

## APULEIUS APOLOGIA AVAGY A MÁGIÁRÓL EGY MÁGIA MIATTI BÜNTETŐELJÁRÁS ELEMZÉSE A KR. U. II. SZÁZADBÓL

BAJÁNHÁZY ISTVÁN\*

### Bevezetés

Apuleius<sup>1</sup> kora egyik elismert „sztárfilozófusa”<sup>2</sup> volt, amit népszerű művein túl több városban felállított szobrai is bizonyítanak.<sup>3</sup> Munkásságának nagy érdeme, hogy a platóni filozófiát latinul összefoglalva közvetítette a rómaiak felé. E körben nem a nyelvi problémák áthidalása a fő érdeme, hanem a terjedős görög gondolkodásmód átdolgozása a katonásan logikus gondolkodású rómaiak felé. Számos munkát írt,<sup>4</sup> ezek egy része mára ugyan elveszett, de maradtak fenn teljes művei. Jelen munkám célja egy ilyen, a mágiáról szóló művének elemzése a jogász szemével. Ezt a nézőpontot már önmagában is indokolja a mű formája, ami egy védőbeszéd formájában megírt filozófiai értekezés. A forma kiválasztása nem retorikai fogás volt a szerző részéről: ellenfelei ugyanis ténylegesen bevádolták és mágia miatt folyt ellene eljárás. Mivel Apuleius nemcsak filozófus volt, de a kor szokása szerint polihisztor is, így jogi képzettséggel is rendelkezett, ezért védelmét maga látta el. Kiemelte, hogy nemcsak saját, de a „filozófia becsületének” megvédését is feladatának tartja.<sup>5</sup> Ez magyarázza azt, hogy időnként a védekezésen túl menve tárgyal filozófiai témákat is. A kor szokásának köszönhetjük azt, hogy beszédét nemcsak lejegyeztette, de később ki is adatta.<sup>6</sup> Apuleius stílusa közérthető, ami népszerűségét biztosította, de nem nélkülözi sem a humort,<sup>7</sup> sem az indulatokat.<sup>8</sup>

---

\* DR. BAJÁNHÁZY ISTVÁN

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Római Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Teljes neve talán: L. Apuleius Madaurensis, vagy Apulieus Madaurensis Platonicus l. Pauly Realencyclopädie der Classischen Altertumswissenschaft (a továbbiakban Pauly) Band II 1. 246. o.

<sup>2</sup> Apuleius: *A világról*. Magyar Könyvklub, Budapest, 2003, 270. o. (A magyar kiadás utószavának címe is így említi.)

<sup>3</sup> A magyar kiadás utószava 270. o.

<sup>4</sup> A legismertebb *Metamorphoses/Átváltozások* (Az aranyzámár)

<sup>5</sup> Apuleius: *Apologia* 1,3

<sup>6</sup> Ennek a szokásnak köszönhető Ciceró perbeszédeinek fennmaradása is.

<sup>7</sup> Apuleius: *Apologia* 48: „Úgy látom, tulajdonképpen birkózott és nem mágust panasztok be.” – mondta, amikor több ájulást írtak tevékenysége számlájára. *Apologia* 54: „De hát azért jöttél ide,

A jog és a filozófia ötvöződése tehát a filozófián keresztül megmentette a művet, ami viszont lehetővé teszi számunkra, hogy autentikus forrásból nyerjünk betekintést egy Kr. u. II. században lefolytatott büntetőeljárásba és ezen keresztül elemezhesük a kor jogéletét.<sup>9</sup> Természetesen nem állíthatjuk, hogy a fennmaradt beszéd teljesen azonos a tárgyaláson elhangzottal, de a kiadást megelőző apró változtatások nem érintik a mű forrásértékét.

## A per előzményei

Apuleius Kr. u. 125 körül született<sup>10</sup> Africa provinciában egy Madaura nevű városban. Apja tehetős ember volt, egyike a várost irányító *duumvire*eknek. A fiatal Apuleius előbb szülővárosában, majd Karthágóban tanult, később a kor szokása szerint Athénba utazott, ahol elsősorban filozófiát és kiegészítésül retorikát, geometriát, zenét és kötettszetet, de orvostudományt is tanult. Tanulmányai végeztével a birodalom keleti tartományait utazta be, majd Rómában is megfordult, ahol mint ügyvéd is működött. Utazásai után visszatért szülővárosába, ahol már mint ismert filozófus tartott szónoklatokat. Munkássága alapján Platón követői közé tartozott, a mai felfogás a középlatonizmusnak nevezett filozófia vonulathoz sorolja.<sup>11</sup> Életében – és a per szempontjából – döntő változás egyik Alexandriába vezető útján állt be, amikor megbetegedett és Oeában (a mai Tripoliban) hosszabb időt töltött el. A városban élt ekkor egy idősebb és nem túl vonzónak tartott két gyermekes özvegyasszony Aemilia Pudentilla is, akinek azonban nagy vagyona volt,<sup>12</sup> így kérői is szép számmal akadtak. Az asszony azonban már 13 éve egyedül élt és nem szándékozott házasságot kötni. Lábadozása idején Apuleius, egykori athéni barátján az asszony idősebb fián keresztül, megismerkedett az özvegygel, majd nemsokára feleségül is vette. Ezek után érthető volt a gyanakvás a hoppon maradt kérők részéről. Ők az asszony maga-

---

hogy vádat emelj, vagy azért, hogy kérdezősködj?” Amikor a vádló nem tudta megfogalmazni, hogy pontosan mi is történt.

<sup>8</sup> Apuleius: Apologia 52: „Vagy hát azt hiszed, te épelméjű vagy, mert nem zárnak be házadba, hanem bárhová mehetsz, ahová beteg elméd hajt?” „Thallus csak önvészélyes, te pedig közveszélyes is vagy.” Apologia 60: „Aemilianust, ezt a fálusi tuskót...”

<sup>9</sup> A konkrét peranyagon kívül számos utalást találunk még a kor jogi életére (házasság, hozomány, végrendet, szerződések, apai hatalom) ezek bemutatását most terjedelmi okok miatt mellőznöm kell.

<sup>10</sup> Pauly, 246. o., de a magyar kiadás utószava Kr. u. 120-ra teszi születését. 269. o.

<sup>11</sup> A mű magyar kiadásának utószava: 272. o.

<sup>12</sup> Apuleius: Apologia 93: Pudentilla vagyonának csak egy részét sorolja fel, de már ez alapján is tehetősnek tekinthető például 400 rabszolgával rendelkezett. Apuleius: Apologia 71: az asszony örökölt vagyonát 4.000.000.-HS-ra tette.

tartását azzal tudták megmagyarázni, hogy Apuleius a mágus, varázslattal vette rá az asszonyt a házasságra! Ő mindezt racionális úton azzal magyarázta, hogy az asszony olyan betegségben szenvedett, amire csak a házaseslet jelentet gyógyírt. A magyarázat ellenére két ellenfele: Sicinius Aemilianus, az özvegy két gyermekének nagybátyja, (első férjének testvére) és Herennius Rufinus a nagyobbik, de ekkorra már elhunyt, fiú apósa bevádolták a *proconsul* előtt.

## A per lefolyása

A perből csak Apuleius védőbeszédét ismerjük, ami nyilvánvalóan elfogult és a vádat igyekszik elsöpörni, egyben saját ártatlanságát hangsúlyozni. Azonban az abban található utalások és a római büntető perről fennmaradt egyéb források alapján a per menete jól rekonstruálható. Az eljárás Claudius Maximus *proconsul*<sup>13</sup> előtt folyt.<sup>14</sup> A vád benyújtására írásban kerül sor, majd a vádat képviselő szóban is előadta azt, egyben bemutatta a vád bizonyítékait is: részben okiratokat ismertetett, részben tanúkat jelölt meg. Ez után következett a védőbeszéd és annak bizonyítékai, majd a döntés, amit ugyan nem ismerünk, de egyéb adatokból a felmentésre következtethetünk.

## A vádirat

A vádirat a védőbeszéd szerint öt vádpontból állt, amit hitelesnek fogadhatunk el, hiszen a védelemnek erre keltett reagálnia:

- I. vádpont: Pudentilla első férje halála után nem akart többet férjhez menni, de Apuleius varázsigéivel mégis rábírta erre.
- II. vádpont: Pudentilla levele, melyben bevallja, hogy mágia áldozata lett.
- III. vádpont: Pudentilla hatvanévesen kötött szerelmi házasságot.
- IV. vádpont: A házassági szerződést Pudentilla falusi birtokán és nem a városban állították ki.
- V. vádpont: A vádlott hatalmas hozományt szerzett az asszonytól.<sup>15</sup>

Ezeket „vádpontokat” ma inkább bizonyítékoknak neveznénk, hiszen ezek nem önálló vádak, hanem valamennyi a „fő” vádat a mágiát hivatott alátámasztani. Ezek közül az utolsó árulja el a per lényegét: az anyagiakat. A vád verziója sze-

<sup>13</sup> Pauly Band III.2. 2773. o.

<sup>14</sup> Apuleius: Apologia 1 és 25

<sup>15</sup> Apuleius: Apologia 67

rint az ügy egyszerű: adott volt egy öregedő (a vád szerint 60 éves), de közismerten gazdag özvegyasszony, aki már 13 éve élt így és köztudottan nem volt szándékában újra férjhez menni, de feltűnt a városban egy idegen, akihez viszont hirtelen és csaknem titokban távol a várostól mégis feleségül ment. Erre nem lehet más logikus magyarázat mint az, hogy az idegen – aki járatos volt a filozófiában és különböző misztériumokban – mágiával érte ezt el. A cél a vádlott elítéltetése és kivégeztetése vagy legalábbis a vádlott önkéntes száműzetésbe kényszerítése, ahova az asszony földbirtokai és gyermeke jövője miatt nem fogja követni.<sup>16</sup>

## A vádbeszéd

Az elhangzott vádbeszédből csak töredékek maradtak ránk a védőbeszédben részben szószerinti idézetként, részben tartalmi utalások formájában. Ezek alapján – figyelemmel a fenti logikai sorrendre – a vádirat így rekonstruálható:<sup>17</sup>

1. „Vádat emelünk előtted a szépséges filozófus ellen, aki a latin és görög nyelven egyaránt az ékesszólás mestere.”<sup>18</sup> Magyarázd meg nekünk Apuleius, hogy „Miért ment feleségül egy magányos asszony tizenhárom évi özvegység után?”<sup>19</sup> Én megadom a választ: Mert megbabonáztad!

2. „Miért írta meg házassága előtt tudj’ isten miféle elhatározását levélben?”<sup>20</sup> melyet idézek: „Apuleius mágus, és megbabonázott engem, azért szerettem belé.” Kell ennél több bizonyíték? De ha ez még nem lenne elég, a babonát bizonyítja az is, hogy Apuleius különös és túlzott gondot fordít a szépségére: A fogápolásról írt verset – melyet idézek<sup>21</sup> ki hallott már ilyet?! Továbbá: „Tükre van a filozófusnak, tükör van a filozófus birtokában!”<sup>22</sup> – amiben nézegeti magát! Felolvasok néhány példát arra, hogy a Apuleius mágikus céllal írt szerelmes verseket.<sup>23</sup> Tagadod-e, hogy te írtad ezeket? Apuleius a mágia eszközeként a *veretilla* és *virginal* – milyen beszédes nevű! – halakból készített szerelmi varázsszert.<sup>24</sup> Ha ezt tagadod, akkor magyarázd meg: „Miért kerestél bizonyos fajta

<sup>16</sup> A száműzetés választása Rómában előbb a büntetés előli menekülés, majd önálló – főbenjáró – büntetés volt. vö: Zlinszky: *Állam és jog az ősi Rómában...* 132. o

<sup>17</sup> Dőlt betűvel jelöltem a védőbeszédben szó szerinti megmaradt idézeteket, míg a normál szedés az általam vázolt lehetséges szöveg.

<sup>18</sup> Apuleius: Apologia 4

<sup>19</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>20</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>21</sup> Apuleius: Apologia 6

<sup>22</sup> Apuleius: Apologia 13

<sup>23</sup> Apuleius: Apologia 9

<sup>24</sup> Apuleius: Apologia 34: „...res venerias marina obscena...”

halakat? ”<sup>25</sup> De nem csak kerestettél, hanem vettél is! Bizonyítani tudom, hogy: „Halat veszel!”<sup>26</sup> Ezt persze könnyen megmagyarázod: mindenki vesz halat! De akkor magyarázd meg, hogy miért nem a piacon vettél halat, ahogy mindenki teszi? „De hát miért fogatsz halat?”<sup>27</sup> Azért mert neked különleges halakra volt szükséged! És miután megkaptad ezeket, mivel magyarázod, hogy: „Felboncoltad a halat!”<sup>28</sup> vagy ezt is tagadod? Újra megkérdem: „De hát miért boncoltad fel azt a halat, amit Themison szolgád hozott, ha nem volt valami gonosz szándékod vele?”<sup>29</sup> De, ha még ez sem elég, még több bizonyítékunk is van a mágiára: „Apuleius jelenlétében egy fiú összerogyott!”<sup>30</sup> Tanúként bizonyítani fogja ezt, mint ahogy 14 rabszolgatársa is, amennyiben a vádlott nem fél őket előállítani. De nem csak ez a bizonyíték, ugyanígy járt egy szabad asszony is Apuleius jelenlétében. Mi más oka lehetett ezeknek, mint a varázslat?! Azt is tudjuk, hogy „Apuleius zsebkendőbe göngyölve tartott valamit Pontianus házi istenei között. Minthogy nem tudom, mi lehetett az, azt állítom, hogy valami mágikus dolog volt. Bátran elhiheted hát, amit mondok, hiszen olyasmit állítok, amit nem tudok.” „Apuleius valamit rejteget otthon, amit szentséggként imád!”<sup>31</sup> Adjon nyilvános magyarázatot, hogy mi ez, hacsak nincs titkolni valója! Azt is tudjuk, hogy Apuleius titkos éjszakai áldozatokat mutatott be, mivel éjszaka és titokban történt, nem lehet más csak gonosz varázslat.<sup>32</sup> Azt is tudjuk, hogy Apuleius birtokában van egy szobrocška, mely egy csontváz rút és ijesztő vonásait mutatja és amit Apuleius királyként tisztel és amit egy különleges fafajtából készítettett el.<sup>33</sup>

3. Magyarázd meg nekünk Apuleius, hogy Pudentilla „Idősebb létére miért nem utasította el a nála fiatalabb kérőt?”,<sup>34</sup> hiszen a korkülönbség jelentős! Magyarázd meg azt is, hogy „Miért ment feleségül egy magányos asszony tizenhárom évi özvegység után?”,<sup>35</sup> amikor már betöltötte 60. életévét?!

4. Magyarázd meg Apuleius, hogy a házasságra miért egy eldugott falusi birtokon került sor távol a várostól és miért nem a városban, ahogy ez szokásos? Nyilván titkolni valód volt, hiszen az asszonyt varázslattal vetted rá a házasságra!

<sup>25</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>26</sup> Apuleius: Apologia 30

<sup>27</sup> Apuleius: Apologia 32

<sup>28</sup> Apuleius: Apologia 41

<sup>29</sup> Apuleius: Apologia 40

<sup>30</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>31</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>32</sup> Apuleius: Apologia 58

<sup>33</sup> Apuleius: Apologia 61

<sup>34</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>35</sup> Apuleius: Apologia 27

5. És, hogy mi volt mindezzel a célod kimondom: a hozomány! Mindenki tudja, hogy szegény vagy, mert elutazgattad apai örökségedet, szegénységedre bizonyíték, hogy csak egy rabszolgád volt, amikor a városba érkeztél. Magyarázd meg akkor, hogy honnan volt mégis pénzed arra, hogy később egy napon három rabszolgádat is felszabadíthasd?! Én megmondom: nyilván már korábban is csaltál ki pénzt Pudentillától! Most, hogy már megkötöttétek a házasságot titokban, nyilván olyan összegű hozományra tettél szert, amiből gondtalanul élhetsz! Hát cseppet sem zavar téged a nagy filozófust, hogy szegény árva Sicinius Pudens örökségét bitorlod és őt apai jussából kifosztod?

Nyilvánvaló, hogy a vádbeszéd ennél hosszabb volt, hiszen annak szóbeli előadására a rendelkezésre álló idő a védőbeszéd fele lehetett. A fenti rekonstrukció tehát erősen töredékes és részben önkényes, de ezek lehettek az elhangzott vádbeszéd főbb pontjai.

### A védőbeszéd

A védőbeszéd a vádbeszédre és a vád már lefolytatott bizonyítási eljárására adott válasz. Ennek során Apuleius sorra vette – de nem mindig az eredeti sorrendben – az egyes vádpontokat, méghozzá általában idézve is azokat és az arra előterjesztett bizonyítékokat és megpróbálta azokat egyenként is megcáfolni. A végére hagyta a két legdöntőbb érvét: a vádban kiforgatott, csak töredékesen idézett levéltöredék teljesebb bemutatását és a házassági szerződést, mely tisztázta az anyagi érdekből kötött házasság vádja alól és ezzel közvetve a mágia alól is: ha nem volt belőle haszna, akkor miért bűvölte volna el az asszonyt?<sup>36</sup>

Az első szó szerint idézett mondat a vádiratból annak kezdő mondata volt: „*Vádat emelünk előtted a szépséges filozófus ellen, aki a latin és görög nyelvben egyaránt az ékesszólás mestere.*”<sup>37</sup> Ez önmagában még nem fogalmazott meg konkrét vádat: sem a testi szépség, sem az ékesszólás önmagában nyilván nem volt büntetendő. A vád azonban azért említette, mivel álláspontja szerint mindkettő közrejátszott az özvegy akaratának befolyásolásában. Ez ellen a vádlott két szálon védekezett: hivatkozott arra, hogy a filozófusok közül is többen közismerten szépek voltak, illetve „tisztas külsővel” rendelkeztek,<sup>38</sup> de ez még akkor sem lenne bűn, ha ez igaz lenne. Saját külseje bemutatásával azonban egyértelműen cáfolta még ezt is: külseje eleve „szerény” volt, amit az egészségre rovására tanulással töltött idő még tovább rombolt.<sup>39</sup> Az ékesszólást természet-

<sup>36</sup> Ugyanez az érvelés az ájulós asszonytól is, ha nincs belőle haszna, akkor miért babonázta volna meg. Apuleius: Apologia 48

<sup>37</sup> Apuleius: Apologia 4

<sup>38</sup> Apuleius: Apologia 4

<sup>39</sup> Apuleius: Apologia 5

sen nem tagadhatta, hiszen ezt tanulta, erre készült egész életében. A vád mindkét pont bizonyítására becsatolta a fogápolásról írt egyik versét, amit ő büszkén fel is vállalt és meg is védett: a filozófustól elvárható, hogy „semmi szennyet” ne tűrjön meg magán, ami különösen igaz a fogsorra, hiszen az egyrészt a „lélek előcsarnoka, a beszéd kapuja és a gondolatok tanácskozóterme”.<sup>40</sup> Majd támadott is: ha a láb tisztaságára gondot kell fordítani, akkor a fogak tisztaságára miért ne kellene?!<sup>41</sup>

A következő a vádat alátámasztó bizonyíték a vádlott által írt szerelemes versek idézése volt. Ezeket szó szerint tartalmazta a vádirat,<sup>42</sup> de azokat éppen ártatlansága bizonyítására a vádlott ismét felidézte. Védekezése itt is két szálon futott: egyrészt hivatkozott mindazokra a költőkre és filozófusokra, akikről ismert volt pajzán verselésük, de őket mégsem vádolták mágiával, másrésztől egyesével bemutatja a vád által hivatkozott verseit, hogy a hallgatóság közvetlenül is eldönthesse veszélyesek-e, okozhattak-e mágikus ráhatást?<sup>43</sup>

A következő bizonyíték a tükör használata volt: „*Tükre van a filozófusnak, tükör van a filozófus birtokában!*”<sup>44</sup> Ezzel kapcsolatban – anélkül azonban, hogy elismerte volna a tükör birtoklását azzal védekezett, hogyha lenne is tükre, az még nem bizonyítja azt, hogy azt használja is, de ha használná is, abban sincs semmi büntetendő.

További bizonyíték volt a vádlott szegénysége, mivel az az indítékra adott volna magyarázatot. A vád a vádlott szegénységét rabszolgái kevés számával igyekezett alátámasztani, azonban a vádat szerkesztő ügyvéd – a védelem szerint – már itt ellentmondásba került önmagával: az egyik helyen egy rabszolgát említett, a másikon pedig azt hozta fel, hogy a vádlott egy nap három rabszolgáját szabadított fel. A vádlott védekezése itt is két szálon futott: Egyrésztől híres rómaiakat hozott fel például, akik szerényen éltek és kevés rabszolgát tartottak. Másrésztől a szegénységet bátran fel is vállalta mivel filozófustól nem bűn, hanem egyenesen erény, ha nem törődik a vagyongyűjtéssel:<sup>45</sup> „A filozófusok viszont... csak annyira vágytak, amennyijük volt és vágyaik egybeestek lehetőségeikkel, ezért aztán joggal és méltán voltak gazdagok és boldogok. Mert a szerzés vágya teszi szegénnyé az embert...”.<sup>46</sup> Majd ismét hivatkozott híres gö-

<sup>40</sup> Apuleius: Apologia 7

<sup>41</sup> Apuleius: Apologia 8

<sup>42</sup> Apuleius: Apologia 9: „elmondom újból a versemet” Ezeket terjedelmi okok miatt nem közöltem a vádirat fenti rekonstrukciójában.

<sup>43</sup> Apuleius: Apologia 10-13

<sup>44</sup> Apuleius: Apologia 13

<sup>45</sup> Apuleius: Apologia 18

<sup>46</sup> Apuleius: Apologia 20

rög és római államférfiakra,<sup>47</sup> illetve arra, hogy „a szegénység rakta le a római nép számára a világalom alapjait.”<sup>48</sup> Mindezek ellenére tudjuk azt, hogy a vádlott nem volt szegénynek nevezhető. Állítása szerint nem egészen 1.000.000.-HS volt az öröksége, amiből ugyan utazgatott és sokat el is költött, de nem az egészet.<sup>49</sup> A vádlott jó vagyoni helyzetét bizonyítja, hogy apja mint *duumvir* részt vett a szülővárosa vezetésében,<sup>50</sup> ezt azt is jelentette, hogy Apuleius megörökölte a város vezető rétegében – *ordo decurionum*ban – betöltött helyét.<sup>51</sup> Erre a rétegre meghatározott vagyoni cenzus volt előírva, ami ugyan terhet is jelentett, de ennek ellenére ekkor ez a réteg még egyértelműen a vagyonos provinciai lakosság felső rétegét jelentette.<sup>52</sup> Bár Apuleius ismereteink szerint nem töltötte be a *duumvir* tisztséget, de mint a provincia vallási kultuszának vezetője (*sacerdos provinciae*) szintén megbecsült és jelentős vagyont igénylő feladatkört töltött be.<sup>53</sup>

A fő vádpont a mágia volt, illetve hogy a vádlott mágus. A mágus Apuleius szerint perzsa eredetű szó, jelentése egyszerűen: pap.<sup>54</sup> A mágus tehát pap, aki ismeri a vallásos szertartások szabályait. Ez nyilvánvalóan nem lehet bűn, ez a „jó mágia”: „A hallhatatlan isteneknek is kedves tanítás, amelyből megtudhatjuk, hogyan kell őket tisztelnünk és imádnunk.”<sup>55</sup> Ez után több példát hozott görög filozófusokról, akik foglalkoztak ezzel és az ehhez kapcsolódó varázsképekkel, ezek azonban ártalmatlan tevékenységek. Bár nem mondja ki, de elismeri, hogy ezzel szemben létezik egy másik ún. „rossz mágia” is. Logikusan érvel azzal, hogy az ilyen mágust viszont soha nem vádolnák be, hiszen a vádló még a vádemelés előtt nyilvánvalóan meghalna.<sup>56</sup> A műveletlen emberek azonban nem ismerik fel a különbséget jó és rossz mágia között,<sup>57</sup> ezért mágiával vádolják a filozófusokat, akik pedig nem mágusok.<sup>58</sup> Majd sorra vette a vád szerint a mágiát alátámasztó bizonyítékokat azzal, hogy ennek igazán nem sok ér-

<sup>47</sup> Apuleius: Apologia 18-19

<sup>48</sup> Apuleius: Apologia 19

<sup>49</sup> Apuleius: Apologia 23

<sup>50</sup> Apuleius: Apologia 24

<sup>51</sup> Alföldy: *Római társadalomtörténet...* 126. o. (továbbiakban: Alföldy)

<sup>52</sup> Alföldy, 128. o.

<sup>53</sup> Pauly Band II 1. 248. o.: a vagyon a játékok szervezéséhez volt szükséges.

<sup>54</sup> Apuleius: Apologia 25, Mommsen: *Strafrecht...* 639. o.: „...lateinische Benennung *magus*, ursprünglich die persische des Priesters der dortigen Nationalreligion...” (továbbiakban Mommsen)

<sup>55</sup> Apuleius: Apologia 26

<sup>56</sup> Apuleius: Apologia 26

<sup>57</sup> A római jogban nem egyedüli az ilyen megkülönböztetés vö. XII t.t.: VIII. 25.: a jó és rossz orvosság, vagy a *dolus malus-dolus bonus* vö.: Gellius: *Noc. Att.* 12.9.1.-2.

<sup>58</sup> Apuleius: Apologia 27



telmét látja, mivel ha igazi mágus lenne, akkor nyilván semmilyen bizonyítékot nem találtak volna ellene!<sup>59</sup>

Az első bizonyítéka a szerelmi mágiához szükséges szer előállítására volt: „Miért kerestél bizonyos halfajokat?”<sup>60</sup>, illetve „Halat veszel!”<sup>61</sup>, „De hát miért fogatsz halat?”<sup>62</sup>, „Felboncoltad a halat!”<sup>63</sup>, „De hát miért boncoltad fel azt a halat, amit Themison szolgád hozott, ha nem volt valami gonosz szándékod vele?”<sup>64</sup>, illetve a vádiratban háromféle halfaj szerepelt, bár ezek közül kettő rosszul volt megnevezve<sup>65</sup>. A vád nyilván nem a halakra kötött szerződést kifogásolta, hanem azt állította, hogy a vádlott olyan különös halfajok egyedeit kerestette a halászokkal, amelyek a mágikus szertartásokhoz szükségesek. A védekezés itt is két szálon futott: egyrészt az elemezte, hogy a halvásárlás nem bűn, hiszen nyilván nem lehet mindenki mágus, aki halat vásárol,<sup>66</sup> másik szálon viszont irodalmi példákkal és a közfelfogással bizonyította azt, hogy a halak természetüknél fogva alkalmatlanok mágikus szertartásokhoz.<sup>67</sup> „Mert ugyan mi másra jó a kifogott hal, mint hogy megfőzzék a lakomához?”<sup>68</sup> Tehát egy művelt embernek eszébe sem jutott volna ilyet vádként felhozni.<sup>69</sup> A vád – bár a védelem szerint rosszul – meg is nevezte a mágikus célra használt halfajokat: a *veretilla*-t és a *virginal*-t, melyek elnevezése a férfi, illetve női nemi szerv nevéhez hasonlít, ami a vád szerint elegendő bizonyíték volt arra, hogy ezek a szerelmi mágiához szükséges kellékek voltak.<sup>70</sup> A védelem szerint viszont ez nevetséges: „Hallottatok már ennél nagyobb ostobaságot: a dolgok nevének rokon hangzásából következett rokon tulajdonságaikra.”<sup>71</sup> Végezetül Apuleius egyszerű magyarázatot adott arra, hogy miért kerestette és majd miért boncolta fel ezen halfajták egyedeit: tudományos érdeklődésből. Arra készült ugyanis, hogy görögül és latinul összefoglalja, korábbi ilyen művek<sup>72</sup> kiegészítésének szánt munkáját, melyből fel is olvastatt egy részt<sup>73</sup> Legnagyobb erényének ezzel kapcsolatban

<sup>59</sup> Apuleius: Apologia 28

<sup>60</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>61</sup> Apuleius: Apologia 30

<sup>62</sup> Apuleius: Apologia 32

<sup>63</sup> Apuleius: Apologia 41

<sup>64</sup> Apuleius: Apologia 40

<sup>65</sup> Apuleius: Apologia 33

<sup>66</sup> Apuleius: Apologia 30

<sup>67</sup> Apuleius: Apologia 31

<sup>68</sup> Apuleius: Apologia 31

<sup>69</sup> Apuleius: Apologia 30

<sup>70</sup> Apuleius: Apologia 34

<sup>71</sup> Apuleius: Apologia 34

<sup>72</sup> Apuleius: Apologia 36: például Arisztotelész: *Az állatok eredetéről, Az állatok anatómiájáról* c. munkája.

<sup>73</sup> Apuleius: Apologia 37

jól sikerült fordításait tartotta, melyekkel a görög elnevezéseket latinra átültette<sup>74</sup>. Végezetül a vád tarthatatlanságát azzal is igazolta, hogy a vád szerint a „mágikus mesterkedésekkel és tengeri varázsszerekkel”<sup>75</sup> éppen akkor környékezte meg az asszonyt, amikor valójában a vádlott éppen távol a tengertől a hegyek között tartózkodott. Ez nyilván ellentmondás, hiszen nem lehettek kéznél a vád szerint a mágiához szükséges kellékek, mivel ott tengeri élő halak nem voltak csak kövületek. Ebből az utalásból viszont megtudhatjuk, hogy a tudományos érdeklőse ezekre is kiterjedt.<sup>76</sup>

A vád következő bizonyítéka egy „varázsénekekkel megbűvölt rabszolga fiú”, aki „a ráénekléstől összerogyott”<sup>77</sup>, illetve hogy „Apulieus jelenlétében egy fiú összerogyott!”<sup>78</sup> Apuleius ugyan nem tagadta, hogy ez megtörtént és hogy egyes emberek, különösen a gyermekek lelke varázslat hatására képes lehet arra, hogy „kilépjen a jelenlévő valóságból” és így például jóslásra képes legyen. Azonban egyrészt jóslásról a vád nem tett említést, másrészt ilyen csodás képességgel nyilvánvalóan csak ép testű gyermekek rendelkezhetnek. Márpedig a vád által név szerint hivatkozott rabszolga fiú nem volt ilyen: „...inkább orvosra szorul mint mágusra.”<sup>79</sup> Thallus ugyanis epilepsziában szenvedett, ezért gyakran elájult, szolgatársai féltek tőle, ezért gazdája egy vidéki birtokra küldte.<sup>80</sup> Apuleius ezzel magyarázta azt is, hogy a tárgyalásra azért nem állította elő, mert az idő rövidsége miatt annak ellenére, hogy kocsit is küldtek érte<sup>81</sup> ezt nem lehetett megoldani. Apuleius szerint azonban felesleges őt meghallgatni, hiszen az ájulást maga sem tagadja, annak okáról pedig a tanú sem tudna semmit nyilatkozni. Az ájulást egyébként a vád kérésére előállított többi 14 rabszolga, akik jelen voltak akkor, tudta volna igazolni,<sup>82</sup> tőlük viszont a vádló semmit sem kért. További bizonyíték volt a ráolvasásra a vád szerint az, hogy egy a vádlott által megvizsgált asszony is elájult: Apuleius itt tagadta mind a ráolvasás, mind az összeesés tényét: ő az asszony orvosa kérésére és annak jelenlétében vizsgálta meg az asszonyt azért, hogy betegségét megállapítsa.<sup>83</sup> Ez után röviden összefoglalta beszédében az ókori orvostudomány állását az epilepsziáról, amit különböző elnevezéssel ismertek „nagy betegség”, „tanácskozási betegség”, „isteni

<sup>74</sup> Apuleius: Apologia 38

<sup>75</sup> Apuleius: Apologia 41: „...magicis artibus, marinis illecebris....”

<sup>76</sup> Apuleius: Apologia 41

<sup>77</sup> Apuleius: Apologia 42

<sup>78</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>79</sup> Apuleius: Apologia 43

<sup>80</sup> Apuleius: Apologia 44

<sup>81</sup> vö. XII t.t. I. 3. „Si morbus... iumentum dato”

<sup>82</sup> Apuleius: Apologia 44

<sup>83</sup> Apuleius: Apologia 48-52

baj”.<sup>84</sup> A következő bizonyíték a mágiára az volt, hogy: „Apuleius zsebkendőbe göngyölve tartogatott valamit Pontianus házi istenei között. Minthogy nem tudom, mi lehetett az, azt állítom, hogy valami mágikus dolog volt. Bátran elhiheted hát, amit mondok, hiszen olyasmit állítok, amit nem tudok.” és „Csak ilyesmi lehetett, mert nem tudom mi volt”<sup>85</sup>, illetve „Apuleius valamit rejteget otthon, amit szentségként imád!”<sup>86</sup> A vád nyilván egy titkos és sötét szertartásra akarta a gyanút terelni, de mivel semmi konkrétumot sem tudott megjelölni, ezért a vádlottnak ez ellen védekeznie sem kellett volna, de így újabb lehetősége nyílt arra, hogy a filozófiáról taníthassa közönségét.<sup>87</sup> Bár az egészet letagadhatta volna, de e helyett azt mégis elismerte, hogy valóban nála volt egy kendő, de hogy mi volt benne, arról vallási okok miatt nem nyilatkozhatott, csak a beavatottak előtt, akik nyilván nem voltak jelen. Ezért bizonyítania kellett azt is, hogy ezt a védekezését nem most találta ki, amit a három évvel a per előtt ezekről a misztériumokról tartott nyilvános előadásával, amiből bizonyítékként fel is olvastak meg is tett.<sup>88</sup>

A mágiára a vád szerint bizonyíték volt még egy Crassus nevű tanú írásbeli vallomása is, aki miután Alexandriából hazaérkezett, házának abban a szobájában, amit korábban a vádlott barátja Quintianus bérelt, titkos éjszakai áldozatok nyomaira bukkant, amit a falon lévő korom és madártoll maradványok bizonyítottak számára.<sup>89</sup> Apuleius a tagadáson túl elsősorban a tanú szavahihetetlenségére helyezte a védekezését: a tanú közismerten részeges, nem is merték a bíróság elé állítani, csak írásbeli vallomását csatolták, mintha a tanú távol lenne, pedig a tárgyalás napján a városban volt, de vagy másnapos vagy ismét részeg volt.<sup>90</sup> Azt is felhozta, hogy tudomása van arról, hogy a tanú 3000 HS-t kért és kapott az írásbeli vallomásáért a vádlótól.<sup>91</sup> Kiemelte a vallomás logikai tarthatatlanságát is: ha titkos szertartás lett volna, akkor nyilván a saját házában végezte volna vagy ha mégsem, akkor legalább eltünteteti a nyomokat. A tanú azt sem tudhatta például, hogy a szertartás éjszaka történt: „Mert az éjszakai füst nyilván feketébb, és ebben különbözik a nappalítól?”<sup>92</sup>

További bizonyíték volt a mágiára a vád szerint egy szobrocška, ami „egy csontváz rút és ijesztő vonásait mutatja” és azt a vádlott királyként tisztelte,

<sup>84</sup> Apuleius: Apologia 50: „...non modo maiorem et comitialem, verum etiam divinum morbum...”

<sup>85</sup> Apuleius: Apologia 53

<sup>86</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>87</sup> Apuleius: Apologia 53

<sup>88</sup> Apuleius: Apologia 55

<sup>89</sup> Apuleius: Apologia 58

<sup>90</sup> Apuleius: Apologia 59

<sup>91</sup> Apuleius: Apologia 59

<sup>92</sup> Apuleius: Apologia 58

valamint elkészítését egy különleges fafajtából rendelte meg.<sup>93</sup> Apuleius védekezését arra alapította, hogy egy híres fafaragótól mértani idomokat rendelt és ekkor kérte meg, hogy a maradékból faragja ki neki valamelyik istenség szobrát. Csak annyi kikötése volt, hogy fából legyen, mert ez a legmértőbb az istenekhez.<sup>94</sup> Később, amikor mostohafia ezt megtudta, akkor ő megkérte a mestert, hogy inkább ébenfából faragja ki ezt a szobrot, ez után a mester Mercurius szobrát ki is faragta. Mindezeket a mester a perben tanúként bizonyította is<sup>95</sup> és a vádlott magát szobrot is bemutatta, ami egyáltalán nem felelt meg a vád leírásának.<sup>96</sup> A következő bizonyíték a vád szerint: „*Miért ment feleségül egy magányos asszony tizenhárom évi özvegység után?*”<sup>97</sup> A vád arra építette fel az „alapos gyanút” hogy Pudentilla köztudottan nem akart férjhez menni, de most hirtelen mégis férjhez ment. Apuleius azonban bebizonyította Pudentilla és nagyobbik fia,<sup>98</sup> illetve ugyanezen fiú és a vádat képviselő Aemilianus levelezésével,<sup>99</sup> hogy az asszony már korábban is gondolkozott a férjhez menetelen. Apuleius még azzal is megalázta a vádlóját, hogy vele olvastatta fel az általa írt levelet.<sup>100</sup> A levelezésen túl kifejtette, hogy hogyan ismerte meg az asszonyt és hogy éppen a fiú volt az, aki ezt a kapcsolatot építette.<sup>101</sup>

A vád döntő bizonyítéknak szánta Pudentilla levelét, amiben nyilatkozott arról, hogy mágia áldozat lett:<sup>102</sup> „Miért írta meg házassága előtt tudj’ isten miféle elhatározását levélben?<sup>103</sup>”, illetve „Mágusnak nevezett a levelében Pudentilla, tehát az is vagy!”<sup>104</sup> Apuleius azonban bebizonyította, hogy a vád által perdöntőnek tartott bizonyíték, valójában durva csúsztatás. A vád által felolvasott levél – amit az asszony nagyobbik fiának írt – részlete: „Apuleius mágus, és megbabonázott engem, azért szerettem belé” valójában így hangzott: „...férjhez akartam menni, te magad beszéltél rá, hogy ezt a férfit válasszam... Most pedig amikor rosszakaróink rágalmaikkal telebeszélték a fejedet, egyszer csak azt állítod, hogy Apuleius mágus, és megbabonázott engem, azért szerettem belé”.<sup>105</sup> Tehát a kiragadott részlet nem az asszony, hanem a fiú állítása volt! A

<sup>93</sup> Apuleius: Apologia 61

<sup>94</sup> Apuleius: Apologia 65

<sup>95</sup> Apuleius: Apologia 61

<sup>96</sup> Apuleius: Apologia 63

<sup>97</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>98</sup> Apuleius: Apologia 70

<sup>99</sup> Apuleius: Apologia 69

<sup>100</sup> Apuleius: Apologia 69

<sup>101</sup> Apuleius: Apologia 72-73

<sup>102</sup> Apuleius: Apologia 67

<sup>103</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>104</sup> Apuleius: Apologia 79

<sup>105</sup> Apuleius: Apologia 83

vádolttnak ugyan csak a levél másolata volt a birtokában, de a vádló nem cáfolta az eredeti felmutatásával azt, hogy a másolat eltért volna attól.<sup>106</sup> Ugyanezen levél befejezése is egyértelműen tisztázta Apuleiust: „Nem a mágia áldozata vagyok, nem is a szerelem hajt, a sors akarta így.”<sup>107</sup>

A vád tarsolyában volt még egy hamisított levél is, amivel azt akarták bizonyítani, hogy a vádlott hízkelkedéssel férközött az asszony bizalmába, de erről könnyen bebizonyította, hogy az bár görögül íródott, de olyan „barbár fogalmazással”,<sup>108</sup> hogy az nem származhat tőle, aki ismert volt a görög nyelvben való jártasságában.<sup>109</sup>

A vád szerint az is bizonyíték volt a mágiára, hogy majdnem titokban egy falusi birtokon került sor a házasság kötésre. Apuleius ezt azzal magyarázza, hogy röviddel korábban fia esküvőjén 50.000 as-t szórt szét a nép között Pudentilla és most egyszerűen meg akarták ezt és egyéb költségeket spórolni.<sup>110</sup>

Az asszony életkorára is épített a vád, azonban ezt is jelentősen eltúlozta: több mint 60 évesnek állította be, ezzel is igazolva azt, hogy csak bűvölet okozhatta ezt a házasságot: „Idősebb létére miért nem utasította el a nála fiatalobb kérőt?”<sup>111</sup>, holott a védelem szerint „...csak alig haladja meg valamivel a 40 esztendő!”<sup>112</sup> Apuleius ezt az asszony „születési anyakönyvi kivonatával” bizonyította,<sup>113</sup> tehát a korkülönbség nem volt olyan nagy mint ahogy azt a vádlók állították. A korkülönbség csak öt-tíz év között lehetett.<sup>114</sup>

Végezetül a vád legfőbb hivatkozása az volt, hogy Apuleius nagy hozományt szerzett a feleségétől anélkül, hogy konkrét összegeket megjelöltek voltak. Ezt a vádlott házassági szerződéssel cáfolta: a hozomány mindössze 300.000 HS volt, amit ő kevésnek tartott, mivel a szegény ember<sup>115</sup> hírében álló Rufinus is 400.000 HS hozományt adott kölcsönből a lányának.<sup>116</sup> Apuleius a hozományát azzal a kikötéssel kapta, hogy az asszony fiai az asszony halála esetén azt visszakövetelhetik,<sup>117</sup> méghozzá úgy, hogy ha nem születik közös gyermekük akkor az egészet, ha egy gyermekük születik, akkor a közös gyermek kapja a

<sup>106</sup> Apuleius: Apologia 84

<sup>107</sup> Apuleius: Apologia 84

<sup>108</sup> Apuleius: Apologia 87: „tam barbaro sermone ego scriberem,”

<sup>109</sup> Apuleius: Apologia 87

<sup>110</sup> Apuleius: Apologia 87

<sup>111</sup> Apuleius: Apologia 27

<sup>112</sup> Apuleius: Apologia 89

<sup>113</sup> Apuleius: Apologia 89

<sup>114</sup> A magyar kiadás utószava szerint Apuleius körülbelül 38 éves lehetett a házasságkötéskor 270 o., míg más forrás szerint csak 33 éves: Pauly Band II.1. 246-247. o.

<sup>115</sup> Apuleius: Apologia 92: „...egens...”

<sup>116</sup> Apuleius: Apologia 92: „...nudus CCCC milibus nummum a creditore acceptis filiam dotavit,”

<sup>117</sup> Apuleius: Apologia 92: „...eorumque repetitionem filiis Pudentillae pacto datum...”

felét, a két idősebb pedig a másik felét.<sup>118</sup> Tehát szó sem lehetett arról, hogy az asszony gyermekeit kisemmizte volna. Ezt még egy mentő bizonyíték is alátámasztotta: asszony végrendelete, melyben fiát nevezte meg örököséül és a vádlottra csak csekélységet hagyott, ezzel is cáfolta, hogy kisemmizte volna az asszony gyermekeit.<sup>119</sup>

## A per elemzése

A per lefolyását és szabályait több tényező is befolyásolta. Az egyik fontos körülmény, hogy a perre nem Rómában, hanem Africa provinciában került sor, mely mint pacifikált terület ekkor a szenátus irányítása alatt állt.<sup>120</sup> A perre a tartomány székhelyén Sabratában került sor, mégpedig annak fórumán,<sup>121</sup> Antoninus Pius (Kr. u. 138-161)<sup>122</sup> uralkodása alatt, valószínűleg Kr. u. 158-ban.<sup>123</sup> A római állam a közbűncselekmények üldözését a meghódított területeken magának tartotta fenn és szintén ragaszkodott a római polgárok ügyeinek kizárólagos elbírálásához is, míg az állam szempontjából jelentéktelen ügyek elbírálását meghagyta – ha voltak – a helyi hatóságoknak.<sup>124</sup>

Az eljárást jelentősen befolyásolta tehát a vádlott személyi joga. Az ókorban általánosan elismert volt a jog személyi hatálya, tehát egy személy jogait elsősorban a státusa határozta meg, amit elsősorban a születése határozott meg. A vádlott státusza meghatározta a bírói fórumot, illetve a római joghatóság elé tartozó ügyekben már a principátus kezdetétől megillette a római polgár vádlottat az a jog, hogy ügyét maga a császár döntse el.<sup>125</sup> Vizsgálunk kell tehát, hogy a vádlott milyen státusszal bírt. Bár egyértelműen sem a vádlott, sem más források nem hivatkoznak erre, mégis megállapíthatjuk, hogy a vádlott római polgár volt. Erre utal elsősorban latinus névhasználata, illetve polgári öntudatára utaló megjegyzései. Szülővárosa Madaura eredetileg a rómaiak ellen Karthágó szövetségeseként harcoló Syfax királyságához tartozott, majd ennek legyőzése után a rómaiak szövetségese Massinissa kapta meg. Később veterán *coloniát* hoztak létre a városban, ahova kiszolgált katonákat, tehát római polgárokat telepítettek le.<sup>126</sup> Ezek azután nyilván házassági kötelékre léptek vagy

<sup>118</sup> Apuleius: Apologia 91

<sup>119</sup> Apuleius: Apologia 100

<sup>120</sup> Sály: *Bűnvádi eljárások az Újszövetségben...* 68. o. (továbbiakban: Sály); Pauly Suppl. XIII. 1. o.

<sup>121</sup> Apuleius: Apologia 59

<sup>122</sup> Apuleius: Apologia 85

<sup>123</sup> Pauly Band II 1. 247. o.

<sup>124</sup> Sály 69. és 79. o.

<sup>125</sup> Sály 188. o. (Szép példa erre Pál apostol kérelme Festus előtt.)

<sup>126</sup> Apuleius: Apologia 24

szintén római polgárjoggal rendelkező nőekkel, vagy peregrinusokkal. Ez utóbbi esetben okozhatott problémát a gyermek jogállása. A gyermekek főszabály szerint az anya jogállását követték, de találunk ettől eltérő eseti rendezést is,<sup>127</sup> majd a Kr. e. I. században a *lex Minica* értelmében az ilyen házasságból született gyermekek mindig az alacsonyabb szülő jogállását kapták.<sup>128</sup> A principátus alatt azonban – főleg olyan a romanizált területeken, mint Africa provincia – egyre gyakrabban adták meg teljes városok lakóinak a római polgárjogot. Ezt a tendenciát fokozták a provinciákból származó császárok,<sup>129</sup> amit bizonyít a provinciái származású szenátorok emelkedő száma, mely a per idején már elérte, később pedig már meg is haladta az itáliaiakét.<sup>130</sup> Joggal feltételezhetjük tehát, hogy ekkor – bő 50 évvel a *Constitutio Antoniniana* (Kr. u. 212) kiadása előtt – egy romanizált provinciában, egy veterán *colonia* teljes lakossága rendelkezett római polgárjoggal. De ha nem is teljes lakosság, annak vezető rétege mindenképpen. Mivel tudjuk, hogy Apuleius apja ebbe tartozott, így fia is római polgárjoggal rendelkezett. Ezt nem cáfolja az, hogy Apuleius nemzetisége nem római és hogy anyanyelve nem a latin volt. Saját magát félvérként határozza meg: „félíg numida, félíg gaetulus vagyok.”<sup>131</sup> A nemzetiség, illetve nyelvtudás azonban nem volt meghatározó, bár a latin tudást elvárták a polgárjogot megszerzőktől.<sup>132</sup> Apuleius kifejezetten büszke is volt nyelvtudására, hiszen hivatkozott arra, hogy mind latinul, mind görögül képes szónokolni, sőt még problémás görög kifejezések fordítására is vállalkozott.

A vádló polgárjoga már nem volt ilyen alapvető kérdés, hiszen egy közjog büntetőeljárás bárki feljelentésére megindulhatott,<sup>133</sup> azonban a vádlók névhasználata szintén azt támasztja alá, hogy ők is római polgárok voltak.

A *per a ius publicum* hatálya alá tartozott, mivel a mágia *crimen* volt. Ez tehát azt jelenti, hogy a provinciában a promagisztrátus a tudomására jutott valamennyi ilyen ügyben bármilyen státuszú gyanúsítottal szemben hivatalból volt köteles eljárni. Ez természetesen nem zárta ki vádlók jelenlétét. Az tárgyalás eljárás Claudius Maximus *proconsul* előtt folyt,<sup>134</sup> ami megfelel a kor joggyakorlatának.<sup>135</sup> Az eljárás egy *cognitiōs* eljárás volt, vagyis az ügyet a magisztrátus vizsgálta ki és döntötte el. Azonban itt is találunk utalást arra, hogy a magiszt-

<sup>127</sup> Livius 43.3.4: Kr. e. 171-ben Carteia ilyen lakói a latin jogot kapták meg.

<sup>128</sup> Gai. I. 78.

<sup>129</sup> Alföldy 105. o.: az első hatalomra került ilyen császár Traianus Kr. e. 98-ban.

<sup>130</sup> Alföldy 120. o.: ez azonban már nem okozott gondot, mivel ezek teljesen rómaiakként viselkedtek.

<sup>131</sup> Apuleius: Apologia 24

<sup>132</sup> Alföldy 105. o.

<sup>133</sup> Livius 32.26.9.: Kr. e. 189-ben két rabszolga tett feljelentést, akiket ezért felszabadítottak.

<sup>134</sup> Apuleius: Apologia 25.

<sup>135</sup> Zlinszky, *Büntetőjog...* 109. pont

rátust tanács (*consilium*) segítette döntése meghozatalában. Ezen tagjai végig részt vettek a bizonyítási eljárásban is,<sup>136</sup> így nemcsak jogkérdésben, de a mérlegelésben is adhattak tanácsot. A római polgárjoggal rendelkező vádlottnak ugyanakkor joga volt arra, hogy akár az eljárás során, vagy a döntés ellen fellebbezzon a császárhoz,<sup>137</sup> hiszen a helytartó a császár nevében járt el, jól példázza ezt, hogy a per a császár szobra előtt zajlott, így jelképesen is a császár előtt.<sup>138</sup> Jelen perben erre nem találunk utalást, ami érthető is, hiszen a filozófia iránt érdeklődő<sup>139</sup> Claudius Maximus ellen semmi kifogása sem lehetett a vádlottnak.

Apuleius utalásából tudjuk, hogy ellenfeleiben idősebb mostohafia hirtelen halála miatt az emberölés vádja is felmerült, de végül ez ügyben nem mertek vádat emelni.<sup>140</sup> Ez egyetlen konkrét vád a mágia volt. Ez a vád igen ősi múltra tekintett vissza, hiszen már – ahogy Apuleius is utal rá – már a XII táblás törvény is büntetni rendelte.<sup>141</sup> Apuleius hivatkozása e tekintetben tehát megfelelő, bár sajnós a törvény szövegét szó szerint nem idézi, azt más töredékes forrásokból ismerjük. A fennmaradt források szerint a mágikus rontó ráéneklés<sup>142</sup> irányulhatott nemcsak más termése,<sup>143</sup> de más testi épsége, illetve becsülete ellen is.<sup>144</sup> Érdekes viszont, hogy bár mai ismereteink szerint ezeket a XII táblás törvény külön-külön tárgyalta, Apuleius mégis a termés eléneklését hozta fel, amire viszont az eljárás nem is utal. E szerint a mágikus ráéneklés egy bűncselekmény volt, de voltak különböző tényállásai. A fennmaradt forrásokból a konkrét ráolvasások nem derülnek ki, mivel feltételezhető, hogy annak ellenére, hogy az ősi jogban a kimondott szavaknak óriási volt a jelentősége,<sup>145</sup> konkrét rontásokat a XII táblás törvény szövege eleve nem is tartalmazhatott, hiszen a törvényt olvasva önkéntelenül is kimondásra kerültek volna, a törvényi cél pedig az volt, hogy ilyenek ne hangozzanak el! Ez viszont felvet bizonyos bizonyítási problémákat: hogyan lehet rontó éneket bizonyítani, ha nem definiáljuk, hogy mi a rontó ének? A római jog a méregkeverési tényálláshoz<sup>146</sup> hasonlóan, itt is megkülön-

<sup>136</sup> Apuleius: Apologia 1: „, qui que in consilio estis.”

<sup>137</sup> Sály 188. o.

<sup>138</sup> Apuleius: Apologia 85

<sup>139</sup> Apuleius: Apologia 51

<sup>140</sup> Apuleius: Apologia 1

<sup>141</sup> Apuleius: Apologia 47: „iam inde antiquis XII tabulis propter incredundas frugum inlebras interdicta...”

<sup>142</sup> Legáltalánosabban: XII t.t. VIII. 1/a: „, QUI MALUM CARMEN INCANTASSIT...”

<sup>143</sup> XII t.t. VIII 8/a: „,QUI FRUGES EXCANTASSIT”, illetve VIII. 8/b: „,NEVE ALTENAM SEGETEM PELLETERIS”

<sup>144</sup> XII t.t. VIII. 1/b: (Cicero: de rep. 4.10.12.) „,....quod infamiam faceret flagitiumve alterit.”

<sup>145</sup> Zlinszky, *Állam és jog az ősi Rómában...* 97. o.

<sup>146</sup> XII t.t. VIII. 25.(D.50.16.236.pr. Gai.): „,Qui venenum dicit, addicere debet, utrum malum an bonum,”



böztetett jó és rontó ráéneklést.<sup>147</sup> Ugyanakkor a ráéneklésen túl, rontó mágia alatt értették a bevett ősi szertartásokon kívüli éjszakai szertartásokat<sup>148</sup> (amire viszont jelen ügyben is hivatkozott a vád), emberáldozatokat, illetve a halottak testével, sírokkal folytatott varázslatokat, valamint azokat a szakrális cselekményeket, melyek célja az volt, hogy valakinek sérelmet okozzanak – ide értve különösen a célszemély életére törést.<sup>149</sup> A mágia tehát célzatos bűncselekmény volt, önmagában veszélytelen. Jelen ügyben a vád az anyagi sérelem okozását jelölte meg, ezért a védelem is nagy gondot fordított ennek cáfolatára, így még ha a mágia vádjá be is bizonyult volna, akkor is a sérelem hiánya felmentéséhez kellett hogy vezessen. A mágiával összefügg az éjszakai összefüvetek tilalma is.<sup>150</sup> Az emberiség ősi félelme a sötétségtől – ahol az ember fő érzékszerve a látás csődöt mond és ez bizonytalanságot, félelmet vált ki – közismert volt, így ahogy Apuleius is utalt rá, a mágikus szertartásokat tipikusan titokban és éjszaka végezték.<sup>151</sup> Ugyanakkor a kép nem ilyen egyértelmű, mivel a rómaiak és a római jog nem minden éjszakai cselekményt tartott károsnak: például a legtöbb állami aktushoz szükséges egyes vallási előjelek megfigyeléséhez az előkészületre még az éjszaka – hajnal előtt – került sor, illetve egyes állami aktusokhoz – például diktátor kinevezéséhez – tipikusan az éjszaka csendje volt a legalkalmasabb, ahol a külső zavarok esélye minimális volt.<sup>152</sup> Mindezek ellenére az éjszakai összefüvetek tartása már kezdetektől fogva gyanús és tiltott volt.<sup>153</sup> Ezt erősítette meg az idegen rítusoktól való félelem által is generált a bacchanáliák elleni kemény fellépés is Kr. e. 186-ban.<sup>154</sup> A vád előterjesztésére írásban kerül sor.<sup>155</sup> Az írásbeliség már a praetori perrendben is megjelent (*formula*), de csak a császári perrendben jelent meg először a vád írásbeli előterjesztése. Az írásbeliség kialakulására szintén hatott a provinciák – elsősorban hellén hatást tükröző – joggyakorlata. A római jog az alaptalan feljelentések elleni védekezésül ismerte a hamis vád (*calumnia*<sup>156</sup>) fogalmát, mely bebizonyítása esetén a vádló ugyanazt a büntetést szenvedte el. Főbenjáró ügyben tehát kockázatos volt vádat emelni. Jelen ügyben a vádlók ezt jól tudták, ezért emberölés (*parricidium*) miatt nem is

<sup>147</sup> Mommsen 641. o., vö: XII t.t. VIII 1/a „malum carmen” nyilván volt bonum is.

<sup>148</sup> Vö: A bacchanáliák elleni fellépést: Livius 39.9.-19., vagy még az előkerült ősi főpapi feljegyzéseket is megsemmisítették Kr. e. 181-ben, mert rombolónak tartották a vallási hagyományokra: Livius 40.29.2-14.

<sup>149</sup> Mommsen 641-641. o.

<sup>150</sup> XII t.t. VIII. 26., Livius 39.8.1.-8.

<sup>151</sup> Apuleius: Apologia 47

<sup>152</sup> Livius 4.57.5, 8.23.15, 9.38.14.: „nocte deinde silentio, ut mos est...”

<sup>153</sup> XII t.t. VIII. 26. „...ne qui in urbe nocturnos coetus agitare.”

<sup>154</sup> Livius 39.8.-18.

<sup>155</sup> Apuleius: Apologia I

<sup>156</sup> Mommsen 677. o., Zlinszky, *Büntetőjog*: 295. pont

emeltek vádat,<sup>157</sup> illetve a vádat Sicinius Aemilianus nem saját nevében, hanem az akkor még serdületlen unokaöccse Sicinius Pudens nevében terjesztette elő. Mivel a feljelentő még serdületlen volt, így hamis vád esetén nem lehetett sem őt, sem a nevében eljárót felelőségre vonni. Sicinius Pudens a vádlott feleségének kisebbik gyermeke volt és a peradatok szerint még éppen a serdületlenség előtt állhatott, mivel tudjuk, hogy Pudentilla 13 évig volt özvegy. Apuleius szerint merőben új szokás volt „...más nevében tenni feljelentést” azonban ezt a római jogi szabályok nem igazolják. A magánjogi perben természetes volt a képviselő, főleg ha a peres fél gyámság alatt állt. Közbüntető ügyben a feljelentést bárki, még rabszolga<sup>158</sup> is megtehetette, ehhez nem volt szükség képviselőre, de nem is zárta ki a római jog. Ugyanakkor az eljárás során a vádbeszéd szükségessége azt támasztja alá, hogy jelen ügyben nem egyszerűen csak feljelentés történt, hanem vádemelés és vádképviselő is, amihez nyilvánvalóan cselekvőképesség volt szükséges. Tehát abban, hogy a gyám járt el az ügyben Apuleius vélekedésével ellentétben nincs semmi meglepő. Azt, hogy erre meg volt a lehetőség alátámasztja *a contrario* az is, hogy annak ellenére, hogy Claudius Maximus felhívta a vádló képviselőjét arra, hogy saját nevében terjeszse elő a vádat,<sup>159</sup> ő azonban ettől – bár először megígérte – végül elzárkózott, ennek ellenére az eljárás mégis lefolytatásra került. Ha nem lett volna lehetőség a képviselőre, akkor az ügy érdemi vizsgálat nélkül lezárásra került volna.

A római jogban kezdettől fogva alapelv volt, hogy a felperes/vádló kötelessége volt állításainak igazolása (bizonyítási teher). Az alperes/vádlott részéről elegendő volt a pusztá tagadás, ahogy egy helyen Apuleius is utal erre: „Semmi kedvem, de semmi szükségem sincs rá, hogy megmondjam. Bizonyítsd de csak te magad, hogy arra a célra vettem őket, amivel vádolsz.”<sup>160</sup> Ezzel ellentétben, de valótlán Apuleius azon állítása, hogy a hallgatás automatikusan beleegyezést jelentett volna,<sup>161</sup> ezt mint általános szabályt a római jog nem ismerte, csak bizonyos kivételes helyzetekben volt erre lehetőség. Apuleius azonban mint filozófus nyilván nem érte be a pusztá tagadással, hanem támadásba lendült, amit a fenti csúsztatással magyarázott.

A bizonyítási eljáráshoz tartozott a tanúvallomások beszerzése is, ezek főszabályként közvetlenül a bíróság előtt hangzottak el (közvetlenség elve). A per egyik érdekessége, hogy a vád koronatanúját, azt a rabszolgát aki a mágia áldozataként jelentettek be, végül nem tudták a perben kihallgatni, mivel – véletlenül vagy szándékosan – betegségére hivatkozással eltávolították a városból

<sup>157</sup> Apuleius: Apologia 1

<sup>158</sup> Livius 32.26.9.: Kr. e. 189-ben

<sup>159</sup> Apuleius: Apologia 2

<sup>160</sup> Apuleius: Apologia 32

<sup>161</sup> Apuleius: Apologia 3

és a rendelkezésre álló idő nem volt elég az előállításához.<sup>162</sup> Az ájulás okáról – az állítólagos mágikus szertartásról – a vád szerint csak ez a rabszolga és a vádló Sicinius Pudens tudott, aki állítólag jelen volt amikor a vádlott elvégezte a mágikus szertartást. Őt azonban nem lehetett kihallgatni, mivel ő volt formálisan a vádló,<sup>163</sup> Apuleius pedig tagadta, hogy az ‘áldozat’ bármiről is tudhatott volna. Ezért – bár a római perrendben ugyan volt lehetőség a tárgyalás elhalasztására – jelen ügyben valószínűtlen, hogy emiatt halasztásra került volna sor. A tanúvallomásokkal kapcsolatban Apuleius utal arra is, hogy a vád még több rabszolgát is tanúként állított, akik a vádlott mágiája áldozatai lettek, de a vádlott szerint a vád képviselője felszabadításuk ígéretével vette rá őket a hamis tanúvallomás megtételére. Mivel végül mégsem állította őket elő a vád, így ez a kérdés nem is került vizsgálatra.<sup>164</sup> Találunk utalást írásbeli vallomás tétel lehetőségére is, amit a vád arra használt ki, hogy a közismerten részeges tanúnak ne kelljen a bíróság előtt szerepelnie.<sup>165</sup> A védőbeszéd azonban megcáfolta, hogy a tanú távol lett volna a tárgyalás napján, ezért írásbeli vallomását feltehetően kirekesztették a bizonyítékok közül.

A perben itt is eljártak segédszemélyek, a vád oldalán találunk szónokokat<sup>166</sup> és ügyvédek is.<sup>167</sup> Újdonság, hogy ezekkel az eredetileg ingyenesen végzett tevékenységekkel kapcsolatban, melyeket a római jog az ingyenes *mandatum* fogalma alá vont, itt már megjelent az ellenérték. A konkrét szerződéseket azonban nem ismerjük, így a visszterhességre utalások: „jól megfizetett szószólók”, „csak haszonlesésből, jó pénzért”, „efféle habzó szájú emberek áruba bocsátják nyelvük kígyómérgét”,<sup>168</sup> lehetnek a védelem oldaláról szándékos túlzások is. A vádlottnak is lehetősége lett volna védőt és szónokot igénybe venni, de Apuleius is rendelkezett jogi ismeretekkel, így erre nem volt szüksége, másrésztől személyes védekezése kellett ahhoz, hogy filozófiai nézeteit kifejtthesse. Védekezése az akkor a filozófia részének tekintett formális logika segítségével történt: a vádat előtt egyes vádpontokra bontotta, az egyes pontok már önmagukban sem tekinthetők bűncselekményeknek, ezek mindegyikét külön-külön megcáfolta, majd ebből egyenesen következik, hogy ha a részek hamisak akkor az egész állítás sem lehet igaz, tehát alaptalan a vád! Ez nem más mint egyes csúsztatás, hiszen a vádlott testi szépsége, a közöttük lévő nagy kor különbség, a vádlott jártassága a szavak és a szerelmes költészet világában, a vád-

---

<sup>162</sup> Apuleius: Apologia 44

<sup>163</sup> Apuleius: Apologia 45

<sup>164</sup> Apuleius: Apologia 46-47

<sup>165</sup> Apuleius: Apologia 58-59

<sup>166</sup> Apuleius: Apologia 3

<sup>167</sup> Apuleius: Apologia 48: „causidicus”: azaz okát-mondóknak nevezi az ügyvédek, 74

<sup>168</sup> Apuleius: Apologia 3

lott szorult anyagi helyzete és az özvegy tehetős volta, a vádlott világot járt volna, az ebből faladó érdekes és lebilincselő történetei, tapasztalatai összességében nem zárják ki azt, hogy Apuleius el tudta érni azt, amit a többi – Apuleius szemében egyértelműen műveletlen és talán a földművelésből élő, tehát nem túl kalandos életet élő – kérő nem tudott elérni. Az más kérdés, hogy ennek mai ismereteink szerint semmi köze sincs a mágiához, amiről a vád szólt.

Bár írásbeli kérelemre indult, maga az eljárás szóbeli volt: a vádat és az azt alátámasztó írásos bizonyítékokat is szóban ismertették és a védekezés is szóban folyt. Az eljárás nyelve a latin volt, de egyes írásbeli bizonyítékok eredetiben – görögül – kerültek felolvasásra, ami bizonyítja a művelt rétegek két-nyelvűségét. A beszédek idejét – mivel az ókorban általában sok idézettel és hosszan beszéltek – korlátozták és azt vízórával mérték.<sup>169</sup> Szokásos volt az is, hogy a védelem több időt kapott mint a vád, Apuleius is utal arra, hogy még rengeteg ideje van ezért arról is részletesen beszél, amit elég lenne egy mondattal elintézni.<sup>170</sup> A vád, illetve védőbeszédbe beleszótták, de az időbe nem számított bele, az írásbeli bizonyítékok ismertetése, ilyenkor a felolvasás idejére a vízórát általában megállították,<sup>171</sup> de Apuleius egyszer még azt is megengedhette magának, hogy ezt ne kérje, mivel még bőségesen volt ideje.<sup>172</sup> A felolvasást nem a beszédet tartó, hanem egy tőle független személy, de az ő utasítási alapján végezte.<sup>173</sup> Az eljárásban – ellentétben a magánjog hatálya alá tartozó perekkel – az eljárást vezető magisztrátus nem csak döntött az ügyben, de kérdéseivel tevékenyen részt is vett az ügy tisztázásában (*cognoscere-cognitio*) Apuleius kifejezetten idézte is egyszer védekezése alátámasztásául az eljárást vezető Maximus korábbi keresztkérdéseit.<sup>174</sup>

A bizonyítékok között említettük már az okirati bizonyítékokat is, a vádlott verseit, értekezését, az érintettek levelezését melyeket felolvasással tettek a per anyagává. Okirattal tudta a védelem Pudentilla életkorát is igazolni, ami alig haladta meg a 40 évet, tehát a korkülönbségre alapozott vád máris összeomlott! Kezdetben a római jog ugyan nem ismert semmilyen személyi nyilvántartást, egy személy kora és státusza csak tanúkkal volt bizonyítható. A provinciái jogélelet ezekre a személyi jogi kérdésekre talált egy viszonylag egyszerű, ugyanakkor kellően biztonságos megoldást. Az újítás Egyiptomból indult ki, ahol az írásbeliségnek és a nyilvántartásoknak már ekkor is évezredes hagyománya volt, majd ez a megoldás gyorsan elterjedt más provinciákban is. A megol-

<sup>169</sup> Apuleius: Apologia 28

<sup>170</sup> Apuleius: Apologia 28

<sup>171</sup> Apuleius: Apologia 37

<sup>172</sup> Apuleius: Apologia 94

<sup>173</sup> Apuleius: Apologia 37-38

<sup>174</sup> Apuleius: Apologia 48

dás egyfajta „születési anyakönyvi kivonat”: a *pater familias* gyermeke születését bejelentette a hivatalos helyen, ami itt a helytartó hivatala volt. Erről a római állam képviselője egy hivatalos igazolást adott ki, melyben feltüntették a gyermek nevét, születési idejét és szüleit is. A kiállított irat közokirat volt, bár ekkor még nem fűződött hozzá törvényi vélelem, de gyakorlatilag bizonyító ereje nehezen volt megkérdőjelezhető. A természeti katasztrófák okozta pusztulást hivatott kiküszöbölni az a megoldás, hogy az irat rögtön két példányban készült, egyik példánya az állam őrzetében maradt, a másik pedig az érdekelnél. Az okirat hordozója itt már nem a papirusz, hanem a sajátosan római viasztábla volt. A viasztáblát kezdetben tipikusan a magánjog az általában rövidebb időre szóló feljegyzésekre fejlesztette ki. A viasztábla előnye volt újra felhasználhatósága a feljegyzés letörlésével. Ugyanakkor ez volt a hátránya is: a szöveg eredetiségét így semmi sem garantálta. Erre azonban végül szellemes megoldást találtak a rómaiak, melyet a Kr. u. 61-ben keletkezett SC. Neronianum már elő is írt:<sup>175</sup> a viaszt egy kerettel ellátott fatáblába tették, majd az írás végeztével két ilyen táblát egymásnak fordítva és a kereten fűrt nyílásokon átvezetett, majd a tábla hátoldalát lévő viaszba be- és lepecsételt zsinórral megakadályozták a tábla szétnyitását és így a szöveg átírását. Hogy a tábla belső részére írottak megismerhetők legyenek a pecsét feltörése vagy a zsinór elvágása nélkül is, ezért a külső részen lévő viaszra tartalmi kivonatot írtak, amit néha egy harmadik már csak egyik oldalán rögzített táblával zártak le. Vita esetén a bíróságon meg lehetett tekinteni a belső (eredeti) szöveget. Ez a megoldás egy egyszerű, viszonylag biztonságos<sup>176</sup> és olcsó íráshordozó kifejlesztését jelentette. Ez a magánjogban kifejlesztett hordozó vált aztán a provinciai gyakorlatban a születést bizonyító közokirattá. Ezt az indokolhatta, hogy elsősorban a magánfél érdeke volt, hogy születést és saját státuszát később bizonyíthassa, ehhez egy kicsi, könnyen mozgatható iratra volt szükség, amely követelményeknek a viasztábla nagyszerűen eleget tett.

## Összefoglalás

Bár egy védőbeszéből nem derülhet ki a perben hozott döntés és más források sem tudósítanak közvetlenül az eredményről, azonban kijelenthetjük, hogy a per a vádlott felmentésével végződött. Erre nemcsak a védőbeszéd magabiztosságából következtethetünk (a vád cáfolata általában részleteiben, az elnöklő Claudius Maximus érdeklődése a filozófia iránt, mely biztosította jóindulatát), de

<sup>175</sup> Pólay, *A dáciai viaszostáblák szerződései...* 41. o.

<sup>176</sup> Bár a végrendelet és okirat hamisítás már régebben is ismert volt vö.: Livius 39.8.7.

Apuleius későbbi életútjának azon adatából, miszerint továbbra is szülővárosában élt, több sikeres művet is írt, szobrokat állítottak neki, amit az elítélés kizárt volna. A legdöntőbb érv azonban az, hogy később a provincia vallási életében is szerepet játszott, amit az elítélés teljesen kizárt volna. Apuleius későbbi sikerei híressé és ismertté tették, a védőbeszédben pedig filozófiája tömören és közérthetően került leírásra, így mint népszerű mű egészben megőrződött az elmúlt évezredekén át, így egyben mint egy első kézből származó forrás maradt ránk a Kr. u. II. századból.

### Irodalomjegyzék

Apuleius: *A világról*. Magyar Könyvklub, Budapest, 2003.

Apuleius: *Apologia* [http://www.intratext.com/IXT/LAT0533/\\_IDX001.HTM](http://www.intratext.com/IXT/LAT0533/_IDX001.HTM) 2006. 05.11.

*A tizenkét táblás törvény töredékei*. (Fordította és összeállította: Zlinszky János) Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.

The Attic Nights of Aulus Gellius. (Fordította John C. Rolfe) The Loeb Classical Library, London, 1982.

Livius: *Ab urbe condita*. (Fordította: B. O. Foster, F. G. Moore, E. Sage, A. C. Schlesinger) The Loeb Classical Library, London, 1984.

Paulys: *Realencyclopädie der Classischen Altertumwissenschaft*. Alfred Druckenmüller Verlag, München, 1899. (Változatlan kiadás: München, 1991.)

Alföldy Géza: *Római társadalomtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

Mommsen, Theodor: *Römisches Strafrecht*. Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz, 1955.

Sáry Pál: *Bűnvádi eljárások az Újszövetségben*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Pólay Elemér: *A dáciai viaszostáblák szerződései*. KJK, Budapest, 1972.

Zlinszky János: *Állam és jog az ősi Rómában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996.

Zlinszky János: *Római büntetőjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.

### Zusammenfassung

*Apuleius ist in der Provinz von Africa gegen 125 n.Ch. geboren und nach Vollendung seiner Ausbildung in Carthago und Athen wurde er ein platonischer Philosoph. Nach seinen Rundreisen im Osten und einem weiteren Aufenthalt im Rom, kehrte er in seine Heimatstadt, wo er Vorlesungen im Bereich der Philosophie mit grossem Erfolg gehalten hat, zurück. Später hat er in der Stadt Oea eine reiche Witwe namens Aemilia Pudentilla – die schon 13 Jahre nach dem Tod ihres Mannes allein gelebt hat – geheiratet. Einige Männer dieser Stadt behaupteten, dass die Heirat nur mit Hilfe der Zauberei zustande gekommen ist, und haben einen Strafprozess gegen Apuleius vor dem*

*Procurator der Provinz Claudius Maximus eingeleitet. Die Verteidigungsrede von Apuleius hat die Jahrhunderte überlebt, wahrscheinlich hauptsächlich durch seinen philozophischen Inhalt. Dadurch können wir wertvolle Informationen über rechtlichen Fragen gewinnen.*

*Die Klage war die Zauberei (magia), das schon vor uralten Zeiten (mindestens vom XII Tafelngesetz) im römischen Recht mit einer Kapitalstrafe bedroht war. Das Gerichtsforum in den Provinzen war das Gericht des Statthalters. Der Prozess begann mit einer Klageschrift gefolgt von einer mündlichen Beweisaufnahme. Die zwei wichtigsten Standpunkte der Verteidigung waren: Der Kläger hat einen – von der Witwe – geschriebenen Brief zitiert: „Apuleius magus und er hat mich verzaubert“. Aber der Brief – im Übrigen von der Frau an ihren Sohn geschrieben – lautete anders: sie hat nicht ihre eigene Meinung geschrieben, sondern zitierte nur die Meinungen der Gegner des Apuleius, also kein Beweis gegen den Angeklagten! Anderer Beweis für die Feisprechung war der Heiratsvertrag selbst: damit konnte der Angeklagte leicht beweisen, das die Heirat ihm keine finanziellen Vorteile verschafft hat. Er hat nur geringes Mitgift bekommen und zwar in einer Weise, das es eine dos receptitia war, also nach dem Tod der Frau konnten ihre Kindern das Ganze zurückfordern. Von der Klägern wurde der große Altersunterschied zwischen dem Mann und der Frau als ein weiteres Beweis für Zauberei betrachtet. Apuleius konnte aber mit der Geburtsurkunde seiner Frau leicht beweisen dass sie nur ca. 40 Jahre und bestimmt nicht 60 Jahre alt war, somit war der Unteschied gar nicht so groß (Apuleius war ca. 33-38 Jahre alt) das er zur Heirat eine Zauberei benötigt hatte.*

## BENTHAM UTILITARIZMUSA

HEGYI SZABOLCS\*

### Bevezetés

A modern gyakorlati filozófia megkerülhetetlen vonulata az utilitarizmus, a haszonelvűség. Jeremy Bentham (1748-1832), az elmélet kidolgozásával meghatározó, máig tartó befolyást gyakorolt a gyakorlati gondolkodás mikéntjére. Az utóbbi bő két évszázadban a haszonelvűség fényes karriert futott be, hosszú ideig egyeduralgó volt az angolszász gyakorlati filozófiában, s ha az utóbbi időben vissza is szorult, ez korántsem jelenti azt, hogy túlléphetnének rajta, s hogy a továbbiakban csupán az eszmetörténészek érdeklődésére tarthatna számot.

Bevezetés gyanánt a legcélszerűbb néhány szót szólni magáról Benthamról, és arról a korról, amelyben az elmélet megszületett.<sup>1</sup> Bentham mintha csak a francia felvilágosodás filozófusa lett volna:<sup>2</sup> gondolkodásmódjára a racionalizmus volt jellemző, és élesen szemben állt az akkoriban formálódó angol konzervativizmussal. Megingathatatlanul hitt abban, hogy az emberi világ javítható, és javulni is fog az enciklopédikus, ténybeli tudás mennyiségének növekedésével, illetve az osztályozásukra és felhasználásukra vonatkozó elveknek a kikristályosodásával. Ezzel párhuzamosan kritikusan szemlélt mindent, ami pusztán a hagyományon alapult, vagy amit egyszerűen csak azért tartottak értékesnek, mert hosszú ideje létezik, mert mindebben elsősorban a tudatlanságot és szellemi restséget látta. Ennek a szemléletnek a háttérében az a jellegzetesen modern gondolat áll, hogy az emberi világ ügyei mindenekelőtt emberi erőfeszítéseket igényelnek: a gyakorlati problémák megoldása kizárólag az ember, és az emberi közösségek dolga, és egyáltalán nem valamilyen misztikus (tradicionális), vagy transzcendens ügy.

A hagyományos, tradíciókban gyökerező intézmények és gyakorlatok közül legélesebb kritikáinak célpontja a korabeli angol jog volt. Nem véletlen,

---

\* DR. HEGYI SZABOLCS

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Timothy Fuller: 'Jeremy Bentham és James Mill. (282-287. o.) In: Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története. II.* Európa, Budapest, 1994, 282-315. o.

<sup>2</sup> Jellemző adat, hogy Bentham legjelentősebb politikai filozófiai értekezése, a *Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe*, először a francia forradalom kitörésének évében jelent meg.



hogy Bentham, bár Oxfordban jogot tanult, s egy darabig praktizált is ügyvédként, műveivel elsősorban a „Törvényhozóhoz” kívánt szólni, a törvényhozást, s nem a bíróságot tekintve egy racionális jogrendszer szempontjából elsődleges fontosságú intézménynek.<sup>3</sup> Bentham „nagyban” gondolkodott: a társadalom, a politikai közösség egészének érdeke lebegett a szeme előtt. Elsősorban nem praktikus tanácsokkal kívánt szolgálni az egyéni cselekedetek vonatkozásában, hanem egy olyan gyakorlati elv kidolgozásán munkálkodott, ami különösebb erőfeszítés nélkül alkalmazható az egyéni cselekvésben, de még inkább a társadalom politikai irányításában, az egyéni cselekvések feltételeinek kialakításában, azaz egy tudatosan kialakított jogrendszer megtervezésében.

Másrészt, jellegét tekintve, a haszonelvű érvelés a cselekvés megítélése szempontjából azok következményire helyezi a hangsúlyt, azaz konzekvencialista. A cselekvés erkölcsi minőségét annak várható következményeiből vezeti le, nem pedig múltbeli tényekből. Például ha ígéretet tesz, annak betartása az utilitárius szerint nem azért helyes, mert az ígéret múltbeli ténye önmagában elegendő cselekvési indokot képezne, hanem mert ezen a módon kerülheti el a szőszegésből esetlegesen rá háramló hátrányokat. Ennek a megközelítésnek a vonzereje azon alapul, hogy a konzekvencializmus egy objektivista gyakorlati filozófia, mivel a várható következmények mérlegelése révén biztos, objektív mércét kíván biztosítani cselekedeteink megítéléséhez (szoros összefüggésben természetesen azzal, hogy a cselekvés következményeit azok hasznossága szempontjából ítéli meg).

Harmadrészt az utilitarizmus jellegzetesen individualisztikus gyakorlati filozófiai tanítás. Attól ilyen, hogy az egyéni jólét (well-being) növelését teszi meg a cselekvés általános céljának, illetve a cselekvések, törvények és intézmények megítélésénél az egyének életére gyakorolt hatásukat vizsgálja. Az egyéb társadalmi célokat, mint például az igazságosságot, az egyenlőséget, vagy a politikai identitás megerősítését, nem önmagukban tekinti értékesnek, hanem csak annyiban, amennyiben hozzájárulnak az egyéni jólét növeléséhez. Individualizmusról beszélhetünk mind módszertani, mind etikai értelemben, és az utilitarizmusra mindkettő jellemző. A módszertani individualizmus az a nézet, mely szerint a cselekvés minden esetben csak az egyének vonatkozásában értelmezhető.

<sup>3</sup> Bentham nem volt egy kimondottan rendszeres szerző, írásai töredékesek, vázlatosak, tervezetek. Legfontosabb politikai filozófiai művei a következők: *A Comment on the Commentaries*. (Ed. by J. H. Burns – H. L. A. Hart) Athlone, London, 1977; *A Fragment on Government*. (Ed. by J. H. Burns – H. L. A. Hart) Athlone, London, 1977; *Of Laws in General*. (Ed. by H. L. A. Hart) London, Athlone, 1970; *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. (Ed. by J. H. Burns – H. L. A. Hart) Clarendon, Oxford, 1996. [Ez utóbbi részletei magyarul: Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe. In: *Brit moralisták a XVIII. században*. (Szerk.: Márkus György) Gondolat, Budapest, 1977. A továbbiakban: Bentham: *Bevezetés...*]

Nem létezik semmiféle sui generis kollektív entitás, amely tagjaitól elkülönülten tudna tenni bármit is. Az etikai individualizmus szerint pedig az erkölcsi fogalmak is csak az egyénnel kapcsolatban értelmezhetők, és semmi sem lehet jó vagy rossz bármilyen közösség vonatkozásában, hacsak nem annak tagjai szempontjából. Bentham szavai jól példázzák mindkét álláspontot: „A közösség fiktív test, amely az egyes személyekből tevődik össze, kiket úgy tekintünk, mint akik mintegy annak tagjait alkotják. Miben áll akkor tehát a közösség érdeke? – azon külön-külön tagok érdekének összegéből, akikből összetevődik.”<sup>4</sup> És még hozzátézi: „Hiábavaló a közösség érdekéről beszélni, ha meg nem értjük, mi az egyén érdeke.”<sup>5</sup>

Végül hozzátéhetjük mindehhez, hogy a haszonelvű okoskodás, tartalmát tekintve, mindennapi és általános ismérve a gyakorlati érvelésnek és a cselekvésnek. Minden cselekvés tekintetében releváns lehet ugyanis a várható hasznok (előnyök) és költségek (hátrányok) mérlegelésének eredménye, bizonyos esetekben pedig jóformán csak ez számít. Ebben a tekintetben a stratégiai cselekvésnek, mint a racionális cselekvés egyik fő megnyilvánulásának a természetére mutat rá, így közvetlenül a gyakorlat számára kínál támpontot. Ezzel a jellegzetességgel kapcsolatban érdemes kitérni arra, hogy az utilitarizmus egy ideje defenzívába szorult. Korántsem arról van szó, hogy elvesztette volna a meggyőző erejét, vagy hogy irrelevánssá váltak volna az alapját képező megfontolások, hanem inkább arról, hogy a gyakorlat meghatározott területeire kellett korlátoznia következtetéseit. Itt a cselekvéseknek éppen arra a csoportjára gondolok, ahol a következmények felőli indoklásnak és a hasznok, illetve károk mérlegelésének kitüntetett szerepe van. Abból a feltevésből indulok ki tehát, hogy a haszonelvű, illetve konzekvencialista indokok csak bizonyos típusú cselekvések esetében bírnak a szükséges igazolóerővel, egyéb esetekben viszont alulmaradnak a más jellegű indokokkal szemben. Ez pedig azzal a következménnyel jár az utilitarizmusra nézve, hogy pontosan meg kell húzni azokat a határvonalakat, amelyekben belül érvényességre tarthat számot. Sőt, végeredményben arra kívánok rámutatni, hogy az utilitarizmust nem akkor értelmezzük a leghelyesebben (és leginkább autentikusan), ha erkölcsfilozófiának, hanem ha politikai filozófiának tekintjük.

Az eddigiekben körvonalazott perspektívából mindazonáltal egy nagy ívű filozófiai hagyomány körvonalazódik, amelyet méltányosan és a súlyának megfelelően kell elemezni. Innen és ilyen körülmények között válik fontossá, és talán lehetővé is, hogy a magját, avagy a kiindulópontját képező elveket újból fontolóra vegyük, és esetleg helyesebben ítéljük meg őket, mint azt a kiinduló-

<sup>4</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, IV., 682. o.

<sup>5</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, V., 682. o.

ponton, vagy éppen azóta tették. Dolgozatomban nem a történetre fogok koncentrálni, hanem azokra az elvekre, amelyekre Bentham az utilitarizmus eredeti koncepcióját fölépítette. Ha el akarjuk választani egymástól az utilitarizmus tartható és tarthatatlan elemét, kézenfekvőnek tűnik mindenekelőtt a forrásait fürkészní.

A klasszikus gyakorlati filozófia azt az erkölcsi kérdést helyezte a középpontba, hogy mi számít az élet kitüntetett, leginkább értékes, megvalósításra érdemes formájának. E kérdés megválaszolását előfeltételezi minden gyakorlati reflexió, ami a társadalom és a politika további kérdéseit érinti. Erre a kérdésre tekintettel lehet megválaszolni azt, hogy mi a szerepe például a családnak vagy a vallásnak az egyén életében, vagy hogy miként kell kialakítani a gazdasági környezetet, vagy hogyan kell berendezni és működtetni a nyilvános szférát jogi és politikai intézményekkel. Utóbbiak feladata, hogy a jó élet kitüntetett formájának megfelelő magatartást és cselekvést támogassák, hogy a jó életet élő polgárokat megvédjék, és hogy fenntartsák a jó élet megvalósításához szükséges társadalmi intézményeket és gyakorlatokat. A politikai intézmények és a jog szerepe ebben a perspektívában gyakorlati szempontból tehát kiemelkedő, teoretikus szempontból viszont másodlagos: a gyakorlati filozófia a jó élet, a kiválóság kérdése körül forog. Mindez persze azon az előfeltevésen alapul, hogy a kiválóság, a jó élet, az állampolgári erények és az erkölcsi értékek tekintetében széleskörű, általános egyetértés uralkodik a társadalom tagjai között.<sup>6</sup>

Az újkor elején megváltozó helyzetet John Rawls nyomán „az ésszerű pluralizmus tényének” nevezhetjük.<sup>7</sup> A pluralizmus az életformák változatosságára, a jó életről alkotott felfogások különbözőségére és arra utal, hogy az egyéni életcélok meghatározása individuálissá vált. A jó életről vallott felfogása az embernek az arra vonatkozó elképzeléseit jelöli, hogy mi ad értelmet az életének, mitől lesz az tartalmas, mire kell törekednie és mit kell tennie ahhoz, hogy értékes legyen. De ez a pluralitás önmagában még nem újdonság. Attól válik igazán jelentőssé és megkerülhetlenné, hogy a jó élet különböző felfogásai nem tekinthetők nyilvánvalóan ésszerűtlennek, hogy hiányoznak azok a kényszerítő erejű érvek és indokok, amelyek alapján bármely felfogást általános érvénnyel el lehetne utasítani, ki lehetne zárni a választható életformák közül, vagy amelyek alapján egy adott elképzelés híveit meg lehetne győzni nézeteik helytelenségéről. Éspedig pont azért hiányoznak ezek a végső érvek, mert a 'jó' fogalma elveszítette azt a közös jelentését, amit korábban mindenki egyaránt osztott.

---

<sup>6</sup> Simmonds: *i. m.* 6. o.

<sup>7</sup> John Rawls: *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York, 1996, 54. o.

Ilyen helyzetben a politikai intézmények és a jog kialakítására vonatkozó elképzelések kerülnek a gyakorlati filozófiai érdeklődés középpontjába. Ha ugyanis a jó életre vonatkozó kérdés az egyén magánügyévé válik, akkor a jog és a politikai intézmények feladata nem lehet többé az, hogy a kiválóságnak valamelyik, per definitionem partikuláris felfogását támogassák, hanem csak az, hogy olyan feltételeket körvonalazzanak, olyan kereteket rögzítsenek, amelyekben belül az egyének háborítatlanul elvégezhetik a nekik megfelelő életforma kiválasztását és törekedhetnek a megvalósítására. A feladat továbbra is az, hogy az állampolgárokat megvédjék, de immár nem azoktól, akik a közösen osztott jó életformát megkérdőjelezik, hanem azoktól, akik saját elképzeléseiket akarják rákényszeríteni másokra. Ennek az új helyzetnek a jelentőségét leginkább a válásháborúk mutatják meg. A politikai filozófia elsődlegessé válását jól jelzi, hogy a „jó” fogalmánál fontosabbá válnak a „jog”, valamint az „igazságosság” és az „egyenlőség” fogalmai. Ezek érzékelhetően nem utalnak közvetlenül a kiválóság semmilyen felfogására, hanem inkább megengedik azok pluralitását. (A pluralizmussal való szembenézés alternatívája a felszámolására irányuló törekvés, ám a történelem nem egy esettel példázza, hogy ez még a legsúlyosabb áldozatok árán sem lehetséges.)

Ám a megoldás alapjául szolgáló előfeltevés, nevezetesen hogy ha másban nem is, abban alapvető egyetértés áll fenn az emberek között, hogy az élet végcélja a boldogság, maga is egy vitatható erkölcsi állítás. De tegyük föl, hogy az utilitarizmus nem erkölcsi, hanem politikai elmélet. Ebben az esetben az a már említett feladat vár megoldásra, hogy a partikularitás és az egyet nem értés körülményei között is szükség van olyan méltányos nyilvános döntésekre és szabályokra, amelyeket a különböző felfogásokat valló emberek elfogadhatnak cselekvéseik során. Az utilitarizmus azzal válaszol a kérdésre, hogy olyan morálishozalmakat ajánl a döntéshozatal szempontjainak, mint a „boldogság”, „gyönyör”, „haszon”, melyek segítségével a különböző erkölcsi felfogások összemérhetők. Így nincs kitüntetve, sem elnyomva inherens módon egyetlen felfogás sem, mivel pusztán az alapján teszünk köztük különbséget, hogy mekkora haszonnal járnak együtt. A különböző erkölcsi felfogások egyszerűen különböző preferenciákat jelenítenek meg.

Érdeemes figyelni arra, hogy Bentham megoldása azon alapul, hogy különbözőnek tekintett fogalmakat vesz egy kalap alá. A fenti meghatározás szerint azonos értelemben használja a jó, a boldogság, az élvezet, az előny és a haszon kifejezéseket.<sup>8</sup> Ez az azonosítás csak akkor elfogadható, és csak akkor működik, ha a lehető legáltalánosabb fogalmaknak tekintjük őket, amelyek nem

---

<sup>8</sup> A félreértések elkerülése végett jegyezzük meg, hogy az utilitarizmusban ezek a fogalmak sohasem pusztán anyagi vagy fizikai gyönyörökre utalnak.

kötődnek semmilyen partikuláris vagy meghatározott felfogáshoz sem. A „fogalom” és „felfogás” kifejezéseket itt sajátos értelemben használom: megkülönböztetésük lehetővé teszi, hogy olyan absztrakt elveket kezeljünk, amelyeknek különböző, versengő értelmezései lehetnek.<sup>9</sup> Jelenlegi céljaink szempontjából ez azt jelenti, hogy ragaszkodhatunk a hasznosság elvéhez akkor is, ha eltérő következtetéseket vonunk le belőle a konkrét cselekedeteink vonatkozásában. Vagy megfordítva, ha különbözőképpen is ítélünk meg egyes cselekedeteket, a nézeteltérésünk nem feltétlenül lesz irracionális, nézeteink nem lesznek feltétlenül összemérhetetlenek, amennyiben egyaránt kitarunk a hasznosság elve mellett. Továbbá: a hasznosság absztrakt elve megengedi, hogy egyéni preferenciáink a lehető legváltozatosabbak legyenek, és még ha az egyes preferenciák szembe is kerülnek egymással, az elv ésszerű támpontot kínál a rangsorolásukhoz.

A kifejezések azonosítása körében külön ki kell térni arra, hogy Bentham nem tesz különbséget a „jó” és a „helyes” fogalma között sem. Az olyan szavak, mint a kell, a helyes és a helytelen, csak akkor bírnak számára jelentéssel, amennyiben a hasznosság princípiumával való megegyezés vagy meg nem egyezés értelmében használjuk őket.<sup>10</sup> Míg Benthamnek az előbb említett eljárása elméletének előnyére válik, addig ez utóbbi, véleményem szerint, inkább gyengíti azt. Mégpedig azért, mert a „jó” és a „helyes” megkülönböztetése elengedhetetlen ahhoz, hogy számot tudjunk adni a mindennapi erkölcsi tapasztalatnak egy fontos aspektusáról: azokról a nem ritka esetekről, amikor egy cselekedet vitathatatlanul jó, mégsem volna helyes megtenni, vagy amikor egy cselekedetet akkor is helyes megtenni, ha semmi jó nem származik belőle, vagy annak ellenére is meg kell tenni, hogy azt egyáltalán nem tartjuk jónak. Azt gondolom, ez az egyik legkritikusabb pontja az utilitarizmusnak.

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az utilitarizmus terminológiai készlete azt lehetővé teszi, hogy a cselekvések, különösen a hivatalos, intézményes gyakorlati döntések igazolása semleges lehessen a partikuláris érdekekkel szemben. Nem kötelezi el magát a jó tartalmi felfogása mellett, és mivel Bentham elsősorban a közösség boldogságának előmozdításában jelöli meg a hasznosság elvét, annak nem kell igazolást találnia valamely különálló egyén vagy csoport vonatkozásában.<sup>11</sup>

Szót kell ejteni végül arról a filozófiai antropológiáról is, amely az utilitarizmus háttérében meghúzódik. Arról a felfogásáról, mely szerint az ember mindenekelőtt önérdékkövető lény, cselekedeteit elsősorban saját személyes céljainak megvalósítása vezérli. Félreértés volna azt gondolni, hogy ez egysze-

<sup>9</sup> Ronald Dworkin: *Law's Empire*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1986, 70. o.

<sup>10</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, X., 683-684. o.

<sup>11</sup> Fuller: *i. m.* 290-291. o.

rően önző lényként állítja be az embert. Inkább arról a sokkal realisabb nézetről van szó, hogy az embert korlátozott önzetlenség jellemzi: se nem ördög, se nem angyal. Ha korlátlanul önző volna, teljesen kilátástalan vállalkozás volna normatív elveket keresgélni a cselekvés terén, ha viszont korlátlanul önzetlen lenne, akkor meg fölösleges volna ilyen vállalkozásba fogni. Az a tény, hogy az ember e két véglet között valahol félúton található, egyszerre teszi lehetővé és egyben szükségessé, hogy cselekvésének megpróbáljunk racionális határokat szabni.<sup>12</sup> A korlátozott altruizmus, vagy éppen az önérdék-követés előtérbe állítása azt az újkortól jellemző összefüggést hangsúlyozza, hogy ha az egyén maga dönti el, neki mi a jó, mit tart a jó élet részének, akkor teljesen természetes az, hogy alapvetően a saját preferenciái szerint, saját céljai érdekében cselekszik. Ez természetesen nem zárja ki, hogy kitüntetett jelentőséget tulajdonítson mások érdekeinek és céljainak, különösen azokénak, akik közel állnak hozzá. Sőt azt sem, hogy olyan érdekeket és célokat is figyelembe vegyen, amihez személyesen semmi köze, hovatovább olyasmit is, amit esetleg közjónak vagy közérdeknek nevezhetünk.

Hogy az önérdékkövetés mennyire nem az önzést jelenti, jól mutatja az a felosztás, amit Bentham a motívumok között bevezet. Eszerint ugyanis a motívumok lehetnek szociálisak, disszociálisak és önérdékűek, annak megfelelően, hogy kinek vagy kiknek az érdekeire tekintettel váltanak ki cselekvéseket.<sup>13</sup> Egy későbbi ponton pedig a következő megjegyzést teszi: „[E]lismérjük: az egyedüli érdekek, amelyeknek figyelembevételére az ember mindenkor és minden alkalommal bizonyosan megfelelő motívumokat talál, a sajátjai. Mindazonáltal nincsen olyan alkalom, amelyben az embernek ne lenne némi motívuma más emberek boldogságának figyelembevételére.”<sup>14</sup>

Érdeemes egy-egy pillantást vetni a meghatározás egyes elemeire. Bentham nem hagy kétséget afelől, hogy célja egy általános normatív cselekvéselmélet kidolgozása, amely biztos alapjául szolgál az erkölcsnek, de a gyakorlati filozófia többi területének is. Ám amennyiben Bentham fontosnak tartotta kiemelni a cselekvések általános kategóriájából azokat, amelyek hivatalosan cselekvőkhöz, azaz politikai autoritásokhoz kötődnek, joggal következtethetünk arra, hogy olyan elvről van szó, melynek kidolgozása elsősorban speciális politikai filozófiai indokok miatt fontos, és hogy kiterjesztését a gyakorlati filozófia egész területére nem feltétlenül ezek a megfontolások indokolják. A kiterjesztés indoka véleményem szerint az, hogy Bentham célja egy objektív gyakorlati elv

<sup>12</sup> H. L. A. Hart: *A jog fogalma*. Osiris, Budapest, 1995, 227. o., és David Hume: *Értekezés az emberi természetről*. III. könyv, II. rész, 2. szakasz. Gondolat, Budapest, 1976, különösen a 662-663. o.

<sup>13</sup> Bentham: *Bevezetés...* X. fejezet, XXXIV., 748. o.

<sup>14</sup> Bentham: *Bevezetés...* XVII. fejezet, VII., 763. o.

lefektetése volt, ami egy általános cselekvéseméletet is képes megalapozni. Mégis, a továbbiakban azzal a feltevessel élek, hogy az utilitarizmus elsősorban politikai elv.

Jellegetesen racionalista attitűdre vall Benthamnek az a nézete, hogy a tudatlanság orvosolható, s az ellenszer nem más, mint a ténybeli tudás terjesztése és jelentőségének hangsúlyozása. Bentham akkora jelentőséget tulajdonított a ténybeli tudásnak, hogy a cselekvés problémáit ugyancsak megoldhatónak tartotta kizárólag bizonyos tények ismerete alapján. Minthogy minden cselekvéshez hozzá lehet rendelni az öröm vagy a fájdalom valamilyen mértékének tényét, melyek pont olyanok, mint a független változók: segítségükkel a cselekvések összemérhetők, végeredményük alapján pedig rangsorolhatók.<sup>15</sup>

Elfogadhatónak tűnik az a magyarázat, hogy radikalizmusa miatt nem figyelt fel a tárgyakra (a természet jelenségei és a cselekvés) magukban rejlő különbségekre, s arra, hogy a ténybeli magyarázat nem meríti ki a cselekvések problematikáját, sőt, éppen hogy homályban hagyja azt. Anakronizmus volna számon kérni a kétszáz évvel ezelőtt élt Benthamen azokat a belátásokat, amelyekre azóta jutott a tudományfilozófia. Akkor, és így Bentham számára is, a tudomány tények kérdése volt: csak olyan ismeret tarthatott számot a 'tudomány' megnevezésre és tudományos státuszra, ami tényeken alapult. A tények ugyanis valóságosak, amennyiben meghatározott összefüggésekben állnak a jelenségekkel, és objektívek, amennyiben ismeretük mindenki számára közös, vagy közös lehet. Ilyen tényként pedig végső soron csak az élvezeteket és a fájdalmakat lehet azonosítani, nem az erkölcsi érzéket, vagy bármi egyéb velünk született eszmét.<sup>16</sup>

Ugyanakkor mégiscsak furcsa az, hogy nem érzékeli a különbséget a logikailag kétféle kijelentés és beszédmód között, amire pedig már David Hume felhívta a figyelmet.<sup>17</sup> Hume világosan amellett érvel, hogy az erkölcsi megkülönböztetések alapja nem az észnek való megfelelés, a tudományos értelemben vett tudás: „Az ész voltaképpen abban áll, hogy felfedezzük, mi igaz, és mi hamis. Igaz vagy hamis pedig az, ami megfelel vagy nem felel meg az ideák valószínű relációinak, illetőleg a valóságos létezésnek, a tényeknek. Ami tehát nem alkalmas ilyen megfelelésre vagy meg nem felelésre, az semmiképpen nem lehet igaz vagy hamis, sohasem lehet tárgya eszünknek. Márpedig nyilvánvaló, hogy szenvedélyeink akarásaink és cselekedeteink nem alkalmasak erre, hiszen olyan

<sup>15</sup> Leslie Stephen: *The English Utilitarians. 1. Jeremy Bentham*. Chapter VI – Bentham's Doctrine. II. Springs of Action. In: <http://phare.univ-paris1.fr/textes/Stephen/Utilitarians1/>

<sup>16</sup> Stephen: *i. m.* Chapter VI – Bentham's Doctrine. 1. First Principles.

<sup>17</sup> Hume: *i. m.* III. könyv, I. rész, 1. szakasz, 623-642. o. Bentham egy lábjegyzetben elismeri, hogy szóhasználata csupán a téma, a motívumok tárgyalásának egyszerűségét szolgálja. Bentham: *Bevetés...* 21. l., 649. o.

eredeti tények és valóságok, melyek önmagukban véve is teljeseek, nem utalnak más szenvedélyekre, akarásokra és cselekedetekre. Tehát nem mondhatjuk róluk, hogy igazak vagy hamisak, hogy megegyeznek az ésszel vagy ellentétesek vele. [...] [A]z ész amely helyeslésével vagy ellenzésével nem képes közvetlenül kiváltani vagy megakadályozni semmiféle cselekedetet, éppen ezért nem lehet az erkölcsi jónak és rossznak forrása sem [...].”<sup>18</sup> Ebből Hume arra következtet, hogy ha az erkölcs nem az ész hatásköre, mivel nem tények vagy tárgyak közötti relációkon alapul, akkor annak valamilyen erkölcsi érzületre kell támaszkodnia, amit saját magunkban találunk meg, s ami nem más, mint „hogy valamit örömtelinek vagy fájdalmasnak érzünk.”<sup>19</sup>

A politikai (és minden gyakorlati) filozófiának a lehetősége áll vagy bukik ezen az előfeltevésen. Ám ez az előfeltevés korántsem magától értetődő. A szubjektivizmus vagy nonkognitivizmus kihívása igen erős, különösen akkor, ha az ész terrénumát elhagyva az erkölcsöt érzések dolgává próbáljuk tenni. Benthamnek is első dolga, hogy miután lefekteti a hasznosság elvét, elhatárolja attól, amit ő a szimpátia és antipátia elvének nevez.<sup>20</sup> A szimpátia és antipátia elve az a valójában elvnek sem nevezhető álláspont, amely a cselekvéseket pusztán azon az alapon helyteleníti vagy helyesli, hogy ezek belső érzése, a felháborodás és az elismerés, elégséges oka és mértéke önmagának, anélkül, hogy ezen érzésektől eltekintve, objektív módon is megítélné a cselekvést. A szubjektivizmus súlyát Bentham azzal érzékelteti, hogy megmutatja, ahogyan a többi, objektivitásra igényt tartó álláspont is milyen könnyen értelmezhető át úgy, hogy csak a szubjektivizmus álcájának tűnjék.<sup>21</sup> Veszélye abban rejlik, hogy könnyen zsarnoki beállítódás táptalaja lehet, s ha e beállítódás elterjed, akkor az zsarnoki gyakorlatok kialakulásához vezethet. Bentham számára az a fontosabb, hogy a nyilvános ítéletek és döntések tekintetében kerülje el a szubjektivizmust.

A szubjektivizmus ellenszere természetesen csak olyan valóban objektív mérce lehet, ami könnyedén megkülönböztethető a cselekvéshez fűződő, akár negatív, akár pozitív érzéseinktől. Ebből a szempontból még az is másodlagos, hogy a hasznosság-e az egyetlen elv, ami ilyen mérceként szolgálhatna.<sup>22</sup> A lényeg, hogy a helyeslés és a helytelenítés még nem kimerítő vagy konklúzív érv egy cselekvés vagy intézmény, ítélet vagy döntés mellett vagy ellen. A gyakorlati, különösen pedig a nyilvános érvelésben ugyanis Bentham szerint nagyon fontos megkülönböztetni két dolgot: a motívumot és az indokot.<sup>23</sup> A motívumok,

<sup>18</sup> Hume: *i. m.*, 626-627. o.

<sup>19</sup> Hume: *i. m.*, 641. o. Lásd még a III. könyv, I. rész, 2. szakaszt.

<sup>20</sup> Bentham: *Bevezetés...* II. fejezet, XI-XIX., 690-700. o.

<sup>21</sup> Bentham: *Bevezetés...* II. fejezet, XIV., 5. lj., 691-696. o.

<sup>22</sup> Bentham: *Bevezetés...* 5. lj., 695. o.

<sup>23</sup> Bentham: *Bevezetés...* II. fejezet, XIX., 699-700. o.



mint például az elismerés vagy a helytelenítés, csupán arra adhatnak magyarázatot, hogy miért inkább ezt tettük, s nem azt, hogy miért döntöttünk inkább így, mint úgy. A motívumok azok a tények, amelyek a cselekedetek kiváltó okaiként megjelölhetők. Arra a kérdésre azonban, hogy miért helyes ezt tenni, és nem azt, hogy miért kell így dönteni, s nem úgy, csak indokok, mégpedig kellő igazolóerővel bíró indokok alapján tudunk válaszolni. A gyakorlati indokoknak a tényektől való megkülönböztetése teszi lehetővé, hogy számot adjunk a cselekvési szabadságról, illetve hogy igazolási igényt támasszunk a cselekvőkkel szemben. Objektív mércére azért van szükség, hogy az indokok igazolóerejét tudjuk mérni. Erre a motívumok nem alkalmasak. Az ilyen objektív mérce szerepének betöltését szánja Bentham a hasznosság elvének.

Fontos látni, hogy ez mit jelent. Ha vannak is további elvek, amelyek alkalmasak objektív mércét kínálni, talán méltánytalan volna azokat Benthamen számon kérni. Ám mindenképpen meggondolkodtató, hogy nem tartja fenn a lehetőségét annak, hogy találjunk még ilyen elveket. Így ugyanis a hasznosság elvét is kiteszi ugyanannak a vádnak, amiben éppen ő marasztalta el a többi objektivista gyakorlati filozófiát, nevezetesen hogy a szubjektivizmus, esetünkben a hasznosságérzet álcájává válik. Hogy ezt Bentham miért nem vette észre, annak az lehet a magyarázata, hogy a „haszon” és a „kár” fogalmait teljesen tárgyilagosan használta: olyan tulajdonságokat jelölve velük, amelyek a cselekvésnek teljesen empirikus velejárói. Emiatt helyesebbnek is tartom ezt a szóhasználatot, mint a sokkal félreérthetőbb „gyönyör/élvezet-fájdalom” fogalom-párt. Azt gondolom továbbá, hogy Benthamnek az a célkitűzése, miszerint az utilitarizmus az erkölcs és a politika tudományos, tényeken alapuló elmélete legyen, inkább árt, mint használ magának az elméletnek. Ugyanakkor hamar feledésbe is merült volna, ha a ténybeli alapokhoz való ragaszkodás az elmélet konstitutív eleme vagy elve volna. Úgy tűnik azonban, Bentham legfontosabb belátásai elválaszthatók ettől a célkitűzéstől, s el is kell választanunk őket, ha az utilitarizmust egy tartható gyakorlati filozófiai tanításként kívánjuk felmutatni.

A fájdalomról és az élvezetekről szólva egyébként Bentham nem csak a cselekvés céljának tekinti őket, hanem a cselekvés hatóókaiként vagy eszközeiként is.<sup>24</sup> Ebben a tekintetben az élvezet vagy a fájdalom az, ami miatt egy cselekvés kívánatosnak, vagy kerülendőnek mutatkozik, azaz hozzásegítenek ahhoz, amit tenni kell – ekkor azonban nem általuk lesz a cselekvés helyes vagy helytelen! A motívumok kapcsán hosszan érvel amellett, hogy a közönséges szóhasználat, ami egyes motívumokat jónak vagy rossznak mond, csupán azon alapul, hogy azok jellemzően, tendenciózusan jó vagy rossz következményekkel

<sup>24</sup> Bentham: *Bevezetés...* III. fejezet, I., 701. o.

járnak együtt, ám ez korántsem jelent szükségszerű kapcsolatot a két dolog, motívum és következmény között.<sup>25</sup>

A cselekvés motívumainak, illetve a cselekvési indokoknak a megkülönböztetése mutatja a legjobban, hogy a tényeken alapuló elemzés miért nem elegendő, sőt, végeredményben miért irreleváns a gyakorlati ész szempontjából. Véleményem szerint az, hogy rátapint a motívumok és az indokok eltérő jellegére és eltérő szerepükre a cselekvés igazolása tekintetében, Bentham egyik legértékesebb hozzájárulása a gyakorlati filozófiai gondolkodás fellendítéséhez. Ugyanakkor azt is jól mutatja ez a megkülönböztetés, hogy nem a tényekhez való ragaszkodás a legfontosabb az utilitarizmusban.

Plauzibilitása és vonzereje ellenére persze ez egy erősen vitatható álláspont. Először is rá lehet mutatni arra, hogy túlzottan leegyszerűsítő azt gondolni, hogy a társadalmi állapot előnyei kimerülnek a jólét pusztá maximalizálásában. Az erkölcsi értékek pluralitása éppenséggel ellentmond a haszonelvű észjárás egyoldalúságának. Továbbá az sem feltétlenül igaz, hogy még ha az erkölcsnek ténylegesen az is a feladata, hogy hozzájáruljon az emberi jóléthez, akkor abból miért éppen a jólét maximalizálása, aggregációja következik. Miért nem mondjuk a jólét egyenlő eloszlása? Végül lehet érvelni amellett is, hogy eleve hibás úgy gondolni az erkölcsre, mintha annak valamilyen speciális funkciója volna, amit be kell töltenie. Lehet úgy is tekinteni, mint ami az autonóm élet perspektíváját kínálja az ember számára, s ebből a szempontból korántsem merítik ki az olyan fogalmak, mint a „jólét” vagy a „haszon”. Azt gondolom, ezek az ellenvetések elég erős bírálatokat tesznek lehetővé az utilitarizmussal univerzalitási-igényével szemben.

Amennyiben kizárólag politikai filozófiai tanításként értelmezzük az utilitarizmust, tehát nem a cselekvésre vonatkozó általános útmutatásként, hanem csak a nyilvános döntések meghozatalának kritériumaként és mércéjeként, akkor két sajátossága ötlük szembe. Először is azzal kecsegtet, hogy a politikai döntések ténykérdésekké formálhatók, kizárólag objektív és vitathatatlan tények összevetésével meghozhatók. Természetesen úgy, hogy a választási alternatívákat kizárólag empirikus következményeik szempontjából teszteljük és számszerűsítjük a várható költségeket és hasznokat. Másrészt a döntések haszonelvű igazolása jól számot tud adni a konkuráló érdekek egyenlő számbavételéről: a költségek és hasznok mérlegetése semleges az érdekek szempontjából, a pontosság pedig éppen azt az igényt támasztja a döntéshozókkal szemben, hogy minden érdeket egyenlő súllyal és egyenlő figyelemmel vegyenek számításba.

<sup>25</sup> Bentham: *Bevezetés...* X. fejezet, 2. §, 732-736. o.

Természetesen akkor is támadható a haszonelvű álláspont, ha hatókörét a politikai cselekvésre szűkítjük. Erős érvek szólhatnak amellett, hogy az egyenlőség követelményét nem a haszonelvű mérlegelés elégíti ki adekvát módon, hanem mondjuk az egyéni jogok kiterjesztése és védelme.<sup>26</sup> Mindazonáltal azt gondolom, hogy ebben a formájában védhetőbb az utilitarizmus, mint általános gyakorlati filozófiaként, és gyengeségeinek, illetve háttérbe szorulásának éppen az lehet a legfőbb oka, hogy sokan és sokáig az erkölcs univerzális magyarázóelvéként mutatták föl. Ettől maga Bentham sem ment.

A másik esetben képzeljünk el egy szép parkot, zöldellő pázssal. Az összhason akkor a legnagyobb, ha a pázst zöldje mindenkinek gyönyörködteti a szemét. Ennek természetesen az a feltétele, hogy az emberek ne járkáljanak a fűvön. Tegyük föl, hogy arra járok, és gyorsabban haladnék, ha nem kéne a járdán maradván megkerülnöm a parkot, hanem átvághatnék a gyepen. Egy idő után, mérlegelven az esetleges következményeket, arra jutok, hogy számottevő előnyökkel járna, ha keresztülmennék a fűvön, a károk pedig szinte nem is mérhetőek, úgyhogy utilitárius megfontolásaim nyomán rálépek a fűre. Amikor arra járok, soha senki nincs a parkban, aki látván, mit teszek, följelentene, vagy épséggel követné a példámat. Am hasonló körülmények között a hasonlóan gondolkodó cselekvők mind erre a következtetésre jutnának, s ha már sokan járnak a pázson, akkor az hamar kikopna, elveszítené eredeti szépségét, és végeredményben ez mindenki számára észrevehető károkkal járna.

A példák azt mutatják, az egyedi haszonelvű cselekmények összeadódva, hosszú távú következményeiket tekintve, éppen nem a hasznosságot növelik. Vagyis általános cselekvéseméletként a tett-utilitarizmus nem állja meg a helyét, mert nem tud számot adni a cselekvések lényegileg társadalmi természetéről. A tett-utilitarizmuson az sem segít, ha az egyéni cselekvőktől megköveteljük, hogy döntéseik során ne csupán a saját hasznukkal törődjenek, hanem mérlegeljék cselekedeteik szélesebb társadalmi hatásait, és mindig legyenek figyelemmel az elérhető legnagyobb és legtöbb haszonra. Bentham mindenesetre ezen az állásponton volt: szerinte a hasznosság princípiumának híve az, aki minden cselekvést annyiban helyesel vagy helytelenít, amennyiben az növeli vagy csökkenti a közösség boldogságát.<sup>27</sup> Mégis azt gondolom, hogy ez a követelmény legfeljebb a törvényhozókkal (pontosabban a nyilvánosság szférájában fellépőkkel) szemben állja meg a helyét. Ha ugyanis mindenkire kiterjesztenénk, akkor azzal feladnánk azt az antropológiai előfeltevést, hogy az ember alapvetően önzérdek-követő lény, akit korlátozott altruizmus jellemez, és arra a tényellentétes feltevésre támaszkodnánk, hogy az emberek egyrészt akarják, másrészt képesek

<sup>26</sup> Ebben a tekintetben az utilitarizmus klasszikus bírálatát John Rawls adja: *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest, 1997, különösen I. fejezet, 5-6. §, 43-56. o.

<sup>27</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, IX., 683. o.

is figyelembe venni cselekedeteik általános következményeit, és minden érintett érdekeit.

Ám lehetséges, hogy nem is cselekvéseméletként kell interpretálnunk az utilitarizmust, hanem szabályelméletként, vagyis olyan útmutatóként, ami a politikai döntéshozóknak kíván szempontot kínálni az összhaszon növelése tekintetében. A szabály-utilitarizmus szerint a hasznosság szempontját nem közvetlenül a cselekvések során kell érvényesíteni, hanem azokat olyan szabályokhoz kell igazítani, amelyeknek az igazolása az, hogy a hasznosság szempontját juttatják érvényre.

Hadd pontosítsam, miről is van szó! Ha csak azokat a szabályokat kellene betartani, amelyek közvetlenül igazolhatók a hasznosság elvével, akkor a szabály-utilitarizmus nem volna sokkal pontosabb útmutatója az egyéni cselekvéseknek, mert meghagyná az egyéni mérlegelés körében annak eldöntését, hogy egy adott szabály, vagy a szabály alkalmazása az adott esetben vajon valóban előmozdítja-e a hasznosságot. Ezt a csapdát elkerülhetjük azzal, hogy minden szabályt kötelezővé teszünk, és megköveteljük az engedelmességet még azokban az esetekben is, amikor betartásuk nem jár haszonnal. Ha például vannak olyan szabályok, amelyek előírják az ígéretes és a szerződéses betartásának kötelezettségét, vagy mindenkinek megtiltják a füre lépést, akkor azok korlátozzák ugyan az egyéni hasznok maximalizálását, de egyúttal lehetővé teszik az összhaszon növekedését. Az egyéni hasznok korlátozása az ára a társadalmi hasznok emelkedésének. Ám ebben az esetben a szabály alkalmazását már nem feltétlenül a hasznossága igazolja. Legfeljebb azt az igen általános érvet vethetjük be, hogy a szabályok léte, a cselekedeteknek szabályok révén történő koordinálása bizonyos mértékig mindig előnyösebb, mint a szabályok hiánya. Ekkor az utilitarizmust olyan politikai elméletként tekinthetjük, amely arra szolgál, hogy olyan szabályrendszert, intézményeket és gyakorlatokat alakítsunk ki, méghozzá elsősorban a törvényhozás révén, amelyeket az igazolna, hogy általános elfogadásuk és alkalmazásuk garantálná az osztársadalmi méretekben vett hasznok növekedését.

A szabály-utilitarizmus azonban veszélyes következményekkel is terhes. Felvethetjük ugyanis, hogy az összhaszon szempontjából az a társadalom volna a legelőnyösebb, amelyiket néhány felvilágosult utilitárius kormányoz, a kormányzottak pedig a lehető legkevesebbet okoskodnak, csupán követik az előírásokat. Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a kormányzók valóban jóindulatúak és minden döntésükben az összhaszon maximalizálását tartják szem előtt, sohasem helyezve előtérbe a saját érdekeiket. Könnyen elképzelhető, hogy a társadalmi előnyök és az egyéni hasznok ebben az esetben lennének a legmagasabbak, és a kormányzottak ekkor lennének a legboldogabbak. Csakhogy ha a boldogságnak és a hasznoknak ilyen kizárólagos szerepet tulajdonítunk a kormányzat működésében, akkor ez azt jelenti, hogy az egyéni autonómiának, az

egyének mint erkölcsi lénynek, a jó életre vonatkozó individuális felfogásoknak nem tulajdonítunk önértéket. Ezzel az utilitarizmus tarthatatlanná válna az ésszerű pluralizmus körülményei között.

Természetesen nem szükségszerű, hogy az utilitarizmus kizárólagos szerepet biztosítson a boldogságnak vagy a jólétnek. A fenti érv azonban azt jelzi, hogy óvatosan kell vele bánnunk, s ha ragaszkodunk hozzá, akkor egy kifinomultabb változatra lesz szükség. Mindazonáltal a szabály-utilitarizmus kérdésének részletesebb elemzése már kivezetne a korai utilitarizmusból és Bentham munkásságából, ezért ebbe az irányba már nem fogok továbbhaladni.

## Általános jellemzés

Az utilitarizmus jelentőségét néhány általános jellegzetességének felmutatásával érdemes szemléltetni.<sup>28</sup> Először is azt érdemes kiemelni, hogy az utilitarizmus monista filozófia, mégpedig két szempontból is. Egyrészt a cselekvés legfőbb és végső elveként a hasznosságot jelöli meg. Minden egyéb elvnek, értéknek csak annyiban tulajdonít jelentőséget, amennyiben hozzájárulnak a jólét növeléséhez. A többi elv esetleges konfliktusát, mondjuk az egyenlőség és a gazdasági hatékonyság közöttit is ehhez képest ítéli meg, és nem feltétlenül törekszik azok összehangolására, vagy egyensúlyba hozására. Monista továbbá abból a szempontból is, hogy a hasznosság elve egyetlen egyszerű célt tűz a cselekvők elé: a jólét maximalizálását. Egyes utilitáriusok tettek ugyan kísérleteket a jólét, a haszon vagy éppen a gyönyör fogalmának differenciálására, az utilitarizmusnak mégis markáns jellemzője, hogy a cselekvések célját és következményeit inkább mennyiségileg, mint minőségileg veszi számba.

## Konceptuális elemzés

*Az elmélet helye a modern gyakorlati filozófiában.* Első lépésként foglaljuk össze az utilitarizmus alapfogalmait, megadva előzetes jelentésüket és megjelölve helyi értéküket az elméleten belül. Ez együtt jár azzal, hogy magát az utilitarizmust is pozicionáljuk az újkori gyakorlati filozófia keretein belül. Ezt az teszi elkerülhetlenné, hogy az elméletben kitüntetett szerepe van a 'jó' fogalmának. „Hasznosságon bármely tárgy azon tulajdonságát értjük, miáltal az jótéteményt, előnyt, élvezetet, jót vagy boldogságot (mindez jelen esetben egyre megy) létre-

<sup>28</sup> Nigel E. Simmonds: *Central Issues in Jurisprudence. Justice, Law and Rights.* (2nd ed.) Sweet & Maxwell, London, 2002, 18-19. o.

hozni hajlamos [...]”<sup>29</sup> A „jó” fogalmát azért emelem ki, mert az leginkább a klasszikus, arisztotelianus-skolasztikus gyakorlati filozófia középponti terminusa, s az újkori gyakorlati filozófiák, amelyek éppen az arisztotelészt kívánták felváltani, éppen nem e fogalom köré épülnek. (Ez alapján még akár azt a kijelentést is megkockáztathatjuk, hogy míg korábban a gyakorlati filozófiában az etikai kérdések voltak a legfontosabbak, addig az újkortól kezdve a politikai filozófia válik fontosabbá.) A kérdés tehát az, hogy vajon ugyanazt értik-e az utilitáriusok a ’jó’ fogalmán, mint az arisztotelianusok és a skolasztikusok, vagy valami mást. Ugyanakkor a gyakorlati fogalmak átrendeződése az újkor elején természetesen nem a véletlen műve, hanem a gyakorlati életben bekövetkező alapvető változásról árulkodnak. Meg kell vizsgálnunk tehát azt is, hogy mi volt az a változás, ami a fogalmak átrendeződéséhez vezetett, s hogy az utilitarizmus képes-e számot adni erről a változásról. E két kérdés, a fogalmak jelentése, és az, amire vonatkoznak, elválaszthatatlan egymástól.

A megválaszolásra váró kérdés a következő: lehetséges-e egyáltalán kialakítani, általánosan elfogadni és alkalmazni a pluralizmus körülményei között politikai intézmények és jogi szabályok olyan együttesét, amely éppen a pluralizmus és az azt lehetővé magánszabadság fenntartása és megóvása érdekében nélkülözhetetlen? Vagy másképpen: A pluralizmus körülményei között mi a biztosítéka annak, hogy a szabályok és a politikai intézmények, vagy éppen az alkalmazásuk az igazságosság és az egyenlőség közös fogalmait célozzák, és nem valamely részleges, partikuláris, azaz szubjektív felfogását tükrözik?<sup>30</sup> Azt gondolom, ez a dilemma az egyik legfontosabb oka annak, hogy Bentham olyan megoldást keresett, amely szigorúan az objektivitással kecsegtető tényekre támaszkodik.

*Az utilitarizmus terminológiai készlete.* Nos, az utilitarizmus, bár az arisztotelianus hagyományhoz hasonlóan elsősorban a „jó” fogalmával operál, nem kerül meg a problémát.<sup>31</sup> A „jó” fogalmáról mindenekelőtt jegyezzük meg, hogy az az utilitarizmusban nem a jó élet egy kitüntetett formájára utal, hanem egy magasabb absztrakciós szinten helyezkedik el. Feltehetjük ugyanis, hogy az alapvető egyet nem értés nem teljes mértékben jellemzi a gyakorlati életet, amennyiben elfogadjuk, hogy a legfőbb jó, vagy az élet végcélja mindenki számára ugyanaz, nevezetesen a boldogság. A boldogság eléggé „formális”, absztrakt fogalom, úgyhogy a pluralizmus így csupán azokat az elképzeléseket, módokat és eszközöket érinti, melyek révén az emberek külön-külön a boldogságra törekednek. Így az utilitarizmusnak nem kell elköteleznie magát egyetlen vitat-

<sup>29</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, III., 682. o.

<sup>30</sup> Simmonds: *i. m.* 7. o.

<sup>31</sup> Simmonds: *i. m.* 22-25. o.

ható tartalmi felfogás mellett sem, hanem a „jó” ilyen formális fogalma mellett a pluralitás felszámolása nélkül célozhatja meg az általános boldogság maximalizálását.

*Az alapelvek kifejtése.* Bentham a következő szabatos meghatározását adja a hasznosság princípiumának: „[az az elv], mely mindazoknak a legnagyobb boldogságát, kiknek érdeke szóban forog, jelöli meg az emberi cselekvés helyes és helyénvaló, és egyedül helyes és helyénvaló, és egyetemlegesen kívánatos céljaként: az emberi cselekvés céljaiként minden helyzetben, különösen a kormányhatalmat gyakorló köztisztviselő vagy az ilyen köztisztviselők gyülekezetének esetén.”<sup>32</sup>

*Tudományosság.* Az elv tehát a cselekvés objektív mércéje kíván lenni: terjedelme univerzális és kizárólagos, tartalma pedig a helyesség igényével lép fel. Ez először is nyilvánvalóan következik abból, hogy Bentham a cselekvés tudományos elméletét kívánja megalkotni. Fordulatai és hasonlatai azt mutatják, hogy éppen nem annak érezte szükségét, hogy a cselekvés és gyakorlat jelenségeit egy sajátos, a tárgyra jellemző fogalomkészlet és módszertan segítségével magyarázza, hanem hogy lehetségesnek és kívánatosnak tartotta, hogy a gyakorlati filozófiát az objektív ténytudományok rangjára emelje.<sup>33</sup> Ebből a szempontból kiváltképpen érdekes az, ahogy az emberi cselekvést a legáltalánosabban jellemzi: „A természet az emberi nemet két szuverén úr – a fájdalom és az élvezet – kormányzata alá helyezte. Egyedül az ő dolguk kijelölni, mit kell tennünk, csakúgy, mint meghatározni, hogy mit fogunk tenni. Egyfelől a helyes és a helytelen mértéke, másfelől az okok és okozatok láncolata az ő trónjukhoz van erősítve.”<sup>34</sup> Világosan kitapintható Benthamnek az a törekvése, hogy az emberi cselekedetek körében ugyanolyan megkérdőjelezhetetlen elveket és törvényeket fektessen le, mint amilyeneket a tapasztalati tudományok a természet vonatkozásában.

*Objektivitás.* Ugyanakkor az, hogy a cselekvés nem feltétlenül tények kérdése, még nem jelenti azt, hogy a gyakorlat tekintetében ne lehetne racionális, objektív elveket feltárni. Abban igazad adhatunk Hume-nak, hogy az erkölcs nem tények közti valóságos relációk kérdése, és ezért nem függ azoknak az ész révén való felismerésétől, ám ebből nem következik, hogy észhasználatot ne feltételezne. Maga Hume, és persze Bentham, végeredményben nem pusztán saját érzéseikre vagy érzékeikre hivatkoznak, amikor az erkölcs forrásaira kívánnak rámutatni,

<sup>32</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, I., 680. o., 1. lj.

<sup>33</sup> Bentham: *Bevezetés...* Bevezetés, 677. o.; I. fejezet, I., 681. o.

<sup>34</sup> Bentham: *Bevezetés...* I. fejezet, I., 680. o.

hanem univerzális érvénnyel bíró elveket szögeznek le, és állításaikkal helyességigényt támasztanak. Modern szóhasználatnál élve, ők maguk is elutasítják az erkölcsi nonkognitívizmust, vagyis azt az álláspontot, mely szerint az erkölcsi megkülönböztetések csupán a beszélő/cselekvő szubjektív, az ízlésekhez hasonlatos ítéleteit fejeznék ki. Talán nem haszontalan itt rögzíteni, hogy bármely normatív gyakorlati filozófia előfeltételez észhasználatot. Ez persze nem a „tisztá”, hanem a „gyakorlati ész” használatát jelenti, ami azonban ugyanúgy lehet racionális, még ha másfajta racionalitást követel is, mint az empirikus megismerés.

## Kritikák

*Erkölcstan vagy politikai filozófia?* Ideje számot vetni azzal, hogy milyen következményekkel jár, ha a gyakorlati filozófia általános alapjaként, illetve ha kizárólag politikai filozófiaként fogjuk fel az utilitarizmust.<sup>35</sup> A haszonelvű hagyomány mindkét értelmezést lehetővé teszi. Ha az egész gyakorlati filozófia alapjának tekintjük az utilitarizmust, akkor az erkölcsi szabályokat a következőképpen értelmezhetjük: az erkölcs a gyakorlatban betöltött szerepe folytán elviselhetőbbé, kiszámíthatóbbá, összességében pedig kellemesebbé teszi az életet, mert nagyban megkönnyíti a cselekvések koordinációját. Az erkölcsi szabályok éppenséggel nem nélkülözhetetlenek, de az igazolja őket, hogy betartásuk nagyban megnöveli a jólétet a szabályok nélküli állapothoz képest. E magyarázat képes számot adni arról is, hogy az emberi cselekvés látszólag össze nem tartozó erkölcsi mintái, mint például az őszinteség követelménye és a károkozás tilalma, hogyan kapcsolódnak össze.

*Tett- vagy szabály-utilitarizmus?* Általánosságban még egy megkülönböztetést érdemes bevezetni, ami ugyan összefügg az előzővel, de mégis különbözik attól.<sup>36</sup> Amennyiben erkölcselméletnek tekintjük, a haszonelvűség az egyéni cselekvés mércéjét kívánja meghatározni. A haszon maximalizálásának követelményét minden egyes cselekvéssel szembeállítja, és minden egyes cselekvéssel szemben a haszon maximalizálásának követelményét állítja. Nevezzük ezt a kiinduló álláspontot tett-utilitarizmusnak. Fentebb említettük, hogy az utilitarizmus konzekvencialista filozófia, hiszen a cselekvések hasznossága csak a következmények mérlegelése alapján állapítható meg. Amennyiben minden cselekvőtől csak azt követeljük, hogy a saját hasznai maximalizálására törekedjen, akkor könnyen szembekerülhetünk az eredeti intencionkkal. Nézzünk erre

<sup>35</sup> Simmonds: *i. m.* 19-21. o.

<sup>36</sup> Simmonds: *i. m.* 35-40. o.



két példát: Ígéretet téve valakinek, kötelezettséget vállalok egy jövőbeli cselekvés megtételére. A körülmények alakulása folytán azonban a cselekvés végrehajtása előtt közvetlenül azzal szembesülök, hogy az számomra meglehetősen terhes volna, áldozattal járna, s nemhogy örömet okozna, de inkább fájdalommal és szenvedéssel járna. Jó utilitárius módjára, a haszonmaximalizáció követelménye és a következmények mérlegelése alapján úgy fogok tehát dönteni, hogy nem teljesítem az ígéretemet. Ám könnyen belátható, hogy ilyen helyzet nagyon gyakran előállhat, aminek az lesz a következménye, hogy az ígéreteimet csak elvétve fogom betartani, s ezzel hosszú távon magamra haragítom a többieket. Sőt, valószínűleg azok is így fognak okoskodni, akik nekem tesznek ígéretet, a megszegésével pedig nekem okoznak kárt. Bárhogy is legyen, a hasznok nem lesznek akkorák, mint amekkorák az ígérek általános megtartása mellett lehetnének. Az ígérek, és a hozzájuk fűződő várakozások fontos szerepet töltenek be a társadalmi életben, hovatovább elengedhetetlenek ahhoz, hogy a társadalmi méretekben tekintett hasznok minél nagyobbak legyenek. S az, hogy milyen hatékony a társadalmi kooperáció, és mekkora az összhasszon, meghatározó az egyéni hasznosság tekintetében is.

### Irodalomjegyzék

- Jeremy Bentham: Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe. In: *Brit moralisták a XVIII. században*. (Szerk.: Márkus György) Gondolat, Budapest, 1977.
- Ronald Dworkin: *Law's Empire*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1986.
- Timothy Fuller: Jeremy Bentham és James Mill. In: Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története*. II. Európa, Budapest, 1994.
- H. L. A. Hart: *A jog fogalma*. Osiris, Budapest, 1995.
- David Hume: *Értekezés az emberi természetről*. Gondolat, Budapest, 1976.
- John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997.
- John Rawls: *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York, 1996.
- Nigel E. Simmonds: *Central Issues in Jurisprudence. Justice, Law and Rights*. (2nd ed.) Sweet & Maxwell, London, 2002.
- Leslie Stephen: The English Utilitarians. 1. Jeremy Bentham. In: <http://phare.univ-paris1.fr/textes/Stephen/Utilitarians1/>

## A NÉMET BOSZORKÁNYKUTATÁS A XIX. SZÁZADBAN

KONCZ IBOLYA KATALIN\*

### A felvilágosodástól a romantikus nézetekig

A XVIII. század végén az új boszorkányperek veszélyének elhárulásának időszakában a boszorkánytémában való kutatás fellendülését várta a közvélemény. Ez nem így történt. Megfigyelhető azonban egy romantikus irányzat, amelynek oka a növekvő könyvtárosi érdeklődés valamint a régi babonák iránti vonzalmak feledése volt.<sup>1</sup> Ez azon az elméleti feltevésen alapult, hogy a kortárs szerzők műveit kell előtérbe helyezni. A XIX. század húszas éveiben a témával kapcsolatosan átfogó bemutatást végzett a lindheimi lutheránus lelkész, Georg Conrad Horst (1769-1832).<sup>2</sup> A hesseni Lindheim, akárcsak a lippischei Lemgo a boszorkányperekkel különösen érintett területek közé tartozott. A Lindheimi úgynevezett „boszorkány-torony” birtokosa saját adatai alapján bízta meg Horstot, hogy az archívumban a torony történetét kutassa, és ebből kiindulva Horst egyre erősebben érdeklődött a boszorkányperek iránt. Húsz évi gyűjtőmunka után 1818-ban adta ki a *Demonomage oder Geschichte des Glaubens an Zauberei*<sup>3</sup> című művét, amelyet világtörténeti összefüggésben ritkán olvasnak, mivel regiszter- és tartalomjegyzék nélkül jelent meg. A célja ambíciózus volt, hiszen Horst említett művében meg is jegyezte, „hogy ez a munka az első, teljes körű kísérlet a varázslás és a boszorkányperek történetének feldolgozására.”<sup>4</sup>

---

\* DR. KONCZ IBOLYA KATALIN

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Behringer, Wolfgang: Zur Geschichte der Hexenforschung. In.: Siebenmorgen, H. (szerk.): *Hexen und Hexenverfolgung in deutschen Südwesten*. II. kötet Karlsruhe, 1994, (Továbbuakban: Behringer, 1994.) 101. o.

<sup>2</sup> Aki a hessen-darmstadti egyháztanács és a nagyherceg titkos tanácsának tagja, aki Gießenben *doctor theologiae* doktorált, és úgy döntött, hogy Eberhard David Hauber művéhez csatlakozik.

<sup>3</sup> A mű részben bemutatja a varázslásba vetett hit világtörténeti áttekintését (1. rész 1-368. o.) és valamint VIII. Ince pápa korától a boszorkányperek történetét (2. rész 1-346. o.), valamint egy függelékkel a lindheimi boszorkányperekről, amelyeket az akták anyagaival is szemléltetett (347-486. o.).

<sup>4</sup> Behringer, 1994, 101. o.; Az eredeti mű címe: Georg Conrad Horst: *Daemonomage oder Geschichte des Glaubens an Zauberei und daemonische Wunder, mit besonderer Berücksichtigung des Hexenprozesses, seit den Zeiten Snnocentius des Achte*. Frankfurt am Main, 1818.

Horst élesen kritizálta kortársa, Schwager konfencionális egyoldalúságát, és hangsúlyozta vele szemben saját konfencionális meggyőződéses függetlenségét, úgy „ahogyan azt a történelem megkívánja”.<sup>5</sup> Egy mondatban összefoglalva: A boszorkányperek a múlthoz tartoznak, és némi távolsággal megfigyelhetők. Horst valójában egy antropológiai álláspontból kiindulva állattá való átváltozásról, levegőben való repülésről, időjósásról, stb. ír, amelyeket a mindenkori „korszellemből” magyaráz meg.<sup>6</sup> Saját véleménye az „ember és kultúrtörténethez” tartozó szociológiai krédót követte, amellyel Durkheimmet is figyelmeztette: „Minden, ami az embereket érinti, kell, hogy érdekelje az embereket.”<sup>7</sup> Horst, munkásságával a legszélesebb olvasó közönséget kívánta szolgálni, különösen a „képzett nőknek”, „a képzett, nagyobb olvasóközönségnek” szólt a műve, amelyben elsősorban munkamétódusának „tudományos alaposságát” fogalmazta meg, amely szerinte azért értékes, mert közvetlenül a forrásokból táplálkozott. Akárcsak a felvilágosodás képviselői, Horst maga is pedagógiai értéket tulajdonított az akták, iratok publikálásának. Így hozta nyilvánosságra az 1820-as években számos darabból álló, hétkötetes anyaggyűjteményét, amely csatlakozva Hauber *Acta*-jához az európai *Zauberbibliothek* további részét képezi a modern olvasó számára.<sup>8</sup>

Az ancien regime és a társadalom szekularizációjának lezárultával az identitás keresés új irányokat vehetett. Már Horst *Daemonomagiae* című művében is láthatjuk a következő új ideológia megjelenését és felemelkedését, amely lényegében a nacionalizmus volt. „Németek voltak”, mondja, akik az első varázslásba vetett hitet és boszorkánypereket vitatni merték – és példaként említi meg Cornelius Loost, Johann Weihert (!) és Thomas Erastust.<sup>9</sup> Ugyanez az elem figyelhető meg a szintén 1818-ban kiadott *Histoire de la Magie en France* című műben, amelynek szerzője a liberális jogász, Jules Garinet (1797-1867). Látható, hogy a nemzeti motívumok itt is egy felerősített szerepet kezdtek el játszani. Már nem Franciaország a példa, hanem Franciaország, mint nemzet állt a vizsgálatok középpontjában. Más országok kortárs szerzőinek a körében is ez az új út figyelhető meg, például az amszterdami városi levéltáros, Jacobus Scheltema (1767-1830) esetében is, aki Hauber, Schwager és Horst korai kutatásainak hátterében egyfajta nemzeti ős-sorrendet állított fel. Művében Johann Weyer, Cornelius Loos, Jacob Vallick, Abraham Palingh és Balthasar Bekker került bemutatásra, igazolva azt a felfogást, hogy a hollandok jobb emberek.

<sup>5</sup> Behringer, 1994, 101. o.

<sup>6</sup> Behringer, 1994, 102. o.

<sup>7</sup> Behringer, 1994, 102. o.

<sup>8</sup> Biedermann, Hans: *Handlexikon der magischen Künste*. Graz, 1988, I. köt. 226. o.

<sup>9</sup> Behringer, 1994, 102. o.

Ugyancsak megemlíthetjük Sir Walter Scott-ot (1771-1832), akinél a skót felvilágosodás tradícióiban gyökerező antik érdekek inkább filantrop hatást gyakoroltak, amely a *Letters on Demonology and Witchcraft* 1830-ban kiadott művében is nyomon követhető.<sup>10</sup> Ugyancsak nagy hatást gyakorolt rá a brit szigetek felvilágosodás történetének erős tradíciója, amelyet David Hume (1711-1776) és William Robertson (1721-1793), valamint Thomas Babington Macaulay (1800-1859) nevével és munkásságával lehet fémjelezni.<sup>11</sup>

Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a boszorkányság bűncselekményi tényállásának eltörléséért folytatott harc először ezen a területen jelent meg, ha az európai országokat vizsgáljuk. Először 1830-ban írtak egy lexikon-szócikkben a boszorkányüldözésekről, mint egy „rettenetes, világtörténeti bűnről, amely most már minden ország törvényhozása által és a felvilágosodásnak köszönhetően... mindörökre meg lett semmisítve”.<sup>12</sup>

A nemzeti identitás kialakítása még a felvilágosodás által kijelölt úton mozgott, egyre inkább kontaktusba került a népiesség ideológiájával, amelynek érdekében Giambattista Vicos (1668-1744)<sup>13</sup> és Johann Gottfried Herder (1744-1803) is fellépett. Ebben az összefüggésben került kialakításra az az irányzat, amit „romantikus paradigmának” neveznek. A témával kapcsolatosan elsősorban Jacob Grimm (1785-1863) munkássága került előtérbe.<sup>14</sup> A göttingeni germanista részletesen foglalkozott a kérdéskörrel, éppúgy olvasta a demonológusokat, mint a régebbi irodalmat Tartarottitól Kautzig („két szorgalmas könyv”), ismerte a régebbi iratpublikációk nagy számát Aretintől Moneig, kritikusan fordult Scott felé („bizonytalan és gondatlan”), akárcsak Horst („tágas és ízléstelen”).<sup>15</sup> A boszorkányperek értelmezéséből kifejlesztette a „germán ősi múlt tudományát” – sokkal korábban, mint Michelet –, egy fix ideológiát állított fel, amelyben hitte, hogy a boszorkányperek aktáiból egy történetiség előtti egységes „germán” mitológiát fedezhet fel, vagyis „a legkorábbi időkből” származó nyomokat.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Behringer, 1994, 103. o.

<sup>11</sup> Osterhammel, Jürgen: Epochen der britischen Geschichtsschreibung. In: Küttler, Wolfgang-Rüsen, Jörn-Schulin, Ernst: *geschichtsdiskurs. Grundlagen und Methoden der Historiographiegeschichte*. Frankfurt am Main, 1993, I. köt. 157-190. o.

<sup>12</sup> *Allgemeine Encyclopadie der Wissenschaften und Künste*. (Ersch/Gruber), 7. rész: Hexe, 1830, 342-359. o.

<sup>13</sup> Burke, Peter: *Philosoph, Historiker, Denker einer neuen Wissenschaft*. Berlin, 1987, 109. o.

<sup>14</sup> Részletesebben: Kaegl, Werner: *Michelet und Deutschland*. Basel, 1936, (Továbbiakban: Kaegl, 1936.) 50. o.

<sup>15</sup> Grimm, Jacob: *Deutsche Mythologie* Wiesbaden, 1992, 2. köt. (Továbbiakban: Grimm, 1992.) 894. o.

<sup>16</sup> Grimm, 1992, III-XXVII. o.; Behringer, Wolfgang: *Die Hexe*. München, 1998, (Továbbiakban: Behringer, 1998.) 9. o.

Meghatározott módon állította be a régi démonológia nézőpontjait. Természetesen nem Grimm volt az egyetlen, aki erre az ötletre rájött. Már 1828-ban Karl Ernst Jarcke (1801-1852)<sup>17</sup>, azt állította, hogy a boszorkánydolgokban minden német elnyomott vallásosságát kell látni.<sup>18</sup> Ennek ellenére 1829-ben a francia poligráf Etinne-Léon de Lamothe báró (1786-1852).<sup>19</sup> aki magát később Lamothe-Langon-nak nevezte, számos olyan dokumentum hamisításával foglalkozott, amelyek a nagy boszorkányüldözések kezdetétől, a XVI. század elejéig tartó időszakban keletkezettek volna. Ezekkel kívánta Franciaország elsődlegességét biztosítani egy jól megszervezett boszorkánykultuszban. Mégis azt állapíthatjuk meg, hogy először Grimm találta ki paradigmaváltást: a „boszorkányok” megszűntek passzív áldozatok lenni, és honosított tradícióvá változtak át.

A marburgi jogtörténész, Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) és a „heidelbergi romantika” körében formálódott Grimm arra törekedtek, hogy a felvilágosodás és a kereszténység nemzeti identitást alkossanak. Ezt a célt szolgálta a *Kinder- und Hausmärchen* gyűjtemények, a *Deutschen Sagen*, *Deutschen Rechts-Alterthümer* és az 1835-ben publikált *Deutschen Mythologie* is. A boszorkánytémát tekintve ez azt jelentette, hogy Grimm saját „regresszív methodikájának” köszönhetően, a keresztény missziók vétkeit visszafordította. Ennek során „az istenek átváltak ördöggé, a bölcs asszonyok boszorkányokká, az istentiszteletek pedig babonás szokásokká”.<sup>20</sup> A „bölcs asszonyok” az elkényeztetett gyermekek feminisztikus identitás kereséseinek alapjává váltak.

Jacob Grimm paradigmája minden későbbi „alsó történet” iránymutatója lett, vallástörténeti és etnológiai függelékeként a tematika vizsgálata során. Hérosz távolabbi hatása megmutatkozik már a néphithez tartozó mai képviselők előrdögiesítésében, amely még mindig a szellemek előli menekülésben található meg, amelyet a germán mítosz kitalálója keltett életre.<sup>21</sup> De ott is megmutatko-

<sup>17</sup> A katolicizmusból konvertált danzigi kereskedő fia, a fiatal berlini államjogász.

<sup>18</sup> Behringer, 1994, 103. o.

<sup>19</sup> Lamothe-Lagon, akinek az apja 1794-ben a párizsi terror áldozata lett, mint elszegényedett nemes, létfenntartását írónak kellett fedeznie. A meseíró a „Publish or perish” elv alapján: már reggel három órától megkezdte az írást, és mennyiségi szempontból korának legproduktívabb írójának számított: ötven év alatt nem kevesebb, mint 400 művet, illetve 1500 kéziratkötetet hozott létre – de a valós forráskutatásra sajnos nagyon kevés ideje maradt, és a megkívánt forrásokat inkább rövid időn belül kitalálta. Kitalált forrásai a Toulouse-i és Carcassonne-i nagy boszorkányüldözésekről szóltak, amelyek egészen az 1970-es évekig sok megtévesztést okoztak. Behringer, 1994, 103. o.

<sup>20</sup> Grimm, 1992, 11. o.; Behringer, 1998, 9. o.

<sup>21</sup> Daxelmüller, Christoph: *Zauberpraktiken. Eine Ideengeschichte der Magie*. Zürich, 1993, 34-39. o.

zik, ahol a „Microatoria” képviselője a múlt néphitvilágának rekonstrukciójának eredményeként mindig utójára hivatkozott Jacob Grimmre.<sup>22</sup>

Grimm paradigmája alapján véve ott vált hatékonyá, ahol más, esetleg germán, de mindenképpen krisztus előtti kultuszok a boszorkányságban szerepet játszottak. Franz Josef Mone (1796-1871) a bádeni állami levéltár igazgatója, a *Zeitschrift für die Geschichte des Oberrhein* (ZGO) című lap alapító tagja és 1822-től Heidelbergben a történelem professzora, 1839-ben azt az eredeti nézetet vallotta, hogy a germán népek a népvándorlás során a Fekete-tengernél Dionüszosz isten és a Hekate kultusszal kerültek kapcsolatba és a társadalomban továbbélt ez a kultusz, amely a keresztényesítés folyamán is megmaradt. Akárcsak Jarcke, úgy Mone is tartozik a bizonyítékkal, amelyek egy továbbélő kultúráról szólnak.<sup>23</sup>

Mindketten jó katolikusok voltak, és hitték, hogy a múltban létezett a keresztény ellenes titkos társaság, amelytől undorodtak. Így azt mondhatjuk, hogy Josef Görres (1776-1848), a katolikus konzervativizmus előharcosa és „a német romantika Odüsszeusza”<sup>24</sup>, az egyházi régi demonológiához való visszatérésében nem maradt egyedül. Jóllehet a katolikus millió, amelyben Görres *Christliche Mystik* című műve 1830-ban megszületett, a katolikus ébredési mozgalmakon keresztül kapcsolatba került azokkal a körökkel, amelyek az utolsó dél-németországi boszorkánykivégzéseket szorgalmazták. Görres biográfiája mégis megmutatja, hogy nem vezet törtetlen hagyomány az ancien regime idejétől a XIX. századig. A francia forradalomért való kezdeti lelkesedés után Görres egy nemzeti, később egy keresztény-katolikus ideológiát követett. Első tanszékén, a müncheni történettudományi tanszéken 1827-ben éveken keresztül akadályozta egy időszerű történettudomány kialakítását. Az első szemesztere alatti előadások a világ „teremtésével” kezdődtek és az özönvízzel végződtek, ahogy arra Walter Goetz is visszaemlékezett. Intuitív keretben, mindenekelőtt romantikus, később keresztény dogmatikus irányba orientált történelem szemlélete során Görres főművének, a *Christliche Mystik* harmadik és negyedik kötetében 1840/42-ben kiemelten foglalkozott a „démoni misztikával”, ahol is a boszorkányságot a teológiai realitás látásmódjának keretében méltányolta.<sup>25</sup>

Bizonyítékainak kiválasztása során nem volt válogatós. A lyoni Agobardtól Martin Delrion keresztül Jacob Grimmig a démoni aktivitásra vonat-

<sup>22</sup> Ginzburg, Carlo: Hexensabbat. Entzifferung einer nächtlichen Geschichte, *FAZ*, 1990, 118-121. o.

<sup>23</sup> Mone, Franz Josef: Über das Hexenwesen. In: *Anzeiger für Kunde der teutschen*. Vorzeit 8. Karlsruhe, 1839, 271-275. o.

<sup>24</sup> Raab, Heribert: *Joseph Görres Leben und Werk im Urteil seiner Zeit*. Paderborn, 1985, 417. o.

<sup>25</sup> Joseph Görres: *Die christliche Mystik*, Regensburg, 1836-1842. (Továbbiakban: Görres, 1836.) 4. köt. 120. o.

kozó valamennyi bizonyítékot felhasználta.<sup>26</sup> A boszorkány-utazások és a boszorkány-szombatok számos részletét, mint tényjelentéseket használta fel a demonológus, Pierre de L'Ancre művei szerint.<sup>27</sup> Ennek köszönhetően a kritikátlan Görres Lamothe-Langon akadémiai tréfájának hagyományát vette át. Egy Bartolu von Sassoferato-tól 1350-ben származó boszorkány szakértői vélemény volt bele a vitába anélkül, hogy észre vette volna, hogy ez egy 1560-as évekből származó hamisítvány volt. Innentől kezdve Barolus szakértői véleménye uralta az irodalmat egészen 1975-ig, amikor is Norman Cohn hamisítványnak nyilvánította azt.<sup>28</sup>

Jules Michelet-nél (1798-1874),<sup>29</sup> az ékeesszó francia nemzeti történésznél a már első megjegyzésében idézett barát, Jacob Grimm „bölc asszonyai” kerültek az érdeklődés központjába. Mindenesetre itt már egy kedves funkciót töltenek be. Többé már nem a germán mítoszok megszállott szörnyetegei, hanem mitikus megtestesítői a felszabadítási történetnek, amely a francia forradalomban csúcsonyult ki. Michelet, aki már tanulmányai során a szerelemről, az asszonyról,<sup>30</sup> a tengerről, a hegyekről, a madarokról és a témasprekumának rovarjairól gazdagította a történetírást, – Grimm és Görres után egy generációval később – az 1862-ben kiadott *La Sorciere* című művében a legeredetibb anyagot szállította a boszorkánykutatáshoz. Fantáziájának szabad szárnyalását összekötötte a modern képzetekkel. A „kétségbeesés korában” alakult ki a boszorkány figurája és sokáig vigaszt és fényt nyújtott, amíg a modern forradalmárok és orvosok ezt eltörölték. Michelet a történelmet, mint osztályok és nemek közötti harcot alkalmazta a brutális feudális urak és a tudós asszonyok között. Ez az elv a bölc asszonyokról alkotott mondatban csúcsonyult ki: „a boszorkány” ezer éve „a nép egyetlen orvosa”.<sup>31</sup>

Az alig két hónap alatt összeállított zseniális munka a *La Sorciere*, természetesen Michelet valamennyi barátjának „kedvenc könyvévé” vált.<sup>32</sup> A romantikus történetalkotás szellemiségében azon fáradozott, hogy minden részletes forrástanulmány nélkül a múltat intuícióra alapozza. Michelet Grimm után még egyszer megalapította a „boszorkányok történetét”, amely ma, mint tematika, a szociológiai tudományokat is megvilágosítja, és mélyen tisztelik azt. Kortársai történetírását ugyanakkor „poézisnak” titulálták. De „éppen, mivel Michelet

<sup>26</sup> A protestáns szerzők, mint Thomasius, Hauber és Horst nem kerültek idézésre.

<sup>27</sup> Behringer, 1994, 103. o.

<sup>28</sup> Görres, 1836, III. kötet, 54. o.

<sup>29</sup> Egy párizsi nyomdász fia, aki 1838-ban a Collège de France történelmi tanszékén tanított. Kaegl, 1936, 277. o.

<sup>30</sup> Behringer, 1994, 104. o.

<sup>31</sup> Michelet, Jules: *Die Hexe*. Fulda, 1988. (Továbbiakban: Michelet, 1988), 20. o.

<sup>32</sup> Michelet, 1988, 5. o.

diszkreditált történész volt (tudományos értelemben), ezért a szociológus, etnológus, pszichoanalitikus és szociál-történész is volt”, ahogy azt Roland Barthes lejegyezte róla.<sup>33</sup>

### A historizmus reakciója

A romantikusok körében – mint a reakcionárius Görres, a liberális Grimm és a forradalmár Michelet is – kialakított boszorkánykép után a XIX. század történelemtudományában a nemzetközileg is elismert, berlini történész, Leopold von Ranke (1795-1886) elméletét kell megemlíteni.<sup>34</sup> Aki a történelem forráskutatásával, a tanúvallomások igazolásának valamennyi lehetőségével szükségszerűen az interpretációk működési területére korlátozódott és ezzel a romantikus elképzelések egyik irányzatát eredményezte. A „historizmus” végrehajtása mintegy beszűkülésként hatott a történetírás témaspektrumára: a boszorkányok eltűntek az egyetemek tantárgyaiból. Ez a fejlődés nem lenne megérthető a „historizmus” történeti metafizikája nélkül, akár a „boszorkányok”, mint az egyszerű nép képviselői, vagy akár a boszorkányperek kegyetlenségének terepe nélkül. Egy lutheránus teológus családból származó alapítóatya, Ranke látta, amint mestertanítványa, Heinrich von Sybel (1817-1895), a müncheni és bonni történelmi szeminárium alapítója,<sup>35</sup> elméletében a történelem, az etikának és a hatalomnak egy harmonizált akkordjaként valósul meg. Ranke-nél az állam, mint „Isten gondolata” jelenik meg, a történelem pedig, mint „Isten tervének megvalósítása” tükröződik. A sors, vagy egyáltalán az egyes „kis” emberek ötletei az ilyen univerzális kategóriákban jelentéktelenséggé zsugorodtak össze. A boszorkányok még egyszer, ahogy azt Jacobb Grimm szeretője hátrahagyta a bismarcki birodalom úttörőinek, meg lettek hajlítva, hiszen bizonyos tekintetben politikailag nem voltak értékesek.<sup>36</sup>

Ami már elméletileg a kultúrtörténetben érdekelt rankeanusokra érvényesült, többszöröződve hatott a történetírásban a politikailag orientált kismétoporosz iskolára. Jóllehet, megalapítója, Johann Gustav Droysen (1808-1884), *Historik* című művének korai kiadásában a forráskritikák megvilágosításával összefüggésben 1858-ban kifejezetten utalt a „boszorkányperek korára”<sup>37</sup> –, de

<sup>33</sup> Michelet, 1988, 15. o.

<sup>34</sup> Berding, Helmut: Leopold von Ranke. In: Wehler: *Deutsche Historiker*. Göttingern, 1980, 1. köt. 7-24. o.; Vierhaus, Rudolf: Ranke und die Anfänge der deutschen Geschichtswissenschaft. In: Bernd, Faulenbach: *Geschichtswissenschaft in Deutschland*. München, 1974, 35-53. o.

<sup>35</sup> Seier, Helmuth: Heinrich von Sybel. In: Wehler: *Deutsche Historiker*. Göttingern, 1980, 2. köt. 24-38. o.

<sup>36</sup> Wyss, Ulrich: *Die wilde Philologie Jacob Grimm und der Historismus*. München, 1979, 26. o.

<sup>37</sup> Leyh, Peter (szerk.): Johann Gustav Droysen: *Historik Rekonstruktion der vollständigen Fassung der Vorlesungen*. Stuttgart, 1977, 402. o.



ahogy az egész államorientált kisméret-porosz történetírás – a téma nem talált lelkesedésre.<sup>38</sup>

A bajor történész, Sigmund Riezler, sokkal inkább, mint Ranke a Ranke-  
reneszánsz fogalmával fémjelzett történészek korában<sup>39</sup> „sokaknak” látta, „törté-  
neti beállításai egy idealizált fuvallatot terjesztenek” és arra nem gondolnak,  
hogy a történeti képükben az árnyoldalakat kiegészítsék. „Tudományos és átfogó  
művek a XVI. és XVII. századból, a boszorkányperek virágkorából, művek,  
amelyek nem a politikai történelemre korlátozódnak, amelyekben azonban a  
boszorkányüldözések egyáltalán említésre sem kerülnek. A történelem egy utá-  
latos gyökere lenne, amely egyedül szellemi kifejezésének megtartására kon-  
centrál, mintha ezek nem tartoznának ebbe a kifejezésbe”.<sup>40</sup>

Érdekes módon Riezler nem differenciált, mint Sybel tanítványa és tár-  
skiadója a *Historischen Zeitschrift* című újságnak, hanem 1896-ban diagnosztiz-  
álta a pályatörő *Geschichte der Hexenprozesse in Baiern* című művében alig  
észrevehető keserűséggel, alighanem utoljára a kortárs történészek vitájának  
hátterében, hogy a „jelenlegi” történeti irányt nem szereti, hiszen ez a szocioló-  
giai modellképet irigylő lipcsei történész Karl Lamprecht esetében a kultúrtörté-  
net kirekesztésével fenyegetett. „A Ranke által javasolt és még mindig hangadó  
irányt nem szereti, ha a politikai magasságok kultúrtörténeti lealacsonyításokat  
alkalmaznak.”<sup>41</sup>

## A „Soldan-paradigma”

Az akadémiai történetírástól eltérően egyre inkább elmélyült a Vormärz idősza-  
kában az a nézet, hogy „a boszorkányperek története kutatása leginkább a régóta  
kimondott igények közé tartozik”.<sup>42</sup> Körülbelül 1830 óta egy új, egyre jobban  
elterjedő ága figyelhető meg a lokális történeti értekezéseknek, amelyek min-  
denképpen eredeti produktumokhoz vezettek, mintegy „történeti-archeológiai  
monográfiákhoz”.

<sup>38</sup> List, Günther: Historische Theorie und nationale Geschichte zwischen Frühliberalismus und Reichsgründung. In: Faulenbach, Bernd: *Geschichtswissenschaft in Deutschland*. München, 1974, 35-51. o.

<sup>39</sup> Fehrenbach, Elisabeth: Rankerenaissance und Imperialismus in der wilhelmischen Zeit. In: Faulenbach, Bernd: *Geschichtswissenschaft in Deutschland*. München, 1974, 54-65. o.

<sup>40</sup> Riezler, Siegmund, von: *Geschichte der Hexenprozesse in Bayern*. Stuttgart, 1896. (Továbbiakban: Riezler, 1896.), 3. o.

<sup>41</sup> Riezler, 1896, 5. o.

<sup>42</sup> Wilhelm Gottlieb Soldan: *Geschichte der Hexenprozesse Aus den Quellen dargestellt*. Stutt-  
gart/Tübingen, 1843. (Továbbiakban: Soldan, 1843.), előszó

A freiburgi teológus, Heinrich Schreiber (1793-1872) *Urbewohnern Europas*<sup>43</sup> című műve két évtizeden keresztül Johann Jakob Bachofen (1815-1887) munkássága előtt az „anyajog” részletezéseiről szólt.<sup>44</sup> Az 1840-es évek elején több helyen megfigyelhető egy törekvés a szisztematizálásra, például az első bibliográfia összeállítására, amelyet még mai is mindig újra kiadnak. A *Bibliotheca Magica et Pneumatica* című művet Johann Georg Theodor Gräbe (1814-1885) írta.<sup>45</sup> A történeti feldolgozások csúcspontjának az 1843-ban Wilhelm Gottlieb Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című műve tekinthető, amelyben a szerző először használta fel valamennyi ismert irodalmat, és a boszorkánytémában a különböző tudományágakhoz tartozó művekben összefoglalt eredményeket foglalta össze.

Soldan nagyszerű kompilációja, amely még ma is mindig újra – elégtelenül kommentálva, vagy átláthatatlan ismérvek szerint átdolgozva – utánnomásra kerül, a „régiboszorkánykutatás” számára iskolapélda volt. A téma klaszszikus műnek számít a racionális interpretációk között és megalapozta Monter után a boszorkánykutatás alapvető „racionális paradigmáját” különösen a „Soldan-paradigmát”.<sup>46</sup>

Soldan tétele nem tér el jelentősen a polihisztor Christian Thomasiusétól. Éppen ezért beszélhetnénk Thomasius-paradigmáról is, mivel Thomasius akárcsak Soldan egy felvilágosult racionalista boszorkányság képzetének értelmében tartotta agyrémnnek a boszorkányságot és állítólag a boszorkányokat pusztán áldozatként kezelte.

Ugyanakkor a hallei jogász eljárási módszere deduktív volt. Miután egyszer már megváltoztatta véleményét, már csak azzal foglalkozott, hogy új látásmódját a forrásokkal igazolja. Ami új volt Soldannál az a tárgyakkal és kísérletekkel kapcsolatos átfogó magyarázat, amely meglepően széles forrás- és irodalmi bázison nyugodott – egészen a kihallgatási jegyzőkönyvektől a legújabb irodalomig, olyan szomszédos tudományterületeken is, mint az ókori orientaliztika – hogy egy új szintet állítson fel. Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című műve létrehozta tehát – jóllehet az egyetemektől távol és a szakfolyóiratokban sohasem ismertetett – a tényleges paradigmát. Másként, mint Garinet vagy Scheltema, nem követett nemzeti partikuláris érdekeket, hanem – akkor is, ha világnézete keretei között maradt – a „történeti igazságot” fedezte fel, beleértve minden lehetséges segédeszköz figyelembe vételét is. Mindezen érté-

<sup>43</sup> Amelyet a bádeni Alexandrine hercegnőnek ajánlott, annak házasságkötésére a trónörökös herceg, Ernst von Sachsen-Coburg-Gotha-val, és meleg szavakkal ajánlotta az általa feltételezett „Gynakokratia” „Európa őslakosai” között.

<sup>44</sup> Behringer, 1994, 105. o.

<sup>45</sup> Drezdai irodalomtörténész és szász-királyi könyvtáros. Behringer, 1994, 105. o.

<sup>46</sup> Behringer, 1994, 105. o.

kek ellenére meglepő módon az író személyisége teljesen a háttérben maradt, jóllehet az ismeretek itt is instruktívak voltak. Már a német történeti hagyományok összességének megtartása, ami a protestáns lelkészházban gyökerezik, úgy lehet egészen bizonyosan a „régiboszorkánykutatóssal” feltételezni. Ahogy Hauber, Schwager, vagy Horst, Wilhelm Gottlieb Soldan (1803-1869) is lutheránus teológus volt.<sup>47</sup> *Geschichte der Hexenprozesse* című műve – bár soha nem fordították le – nemzetek kultúráján átívelően került befogadásra. Összehasonlítva a XIX. század második feléből származó nemzeti enciklopédiákkal, a felsorolt irodalmak rendszeresen Soldannal kezdődnek.<sup>48</sup> Soldan után úgy tűnik – mint valami kollektív amnézia –, hogy minden korábbi kutatás eltűnt. Ez annyiban sajnálatos, hogy a teljesen nevetséges hiba, amelyet Lamothe-Lagon szabadon kitalált dél-franciaországi üldözésekről a XIV. század elején konzerválódni tudtak.<sup>49</sup> Soldan makroszkopikus megjelenítése – a „fentről” perspektívája, a boszorkányság, mint imaginárius deliktum – a korábbi évtizedek forrásgyűjteményén alapult, kiegészítve saját forrástanulmányival. Soldan csak a boszorkányperekre kívánt korlátozódni, ugyanakkor belátta, hogy a jogi vagy szellemtörténeti bevezetések semmiképpen sem elegendőek az ő magyarázatához. A varázslás hitének megértése ismereteket kívánt meg az egyháztörténetből, a büntetőjogból, az orvostudományból és a természetkutatásból. Láta, hogy a boszorkányperek nem egy nemzeti, hanem a kereszténység jelenségei voltak. Ezért annak átfogó bemutatása nem korlátozódhat csupán egy nemzetre.<sup>50</sup> A „varázsideák” egyes nyomai egészen az ókori orientalista magas kultúrák forrásokon alapuló nyomáig követte vissza.

Jacob Grimm, aki Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című könyvét értékelte, a boszorkányhit orientalista eredetének nézőpontját semmiképpen sem hagyhatta ki.<sup>51</sup> Alapjában Soldan nem tartotta magát a mitológiában, az etnológiában és a szociálpszichológiában illetékesnek, sokkal inkább a „tényeknek” és azok összehasonlításának egy akkurátus bemutatására törekedett. Ami a csoko-

<sup>47</sup> Lutheránus lelkészcsaládból származott, a hesseni Alsfeldből. Doktorálása után 1831-étől, mint tanár dolgozott a gießeni nagyhercegség gimnáziumában (professzor 1853-ban, nyugdíjazása 1868-ban). A liberális darmstadti csokoládégyáros és újságkiadó, Ernst Emil Hoffmann (1785-1847), aki a Hessen-Darmstadti tartományi gyűlés második kamarájának képviselője volt, lányával kötött házassága jelentősen megjavította társadalmi pozícióját. Kortársai számára Soldan nem volt ismeretlen író. A híres *Geschichte der Hexenprozesse* című könyv szerzője, és a gyáros vejeként 1861-ben maga is képviselője lett a haladás pártjának az alszéli választókerületben, időnként a hesseni városok második kamarájának elnöke volt és halálig parlamenti tag maradt. Soldan, 1843, 243. o.

<sup>48</sup> Behringer, 1994, 105. o.

<sup>49</sup> Behringer, 1994, 105. o.

<sup>50</sup> Soldan, 1843. Előszó

<sup>51</sup> Grimm, 1992., XXI. o.

ládégyáros vejének szükségessé vált jelent meg, az hogy „fejezetről fejezetre, népről népre egyaránt a körben forgó szellemi tőkét romba döntse.”<sup>52</sup> Jóllehet az ítéletekben önmérsékletre törekszik, a teológus mégis nyíltan állást foglalt.

A boszorkányperек keletkezését, akárcsak Thomasius a középkori pápai egyház hibájának rója fel. A *Malleus Maleficarum* a boszorkányképzetek kialakításának eljárása lezárult. A XVI. században elterjedtek a boszorkányperек és a harmincéves háború időszakában a csúcspontjukat érték el. Ezek után a boszorkányhit alább hagyott és ezzel együtt a boszorkányperек is befejeződtek a felvilágosodás korában. Lényeges volt Soldan véleménye, hogy ő – akárcsak Spee, Thomasius és a felvilágosodás történészei – az egész boszorkányképzetet „őrültségnek” tartotta. A boszorkányok nem voltak valóságok, hanem ártatlan asszonyok, akiket kínzásokkal vettek rá a fiktív élmények bevallására. Egy olyan szemléletet képviselt, amely a kihallgatási jegyzőkönyvek beható olvasása közben is tartható volt. Soldan „racionalista paradigmája” a felvilágosodás ideológiai örökségét és e mögött a lutheránus ortodoxia racionalista kritikáját is magába foglalta.

Soldantól függetlenül más ismert szerzők is foglalkoztak a témával, mint a stuttgarti jogász, Carl Georg von Wächter (1797-1880), aki a kínzásokkal és büntetőeljárásokkal, mint a boszorkányperек korszakának fő bűneivel foglalkozott.<sup>53</sup> A boszorkánytéma feldolgozásában – fiának, Oskar von Wächternek továbbírt feldolgozásában – kiviláglik, hogy Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című művének újabb kiadásai<sup>54</sup> azonnal példaadókká váltak számára. Természetesen nem úgy, mint a romantikusoknál, nem a „boszorkányok” képezték a történetírás tárgyát, hanem maguk a „boszorkányperек” mint, egy tévedésből vezetett felsőbbrendű hatalom gaztette is. Mint a „racionalista paradigma” fogalmi vezéreleme Soldan óta a tudományos archeológiánkban érvényesül a „boszorkányörület”, a „witch craze”, stb. fogalma. És Soldan „most már klasszikus-

<sup>52</sup> Soldan, 1843. Előszó

<sup>53</sup> A jelentős, liberális büntetőjogtanár, a korai 19. század büntetőjogi reformjának kortársa, amikor először a boszorkányság, mint bűncselekmény megszüntetésre került, egy württembergi lutheránus hivatalnoksaládból származott – és apja kívánságára lutheránus teológusnak kellett volna lennie. Ugyanakkor Wächter Tübingenben jogot tanult és 1822-ben ott lett professzor. Mint az egyetem kancellárja 1835-ben a württembergi képviselőkamarának lett virilista szavazója, 1839 és 1845 között mind a hat évben a kamara elnökének választották. Wächter 1860 óta nemzeti tiszteletnek örvendett, mint lipcei egyetemi tanár és a német jogász egyesület elnöke. 1867-ben, mint szász képviselő, tagja lett az észak-német szövetség alkotmányozó birodalmi gyűlésnek (frakció nélkülként). Wächter, 1970, 81-110., 279-331. o.

<sup>54</sup> Soldan: *Geschichte der Hexenprozesse aus den Quellen*. Stuttgart/Tübingen, 1843.; Soldan-Heppé: *Geschichte der Hexenprozesse*. Berlin, 1880.; Soldan-Heppé-Bauer: *Geschichte der Hexenprozesse*. Hanau, 1912. Ezt követően ezen utolsó átdolgozásnak több kiadása is megjelent, az utolsó 1987-ben.

nak számító racionális paradigmája”<sup>55</sup> hosszú életű lett. Egészen az 1970-es évekig figyelembe vették, hogy a boszorkányok ártatlan áldozatai voltak a felsőbbrendű boszorkányüldözésnek. A boszorkányságot imagiárius deliktumként határozták meg, a boszorkányperek pedig „büntetőeljárások bűncselekmények nélkül” voltak, ahogyan azt Gerhard Schormann vélte.<sup>56</sup> A nyilvánosság nagy része ma is így látja ezt.

### A boszorkánykutatás és a német „kultúrharc”

Gerhard Schormann nézetei szerint a régi boszorkánykutatás egyetlen publikációja sem vonhatta ki magát a „kultúrharc” alól, ami 1871 és az első világháború között jelent meg.<sup>57</sup>

Először az vetődhet fel, hogy a konfesszionális vita mindenekelőtt német jelenség volt. Nem hasonlítható össze Ausztriával annál kevésbé a volt római birodalom területén létrejött önálló államokkal vagy az Egyesült Államokkal. Ez a jelenség az aktuális okokból kifolyólag a következő három érveléssel lehet indokolni. Először is ebben az időpontban a tanulmányok java része teológusok által íródott, akik a konfesszionálisan szétszakadt Németországban az ilyen jellegű polémiában érdekeltek voltak. A konfesszionális vita táptalaja volt az 1869-ben IX. Pius pápa által kiadott pápai tévedhetetlenség dogmája is. Másodsor az eddigi német történetírás ténylegesen egyoldalú és túlnyomórészt protestánsok által meghatározott Német Birodalomban 1871 után politikai eszközzé vált. A vita során ezért a katolikus oldalról nemcsak szektai, hanem az emancipáció szükségyszerű folyamatára is vonatkozott. Harmadszor a konfesszionális polémia nem tévesztendő össze más világnézeti alapkérdésekkel, amelyek szintén vitattak. Liberális szerzők Amerikában, Németországban és Franciaországban az első világháború előtt a konfesszionális buzgóság problémájával foglalkoztak, teljesen függetlenül a hitvallásuktól.<sup>58</sup>

1880-ban jelent meg újra Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című műve egy teljesen megváltozott szellemi környezetben, a kisméretű porosz hatalmi állam klímájában. Az erősen átdolgozott új kiadást Soldan veje, Heinrich Heppe (1820-1879)<sup>59</sup> dolgozta fel. Ez a feldolgozás szemben a felvilágosult-

<sup>55</sup> Behringer, 1994, 106. o.

<sup>56</sup> Schormann, Gerhard: *Hexenprozesse in Nordwestdeutschland*. Hildesheim, 1977. (Továbbiakban: Schormann, 1977.), 22. o.

<sup>57</sup> Schormann, 1977, 5. o.

<sup>58</sup> Schormann, 1977, 115. o.

<sup>59</sup> Akárcsak Soldan, lutheránus lelkészcsaládból származott és a marburgi evangélikus teológia professzora és lelkész volt, gazdag egyháztörténeti ismeretekkel. Posztumusz adta ki Soldan lánya, Henriette Heppe, Soldan *Geschichte der Hexenprozesse* című könyvének az átfogó átdolgozását, amelyet inentől, mint „Soldan-Heppe” kerültek idézésre.

liberális Vormärz idején megjelent első kiadással teljesen új hangvételű. Az egyoldalú konfesszionális beállítást helyezi a központba és ezzel implicite állást foglal a belső-német hatalmi harcban Bismarck birodalmi kancellár és a katolikus egyház között, a protestantizmus és a katolicizmus között, a poroszok és a katolikus dél között – ezek azok a témák, amelyekkel Soldan első kiadásában valójában kevésbé foglalkozott.<sup>60</sup>

Egy ilyen állásfoglalás nem maradhatott ellentmondás nélkül. A fiatal katolikus publicista és későbbi pápai kamarás, Paul Maria Baumgarten (1860-1948) 1883-ban úgy jellemezte a boszorkánytémát, mint „a tendenciózus történetírás kedvenc tárgyát”, ahol is konfesszionális ellenfeleinek vigasságához egyidejűleg a boszorkányüldözéseknél elviekben jogalapot adott a visszaélésekre, amelyek az üldözéseknél a reneszánsz és a reformáció szellemi áramlataira írtak.<sup>61</sup> Johannes Diefenbach (1832-1911)<sup>62</sup> is azt kifogásolta az eddigi történetírásban Soldan óta, hogy a tagadhatatlan tendenciák a katolikus egyházat a bűnösség kérdésében a jogtalanság állapotába helyezi. Ezzel szemben Diefenbach ezt a „vallási egyoldalúságot” kívánta korrigálni és az „egyházat megvédeni”. Az akták és irodalmi anyagok tízéves tanulmányozása egészen 1886-ig arra az eredményre jutatta, hogy a boszorkánypererek „nem az egyház hibái, hanem az állami abszolútizmus hibájaként” keletkeztek, és ennek létrejötte jelentősen „az úgynevezett reformáció hibája” által váltak hangsúlyossá.<sup>63</sup> Összességében a „protestantizmus sokkal nagyobb részt vállalt a boszorkányörület elterjedésében és fenntartásában, mint a katolicizmus.”<sup>64</sup>

Ezt a véleményt 1888-ban a „Wetzer und Welte's Kirchenlexikon” hátsbjain hozta nyilvánosságra. Diefenbach az eddig leginkább kompetens lexikon-cikkely szerint, ugyanakkor teljesen egyoldalú katolikus perspektívából a hibát a reformátusokra, a népre és az államra hárította.<sup>65</sup> Diefenbach fáradozásai „a katolikus egyház hibáinak elhárítása kapcsán és a borzalmak átkát a protestánsokra hárítani”,<sup>66</sup> természetesen a protestáns oldalról vitát eredményezett. A karlsruhei lelkész, Georg Längin<sup>67</sup> a metodikai gondolataival a katolikus történelem-szemlélet próbálkozásait csak úgy védhette ki, hogy az ellenreformációt

<sup>60</sup> Soldan, 1987. Előszó., Bizer, 1958, 112-127. o.

<sup>61</sup> Baumgarten, 1883, 115-154. o.

<sup>62</sup> Aki katolikus lelkész volt Braunbachban és Frankfurt am Mainban és Sachsenhausenben a német tartományi inspektor volt. Behringer, 1994, 107. o.

<sup>63</sup> Johannes Diefenbach: Hexenwahn vor und nach der Glaubensspaltung in Deutschland, Mainz, 1886. (Továbbiakban: Diefenbach, 1886.), Előszó

<sup>64</sup> Diefenbach, 1886, 351. o.

<sup>65</sup> Behringer, 1994, 107. o.

<sup>66</sup> Riezler, 1896, 4. o.

<sup>67</sup> Behringer, 1994, 107. o.

tette felelőssé a boszorkányüldözésekért.<sup>68</sup> Baumgarten és Diefenbach, mint elsők értékelték ki a gazdag prédikátor irodalmat, és hamarosan elterjesztették a „boszorkányörület”<sup>69</sup> fogalmát.<sup>70</sup> Azonban csak a megjelenési dátum szerint voltak az első katolikus vitázók Görres után, a valóságban csak követői voltak a jelentős küzdőknek<sup>71</sup>, például Johannes Janssennek (1829-1891),<sup>72</sup> aki központi figurája volt a kultúrharc időszakában a katolikus történetírásnak.<sup>73</sup>

Az uralkodó kisémet-porosz protestáns történetírást Janssen, aki Julius Fickerrel (1826-1902) Innsbruckban szoros kapcsolatban állt,<sup>74</sup> 1876 óta annak nyolckötetes *Geschichte des deutschen Volkes* című művével, amelyet több, mint húsz kiadásban a befolyásos gazdag katolikus németországi történészek készítettek el. A *Geschichte* utolsó kötete, amelyet Ludwig von Pastor dolgozott fel,<sup>75</sup> és ezért gyakran, mint „Janssen-Pastor” kerül idézésre, 1894-ben egy könyvterjedelmű fejezetet tartalmazott a boszorkányperekről.

Ludwig von Pastor (1854-1928)<sup>76</sup> megalapozta munkáját, a monumentális művet a *Geschichte der Päpste* címűt, amely közvetlenül Ranke megfelelő művének ellentételezésére készült és kutatásai – az apologikus tendenciákkal szemben – a vatikáni archívum használata miatt egy új mértékre került. Pastor önéletrajzi írásai rámutatnak, hogy a „katolikus” történetírásnak döntő műveinek, például a Janssen *Geschichte des deutschen Volkes* és Pastor *Geschichte der Päpste* című művei. A kultúrharc befolyása alatt Ranke és iskolájának egyenértékű kiadványai voltak.<sup>77</sup> Természetesen ez a boszorkányperek kényes témáját

<sup>68</sup> Delbrück, Hans: *Die historische Methode des Ultramontanismus*. Berlin, 1886, 369. o.

<sup>69</sup> „Hexenwahn”

<sup>70</sup> Diefenbach, Johannes: *Der Zauberglaube des 16. Jahrhunderts nach den Katechismen*. München, 1900. /Továbbiakban: Diefenbach, 1900.), VI. o.

<sup>71</sup> Diefenbach, 1900, V. o.

<sup>72</sup> Egy egyszerű körülmények közül származó, kosárfonó fia Xantenből, rézműves tanulmányainak megszűnése után, 1849-től Münsterben, Löwenben és Bonnban teológiát, majd történelmet tanult. 1853-ban, a bonni doktorálása után Münsterben habilitált 1854-ben és ugyanezen évben a Frankfurt am Maini gimnáziumban történelem professzor lett. Porosz barát magatartása a kultúrharc kitörésével véget ért. Mint a katolikus centumpárt tagja, 1875 óta Janssen a porosz képviselőházhoz tartozott.

<sup>73</sup> Baum, Wolfgang: Der Historiker Johannes Janssen. In: *Theologische Quartalsschrift* 152. 1972, 269-274. o.

<sup>74</sup> Behringer, 1994, 108. o.

<sup>75</sup> Oberkofler, Gerhard: *Die geschichtlichen Fächer an der Philosophischen Fakultät der Universität Innsbruck 1850-1945*. Innsbruck, 1969. (Továbbiakban: Oberkofler, 1969.), 1. köt. 89. o.

<sup>76</sup> Aachenben született, apja halála után, 1864-ban Aachenben a katolicizmusra áttért, Johannes Janssen tanítványa volt. Fémjelzi a bismarcki Németország klímáját, hogy Pastor Ausztriába kényszerült kivándorolni, löweni, bonni és berlini tanulmányai után, hogy mint történész dolgozhasson. Innsbruckban habilitált és professzúrát szerzett.

<sup>77</sup> Oberkofler, 1969., 1. köt. 31. o.

érintette. Ahogy már Diefenbachnál, úgy Janssen-Pastornál is a római jog recepciója, Martin Luther reformátos ördöghite és az „általános erkölcsi-vallásos elvadultság” a reformációval kapcsolatban állt, amely döntő ösztönzésévé vált a boszorkányüldözések elterjedésének.<sup>78</sup>

Ennél a tudatos konfrontációnál nem kell csodálkozni, hogy Janssen *Geschichte des deutschen Volkes* című műve a történészek legnagyobb áramlatának harcát váltotta ki Németországban.<sup>79</sup> A polémia, amivel a „Ranke- reneszánsz” előharcosai, valamint a kisméret-porosz Luther életrajzíró, Max Lenz (1850-1932), aki a wilhelmi fejezet fő ideológusa (*Von Luther zu Bismarck, Die großen Mächte*),<sup>80</sup> meggyőzte ezért Janssent, arra a körülményre alapozva, hogy Janssen a kultúrtörténet kiemelésével metodikailag más utat járt be, mint a historizmus történetírói.<sup>81</sup> Ugyanakkor nemcsak Janssen, hanem Pastor is éppenséggel félszemű maradt: A pápaság történetében az 1484-es boszorkány-bullával, a *Summis desiderantes affectibus*-szal, apológikus módon foglalkozott, ugyanakkor a német katolikus történetkutatás fejlődése során a kultúrharc időszakában megszerzett megerősített tartását „az ausztriai száműzetésben” is megtartotta.<sup>82</sup>

Az aprólékos forrásmunka és apologetikus szemléletmód kombinációja meghatározta a „katolikus történetírás” további képviselőit, és azoknak termékeny kutatásai a mai napig nélkülözhetetlenek minden jobb munkához. A kölni jezsuita, Bernhard Duhr (1852-1930),<sup>83</sup> a *Die Rolle der Jesuiten in den deutschen Hexenprozessen*<sup>84</sup> című tanulmányával megnyitotta és kiegészítette az átfogó, könyvterjedelmű fejezetet a *Geschichte der Jesuiten in den Ländern deutschen Zunge* című művében. A kutatás új horizontját nyitotta meg, amelyben először tájékoztatást nyújtó éves jelentéseket és a jezsuita rend levelezéseit, mint forrásokat használt fel. Duhr gyakori hitvédelmi értékelései erős ellentmondást mutattak Sigmund Riezlerrel a jezsuita Paul Laymann (1575-1635) szerepéről.<sup>85</sup> A katolikus pap, Nikolaus Paulus (1853-1930) az elzászi

<sup>78</sup> Behringer, 1994, 108. o.

<sup>79</sup> Reppen, Konrad: Methoden- oder Richtungskämpfe in der deutschen Geschichtswissenschaft seit 1954? In: Reppen, Konrad: *Von der Reformation zur Gegenwart Beiträge zur Grundfragen der neuzeitlichen Geschichte*. Paderborn, 1988, 305. o.

<sup>80</sup> Bruch Rudiger von: *Historikerlexikon Von der Antik bis zum 20. Jahrhundert*. München, 1991. (Továbbiakban: Bruch, 1991.), 181. o.

<sup>81</sup> Bruch, 1991, 157. o.

<sup>82</sup> Pastor, Ludwig von: *Geschichte der Päpste seit dem Ausgang des Mittelalters*. Freiburg, 1926, 312-314. o.

<sup>83</sup> Behringer, 1994, 108. o.

<sup>84</sup> Bernhard Duhr: *Die Stellung der Jesuiten in den deutschen Hexenprozessen*. Köln, 1900.

<sup>85</sup> Riezler, 1900, 244-256. o.



Krautergersheimből<sup>86</sup> kutatta Johannes Janssen kezdeményezésére, mint autodidakta, sok éven keresztül a müncheni könyvtárban a XVI. századi katolikus vitatott teológiát.<sup>87</sup> Számos feljegyzésében, amelyeket 1910-ben feldolgozott, és a *Hexenwahn und Hexenprozeß vornehmlich im 16. Jahrhundert* című összefoglaló munkájában közreadott, azzal foglalkozott, akárcsak Janssen és Diefenbach – és hasonló hitvédelmi tendenciákban – hogy milyen szerepet töltött be a protestantizmus helyzete a boszorkányperekben. Paulus ugyanakkor fogékony volt az érdekes témákra, például a „Die Rolle der frau in der Geschichte des Hexenwahns” című feljegyzése, az első nemi specifikuma volt a témának.<sup>88</sup> Emelésre méltó mindenképpen, hogy a katolikus védelmező alapjában nem a racionális Soldan-paradigma megrendítését, hanem főként azt próbálták meg, hogy a katolicizmust a protestáns történészek által vallott tradicionális bűnös írásoktól mentesítsék.

---

<sup>86</sup> Behringer, 1994, 109. o.

<sup>87</sup> Jedin, Hubert: *Die Erforschung der kirlichen Reformationsgeschichte*. München, 1931, 23. o.

<sup>88</sup> Behringer, 1994, 109. o.

## AZ IRODALOM HATÁRHELYZETE ÉS A JOG TUDOMÁNYOSSÁGA

SÓLYOM PÉTER\*

Ebben az előadásban a jog és irodalom kapcsolatának vizsgálatát a filozófiai hermeneutika kérdésfelvetései mentén tárgyalom. A filozófiai hermeneutika a szellemtudományok igazságigényét próbálta megalapozni, megkérdőjelezve azt, hogy csak azt tekinthetjük tudományos megismerésnek, ami megfelel a természettudományok módszereszményének. Ennek a törekvésnek a hazai aktualitását az szolgáltatja, hogy az utóbbi időben a hazai jogelméleti diskurzusban újra élénk vitát váltott ki az, hogy a jog tanulmányozásának milyen tudomány eszmény kritériumainak kellene megfelelni. Egyre erősödnek azok az álláspontok, mely szerint csak azok a vizsgálódások tekinthetők tudományosan elismertnek, melyek megfelelnek egy értékmentesen objektív módszereszménynek. Ezzel együtt kétségbe vonják a gyakorlati filozófiai megközelítés tudományos rangját. Ilyen álláspontot képviselt a legutóbbi szegedi jogelméleti konferencián Pokol Béla: „(A) gyakorlati filozófiai személelmódot én... nem egyszerűen más elméleti paradigmának látom, a „társadalomelméleti” paradigmával szembeállítottan, hanem azt a Kelsen által is jelzett fordulatot látom vele visszafordulni, amit a korábbi normatív társadalomszemlélet társadalomtudományá válása jelentett, és ezzel a visszafordulással a tudományos jelleg elveszését látom megállapíthatónak. *Tudományos jellegét veszíti el ez az irányzat a normatív beállítódás alapjára helyeződéssel.*”<sup>1</sup> Úgy gondolom Gadamer munkássága óta, már nagyon nehezen képviselhető egy ilyen álláspont, hiszen Gadamert éppen a fenti tudomány szemlélet kritikája indította az Igazság és módszer megírására.

A jogelmélet és a filozófiai hermeneutika viszonyát már többen részletelesen tárgyalták a magyar jogelméletben. A hatástörténetének két jól kivehető iránya van a magyar jogelméletben. Az egyik irányt Peschka Vilmos nyolcvanas évekbeli tanulmánya jelölte ki, aki a filozófiai hermeneutika kérdésfelvetéseit a

---

\* DR. SÓLYOM PÉTER

doktorjelölt

Miskolci Egyetem, ÁJK, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

A tanulmány a 2006. május 12-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karának Jobbölcséleti Tanszéke által rendezett *Jog és irodalom konferencián* elhangzott előadás átdolgozott változata.

<sup>1</sup> Pokol Béla: A tudományon túl: a kognitivitástól a normatív gyakorlati filozófiáig, *Jogelméleti Szemle*, (2006) 1.

jogalkalmazás problémájára vonatkoztatta.<sup>2</sup> Ebben az értelmezésben Gadamer tudománykritikai célkitűzései nem játszanak különösebb szerepet. Elsősorban a mű azon fejezetére támaszkodnak, amely a jogi hermeneutika példaszzerűségéről szól, és Gadamer vizsgálódásait közvetlenül a jogelmélet vagy jogi módszertan kérdésfelvetéseire vonatkoztatja. A másik irányt Bódig Mátyás képviseli, aki nem a jogi módszertan kérdésfelvetései felől közelít Gadamer filozófiájához, hanem megpróbálja feltárni, milyen filozófiai hozadékkal járhat a hermeneutika a jogelmélet számára,<sup>3</sup> az egyik legfontosabb hozadéknak a gyakorlati filozófiai perspektíva megnyitását tekintette. A jogelmélet ugyanis, ha többnyire elismerte is az összefüggését a gyakorlati filozófiai kérdésfelvetésekkel, „inkább távol akarta magát tartani a nehezen igazolható tartalmi kérdésfelvetésektől.”<sup>4</sup> Gadamer szerint ugyanis a megértés sajátossága éppen abban rejlik, hogy mindig magába rejt értékelő mozzanatokot, elfogultságokat. Éppen ezért, ha „a filozófiai hermeneutikai vizsgálódásokból le lehet vonni valami következtetést, akkor az nem a tudománytalan „elkötelezettségekre”, hanem arra a „tudományos” tiszteségre szólít fel, hogy valljuk be az elkötelezettségeinket, mely minden megértésben érezteti hatását.”<sup>5</sup> Vagyis, ahogy Bódig fogalmaz: „a dolog arról szól, hogy Arisztotelészhez visszanyúlva újragondoljuk a gyakorlati ész pozícióját a spekulatív észhez képest (ami az újkori filozófiában voltaképpen alávett pozíció volt), és ha lehetséges, ezt jutatjuk érvényre a jogelméletben.”<sup>6</sup> Gadamernek kulcsszerepe van ennek az Arisztotelészhez köthető gyakorlati filozófiai perspektíva megalapozásában.

A harmadik irányt jelenthetné Pokol Gadamer értelmezése, aki szerint „a hermeneutikai kiindulópontnak gyorsan át kell váltania a jogdogmatikai nézőpontra, és ezzel együtt lehet a hermeneutikai problémát is megérteni.”<sup>7</sup> Pokol felfogásában a hermeneutikai probléma a dogmatika eszköztárával megoldható. Nincs tekintettel a filozófiai hermeneutika tudományfilozófiai kérdéseire. Ami jól megmutatkozik a gyakorlati filozófiához való hozzáállásából is.

A következőkben Gadamer ahhoz az értelmezéshez kapcsolódunk, amely a gyakorlati filozófiai perspektíva egyik megalapozását látja benne.

<sup>2</sup> Peschka Vilmos: A jog mint a hermeneutika modellje. In: Peschka Vilmos: *Appendix „A jog sajátosságához”*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1992, 137-170. o.

<sup>3</sup> Bódig Mátyás: Megértés, racionalitás, gyakorlati ész: jogfilozófiai reflexiók a gadameri hermeneutikáról. In: *Ius Humanum, Ember alkotta jog.* (Szerk.: Szabó Miklós) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 223-306. o.

<sup>4</sup> *Uo.* 281. o.

<sup>5</sup> Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 11. o.

<sup>6</sup> Bódig Mátyás: Megértés, racionalitás, gyakorlati ész... 281. o.

<sup>7</sup> Pokol Béla: *A jog szerkezete.* Gondolat – Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1991, 94. o.

Azonban a konferencia témájának megfelelően egy kis hangsúly eltolódást végeztem el rajta. A gyakorlati tudás megismerő képességét megkérdőjelező álláspontra egy élesebb, provokatívabb nézőpontból próbálok felelni, Gadamer ugyanis a gyakorlati tudás igazságának védelmezését a műalkotások tapasztalatának elemzésén keresztül végezte el.<sup>8</sup>

De mindenekelőtt vizsgáljuk meg milyen elméletekre próbált meg válaszolni a filozófiai hermeneutika. A kontinentális jogelméletre a század első felében a neokantiánus filozófia gyakorolta a legnagyobb hatást, amely a jogelmélet tudomány felfogását is erősen meghatározta.

### A neokantiánus és a modern jogelmélet tudomány eszméje

A formálódó modern jogelméleteknek a legfőbb célja az volt, hogy megszabaduljanak a metafizikus kérdésfelvetéstől. Ahhoz, hogy ez sikerüljön egy a jog sajátosságaira érzékeny tudományos eszményt kellett kialakítani. Kézenfekvő inspirációt jelentett ehhez a XIX. század végén a Comte-féle filozófiai pozitívizmus, melynek a célja az volt, hogy a természettudományokhoz igazodva olyan módszereket alakítson ki, amelynek segítségével biztos tudásra tehetünk szert. A tudományos megismerés e szerint csak a tapasztalati tényekre támaszkodhat, ezekre alapozva kell olyan előrejelzéseket megfogalmaznia, amelyek képesek befolyásolni a társadalom életét. A formálódó jogelmélet is kapott inspirációt ettől a pozitívista tudományfelfogástól. Itt elsősorban a dogmatika központi szerepére gondolok. A dogmatika szabályai biztosították a jog egységét, és sajátosságait. Erre talán Bergbohm koncepciója a legjobb példa.<sup>9</sup> A jogtudomány legáltalánosabb részének a feladata, hogy eligazítson a jogi fogalmak rengetegében, érthető magyarázatokkal szolgáljon, képes legyen a jövőbeli gyakorlat formálására. Bár később a jogelmélet és a dogmatika kérdései jobban elhatárolódtak egymástól, a dogmatikának ez a feladata nem változott.<sup>10</sup> A jogdogmatika elméleteiben éltek tovább ezek a filozófiai pozitívizmussal párhuzamos törekvések, s ezek még Kelsennél is felfedezhetők.<sup>11</sup> A tiszta jogtan megőrizte a korábbi általános jogtanok célkitűzéseit, ugyanúgy a pozitív jog magyarázatára törekedett, egy olyan általános elméletre, amely szerint a dogmatika által hasz-

<sup>8</sup> Lásd Fehér M. István: Művészet, esztétika, irodalom Gadamer filozófiai hermeneutikájában. In: Fehér M. István: *Hermeneutikai tanulmányok I.* L'Harmattan, Budapest, 2001, 125-196. o.

<sup>9</sup> Carl Bergbohm: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Kritische Abhandlungen. Erster Band, Leipzig 1892. Lásd még a tágabb kontextusról: Andreas Funke: *Allgemeine Rechtslehre als juristische Strukturtheorie*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, 73-116. o.

<sup>10</sup> Somló Bódog: *Jogbölcsezet*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995, 4-6. o.

<sup>11</sup> Nem azt állítom, hogy Kelsen egy filozófiai pozitívista álláspontot foglalt volna el, hanem csupán azt, hogy ennek gondolkodásmódnak a jegyei felfedezhetők nála.

nált alapfogalmak kimunkálása a jogelmélet feladata, hogy képes legyen módszertani alapokat nyújtani a jogi jelenségek vizsgálatához. Kelsen célja, hogy „tárgya öntörvényűségének tudatában lévő jogelméletet fejtsen ki”, és a jogtudományt a valódi tudomány, mégpedig a szellemtudomány magasába emelje. Ezzel folytatta és egyben jelentősen ki is igazította a formálódó jogelméleti hagyományt. Ezen belül az volt számára az egyik legfontosabb, hogy meghaladja a korábbi elméletek empirista-redukcionizmusát. Ebben játszott kulcsszerepet a jog normativitásának a koncepciója. Kelsen arra törekszik, hogy a pozitív jogot mint az emberi viselkedés egyik specifikus „értelmezési sémáját” tegye érthetővé, mégpedig úgy, hogy a tényállások különleges jogi értelmet nyerjenek, midőn jogi normák szerint értelmeződnek. Kelsennek azonban a jog érvényességének megalapozása különleges nehézségeket okozott, hiszen össze kellett illesztenie a vehemensen védelmezett tudományfelfogásával. Tehát úgy kellett megalapoznia a jog érvényességét, hogy ne sározza be a jogot, holmi erkölcsi, politikai, netán szociológiai kérdésekkel. Ezt biztosította számára a marburgi újkantiánus filozófia, de talán túl nagy áron.

A transzcendentális módszer egy olyan értelmezése alapozta meg ezt a jogelméleti perspektívát, mely az a priori szintetikus ítéleteket olyan teoretikus keretként fogta fel, melynek az volt a funkciója, hogy megragadhatóvá tegye a tudományos tapasztalatot.<sup>12</sup> S ebben a keretben az alapszabály annyiban szükséges előfeltétel, hogy a jog speciális sajátosságában, mint normatív rend érthetővé váljék. Vagyis a tudományos szemléletmód ára az, hogy nem képes az elméletével a normativizmus kérdésére választ adni.

A neokantiánizmus másik irányzata a délnémet újkantiánizmus, amelyhez Gadamer filozófiája is erősen kötődött, a kanti tapasztalás lehetőség feltételeit normatív módon értelmezte át. A természet és a szellemtudományokat módszertani szempontok szerint próbálta megkülönböztetni. Rickert kultúrtudományok és természettudományok között tett különbséget, amelyet a különböző értéktelezésbeli különbségekre vezetett vissza. E szerint a természettudományok olyan tárgyterülettel dolgoznak, amelyre törvényeket vonatkoztathatnak, míg a kultúrtudományok olyan tárgyterületet vizsgálnak, amelyre az értékek vonatkoztathatók.<sup>13</sup> Rickert szerint a kulturális jelenségek mindegyike ezen individualizáló értékvonkozottatásának köszönheti megismételhetetlen történeti értelmét. A természet kategóriájához hasonlóan a kultúra is transzcendentális értelemmel bír, vagyis semmit sem mond a tárgyról, hanem meghatá-

<sup>12</sup> Manfred Pascher: *Az újkantiánizmus gyakorlati filozófiája*, Latin Betűk, Debrecen, 1996, 38-40. o.

<sup>13</sup> *Uo.* 48. o.

rozza a tárgyak lehetséges felfogásának feltételeit.<sup>14</sup> Ez a megismerés pedig egyfajta történeti megismerés, mely nem arra törekszik, hogy a konkrét jelenségeket egy általános szabály eseteként ragadja meg, hanem magának a jelenségnek a maga egyszeri konkrétságában történő megértése az eszménye.<sup>15</sup> Am amikor az egyedül a saját kontextusában akarom megérteni, akkor elfogultságaink és előítéleteink módszeres kikapcsolására van szükség, ezzel pedig figyelmen kívül hagyjuk a megismerő történetiségének belátását. Erre pedig nem egyfajta hibaforrásra vagy mint akadályra kellene tekinteni, vallja Gadamer, hanem a maga pozitívításában érvényre kell juttatni. A szellemtudományok igazságigényének megalapozásával ezt próbálja meg elérni.

### A szellemtudományok és a humanista tradíció jelentősége

Gadamer az „Igazság és módszer” megírása előtt számos alkalommal tartott előadás-sorozatot „Bevezetés a szellemtudományokba” címmel. Ezen előadások során a szellemtudományok természettudományokkal szembeni helyes önértelmezését kereste. A historizmus és a pozitívizmus szerint a szellemtudományoknak ki kell dolgozniuk saját módszerüket ahhoz, hogy a tudomány státusát élvezhessék.<sup>16</sup> Gadamer határozottan elutasította ezt az álláspontot. Nem akart kapcsolódni a Rickert és Windelband által kezdeményezett a szellemtudományi és a természettudományi módszer különbségéről folytatott vitához. Véleménye szerint „nem a módszerek vitájáról, hanem a megismerési célok különbségéről van szó.”<sup>17</sup> Ha a neokantiánusok arra kérdezték rá, hogy a megismerésnek, melyek azok az előfeltételei, amelyek lehetővé teszik a modern tudományt, akkor Gadamer pedig arra, hogyan lehetséges egyáltalán a megértés. Ez a kérdés megelőzi a megértésen alapuló tudományok módszeres hozzáállását. A megértés ugyanis nem a szubjektum egyik viselkedésmódja, hanem magának az emberi létnek a létmódja.<sup>18</sup> Ebben az értelemben használja Gadamer a „hermeneutika” fogalmát. Ez a sajátos igazságigény azonban nem azt jelenti, hogy nincs helye a módszeres megismerésnek. „A tudomány módszeres szelleme mindenütt érvényre jut”.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> A neokantiánizmusnak erre a felfogására elsősorban Radbruch támaszkodott. Lásd erről Andreas Funke: Überlegungen zu Gustav Radbruchs „Verleugnungsformel”. *ARSP*, (2003) 1, 1-16. o.

<sup>15</sup> Fehér M. István: A jelenkori hermeneutika alapműve, az „Igazság és módszer”. Bevezetés Gadamer fő művének gondolatvilágába. In: Fehér M. István: *Hermeneutikai tanulmányok I...* 21-22. o.

<sup>16</sup> Jean Grondin: *Bevezetés a filozófiai hermeneutikába*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 154-155. o.

<sup>17</sup> Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer...* 12. o.

<sup>18</sup> *Uo.* 13. o.

<sup>19</sup> *Uo.* 12. o.

A természettudományokat általában a logikai indukció módszere jellemzi, amely az összegyűjtött empirikus anyagból szabályokat és törvényszerűségeket emel ki, szellemtudományok azonban másként járnak el. A szellemtudományokban sokkal inkább valamiféle érzék gyakorlásáról van szó. Gadamer hangsúlyozza, hogy az, ami a szellemtudományokat tudománnyá teszi, az nem a modern módszereszményből, hanem a képzés fogalmának humanista tradíciójából érthető meg. Valójában ugyanis a humanista képzéseszmény továbbélése az, ami a XIX. századi szellemtudományokat élte. Gadamer ezt a humanista tradíciót idézi fel, a képzés, a *sensus communis*, az ítélőerő és az ízlés fogalmain keresztül.<sup>20</sup>

A szellemtudományi igazságokhoz csak egy *képzett tudat* képes hozzáférni. A képzettségen Gadamer nem valamilyen módszerbeli jártasságot ért, hanem egyfajta érzék meglétét. Ennek kialakításának, vagyis a képzésnek két mozzanatát különbözteti meg: az elméleti képzés elidegenít a már meglévő tudásunktól. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy túl vezet azon, melyet az ember közvetlenül tapasztal. Vagyis megtanulunk ilyenkor valami mást érvényesülni hagyni, és megtanulunk általános szempontokat találni. A képzés lényege azonban mégis az, és ez a második mozzanat, hogy önmagunkhoz visszatérjünk. Ezt a folyamatot, az elidegenedéstől az önmagunkhoz való visszatérésig nevezhetjük *képzésnek*.<sup>21</sup>

A szellemtudományos tudat tehát már képzett tudat, már eleve rendelkezik azzal a megtanulhatatlan és utánozhatatlan tapintattal és érzékkel, mely a szellemtudományok megismerésmódját jellemzi.<sup>22</sup> A *sensus communis* azt a képességet, közös érzéket jelenti, amely képessé tesz minket közösség létesítésére. Gadamer itt Vico műveire utal, aki szerint az emberi akaratnak nem az ész elvont általánossága ad irányt, hanem az a konkrét általánosság, melyet egy csoport, egy nép, egy nemzet vagy egész emberi nem közössége jelent. Ennek a közös érzéknek a kiképzése döntő jelentőségű, és ez a közös érzék, ahogy a régi római hagyomány nyomán, egy bizonyos állami és társadalmi hagyománynak az értékét és értelmét jelentette.<sup>23</sup> Tehát ennek a közös érzéknek, amelyre tudásunkat alapozzuk, politikai és morális tartalmai is vannak.

Azonban a *sensus communis* nem csak egy formális képesség, hanem szellemi képesség is, melyet gyakorolni kell, és már eleve ítéletek és megítélési mércék összességét foglalja magában. A józan ész, amely e közös érzék műkö-

---

<sup>20</sup> Uo. 39-67. o.

<sup>21</sup> Uo. 39-45. o.

<sup>22</sup> Uo. 45. o.

<sup>23</sup> Uo. 53. o.

dését jelenti, a helyesről és a helytelenről illetve az illendőről és a nem illőről alkotott ítéleteinkben mutatkozik meg.<sup>24</sup>

A jog és az erkölcs szabályai is úgy visznek rendet az életbe, hogy ez a rendezés sohasem teljes, és mindig produktív kiegészítésre szorul. Szükség van az ítélőerőre, hogy a konkrét eseteket helyesen becsüljük fel. Gadamer hangsúlyozza, hogy itt nemcsak általános elvek alkalmazásáról van szó, hanem ezekben az esetekben a jogról és az erkölcsről való tudásunk is mindig kiegészül, a bíró nemcsak alkalmazza a törvényt, hanem a jog kibontakozásához is hozzájárul.<sup>25</sup> „Ha valamely konkrét individualitásában értett dolgot úgy ítélünk meg, ahogy az előttünk álló cselekvésszituációk kívánják, akkor szigorúan véve mindig egy különleges esetet ítélünk meg. Ez pedig azt jelenti, hogy az eset megítélése nem egyszerűen alkalmazza az általános mércéjét, mely szerint történik, hanem maga is meghatározza, kiegészíti és helyesbíti ezt a mércét.”<sup>26</sup>

A humanista tradíciónak ezek a jegyei azért voltak különösen fontosak, mert azt hangsúlyozzák, hogy a megismerés csak valamilyen hagyomány talaján mehet végbe. Ez a humanista tradíció a felvilágosodás hatására azonban lassan feledésbe merült. Egyfajta ismeretvesztés következett be. Ebben a felejtésben és az esztétika szubjektívizálásában nagy szerepet játszott Kant filozófiája, aki a *sensus communis* fogalmát kizárta az erkölcsfilozófiából, és egy helyen hagyta csak érvényesülni, az ízlés fogalmánál. Ennek következtében a humanizmus alapfogalmai, különösen az ítélőerő és az ízlés fogalmainak átesztétizálása miatt, elveszítették megismerési funkcióikat.<sup>27</sup>

### Az esztétikai tudat kritikája

Az ízlés Kant szerint nem abban az értelemben közös érzék, hogy egy empirikus általánosságtól, mások ítéleteinek általános egybehangzásától teszi magát függővé. Nem azt mondja, hogy mindenki egyet fog érteni az ítéletünkkel, hanem azt, hogy senkinek sem lehet kifogása ellene. Az ízlés egy sajátos megismerésmódot jelent, melynek során az egyest az egészre tekintettel ítéljük meg.<sup>28</sup> Az ízlés ítéletet azonban megfosztotta attól, hogy általános igazság igényt fogalmazhasson meg. Véleménye szerint az ízlés ítéletek csak szubjektívek lehetnek.<sup>29</sup> Semmit sem ismerhetünk meg benne a tárgyról, melyeket szépnek ítélünk, hanem csak azt állítjuk, hogy a szubjektumban a priori megfelel nekik a

<sup>24</sup> Uo. 64. o.

<sup>25</sup> Uo. 71. o.

<sup>26</sup> Uo. 72. o.

<sup>27</sup> Jean Grondin: *Bevezetés a filozófiai hermeneutikába...* 156-157. o.

<sup>28</sup> Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer...* 70-71. o.

<sup>29</sup> Uo. 75. o.



gyönyör érzése. Kant, amikor az ízlést igazi „közös érzéknek” nevezi, már nem veszi figyelembe a közös érzék fogalmának morális-politikai hagyományát. Csak az érdekli, hogy az esztétikai ítélőerőnek mennyiben van saját elve, csak a tiszta ízlésítélet a fontos számára.

Gadamer szerint ez döntő mozzanat volt. Ugyanis azzal, hogy Kant megalkotta az esztétika autonóm fogalmát, méghozzá úgy, hogy az igazság kérdését a művészet területén nem vizsgálta, jól jött a XIX. század irracionális-művészetének és zsenikultuszának. A humanista vezérfogalmak depolitizálása következtében az erkölcsi és politikai szabadság helyét a művészet iránt elkötelezett kultúrtársadalom megteremtése foglalja el.<sup>30</sup> Ez az esztétikai tudat olyan fogalmak segítségével értelmezte a művészetet, mint „utánzás, látszat, illúzió, varázslat”. A művészetet mint „a szép látszat művészeteként fogja fel” és szembeállítja a valósággal, sőt ennek ellentétéként értelmezi.<sup>31</sup> Ez az oka annak, hogy a művészet tapasztalata a természettudományos megismeréssel szemben lejárátódott, hiszen a művészet az csak utánzása vagy látszata valami igazibb valóságnak a tudományos igazsággal szemben. Gadamer esztétikai elemzésével kapcsolatban joggal jegyzi meg Grondin, hogy az igaz, hogy a szellemtudományok öneszmélésének alapkérdése az esztétikai tudat bírálatában rejlik, de ezek fejtegetések „inkább nyújt(anak) valamiféle antiesztétikát, mintsem esztétikát. Az esztétika megteremtése tehát merő absztrakció, melyet... destruálni vagy relativizálni kell annak érdekében, hogy a szellemtudományokban működő megismerési mód adekvátabb megértését (vissza)nyerjük.”<sup>32</sup>

Gadamer szerint azok voltak a művészet történetében a nagy korszakok, amikor az emberek minden esztétikai tudat és művészet fogalom nélkül olyan alakzatokkal vették körül magukat, melyek mindenki számára érthetőek voltak, és nem csupán esztétikai élvezetet nyújtottak.<sup>33</sup> „Az olyan fogalmak, mint az utánzás, a látszat, az illúzió, a varázslat, az álom, vonatkoztatást előfeltételeznek egy igazi létre, melytől az esztétikai lét különbözik. Az esztétikai tapasztalat azonban egyáltalán nem ilyen vonatkozások alapján gondolkodik, hanem valódi igazságnak tekinti, amit tapasztal. Ennek megfelelően az esztétikai tapasztalat lényegéhez tartozik, hogy nem lehet a valóság valódibb tapasztalata révén ráébredni a valóságra.”<sup>34</sup> Ennek alapján kérdezi Gadamer, hogy vajon „(a) művészet tapasztalatában nem rejlik-e olyan igazságigény, mely kétségkívül különbözik a tudományétól, de ugyanolyan kétségtelen, hogy nem gyengébb annál? Nem azt kérdezzük a művészet tapasztalatától, hogy minek gondolja magát, hanem

<sup>30</sup> Uo. 114. o.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Jean Grondin: *Bevezetés a filozófiai hermeneutikába...* 157-158. o.

<sup>33</sup> Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer...* 112-113. o.

<sup>34</sup> Uo. 115. o.

azt, hogy mi a valóságban, és mi az igazsága akkor is, ha ő maga nem tudja, hogy micsoda, és nem tudja megmondani, hogy mit tud.”<sup>35</sup>

### A műalkotás ontológiája és az irodalom határhelyezete

Tehát ahhoz, hogy a humanista tradícióhoz újra hozzáférhessünk, el kellett végezni a kanti esztétika szubjektivizáló ízlés fogalmának a kritikáját. Vagyis az esztétikai tudás új megragadása volt a kulcs a szellemtudományok sajátos igazságigényének a feltárásához. Ezt végezte el Gadamer a műalkotás tapasztalatának vizsgálatával. A műalkotások sajátos létmódjára pedig a játék fogalmának segítségével mutatott rá.

A játék fogalma nem pusztán metaforaként vagy analógiaként alkalmas a különféle társadalmi jelenségek magyarázatakor, hanem használható társadalmi-kulturális jelenségek modelljeként is.<sup>36</sup> Gadamer is ehhez a hagyományhoz kapcsolódik.

A játék fogalmát Gadamer természetesen nem a „játék-valóság” ellentét mentén értelmezi. A játékban ugyanis nem áll szemben szubjektum és objektum. „A játék létmódja nem olyan jellegű, hogy ott kellene lennie egy szubjektumnak, amely játékosan viszonyul, hogy a játékot játsszák. Ellenkezőleg: a játszás legeredetibb értelme mediális értelem. Azt mondjuk például „játszódik” valami, valami lejátszódott, valami játékban van.”<sup>37</sup> Másképpen fogalmazva az igazi szubjektum nem a játékos, hanem a játék. „A játéknak elsőbbsége van a játékos tudatával szemben. A játszás csak akkor éri el a célját, ha feloldódik a játékban.”

A játék komoly dolog. De nem az a komolyság teszi a játékot komollyá, ahogy a játékos viszonyul hozzá, vagyis nem azok a célok, amelyek a külső világot meghatározzák, hanem csakis magának a játéknak a komolysága. „A játék ugyanis nem engedi meg, hogy úgy viszonyuljunk hozzá, mint egy tárgyhoz.”<sup>38</sup> A játék példája tehát arra akar rámutatni, hogy a játéknak saját lényé van, függetlenül azoknak tudatától, akik játsszák. A játék az, ami a játékost hatalmába kényszeríti, ami behálózza a játékba, ami őt játékban tartja. A játéknak megvan a sajátos szelleme. Ha ezt átfordítjuk a művészet tapasztalatára, akkor azt mondhatjuk, hogy a művészet tapasztalatának „szubjektuma” az, ami megmarad, megőrződik, nem annak a szubjektivitása, aki tapasztalja, hanem maga a műalkotás.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Uo. 131. o.

<sup>36</sup> Johan Huizinga: *Homo ludens*. Kísérlet a kultúra játék-elemeinek meghatározására, Universum Kiadó, Szeged, 1990. Lásd erről még Szabó Miklós: Játsszunk! In: *Ius Humanum*, 41-73. o.

<sup>37</sup> Hans-Georg Gadamer: *Igazság és módszer...* 135. o.

<sup>38</sup> Uo. 134. o.

<sup>39</sup> Uo. 138. o.

A műalkotás létmódjának másik, de talán legfontosabb mozzanata a megmutatkozás. A műalkotás játék, igazi léte nem választható el a bemutatástól, lényegéhez tartozik, hogy rá van utalva az önmegmutatásra. Gadamer ennek érzékeltetésére Arisztotelész tragédia elméletét hívja segítségül, mely szerint „a tragédia lényegéhez kifejezetten hozzátartozik a néző állapota is.”<sup>40</sup> Az, hogy a néző bekerül a tragédia lényegének meghatározásába, megfosztja az esztétikai tudatot a távolságtartástól és neutralizálástól. A műalkotás nem valamifajta ideális képződmény, mely önálló történelemfeletti értelemmel bírna, hanem sokkal inkább csak a mindenkori befogadásban lesz azzá, ami. A befogadás műalkotás lényegéhez tartozik. Ez azonban nemcsak a művészet tapasztaltára igaz, hanem általában a tradícióra is. A műalkotásra jellemző játék, illetve maga a műalkotás az őt tapasztalóval szemben „fölötte álló valóságnak” bizonyul, melynek játékába a tapasztaló egyszerűen belevonódik, anélkül, hogy valaha is objektíválható módon távolságtartó megismerés tárgyává tudná tenni.

Vajon ezek a következtetések vonatkoztathatók-e az irodalomra is? A kérdés azért merülhet fel, mert itt mintha már nem beszélhetnénk semmiféle bemutatásról, hiszen az olvasás egy bensőséges folyamat. Talán amíg az olvasás fennhangon történik, itt is beszélhetünk egyfajta megmutatkozásról. Gadamer szerint azonban a fennhangon olvasást nem lehet élesen elhatárolni a néma olvasástól, ugyanis minden megértő olvasás már eleve egyfajta reprodukció és interpretáció.<sup>41</sup> „A hangsúlyozás, a ritmikus tagolás a legnépszerűbb olvasáshoz is hozzátartozik. A megértés mindig tartalmazza a belső beszédet, ebből következően az irodalomnak éppúgy eredeti létezése az olvasás, mint a képnek, hogy a néző szemléli.”<sup>42</sup> Az irodalom fogalmát sokkal tágabban érti, mint az irodalmi műalkotás fogalmát. „Az irodalom létmódjából minden nyelvi hagyomány részesedik, nemcsak a vallási, jogi, gazdasági, hanem azok az írások is, amelyekben az ilyen hagyományozott szövegeket tudományosan feldolgozzák és értelmezik, tehát a szellemtudományok egésze. Irodalomformája van minden tudományos kutatásnak, amennyiben lényegi kapcsolata van a nyelviséggel. Az irodalom legtágabb értelmét a nyelvi jelenségek írásos rögzíthetősége határolja körül.”<sup>43</sup> Az irodalom fogalmába tehát ebben az értelemben minden szöveg beletartozik, minden írásos formába rögzített nyelvi jelenség pusztán azért, mert értelmezésre szorul. „Vannak olyan tudományos művek, melyek írói erényeiknél fogva igényt tarthatnak arra, hogy irodalmi műalkotásként becsüljük, és a világ-irodalomhoz számítsuk őket. Az esztétikai tudat szempontjából ez evidens, amennyiben nem a műalkotás jelentését, hanem csakis megformálásának minő-

<sup>40</sup> *Uo.* 160. o.

<sup>41</sup> *Uo.* 192. o.

<sup>42</sup> *Uo.*

<sup>43</sup> *Uo.* 193-194. o.

ségét nyilvánítja meghatározónak. Miután azonban az esztétikai tudat felett gyakorolt kritikánk elvi korlátokat szabott e szempont érvényességi körének, kétséggé válik számunkra az irodalmi művészet és az irodalom elválasztásának elve. Hiszen láttuk, hogy még a költői műalkotás lényegi igazsága sem ragadható meg az esztétikai tudat mércéjével. Ellenkezőleg: a költői műalkotás és valamennyi egyéb irodalmi szöveg közös vonása, hogy tartalmi jelentésükben szólnak hozzánk. Megértésünk nem specifikusan arra a formálási teljesítményre irányul, mely a művet mint műalkotást jellemzi, hanem afelé fordul, amit mond nekünk a mű. Ennyiben az irodalmi műalkotás és az egyéb irodalmi szövegek különbsége nem is olyan alapvető... (M)ély közösség áll fenn valamennyi irodalmi mű között, amennyiben a nyelvi megformálásnak az a feladata, hogy hatássóssá tegye a tartalmi jelentést, melyet ki akarnak mondani.”<sup>44</sup> Ezek alapján mondja ki Gadamer, hogy „az irodalom jelensége az a pont, ahol a művészet és a tudomány átmegy egymásba.”<sup>45</sup> Hiszen semmi sincs „annyira ráutalva a megértő szellemre, mint az írás.”<sup>46</sup> Ennek alapján le is vonja a számunkra fontos következtetést: „Miként ki tudtuk mutatni, hogy a műalkotás léte játék, mely csak akkor teljeseedik ki, amikor a nézők befogadják, ugyanígy minden szövegre érvényes, hogy az értelem élettelen nyoma csak a megértésben változik vissza értelemmé. Ezért fel kell tennünk a kérdést, hogy az, amit a művészet tapasztalatán kimutattunk, nem érvényes-e valamennyi szöveg megértésére, tehát azoké-  
ra is, amelyek nem műalkotások.”<sup>47</sup>

Az irodalom fogalmának ezzel a széles értelmezésével Gadamer a megértésnek azokat a mozzanatait hangsúlyozza, amelyeket az Igazság és módszer későbbi fejezeteiben az arisztotelészi gyakorlati filozófia aktualitásával és a jogi hermeneutika példaszzerűségével szélesít ki a hermeneutika univerzalitás igényévé. De a kérdésselvetés magvát, ami a tudománykritikai felfogásához kapcsolódik már ezek a fejezetek is tartalmazzák.

S hogy mi következhet ebből a jog tudományosságára nézve? Elsősorban az, hogy a jogi tevékenység elsősorban megértő tevékenység, vagy máskép-

---

<sup>44</sup> Uo. 194-195. o.

<sup>45</sup> Uo. 195. o.

<sup>46</sup> Uo.

<sup>47</sup> Uo. Később Gadamer már pontosítja az irodalomnak ezt a széles felfogását. „Az irodalmi szöveg éppen azért jelent egy sajátos mérvű szöveget, hogy nem utal vissza egy eredeti nyelvi cselekvésre, hanem maga szab meg minden ismétlést és nyelvi cselekvést: ez a beszéd sem teljesítheti soha azt az előírást, amit egy költői szöveg kifejez. Ő az, ami normatív funkciót gyakorol, olyat, amely sem egy eredeti beszédre, sem a beszélő szándékára nem utal vissza, hanem önönmagából fakad – az például, hogy egy költemény milyen sikerült formát öltött, túltéve alkotóján, még magát a költőt is meglepi.” Hans-Georg Gadamer: Szöveg és interpretáció. In: *Szöveg és interpretáció*. (Szerk.: Bacsó Béla) Cserépfalvi, Budapest, 1991, 33. o.

pen szólva interpretív gyakorlat, még hozzá olyan gyakorlat, melynek igazságait nem lehet függetleníteni attól a közös tudástól, amely a közösséget közösséggé teszi, s ez a közös tudás nem független a közösség politikai moralitásától.

Fontos hangsúlyozni, hogy ez a hermeneutikai megközelítés többféle jogelméleti koncepcióval összhangba hozható, hiszen nem kapcsolódik közvetlenül a jogelmélet sajátos kérdéseihez, inkább csak az előkérdéseihez. S talán annyit azért tanulhatunk belőle, hogy amikor a jog sajátosságai mellett próbálunk érvelni, figyelemmel legyünk arra, hogy ez a sajátos tudásunk végül is abból a közös tudásunkból származik, ami lehetővé teszi, hogy e sajátosságokat megértsük.

**NŐI BŰNÖK  
A MAGZATELHAJTÁS, A GYERMEKÖLÉS  
ÉS A GYERMEKKITÉTEL  
BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTTEKINTÉSE**

GILÁNYI ESZTER\*

Az állam mindig is igyekezett biztosítani azt, hogy minél nagyobb számban álljanak rendelkezésére „alattvalók”, ugyanakkor szigorú erkölcsi és jogi szabályok vonatkoztak az utódnemzésre. Azzal szemben, aki megszegte ezeket a szabályokat, társadalmi rosszállás, nemegyszer büntetőjogi szankciók érvényesültek (gondoljunk csak a házasságtörés pönalizálására).

Egészen századunkig hivatalosan nem volt lehetőség arra, hogy a tilosban járó nők megelőzzék a tiltott kapcsolatból származó nem kívánt terhességet. Ez a lehetőség még ma sem adott, megengedett – vagy ismert – mindenki számára. Erre utal az, hogy a szülőképes korú nők kevesebb, mint 50%-a védekezik, és a gyermekek több mint fele nem tervezett terhességből születik.<sup>1</sup>

A nem kívánt terhesség adta kényszerhelyzet, a kilátástalanság kegyetlen cselekedetekre indíthatta a nőket. A következőkben három ilyen „megoldási kísérlet”, a magzatelhajtás, a gyermekölés és a gyermekkítétel hazai törvényi szabályozásának rövid áttekintésére teszünk kísérletet a középkortól napjainkig.

### **1. A magzatelhajtás törvényi szabályozása**

Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve 58. fejezete szól a „magzatjokat vesztő asszonyokról”, a rendelkezés a következőképpen hangzik: „A magzatjokat vesztő asszonyok a főesperes előtt vezekeljenek.” Államilag tilalmazott volt tehát a magzatelhajtás, a büntetést pedig az egyházi jogszolgáltatásra bízták. Ez a gyakorlatban kiközösítést jelentett.<sup>2</sup>

---

\* DR. GILÁNYI ESZTER

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Herczog Mária: Csecsemőgyilkosságok megelőzésének és kezelésének lehetőségei. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok*. XXXVI, OKRI, Budapest, 1999, 104-106. o.

<sup>2</sup> Jobbágyi Gábor: *A méhmagzat életjoga*. Szent István Társulat, Budapest, 1997, 117. o.

A későbbiekben a kánonjog alapján a magzatelhajtást emberölésnek tekintették.<sup>3</sup> Ezt figyelembe véve e cselekményre is vonatkozott a Tripartitumban lefektetett szabály: „...az asszonyok és nők ellen is abban az esetben, ha közülök valamelyik a férjét vagy szülőjét avagy saját magzatait gonoszul megöli vagy megöleti (mivelhogy ez hűtlenség vétkének számába esik) éppen mint a férfiak ellen, főbenjáró ítéletet kell hozni és kimondani.”<sup>4</sup> Az 1792. évi büntető törvényjavaslat a magzatelhajtást („de abortus procuratione”) az élet elleni deliktumok között helyezte el, és 1 naptól 3 évig terjedhető börtönnel kívánta büntetni.<sup>5</sup>

A Deák-féle 1843-as javaslat „Az idétlen szülés eszközléséről” elnevezéssel szabályozta a magzatelhajtást: „A melly terhes személy tudva és rossz czélzattal, olly szereket használt, melyek idő előtti szülést okoznak, vagy az időelőtti szülést más külső módokkal eszközlötte, ha csakugyan idétlen s életre nem való vagy éppen holt gyermeket szült, büntetetteti fog.” Az elkövető három évig terjedő rabsággal volt büntetendő, de ha házasságban esett teherbe, a büntetés négy évig terjedő rabság lehetett. Ugyanezek a tételek vonatkoztak arra is, aki a terhes nőt a cselekmény elkövetésében „szándékosan elősegítette” vagy „arra reá vette”, azaz a mai fogalmaink szerinti bűnsegéd és felbujtó. A javaslat „gondoskodni” kívánt arról is, aki a magzatelhajtást a terhes nő beleegyezése nélkül vitte véghez. Ha a cselekmény káros eredménnyel nem járt, két évig, ha a magzat halálát vagy a nő betegségét eredményezte, öt évig terjedő rabsággal volt büntetendő, ha pedig a nő meghalt, szándékos emberölés miatt lehetett felelősségre vonni.<sup>6</sup> A javaslat sem emelkedett törvényerőre. Arról, hogy a Csemegi Kódex hatályba lépéséig milyen szabályok érvényesültek, egy korabeli büntetőjogi tankönyv alapján alkothatunk képet.<sup>7</sup> A szerző szerint a magzatelhajtás – abactio partus vagy abortus procuratio – „a viselős nő testére való oly szándékos és jogellenes behatás[...], mely által holt vagy még idétlen emberi méhmagzat születése idéztetik elő”. Alanya lehetett az anya vagy más személy, az ő beleegyezésével vagy anélkül. A szerző szerint az, hogy a magzat „törvénytelen közöszülésből” származott, enyhítő körülménynek számít, nagyobb fokú fejlettsége viszont súlyosító körülményként vehető figyelembe. A cselekmény súlyosabb minősítését alapozza meg az is, ha az elkövető a nő beleegyezése nélkül

<sup>3</sup> De csak akkor, ha arra a fogantatás után 6-10 héttel került sor, mivel csak ettől az időponttól tekintették élőnek, lélekkel bírónak a magzatot. Ld: Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905, 589. o.

<sup>4</sup> Tripartitum, második rész 43. czim: A főbenjáró ítélet miben különbözik a fejavátság ítéletétől?

<sup>5</sup> Raskó Gabriella: *A női bűnözés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 85. o.

<sup>6</sup> Fayer László: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye*. I. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1896, II. Rész – Anyaggyűjtemény – 43-44. o.

<sup>7</sup> Kautz Gusztáv: *A büntető jog és eljárás tankönyve* Eggenberg-féle Akad. Könyvkereskedés, Pest, 1873, 320-318. o.

végezte a magzatelhajtást. A cselekmény büntetése „a bíró belátása szerint kimérendő börtönbüntetés”.

A Csemegei Kódex<sup>8</sup> XVIII. fejezetében, „az ember élete elleni büntettek és vétségek” közt szabályozta a magzatelhajtást: 285. §-a szerint: „A teherben levő nő, a ki méhmagzatát szándékosan elhajtja, megöli, vagy azt más által eszközölteti, ha házasságon kívül esett teherbe: két évig terjedhető börtönnel, ellenkező esetben pedig három évig terjedhető börtönnel büntetendő. Ugyanazon büntetés éri azt, a ki a büntettet, a teherben levő nő beleegyezésével követi el, ha pedig azt nyereségyvágyból tette: öt évig terjedhető börtönnel büntetendő.” Továbbá a 286. §-a szerint: „A ki a teherben levő nő méhmagzatát annak beleegyezése nélkül szándékosan elhajtja, vagy megöli: öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő. Ha pedig ez által a teherben levő nő halálát okozta: tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.” A törvény 285. §-ához kapcsolódó indokolás szerint az élő méhmagzat ellen végrehajtott cselekmények voltak büntethetők, „a magzatelhajtásnak tárgya első sorban az emberi élet”. Ugyanakkor sérült a társadalomnak a népesség szaporodásához fűződő érdeke is, s ha az elkövető nem maga a terhes nő volt, a cselekmény az ő életét és testi épségét is veszélyeztette.<sup>9</sup>

A bűncselekmény alanya a terhes nő illetve harmadik személy lehetett, aki cselekményét a nő beleegyezésével vagy a nélkül elkövethette el. Az elkövetési tárgy/passzív alany az élő magzat, a fogantatástól a szülés megindulásáig. A cselekmény a magzat anyaméhén belüli elpusztításával, vagy a szülés korai előidézésével volt megvalósítható; ez utóbbinak is a magzat halálához kellett vezetnie, ennek hiányában csak a bűncselekmény kísérlete volt megállapítható. Csak a szándékos elkövetés volt büntetendő, mivel – az indokolás szerint – „a méhmagzat nem igényelhet nagyobb óvatosságot, mint a mennyivel az anya önmaga iránt viseltetik. A házasságon kívül teherbeesett nőt rövidebb tartamú szabadságvesztés fenyegette, ennek indoka a megesett nő szégyen miatti kétségbeesése, mint enyhítő körülmény figyelembe vétele volt. Angyal Pál véleménye szerint ebben az esetben nem a nő házasság vagy nem házasság állapotát kellett figyelembe venni, hanem azt, hogy a gyermek a férjtől vagy mástól származott-e. A korabeli ítélkezési gyakorlat ezzel ellentétes volt.<sup>10</sup> A nő beleegyezése nélküli magzatelhajtás esetében a súlyosabb büntetési tétel indoka az anya egészségének, testi épségének veszélyeztetése. A nő eredményként bekövetkező súlyos, esetleg gyógyíthatatlan sérülése nem került minősítő körülményként értékelésre,

<sup>8</sup> 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről

<sup>9</sup> Angyal Pál: *Az emberi élet elleni bűncselekmények és a párviadal* (A magyar büntetőjog kézikönyve 2.) Athaeneum, Budapest, 1928, 69. o.

<sup>10</sup> Uo. 84. o.



de ha a magzatelhajtás a nő halálát okozta, a büntetési tétel magasabb volt; a szándékos, nem előre megfontolt emberölésével megegyező (10-15 év). A törvény nem rendelkezett arról az esetről sem, ha a nő beleegyezésével végzett magzatelhajtás okozta a halálát.

A Csemegi Kódex szabályai a magzatelhajtást minden esetben büntetni rendelték, kivételt ez alól csak az képezett, ha az orvos a beavatkozást az anya életének megmentése érdekében végezte el. Ebben az esetben Angyal Pál szerint jogellenességet kizáró jogmentő cselekményről volt szó, más vélemény szerint végszükség címén állt be a mentesség.<sup>11</sup> A Csemegi kódex szabályai elvben az 1961. évi V. tv., a szocialista Btk. hatályba lépéséig érvényesültek. Az 1952-ben kiadott Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása (közismert nevén: BHÖ) 358. és 359. pontjai – a büntetési tételek megváltoztatásával – lényegében változatlanul tartalmazták az imént ismertetett szabályokat. A magzatelhajtás kérdésével azonban ekkor már nem csak a büntető törvénykönyv foglalkozott. Egymás után jelentek meg a más jogterületre tartozó, alacsonyabb szintű jogforrások, melyek különböző körben állapítottak meg kivételeket a magzatelhajtás bűncselekménye alól.

1945-ben részben a háborút követő kétségbeejtő népegészségügyi és élelmezési helyzet, részben pedig a – főként szovjet – katonák által tömegesen megerőszakolt nők helyzete indokolta az abortusz tilalmának átmeneti felfüggesztését. A beavatkozást kizárólag szülészeti és anyavédelmi intézetekben, szakorvos közreműködésével lehetett elvégezni. A rendelkezés hivatalos lapban nem jelent meg, csak bizalmas utasítás formájában. A büntetőjogi szabályozás érintetlenül maradt ugyan, de eljárást magzatelhajtás miatt nem lehetett indítani.<sup>12</sup> Ezt a korábbihoz képest viszonylag liberális szabályozási helyzetet változtatta meg gyökeresen a Rákosi-korszak. A Ratkó Anna neve által fémjelzett abortuszrendeletek<sup>13</sup> elfogadása után tiltott lett a fogamzásgátlás, az abortuszt végző orvosokat, bábákat és terhes nőket szigorú büntetésekkel sújtották. Megsokszorozódott a büntetőeljárások száma, az abortuszt végrehajtóra a büntetési tétel maximumához közelítő büntetéseket szabtak ki, emellett az orvost foglalkozásától is eltiltották. A következő lépés a terhesség-megszakítások kérdésének szabályozásáról és a magzatelhajtás büntetéséről szóló 1047/1956. (IV. 3.) sz. MT határozat elfogadása volt, mely a korábbi szabályozáshoz képest a

<sup>11</sup> *Uo.* 82. o.

<sup>12</sup> Szabó A. Ferenc: *Az abortuszkérdés és a társadalom századunkban.* Magyar Napló Kiadó, Budapest, 1999, 19-24. o.

<sup>13</sup> Vö. 6/1953. (II. 8.) MT sz. r. a családi pótlékról; 7/1953. (II. 8.) MT sz. r. a gyerekek és az anyák fokozott bírói jogvédelméről; 8/1953. (II. 8.) MT sz. r. a gyermektelenek adójáról; 1004/1953. (II. 8) sz. MT határozat az anya- és gyermekvédelem továbbfejlesztéséről

másik végletet jelentette. A határozat felállította az abortuszbizottságokat, melyek feladata a terhesség-megszakítás engedélyezése volt. Akkor is volt lehetőség abortuszra, ha azt a bizottság nem javasolta, de ekkor ki kellett fizetni a kórházi költségeket. Az ezt követő időszakban a születésszabályozás fő eszköze a művi terhesség-megszakítás lett.<sup>14</sup> Ebben az időszakban fogadták el az 1961. V. törvényt, mely a személy elleni büntettek körében, 256. §-ában szabályozta a magzatelhajtást:

„(1)Aki más magzatát elhajtja, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

- a) az elkövető visszaeső
- b) a büntettet üzletszerűen vagy
- c) a nő beleegyezése nélkül követték el;
- d) a büntett súlyos testi sértést okozott.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a büntett halált okozott.

(4) Az a nő, aki magzatát elhajtja vagy elhajatja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Nem büntethető magzatelhajtás miatt, aki a terhesség megszakítását az arra hivatott szerv által jogszabály alapján kiadott engedélynek megfelelően hajtja, illetve hajatja végre.”

A Btk Kommentárja szerint a magzatelhajtás jogi tárgya a nő egészsége és a méhmagzat.<sup>15</sup> Elkövetési tárgya a méhmagzat. Az, hogy a magzat törvényes házasságból, házasságon kívüli nemi viszonyból vagy erőszakos közöselésből származott, csupán a büntetés kiszabása során értékelendő körülmény. Az elkövetés módja tekintetében a felfogás nem változott.

Fontos különbséget jelent a korábbi szabályozáshoz képest az (5) bekezdés, amely speciális jogellenességet kizáró okot határoz meg. A hivatkozott jogszabályi engedélyt a korábban említett 1047/1956. (VI. 3.) MT. sz. határozat rendelkezései jelentik. Ez, illetve a felhatalmazása alapján kiadott 2/1956. (VI. 24.) EüM sz. rendelet szabályozta a művi terhesség-megszakítás kérdését. A terhesség-megszakításra az engedélyt az abortuszbizottság akkor adhatta meg, ha arra a nő élete vagy egészsége védelmében volt szükség; a magzat súlyos károsodása esetén; illetve ha a kérelmező előzetes felvilágosítását követően is ragaszkodott a beavatkozás végrehajtásához; további feltétel volt a 12. hetet meg nem haladott terhesség. Kivételesen, ha a nő egészségi állapota indokolta, ez a

<sup>14</sup> Szabó A. Ferenc: *i. m.* 25-38. o.

<sup>15</sup> *A büntető törvénykönyv kommentárja.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1968. 1227. o.

határidő négy héttel meghosszabbítható volt.<sup>16</sup> Az 1978. évi IV. tv. szintén „A személy elleni bűncselekmények” fejezetben, az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények között szabályozta a magzatelhajtást, a korábbi Btk-hoz képest lényegében változatlanul.<sup>17</sup> A legfontosabb különbség, hogy nem rendelkezik kifejezetten jogszabályi engedélyről, mint jogellenességet kizáró okról, noha folyamatosan léteztek a terhesség-megszakítást szabályozó rendeletek, majd később törvény, s büntethetőséget kizáró oknak minősült, ha az ezekben foglalt szabályokat betartották. A Btk. magzatelhajtással kapcsolatos rendelkezései mindössze két ízben módosultak. Az 1993. évi XVII. törvénnyel a „javító-nevelő munka” helyébe a „közérdekű munka” kifejezés került, míg az 1997. évi LXXIII. tv. a (2) bekezdés büntetési tételét módosította. Az igazán lényeges változások a büntető törvénykönyvön kívül mentek végbe.

## 2. A művi terhesség-megszakításra vonatkozó szabályok változásai

A rendszerváltozás időszakában ismét felszínre került az abortuszkérdés. Nem csak társadalmi, hanem kormányzati szinten is vizsgálták a terhesség-megszakítás kérdését. 1988. októberében fogadták el az új rendelkezést.<sup>18</sup> Eltörölték az első fokú abortuszbizottságokat, helyettük a Család- és Nővédelmi Tanácsadó szolgálat vált jogosulttá az engedély kiadására. A terhes nőnél illetve a magzatnál fennálló egészségi okok mellett megszakítható volt a terhesség akkor is,

- ha a nő nem élt házasságban, vagy legalább hat hónapja folyamatosan külön élt;
- ha a terhesség bűncselekmény következménye volt;
- ha a lakhatása nem volt biztosított;
- ha a nő 35. életévét betöltötte;
- ha már volt két élő gyermeke;

<sup>16</sup> Uo. 1233. o.

<sup>17</sup> 169. § (1) Aki más magzatát elhajtja, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a magzatelhajtást

a) üzletszerűen,

b) a nő beleegyezése nélkül,

c) súlyos testi sértést vagy életveszélyt okozva követik el.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a magzatelhajtás halált okoz.

(4) Az a nő, aki magzatát elhajtja vagy elhajatja, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

<sup>18</sup> 76/1988. (XI. 3.) MT rendelet, és 15/1988. (XII. 15.) SZEM rendelet a terhesség-megszakításról

- ha a nő vagy házastársa szabadságvesztés büntetését töltötte;
- ha a nő házastársa sorkatonai szolgálatot teljesített, és abból még legalább hat hónap volt hátra;
- illetve egyéb szociális okok esetén.
- Ezzel azonban korántsem értek véget az abortusszal kapcsolatos viták. Mind a magzatvédők, mind a másik oldal elégedetlen volt a szabályozással. Számos beadványban fordultak az Alkotmánybírósághoz, s az végül meghozta a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot.

Ennek alapján a terhesség megszakítására vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározása alkotmányellenes, mivel a művi abortusz bármely szabályozása magában foglalja a döntést a magzat jogalanyiségéről, és az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a magzat jogalanyiségének kérdése az Alkotmány értelmezése útján nem dönthető el. A döntést a törvényhozónak kell meghoznia. Erre két lehetőség van: vagy elismeri a magzat jogalanyiségát, és ekkor terhesség-megszakítás csak azokban az esetekben végezhető, amelyekre nézve a jog eltűri az emberi életek közötti választást (pl. ha az anya élete veszélybe kerül); vagy pedig kimondja, hogy a magzat jogilag nem ember, és nem illeti meg az élethez és méltósághoz való alanyi jog. Ekkor az Alkotmánnyal összhangban nemcsak lehetséges, de kötelező is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség mérlegelése az anya önrendelkezési jogával, valamint más alapjogaival szemben. Az Alkotmánybíróság szerint az állam objektív életvédelmi kötelességéből az következik, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt. A törvényhozó feladata és hatásköre, hogy a két alkotmányellenes szélsőség, a teljes tilalom és az indok nélküli megengedett abortusz között a törvény hol húzza meg a határt.

Az Országgyűlés egy évvel az első abortuszhatározat megszületése után fogadta el a Magzatvédelmi törvényt és annak végrehajtási rendeletét.<sup>19</sup> Mivel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy mind az abortusz teljes tiltása, mind korlátlan lehetővé tétele alkotmányellenes, a törvény nem jöhetett létre a határidős modell alapján.<sup>20</sup> A törvény 6. §-ában határozta meg a terhesség-megszakítás feltételeit, melyek egyben a Btk. 169. §-s vonatkozásában büntethetőséget kizáró okok is:

- a 12. hétig lehetséges abortusz,
  - ha a nő egészségét súlyosan veszélyeztető ok indokolja;

<sup>19</sup> 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről, illetve 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról

<sup>20</sup> A határidős modell alapján a terhesség első szakaszában a nő indokolási kötelezettség és más korlátozás nélkül szakíthatja meg terhességét.

- ha a magzat orvosilag valószínűsíthető súlyos fogyatékoságban vagy egyéb károsodásban szenved;
  - ha a terhesség bűncselekmény következménye;
  - a nő súlyos válsághelyzete esetén.
- ugyanezen indokok esetén, ha a nő korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen, illetve ha neki föl nem róható okból (pl. orvosi tévedés miatt) nem ismerte fel idejében a terhességet, a 18. hétig;
- ha a magzat károsodásának valószínűsége az 50%-ot meghaladja, a 20. hétig;
- míg ha a terhesség vagy a szülés a nő életét veszélyezteti, vagy a magzatnál a születés utáni élettel összeegyeztethetetlen rendellenesség állapítható meg, időhatár nélkül elvégezhető.

A terhesség-megszakításra vonatkozó kérelmet a Családvédelmi Szolgálat munkatársa előtt személyesen kellett előterjeszteni. Ezt követően a munkatárs tájékoztatta a nőt

- a beavatkozás jogszabályi feltételeiről;
- a gyermek vállalása esetén elérhető támogatások lehetőségéről;
- az olyan szervezetek és intézmények létéről és tevékenységéről, amelyek erkölcsi és anyagi segítséget nyújtanak a gyermek vállalása esetén;
- az örökbefogadás lehetőségéről és feltételeiről;
- a beavatkozás körülményeiről, módjáról, veszélyeiről és az esetleges későbbi terhességre gyakorolt hatásairól;
- a terhesség-megszakítást végző egészségügyi intézményekről;
- a fogamzásgátlás személyre szólóan ajánlható módszereiről.

A beavatkozásra a kérőlap kiállítását követő 3 napon belül nem kerülhetett sor.

A Magzatvédelmi törvény elfogadása után újabb indítványt terjesztettek az Alkotmánybíróság elé, melyben kifogásolták, hogy a törvény nem rendelkezik a magzat jogállásáról, valamint azt is, hogy a „súlyos válsághelyzet” fogalma szubjektív, bizonyítani nem kell, s ezzel a törvényhozó gyakorlatilag a határidő-modellt vezette be.<sup>21</sup>

Az Alkotmánybíróság második abortuszhatározatában, a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban alkotmányellenesnek találta a súlyos válsághelyzet fogalmát,<sup>22</sup> illetve azt, hogy annak fennállását a nőnek csupán aláírásával kell igazolnia. Azt, hogy a Családvédelmi Szolgálat munkatársa csupán tájékoztatja a nőt,

<sup>21</sup> A Pacem in Utero Egyesület beadványa az Alkotmánybírósághoz. *Fundamentum*, (1998) 3, 91-96. o.

<sup>22</sup> 1992. évi LXXIX. tv. 12. § (6): Súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi el lehetetlenülést okoz, és ez által veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. A súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő a kérőlap aláírásával igazolja.

nem találta elégségesnek a magzat védelme szempontjából. Az alkotmányellenes helyzet kiküszöbölésére két lehetőséget látott: Az egyik, hogy a jogalkotó megszünteti a magzat fejlődésére való utalás által keltett ellentmondást, és ellenőrizhetővé teszi a súlyos válsághelyzet fennállását (pl. egyes tipikus tényállásainak példálózó jellegű törvénybe foglalásával). Ekkor a tájékoztatás esetleges alkotmányellenessége nem merülhetne fel. A másik lehetőség, hogy az indikáció fennállása továbbra sem lenne ellenőrizhető, de a jogalkotó a magzati élet védelme érdekében ennek megfelelő ellensúlyát képezheti, ha biztosítja az állapotos nővel való együttműködést, krízishelyzetében való megsegítését azzal a törekvéssel, hogy a nő a magzatot megtartsa.

A Magzatvédelmi törvényt az Országgyűlés az Alkotmánybíróság által másodikként javasolt megoldással összhangban módosította. A súlyos válsághelyzet definíciójából kikerült a magzat veszélyeztetésére való utalás. A módosított Magzatvédelmi törvény 5. § (2) bek. alapján „súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz.”

A nőnek, ha erre hivatkozik, két alkalommal kell megjelennie a Családvédelmi Szolgálat előtt. Az első alkalommal (melyre a személyazonosság felfedése nélkül is sor kerülhet) tájékoztatják a gyermek vállalását elősegítő támogatásokról, intézményekről, az örökbeadás lehetőségéről, és a terhesség-megszakítás veszélyeiről. Ha a nő ezután is fenntartja szándékát, a tájékoztatást követő 3. napon ismét meg kell jelennie a Szolgálatnál, ekkor azonban már közölnie kell személyazonosító adatait. Ekkor tájékoztatják többek között a terhesség-megszakítás feltételeiről, körülményeiről, módjáról. Az ezt követő 8 napon belül kell a nőnek jelentkeznie az általa választott egészségügyi intézményben a műtét elvégzésére.

### 3. A gyermekölés szabályozásának történeti áttekintése

A „gyermekölés” szó általános értelemben az újszülöttnek szülés közben vagy szülés után az anya vagy más személy által való megölését jelenti. A kereszténység elterjedését követően, a feudális viszonyok közepette – a kánonjogi felfogásnak megfelelően – emberölésnek, mégpedig a közönséges emberölés minősített esetének, rokongyilkosságnak tekintették, s az általánosnál súlyosabb, nemegyszer kegyetlen szankciókat alkalmaztak az elkövetővel szemben.<sup>23</sup>

Ez a megközelítés jellemezte a magyar szabályozást is. A kora középkortól kezdve a gyermekölést – más vérokron megölésével együtt – a hűtlenség

---

<sup>23</sup> Raskó: *A női bűnözés...* 95-96. o.

büntették minősítették, s rendszerint ún. súlyosított halállal büntették.<sup>24</sup> E körben ismét említenünk kell két, a magzatelhajtás kapcsán már idézett szabályt: a Kálmán Dekrétumainak Első Könyve „magzatjokat vesztő asszonyokról” szóló rendelkezéseit, illetve a Tripartitum II. rész 43. cikkét, mely a „saját magzatait gonoszul” megölő vagy megölető asszonyokkal szemben tette alkalmazhatóvá a „főbenjáró ítéletet”.

Az 1625. évi VI. törvénycikk, mely „az anya-, feleség- és gyermekgyilkosok, meg a többnejűek elleni eljárásról és azok büntetéséről” szolt kimondta, hogy „az ilyeneket az illetékes helybeli hatóságok azonnal elfogassák és törvényes eljárás megtartása mellett, a kellő büntetéssel sújtják.”

Az 1723. évi XI. törvénycikk értelmében pedig „az atyagyilkosokat, anyagyilkosokat, férjgyilkosokat, feleséggyilkosokat és gyermekgyilkosokat” halálbüntetéssel kellett sújtani.

A XVIII. században a korábbi felfogással szemben Európa-szerte egyre inkább teret nyert az a nézet, mely szerint nem lehet a házasságban és azon kívül élő anyát egyforma szigorral elbírálni, ez utóbbi helyzete ugyanis a társadalmi megvetés és a megoldhatatlan anyagi helyzet következtében sokkal hátrányosabb.<sup>25</sup> Ezt a szemléletmódot tette magáévá az 1792. évi büntetőkódex-javaslat, mely a csecsemőgyilkosságot mint az „újszülött megölését”, azaz a gyermek halálának közvetlenül a szülést követő okozását határozta meg, s azt a gyermekgyilkosságtól eltérően szabályozta. A javaslat prevenciós célzattal kimondta, hogy mivel a „büntettet többnyire a házasságon kívül született gyermekek ellen szokták elkövetni, [ezért] a leányanyákat, nemcsak addig, amíg a terhüket méhükben hordozzák, hanem azután is, hogy megszülték magzatukat, tilos büntetés vagy akár a templomokban, akár egyebütt történő megszegyenyítés alá vonni. Sőt: [...] a köz részéről minden segítséget meg kell adni, hogy attól is kártalanítást kaphassanak, aki terhességüknek okozója volt.”<sup>26</sup> A javaslat szerint a büntetést a bűncselekmény körülményeinek mérlegelésével, az emberölésre vonatkozó szabályok figyelembevételével kellett kiszabni. Az 1843. évi javaslat ezzel szemben a következőképpen rendelkezett: „131. § A melly anya törvénytelen ágyból született gyermekét, a szüléskor, vagy a szülés után három nap alatt, akár cselekvés akár mulasztás által szándékosan megöli, annak legnagyobb büntetése, ha tettét szülés előtt határozta el magában, tíz évi rabság; ha

<sup>24</sup> Uo. 101. o.

<sup>25</sup> Uo. 98-99.o.

<sup>26</sup> Idézi Kovács Gyula: Az anyák által az újszülöttek sérelmére elkövetett ölési cselekmények büntetőjogi szabályozása. In:

[http://web.b-m.hu/rendor/bun\\_meg.nsf/4e49b6e651be2d67c1256bdf003562eb/](http://web.b-m.hu/rendor/bun_meg.nsf/4e49b6e651be2d67c1256bdf003562eb/)

a874a03e13f802f4c1256ba3003 dfbea?OpenDocument (megtekintési állapot: 2006. 05. 08.)

pedig a szándék csak szüléskor vagy szülés után támadott benne, öt évi rabság leend.”<sup>27</sup> Ha a cselekmény elkövetésére akkor került sor, amikor a szülés óta három nap már eltelt, vagy ha a gyermek nem volt törvénytelen származású, szándékos emberölés vagy gyilkosság miatt volt az anya felelősségre vonható. Privilegizált esetként kívánták kezelni az olyan gyermek megölését, aki a „természet rendétől különösen eltérő alakja miatt [...] valamely szörnyetegnek tartott.” Ilyen sértett esetén legfeljebb egy évig terjedő fogság volt kiszabható. Ha a gyermek halála nem következett be, a cselekmény kísérlete volt megállapítható, és a fenti büntetési tételek feléig terjedhetett a büntetés. A javaslat azokat a nőket is szankcionálni kívánta, akik szándékosan olyan körülményeket teremtettek, melyben a szüléskor nélkülözniük kellett a segítségnyújtást. Ez a cselekmény is differenciált büntetést vont maga után a bekövetkezett eredménytől, illetve a gyermek származásától függően.

A Csemegi Kódex hatályba lépését megelőzően íródott tankönyv<sup>28</sup> a csecsemőgyilkosságot úgy határozta meg, mint az anya szándékos cselekvését vagy mulasztását, mely által saját újszülött törvénytelen gyermekét a szülés alatt vagy közvetlenül utána életétől megfosztja. Ezt az „enyhébb beszámítás alá vonandó cselekményt” csak az anya követhette el, s csak élő, újszülött és törvénytelen gyermek sérelmére. A cselekmény a „bíró belátása szerint kimérendő börtönbüntetéssel” volt fenyegetett. A Csemegi Kódex az újszülött megöléséről „gyermekölés” elnevezéssel XVIII. fejezetében, „Az ember élete elleni büntettek és vétségek” között rendelkezett: „284. § Azon anya, a ki a házasságon kívül született gyermekét a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után szándékosan megöli: öt évig terjedhető börtönnel büntetendő.” A cselekmény az emberölés privilegizált alakzataként került szabályozásra, alanya a gyermekét a szülés alatt vagy után megölő nő, passzív alanya a házasságon kívül született gyermek. A házasságon kívül teherbe esett nőnek a szegényből, félelemből eredő, a szülést megelőzően kezdődő és a szülés alatt is fennálló sajátságos lelki-, illetve magából a szülésből eredő testi állapota tette indokolttá a gyermekölés privilegizált tényállással nyilvánítását. A kedvezőbb szabályok akkor is érvényesültek, ha a nő nem tettesként, hanem felbujtóként vagy bűnsegédként vett részt a bűncselekmény megvalósításában.<sup>29</sup> A gyermeknek élve születettnek kellett lennie, de nem volt feltétel az életképeség. A házasságon kívül születettséget a Kúria 5. sz. döntvénye alapján szűken kellett értelmezni, azaz csak akkor volt alkalmazható a 284. §, ha az anya nem élt érvényes házasságban, és irreleváns volt az a körül-

<sup>27</sup> Fayer: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok...* 39-40. o.

<sup>28</sup> Kautz: *A büntető jog...* 315. o.

<sup>29</sup> Angyal: *Az emberi élet...* 52. o.



mény, hogy a gyermek természetes apja a nő férje-e. Angyal Pál ezzel a megközelítéssel nem értett egyet.<sup>30</sup> A Csemegi Kódex nem kötötte kifejezett időpont-hoz e szakasz alkalmazhatóságát. A „közvetlenül a szülés után” való elkövetés akkor volt megállapítható, ha az anya kivételes testi és lelki állapota még fennállt. A BHÖ 355. pontjába a Csemegi Kódex e rendelkezését változatlanul vette át, és hat hónaptól öt évig terjedő börtönbüntetéssel fenyegette.

Az 1961. évi V. tv., a szocialista Btk. nem tartalmazott külön rendelkezést az újszülött megölésével kapcsolatban. A Kommentár<sup>31</sup> szerint ennek indoka az volt, hogy a „szocialista társadalmi viszonyok kialakulása”, a nők termelőmunkába, a társadalmi és politikai életbe való bevonása és a terhesség-megszakítás lehetővé tétele útján megszűntek a nőt a gyermekölésre készítendő okok, valamint változott a házasságon kívül született gyermek jogállása is. A gyermekölést a szándékos emberölésre vonatkozó szabályok alapján kellett elbírálni, a nő szüléssel együtt járó korlátozott beszámítási képessége az általános rész elmebetegségre, gyengeelméjűsége és tudatzavarra vonatkozó rendelkezései (21. § /1/ és /2/ bek.) alapján volt értékelhető.

Az 1978. évi IV. tv, a jelenleg is hatályos Btk. eredeti formájában szintén nem tartalmazott külön rendelkezést a csecsemőgyilkossággal kapcsolatban.

A helyzet 1999-ben megváltozott. Az 1998. évi LXXXVII. törvény két fontos módosítást eszközölt: egyrészt új minősített esetként bevezette a tizenegyedik életévét be nem töltött személlyel szembeni elkövetést (166. § /2/ bek.), másrészt az emberölés privilegizált eseteként az újszülött megölése büncselekményt (166/A. §): „Az a nő, aki születő gyermekét a szülés alatt, vagy megszületett gyermekét közvetlenül a szülés után megöli, büntetést követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az új minősített eset bevezetésének indoka a kiskorúak fokozottabb büntetőjogi védelme volt, melyet a Gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-án New Yorkban kelt Egyezményhez való csatlakozásunk kívánt meg. A jogalkotó ugyanakkor nem a sértett személyére, hanem a szülő nő szüléskori állapotára tekintettel indokoltnak tartotta a privilegizált tényállás megalkotását is, s ennek meghatározása során figyelemmel volt többek között az ilyen ügyekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra.<sup>32</sup> Ezzel a megoldással kapcsolatban felmerült az az ellenérv, hogy a kivételes testi-lelki állapot védelme védi az összes elkövetőt, azt is, aki ténylegesen nem jutott ilyen állapotba, s nincsenek e tény-

<sup>30</sup> Uo. 53. o.

<sup>31</sup> A büntető törvénykönyv kommentárja, 1187-1188. o.

<sup>32</sup> Ld. a törvény indokolását.

álláshoz fűződő külön minősítő körülmények sem.<sup>33</sup> A probléma felemás megoldását hozta végül a Btk. 2003. évi II. törvénnyel való módosítása. Bár a törvényjavaslatban még mindkét tényállás kiiktatása szerepelt,<sup>34</sup> végül csak az „újszülött megölése” hatályon kívül helyezésére került sor. Az indokolás szerint ezzel orvosolták „azt a gyakorlatban felmerült problémát, amely bizonyos elkövetési magatartások értékelhetőségét lényegében megakadályozta, azaz az általános szabályok szerint többszörösen súlyosabban minősülő emberöléssel szemben a megfelelő büntetőjogi szankció kiszabását lehetetlenné tette, ha a szülő nő az újszülött sérelmére a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után követi el ilyen módon az emberölést.”

Ennek a megoldásnak viszont az lett az eredménye, hogy annak a cselekménynek az elkövetője, mely korábban privilegizált tényállásként szabályozva két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető, e módosítással egycsapásra az emberölés tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntethető minősített alakzatát valósítja meg. Ez a szabályozás legalább annyira – ha nem jobban – korlátozza a jogalkalmazói differenciálás lehetőségét, mint a korábbi. Megnyugtatóbb lenne visszatérni az 1999 előtti állapothoz, hiszen az 5-15 évig terjedő tételkeret az enyhítő szakaszok alkalmazásának lehetőségével bármely elkövetői típus és elkövetési mód megfelelő értékelését lehetővé tenné.

#### 4. A gyermekkítétel szabályozásának történeti áttekintése

A gyermekkítétel cselekményéről először az 1712. évi javaslat<sup>35</sup> rendelkezett, a következőképpen: „Az anya, ki gyermekét elhagyott, embernemjárta helyre tette ki, ha az ott meghalt, kard általi halállal büntetendő, – ha a gyermek nem halt meg, az anya arbitraria poena alá esik... [H]a az anya emberjárta helyre tette ki gyermekét olyan célzattal, hogy az arra járó emberek vagy a törvénytelen apa megtalálják és felneveljék: arbitrariae büntetendő a körülményekhez képest súlyosabban vagy enyhébben, ha a gyermek előre nem látott baleset folytán meg is halt.” Az arbitraria poena intézménye az ügyben eljáró bíró belátására bízta a büntetés alkalmazását. A bűncselekmény tettese csak az anya lehetett. A szankció mértéke a kitett gyermek további sorsától függött. A második esetben az

<sup>33</sup> Jungi Eszter véleménye, lásd: Pócza Róbert: Az újszülött megölése: alap-, minősített vagy privilegizált eset? *Magyar Jog*, (2005) 3, 157. o.

<sup>34</sup> *Uo.* 157. o.

<sup>35</sup> Hipp Katalin: A családi állás megváltoztatása bűncselekményének elméleti és gyakorlati kérdései. *Ügyészek Lapja*, (1999) 3, 6. o., illetve Sinku Pál: *A család és a gyermek büntetőjogi védelme*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2000, 30. o.

enyhítő rendelkezés egy szubjektív elemhez, az elkövető célzatához kapcsolódott, függetlenül attól, hogy a célzott „eredmény”, a gyermek megtalálása és felnevelése ténylegesen bekövetkezett-e.

Az 1843. évi Deák-féle javaslat a gyermekek és más gyámoltalan személyek kitevését és elhagyását kívánta büntetni: „Azon szülék, kik gyermeköket olly korban vagy állapotban, mellyben az magán segíteni nem képes, azon czélzattal, hogy a szülői kötelesség terhétől menekedjenek, kiteszik vagy szándékosan elhagyják, büntetés alá vonandók, és pedig ha a gyermek sértetlen maradt, legnagyobb büntetésük egy évi rabság leend; ha pedig a gyermek a kitevésnek vagy elhagyásnak következtében megsértetett, a büntetés két évi rabságig, s ha meghalt, négy évi rabságig terjedhet.”<sup>36</sup> A fenti büntetés duplája is kiszabható volt abban az esetben, ha a szülők célzata a gyermek halálára irányult. Privilegizált esetként szabályozták, ha az anya törvénytelen gyermekének sérelmére követte el a cselekményt; ekkor a büntetés felső határa 5 év. A javaslat büntetni rendelte azt is, aki rábízott gyermeket vagy más, magáról gondoskodni nem tudó személyt kített vagy szándékosan elhagyott, illetve azt is, aki a kített személyt megtalálta, de rajta nem segített, illetve a hatóságokat sem értesítette.<sup>37</sup>

A bűncselekmény alanyi körét a korábbi javaslatához képest tehát szélesíteni kívánták, figyelembe vették ugyanakkor a „megesett lány” helyzetének nehézségét is. Ez a javaslat sem vált azonban törvénnyé, ezért érdekes lehet számunkra annak megismerése, milyen volt a cselekmény tényleges megítélése? A Csemegi Kódex megalkotása előtt íródott büntetőjogi tankönyv<sup>38</sup> szerint „a gyermekkítétel büntette (expositio infantis) alatt koránál vagy egyéb fogyatkozásoknál fogva még gyámoltalan gyermeknek azon célzattal való kitevését vagy elhagyását értjük, hogy életének megmentése a véletlenre bizassék”. A büntett alanya lehetett a szülő, de mindenki más is, akire a gyermeket rábízták. A szerző szerint az elkövető szándékának a veszélyhelyzet előidézésére kell irányulnia, de nem foghatja át a gyermek halálát, mivel ekkor más bűncselekmény – gyilkosság, szándékos emberölés vagy csecsemőgyilkosság – valósulna meg. A büntetés „a bíró belátása szerint kimérendő szabadságbüntetés”, melynek meghatározásakor a bűncselekmény elkövetésének helyét, idejét, a tettes és a sértett viszonyát, illetve a bekövetkezett eredményt kellett figyelembe venni.

A Csemegi Kódex, az 1878. évi V. törvénycikk a gyermekkítételnek két formáját különböztette meg. Az egyik alakzat a családi állás elleni büntettek körében nyert szabályozást; a törvény 254. §-a a következőkről rendelkezik: „A

<sup>36</sup> Fayer: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok...* 44. o.

<sup>37</sup> Hipp: *A családi állás megváltoztatása...* 6-7. o., Sinku: *A család és a gyermek...* 31. o.

<sup>38</sup> Kautz: *Az emberi élet...* 320-322. o.

ki valamely gyermeket más családba csempész, kicserél, elsikkaszt, eltitkol, rendszerint járt helyre kitesz, vagy bármely más módon családi állásától megfoszt, vagy ezen állását megváltoztatja: a családi állás elleni büntettet követi el, és egy évig terjedhető börtönnel büntetendő. Ha pedig a cselekmény nyereszkeszándékból követtetett el: öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.” A gyermekkítétel másik alakzata az ember élete elleni büntettek és vétségek között nyert helyet (287. § /1/ bek.): „Azon szülő, a ki koránál vagy állapotánál fogva önszegélyre képtelen gyermekét félreeső, vagy rendszerint járatlan helyre teszi ki, vagy olyan körülmények közt hagyja el, hogy annak megmentése a véletlentől függ: a gyermekkítétel büntettét követi el, és három évig terjedhető fegyházzal büntetetik...” A törvény büntetni rendelte azt is, aki olyan, koránál vagy állapotánál fogva önszegélyre képtelen személy sérelmére követi el a cselekményt, akivel szemben ápolási vagy felügyeleti kötelezettsége állt fenn; ekkor három évig terjedő börtön volt kiszabható. A bekövetkezett eredménytől függően súlyosabb büntetés kiszabására volt lehetőség, ha a sértett súlyos testi sértést szenvedett, öt évig, ha meghalt, öttől tíz évig terjedő fegyházbüntetéssel volt büntethető az elkövető. A 254. §-ban szabályozott cselekmények jogi tárgya a „családi állás”, mely – Angyal Pál megfogalmazásában – azoknak az életviszonyoknak s jogviszonyoknak valamely személyre sugárzó vetülete, melyek azt meghatározott családhoz fűzik.<sup>39</sup> A cselekmény alanya bárki lehetett, passzív alanya a gyermek, aki „olyan lény, aki zsenge koránál fogva személyi állásának tiszta képével nem bír.”<sup>40</sup>

A 287. § (1) bekezdésben szabályozott cselekmény jogi tárgya az emberi élet. A gyermekkítétel alanya csak szülő lehetett, mégpedig vér szerinti apa vagy anya; a mostohaszülők vagy nagyszülők cselekménye a (2) bekezdés alapján nyert elbírálást. A passzív alany az önszegélyre képtelen gyermek – aki kora vagy állapota miatt az életveszéllyel szemben magát védeni nem képes. (A korabeli bírói gyakorlat a 7-8. életévét meghaladott gyermekek esetén pusztán a kor alapján nem állapította meg az önszegélyre képtelenséget; csecsemő kitételénél viszont általában megállapították az ölési szándékot.)<sup>41</sup>

Az, hogy a gyermek kitétele a 254. vagy 287. §-ba ütközik-e, az elkövető szándéka alapján volt meghatározható. A 254. § esetében a tettetést „a gyermektől való megszabadulás vezérli, de ezt a gyermek életben maradásának biztosításával igyekszik elérni”.<sup>42</sup> A 287. § akkor volt alkalmazható, ha a szándék a

<sup>39</sup> Angyal Pál: *Kettős házasság. A családi állásra vonatkozó büntettek és vétségek.* (A magyar büntetőjog kézikönyve, 15.) Attila Nyomda Részvénytársaság, Budapest, 1938, 77. o.

<sup>40</sup> *Uo.* 74. o.

<sup>41</sup> Angyal Pál: *Az emberi élet...* 86-87. o.

<sup>42</sup> Angyal Pál: *Kettős házasság...* 84. o.

sértett életét veszélyeztető helyzet előidézésére irányult, de a halál okozására nem terjedt ki. A szándékra elsősorban az elkövetés körülményeiből lehetett következtetni, például a hely minőségéből, a kitett személy állapotából, a tettes viselkedéséből.<sup>43</sup> A kitétel mindkét esetben a gyermek fizikai helyzetének megváltoztatásával járt, ahogy Angyal fogalmaz: „területi áthelyezéssel egyértelmű”.<sup>44</sup> A hely minőségére nézve a törvényi tényállások tartalmaztak rendelkezést. A 254. § rendszerint járt helyre, a 287. § járatlan helyre való kitételrel volt megvalósítható. Ennek megállapítása a konkrét körülményektől függött, a hely fekvésére, az időre, a kitett gyermek állapotára figyelemmel lehetett meghatározni. A helynek „nem a köztudatban élő állandó tulajdonsága, mint inkább a kitétel idején megvolt speciális minősége” volt döntő, tehát például a cselekmény egy nappal forgalmas, de éjjel elhagyatott helyen való megvalósítása annak időpontjától függően minősülhetett egyik vagy másik tényállásba ütközőnek. A Csemegi Kódex különös részének szabályai egészen az 1961. évi V. törvény hatályba lépéséig érvényesültek. Az 1952-es BHÖ is alapvetően a kódex rendelkezéseit vette át, csupán a büntetési tételeken változtatott. A gyermek családi állása elleni büntett a BHÖ 316. pontjába került, és a gyermekkitétel és elhagyás is ugyanebbe a fejezetbe, a család és ifjúság elleni bűncselekmények közé nyert szabályozást a BHÖ 318. pontja alatt. Az 1961. évi V. törvény, az ún. szocialista Btk. a Csemegi Kódex 254. §-ának megfelelő gyermekkitétel a XV. fejezet első címében, „A család és az ifjúság elleni büntettek” elnevezés alatt szabályozta. A 272. § (1) bekezdése alapján a családi állás elleni büntettet az követi el, „aki más családi állását megváltoztatja, így különösen gyermeket kicserél vagy más családba csempész.” A büntett jogi tárgya a családi állás, azaz egy személy bizonyos családi kötelekbe való tartozása, s az ebből folyó társadalmi és jogi helyzet. Passzív alanya már nem csak gyermek, hanem bárki lehetett. A jogalkotó a tényállás második fordulatában kiemelt két olyan magatartást, mely kizárólag gyermekekkel szemben volt megvalósítható. Az elkövetési magatartás a családi állást meghatározó körülmények elhomályosítása, hamis beállítása. Ez megvalósítható volt mind a valódi családi állásnak meg nem felelő joghatás előidézését célzó aktussal (pl. hamis anyakönyveztetéssel), mind a passzív alany helyzetének tényleges megváltoztatásával, azaz kitételével, kicserélésével. A 272. § (2) bekezdés a családi állás ellen foglalkozás körében elkövetett büntettet szabályozta, ezt szülő-, nevelő-, gondozó- vagy gyógyító intézet alkalmazottja követhette el. A gondatlan elkövetést kizárólag e személyek esetében rendelte

<sup>43</sup> Angyal: *Az emberi élet...* 90. o.

<sup>44</sup> *Uo.* 88. o.

büntetni a jogalkotó.<sup>45</sup> A gyermekkítétel másik – a Csemegi Kódex 287. §-ában szabályozott – alakzata kapcsán a Btk. Kommentár a következőket mondja: a koránál vagy állapotánál fogva önszegélyre képtelen gyermek félreeső vagy járatlan helyre való kitétele, vagy olyan körülmények között történő elhagyása, hogy annak megmentése a véletlentől függ, tipikusan ölési szándékkal párosul. Ha a halálra legalább az eshetőleges szándék kiterjed, szándékos emberölést vagy annak kísérletét kell megállapítani. Ha kivételesen mégis hiányozna az ölési szándék, a cselekmény a 274. §-ban meghatározott ifjúság elleni büntettnék minősül.<sup>46</sup> Az 1978. évi IV. törvény „családi állás megváltoztatása” néven 193. §-ában szabályozta a korábbi „családi állás elleni büntetést”. Az alapeset tényállása nem változott, a törvény a cselekményt vétségként szabályozta, egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel rendelte büntetni. A minősített esetek elkövetői körét leszűkítette a gyógy- vagy nevelőintézet alkalmazottjára, s a cselekményt büntettként három évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálta; ezen személyek esetében a gondatlan elkövetés is büntetendő volt.

A tényállás szövegének első módosítására az 1993. évi XVII. törvénnyel került sor, a cselekmény alapesete is büntett lett, és 3 évig, míg a minősített eset 5 évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetetté vált. A módosító törvény indokolása szerint a védeni kívánt jogtárgy értéke, valamint a veszélyesebb elkövetési formák megjelenése indokolták ezt a lépést. A következő módosításra az 1995. évi XLI. törvénnyel került sor. Mint a törvény indokolásából kiderül, mind ezt, mind az 1993-ban bekövetkezett Btk-módosítást Magyarországnak a Gyermek jogairól szóló Egyezményhez való csatlakozása tette szükségessé. Az Egyezmény 35. cikke tiltja a gyermekek elrablását, eladását, illetve a gyermekkereskedelmet. E magatartások elkövetői az akkori szabályok alapján is büntethetők voltak kényszerítés, személyi szabadság megsértése, illetve bizonyos feltételek mellett emberrablás, zsarolás, kiskorú veszélyeztetése, családi állás megváltoztatása, valamint nemi erkölcs elleni bűncselekmények miatt. A hatékonyabb büntetőjogi védelem érdekében azonban a jogalkotó a családi állás megváltoztatása bűncselekményét kiegészítette egy új minősítő körülménnyel, a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy adásvételével történő elkövetéssel. Ez az elkövetési forma 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, s még súlyosabb büntethetőséget eredményez, ha gyógy- vagy nevelőintézet alkalma-

<sup>45</sup> A büntető törvénykönyv kommentárja, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968, 1318-1322. o.

<sup>46</sup> „A kiskorú nevelésére, felügyeletére, gondozására köteles az a személy, aki a kiskorú testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan veszélyezteti, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő” (Uo. 1328. o.)

zottja foglalkozása körében, vagy a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy követi el, illetve ha a cselekményt üzletszerűen, vagy emberkereskedelemmel foglalkozó szervezet keretében valósítják meg. Ez a minősítő körülmény lényegében egyfajta emberkereskedelmet jelent. Éppen ezért az emberkereskedelem tényállását a Btk-ba beiktató 1998. évi LXXXVII. törvény a családi állás megváltoztatását úgy módosította, hogy az e magatartásokra vonatkozó szabályok a tényállásból kikerültek, s lényegében visszatért a jogalkotó az 1978-as szabályokhoz, kiegészítve azt a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy általi elkövetéssel, mint minősített esettel.<sup>47</sup> A családi állás megváltoztatása tényállás jogi tárgya más családi állása. A családi állást az egyén meghatározott családi körbe, kötelékbe (házasságon, rokonságon, örökbefogadáson alapuló) tartozása, s ebből fakadó társadalmi és jogi helyzete határozza meg. A passzív alany bárki lehet, aki családi hovatartozását illetően nem rendelkezik a valóságnak megfelelő ismeretekkel, tehát akár nagykorú személy is, a gyakorlatban azonban a gyermekek sérelmére történő elkövetés a tipikus. Az elkövetési magatartás a családi állás megváltoztatása. Ez a törvényben kiemelt gyermek kicserélésén illetve más családba való csempészésén kívül megvalósulhat minden olyan cselekménnyel, melynek következtében a passzív alany eredeti családjához tartozása megszűnik vagy módosul, és így a valódi családi állásból folyó jogok érvényesülése és kötelezettségek teljesítése megghiúsul. Bizonyos esetekben új jogok és kötelezettségek keletkeznek, szélsőséges esetben azonban az is előfordulhat, hogy a passzív alany nem kerül új családi kötelékbe; ez valósul meg, ha a gyermeket kiteszik, vagy olyan körülmények között hagyják el, hogy személyazonossága átmenetileg, tartósan, esetleg véglegesen ismeretlen marad.<sup>48</sup> Láthatjuk, hogy a gyermek név nélküli inkubátorba helyezése a családi állás megváltoztatásának ezen elkövetési magatartását valósítja meg. Wiener A. Imre egyik tanulmányában rámutat, hogy a magzatelhajtásra vonatkozó büntető tényállás a nőt – bizonyos feltételek meglététől eltekintve – a gyermek megszületésére kényszeríti.<sup>50</sup> Felteszi azonban a kérdést: kényszeríthető-e arra is az immár anyává vált nő, hogy családjogi viszonyt is létesítsen gyermekével? Válasza nemleges.

<sup>47</sup> Hipp: *A családi állás megváltoztatása...* 11. o.

<sup>48</sup> Fehér Lenke – Horváth Tibor – Lévy Miklós: *Magyar büntetőjog*. Különös rész 1. köt. Miskolc, 223-225.o.

<sup>49</sup> Wiener A. Imre: Lobbyzás, anonim szülés – materiális jogellenesség in: *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2002/2. 32.o.

<sup>50</sup> Wiener A. Imre: Lobbyzás, anonim szülés – materiális jogellenesség. *Büntetőjogi Kodifikáció*, (2002) 2, 32. o.

## 5. Jogszabályi engedély, mint jogellenességet kizáró ok

Az egészségügyi intézmény által működtetett inkubátorban elhelyezett újszülöttek érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi XXII. törvény három jogszabály,

- a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. tv (Csjt.),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv (Gyvt.)
- és a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. tv. módosításáról rendelkezett.

Ezen módosítások következtében az ilyen gyermekek esetében az örökbefogadáshoz nincs szükség a szülő hozzájárulására ha a gyermekért hat héten belül nem jelentkezik, és az örökbefogadási eljárás titkos. Emellett tájékoztatást kell adni az inkubátor igénybevételének lehetőségéről a gyermek veszélyeztettségének megelőzése érdekében végzett gyermekjóléti szolgáltatás során, illetve arra ki kell térnie a Családvédelmi Szolgálat munkatársának is a terhesség-megszakítást kérő nő tájékoztatása keretében. Ezzel a jogszabály-módosítással az inkubátor igénybevétele megszűnt jogellenes magatartás lenni – éppúgy, ahogy a terhesség-megszakítást engedély alapján végző nő sem valósítja meg a magzatelhajtás tényállását. E a megoldással szemben azonban számos ellenérv merült fel.<sup>51</sup> Az ellenérvек egyrészt azzal kapcsolatosak, hogy egy ismeretlen személytől egyértelmű jognyilatkozatnak tekintik, ha egy gyermeket egy inkubátorban elhelyez. A vélelem az, hogy az anya teszi be a gyereket, de erről nincsenek pontos információk. Ezzel sérülnek a gyermek azon jogai, melyeket az ENSZ Gyermekjogi Egyezségokmánya 7. és 8. cikke (jog az anyakönyvezéshez, nemzeti hovatartozáshoz, szülei lehetőség szerinti ismeretéhez; identitáshoz való jog, mely magában foglalja a nemzetiséghez, névhez, családi kapcsolatokhoz való jogot), illetve a Gyvt. 6. és 7. §-a (a gyermek joga a családhoz, elsősorban saját családjához; a gyermeket csak kivételes esetben lehet családjától elválasztani) határoz meg. Emellett sérülhetnek az apa illetve a tágabb család tagjainak jogai is. Az inkubátor program gyengesége az is, hogy kórházak csak a nagyvárosokban vannak, az újszülöttöléseket pedig leginkább kistélepléseken követik el. Más országokban lehetőség van arra is, hogy az anyák ne csak a kórházak előtt, de tűzoltóságok előtt vagy templomokban is otthagyhassák az újszülöttjü-

<sup>51</sup> Lásd: Egyértelmű jognyilatkozat? Herczog Mária szerint bukás az inkubátorprogram <http://hvg.hu/itthon/20050413herczog.aspx> (m. á.: 2006. 04. 05.)

illetve: Herczog Mária: Megoldások és álmegoldások. in: *Ne hagyjuk őket magukra! Megelőzhető az újszülöttgyilkosság.* (szerk. Herczog Mária) Család Gyermek Ifjúság Egyesület, Budapest, 2001, 89-96. o.



ket, így azok is választhatják ezt a lehetőséget, akik nem tudnak eljutni a városba. A legfőbb ellenérv azonban ezzel a megoldással szemben az, hogy nem szolgálja az anya, a család és a társadalom hosszú távú érdekeit, mivel a titok felfedetlen marad, s ez további lelki konfliktusokat eredményezhet. A 2005 tavaszán elfogadott jogszabály csupán annak a visszás helyzetnek a felszámolására szolgált, hogy büntetőjogi felelősségre vonás fenyegette azokat a személyeket, akik ezt a – gyermek halálánál mindenképpen humánusabb – megoldást kívánták alkalmazni. A jogalkotási folyamat során is leszögezték azt, hogy a csecsemőgyilkosságok megelőzésének ez a lehetőség csak a végső eszköze, s emellett fontos szerepet szánnak a probléma kezelésében a védőnői szolgálatnak, a gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgálatnak és az egészségügyi intézményeknek.<sup>52</sup>

## 6. Zárszóként

Elemzésünk végeztével láthatjuk, hogy az e magatartásokra adott állami reakciók kevésbé kiszámíthatóak. Felváltva történnek szigorítások és enyhítések, ami azért is furcsa, mivel e magatartások kiváltó okai közel azonosak, s így a problémák megközelítéseinek is hasonlóknak kellene lenniük. Úgy tűnik, a gyermekek jogainak védelmére már megvan a törekvés. Hasonló szemléletváltozásra lenne szükség a női jogok érvényesülése tekintetében is, s ekkor a nem kívánt terhességek kapcsán talán végre komolyan felmerülne a „megesett lány” férfi partnerének felelőssége is. Ez közvetlenül hozzájárulhatna a megelőzéshez, és hosszú távon a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenéséhez is.

### **Womanly Crimes – an overview of the criminal regularization of the abortion, the murder of a newborn infant and the exposition**

#### *Summary*

*The aim of this paper is to give a brief overview of the development of the regulations of the different Hungarian Criminal Codes and other legal texts concerning these crimes. The reason of the selection of these phenomenon was that there is a strong connection between them, because they are all related to the reproductive ability of women. These crimes may mean the „solution” for certain women who recognize their unwanted pregnancy. The regulations are analysed through legal sources originated from the mediaeval ages to our days. (e.g. Tripartitum, the Csemegi Code, or the Act V of 1961.) Certain theoretical aspects are also reviewed.*

<sup>52</sup> A törvényjavaslat általános vitája, 2005. 03. 08.

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=37&p\\_uls=205&p\\_felsz=297&p\\_felszig=309&p\\_aktus=12](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uls=205&p_felsz=297&p_felszig=309&p_aktus=12) (m. á. 2006. 04. 05.)

## A RENDSZERVÁLTÁS HATÁSA A MAGYAR BÜNTETÉS- VÉGREHAJTÁSI JOGRA – AZ EURÓPA TANÁCS ELVÁRÁSAI

LUKÁCS KRISZTINA\*

A büntetés-végrehajtási jog – akárcsak a többi jogterület – rendelkezik olyan sajátos szakmai normákkal, alapelvekkel, amelyeket hosszú évszázadok fejlődése során önmaga dolgozott ki. Ezen minőségi mutatók fejlődését időről-időre felborzolta az egyetemes európai fejlődés fuvallata. Hagyományos értékeink körében említhető a büntetések végrehajtásának törvényessége, az elítéltek társadalmi visszailleszkedésének elősegítése, a végrehajtás differenciáltsága. A hazai jogtudomány által kiművelt értékek körét bővítendő a rendszerváltás időszakában a honi szakma olyan európai vezérelvekhez igazodott, mint a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elvei.

A *normalizálás elve* szerint a végrehajtás körülményeit – amennyire lehet – közelíteni kell a külső élet körülményeihez. A bebörtönzés már önmagában is büntetés – a büntetésnek pusztán a szabadság elvonásából kell állnia. A végrehajtás körülményeit ezért úgy kell kialakítani, hogy azok a zárt intézetben kívüli élet viszonyait a lehető legnagyobb mértékben felidézzék. Az említett követelménynek a végrehajtás teljes időtartama alatt, annak valamennyi szegmensét érintően érvényesülnie kell. A jogosultságok viszonylatában ez azt jelenti, hogy egyrészt a fogva tartott megőrzi bizonyos korábbi jogait, amelyeket a foganatosítás során külön engedély nélkül gyakorolhat; másrészt pedig új, a bv. jogviszonyból fakadó jogai keletkeznek. Mindezen jogosítványok a végrehajtás során legfeljebb ideiglenesen, szankciós jelleggel korlátozhatók. Ez az elv fekteti le továbbá a lakóhelyhez közeli, illetve a nyitott intézetben történő elhelyezés elvárásait is.

A következő elv *az ellenhatás*,<sup>1</sup> vagy más néven *a nyitottság elve*,<sup>2</sup> amely a végrehajtás során jelentkező börtönártalmak csökkentését, a személyiség negatív fejlődését előmozdító hatások visszaszorítását célozza. „A fogva

---

\* DR. LUKÁCS KRISZTINA

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

A tanulmány rövidített változata elhangzott a III. Debreceni Doktorandusz Konferencián 2006. május 4-én.

<sup>1</sup> Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 72. o.

<sup>2</sup> Kabódi Csaba: *Alapelvek a magyar börtönügyben*. In: *Tények és kilátások. Ünnepi tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 185. o.

tartásnak az elszigeteltség, a kiszolgáltatottság, az ellenőrzöttség, az egyhangúság, az önállótlanúság és az agresszió révén gyakorolt személyiségromboló hatását ellensúlyoznia kell.”<sup>3</sup> Kabódi Csaba ezen elvnek a megvalósulás formái szerint a következő kategóriáit állította fel:<sup>4</sup>

- a külső társadalomtól elszigetelő merevséget oldó formák alkotják ez első csoportot,
- míg a második körbe a nyitottságra épülő börtönrendszerek megoldásai tartoznak.

Az előbbire példaként említhetők a „falakon belüli nyitottság” eszközei (levelezés, csomag fogadása és küldése, látogató fogadása, újság és folyóirat rendelése, rádió és televízió használata), míg utóbbira az éjszakai és hétvégi elzárást megvalósító, ún. félig nyitott rezsimek, valamint a nyitott börtönök, ahol a fogva tartottat az intézetben belüli mozgás szabadsága is megilleti. A megvalósítás eszközei közé tartozik továbbá az egyes elítéltek csoportok szisztematikus elkülönítésének gyakorlata.

A sort a *felelősség elve*,<sup>5</sup> vagyis az *integrációs elv*<sup>6</sup> zárja, amely az elítéltek felelősségérzetét, önbecsülését és önállóságát hivatott erősíteni. A kiindulópont az, hogy az elítélt a büntetés-végrehajtási jogviszony alanya, aki számos jogosultsággal bír – többek között az önrendelkezés jogával. Ezáltal lehetőséget kap arra, hogy válasszon a számára felkínált variációk közül, részt vegyen saját sorsa alakításában, és így érdekeltté váljon a végrehajtó szervvel való együttműködésben. Megvalósulási formái – Kabódi Csaba szerint<sup>7</sup> – egyrészt az ún. elítélt-foglalkoztatási szisztéma, másrészt a hagyományos, fokozatos büntetés-végrehajtási rendszer. Mindhárom elv tekintetében fontos követelmény az, hogy valamennyi elítélt vonatkozásában és az elítélés teljes időtartama alatt érvényesülniük kell.

Az előzőleg említett normák együttesen alkotják azon értékmérők körét, amelyek napjainkban is meghatározzák a büntetés-végrehajtás szakmai minőségét. Az alapelvek átültetése megteremtette a kellő alapokat a büntetés-végrehajtási jog európai szintre emeléséhez. Az 1990-es évek elején a büntetés-végrehajtás elméleti működése óriási lendülettel vágott neki a rendszerváltást követő időszak tudományos megalapozásához. Ezen folyamatot erőteljesen befolyásolták azok az új elvárások is, amelyeket hazánk az 1989-es fordulópontot követően nem hagyhatott figyelmen kívül. Amint az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európa Tanács normáihoz, elveihez való közelítés igénye mind erő-

<sup>3</sup> Kabódi: *Alapelvek...* 185. o.

<sup>4</sup> Kabódi: *Alapelvek...* 185. o.

<sup>5</sup> Kabódi: *Alapelvek...* 186. o.

<sup>6</sup> Horváth: *Büntetés-végrehajtási jog...* 72. o.

<sup>7</sup> Kabódi: *Alapelvek...* 186. o.

teljesebben jelentkezett, mind több változást követelt meg, úgy felvetődött a büntetés-végrehajtás átfogó reformjának gondolata is. „A rendszerváltozás éveiben felgyorsultak az európai börtönmodell megismerésére és hazai alkalmazására irányuló törekvések is. Az ENSZ, majd az ET segítségével kialakított börtönmodellnek két alapvető igénynek kell megfelelnie: az egyik a társadalomnak a biztonsághoz való joga, a másik a fogva tartott személy emberi méltóságának tisztelete.”<sup>8</sup> Ezt alapul véve formálta ki a nyugat-európai államok közössége azokat a büntetés-végrehajtási alapelveket, amelyeket a hazai börtönügy az 1990-es évek elején meginduló jogharmonizációs munka során saját fejlődésének iránymutatójává elfogadott. Az alábbiakban ezen összetett nemzetközi követelményrendszer egy szeletét, az Európa Tanács elvárásainak körét, annak legfontosabb elemeit ismertetem.

### Az Európa Tanács szabályai és tevékenysége

#### *Az Európa Tanács legfontosabb egyezményei*

Az 1993. évi XXXI. törvény ültette át a magyar jogrendszerbe az 1950-ben Rómában kelt Emberi Jogok Európai Egyezményét és az ehhez tartozó nyolc Kiegészítő Jegyzőkönyvet. A nemzetközi dokumentum egyrészt megfogalmazta az alapvető emberi jogokat, másrészt létrehozta az *Emberi Jogok Európai Bíróságát* (19. cikk) az Egyezményben foglalt követelmények ellenőrzésére. Az itt rögzített elvek gyakorlati megvalósulását kívánta előmozdítani az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 11. számú határozata (65), amelynek elfogadására 1965. április 9-én került sor.

1961-ben alkotta meg az Európa Tanács az Európai Szociális Chartát, amelyet Magyarország az 1999. évi C. törvénnyel hirdetett ki. A dokumentum megfogalmazza a munkához, a gyermekek és fiatalok védelméhez, az egészség védelméhez, a társadalombiztosításhoz való jogot. A 25. cikk hozta létre azt a *Szakértői Bizottságot*, amely a rendelkezések érvényesülését ellenőrzi állami jelentések segítségével (21. cikk). Állami és egyéni panasz benyújtásának a Bizottsághoz nincs helye.

Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményt 1983. március 21-én írták alá az Európa Tanács tagországai. Ez az ún. transzferegyezmény nyitott egyezményként működik, vagyis a tagállamokon kívül bármely állam csatlakozhat hozzá. Rendelkezései szerint valamennyi külföldi elítélt személynek méltányolható az az igénye, hogy a rá kiszabott, akár több éves

---

<sup>8</sup> Lőrincz József: Büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás a rendszerváltozáson innen és túl. *Börtönügyi Szemle*, (2003) 1, 32. o.

szabadságvesztést saját hazájában, anyanyelve szerinti környezetben, családja közelében tölthesse le.

Az egyik legfontosabb egyezmény az 1987. november 26-án aláírt és 1989. február 1-jén hatályba lépett Európai Konvenció a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozására. Weller Mónika szerint<sup>9</sup> az egyezmény címében, pontosabban annak magyar nyelvű fordításában inkább a „megelőzésére” kifejezést kellene használni, mert ez jobban kifejezi a szabályok lényegét, vagyis a megelőző jelleget. Ezt támasztja alá az is, hogy „az egyezményben nincs egyetlen olyan rendelkezés sem, amely érdemben állást foglalna a kínzásról és az embertelen vagy megalázó büntetésekről vagy bánásmódról ... egyedüli célja az, hogy az ellenük való védelmet erősítse.”<sup>10</sup> Ezt a cél szem előtt tartva hozták létre az egyezmény rendelkezései a *Kínzás Elleni Európai Bizottságot* (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment – CPT, 1. cikk*). Ugyanez az okmány alakította ki azt a *sajátos látogatási rendszert* is, amely napjainkban az egyik leghatásosabb eszköze a fogva tartottakkal való bánásmód ellenőrzésének. A dokumentum az ellenőrzési jog rögzítésén kívül szól az időszakos és rendkívüli látogatások megkülönböztetéséről, a jelentések bizalmasságáról, a közzétételhez szükséges állami beleegyezésről és a Bizottság általános, éves jelentési kötelezettségéről. Állami és egyéni panasz benyújtására nincs lehetőség, állami jelentés pedig önkéntesen fűzhető a zárójelentéshez magyarázatként (11. cikk). A Bizottság Magyarországon is tett már látogatásokat, még hozzá négy alkalommal: 1994-ben, 1999-ben, 2003-ban és 2005-ben. Az egyezmények mellett meg kell még említenünk a Miniszteri Bizottság ajánlásait is:

- R. (80) 11. számú ajánlás a tárgyalás előtti fogva tartásról;
- R. (82) 17. számú ajánlás a veszélyes fogva tartottak fogva tartásáról és a velük való bánásmódról;
- R. (84) 10. számú ajánlás a tagállamok számára a bűnügyi nyilvántartásról és az elítéltek rehabilitációjáról;
- R. (87) 3. számú ajánlás, vagyis az úgynevezett Európai Börtönszabályok;
- R. (87) 18. számú ajánlás a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítésére;
- R. (89) 12. számú ajánlás a tagállamokhoz az oktatásról a büntetés-végrehajtási intézetekben; a börtönművelődés;
- R. (92) 17. számú ajánlás a büntetéskiszabás következetességéről;
- R. (92) 18. számú ajánlás az elítéltek átszállításáról szóló európai konvenció gyakorlati alkalmazásáról;

<sup>9</sup> Ruzsonyi Péter: Konvenció. *Börtönügyi Szemle*, (1993) 4, 90. o.

<sup>10</sup> Vókó György: Nemzeti összekötő. *Börtönügyi Szemle*, (1998) 2, 10. o.

- R. (97) 12. számú ajánlás a büntetések és intézkedések végrehajtásában érintett állománnyal kapcsolatban;
- R. (98) 7. számú ajánlás a börtönbeli egészségügyi ellátás etikai és szervezeti aspektusairól;
- R. (99) 22. számú ajánlás a börtönök túlszűfoltóságáról és a börtönnépeség növekedéséről;
- R. (2000) 22. számú ajánlás a közösségi szankciók és intézkedések Európai Szabályzata végrehajtásának javításáról;
- R. (2003) 22. számú ajánlás a feltételes szabadságra bocsátásról;
- R. (2003) 23. számú ajánlás az életfogytiglani szabadságvesztésre és más hosszú időtartamú büntetésre ítélt fogva tartottaknak a börtönök igazgatása általi kezeléséről;
- R. (2006) 2. számú ajánlás az új Európai Börtönszabályokról.

Az említett ajánlások köréből a két legalapvetőbb rövid ismertetését tartom szükségesnek.<sup>11</sup>

#### *Ajánlás a tárgyalás előtti fogva tartásról*

A szabályok elfogadására a Miniszteri Bizottság 1980. június 27. napján tartott ülésén került sor. Az első fejezet általános elvei rögzítik az ártatlanság vélelmének és a tárgyalás előtti fogva tartás kivételes jellegének kívánalmát. A fogva tartásról szóló döntés meghozatalára vonatkozó elvek a II. fejezetben szerepelnek.<sup>12</sup> A dokumentum elsődleges célként jelöli meg az előzetes letartóztatás alkalmazásának és időtartamának a minimumra szorítását. A kényszerintézkedésről történő döntést megelőzően az Ajánlás szerint a hatóságoknak az elkövetett cselekmény természetét és súlyát kell mérlegelés tárgyává tenni. Mavi Viktor egyik, az Acta Humanában megjelent tanulmánya szerint azonban talán nem elég az említett szempontok vizsgálata. Álláspontja szerint az egyetlen a megoldást, „ha, a jogalkalmazók a kilátásba helyezett szankciót is figyelembe véve valóban komplexen értékelnék azokat a körülményeket, amelyek a döntéshozatalt lényegesen befolyásolják.”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Bár napjainkban kétség kívül az új Európai Börtönszabályok tarthat igényt a legnagyobb érdeklődésre, az ezt tartalmazó R. (2006) 2. sz. ajánlás elfogadása óta eltelt idő rövidnek bizonyult megfelelő értelmezéséhez és értékeléséhez, így ismertetésére a későbbiekben, önálló tanulmány keretében kívánok sort keríteni.

<sup>12</sup> Ezek a következők: azonnali bíróság elé állítás, késedelem nélküli határozathozatal a fogva tartásról, a bíróság informálása, az arányosság követelményének tiszteletben tartása, az alternatív intézkedések alkalmazásának igénye, jogi képviselőhez való jog, a fogva tartott fellebbezési joga, a hatóságok tájékoztatási kötelezettsége, a szükségesség rendszeres felülvizsgálata, az ésszerű időn belüli fogva tartás követelménye.

<sup>13</sup> Mavi Viktor: Az Európa Tanács fogva tartásra vonatkozó határozata és ajánlása. *Acta Humana*, (1995) 20, 35. o.

A III. fejezet az alternatív intézkedésekre, míg a IV. fejezet a nyomozásra és a tárgyalásra vonatkozó legfontosabb szabályokat foglalja össze. Az elrendelés feltételrendszere hasonló a magyar szabályozáshoz. Általános kritérium az alapos gyanú fennállása, a feltételezés alapjául szolgáló alapos okok megléte. A speciális kritériumok közül (szökés veszélye, az eljárás akadályozásának veszélye, újabb súlyos bűncselekmény elkövetésének veszélye) itt is legalább az egyik megléte szükséges. Az Ajánlás egy további esetet is említ, amikor a tárgyalás előtti fogva tartás elrendelhető: különösen súlyos bűncselekmény elkövetése esetén. Ilyenkor az előbbi különös kritériumok fennállása sem feltétel.

A szabályokat a Közgyűlés 22. ülésén, 1994. június 30. napján elfogadott, hasonló címet viselő ajánlása egészítette ki.

### *Ajánlás az Európai Börtönszabályokról*

Az 1955-ös genfi ENSZ kongresszuson elfogadott és az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által 1957-ben jóváhagyott szabálygyűjteményt vette elő és alakította át némileg az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, majd az 1973. évi 5. számú határozatával ajánlotta tagállamai figyelmébe. Ezen változat hibáinak és hiányosságainak kiküszöbölésére néhány éven belül újabb szabályzat született és lépett az 1973-as gyűjtemény helyébe: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1987. évi 3. számú Ajánlása az európai büntetés-végrehajtási minimális szabályokról (*The European Prison Rules, Régles Pénitentiaries Européennes*).

Annak ellenére, hogy ez a szabálygyűjtemény mindössze ajánlás értékű, tehát nem kikényszeríthető, a részes államok büntetés-végrehajtására és a végrehajtás színvonalának emelésére gyakorolt hatása vitathatatlan. „A szabályzatban újból megerősítést nyert az emberi méltóság fogalma, a büntetőintézmények irányításának emberséges és hatékony cselekvésre való törekvése, a személyzet szerepének fontossága és a modern ügyvitel megteremtése. A szabályzat megalakítása avégből történt, hogy referenciaként szolgáljon, bátorítsa és segítse a büntetés-végrehajtó intézmények minden szintjén az ott dolgozók tevékenységét.”<sup>14</sup>

„Ki kell hangsúlyozni, hogy ez a szabályzat nem típuszabályok gyűjteménye, számos európai büntetőintézmény már túlhaladt rajta, mások igyekeznek a nyomukba lépni.”<sup>15</sup> *A száz cikkből álló dokumentum Első részében* összefoglalt alapvető elveket követően a *Második rész* a büntető intézmények irányításához kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazza. Az e fejezetbe tartozó szabályok további egységekbe rendezve szerepelnek a következők szerint: fogdairányítás és -nyilvántartás, az elítéltek osztályozása és besorolása, a fogva tartás helyiségei, a

<sup>14</sup> Ajánlás az Európai Börtönszabályokról. Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. (szerk.: Mavi Viktor) Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 231. o.

<sup>15</sup> Ajánlás az Európai Börtönszabályokról... 230. o.

személyi higiénia, a ruha- és ágynemű, az ételmezés, az orvosi ellátás, a fegyelem és büntetés, a kényszerítő eszközök, az elítéltek tájékoztatása, jogai és értesítése, a külvilággal való kapcsolattartás, az elítéltek személyes tárgyainak letétbe helyezése, az elítéltek szállítása. A *Harmadik rész* keretében került sor a személyzetre vonatkozó szabályanyag rögzítésére. Az eljárás és a rendszabályok céljai, a munka, az oktatás, a testnevelés- és edzés, sport, szabadidő, valamint a szabadulást előkészítő szabályok a *Negyedik részben* kaptak helyet. Végül az utolsó, *Ötödik rész* szól a sajátos helyzetű fogva tartottakat érintő rendelkezésekről, köztük a gyanúsítottakról, a büntetőeljárás keretén kívül eső bírói ítéletek alapján fogva tartottakról, illetve az elmebeteg fogva tartottakról.

Szabályozási hiányosságok – Nagy Ferenc véleménye<sup>16</sup> szerint – minősége talán a speciális fogva tartotti csoportokra vonatkozó rendelkezések kapcsán fedezhetők fel. „Létrehozása óta az európai börtönrendszert a végrehajtási normák javításának, a humánus és progresszív pönológia elősegítésének szimbólumává, illetve ösztönzőjévé vált.”<sup>17</sup>

#### *Kínzás Elleni Európai Bizottság (CPT)*

A Kínzás Elleni Európai Bizottság fő feladata a kínzás, az embertelen és a megalázó bánásmód megelőzése a szerződő felek joghatósága alatt álló olyan intézetekben folytatott látogatások által, ahol szabadságuktól megfosztott személyek élnek. Vizsgálataik nem csak arra terjednek ki, hogy valóban történtek-e jogsértések, hanem mérlegelik a körülményeket és az előjeleket a későbbi, lehetséges sérelmek elkerülése érdekében. „A CPT-nek nem feladata, hogy nyíltan kritizálja a részes államokat, hanem hogy segítsen nekik az elfogadható és elfogadhatatlan bánásmódot és viselkedést elválasztó »cordon sanitaire« létrehozásában.”<sup>18</sup>

Működésének alapja a következő *alapelv-triász*: „1.) a szabadságuktól megfosztott személyek bántalmazására vonatkozó tilalom abszolút érvényű; 2.) bármilyen formájú és súlyú bántalmazás ellentétes a civilizált magatartással; és 3.) a bántalmazás nemcsak az áldozat számára ártalmas, hanem megalázó az azt alkalmazó, engedélyező vagy elnéző tisztviselő számára is, valamint káros az országos hatóságokra nézve is.”<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés-végrehajtás területén. *Börtönügyi Szemle*, (2003) 1, o.

<sup>17</sup> Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon*. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Budapest, 1997, 10. o.

<sup>18</sup> Tari Ferenc: *Megmértetve. Börtönügyi Szemle*, (1996) 1, 20. o.

<sup>19</sup> Összefoglaló tájékoztató az Európa Tanács Kínzás Ellenes Bizottsága jelentéséről. Magyar Kriminológiai Társaság, Kriminológiai Közlemények 53. Budapest, 1996.



*Tevékenysége szintén három alapelv köré szerveződik, ezek: az együttműködés, a titkosság és a bizalom elvei. Az együttműködés eszméje az egyezmény összes rendelkezését áthatja, konkrét formában pedig a 3. cikk tartalmazza. Az elv mindkét fél oldalán kötelezettséget jelent. Ennek jegyében zajlanak a látogatások és az azt követő kapcsolattartás a meglátogatott állam kormánya és a Bizottság között. „A titkosság vonatkozik a Bizottság üléseire (zárt ülések), az ülésekről készített jelentésekre, a látogatásokon nyert értesülésekre, ezekről az államoknak küldött jelentésekre és ajánlásokra, de a Bizottság munkájával kapcsolatos egyéb iratokra is.”<sup>20</sup> A kölcsönös *bizalom* megteremtésére törekszik a Bizottság mind a vizsgált állam kormányával, mind a fogva tartási intézmények személyzetével és a fogva tartottakkal kialakítandó viszony terén. Ennek legfőbb eszköze a megfelelő tájékoztatás; célja pedig egyrészt az, hogy a látogatás a fogadó államban ne keltsen ellenszenvet, tudatosuljon annak megelőző jellege; másrészt a fogva tartottak körében se keltsen túlzott elvárásokat, amelyek csalódáshoz vezethetnek. Tevékenysége során a Bizottság figyelembe veheti a különböző emberi jogi egyezmények és dokumentumok rendelkezéseit ugyanúgy, mint az ezek alapján működő bírói vagy egyéb jogalkalmazó fórumok esetjogát, ám azokhoz nincs kötve.*

A Bizottság összetételét a részes államokból delegált egy-egy képviselő alkotja, akiket a Miniszteri Bizottság abszolút szavazattöbbséggel választ négy éves időtartamra, és akik csak egyszer választhatók újra. A tagokkal szemben támasztott elvárások – Ruzsonyi Péter idézett tanulmánya alapján – meglehetősen sokrétűek.<sup>21</sup> A kiválasztott országba ellátogató konkrét küldöttségben a Konvenció előírásai szerint legalább két bizottsági tag és megfelelő számú szakértő, valamint tolmács vesz részt. A gyakorlat némileg eltérő: a nagyobb országokba utazó delegációkba öt, míg a kisebb államokba látogatókba három-négy tagot jelöl ki a Bizottság.

Az időszakos látogatásokhoz kezdetben sorshúzással választották ki az államokat, és arra törekedtek, hogy az első vizsgálatokat azután kétévente újabbak kövessék. Eseti (ad hoc) látogatásról a Bizottság a hozzá érkező jelzések, értesülések alapján határozhat, de maga az állam is kérheti, hogy ilyen keretek között kerüljön sor a fennálló helyzet tisztázására. Az ellenőrző látogatás során annak értékelésére kerül sor, hogy az adott ország mennyiben tett eleget a megelőző látogatás alkalmával tett ajánlásoknak.

<sup>20</sup> Ruzsonyi Péter: Konvenció. *Börtönügyi Szemle*, (1993) 4, 92-93. o.

<sup>21</sup> Így a) magas erkölcsi színvonal (energikusság, döntőképeség, megfigyelőkészség, diplomáciai tehetség); b) pártatlanság (kormányhivatalnokok nem lehetnek a Bizottság tagjai); c) professzionalizmus (széleskörű szakértelemmel a Bizottságnak, mint egésznek kell rendelkeznie); d) rendelkezésre állás (a tag bármikor elérhető legyen); e) bátorság (a Bizottság tagjai ne hunyjanak szemet az esetleges rendellenességek felett).

A látogatás megkezdése előtt a Bizottság rendszerint jelzi az adott államnak látogatási szándékát és a kiválasztott intézmények nevét, ehhez a listához azonban a későbbiek során nincs kötve. A küldöttség megérkezésekor elsőként az állami vezetőkkel találkozik. Egy-egy intézmény meglátogatásakor szintén a vezetők, illetve a személyzet tagjai fogadják a vizsgálatot végző csoportot, és csak ezt követően találkoznak a fogva tartottakkal. A tapasztalatokról a delegáltak feljegyzéseket készítenek, hang- és képrögzítő eszközöket nem alkalmazhatnak. Feladatuk végeztével újra találkoznak az intézményvezetőkkel, a látogatás végén pedig az országos vezetőkkel. Mielőtt elhagynák az országot, a Bizottság tagjai megvitatják jelentéstervezetüket, a végleges jelentést később a Bizottság állítja össze. „A jelentés összefoglalja az eljárás mozzanatait, a megállapításokat, részletezi a meglátogatott intézményeket és, hogy kikkel folytattak megbeszéléseket. Bázisa a látogatás során tapasztalt tények felsorolása. Részletesen vizsgálja a fizikai körülmények mellett a bánásmódot is.”<sup>22</sup> Az ajánlások teljesítésére az államok határidőt kapnak, nem teljesítés esetén pedig szankció szabható ki velük szemben. Az Európa Tanács nem nyújt anyagi segítséget a kívánalmak teljesítéséhez, de ajánlani tud olyan egyéb szervezeteket, alapítványokat, amelyek közreműködhetnek a finanszírozásban.

A CPT tevékenységét nehezíti az egyes országok anyagi és eljárási szabályainak különbözősége, valamint az, hogy az államok gyakran késlekednek az információ-szolgáltatással, olykor pedig egyáltalán nem működnek együtt. A Bizottság nem utasításokat bocsát ki és nem elsősorban szankciókat alkalmaz – bár ez utóbbira a vizsgált állam hozzáállásától függően sor kerülhet –, sokkal inkább abban nyújt segítséget az államoknak, hogy megfelelő együttműködés keretében megoldásokat találjanak az elfogadható, emberséges bánásmód kialakítására.

### *A Magyarországon végzett CPT – látogatásokról*

A Magyar Köztársaság a Konvenciót megerősítő okiratát 1993. november 4-én helyezte letétbe az Európa Tanács főtítkáránál. A 14. cikk szerint az Egyezmény három hónap múltán hatályba is lépett, ám kihirdetésére csak 1995. február 22-én, az 1995. évi III. törvénnyel került sor. Az első látogatást készítette elő a kormány 2121/1994. számú határozata, amely a legfőbb ügyészt szólította fel arra, hogy az érintett szervekkel egyeztetve nevezzen ki ún. nemzeti összekötőt, illetve a jövőben vegyen részt a látogatással kapcsolatos egyéb munkálatokban. Az azóta eltelt bő egy évtized során a Kínzás Elleni Bizottság négy alkalommal látogatott el hazánkba: 1994-ben, 1999-ben, majd 2003-ban, végül 2005-ben. Az

<sup>22</sup> Ruzsonyi Péter: Konvenció... 96. o.

első három alkalommal készült jelentést, illetve a magyar kormány azokra adott válaszait már nyilvánosságra hozták, azok az Európa Tanács honlapján bárki által megtekinthetők.<sup>23</sup>

A Bizottság *első magyarországi látogatása 1994. november 1. és 14. között* zajlott le. Ezen a CPT öt tagja, két szakértő, négy tolmács és a kíséretben a titkárság két tagja vett részt. Az Igazságügy Minisztérium hatáskörébe tartozó szervek közül a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetet és a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét tekintette meg a delegáció. A Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó szervek közül megvizsgálták a BRFK Vizsgálati Osztályát, a Pest megyei Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Osztályát; a III., az V., a VI-VII. és a VIII. kerületi rendőrkapitányságokat, továbbá Kerepestarcsán a Rendőri Ezred Közösségi Szállását.

A jelentés –, amelyet a CPT 1995. június 12-16. között tartott ülésén fogadott el – olyan képet festett Magyarországról, amely bemutatta mind a büntetés-végrehajtás hazai gyakorlatát, mind annak jogi hátterét.

Először is rögzíti, hogy sem a rendőrségi fogdákon, sem a bv. intézetekben *nem tapasztalt, nem hallott* olyasmit a Bizottság, amely arra engedne következtetni, vagy azt bizonyítaná, *hogy a fogva tartottakat kínozzák*. Ugyanakkor számos olyan jellegű panaszt hallgatott meg, amelyek a rendőrségi fogdákon tanúsított megalázó bánásmódra, rendőrök általi fizikai bántalmazásra utaltak. Ezekből azt a konklúziót vonta le, hogy „a rendőrség őrizetében lévő fogva tartottak a bántalmazás nem elhanyagolható veszélyének vannak kitéve.”<sup>24</sup> Javasolta, hogy a jövőben a rendőrképzésen belül külön hangsúlyt fektessenek az emberi jogok oktatására.

A *bántalmazások megelőzésének* egyik leghatékonyabb módja a panaszok mielőbbi és széleskörű kivizsgálása. Fontos szerephez jut továbbá a hozzátartozók gyors értesítésének, illetve az azonnali ügyvédhez és az orvoshoz fordulásnak a lehetősége. Erre tekintettel az említett jogosítványok csak indokolt esetben, a szükséges mértékben és írásbeli rögzítés mellett korlátozhatók. Szükségesnek tartotta a Bizottság azt is, hogy a fogva tartottak kapjanak részletes, írásbeli tájékoztatást az őket megillető jogokról és terhelő kötelezettségekről.

A jelentés részletesen jellemezte a *fogva tartás körülményeit* is. Ennek keretében szó esett az elhelyezési lehetőségekről, a cellák méretéről és berendezéseiről, a rezsimről, az ellátásról, a képzésről és a foglalkoztatásról. A rendőrségi fogdák állapotától „nem volt elragadtatva” a Bizottság. Különösen

<sup>23</sup> A negyedik, 2005-ben lezajlott látogatás tapasztalataival kapcsolatos adat- és információszerzési próbálkozásaim nem jártak sikerrel.

<sup>24</sup> Összefoglaló tájékoztató az Európa Tanács Kínzás Ellenes Bizottsága jelentéséről. *Magyar Kriminológiai Társaság, Kriminológiai Közlemények* 53. Budapest, 1996.

aggasztónak értékelte azon fogva tartottak helyzetét, akik hónapokat töltöttek a sokszor átmeneti elhelyezésre sem alkalmas zárakban. Ezért azt a javaslatot tette, hogy az előzetesen letartóztatottak rendőrségi fogva tartását sürgősen vizsgálják felül. A meglátogatott büntetés-végrehajtási intézetekben a Bizottság tetszését váltotta ki a *személyzet és az elítéltek közötti jó kapcsolat*. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben a túlszűfolttságot, valamint a programok és a foglalkoztatás hiányát, míg Tökölön a képzési lehetőségek korlátozottságát emelte ki negatívumként.

Az egészségügyi szolgáltatásokról tájékoztató füzetek közzétételét látta szükségesnek és ajánlotta az illetékesek figyelmébe. A vizsgálók egyéb kérdésekkel is foglalkoztak: az étellemezéssel, a kapcsolattartással, a fegyelmezéssel, a személyzet képzésével.

A CPT hat hónapon belül közbenső, egy éven belül pedig végleges jelentés küldésére szólította fel országunkat. Az első CPT-látogatás legjelentősebb következménye és eredménye az volt, hogy nemcsak a közvélemény, hanem *a kormány figyelmét is felhívta* a büntetés-végrehajtás helyzetére és a megoldásra váró problémákra.

Kövér Ágnes néhány kritikai megjegyzést fűzött a jelentéshez.<sup>25</sup> Ezek közül ki szeretném emelni azt, amely szerint a vizsgálat realisabb képet nyújtott volna, ha nem csak fővárosi (kivéve Tököl) intézményekben szerzett tapasztalatokon alapult volna. Fontos észrevétel továbbá, hogy az 1994-es viszonyok az 1991-92-es állapotokhoz képest már jelentős előrelépést jelentenek.

A CPT 1999. december 5. és 16. között másodszor látogatott el Magyarországra. A delegáltak tíz kormányzati szervet, két igazságszolgáltatási szervet és az állampolgári jogok országgyűlési biztosát látogatták meg. A látogatás kezdete előtt öt nem-kormányzati szerv képviselőivel találkoztak (Roma Jogok Európai Központja – ERRC, Magyar Emberi Jogvédő Központ – MEJOK, Constitutional and Legal Policy Institute – COLPI, Polgári Szabadságok Magyar Uniója – HCLU, Magyar Helsinki Bizottság – MHB) A Bizottság az új vizsgálatok kezdeményezése mellett visszatért korábban tett ajánlásai megvalósításra is, sőt olykor kifejezetten ez utóbbi szempontok szerint értékelt. A Bizottság 27 pontban foglalta össze ajánlásait és elvárásait – ahogyan az Vókó György Jogvédelem című tanulmányában is olvasható.<sup>26</sup> Az összefoglaló élén szerepelt és ezzel a legnagyobb hangsúlyt kapta *a túlszűfolttság elleni küzdelemre*, a további intézkedések megtételére szóló felhívás. Ennek keretében a CPT az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (80) 11. számú,

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> Vókó György: Jogvédelem. *Börtönügyi Szemle*, (2000) 2, 18. o.

az előzetes fogva tartással kapcsolatos, illetve R (92) 17. számú, a büntetés-kiszabás következetességéről szóló ajánlásait is megemlítette, ezek alkalmazására ösztönzött.

*Kínzásra utaló jelek, bizonyítékok ezúttal sem* jutottak a vizsgálók tudomására, de Tökölön a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében néhány fogva tartott a személyzet általi szóbeli durvaságokra panaszkodott. Ettől eltekintve a bv. személyzet és a fogva tartottak kapcsolatáról a delegációban kialakult kép kedvező volt. A szélesebb körű ellenőrzés érdekében a Bizottság 1999. és 2000. évre vonatkozóan további tájékoztatást kért a személyi állomány általi durva bánásmód miatt benyújtott panaszokról és az ezek eredményeként folytatott vizsgálatokról.

A *IV. biztonsági csoportba*<sup>27</sup> sorolt fogva tartottak tekintetében elvárását fejezte ki a CPT az iránt, hogy ezen személyek írásban kapjanak tájékoztatást az intézkedés indokolásáról. Erre azért van szükség, mert olyan speciális körülmények között, ami a IV. biztonsági fokozatú fogva tartást jellemzi, sokkal nagyobb a veszélye az embertelen, megalázó bánásmód alkalmazásának. Javasolta a Bizottság, hogy a magyar hatóságok vegyék figyelembe az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (82) 17. számú ajánlását a veszélyes fogva tartottak fogva tartásáról és a velük való bánásmódról. Elvárását fogalmazta meg a CPT az iránt is, hogy a IV. biztonsági csoportba soroltakra alkalmazott rezsimit (különösen a magánzárka, a telefonálás, a látogatófogadás korlátozása) mielőbb vessék alá korrekciónak. A *kényszereszközök* alkalmazásának gyakorlata az említett biztonsági fokozatban a jelentés szerint „aránytalanok és büntető jellegűnek tekinthető.”<sup>28</sup> A CPT ezért kérte, hogy „a magyar hatóságok tegyenek azonnali lépéseket ennek a gyakorlatnak az észrevételeik tükrében való felülvizsgálatára.”<sup>29</sup>

Az 1994-es állapotokhoz képest a Bizottság némi javulást tapasztalt a *fogva tartási körülmények* tekintetében a *Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben*, de a fogva tartottak napirendjét még mindig nem találta megfelelőnek, ezért különféle programok kidolgozását javasolta. Megismételte továbbá a korábbi jelentésében foglalt, a látogatások rendjével és engedélyezésével kapcsolatos ajánlásait, mert azokat a gyakorlatban azóta sem alkalmazták. *Tökölön* a zárkák jobb kihasználása és a helyiségek rendszeres

<sup>27</sup> 6/1996. IM rendelet (3) bekezdés d.) pontja szerint a IV. biztonsági csoportba kell besorolni azt az elítéltet, akinél alapos okkal arra lehet következtetni, hogy az intézet rendjét súlyosan sértő cselekményt, szökést, a saját vagy mások életét, testi épségét sértő vagy veszélyeztető magatartást fog tanúsítani, illetve ilyen cselekményt már elkövetett, és a biztonságos fogvatartás csak őrzéssel, kivételesen felügyelettel biztosítható.

<sup>28</sup> Vóko György: Jogvédelem... 8. o.

<sup>29</sup> *Uo.*

tisztítása érdekében tartotta szükségesnek intézkedések meghozatalát. Itt javasolta továbbá azt, hogy az elkülönítő/fejyelmező zárkákban oldják meg a mesterséges és természetes világítással, valamint a szellőztetéssel kapcsolatos problémákat, és újítsák fel az illemhelyeket. Lépéseket javasolt a fogva tartottak napi egy óras szabadlevegőn tartózkodásának teljes körű biztosítására, és a körletek barátságosabb képének kialakítására. Kedvező benyomást tett a delegációra ugyanakkor az itt tapasztalt programok és tanulási lehetőségek széles köre, a „multidiszciplináris hozzáállás”.<sup>30</sup> A *Veszprém megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* a Bizottság jelentése szerint „komoly mértékben túlszűfolt és a lepusztulás előrehaladott stádiumában van.”<sup>31</sup>

Ajánlásai a következők: a kihasználtság és a lakósűrűség mutatóinak azonnali csökkentése, 4 nm/fő mozgástér meghatározása, az érkezők ideiglenes elhelyezésére szolgáló zárkák azonnali megszüntetése, a napi egy óras szabadlevegőn tartózkodás érvényesítése, a nap ésszerű részének hasznos tevékenységgel töltése, rádió vagy televízió elhelyezése a zárkákban. A látogatási rendszer megreformálása és a látogatási szabályok enyhítése is sürgető feladatnak bizonyult Veszprémben. Az itt alkalmazott eszközök (üvegfal, telefon) használatát a szükséges esetekre kellene visszaszorítani. Az *orvosi ellátással* kapcsolatban minden vizsgált intézet irányában sor került elvárások megfogalmazására. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben két pszichológusi, a tököli intézetben legalább egy orvosi állás betöltését, Veszprémben pedig minimum egy félállású orvos alkalmazását találták szükségesnek. Rögzítették azt is, hogy az egészségügyi ellátás feladata a betegek kezelése mellett az ételmezés, a higiéniai feltételek felügyelete és a zárkák fűtésének, szellőzésének, világításának ellenőrzése. Az 1994-es jelentéshez hasonlóan sérelmesnek tartotta a CTP, hogy Magyarországon valamennyi fogva tartottat kötelező HIV-vizsgálatnak vetnek alá, ezért sürgette a helytelen gyakorlat azonnali felszámolását. A tapasztaltak alapján szükségesnek tartotta a Bizottság *öngyilkosság-megelőző politika* kidolgozását a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben, és azon helytelen gyakorlat megszüntetését, miszerint az öngyilkossági kísérleteket fegyelmi jogsértésként szankcionálják. „A CPT véleménye szerint a fegyelmi intézkedés nem megfelelő válasz a rossz pszichológiai állapotra.”<sup>32</sup>

Habár a Bizottság azt tapasztalta, hogy a *kábítószer-használat* terjed a magyar börtönökben, üdvözölte a hatóságok 1994 óta megtett törekvéseit az ilyen gondokkal küzdők megfelelő elhelyezésére. Mindhárom intézetben túl szigorúnak találta a CPT a *telefonhasználat* szabályait, azok enyhítésére tett

<sup>30</sup> Uo. 10. o.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Uo. 14. o.

javaslatot. A *fegyelmi eljárás* alá vont fogva tartottak – a Bizottság elvárásai értelmében – kapjanak írásos tájékoztatást az ellenük felmerült kifogásokról, és legyen elég idejük felkészülni a védekezésre. Végül tájékoztatást kért a CPT arról, hogy a magyarországi bv. intézetekben lehetőségük van-e arra a fogva tartottaknak, hogy titkosan, írásban forduljanak az intézet parancsnokához, továbbá a 2002. évben megnyitni tervezett intézetekről.

A CPT 2003. május 30. és június 4. között lezajlott, harmadik látogatását<sup>33</sup> a Bizottság tagjai „a körülmények által megkövetelnek” ítélték. Fő célja az előzetes fogva tartásban lévők helyzetének vizsgálata volt egyrészt a Belügyminisztérium, másrészt az Igazságügy Minisztérium felügyelete alatt álló intézményekben. Ezen a téren ugyanis az 1994. és 1999. évi magyarországi látogatásai alkalmával tapasztaltak okot adtak a Bizottság komoly aggodalmára. A 2003-as felülvizsgálat a Rendőrség Központi Fogdájában, és a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet II. Egységében folyamatos, nyomon követő, ellenőrző látogatást, és ugyanezen intézetnek a közelmúltban megnyitott III. Egységében, továbbá a Főváros II. és IV. kerületi Rendőrkapitányságainál tett első látogatást foglalt magában.<sup>34</sup> A Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet III. egységét, ennek épületét eredetileg munkásszállásnak tervezték, és azt Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 1996-ban vásárolta meg, és büntetés-végrehajtási létesítménnyé, Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézetté alakította át.

A Bizottság véleménye szerint a *zsúfoltság* továbbra is az egyik legnagyobb kihívás, amellyel a magyar büntetés-végrehajtási rendszer szembenéz. Az 1999. évi és a 2003. évi látogatások között, a magyarországi büntetés-végrehajtási népesség 15.202-ről 17.506-ra nőtt; ugyanezen időszak alatt, a büntetés-végrehajtás teljes férőhely-kapacitása szintén nőtt, ám kisebb arányban, mint a büntetés-végrehajtási népességszám (jelesül 10.068-ról 11.163-ra). Következésképpen, a betöltöttségi mutató a büntetés-végrehajtási férőhelyek tekintetében 151%-ról 157%-ra emelkedett.

CPT azt az ajánlást tette, hogy a magyar hatóságok folytassák a zsúfoltság leküzdése érdekében tett erőfeszítéseiket – figyelembe véve különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltságáról és a büntetés-végrehajtási népesség inflálódásáról szóló R (99) 22. ajánlásában megfogalmazott alapelveket és intézkedéseket.

A *bántalmazás és durva bánásmód* kérdéskörével kapcsolatosan – bár kínzást vagy erre utaló jelet nem tapasztalt – a fogva tartottak panaszait alapul

<sup>33</sup> Jelentés a magyar kormány számára a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetések megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról. [www.cpt.coe.int/documents/hun/2004-18-inf-hun.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2004-18-inf-hun.pdf) 2006. március 9.

<sup>34</sup> A tapasztalatok közül az alábbiakban mindössze az Igazságügy Minisztérium felügyelete alatt álló intézményekkel összefüggők körét emelem ki.

vége CPT azt az ajánlást tette, hogy a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet vezetése egyértelműen hozza a III. számú egység őrszemélyzetének a tudomására, hogy a fogva tartottak testi bántalmazása és szóbeli sértegetése, továbbá a fogva tartottakkal szembeni tiszteletlen vagy provokatív magatartás más formája elfogadhatatlan, és súlyos fellépést von maga után. A fogva tartottakkal szemben csak az előírt fegyelmi eljárásokkal összhangban lehet eljárni. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis nincs jobb védelem a bántalmazás/durva bánásmód ellen, és nincs jobb eszköz a konstruktív személyzet - fogva tartott kapcsolatok fejlesztésére, mint a megfelelően kiválasztott és képzett állomány, amely tudja, hogyan viselkedjék megfelelően a fogva tartottakkal való kapcsolataiban.

A *fogva tartás tárgyi feltételeit* – elsősorban a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet III. Egységében – a látogatók összességében magas színvonalúnak találták a természetes fényhez jutás (a nagy ablakoknak köszönhetően), a mesterséges megvilágítás, a zárkaberendezések, és a zárkán belüli higiéniai felszereltség (illemhely, mosdókagyló és több zárkában tusoló) tekintetében. Az épületben jól felszerelt közösségi tusolóhelyiségek is voltak. Az ilyen feltételek mintaként is szolgálhatnak a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek fejlesztési tervei tekintetében. Mindezek mellett azonban erős negatívum volt az, hogy a betöltöttségi szint túlságosan magas. A fenti észrevételek tükrében a CPT azt ajánlotta, hogy:

- tegyenek további erőfeszítéseket a zárkák/hálótermek betöltöttségi szintjének mérséklésére a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézetben;
- javítsák a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet III. számú egységében a fogva tartottak elhelyezésére szolgáló helyiségek szellőzését.

A Bizottság arra is felkérte a magyar hatóságokat, hogy találjanak megoldást a fogva tartottak tusolóhelyiséghez jutásának javítása végett. Öröndetes javulásokat nyugtázott a CPT küldöttsége a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú egységében a közös használatú helyiségek tekintetében; ezek között van új súlyemelő-szoba felszerelése és a női részlegben kis könyvtár/közösségi szoba, továbbá asztalitenisz számára térség kialakítása. Az egységben kis többfunkciós szoba is volt, amelyet többek között vallásgyakorlás céljára is használtak. A fent említett helyiségek által kínált bőséges lehetőség azonban éles ellentétben állt a jelenleg biztosított napirend szűkös voltával. 1999-től eltérően, a küldöttség nem hallott panaszt a szabadlevegőn történő testmozgás rendszeres biztosításával összefüggésben. A CPT bízott abban, hogy az előbbi ajánlásokkal összhangban, a magyar hatóságok:

- intenzívebbé teszik a fogva tartottaknak szóló tevékenységi programok fejlesztésére irányuló erőfeszítéseiket;
- javítják a meglévő közösségi helyiségek (pl. fitness szobák) kihasználtságát;



- továbbá teljesen kihasználják az intézetben rendelkezésre álló térségeket (pl. a II. számú egység fogva tartott körleteinek széles folyosóit, a III. számú egységben a liftek mellett lévő tágas pihenőket, a megfelelő biztonsági átalakítások után).

A programok bővítéséhez a (z ór és szakember) személyi állomány növelésére és/vagy átcsoportosítására lehet szükség. Az *egészségügyi ellátást* illetően a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézet vezetése úgy vélte, hogy a jelenlegi egészségügyi személyi állomány nem elegendő a fogva tartottak igényeinek megfelelő kielégítéséhez. Ezzel összhangban a CPT javasolta, hogy el kell végezni az egészségügyi ellátás felülvizsgálatát az intézetben. A látogatás során kapott tájékoztatásból a CPT küldöttsége nem tudott pontos képet alkotni arról, hogy milyen eljárást alkalmaznak a diagnosztizált HIV pozitív fogva tartottakkal szemben. Mintha úgy tünne azonban, hogy az 1999. évi jelentésben már bírált elkülönítési politikát 2003-ban még mindig alkalmaznak. A CPT ezért szeretett volna pontosabb tájékoztatást kapni erről a kérdésről (pl. valamennyi HIV-pozitív fogva tartottat a Tököli Börtönkórházba szállítottak-e, attól függetlenül, hogy kialakult-e bennük az AIDS?). A CPT *további javaslatai* között szerepelt az, hogy az illetékesek tegyenek lépéseket a fogva tartottak telefonhoz jutásának javítása érdekében.

1994-hez és 1999-hez képest változatlanul, a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézetben a látogatási engedély személyenként még mindig havi egy órára szól. Ez nem elégséges ahhoz, hogy az előzetes letartóztatásban lévő jó kapcsolatokat tartsanak fenn családjukkal és barátaikkal. A CPT-nek meg kellett ismételnie azon régi keletű ajánlását, hogy a Budapesti Büntetés-végrehajtási Intézetben lévő fogva tartottak számára a látogatási engedélyt lényegesen növelni kell. Ugyanakkor kedvező fejlemény, hogy a II. számú egységben a látogatószobát a küldöttség tisztának találta (nem úgy, mint 1999-ben), és a nyílt látogatási megoldás jól működőnek hatott. A III. számú egységre vonatkozóan, a Bizottság azt az ajánlást tette, hogy a meglévő látogatóhelyiségek egy részét alakítsák át nyílt látogatási területté, és javítsák a szellőzést. Sok külföldi származású (főként nő) fogva tartott azt állította, hogy a külföldön élő családtagjaikkal levelek és telefon révén történő kapcsolattartás gyakorlatilag nem lehetséges, mert nincs pénzük arra, hogy írószereket, bélyegeket és telefonkártyákat vásároljanak. A CPT felkérte a magyar hatóságokat a mostani megoldás felülvizsgálatára a külföldi származású fogva tartottak levelezésére és telefonhasználatára vonatkozóan.

Továbbá a CPT javasolta a magyar hatóságoknak, hogy fontolják meg a egyes nemi összetételű személyzet alkalmazásának lehetőségét a férfi fogva tartási körletekben. A CPT ismételten felkérte a magyar hatóságokat arra, hogy bővítsék a fegyelmi elkülönítésben lévő fogva tartottak számára rendelkezésre

álló olvasnivaló választékát, mivel ők a látogatás tapasztalatai szerint nem jutot- tak a vallási tárgyúakon kívüli olvasnivalóhoz. Habár jelen tanulmány keretében az elvárásoknak mindössze egy szelete került ismertetésre, az eddigiek alapján is levonhatjuk azt a következtetést, hogy a hazánkkal szemben a rendszerváltást követően felállított követelményrendszer rendkívül összetett. Az Európa Tanács által megfogalmazott kívánalmak mellett eleget kell tennünk az Egyesült Nem- zetek Szervezete és az Európai Unió által megfogalmazott elvárásoknak is. Helyzetünket tovább nehezíti, hogy az egyezmények és ajánlások már ma is széles köre napról-napra tovább bővül. Mindez azonban nem adhat okot elkese- redésre, megtorpanásra. Hazánk mindeddig áthidalta a nagy nemzetközi szerve- zetek által támasztott akadályokat és ma is egyre megújuló erővel képes szem- benézni a jövő kihívásaival. Ennek köszönhetően „az összes vizsgált ország adatait tekintve elmondható, hogy Magyarország általában a középmezőnyben helyezkedik el, azaz európai viszonylatban teljesen átlagosnak tekinthe- tő.”<sup>35</sup>Nem kis feladat az, hogy ezt az állapotot a jövőben is fenntartsuk – sőt, ha lehet, javítsuk is – de mindenképpen ez az első lépés a XXI. századi, modern büntetés-végrehajtási jog kimunkálása felé vezető úton.

## Irodalomjegyzék

- Ajánlás az Európai Börtönszabályokról. Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai.* (szerk.: Mavi Viktor) Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
- Jelentés a magyar kormány számára a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetések megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról. [www.cpt.coe.int/documents/hun/2004-18-inf-hun.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2004-18-inf-hun.pdf) 2006. március 9.
- Kabódi Csaba: Alapelvek a magyar börtönügyben. In: *Tények és kilátások. Ünnepi tanulmányok Király Tibor tiszteletére.* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- Lőrincz József: Büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás a rendszerváltozáson innen és túl. *Börtönügyi Szemle*, (2003) 1, 27-48. o.
- Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon.* Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Budapest, 1997.
- Mavi Viktor: Az Európa Tanács fogva tartásra vonatkozó határozata és ajánlása. *Acta Humana*, (1995) 20, 31-37. o.
- Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés-végrehajtás területén. *Börtönügyi Szemle*, (2003) 1, 13-24. o.
- Nyikos Eszter: Helyünk Európában. *Börtönügyi Szemle*, (1999) 1, 43-55. o.

<sup>35</sup> Nyikos Eszter: Helyünk Európában. *Börtönügyi Szemle*, (1999) 1, 43. o.

Összefoglaló tájékoztató az Európa Tanács Kínzás Ellenes Bizottsága jelentéséről. Magyar Kriminológiai Társaság, *Kriminológiai Közlemények* 53. Budapest, 1996.

Ruzsonyi Péter: Konvenció. *Börtönügyi Szemle*, (1993) 4, 90-99. o.

Tari Ferenc: Megmértetve. *Börtönügyi Szemle*, (1996) 1, 19-28. o.

Vókó György: Nemzeti összekötő. *Börtönügyi Szemle*, (1998) 2, 102-111. o.

Vókó György: Jogvédelem. *Börtönügyi Szemle*, (2000) 2, 1-18. o.

Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006.

## **The Effects of the Political Changes on Hungarian Criminal Enforcement Law in Connection with the Requirements of the Council of Europe**

### *Summary*

*At the beginning of the 90's the theoretic side of criminal enforcement started to ground the period after the Political Changes in full activity. In the course of action the most important Hungarian and European principles served as a basis. This process was strongly influenced by the requirements of the United Nations' Organisation and the Council of Europe. In the years of the Political Changes the efforts were accelerated to recognize and adopt the European prison model.*

*The essay collects the contracts and other requirements of the Council of Europe, which Hungary should meet. The most important of them are the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe. For example Recommendation No. R. (87) 3 concerning the European Prison Rules adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987; Recommendation No. R. (80) 11 on Detention before Conviction adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 27 June 1980.*

*The study presents the function of the Committee Against Torture and its visits paid to Hungary. The Committee has visited Hungary four times until now. The first visit was in 1994, the second one in 1999, the third of them in 2003 and the last one in 2005. The essay gives a summary of the experiences of the visits in 1994, 1999 and 2003. The report of the last visit was not available at the time of writing this study.*

## ELJÁRÁS TÁVOLLÉVŐ TERHELTTTEL SZEMBEN

NAGY ANITA\*

A magyar büntetőeljárás jog 2002. március első napjától ismeri a távollévő terhelttel szembeni eljárás lehetőségét. A korábbi szabályozás csak rendkívül szűk körben tette lehetővé az eljárás lefolytatását a terhelt távollétében. A távollévő terhelt ellen folytatott eljárás jogpolitikai kérdéseit illetően Király Tibor kifejtette:<sup>1</sup> Az eljárás nyomozási szakaszában a terhelt távolléte, illetőleg ismeretlen helyen tartózkodása nem akadályozza a nyomozást. Sőt, a nyomozás éppen a terhelt hollétének a megállapítására és kézrekerítésére irányulhat.

A távollévő elleni eljárás mint probléma a bírósági eljárással, a tárgyalással és az ítélettel összefüggésben áll elő. Ha ugyanis a vádlott távol van, nem gyakorolhatja az őt megillető processzuális jogokat, és ha büntetést szabnak ki rá, az nem lesz végrehajtható – és ennyiben az eljárás céltalannak látszik. Az ilyen eljárásban a személyes kontaktus a bíró, a felek és a vádlott között nem jön létre, és emiatt a szóbeliség, valamint a közvetlenség elve is csorbát szenved. Királyi Tibor véleményét támasztja alá az Alkotmánybíróság 14/2004. (V. 7) AB határozatában is, amikor a strasbourgi bíróság érvelését felidézve kifejti, hogy „a büntető bíróság a vádlott és a per egyéb szereplői között folyó állandó interakció közvetlen észlelése alapján teljesebb képet kap a tények valóságának és a vádlott személyiségének megítéléséhez”<sup>2</sup> A távollévő terhelttel szembeni eljárás a nemzetközi dokumentumokban is hiányosan van szabályozva. Mint azt Bárd Károly is megállapítja: „A vádlott jelenléte – láttuk – feltétele annak, hogy a tisztességes eljárás számos egyéb részjogosítványát gyakorolhassa. Ezért meglepő, hogy a büntető igazságszolgáltatás alapvető garanciáit összefoglaló nemzetközi dokumentumok közül egyedül az ENSZ keretében elfogadott Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya említi a vádlott jogát a személyes részvételre.”<sup>3</sup> Ezen idézet alátámasztására szolgálhat az a tény, hogy megtekintve a jogintézmény megjelenését az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkében, azt láthatjuk, hogy „az Európai Emberi Jogi Bíróság csak igen szűk

---

\* DR. NAGY ANITA

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Király Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 541. o.

<sup>2</sup> 14/2004. (V. 7) AB határozat 2.2.2.pontja

<sup>3</sup> Bárd Károly: *Tárgyalás a vádlott távollétében – emberi jog-dogmatikai analízis*. In: *Ünnepi kötet Wiener A. Imre tiszteletére*. Bibliotheca Iuridica Libri Amicorum. Budapest, 2004, 210. o.

körben tartja elfogadhatónak a vádlott távollétében tartott tárgyalást.”<sup>4</sup> Vannak, akik ebben a megoldásban az angolszász eljárási ideológia hatását vélik felfedezni, mert úgy gondolják, az igazán tiszta ügyféli modell alap gondolatával ellenkezik a vádlott távollétében való tárgyalás.<sup>5</sup> Cassese szerint az ügyféli (adversary) modell lényege, hogy a perben a vádló és a vádlott vitázik egymással; az ő dolguk a bizonyítékok összegyűjtése, előterjesztése és vizsgálata. Ha a vádlott távol van, nincs, aki perbeli feladatát helyette ellássa.<sup>6</sup> Igaz ugyan, hogy a két szembenálló fél vitájaként felfogott akkuzatórius perben a vádlott rendszerint észrevétlen. Az ügyek jelentős részében meg sem szólal és a per többi szereplője sem tesz kísérletet arra, hogy szóra bírja, a bizonyítást helyette a védője végzi. (A vádlott vallomást tehet, ha úgy határoz, hogy a védelem tanújaként fellép, a vádlotti vallomás, mint ilyen ismeretlen az angolszász perben.) A vádlott jelenléte mégis szükséges, mert a védő inkább képviselőként jár el, a vádlottnak ezért folyamatosan instrukciókkal kell őt ellátnia. (Ezért például nem engedélyezett a tárgyalási kompetenciával nem rendelkező vádlott távollétében folytatott tárgyalás.) A magyar jogban ennek nincs akadálya: a Be. 282. §-ának (4) bekezdése szerint a „tárgyalás a vádlott távollétében megtartható, ha az eljárás tárgya a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése, és az állapota miatt a tárgyaláson nem jelenhet meg, illetőleg jogának gyakorlására képtelen.” Amennyiben azonban a vádlott állapotában „utólagos elmebetegségről beszélünk” (Be. 188, 266, és 307. §),<sup>7</sup> akkor tárgyalás tartására nincs lehetőség.

Mindezek fényében tekintsük át a hatályos magyarországi jogintézmény bevezetését megelőző szabályozást.

### **Az 1898: XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról**

Az állam büntető igazságszolgáltatási feladatainak jogi szabályozásában mérföldkövet jelentett az 1896. december 22-én megjelent 1896. évi XXXIII. törvénycikk a „bűnvádi perrendtartásról” (a továbbiakban: Bp.). A törvény külön szabályozta:

1. A törvényszék és az esküdttbíróóság előtti rendes büntető pert, amelyek hatáskörébe a súlyosabb jellegű bűncselekmények (büntettek, nagyobb vétségek) kerültek. Ez az eljárás egy meglehetősen bonyodalmas szerkezetű, nehézkes permenetet jelentett.

<sup>4</sup> Bárd Károly: Tárgyalás a vádlott távollétében... 213. o.

<sup>5</sup> Cassese, A: International Criminal Law. Oxford University Press, New York, 2003, 371. o. Idézi: Bárd Károly: Tárgyalás a vádlott távollétében... 213. o.

<sup>6</sup> Cassese: i.m. 371. o.

<sup>7</sup> Bárd Károly: Tárgyalás a vádlott távollétében... 214. o.

2. A királyi járásbíróságok előtti büntetőpert, amelyek hatáskörébe a kevésbé súlyos bűnügyek (a kisebb vétségek, s némely kihágások) tartoztak és az ezek előtti eljárás sokkal rövidebb és egyszerűbb volt.

A Bp. követte a modern perjog ama szabályát, hogy „senkit kihallgatása nélkül elítélni nem lehet.” Ezen elv alapján a törvényszéki és esküdtbíróági ügyekben kizárta a terhelt távollétében az eljárás lefolytatását. Azonban ennek az elvnek az érvényesítése nem zárta ki azt, hogy az ismeretlenek, távollévők vagy szökevények kézrekerítése, bíróság elé állítása iránt a Bp. intézkedjék. A törvény külön fejezetben (XXIII. Fejezet) rendelkezett az „ismeretlenek, távollévők és a szökevények elleni eljárásról”, rájuk nézve állapított meg a rendestől eltérő, különleges eljárást. A Bp. 472. § (1) bekezdése szerint: „a bíróság elé nem állítható távollévő ellen sem a vád alá helyezésnek, sem a főtárgyalásnak, sem az ítélet hozásának nincs helye.” A XXIII. Fejezetben foglalt eljárás szabályozásának lényege, hogy az ismeretlen, távollévő, a bíróság elé nem állítható olyan személyek ellen, akik valamilyen bűncselekmény elkövetésével terheltetnek, a bűnvádi eljárást nem a rendes szabályok szerint kell folytatni, mivel ebben az esetben védekezésük és meghallgatásuk nélkül, „makacsságból” elítéltetnének.<sup>8</sup> Itt jelenik meg először az ún. „makacssági eljárás”, ami azt jelenti, hogy a terhelt „makacsnak” mutatkozott arra, hogy a büntetőeljárásban részt vegyen, tudatosan vonta ki magát az eljárás alól, ezért a terhelt büntetőjogi felelősségéről a távollétében döntenek, úgy folytatják le az eljárást és hoznak ítéletet, hogy a terhelt nem él a védekezés lehetőségével.

A Bp. értelmében tehát a törvényszéki és esküdtbíróági ügyekben az ún. „makacssági eljárás” ki van zárva. A Bp. szerint ismeretlen, távollévő, vagy szökésben levő terhelt ellen csak nyomozásnak és esetleg vizsgálatnak van helye. A nyomozás a Bp. 486. § (1) bekezdés alapján „akkor is teljesíthető, ha a tettes illetőleg a részes ismeretlen, vagy távol van.” Amennyiben a nyomozás alatti rendes kényszereszközök elégtelenek, úgy a terhelték kézre kerítésére, a távollévő vagy megszökött terhelték ellen kivételes kényszereszközök gyanánt igénybe vehető: a hírlapi idézés, a kézre kerítés elrendelése, és a nyomozó levél kibocsátása.<sup>9</sup> Amennyiben a távollévő kézre kerítésére tett intézkedések eredménytelenek maradtak, és a védelméről a távollévő maga vagy a hozzátartozói nem gondoskodnak, úgy a védő hivatalból rendelhető ki. A nyomozás, illetve a vizsgálat befejezése után a távollévő előállításáig meg kell szüntetni az eljárást. A törvény kizárólag a járásbíróság előtti eljárásban és csak kisebb súlyú cselek-

<sup>8</sup> Finkey Ferenc: *A magyar büntető perjog tankönyve*. Budapest, 1916, 620. o.

<sup>9</sup> *Uo.* 622. o.

mények<sup>10</sup> miatt tette lehetővé a vádlott jelenléte nélkül az eljárás lefolytatását és az ítélelhozatalt.

A járásbíróóság előtti eljárás gyorsaságát és egyszerűségét az tette lehetővé, hogy a tárgyalást nem előzte meg hosszas előkészítő eljárás. A terhelti jelenlét tekintetében a törvény különbséget tesz: 1. szabadságvesztés büntetéssel büntetendő vétség, 2. csak pénzbüntetéssel sújtható vétség, 3. pusztán kihágás miatt indított eljárás<sup>11</sup> között. Az első esetben a terhelt jelenléte a tárgyaláson nélkülözhetetlen, ezért ha szabadságvesztéssel büntethető vétség miatt vagy személyes megjelenés kötelezettségével (529. § utolsó bekezdés) idézett terhelt igazolatlanul elmarad, a bíróság őt elővezetetti vagy amennyiben ez a tárgyalás napján már nem lehetséges, a tárgyalást elnapolja és intézkedik az új tárgyalásra történő elővezetése iránt. (540. § /2/ bekezdés). A második esetben ha a terhelt a tárgyalásról elmaradt, ismét különbség tehető aszerint, hogy a személyes megjelenés kötelezettségével vagy anélkül került-e sor az idézésre. Eszerint: 1. Ha a terheltet a személyes megjelenés kötelezettségével idézte a bíró és a tényállás a terhelt jelenléte nélkül nem tisztázható, ez esetben a bíró vagy elővezetetti a terheltet, vagy a tárgyalást elnapolja és új határnapot tűz ki. 2. Személyes megjelenés kötelezettsége nélkül idézett terhelt esetében a tényállás tisztázható, ekkor „makacssági” eljárásnak helye van és a bíró a felmerült bizonyítékok alapján ítéletet hoz, de csak kihágás miatt vagy egyedül pénzbüntetéssel büntethető vétség elkövetése esetén. A terhelt elmaradása azonban nem beismerés, tehát a bíró mindig a tényállás alapján dönt.

Összegzésképpen megállapítható, hogy „a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk megalkotásakor a törvényalkotó tudatosan nem tette lehetővé a „makacssági eljárást”, pontosabban annak azt a megoldását, amely megengedi a távollévő vádlott ellen az ítélelhozatalt is. A törvény indokolása szerint a makacssági ítélet egyrészt célszerűtlen, másrészt ütközik a büntetőeljárás általános elismert alapelveivel, így a közvetlenség és a szóbeliség elvével, továbbá az igazság kiderítésének feladataival.<sup>12</sup> Ehhez képest csak kivételes esetekben, a járásbíróóságok előtti eljárás során teszi lehetővé a vádlott

<sup>10</sup> Erre utal a Bp. 530. § (2) bekezdése is, mely különbséget tesz a terheltnek szóló idézések között, aszerint, hogy kihágásról vagy szabadságvesztéssel büntetendő vétségről van szó:

1. ha kizárólag kihágás, vagy egyedül pénzbüntetéssel büntetendő vétség miatt van kibocsátva, ebben az esetben a terhelt maga helyett védőt is küldhet és a tárgyalást távollétében is meg fogják tartani.
2. ha pedig az idéző levél szabadságvesztéssel büntetendő vétség vagy ily vétség mellett még más vétség, illetőleg kihágás miatt van kibocsátva, abban a terheltet arra kell figyelmeztetni, hogy ha meg nem jelent és elmaradását elfogadhatóan nem menti ki, elő fogják vezetni.

<sup>11</sup> Nyíri Sándor: A terhelt távollétében történő eljárás. *Belügyi Szemle*, (2001) 12, 93. o.

<sup>12</sup> 14/2004. (V. 7.) AB Határozat II/2.1.

távollétében történő eljárást és ítéletozatalt, amennyiben a terheltet a személyes megjelenés kötelezettsége nélkül idézték, kihágás vagy kizárólag pénzbüntetéssel büntetendő vétség miatt, és a terhelt az idézésnek nem tett eleget.

### Az 1896 évi XXXIII. törvénytől az 1951. évi III. törvényig

A külön eljárások fejlődését és ezen belül is a távollévő terhelttel szembeni eljárást a következőkben úgy vizsgáljuk meg, hogy vegyük előbb szemügyre az említett időszakban végbemenő főbb változásokat. Az 1896. évi XXXIII. törvény abban az alakjában, amelyben megalkották nagyon rövid ideig maradt hatályban. „Életbeléptetése után hamar rájött az uralkodó osztály arra, hogy ez a büntető perrend nem felel meg osztályérdekeinek.”<sup>13</sup> Az 1914-es világháború megindulásakor bevezették a gyorsított eljárást és a rögtönbíráskodást, amely széleskörű alkalmazást nyert. Az esküdtbíráskodást az 1897. évi XXXIII. törvény tette általánossá.<sup>14</sup> A törvény a bűncselekmények egész sorában az ítélezést a törvényszék mellett szervezett esküdtszékek hatáskörébe utalta, amely azonban nem volt hosszú életű. A Tanácsköztársaság fennállásának rövid időtartama „nem tette lehetővé, hogy a magyar büntetőeljárást a dolgozó nép érdekeinek megfelelően részleteiben is átalakíthassa, de a szocialista büntetőeljárás kialakítása irányában jelentős lépéseket tett.”<sup>15</sup> A magyar proletáriátus 1919. március 21-én vette kezébe a hatalmat, s a Forradalmi Kormányzótanács kiáltványában kinyilvánította, hogy „a törvényhozói, végrehajtói és bíráskodó hatalmat a Munkás-Paraszt és Katonatanácsok diktatúrája gyakorolja.”<sup>16</sup> Az igazságügyi népbiztos a hatalom átvétele után azonnal felfüggesztette a burzsoá bíróságok működését a büntető ügyekben. Három nappal a hatalom átvétele után a Forradalmi Kormányzótanács IV. dekrétumában a forradalmi törvényszékek felállítását rendelte el.<sup>17</sup> A forradalmi törvényszékek társasbíróságokként működtek, és bennük először valósult meg Magyarországon s „dolgozó nép közvetlen részvétele a bíráskodásban.”<sup>18</sup> A hatáskörükbe tartozó ügyekben sem

<sup>13</sup> Móra Mihály – Kocsis Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1961 85. o.

<sup>14</sup> Az esküdtbíráskodást a sajtóvétségekben vezették be először. Jellemző, hogy az uralkodó osztálynak az esküdtszékekkel szemben táplált ellenszenvére, hogy az 1992-es, az 1886-os és az 1888-as büntető perrendtartási javaslatok mellőzték az esküdtbíráskodás intézményét.

<sup>15</sup> Móra Mihály – Kocsis Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*... 86. o.

<sup>16</sup> *Budapesti Közlöny*, 1919. 69. sz.

<sup>17</sup> A forradalmi törvényszékek gyorsított eljárási szabályok alapján működő különbíráóságok voltak, amelyeknek kezdetben statáriális jellege volt, míg később a Forradalmi Kormányzótanács a forradalmi törvényszékektől elkülönített külön statáriális bíróságot állított fel.

<sup>18</sup> Móra Mihály – Kocsis Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*... 87. o.



alakszerű nyomozásnak, sem vádirat benyújtásának nem volt helye.<sup>19</sup> Az egész eljárás elejétől a végéig az együttülő forradalmi törvényszék előtt félbeszakítás nélkül folyt le. A terhellet elfogatása után azonnal a forradalmi törvényszék elé kellett állítani. A tárgyalást zárt tanácskozás követte, ahol a határozathozatal titkos szavazással történt. Halálbüntetést csak egyhangúlag lehetett hozni. Az ítéletet rövid indoklással azonnal írásban kellett foglalni. Később a forradalmi törvényszék mindinkább vesztett rendkívüli bírósági jellegéből. Rendes bíróságok felállítására nem került sor, és így a közönséges (köztörvényi) büntetteket is a forradalmi törvényszékek elé utalták. A fejlődést jelző újabb jogszabályok tehát a rendkívüli bíróságoknak rendes bírósággá való átalakítására mutattak.<sup>20</sup> Az első világháború óta a büntető igazságszolgáltatásnak egész lidércnyomása nehezedett a közönségre: az esküdttíráskodás felfüggesztése, a katonai bíróságok hatáskörének kiterjesztése polgári egyénekre, a gyorsított eljárás különböző változatai, a rögtönítélő bíráskodás visszaállítása.<sup>21</sup> A fasizmus erősödése, a második világháború közeledése, majd kirobbanása idején az uralkodó osztály mind fokozottabban használta fel a büntetőeljárás eszközeit a brutális osztályellenyomás céljaira. Az ún. honvédelmi törvény (1939. II. tv) eljárási vonatkozásban felhatalmazást adott a minisztériumnak háborús büntetőjogi szabályok alkalmazására és a rögtönbíráskodás elrendelésére. A kormány ez alapon az eljárást a fennálló törvények szerint arra hivatott bíróságoktól más büntető bíróságokra ruházhatta át, s a büntetőeljárás rendes szabályainak módosításával különleges eljárási szabályokat állapíthatott meg. Ezt követően voltak viszonylag kisebb jelentőségű változások, mint pl. házi őrizet és biztosíték melletti szabadlábra helyezés (1363/1945. ME sz. r.). Az ideiglenes nemzeti kormány az ideiglenes nemzetgyűlés által kapott felhatalmazás alapján 1945. január 25-én Debrecenben kiadott 81/1945. ME sz. rendeletével elrendelte a népbíróságok megszervezését abból a célból, hogy „mindazok, akik a magyar népet ért történelmi katasztrófa okozói, illetve részesei voltak, mielőbb elnyerjék büntetésüket.”<sup>22</sup> A népbíróságok alapvető törvénye az 1945. évi VII. törvény, amely az első lépést jelentette igazságszolgáltatásunk demokratizálódása útján. Megtörtént a népi elem bevonása a büntető bíráskodásba, mégpedig nem esküdtszéki rendszer, hanem ülnökrendszer formájában.<sup>23</sup> Történeti fejlődés szempontjából meg kell említenünk az 1949: XI. tv.-t, amely a büntető igazságszolgáltatásba bevezette az egyfokú felbbitelt.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> Uo. 88. o.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Uo. 91. o.

<sup>23</sup> Ennek lényege, hogy az ítékezés funkciói nem oszlanak meg a szakbíró és az ülnökök között, hanem az ülnök teljes jogú tagjai a bíróságnak, részt vesznek az ítékezés minden szakaszában.

### Az 1951. évi III. törvény

Az 1951. évi III. törvény szintén lehetővé tette a nyomozást a terhelt távollétében.<sup>24</sup> Ennek keretében rendelkezett a terhelt felkutatására szolgáló eszközökről. Amennyiben ezek nem vezettek eredményre, a nyomozást fel kellett függeszteni, kivéve az elkobzásra, illetőleg vagyoneklobzásra irányuló eljárásban. A nyomozást a külföldön tartózkodó terhelt ellen is le lehetett folytatni. Igen nyomatékos szabály, hogy a tárgyalás viszont nem volt megtartható a terheltnek és – kötelező védelem estében – a védőnek a jelenléte nélkül. Az egész tárgyalás a vádlott bűnössége és a cselekmény társadalomra veszélyessége bizonyítottságának kérdése körül forog, így a vádlott kihallgatása tárgyalásunkban fő helyet kap.” A vádlottnak a büntető perben ügyféli joga, hogy kérelmeket terjesszen elő egyes percselekményekre nézve, hogy jelen lehessen a bíróság előtt a tárgyalás folyamán, hogy részt vegyen a bíróság által kihallgatott személyek – tanúk, szakértők, kihallgatott terhelt, a többi terhelt – kihallgatásán, hogy felvilágosítást adjon az ügynek bármely mozzanatáról, hogy részt vegyen a vitában.”<sup>25</sup>

Ama főszabály, hogy a terhelt távollétében a tárgyalás nem tartható meg, olyan erős, hogy ez alól nem kivétel az az eset sem, ha a bíróság a távollévő terheltet felmenti, vagy a büntető eljárást vele szemben megszünteti. (BH 1954, 9. sz. 272. 1.498. sz.) Ezen fő szabály merev keresztülvitele néha mégis méltánytalanságra vezetne (pl. becsületsértési ügyekben a messze lakó vádlott nagy úti-költsége és idővesztése), vagy pedig a büntetőeljárást megbénítaná (pl. ha a vádlott külföldre szökött), ezért a jelenléti kötelezettséget néhány kivétellel enyhíti, így: „Ha a vád tárgya kihágás, vagy kizárólag pénzbüntetéssel büntetendő bűntett, a tárgyalás a szabályszerűen megidézett, de igazolatlanul távol maradt terhelt jelenléte nélkül is megtartható.” (154. § /3/ bekezdés)<sup>26</sup> „A tárgyalás a terhelt távollétében bármely bűnügyben megtartható, ha kétségtelen megállapítást nyer, hogy a terhelt jogszabály megszegésével vagy kijátszásával külföldön tartózkodik.” (154. § /4/ bekezdés) Ebben az esetben az ítéletet a terhelttel kizárólag hirdetményi kézbesítés útján kell közölni. (172. § /3/ bekezdés) Azonban a terhelt számára biztosított volt a jogorvoslati lehetőség is, mivel a jogszabályban önálló perújítási okként szerepelt a terhelt távollétében tartott tárgyalás alapján hozott jogerős ítélet. Ez megtámadható volt azon az alapon, hogy a terhelt távolléte miatt védekezését nem terjeszthette elő. (213. § /3/ bekezdés) A tárgyalás

<sup>24</sup> 106. § (1): „A nyomozás teljesítésének nem akadályá az, hogy a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik.”

<sup>25</sup> Móra Mihály – Kocsis Mihály: *A magyar büntető eljárási jog...* 351. o.

<sup>26</sup> Ilyenre kerülhet sor, ha pl. a terhelt védekezését a bírósághoz írásban bejelentette (BH, 1956, 3. sz. 1214. sz.), de ilyenkor is, ha a bíróság szükségesnek tartja a jelenlétét a vádlottat kikényszerítheti a tárgyaláson megjelenésre. (73. § /1/)

megtartásának az elmebeteg terhelt távolléte nem akadály, ha az eljárás tárgya terhelt biztonsági őrizetbe helyezése, és a bíróság a terhelt jelenlétét nem találja szükségesnek. (154. § /5/)

### 1954. évi V. törvény

Az 1951. évi III. törvényt módosító 1954. évi V. törvény (Bpn.), majd az azt felváltó 1962. évi 8. tvr. a terhelt távollétében folytatható eljárás tekintetében – egyetlen kivételtől eltekintve nem tért el egymástól. Az 1954. évi V. törvény továbbá az 1962. évi 8. tvr. nem beszélnek a kihágásról, vagyis csak pénzbüntetéssel büntetendő bűntett esetén lehetett az eljárást a terhelt jelenléte nélkül lefolytatni. Ezek alapján elmondható, hogy az előbb említett három jogszabályban főszabály szerint (hasonlóan az 1896. évi XXXIII. törvénycikkhez) az eljárás a terhelt távollétében nem volt lefolytatható. A bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezések között tették lehetővé, hogy kizárólag kihágás (1951. évi III. törvény esetében), illetve pénzbüntetéssel büntetendő bűntett (Bp.-ben vétség) esetén folyhasson a terhelt távollétében eljárás.

### 1973. évi I. törvény

Az 1974. január 1. napján hatályba lépett 1973. évi I. törvény a terhelt távollétében történő eljárást szintén nem külön fejezetben, hanem a IX. fejezet, az „elsőfokú bírósági tárgyalás” általános rendelkezései között szabályozta. Az 1973. évi I. tv. alapján a tárgyalás megnyitásakor a bírónak azt kellett megállapítania, hogy az érdekeltek, így különösen a vádlott kötelezően megjelent-e, ugyanis a főszabály szerint a tárgyalást nélküle nem lehetett megtartani.<sup>27</sup> Ehhez képest kivételes szabályt az alábbi rendelkezések tartalmaztak: 192. § 3. bekezdés „A tárgyalás a vádlott távollétében akkor tartható meg,

- a) az ügyész indítványára, ha a vádlott jogszabály megszegésével külföldön tartózkodik, és kiadatásának nincs helye, illetőleg kiadatását megtagadták,
- b) ha az eljárás tárgya a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése, és állapota miatt a tárgyaláson nem jelenhet meg, illetőleg jogainak gyakorlására képtelen.”

A fenti szabály szerint kellett eljárni a rosszemlékű ún. hazatérés megtagadása és a tiltott határátlépés bűncselekmények miatt indult ügyekben. Erre az esetre a terhelt előkerülésekor a törvény perújítást engedett.<sup>28</sup> A vádlott távollétében a

<sup>27</sup> *A büntető eljárás magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 577. o.

<sup>28</sup> Nyíri Sándor: A terhelt távollétében történő eljárás. *Belügyi Szemle*, (2001) 12, 94. o.

192. § (3) bekezdés a) pontja alapján megtartott tárgyaláson a bíróság megállapíthatta ugyan a terhelt bűnösségét, de nem volt arra lehetősége – a vagyonelezés és a közügyektől eltiltás mellékbüntetés kivételével – hogy büntetést szabjon ki.<sup>29</sup> A Be. 192 § (3) bekezdés (b) pontja értelmében a vádlott távollétében a tárgyalás akkor is megtartható volt, ha az eljárás tárgya a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése, és ő állapota miatt a tárgyaláson nem jelenhetett meg, illetőleg jogainak gyakorlására képtelen volt. (Ez utóbbi eset a témához szorosan nem kapcsolódik ugyan, mivel ilyenkor a hatóság a vádlott tartózkodási helyét ismeri, de a törvény a vádlott elmebeli állapota miatt a tárgyalás megtartását távollétében is lehetővé teszi.) A nyomozás lefolytatásának azonban a terhelt távollétében – hasonlóan az előző szabályozásokhoz – nem volt akadálya. E törvény esetében is érdemes figyelni arra, hogy szerkezetileg ezen eljárás a törvény mely részében helyezkedik el, mivel ezek a rendelkezések a tárgyalás megnyitásának alapvető szabályai között találhatóak, továbbá a jogszabály konzekvensen vádlottat és nem terheltet említ. Ezek a szabályok nem voltak érvényesíthetőek a nyomozás során, kizárólag a bírói szakaszban. Hozzá kell tenni azonban azt, hogy a bizonyítékok összegyűjtésére természetesen elsősorban a nyomozati szakban van lehetőség

### **Az 1998. évi XIX. törvény és az 1999. évi CX. törvény**

Tekintettel arra, hogy az 1998.évi XIX. törvényt az Országgyűlés megalkotta, azonban ezen törvény csak később, 2003. július 1. napjával lépett hatályba, s eddig az időpontig az 1973. évi I. törvény volt hatályban, melynek módosítására még egy ízben sor került, az 1999. évi CX. törvénnyel. Ez a törvény 2000. március 1. napján lépett hatályba, s többek között kiszélesítette a terhelt távollétében történő eljárások lehetőségét, és önálló fejezetként iktatta be a távollévő terhelttel szembeni eljárást az 1973. évi I. törvénybe. A két törvény, azaz a hatályos és a már megalkotott, de még hatályba nem lépett jogszabály közti fontosabb különbségek a következők. Míg az 1998. évi XIX. törvényben az eljárás a távollévő terhelttel szemben a XXIV. fejezetben van szabályozva, addig az 1999. évi CX. törvény esetében a XVII/A. fejezet tartalmazza a jogintézményt. Az 1998. évi XIX. törvény 526 § (1) bekezdése szerint a „A nyomozásnak nem akadálya, hogy a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik, a terhelt tartózkodási helyének felkutatása iránt intézkedések mellett gondoskodni kell a bizonyítási eszközök felderítéséről és biztosításáról” – míg az 1999.évi CX. törvényben (355/C § /1/ bekezdés) a nyomozó hatóság nem lett külön nevesítve, csupán „ismeretlen he-

<sup>29</sup> *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.* (indoklással) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 402. o.

lyen tartózkodó terhelte tartózkodási helyének felkutatása iránt...” rendelkezett a jogalkotó. Külön figyelmet érdemel az 1998. évi XIX. törvény 528. §-a, amely szerint: „ha az ügyész a tárgyalásnak a vádlott távollétében való megtartását indítványozta, és a vádlott tartózkodási helye a tárgyalás megkezdése előtt ismertté válik, a bíróság értesíti az ügyészt, és a vádlottal szemben szükség esetén személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedést rendel el” – ehhez képest az 1999. évi CX. törvény 355/D § (2) bekezdése konkrétan meg is határozza az alkalmazható kényszerintézkedések körét, így „a vádlottal szemben szükség esetén előzetes letartóztatását, ideiglenes kényszergyógykezelését rendelheti el, vagy lakhelyelhagyási tilalomról rendelkezhet”. (Érdekes módon a jogalkotó a házi őrizetet nem említi, sem a jogszabályban, sem annak indokolásában.) Lényegi rendelkezést tartalmazott az 1999. évi CX. törvény 355/G. § (1) bekezdése, amely szerint: „Ha a vádlott felkutatására tett intézkedések eredményre vezettek, a bíróság a tárgyalást a korábbi tárgyalás anyagának ismertetésével folytatja.” Ezzel szemben az 1998. évi XIX. törvény 531. § (1) bekezdése azt szabályozta, amennyiben a vádlott tartózkodási helye az elsőfokú bíróság ügydöntő határozata előtt ismertté válik: „a bíróság a tárgyalást – szükség esetén a bizonyítási eljárás újra megnyitásával – folytatja”

A következő lényeges módosulás a korábbi 1998. évi törvény 531. § (2) bekezdésében található, amikor is a vádlott tartózkodási helye az elsőfokú bíróság ügydöntő határozatának meghozatala után válik ismertté. A jogszabály ekkor a fellebbezés helyett a tárgyalás vádlott jelenlétében való megtartását írta elő, míg az 1999. évi CX. törvény 355/G. § (2) bekezdése „az elsőfokú bíróságnál kérheti a tárgyalás megismétlését” kifejezést használja. Ezen túlmenően álláspontom szerint még két fontos különbség fedezhető fel. Az egyik az 1999. évi CX. törvény a 355/G. § (3) bekezdésben található, amely a korábbi rendelkezések között nem szerepelt, és lényegi könnyítést eredményezett a távollévő terhelttel szembeni eljárásban, így: „A megismételt tárgyaláson a tanú újabb kihallgatása, illetőleg a szakértő újabb meghallgatása helyett a bíróság előtt korábban tett vallomásról, illetőleg korábban előterjesztett szakvéleményről készült jegyzőkönyvet fel lehet olvasni.” A másik jelentős különbség pedig az, hogy míg az 1998. évi XIX. törvény 531. § (3) bekezdés szerint: „A bíróság a vádlott távollétében tartott tárgyalás alapján hozott határozatot hatályon kívül helyezi”, addig az 1999. évi CX. törvény 355/G. § (4) bekezdése „a megismételt tárgyalás eredményétől függően hatályban tartja vagy hatályon kívül helyezi és új határozatot hoz.” Ezt követően még két átfogó módosításon esett keresztül a jogintézmény a 2002. évi I. és a 2004. évi CXXXII. törvényeknek köszönhetően.

## 2002. évi I. törvény

Az új Be. bevezette a pótmagánvádló intézményét, így a távollévő terhelttel szembeni eljárásban is rendelkezni kellett ennek az „új résztvevőnek” a jogosítványairól. A 2002. évi I. törvény 256. § az alábbiakkal módosította a Be. 528. § II. fordulatát: „A magánvádló, illetőleg a pótmagánvádló az ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szemben a bírósági eljárást nem indítványozhatja.” Szükségesnek tartok még néhány egyéb jelentős módosítást is megemlíteni ebből a törvényből. Míg a korábbi 1999. évi CX. törvény 355/G. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy amennyiben vádlott felkutatására tett intézkedések eredményre vezettek, akkor a bíróság „a tárgyalást a korábbi tárgyalás anyagának ismeretetésével folytatja”, ezt a részt a 2002. évi I. törvény 258. §-ának köszönhetően az alábbira rendelkezés váltotta fel: „...ha a vádlott felkutatására tett intézkedések az elsőfokú bíróság ügydöntő határozatának meghozatala előtt eredményre vezettek, a bíróság a tárgyalást a korábbi tárgyalás anyagának ismertetésével folytatja, szükség esetén a bizonyítási eljárást újra megnyitja.” A másodfokú eljárást illetően is jelentősen megváltoztatta az eljárás szabályait a 2002. évi I. törvény, mivel a korábbi 1999. évi CX. törvény módosításnak (355/G. § (5) bekezdés) köszönhetően, amikor a vádlott felkutatására tett intézkedések a másodfokú eljárásban vezettek eredményre, akkor „a másodfokú bíróság a vádlott kérelmére az ítélet hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja rész akként változott, (2002. évi I. tv. 258. §), hogy: „...ha a vádlott felkutatására tett intézkedések a másodfokú bírósági eljárásban vezettek eredményre a másodfokú bíróság tárgyalást tűz ki, és azon a vádlottat kihallgatja, valamint – ha szükséges – a vádlott által indítványozott további bizonyítást vesz fel. A másodfokú bíróság az eljárás eredményétől függően az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja.”

A 2002. évi I. törvény 259. §-a, az „Eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében” elnevezésű jogintézményt is módosított egy tekintetben: Be. 532. § (2) bekezdés: „Ha a bírósági eljárásban állapítják meg, hogy a külföldön tartózkodó vádlott kiadatásának nincs helye, vagy kiadatását megtagadták, és a bíróság a büntetőeljárás felajánlását nem tartja indokoltnak, felhívhatja az ügyészt, hogy kívánja-e indítványozni a tárgyalásnak a vádlott távollétében történő folytatását. (3) Ha a tárgyalást azért tartják a vádlott távollétében, mert ismeretlen helyen tartózkodik, a (2) bekezdés esetén a bíróság az ügyész felhívása nélkül folytatja a tárgyalást.” A 2002. évi I. tv. 259. §-nak köszönhetően az alábbiakban módosult: „(3) Ha az ismeretlen helyen tartózkodó vádlott távollétében megkezdett tárgyalás során állapítják meg, hogy a külföldön tartózkodó vádlott kiadatásának nincs helye, vagy a kiadatását megtagadták, és a bíróság a

büntetőeljárás átadását nem tartja indokoltnak, a bíróság az ügyész felhívása nélkül folytatja a tárgyalást.”

Meg kell jegyeznünk, hogy az időközben hatályba lépett 2003. évi CXXX. az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény 93. §-ával újonnan bevezetésre került európai elfogatóparancs is módosított még ezen a rendelkezésen, így a ma hatályos rendelkezés az alábbi: Be. 532. § (2): „Ha a bírósági eljárásban állapítják meg, hogy a külföldön tartózkodó vádlott kiadatásának vagy az európai elfogatóparancs alapján történő átadásának nincs helye, illetőleg kiadatását vagy az európai elfogatóparancs alapján történő átadását megtagadták, és a bíróság a büntetőeljárás felajánlását nem tartja indokoltnak, felhívhatja az ügyészt, hogy kívánja-e indítványozni a tárgyalásnak a vádlott távollétében történő folytatását. (3) Ha az ismeretlen helyen tartózkodó vádlott távollétében megkezdett tárgyalás során állapítják meg, hogy a külföldön tartózkodó vádlott kiadatásának vagy az európai elfogatóparancs alapján történő átadásának nincs helye, illetőleg a kiadatását vagy az európai elfogatóparancs alapján történő átadását megtagadták, és a bíróság a büntetőeljárás átadását nem tartja indokoltnak, a bíróság az ügyész felhívása nélkül folytatja a tárgyalást.”

Az újonnan hatályba lépett szabályozás számos törvényességi problémát vetett fel a jogalkalmazás terén. Az Alkotmánybíróság döntése 14/2004 (V. 7.) AB határozat alapján az 1998.évi XIX. törvény 527. § (2) bekezdése, (3) bekezdése és (5) bekezdése valamint az 529. § (1) bekezdését alkotmányellenesnek minősítette, ezért azokat 2004. december 31. napjával megsemmisítette.

Az 1998. évi XIX törvény 528. § (1) bekezdés második mondatát szintén alkotmányellenesnek mondta ki, ezt a rendelkezést a kihirdetés napjával semmisítette meg. Az Alkotmánybíróság döntését a jogalkotó a később megalkotásra kerülő 2004. évi CXXXII. törvényben<sup>30</sup> figyelembe is vette, így erre tekintettel vegyük szemügyre a 14/2004 (V. 7.) AB határozatot.

<sup>30</sup> A 2004.évi CXXXII. törvény indokolásában ( 4. §) erre vonatkozólag az alábbiakat olvashatjuk: „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a terhelt távollétében történő eljárás és határozathozatal önmagában nem alkotmányellenes, nem ellentétes a jogállamiság alkotmányos büntetőjogi követelményeivel. Ugyanakkor a jogállamiság normatív tartalma megkívánja, hogy létezzenek olyan szabályok, amelyek egyensúlyt teremtenek a terhelt alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtette, hogy a terhelt távollétében lefolytatott eljárás a büntetőeljárás általános szabályaitól eltérő külön eljárás, melynek sajátossága, hogy az eljárás egyes szakaszaiban vagy az egész eljárás folyamán hiányzik a tisztességes eljárás és a védelemhez való jog egyik lényeges részlemeze: a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének lehetősége. Az említett törvényhelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ahhoz, hogy az eljárás tisztességes minősége megmaradjon, továbbá a védelem jogának szükségképpen korlátozása arányos legyen, a terhelt távollétében történő eljárás szabályaiban az ún. kivételesség és az átmenetiség követelményeinek kell érvényesülniük.”

## Az Alkotmánybíróság 14/2004 (V. 7.) határozata

A hatályos jogi szabályozás az Alkotmánybíróság 14/2004 (V. 7.) határozata következtében megváltozott.<sup>31</sup> Véleményem szerint ez egy lényeges fordulat a jogintézmény alkalmazhatóságát tekintve. Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatala során figyelemmel volt a jogintézmény történeti előzményeire, valamint az Európa Tanács, illetve az Európai Unió fórumainak a kérdéssel kapcsolatos állásfoglalásaira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak alkotmányos kötelezettsége a büntető igény megfelelő időn belüli érvényesítése, ezen célt szolgálják a büntetőeljárás egyszerűsítését szolgáló jogintézmények. Ilyen jogintézmény a hatályos büntetőeljárás törvényünkben a távollévő terhelttel szemben eljárás. A büntetőjog garanciális követelményei azonban meg kívánják, hogy az eljárás során a terhelt alkotmányos jogai ne sérüljenek. Ezen jogok érvényesülését az Alkotmánybíróság három elv mentén vizsgálta és ez alapján határozta meg, hogy a hatályos szabályozás megfelel-e ezeknek a követelményeknek.

### 1. A tisztességes eljáráshoz való jog:

- az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből levezetett alkotmányos alapjog;
  - az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában (1950. november 4. napján) kelt Egyezmény 6. cikkének 1.3. pontja;
  - az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülésszakán (1966. december 16. napján) elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkének 1.3. pontja alapján meghatározott alapvető követelmény.
2. Védelemhez való jog, az Alkotmány 57.§ (3) bekezdése mondja ki.
3. Önrendelkezési szabadság elve, melynek eljárási vetülete a terhelt rendelkezési jogában nyilvánul meg, amelynek alapján dönt arról, hogy részére biztosított eljárási jogokat milyen mértékben gyakorolja.

---

<sup>31</sup> Az Alkotmánybíróság határozata a Be. 527. §-a (2) bekezdését a külön eljárás kivételességének hiánya miatt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hivatkozott szakasz alapján sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, a személyes védekezéshez való jog korlátozása pedig nem tekinthető arányosnak. Az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy túlságosan széles és parttalan a felhatalmazás a terhelt távollétében történő tárgyalás indítványozását is magában foglaló vádemeléshez. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtette: szükséges a távollévő terhelttel szembeni eljárás lefolytatásához feltételként szabni azt, miszerint valószínűsíthető, hogy a terhelt az igazságszolgáltatás akadályozásának céljával távozott ismeretlen helyre.



Az Alkotmánybíróság összegzőképpen megállapította, hogy a terhelt távollétében történő eljárás szabályaiban a kivételesség és átmenetiség követelményeinek kell érvényesülnie.

Ennek alapján elmondható, hogy a büntetőeljárás lefolytatása optimális esetben az általános szabályok szerint kell történni, és csak kivételes esetben kerüljön sor a külön eljárás alkalmazására. A hatályon kívül helyezett rendelkezések ennek a két követelménynek nem feleltek meg.

1. 527. § (2) bekezdése: „Ha a terhelt felkutatására tett intézkedések nem vezettek eredményre, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, hogy a tárgyalást a terhelt távollétében tartsák meg, ha a nyomozás adatai alapján a vádemelésnek nincs akadálya.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó túl tágan állapítja meg a külön eljárás feltételeit, önmagában nem elegendő az, hogy a nyomozó hatóság, illetve ügyész sikertelenül törekszik a terhelt tartózkodási helyének felkutatására. Az eljárás csak akkor felel meg a fent említett követelményeknek, nevezetesen csak akkor tisztességes és a védelemhez való jog akkor korlátozható arányosan, ha a rendelkezésre álló adatok alátámasztják a terhelt „önhibáját”, arra irányuló tudatos törekvését, hogy kivonja magát a büntetőeljárás alól.

2. 529. § (1) bekezdése: „...ha a vádlott tartózkodási helye a vádemelést követően ismeretlenné vált és távollétében tárgyalásnak helye lehet (527. § /2/ bekezdés.) a tanács elnöke az eljárás felfüggesztése nélkül felhívhatja az ügyészt, hogy kíván-e indítványt tenni a tárgyalásnak a vádlott távollétében történő folytatására, és ezzel egyidejűleg elfogató parancsot bocsát ki.” Nem elegendő a vádemelést követően sem annak a ténynek az ismerete, hogy a vádlott ismeretlen helyen tartózkodik, szintén szükséges annak valószínűsítése, hogy a terhelt tudatosan vonja ki magát az eljárás alól, az igazságszolgáltatás akadályozásának céljával távozott ismeretlen helyre.

3. 527. § (3) bekezdése nem teszi kötelezővé az elfogatóparancs kibocsátását a vádemelést megelőzően, ezzel a terhelt elfogására irányuló intézkedések lehetőségét csökkenti. A XXIV. fejezet szerinti eljárás alkalmazása csak abban az esetben lehetséges, ha ezen eszközöket az eljáró hatóságok – jelen esetben az ügyész – a legteljesebb mértékben igénybe vették, és ennek ellenére nem biztosítható a terhelt jelenléte.

4. 527. § (5) bekezdés: „A terheltnek szóló idézést és értesítést, valamint a részére kézbesítendő határozatot és más iratot a védő részére kell kézbesíteni.” Ez a rendelkezés a terhelt védelemhez való jogát sérti, mivel az iratokat csak a védőnek rendeli kézbesíteni, ezáltal a terheltet elzárja az ellene folyó eljárásról való tudomásszerzéstől. Fokozott veszélyt jelent a lehetőség kizárása, amennyiben a terhelt nem hatalmazott meg védőt, így védelmét kirendelt védő látja el. Ezért szükséges nemcsak bírósági szakban (530. § /2/ bekezdés) hanem nyomó-

zati és vádemelési szakban is a hirdetményi úton történő kézbesítés. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem indokolt a nyomozó hatóság és az ügyész mentesítése a vádemelési szakban a hirdetményi kézbesítés kötelezettsége alól.

5. Be. 528. § (1) bekezdésének második mondatát a határozat kihirdetésének napjával semmisítette meg: „A bíróság az ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szemben az erre irányuló ügyész indítványra jár el. Ha az ügyész indítványozza az ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szembeni eljárást, a bíróság az eljárást 188. § (1) bekezdésének a) pontja alapján nem függesztheti fel. A magánvádló, illetőleg a pótmagánvádló az ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szemben a bírósági eljárást nem indítványozhatja. „Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés a bíróságot teljes mértékben megfosztja attól a jogától, hogy a terhelt távollétére tekintettel az eljárást felfüggeszse. Kizárja a bíróság mérlegelési jogosultságát arra vonatkozóan, hogy megalapozottan tud-e dönteni a terhelt személyes jelenléte, esetleges vallomása nélkül. Az AB. határozat következtében (a 2004.évi CXXXII. törvénynek köszönhetően) a hatályos szabályozás szerint az ügyészi indítvány esetében az eljáró bíróság mérlegelésén múlik, hogy az eljárást felfüggeszti, vagy azt a XXIV. Fejezet szerint lefolytatja.

A tanulmány zárásaként ismét Bárd Károly szavaival élnek, aki szerint: „Európában számos állam joga a vádlottra bízva, hogy részt kíván-e venni a tárgyaláson. Igaz, a választást rendszerint a kisebb súlyú bűncselekmények miatt indult eljárásokban engedélyezik. A perrendtartások többsége csak ilyenkor teszi lehetővé, hogy a bíróság eltekintsen a közvetlenség megismerési előnyeinek kiaknázásától; különbség csak abban van közöttük, hogy kisebb súlyú ügyekben milyen mértékű kivételt engednek a közvetlenség elve alól. A büntetőparancsot ismerő országokban elfogadják, hogy a közvetlenség egyáltalán nem érvényesül: a bíróság kizárólag a nyomozási iratokra alapozza döntését. A vádlott hozzájárulásával távollétében tartott tárgyaláson viszont a bíróság a közvetlenség nyújtotta előnyökről csak részben mond le.<sup>32</sup>

### Summary

*In my study I tried to give an overview about the place and historical development of „the procedure of the court against an absconding accused”. In the historical development I emphasised the next rules: The court shall proceed against the absconding the accused based on the motion of the prosecutor to this effect. If the prosecutor files a motion for holding the trial in the absence of the accused, the court may not suspend the*

<sup>32</sup> Bárd Károly: Tárgyalás a vádlott távollétében... 219. o.

*procedure pursuant to Section 188 (1) a). At the trial held in the absence of the accused, the presence of the prosecutor and the defence counsel shall be statutory. The indictment, the decisions, the summons and the notification shall be served on the accused by way of an announcement. The summons and notification addressed to the accused shall also be served on the defence counsel thereof.*

## **A NÜRNBERGI, A JUGOSZLÁV, ILLETVE A RUANDAI NEMZETKÖZI BÜNTETŐTÖRVÉNYSZÉKEK JOGHATÓSÁGA**

**SZABÓ ADRIENN\***

Jelen tanulmányom célja a legjelentősebb ad-hoc nemzetközi büntetőtörvény-székek joghatóságának összehasonlító jelleggel történő elemzése. Az ad-hoc jellegű nemzetközi büntetőtörvénysszékek joghatóságának tárgyalása során a nürnbergi, a jugoszláviai, illetve a ruandai törvénysszék statútumainak szentelek figyelmet. A három intézmény közös vonása abban áll, hogy mindegyiküket egy nemzetközi elemekkel tarkított konfliktust követően a bűnösök felelősségre vonása érdekében állították fel. Ezért ezeknek a bíróságoknak a joghatósága speciális – több szempontból is – ezeket a különleges vonásokat igyekszem elemezni. Ezek joghatóságát vagy közvetlenül egy nemzetközi szerződés keretében, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsa által de az univerzális joghatóság szellemében alakították ki. A joghatósági rendelkezések ezekben az statútumokban számos hasonlóságot hordoznak magukban, tekintettel arra a tényre, hogy a nemzetközi szokások ezen a téren is jelentős szerepet töltenek be, és mivel funkcionálisan ugyanolyan céllal jöttek létre. Felfedezhető azonban néhány eltérés is a fent említett rendelkezések között, amelyeknek okai az adott konfliktus speciális sajátosságaiban keresendők. A statútumok, alapvetően megkülönböztetnek területi, időbeli, személyi, illetve tárgyi joghatóságot, de ezeken a tényezőkön kívül meg kell határozniuk az egyes nemzeti bíróságokkal való együttműködésük, joghatósági konfliktus elkerülése érdekében az egymáshoz való viszonyukban meghatározó szabályokat. Mivel a bíróságok olyan deliktumok miatt állapíthatnak meg felelősséget – ugyan kissé eltérő cselekmények vonatkozásában és különböző terjedelemben –, amelyek a nemzetközi közösség egésze szempontjából minősülnek különösen veszélyesnek, és ezek megtorlása a nemzetközi szokásjog részét képezik az érintett államok, nem tekintik szuverenitásuk súlyos megsértésének, ezen ad-hoc ítélkező testületek működését. A megállapítás való-ságtartalmát igazolhatja a nemrégiben felállított, működését a közel múltban megkezdő Állandó Nemzetközi Büntetőbíróság. De igazolhatja még az a tény is, hogy e bíróságok működtetése nélkül is felelősségre vonhatóak lennének az e fórumok előtt megvádolt egyének az egyetemes büntetőhatalom elve alapján bármely állam által.

---

\* DR. SZABÓ ADRIENN

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

## Területi és időbeli joghatóságuk

Az ad-hoc nemzetközi törvényszékek esetében igen jellemző vonás a tér és az idő, ahol működnek, amelyben funkciójukat betöltik. Ebből következik, hogy ez szervezetenként jelentősen eltér egymástól szemben a joghatóságot befolyásoló egyéb tényezőktől. Így ennél a kérdéskörnél eltekintek az összehasonlító jellegű elemzéstől.

A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék területi joghatóságára vonatkozó rendelkezések különleges sajátosságot hordoznak magukban. A Törvényszék felállításának okaiban rejlik ez a tényező. A második világháború után a háborús bűnösök felelősségre vonására sor kerülhetett volna nemzeti bíróságok előtt is, ebben az esetben azonban számos elkövető vonatkozásában keletkezett volna joghatósági konfliktus abból adódóan, hogy az adott személyek cselekményei több állam területét érintették, különös tekintettel a főbűnösöknek tartott személyekre. Ezért, a Londoni Egyezmény rendelkezései szerint a Nemzetközi Törvényszék csak az olyan személyek esetén jár el, akiknek deliktumai, tettei nem köthetőek kizárólagosan egy állam területéhez az elkövetés helye szempontjából. Tehát nem határoz meg egy konkrét területet, mivel a felelősségre vonás alapjául szolgáló események egy jelentős mértékben nemzetközi jellegű konfliktusból származtak. Más volt a helyzet Jugoszlávia és Ruanda esetében. A jugoszláviai események kapcsán kezdetben még a konfliktus nemzetközi jellegét is vitatták, amely alapvetően fontos kérdés, a Törvényszéket felállító Biztonsági Tanács hatáskörének szempontjából. Az ENSZ Háborús Bűncselekmények Bizottsága azonban a konfliktust nemzetközinek minősítette, amely megalapozta a felállított Törvényszék joghatóságának alappilléreit is. A Biztonsági Tanács döntött a Büntető Törvényszék joghatóságának terjedelméről, amelyet a következő keretek között határozott meg: „A Nemzetközi Törvényszék területi joghatósága a volt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság területére terjed ki, beleértve annak szárazföldi területét, légterét és felségvizet.”<sup>1</sup>

Ez a meghatározás sokban hasonlít például a nemzeti szabályozásokban, így a magyarban is szokásos megfogalmazáshoz, amely alapján az államok a területi, illetve az utolsó fordulat vonatkozásában, a quasi területi elv alapján járnak el a jogrendjük megsértőivel szemben, függetlenül annak állampolgárságától.

---

<sup>1</sup> 1996. évi XXXIX. Törvény: a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

Ruanda esetében, az Alapokmány alkotói, az események jellegéhez igazodva, egy az előzőekben felvázolthoz képest szélesebb terjedelemben határozták meg a Törvényszék területi joghatóságát. Ez abban nyilvánult meg, hogy azt kiterjesztették a szomszédos államok területére, illetve az azok területén elkövetett cselekményekre is, abban az esetben, ha a deliktumok elkövetője ruandai állampolgár volt.

Az időbeli joghatóság kérdésében is jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a különböző, ad-hoc jellegű törvényszékek statútumainak rendelkezései között. A Nürnbergi Törvényszék Alapokmánya úgy fogalmaz, hogy azon cselekmények vonatkozásában rendelkezik a szerv eljárási jogosultsággal, amelyek a második világháborút megelőzően, vagy annak folyamán történtek.<sup>2</sup> Ez a rendelkezés is tükrözi az alapítók azon szándékát, hogy minél kevésbé kössék meg „saját kezüket” a joghatósági rendelkezések által annak érdekében, hogy a tengelyhatalmak oldalán felelős személyeket a legteljesebb személyi körben vonhassák felelősségre. Ez a szemlélet a Statútum minden joghatósági szabályában visszatükröződik, és példát mutatott a jövőre nézve is bátor megfogalmazásaival.

A volt Jugoszlávia területén elkövetett cselekményekkel kapcsolatban, az időbeli joghatóságra vonatkozóan, a Törvényszék Statútumában a következő rendelkezést találjuk: „A Nemzetközi Törvényszék időbeli joghatósága az 1991. január 1-jével kezdődő időszakra terjed ki.”<sup>3</sup> Ez alapján, a rendelkezés alapján látható, hogy a cél ebben az esetben is az adott konfliktus vonatkozásában a felelősségre vonás lehetőségeinek legszélesebb körben történő kimerítése. „Az időpont kijelölésekor három lehetőség jött számításba, 1991-en belül. Mind egy olyan eseményhez kapcsolódik, amely a volt Jugoszlávia felbomlását jelentették. 1991. június 25.: Horvátország és Szlovénia függetlenségének kikiáltása, 1991. június 27.: a Szövetségi hadsereg beavatkozása Szlovéniában és 1991. július 3.: a horvát szerb milícia közötti összecsapások. A Főtitkár mégis a január elseje mellett döntött, azzal indokolva választását, hogy ez a dátum nem kötődik egy eseményhez sem, és így nem hordoz magában arra utalást, hogy a konfliktus belsőnek vagy nemzetközinek tekintendő-e.”<sup>4</sup>

Ha valamelyik időpontot a fent említettek közül megjelölik a Statútum alkotói a joghatóság kezdeteként, az minden bizonnyal számos egyéb kérdést is

---

<sup>2</sup> Ez a gyakorlatban az 1933 és 1945 közötti időszakot jelentette, ez alapján felelősségre vonhatóak lettek volna az elkövetők a háborút megelőző faji üldöztetések, illetve azok következményei, a Kristályéjszaka miatt is. A Bíróság azonban végeredményben nem hozott ilyen tartalmú ítéletet.

<sup>3</sup> 1996. évi XXXIX. törvény: a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról

<sup>4</sup> Silek Rita: A jugoszláviai nemzetközi büntetőtörvényszék joghatósága, szervezete és eljárása. *Jogtudományi Közöny*, 53 (1998), 156-157. o.

felvetett volna. Egyrészt az adott eseményt jellemző etnikum domináns szerepe vitathatóvá tette volna az eljáró Törvényszék bűnösökkel szembeni fellépésben a teljes pártatlanság és függetlenség meglétét, illetve lehetetlenné tette volna a nyári hónapoknál korábban, a háborús konfliktussal szoros összefüggésben bekövetkezett, a Törvényszék joghatósága alá tartozó körben elkövetett deliktumok esetében az igazságszolgáltatást ez előtt a fórum előtt. A Törvényszék létrehozásával egy időben még javában zajlott a jugoszláv háború, így ebben az időpontban még nem volt értelme olyan rendelkezés beiktatásának, amely azt határozná meg, hogy a terület meddig gyakorolhat erre a konfliktusra alapozva joghatóságot a volt Jugoszlávia területén elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban. A létrehozást elfogadó 827. számú BT határozat ezért, erről a kérdéstről később rendezendőként emlékezik meg. Ma már ebben a kérdésben is született döntés.

Ruandában a régóta fennálló etnikai konfliktusok 1994 áprilisában kiújultak a hutuk és a tuszik között. A ruandai kormány maga kérte az ENSZ-től a humanitárius jog megsértőivel szembeni eljárást egy ad-hoc Törvényszék felállításának segítségével. A Biztonsági Tanácsban, ebben az időben nem állandó tagként képviseltette magát Ruanda is. Természetesen a képviselő jelentős szerepet töltött be a joghatósági rendelkezések magalkotásában is. Ebben az esetben szintén vita tárgyát képezte az időbeli joghatóság kérdése. Végeredményben, a létrehozásról szóló BT határozatban, az 1994. január 1. és 1994. december 31. közötti időintervallumot találhatjuk az időbeli joghatóság meghatározásaként. Az időbeli joghatóság meghatározása, mint az ad-hoc fórumok esetében láthatjuk nem egyszerű feladat, kihívást jelent az alapítók számára. Meg kell határozni egy olyan reális időintervallumot, amely időszakban elkövetett cselekmények kapcsán felléphet a bíróság. Természetesen egyetlen konfliktus kapcsán sem lehet pontosan megállapítani, a látenciából is következően, azt az időpontot, amikor az első humanitárius jogba, így a Törvényszék Statútumában meghatározott deliktumainak tényállásaiba ütköző cselekmény megtörténik az adott területen. A felelősség ebben a kérdéskörben azért is jelentős, mert a nemzetközi közösség egészének az az érdeke, hogy az ilyen cselekményekben bűnös elkövetők minél szélesebb körben nyerjék el „méltó” büntetésüket. Láthatjuk, hogy ezekben az esetekben inkább tágabb megfogalmazásokat alkalmaznak annak érdekében, hogy ilyen tényezők ne béníthassák meg a Törvényszék „küldetésének” teljesítését.

### **Személyi joghatóságuk**

Az ad- hoc nemzetközi büntetőtörvényszékek, mint azt a korábbiakban már említettem, egy-egy meghatározott konfliktus kapcsán felmerült felelősségi kérdések tisztázása érdekében jöttek létre. Ez a megállapítás már tükrözi a személyi

joghatóságban is megmutatkozó jellegzetességet, mely szerint egy adott, konkrétan meghatározott, jól körülhatárolható alancsoport vonatkozásában kell a bíróságok Statútumainak rendelkezéseit alkalmazni.

A Nürnbergi Törvényszéket a második világháborút követően, a Tengelyhatalmak oldalán részt vett háborús főbűnösök megbüntetése érdekében hozták létre. Ez a megközelítés jelentős mértékű egyoldalúságot tükröz, amely bizonyos szempontból érthető, de ész érvekkel ellenezhető. Ez a Törvényszék azonban első sorban a politika irányításával jött létre és kezdte meg működését, ami az objektivitás sérelmével járt. A Statútum 6. cikke alapján a bíróság eljárhat természetes személyekkel szemben, elismeri az egyén büntetőjogi felelősségét. Ami azonban, ebben a kérdésben, eltérést jelent – a Tokiói Törvényszék esetében is – a későbbi ad-hoc jellegű törvényszékek alapokmányainak rendelkezéseitől, az az, hogy a Statútum 9. cikke alapján: „Egy csoport vagy szervezet egyik tagja elleni eljárásban a Törvényszék – olyan cselekményekkel kapcsolatban, mely miatt a vádlottat elítélik – kimondhatja, hogy az a csoport vagy szervezet, melynek a vádlott tagja volt bűnös szervezet.”<sup>5</sup> Ez alapján, a rendelkezés alapján a Törvényszék, az egyén felelősségre vonásán keresztül igyekszik a bűnös szervezetek felelősségét is megállapítani, mégpedig egyfajta szubszidiárius jelleggel, a kollektív felelősség felvetése nélkül. A Statútum vonatkozó rendelkezése, az érintett csoportok, és szervezetek sokszínűsége miatt értelmezi tágan a szóba jöhető testületek körét. Ennek oka az volt, hogy elkerülje annak lehetőségét, hogy a védelem esetleg a jogilag nem pontosan megfogalmazott szervezeti jellegre hivatkozással valamely bűnös testület kimentését érhesse el. Ez a megfogalmazás magában foglalja azokat az állami, illetőleg attól független politikai vagy fegyveres testületeket, amelyeknek valamely tagját, a Statútum rendelkezései által meghatározott valamely bűncselekmény vonatkozásában, bűnösnek találták. A Törvényszék a gyakorlatban, rádió közlemény útján tudatta a közvéleménnyel, ha egy csoport, vagy szervezet ellen érkezett indítvány és ebben az esetben lehetőséget biztosított, az ezekben a testületekben egyébként érintett személyek számára, hogy megvédjék annak érdekkörét, bizonyítsák „tisztaságát”.

Abban az esetben, „ha az eljárók úgy értékelték, hogy egy adott tanú, kizárólag demagóg, a fasiszta” szellemet tovább támogató előadást kívánna a nyilvánosság előtt tartani, megtagadták tőle a meghallgatáson való részvételét. Ha ennek megállapítására nem került sor, az illető bebizonyíthatta magának a szervezetnek, vagy csoportnak az ártatlanságát, illetőleg azt is, hogy ő nem vett részt

<sup>5</sup> Feldmájér Lea: A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék. *Collega*, 12/1999-1/2000, 43. o.



az adott testületben, illetve, „hogy ő maga nem vett részt semmilyen büntett elkövetésében, vagy kilépett belőle, mihelyt felismerte annak bűnös célját.”<sup>6</sup>

Egyebekben a személyi joghatóság a háború főbűnöseiként értékelt természetes személyek felelősségre vonásának lehetőségét szorgalmazta, csakúgy, mint a későbbi ad- hoc törvényszékek. Jugoszlávia esetében. „A Főtitkár 1993. május 3-án nyújtotta be jelentését a BT-nek, mely a Törvényszék alapításának indoklását, Alapokmányát és annak magyarázatát tartalmazta. A Főtitkár jelentésében a BT határozataira hivatkozik, melyek a humanitárius nemzetközi jogot sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetését írja elő, és ez értelmezése szerint csak a természetes személyek felelősségre vonását jelenti.”<sup>7</sup>

Ezek a megállapítások vonatkoznak a Ruandai Törvényszék joghatóságára is azzal a különbséggel, hogy az utóbbi testület Alapokmányának preambuluma tartalmaz egy speciális körül határolást a felelősségre vonható személyek vonatkozásában. Ez alapján „a Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére”<sup>8</sup> jött létre az intézmény. Ebbe a körbe tartoznak tehát azok a ruandai állampolgárok, akik akár belföldön akár valamely szomszédos államban hajtottak végre ilyen tettet, illetve azok a nem ruandai állampolgárok, akik Ruandában követtek el ilyen cselekményt.

### Az egyének büntetőjogi felelőssége

Az egyén büntetőjogi felelősségének<sup>9</sup> kérdése az ad-hoc Törvényszékek kapcsán alapvető fontossággal bír a joghatósági kérdések szempontjából. Ennek oka,

<sup>6</sup> Uo. 44. o.

<sup>7</sup> Silek Rita: A jugoszláviai nemzetközi büntetőtörvényszék joghatósága... 152., 156. o.

<sup>8</sup> 1999. évi CI. törvény: Az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról

<sup>9</sup> „1. Az, aki az ezen Alapokmány 2-5. Cikkeiben meghatározott bűncselekményt megtervezte, arra más felbujtott, elkövetésére parancsot adott, elkövette, vagy egyéb módon a megtervezéséhez, előkészítéséhez vagy végrehajtásához segítséget nyújtott, egyénileg felelős a bűncselekményért.

2. A terheltet hivatalos tisztsége, még állam- vagy kormányfői, vagy felelős kormányzati tisztsége sem menti fel a büntetőjogi felelősség alól, és nem szolgálhat a büntetést enyhítő körülményként.

3. Az a tény, hogy az ezen Alapokmány 2-5. Cikkeiben meghatározott bármely cselekményt alárendelt követte el, nem menti fel az előjáróját a büntetőjogi felelősség alól, ha tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy az alárendeltje ilyen cselekmények elkövetésére készül, vagy azt már véghez-

hogy a minél szélesebb körű felelősségre vonás érdekében az egyes államok joghatóságának évszázadok alatt kialakított elveivel szakítva, kiszélesítették a nemzetközi Törvényszékek jogosultságát és olyan felelősséget kizáró okokat hagytak figyelmen kívül a Statútumok, amelyek korábban sőt a mai napig is a nemzeti eljárásokban megkérdőjelezhetetlennek bizonyultak.

Már a Nürnbergi Törvényszék alapokmánya is egyértelműen rögzíti az elkövető hivatalos minőségének irrelevanciáját. A későbbiekben a Tokiói Törvényszék még azzal is kiegészítette az előbbieken felvázoltakat, hogy az egyén felelőssége állami és politikai szerepétől függetlenül az emberiség ellen elkövetett bűncselekmények vonatkozásában akkor is fennáll, ha az az állam, ahol hivatalos funkciót tölt be nem tagja, illetve aláírja az e bűncselekmények körét kijelölő nemzetközi dokumentumoknak. Eddig a pontig a nemzetközi szokásjogban egyértelműen érvényesült a diplomáciai mentesség intézménye az arra jogosultak vonatkozásában, ami a nemzeti eljárásokban máig feltétlenül érvényre jut. Egy szuverén állam tehát nem vonhat felelősségre olyan személyt - hivatali ideje alatt -, akit a szokásjog alapján megillet ez a privilégium, tekintet nélkül az elkövetett cselekménytárgyi súlyára és mibenlétére. Ebből természetesen számos nemzetközi konfliktus származik, amelyből kiemelném a Belgium – Kongó ügyet. Amely esetben *ius cogens* cselekmények elkövetőjével szemben hivatali pozíciója miatt nem kezdeményezhettek nemzeti bíróságok eljárást. A Nemzetközi Törvényszékek esetében, legyen szó azoknak állandó vagy ad-hoc megnyilvánulásairól, ez a tényező soha nem jelentett kizáró okot a felelősségre vonások szempontjából.

Egy másik ehhez hasonló, korábbiakban igen népszerű és jól bevált kimentési okot szüntet meg ezeknek a fórumok megjelenése, melynek lényege az volt, hogy az elkövető a felelősségre vonás során arra hivatkozott, hogy a bűncselekmények elkövetése során előljárója parancsára cselekedett. Ez esetben sem mentesülhet az illető a Nemzetközi Törvényszékek Alapokmányainak megfelelő rendelkezései értelmében, de ilyenkor, amennyiben úgy igazságos, az eljáró szerv e tényezőt mentő körülményként figyelembe veheti, míg a hivatalos minőségre hivatkozás esetében erre sincs lehetőség. „Ma neves nemzetközi jogászok a nemzetközi joganyagot vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a pa-

vitte, és az előjáró elmulasztotta megtenni a szükséges és indokolt intézkedéseket az ilyen cselekmények megelőzésére vagy az elkövetők megbüntetésére.

4. Az a tény, hogy a terhelt a Kormány vagy az előjáró parancsának megfelelően cselekedett, nem menti fel őt a büntetőjogi felelősség alól, de figyelembe vehető enyhítő körülményként, ha a Nemzetközi Törvényszék megítélése szerint az igazságosság ezt kívánja.”

1996. évi XXXIX. törvény: a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

rancs teljesítés, mint kimentési okot csupán akkor fogadja el a jog, ha az elkövető életét közvetlenül fenyegető kényszer hatására cselekedett.”<sup>10</sup>

A Nürnbergi Törvényszék Alapokmánya a felelősség kapcsán még azt is rögzíti, hogy azok a „kezdeményezők, szervezők, felbujtók és résztvevők, akik a... bűncselekmények bármelyikének közös tervezésében, vagy erre irányuló összeesküvésben közreműködtek, nem csupán saját tetteikért, hanem mindazokért a cselekményekért is felelősek, melyeket bárki egy ilyen közös terv végrehajtása során elkövetett.”<sup>11</sup>

A jugoszláv és a ruandai események után felállított szervek másképpen fogalmazznak. Ezekben a Statútumokban, a bűncselekmény tervezője, a felbujtó, illetve a parancsot kiadó személy és az elkövető, illetve a bűnsegéd – ideértve a finanszírozásban segítséget nyújtókat is – felelősségét hangsúlyozza az egyéni felelősségre vonatkozó passzusok első pontja. Mindkét esetben a harmadik pont szabályozza azt az esetet, amikor az előljáró „tudta vagy tudnia kellett volna”, hogy az alá rendelt beosztottja az Alapokmányokban meghatározott cselekményeket elkövette, vagy ezekre, illetve ezek valamelyikére, előkészületet valósított meg. Ilyen esetekben az előljáró köteles megtenni a „szükséges és indokolt intézkedéseket”, ellenben felelősséggel tartozik alárendeltje cselekményéért. „Azok is kötelesek a jogsértéseket megszüntetni és az elkövetőket megbüntetni, akik egy terület felett megszálló vagy végrehajtó hatalommal bírnak, még ha az elkövetők nem is az ő katonai vagy igazgatási hatósága alá tartoznak.”<sup>12</sup>

## Tárgyi joghatóság

Ebben a kérdéskörben igyekszem átfogó képet nyújtani, az ad-hoc törvényszékek kapcsán azokról a deliktumokról, amelyek a joghatóságuk alá tartoztak. Mint azt mindegyik Törvényszék Alapokmánya rögzíti, olyan bűncselekményekről van szó, amelyek a nemzetközi humanitárius jog szabályait súlyosan sértő cselekményeket kriminalizálnak és büntetnek. Ezek olyan cselekmények, amelyek pönalizációját a nemzetközi szokásjog *ius cogens*-ként kezeli. A nemzeti szabályozások megállapítják, az ilyen deliktumok univerzális büntetőhatalom elve alapján történő büntethetőségét, és azt, hogy ezek a cselekmények soha nem évülnek el.

Ezen a téren a Törvényszékek joghatósági rendelkezései között nem sok eltérés mutatkozik, de természetesen minden esetben tükröződik az adott konfliktus sajátosságaiból következő differencia. A nemzetközi jogi bűncselekmények: kiemelkedő súlyú cselekmények, amelyek az elkövetés helyétől és az el-

<sup>10</sup> Feldmájer Lea: A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék... 44. o

<sup>11</sup> *Uo.* 44. o

<sup>12</sup> Silek Rita: A jugoszláviai nemzetközi büntetőtörvényszék joghatósága... 156. o.

követő állampolgárságától függetlenül az emberiség érdekeit sértik vagy veszélyeztetik. Ebben az esetben a felelősség közvetlenül a nemzetközi jog alapján beállhat. Az emberiség elleni bűncselekmények általában a nemzetközi jogi deliktumok körébe tartozó cselekményeket öleli fel. A nemzetközi közjog elleni bűncselekménynek minősülnek mindazok a jogellenes cselekmények, mulasztások, amelyeket a nemzetközi szokásjog, vagy multilaterális szerződések bűncselekménynek minősítenek, és amelyek kapcsán vagy a belső állami bíróságok vagy a nemzetközi büntetőbíróságok adott esetben mindkettőnek egymást kiegészítő, vagy egymással konkuráló joghatósága érvényesül.

A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Alapokmányának 6. cikke a deliktumok három kategóriáját különbözteti meg: a) béke elleni bűncselekmények, b) háborús bűncselekmények, c) emberiség elleni bűncselekmények.

A Nürnbergi Törvényszék felállítására idején még nem léteztek az 1949-es Genfi Egyezmények, így a testületet felállító győztes nagyhatalmak a nemzetközi szokásjogra, illetve az azt rögzítő, kodifikáló nemzetközi egyezményekre támaszkodhatott. A Statútum alapján béke elleni bűncselekménynek minősül: „Agresszív háború vagy nemzetközi szerződések, biztosítékok, megállapodások megsértését jelenthető háború irányítása előkészítése, kirobbantása, vagy folytatása vagy a megelőző tettek bármelyikének végrehajtására irányuló összeesküvésben vagy kidolgozott tervben való részvétel.”<sup>13</sup>

Ezzel a kategóriával kapcsolatban, ehelyütt kiemelendő, hogy korábban a nemzetközi jog nem fogalmazta meg az agressziót, mint nemzetközi jogi bűncselekményt. Ebben a tekintetben tehát felmerült az a probléma, hogy a Nürnbergi Törvényszék a nullum crimen sine lege elv áttörése mellett gyakorolt joghatóságot egy bizonyos cselekmény felett. Ez az eset is valóban jelentette az elv áttörését, amelyet a felelősök azzal indokoltak, hogy a nemzetközi jog folyamatos fejlődése képen ez a kategória már létezik és a Londoni Egyezmény, ezt csak rögzíti, hiszen a nemzetközi jog forrásai között megtalálhatjuk a civilizált nemzetek által elfogadott általános jogelveket is, amelyek a tényállás körébe tartozó cselekményeket kétség kívül már az elkövetéskor is elítélendőnek tartották. A második kategória a háború szokásainak megsértését jelentő deliktumokat tartalmazza. A Statútum rendelkezései e tekintetben, első sorban az 1899-es és az 1907-es hágai hadijogi egyezményekre támaszkodnak. Ide tartoznak: „A megszállt területek lakosságának megölése, kényszermunkára vagy bármi más célra történő deportálása, a rossz bánásmód, a hadifogyók vagy a tengeri háború foglyainak megölése vagy velük való rossz bánásmód, a túszok kivégzése, a

<sup>13</sup> Nguyen Quoc Dihn – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 314. o.

köz- vagy a magánvagyon fosztogatása, a városok vagy falvak ok nélküli elpusztítása, a parancsoló katonai szükséglet nélküli rombolás.”<sup>14</sup>

Az utolsó kategóriába az emberiség elleni bűncselekményeket (crime against humanity) rögzítik. Ide tartoznak: „A háború előtt vagy alatt a polgári lakosság megölése, kiirtása, rabszolgává alacsonyítása, deportálása, vagy bármely másellene irányuló embertelen aktus vagy politikai, vallási okból történő üldözés, amennyiben ezen aktusokat vagy üldözéseket – attól függetlenül, hogy az elkövetés szerinti országban a belső jog megsértését jelentették-e – a Bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmény folyamánként vagy azzal összefüggésben követték el.”<sup>15</sup> Ebben a kategóriában a Törvényszék külön kiemeli, hogy nincs tekintettel az absztrakt kettős inkrimináció követelményére. Ezeknek a kategóriáknak a rögzítése a jövőre nézve példaként szolgált a hasonló céllal létrejövő Nemzetközi Törvényszékeknek, és a nemzetköz jogi deliktumok kapcsán újra fellendítette a közösség érdeklődését. Nem jött létre egységes büntető kódex, ellenben számos olyan nemzetközi egyezmény született ezután, amely egyéb bűncselekményeket rögzített. Mivel a következő ad-hoc Törvényszék létrehozásáig csaknem egy fél évszázad telt el, a nemzetközi jog olyan fejlődésen ment keresztül ezen a területen, amelyet az új Statútumnak rögzítenie kellett, annak érdekében, hogy feladatát megfelelően elláthassa. A legfontosabb jogforrások ebben az esetben az 1949. augusztus 12-én kelt genfi egyezmények, az 1907-es hágai egyezmény, illetve az 1948-as genocídium-egyezmény szabályai voltak. A Statútum a nemzetközi szokásjog joganyagára épít, így nem sérti a nullum crimen sine lege elvét sem, mivel a cselekményeket már az elkövetésük időpontjában – függetlenül a Törvényszék időbeli joghatóságától – bűncselekménynek tekintjük.<sup>16</sup> A 2. cikk, mint ahogyan az abban szövegszerűen is megjelenik,

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> A volt Jugoszlávia területén elkövetett nemzetközi jogi bűncselekményeket a Bíróság Statútuma a következő körben rendeli büntetni:

„2. Cikk

Az 1949. évi Genfi Egyezmények súlyos megsértése

A Nemzetközi Törvényszék jogosult arra, hogy eljárást folytasson olyan személyek ellen, akik súlyosan megsértik az 1949. augusztus 12-én kelt Genfi Egyezmények rendelkezéseit, vagy arra parancsot adnak, mégpedig a vonatkozó Genfi Egyezmény rendelkezései által védett személyek és vagyontárgyak ellen irányuló alábbi cselekményekkel:

- a) szándékos emberölés,
- b) kínzás vagy embertelen bánásmód, ideértve a biológiai kísérleteket is,
- c) szenvedés vagy súlyos testi vagy lelki károsodás szándékos okozása,
- d) a vagyontárgyaknak a katonai szükségletek által nem indokolt, jogtalanul és önkényesen véghezvitt elpusztítása és eltulajdonítása,
- e) hadifogolyoknak vagy polgári személyeknek az ellenséges haderő szolgálatába kényszerítése,

f) hadifogoly vagy polgári személy szándékos megfosztása a pártatlan és szabályszerű tárgyaláshoz való jogtól,

g) polgári személy jogellenes kitoloncolása, vagy elszállítása, vagy jogellenes bebörtönzése,

h) polgári személyek túszul ejtése.

### 3. Cikk

A háború jogának és szokásainak megsértése

A Nemzetközi Törvényszék jogosult arra, hogy eljárást folytasson olyan személyek ellen, akik megsértik a háború jogát és szokásait. Az ilyen jellegű szabályszegés magában foglalja, de nem korlátozódik kizárólag

a) vegyi vagy olyan fegyverek alkalmazására, melyeket sürgősen szennyezés okozására fejlesztettek ki,

b) nagyvárosok, városok és falvak önkényes lerombolására, vagy a katonai szükségletek által nem indokolt pusztítására,

c) védelem nélküli városok, falvak, lakóhelyek vagy épületek bármilyen eszközzel történő támadására vagy bombázására,

d) a vallási, jótékonyági és oktatási, a művészeti és tudományos célokra rendelt intézmények, történelmi emlékek, műtárgyak és tudományos termékek elkobzására, lerombolására vagy szándékos megkárosítására,

e) a köz- és magántulajdon fosztogatására.

### 4. Cikk

Népirtás

1. A Nemzetközi Törvényszék jogosult arra, hogy eljárást folytasson olyan személyek ellen, akik az ezen Cikk 2. pontjában meghatározott népirtást vagy az ezen Cikk 3. pontjában felsorolt egyéb cselekményeket követik el.

2. A népirtás a következő cselekmények bármelyikének valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését jelenti:

a) a csoport tagjainak megölése,

b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása,

c) a csoportra megfontolva oly életfeltételek ráerőszakolása, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése,

d) oly intézkedések tétele, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása,

e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele.

3. Büntetendők a következő cselekmények:

a) népirtás,

b) népirtás elkövetésére irányuló szövetkezés,

c) közvetlen és nyilvános felbujtás népirtás elkövetésére,

d) népirtás elkövetésének kísérlete,

e) népirtásban való bűnrészesség.

### 5. Cikk

Emberiesség elleni bűncselekmények

A Nemzetközi Törvényszék jogosult arra, hogy eljárást folytasson olyan személyek ellen, akik felelősek a következő, nemzetközi vagy belső, fegyveres konfliktus során elkövetett, a polgári lakosság ellen irányuló bűncselekményekért:

a) emberölés,

b) kiirtás,

c) leigázás,

d) kitoloncolás,

e) bebörtönzés,

az 1949-es Genfi Egyezmények rendelkezéseire támaszkodik. Helyenként szó szerint veszi át annak megfogalmazásait a pontosság érdekében. Ebben a kategóriában, első sorban, a fegyveres összeütközésekben védett személyekkel szemben megkövetelt bánásmódra utal az Alapokmány. A harmadik cikkben található háborús bűncselekményeket a IV. Hágai Egyezményből veszi át a Statútum. A deliktumok felsorolása azonban a Törvényszék Alapokmányában nem taxatív jelleggel történik. A negyedik cikkben található genocídium, mint nemzetközi jogi bűncselekmény új elemet jelent az ad-hoc Törvényszékek Statútumaiban. A bűncselekmény fogalmát az 1948-as Genocídium Egyezmény adta meg. „Az ENSZ Nemzetközi Bírósága a Genocídium Egyezményhez fűzött fenntartások ügyében hozott tanácsadó véleményében (1951. május 28.) megerősítette, hogy az Egyezmény elvei olyan elvek, melyeket a civilizált nemzetek és minden államot köt, egyezményi kötelezettség nélkül is. Ez a megerősítés mind a bűncselekmény definíciójára, mind, pedig az elkövető egyéni felelősségére vonatkozik... A népirtás bűncselekményének bizonyítását nehezíti, hogy ehhez a csoport elpusztításának szándékát is igazolni kell... A népirtás mind háború mind béke idején elkövethető bűncselekmény, nem szükséges bizonyítani, hogy az elkövető valamely állam nevében járt el.”<sup>17</sup>

Az ötödik cikkben szabályozott emberiség elleni cselekmények köre a Nürnbergi Törvényszék Statútumához képest a legkevesebbet változott. Az ebbe a körbe tartozó deliktumok nagy részét már a fent említett alapokmány is jól rögzítette. A Jugoszláv „Törvényszék Alapokmánya mégis inkább a Szövetséges Ellenőrző Tanács 10. számú törvényének a nürnberginél tágabban meghatározott 2. cikkét követi, amely a négy megszálló hatalom bírósági eljárásának volt az alapja a nürnbergi per után.”<sup>18</sup>

A Jugoszláv Statútum vonatkozó rendelkezése tartalmazza a fegyveres konfliktus során való elkövetést követelményét, a tényállási elemek között, ugyanakkor szövetszerűen is jelzi, hogy nincs tekintettel annak belső vagy nemzetközi jellegére, illetve e deliktumoknak a polgári lakosság ellen kell irányulniuk. A büntetendő cselekmények felsorolása ebben az esetben sem taxatív jellegű. Az utolsó (i) pontban) az egyéb embertelen cselekményeket említi az Alapokmány. A Bíróság eljárása során többek között a Tadic-ügyben felmerültek joghatósággal kapcsolatos kérdések is a védelem oldaláról. Ehelyütt, azt a szempontot kell felvázolnom, mely szerint a Nemzetközi Törvényszéknek nincs jog-

f) kínzás,

g) nemi erőszak,

h) politikai, faji, vallási alapon való üldözés,

i) egyéb embertelen cselekmények.”<sup>16</sup>

<sup>17</sup> Silek Rita: A jugoszláviai nemzetközi büntetőtörvényszék joghatósága... 155. o.

<sup>18</sup> Uo.

hatósága a Statútum 2, 3, illetve 5, cikke esetében, mivel a törvényszék csak nemzetközi konfliktus esetében állapíthatja meg ezeket a cselekményeket, belső harc miatt nem. „A Fellebbviteli Tanács mindenekelőtt leszögezte, hogy a cselekményeket fegyveres összeütközés során követték el. A tanács ez után megállapította, hogy a konfliktus államon belül is nemzetközi vonással rendelkezett, a Biztonsági Tanács, pedig pontosan ezért a Törvényszék tárgyi joghatóságát úgy kívánta meghatározni, hogy az amilyen mértékben csak lehetséges az államon belüli és a nemzetközi konfliktusokra is kiterjedjen. Ennek értelmében a Tanács megállapította, hogy az Alapokmány a genfi egyezmények megsértéséről szóló 2. cikke csak nemzetközi fegyveres konfliktus fennállása esetén alkalmazható. A Háború jogának és szokásainak megsértésével foglalkozó 3. cikk olyan általános klauzula, amelynek az a feladata, hogy a humanitárius jogsértéseket felölelje, amelyek nem tartoznak az Alapokmány többi cikkének körébe. Tehát a harmadik cikket, attól függetlenül lehet alkalmazni, hogy államon belüli vagy nemzetközi konfliktusról van szó. Az emberiség elleni bűncselekményekkel foglalkozó 5. cikkel kapcsolatban a Fellebbviteli Tanács megállapította, hogy a nemzetközi szokásjog régóta fennálló szabálya, hogy az emberiség elleni bűncselekményeknek nem kell nemzetközi fegyveres konfliktushoz kapcsolódnuk.”<sup>19</sup>

A ruandai törvényszék tárgyi joghatóságával kapcsolatban leszögezhetjük, hogy az, mint a Statútum egésze mintaként veszi a jugoszláv alapokmány vonatkozó rendelkezéseit. A különbségek a konfliktus eltérő jellegéből adódnak. Tekintettel arra, hogy Ruandában gyakorlatilag egy etnikum, a tuszik kiirtására, teljes megsemmisítésére tettek kísérletet az elkövetők, a legfontosabb tényállásnak a felelősségre vonás szempontjából a genocídium nemzetközi jogi deliktum tényállását tartották a létrehozók. Az Arushai Nemzetközi Törvényszék Statútumában így a tárgyi joghatóság kérdéskörében első helyen találjuk a népiirtást. Ezen kívül természetesen felelősségre kívánták vonni az emberiség elleni bűncselekmények elkövetőit is ezért a legteljesebb felelősségre vonás érdekében a harmadik cikkbe átemelték a jugoszláv törvényszék Statútumának ötödik cikkében foglaltakat. A Ruandai Törvényszék Alapokmányának negyedik cikke, azonban eltérést mutat – a konfliktus jellegéből adódóan – az eddigiektől: „4. Cikk: A Genfi Egyezmények közös 3. Cikkének és a II. Kiegészítő Jegyzőkönyvének megsértése. A Ruandai Nemzetközi Törvényszék jogosult eljárni olyan személyek ellen, akik a háború áldozatainak védelméről szóló 1949. augusztus 12-i, Genfi Egyezmények közös 3. Cikkét, valamint az 1977. június 8-i II. Kiegészítő Jegyzőkönyvet súlyosan megsértik, illetve megsértését elrendel-

<sup>19</sup> Jeney Petra: Szemelvények a Jugoszlávia területén elkövetett a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék joggyakorlatából. Nagy Bodizsár, Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv* (dokumentumok, szemelvények). Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 846-847. o.



ték. Ezen jogsértések magukban foglalják, de nem korlátozódnak kizárólag a következő cselekményekre:

- a) személyek élete, egészsége valamint testi és lelki épsége elleni bűncselekmények, különösen emberölés, illetve kegyetlen bánásmód, úgy mint kínzás, testcsonkítás vagy bármilyen jellegű testi büntetés;
- b) kollektív büntetések;
- c) túszszedés;
- d) terrorista cselekmények;
- e) az emberi méltóság elleni cselekmények, különösen a megalázó és lealacsonyító bánásmód, erőszakos közösülés, kikényszerített prostitúció és bármilyen erőszakos nemi bűncselekmény;
- f) fosztogatás;
- g) büntetések kiszabása és kivégzések végrehajtása szabályszerűen létrehozott, a civilizált nemzetek által elengedhetetlennek minősített bírói garanciákkal rendelkező bíróság által kihirdetett előzetes ítélet nélkül;
- h) a felsorolt bűncselekmények elkövetésével való fenyegetés.”<sup>20</sup>

Az 1949-es genfi egyezmények közös harmadik cikkelye egyértelműen a nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések esetében rögzíti a védett személyek körét, illetve a velük való bánásmód minimum standardjait. Az 1977-es második kiegészítő jegyzőkönyv, pedig ugyanilyen nem nemzetközi jellegű konfliktusokra vonatkoztatva foglalja össze a nemzetközi jog szabályait. Mint ahogyan az már a személyi joghatóság elemzése során is kiderült, ez a törvényszék kizárólag azokat a személyeket kívánják felelősségre vonni, akik Ruanda területen sértették meg súlyosan a nemzetközi humanitárius jogot, illetve azokat a ruandai állampolgárokat, akik a szomszédos államok területén követtek el ilyen cselekményeket. Mivel ezt a konfliktust nem tekintették nemzetközi jellegű konfliktusnak, a törvényszék joghatóságának alapját a ruandai kormány alávetése alapozta meg igazán, miután tisztázták és rögzítették a szűkre szabott tárgyi joghatóság terjedelmét.

<sup>20</sup> 1999. évi CI. törvény az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

## **A Törvényesékek viszonya a nemzeti bíróságokkal és a non bis in idem elvének érvényesülése a Statútumokban**

A Nürnbergi Törvényesék esetében a területi joghatóság kapcsán szóltam már a Londoni Egyezményben található megoldásról, mely szerint a bíróság joghatósága alá, csak az olyan személyekkel kapcsolatos eljárás tartozik, akik a cselekményüket nem egy meghatározott állam területéhez kapcsoltnak követték el. Minden más esetben az érintett terület nemzeti bírósága jogosult az elkövetővel szemben eljárni. Abban az esetben, ha a Törvényesék megállapította valamely csoport vagy szervezet bűnös jellegét a saját eljárásában, akkor a Londoni Egyezmény aláírói közé tartozó államok nemzeti bíróságai az adott szervezet vagy csoport tagja ellen, a területén elkövetett bűncselekmény miatt eljárást indíthatnak. Ebben az esetben a Nürnbergi Törvényesék döntését a csoport vagy szervezet bűnösségét illetően az aláíró államok igazságszolgáltatási szervei kötelesek elfogadni. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy a háborús főbűnösök kerüljenek első sorban a Nemzetközi Törvényesék elé, de a többi bűnös se maradjon felelősségre vonás nélkül. Az már egy segítséget adhat az adott nemzeti hatóságnak, illetve bíróságnak, ha tudják, az elkövető egy ilyen szervezetnek tagja, vagy egyéb módon résztvevője volt, ahhoz köze volt, és ezek után szuverén joga eldönteni, hogy indít-e eljárást az adott személlyel szemben vagy sem. „A 11. cikk értelmében, ha valamely személyt a Törvényesék csak a bűnös csoport vagy szervezetben való részvételért ítélte e, úgy őt a nemzeti, katonai vagy megszállási bíróság ezen felül és ettől függetlenül más bűncselekményért is felelősségre vonhatja és ezért rá a Törvényesék ítéletétől független és annak mértékéhez hozzáadódó ítéletet róhat ki.”<sup>21</sup>

A többszöri eljárás tilalma azonban a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényesék Alapokmányában is megtalálható. Eszerint, abban az esetben, ha a Törvényesék a fent említetteken kívül, tehát nem csak a bűnös csoportban vagy szervezetben való részvétel miatt ítéli el a vádlottat, akkor a nemzeti bíróságok már semmi képen sem járhatnak el vele szemben a bűncselekmény miatt, még akkor sem, ha utóbb ki derül, hogy területi alapon őket illette volna a joghatóság gyakorlásának lehetősége.

A fent említett joghatósági szabályoktól eltérő eljárásra is akadt példa a második világháború bűnösseivel szemben, mégpedig az univerzalitás elvére hivatkozva.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Feldmájer Lea: A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényesék... 44. o.

<sup>22</sup> Az Eichmann eset leírása: Adolf Eichmann magas rangú SS tiszt volt, aki központi szerepet játszott főleg a német, lengyel, magyar zsidók üldözésnek megtervezésében és végrehajtásában. A második világháború végén Argentínába szökött, ahol álnéven élt és dolgozott egészen 1960-ig, amikor is izraeli ügynökök elrabolták Argentína panaszt tett a Biztonsági Tanácsnál azon a címen,

A jugoszláv törvényszék statútuma kilencedik cikkelyének a párhuzamos joghatóság címet adták az alkotók. Ezek, illetve a következő passzusban található, a többszöri eljárásra vonatkozó szabályok, azonos lényegű szöveggel szerepelnek a ruandai törvényszék alapokmányában is. A párhuzamos joghatóság lehetővé teszi a nemzeti bíróságok azonos joghatósági körben történő fellépését az elkövetőkkel szemben, de ezt a jogosultságot mindkét esetben az alapokmányok az adott nemzetközi törvényszék elsőbbségének rögzítés útján korlátozzák. Ez az elsőbbség nem csak az eljárások megindítása esetén érvényesül, hanem lehetőséget ad a nemzetközi bíróságok számára, hogy a nemzeti eljárás bármely szakaszában elvegyék az ügyet az eljáró fórumtól, és abban ők hozzanak végső döntést. A jugoszláv törvényszék mag alkotta meg eljárási és végrehajtási szabályait, melyben rögzítette, mely esetekben él az elsőbbségével. „A joghatóság átengedését a Törvényszék a következő esetekben kérelmezi:

- a) ha a szóban forgó cselekményt a nemzeti hatóságok vagy a bíróság köztörvényes bűncselekménynek minősítik,
- b) ha az eljárás során a pártatlanság és a függetlenség nincs biztosítva, illetve az eljárás azért folyik, hogy a vádlottat mentesítsék a nemzetközi büntetőjogi felelősség alól, vagy az ügyet nem folytatják a kellő gondossággal,
- c) ha az ügy szoros összefüggésben áll vagy egyébként érint olyan lényeges ténybeli vagy jogi kérdéseket, melyek vizsgálata a Törvényszék-re tartozik.”<sup>23</sup>

Ebben a rendelkezésben is kizárólag az a törekvés látszik megnyilvánulni, amely a legteljesebb felelősségre vonást tűzi ki célul, és ennek érdekében veszi ki a lehetőséget az esetlegesen elfogult nemzeti igazságszolgáltatási szervek kezéből, akik a fent említett módszerek segítségével támogatást nyújthatnak az elkövetőnek a büntetés alól való kibújáshoz. Az átkért ügyek esetében az átvétel idejéig a nemzeti fórumok által hozott határozatok a Törvényszéket nem kötik,

A Tadic-ügyben a védelem a joghatóság megalapozottságának vitatása kapcsán arra is hivatkozott, hogy a Törvényszék sérti Bosznia-Hercegovina, mint az elkövető állampolgársága szerinti állam, illetve Németország, mint a fogva tartó állam, az univerzalitás elve alapján eljárást indított állam joghatóságát. A Fellebbviteli Tanács ezeket a próbálkozásokat elutasította, mivel a belső joghatóságba történő beavatkozástól ilyen egyetemes érdekeket sértő esetekben el kell tekinteni és ennek a két állam ellenkezés nélkül alá is vetette magát. A

hogy Izrael nyíltan megsértette a szuverenitását. Argentína – miután Izrael elismerte a hibát – nem követelte Eichmann visszatérését, így bíróság elé állították a „zsidó nép földjén” és a náci kollaboránsokra vonatkozó törvény alapján halálra is ítélték. Eichmann 1962 májusában fel is akasztották, ő volt az egyetlen, akit valaha formálisan kivégezt az izraeli állam.

<sup>23</sup> Silek Rita: A Jugoszláviai nemzetközi büntető törvényszék joghatósága... 157. o.

Törvényszéket a volt Jugoszlávia területén a humanitárius nemzetközi jogot súlyosan sértő személyek felelősségre vonása, a velük szembeni független és pártatlan eljárás érdekében hozták létre, ezért nem is vonták el a vádlottat törvényes bírától.

A többszöri eljárás tilalma alapján, ha a Nemzetközi Törvényszék már elbírálta egy adott elkövető, adott cselekményét, emiatt a deliktum miatt őt nemzeti bíróság nem vonhatja újra felelősségre, nem állíthatják emiatt bíróság elé. Abban az esetben, ha erre mégis sor kerülne, az Első fokú Tanács indokolt kérelemben jelzi a problémát az adott nemzeti bíróságnak. Ha erre a jelzésre az adott igazságszolgáltatási szerv nem reagál, a Törvényszék a Biztonsági Tanács segítségét kérheti a konfliktus rendezésére. A nemzeti bíróság által felelősségre vont személlyel szemben azonban ismételten eljárhat a Nemzetközi Törvényszék, ha az elkövetővel szemben az eljárás nem volt megfelelő:

- „a) azt a cselekményt, amelyért bíróság elé állították, köztörvényes bűncselekménynek minősítették; vagy
- b) a nemzeti bíróság eljárása nem volt pártatlan vagy független, azt azzal a céllal folytatták le, hogy megvédjék a terheltet a nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonástól, vagy az ügyben a felelősségre vonás nem volt a bűncselekmény súlyának megfelelő.”<sup>24</sup>

Az idézett cikk utolsó pontja azonban kötelezővé teszi a Törvényszék számára a nemzeti bíróság által már kiszabott, illetve az addig letöltött büntetés mértékének figyelembe vételét. Az ilyen ad-hoc jellegű törvényszékek nem működhetnének hatékonyan a szuverén államok megfelelő együttműködése nélkül. Ezekben az esetekben ugyanis az univerzalitás elve alapján őket megillető joghatóságról le kell mondaniuk. „A törvényszékek rendelkezéseinek való engedelmisség és végrehajtásuk kötelezettsége, a legtöbb országot arra kényszeríti, hogy törvényhozás útján lehetővé tegye olyan utasítások végrehajtását, amit egyébként nemzeti joga nem engedne meg.”<sup>25</sup>

Magyarország esetében is ez a helyzet. Mi mind a két legutóbbi ad-hoc Törvényszék alapokmányát törvénnyel hirdettük ki, ellenkező esetben ütközött volna a magyar büntető joghatósági szabályokkal a Bíróság esetleges eljárása. Az ilyen meghatározott konfliktusra létrehozott bíróságokat azonban számos

---

<sup>24</sup> 1999. évi CI. törvény az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényeszek Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról

<sup>25</sup> Silek Rita: A Jugoszláviai nemzetközi büntető törvényeszek joghatósága... 157. o.

kritika érte és éri ma is. A Nürnbergi Törvényszék eljárása kapcsán még ma is heves viták dúlnak, mert azt sokan a győztesek játszótérének tekintették, melynek célja a megtorlás színházi körülményekbe ágyazott eljárás keretében. A jugoszláv törvényszék esetében annak sok szempontból kísérleti jelleg nyújtott lehetőséget a vitára, kezdve a felállításának jogszerűségétől, annak ugyancsak egyoldalúságával bezárólag. A ruandai törvényszék kapcsán, pedig leszögezhetjük, nem biztos, hogy a főbűnösök jártak rosszabbul azzal, hogy egy nemzetközi jellegű törvényszék előtt feletek bűneikért, hiszen akiket a nemzeti bíróságok előtt vontak felelősségre, egészen más fogvatatási körülményekkel, igazságszolgáltatási szakemberekkel és főleg ítéletekkel találkozhattak.

### Irodalomjegyzék

- Feldmájer Lea: A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék. *Collega*, 12/1999-1/2000.
- Irk Albert: *A nemzetközi bűncselekmény és a Nemzetközi Büntetőbíróság eszméje*. Pallas Irod. És Nyomdai R.-T., Budapest, 1933.
- Jeney Petra: Szemelvények a Jugoszlávia területén elkövetett a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék joggyakorlatából. In: Nagy Bodizsár, Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv* (dokumentumok, szemelvények). Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- Kemenszky Ágnes: Háborús bűnösök felelősségre vonása az egykori Jugoszláviában, Ruandában és Sierra Leonében. Az ad hoc büntetőbíróságok gyakorlata. *Acta Humana*, N° 46-47, 2002, 47-64. o.
- Nguyen Quoc Dihn – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- Silek Rita: A jugoszláviai nemzetközi büntetőtörvényszék joghatósága, szervezete és eljárása. *Jogtudományi Közlöny*, 53 (1998) 5.

### Jurisdiction of ad hoc criminal tribunals

#### Summary

*The goal of this paper is to demonstrate the most important rules in connection with criminal jurisdiction of some ad hoc international criminal tribunals. I am dealing with the Nuremberg Trial, with the Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia and with the Statue of the International*

*Criminal Tribunal for Rwanda. The aim is to find the basic similar rules and on the other side to show the main differences between them. This comparison is applicable to examining international tendencies in the prosecution of persons responsible for crimes against humanity until the establishment of the International Criminal Court. I am attending to their territorial and temporal jurisdiction, their personal jurisdiction and then I am dealing with the individual criminal responsibility and the crimes. In the last part of the paper, I am summarizing the basic rules in connection with the relation of national courts and ad hoc tribunals and the principle of non bis in idem.*

## AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG LÉTREJÖTTE, FELADATAI ÉS HATÁSKÖREI

BETLEJNÉ SKUREK RITA\*

### 1. Bevezető gondolatok

Ahhoz, hogy a címet kifejtjük az integrációból kell kiindulnunk. Az *integráció fogalma*: különböző önálló politikai, gazdasági, szervezeti egységek összevonását, egyesítését, egységes cselekvést jelent – ez a legáltalánosabb meghatározása.<sup>1</sup> Az európai integráción belül két ellentétes irányzat szerepel:

- önálló egység megteremtése iránti igény,
- és az egyesítés megvalósításának az igénye.

A fent említett irányzatokból az vonható le, hogy az integráció azt jelenti, hogy hatalommegosztás jön létre az eredetileg különálló, független egységek és az új integrált közösségek között: Mely csak úgy valósulhat meg, ha egyetértés van a hatáskörök megosztásának a kérdésében. Az 1945 utáni európai integráció fejlődését két ellentéti irányzat határozza meg. Ez a két irányzat a *föderalizmus és a funkcionalizmus*.<sup>2</sup>

A második világháború után a *föderalizmus* bontogatta szárnyait, melynek általános meggyőződése volt, hogy szükségszerű az európai integráció megteremtése. A *föderalizmus* alapgondolata az volt, hogy a hagyományos nemzetállam elavult intézményét, meg kell szüntetni, mely jelentené az első igazi lépést az európai integráció felé: Ki kell alakítani egy föderációs intézményrendszert, ahol a politikai döntéshozatal három szinten folyna:

- szupranacionális szinten ( mely az összes tagállam érdekét képviselné),
- nemzeti autonómia szintjén (mely a tagállamok belügyének intézését irányítaná),
- szubnacionális szint (mely regionális – térségi autonómiát teremtené meg).

A föderalisták jogi-politikai-alkotmányjogi rendszer alapján képelték el az európai integrációt. A föderalista alapelvek az integrációról:

- szubszidiaritás elve,

---

\* DR. BETLEJNÉ DR. SKUREK RITA  
doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Bödy Pál: *Az Európai Unió: Integráció és intézmények*. Miskolc, 1999, 3. o.

<sup>2</sup> Uo. 4-5. o.

- jogrendszer elve,
- többség kormányzatának elve,
- polgári jogok elve.

A másik irányzat a *funkcionalizmus*, mely annyiban volt azonos a föderalizmus-sal, hogy mindkettőnek a célja az európai integráció megteremtése egy föderális intézményrendszer keretében. A különbség viszont az, hogy a funkcionalizmus egy fokozatos folyamatot képzel el, mely a gazdasági-gazdaságpolitikai kérdések rendelkezésére helyezi a súlypontot. Az európai integráció gyakorlati megvalósítása nagy befolyást gyakorolt az elméleti irányzatokra. A föderalizmuson és a funkcionalizmuson belül további modellek, elemzések alakultak ki. Ilyen újítások voltak a *neo-föderalizmus*, *neo-funkcionalizmus*. Mely elv az európai integrációban érvényesült hatáskörök működésének rendszerét vizsgálják. Mindezen irányzatokat felváltotta egy a *többszintű kormányzás néven ismerté vált elmélet*. Ezen elmélet kapcsolódik a *neo-föderalista* irányzatához. Az elmélet az Európai Unió kormányzati rendszerét három különböző típusra bontja:

- hagyományosan értelmezett történelmi döntéshozatali rendszer,
- a rendszerszintű döntésrendszerre,
- a középszintű döntési rendszerre.

Ezen rendszerek egymástól különböznek, melyek a következőkkel támaszthatók alá: a történelmi döntéshozatali rendszer, melynek alapvető jellemzője a nemzeti kormányok közötti ellentétek egyeztetésére.<sup>3</sup> A rendszerszintű döntésrendszer a közösségi intézményrendszer működését jelenti, melynek a szerkezete, eljárása egy új típusú kormányzati rendszert jelenít meg. A középszintű döntési rendszer keretében egy sokszintű kapcsolatrendszer alakul ki, mely szervesen beépül a közösségi kormányzati és gazdaságpolitikai szervezetbe. Az általam említett elméletek segítenek megvalósítani az integrációt, és elkötelezettséget éreznek az integráció létrehozására.

## 2. A második világháború hatás az európai integrációra

A világháborút követő időszakban a politikai gondolkodás középpontjában az *európai egység gondolat* állt. A háború alatt és előtt kialakult irányzatok az európai egységben jelölték meg a háború utáni kialakulandó politikai rendszer elsődleges feladatát. Az ellenállási mozgalmak politikai programot készítettek, s elvetették a nemzet állam gondolatát. A politikai céljuk pedig az *Egyesült Európa* volt.

<sup>3</sup> Farkas Beáta – Várnay Ernő: *Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába*. JATE, Szeged, 1999.



Erre irányuló első nyilatkozat 1941-ben közzétett Neutotene manifesztó volt, melyet Altiero Spinelli fogalmazott meg. Ez alapján tartották meg 1944-ben a genfi konferenciát, ahol egy részletesen kidolgozott javaslatot tettek közzé. A javaslat javasolta egy föderális európai alkotmány elfogadását, mely szerint egy nemzetek feletti kormányzat irányítandó az európai államrendszert, melyet még európai hadsereg és egy európai bíróság egészítene ki. A javaslat óriási sikert ért el, és azt gondolták, hogy ennek alapján fog létrejönni az európai közösség államrendszere.<sup>4</sup>

A második világháború után létrejött szervezetek a föderalista program megvalósítását támasztották alá (Marshall-segély, OEEC, Európai Tanács, BENELUX vámunió, Nyugat-Európai Unió). 1946 szeptemberében Winston Churchill a zürichi egyetemen tartott híres beszédében, az Európai Egyesült Államok létrehozására szólított fel. A következő kijelentést tette még: „Az európai család újraelakítása során az első lépés a Franciaország és Németország közötti partneri viszony létrehozása.”<sup>5</sup> A világháború után a két nagyhatalom Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok ellentétes politikája, jelentős befolyást gyakorolt az európai integrációra is. Akivel a hidegháború során megszakadt a kapcsolat Nyugat- és Kelet-Európa között, így eltérő politikai és gazdasági rendszerek jöttek létre. Európában elsődleges feladat volt az amerikai segélyprogramra. Sőt ki kell emelni azt, hogy a brit kormány nem csatlakozott az európai egységmozgalomhoz, pedig a gazdasági együttműködés kell, hogy megvalósítsa az európai integráció első lépését.

### 3. Bizottság megalakulása, működésének első állomásai

A Bizottság egy *szupranacionális szerv*, mely létrehozása szorosan összefügg azzal, hogy a világháborút követően az újjáformálódó Európában vezető szerepet talált magának Franciaország és Németország.<sup>6</sup> Az 1950-es években Franciaország szorongatott helyzetbe jutott, mivel Németország gyorsabb fejlődénekk indult gazdaságilag, másrészt az Egyesült Államok óriási nyomást gyakorolt Németországra. Az USA ezért a francia megszállása alatt álló Ruhr- és Saarvidék visszaadását követelte Franciaországtól, mely területek a német gazdaság motorját jelentették. Melyből a kiutat Jean Monnet látta ki az európai integráció atyja. Cél volt egy nemzetek fölötti *Főhatóság* megalakulása, mely a probléma megoldására jelentett kulcsot. A Monnet által kidolgozott javaslatot 1950. május 9-én Robert Schuman francia külügyminiszter jelentette be, hogy a vitatott terület és iparágakat egy a tagállamoktól független szakmai bürokratikus szerv a

<sup>4</sup> Bódy Pál: Az Európai Unió... 14. o.

<sup>5</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 32. o.

<sup>6</sup> Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 275. o.

Főhatóság irányítása alá vonják. *Ez a Főhatóság a mai Európai Bizottság jogelődje.*

A Schuman nyilatkozatban említett első európai integrációs szervezet Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK) létrehozása volt. Az ESZAK 1952-es megalakulása során belga-luxemburg követelésre olyan szervet is létrehoztak a Főhatóság mellett, mely a Közösség tagállamainak a kormányát is megjeleníti, mely nem más, mint a Tanács.<sup>7</sup> A Főhatóság, a szerződés céljainak végrehajtásáról gondoskodott. A Főhatóság a tagállamok kormányai által kinevezett kilenc független tagból állt. A Főhatóság első elnöke Jean Monet volt. A Főhatóság mely a tagállamoktól független volt, mégis a tagállamokra kötelező döntéshozatali jogosultsággal rendelkezett. Így a tagállamok szuverenitásának korlátozása révén egy államok feletti szupranacionális szerv keletkezett. A Főhatóság jogkörét a Miniszteri Tanács Gyűlés is csak ellenőrző, illetve véleménynyilvánító szerepet kap a Főhatósággal szemben. A Főhatóság szupranacionális döntéshozó szerv, mely egy domináns szerep, mellyel szemben technokrata és demokratikus legitimációval alig bír.

A Montánunió létrehozásával megvalósult az európai integráció első intézményrendszere (nemzetek feletti intézmény) valamint kialakult azaz eljárás, amely alapján több tagállam támogatásával döntést lehet hozni egy közös nemzetek feletti stratégia céljából. Ezen folyamat biztosítani tudta az integráció folyamatosságát, és állandóságát. 1954-ben Jean Monet pozíciója feladására készült. Majd 1958-ban létrehozták az EGK és az Euratom szerveket. A Római Szerződések különbséget tettek az Intézmények és véleménynyilvánító szereppel felruházott Gazdasági és Szociális Tanács között. A közösség feladatainak az ellátásáért a következő intézmények feleltek, de csak hatáskörükön belül kötelesek eljárni:

- Közgyűlés,
- Tanács,
- Bizottság,
- Bíróság.

A Bizottság főbb feladatai a következők voltak a szerződés szerint: figyelemmel kíséri a Szerződés, és az intézmények döntéseinek megvalósulását, ha szükséges ahhoz ajánlásokat, véleményeket fogadhat el, önálló döntési jogkörrel is rendelkezik, és részt vesz a döntések kialakításában. A Tanács az általa megalkotott jogszabályok végrehajtása tekintetében ad hoc hatáskört delegálhat a Bizottságra. Fontos viszont kiemelnünk azt, hogy a Bizottság kevesebb önállósággal rendelkezik a döntéshozatalban, és ezen rendszer is inkább már kormányközi, mint szupranacionális.

---

<sup>7</sup> Vármay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga...* 32. o.

A fentiekben tárgyalt három Közösség egy ideig párhuzamos intézményekkel dolgozott mígnem 1965-ben egy egyesülési szerződésben egyesítették az intézményeket. A szerződés 1967-es hatálybalépése után jogi értelemben is megalakult az egységes bizottság, melyen az európai Unióban Európai Bizottságnak nevezünk.

De Gaulle francia tábornok az európai integráció gondolatát kormányközi irányba terelte, mely a Bizottság szerepét is nagyban érintette. Mely azzal támasztható alá, hogy De Gaulle minden áron meg akarta akadályozni, hogy a Bizottság úgy viselkedjen, mint egy szuverén állam kormányzati apparátusa. Ezért folyamatosan harcolt a Bizottság akkori elnökével Walter Hallsteinnel, aki a szerv szupranacionális jellegét kívánta erősíteni. 1965-ben a Bizottságot politikai sarokba szorított, mert a Bizottság a mezőgazdasági támogatások tervezését összekötötte a költségvetés finanszírozása módjának átalakításával, és ezért a Bizottságot megdorgálták, és új magatartási szabályokat írtak elő számára, mely egy időre megtörte a Bizottság politikai lendületét. Ezen állapot Hallstein bukásáig tartott.<sup>8</sup>

### 3.1. A Delores Bizottságtól máig

Delores 1995-ig volt a Bizottság elnöke, mely periódus új korszakot jelentett a Bizottság számára. A Bizottság ezen időszak alatt jelentős hatást tudott gyakorolni az integráció fejlődésére, mely nem igazán aratott nagy sikert főleg a brit kormány körében. 1985-ben Delores az egységes európai piac megteremtését célzó programot terjesztett elő, mely közel 300 irányelv elfogadását célozta meg és 1992-höz kötötte az egységes piac megteremtését. A Bizottság nem csak végig vitte a tervét, hanem a Bíróság segítségével a nemzeti végrehajtást is biztosítva volt. A Bizottság a Delores I. és II. költségvetési tervek alapján a Közösség költségvetését hosszú távra megalapozták, és a Bizottság mindezek mellett míg a közös források újraelosztásában is fontos szerephez jutott.

A Római Szerződés Maastrichtban történő módosítása új hatáskört adott a Bizottságnak. A három pilléres rendszer bevezetésével az volt a cél, hogy bizonyos témaköröket kormányközi hatáskörbe kívántak tartani. Ezen törekvés ellentétes volt a Bizottságéval, mivel ő egységes szervezetet szeretett volna elérni. A birminghami és az edinburgi Európai Tanács ülésén a Bizottság hatáskörét csökkentették. Például a Parlament részt vesz a Bizottság kinevezési eljárásában, a Parlament a Bizottságot javaslat készítésére kérheti fel. Delores azt indítványozta az EFTA államok tagfelvételi tárgyalásait amit az EU ellenezett, míg a kelet- és közép európai országok felé való nyitást pedig azért is engedélyezték.

<sup>8</sup> Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika...* 259-262. o.

Delores a periódusa végén már a kollégiumok testületen belül is feszültséget szított, így egyre kevesebben voltak hajlandók elfogadni elképzeléseit.

A Bizottság pozíciója az 1995-re viszonylag ismét szilárd marad, köszönhető a dán népszavazás sikerének, a Maastrichti Szerződés ratifikációjának a befejeződésének, valamint annak, hogy a Delores féle II. költségvetési terv pozitív eredménnyel zárult. Delorest Jacques Santer követte, kinek a jelszava a „*kevesebbet de biztosabban*”. Ezen Bizottság ismét a tagállamok határozták meg a fejlődés fő irányát, bár a bizottsági apparátus továbbra is jelentős szerepet kapott a döntések előkészítésében és végrehajtásában. A Santer-féle Bizottság legjelentősebb alkotása az „Agenda 2000” program kidolgozása volt, mely az Európai Unió 2007-ig szóló költségvetését tartalmazta. Ezen korszak további jelentős lépései voltak még az Amszterdami szerződéshez vezető megállapodás kérdése, és az EMU harmadik szakaszának megindításában is jelentős szerephez játszott. Santer megkísérelte később a Bizottság teljes belső reformját, mely érdekében a következő lépéseket tette:

- hatékony menedzsment (SEM 2000),
- személyzeti politika modernizációja (MAP 2000),
- holnap Bizottsága (DECODE).

A Bizottság mélypontjának időszaka is a Santer féle Bizottsághoz kötődik, ugyanis 1999-ben az Európai Parlament a teljes 20 fős kollégiumi testületet idő előtti lemondásra kényszerítette, mivel a Bizottságot különböző politikai viszásságokkal vádolta. Mindezen törekvés nemcsak a Bizottság, hanem az Európai Unió fejlődésére is hátrányosan hatottak.

1999-ben a kölni Európai Tanács ülésén Romano Prodi-t az olasz kormányfőt választották meg elnöknek, akiben a reményt látták, de ez a pozitív visszhang hamar lankadni látszott. Mivel sok bírálat érte szakmai felkészültségét, és politikai érzékét is. Bár a Prodi vezette Bizottságnak azért vannak előnyei is mint például az Európai Unió bővítésére, a Fehér könyv a kormányzásáról melyet 2001. márciusában fogadtak el. AS Bizottság 2002-re 6. prioritást fogalmazott meg ezek közül négy jelentős:

- az euro bevezetése,
- fenntartható fejlődés elősegítése,
- fejlesztési együttműködést,
- mediterrán térségekkel kapcsolatos politika erősítését.

### 3.2. *Hogyan néz ki ma a Bizottság*

A Bizottság az Európai Közösségek központi szerve. A Bizottság fontos szerepet játszott az integrációban ezért az *európai integráció motorjának* is szokták nevezni. A Bizottság nemzetek fölötti jellegű (*szupranacionális*) szerv, ki a közös-

ségi érdekeket és politikákat testesíti meg. A nemzeti bürokráciánál lényegesebb feladatai: a döntési és kezdeményezési hatáskör, és kevesebb szerepet kap a politikák és a jogszabályok végrehajtásában.

A Bizottság fogalmának meghatározására két álláspont alakult ki: a) A kvázi kormányyszerűen kis létszámú testület más néven *kollégium*. A kollégium jelenleg a tagállamok által jelölt 20 bizottságból áll. Biztos mindig a tagállam állampolgára lehet csak, és ugyanabból a tagállamból 2-nél több biztos nem származhat. Az 5 nagy tagállam 2-2 biztost, a többi tagállam 1-1 bizottsági tagot jelölhet. A biztosokat kettős személyiség jellemzi:

- egyrészt az apparátusának politikai vezetője,
- másrészt köztisztviselő.

A biztost a tagállamnak kormányai jelölik, de függetlenként látja el a feladatait. b) A kormányzati apparátus, mely jelenleg 20 ezer, de egyes adatok szerint 30 ezer főt számláló szervezet más néven a *Bizottság Szolgálatai*.

A Nizzai Szerződés értelmében nagyfokú változás indul majd meg a Kollégium összetételében mely 2 lépcsőben valósul majd meg. Ennek keretében az 5 nagy tagállam lemondott a második biztos jelölésének jogáról. Így valamennyi tagország 1-1 biztost jelölhet addig míg a csatlakozó tagországok számára el nem éri a 27-et. A biztosokat az egyenlőség és a rotáció rendszerében fogják választani, az egy tagállam egy biztos jelölt alapján.

A Bizottságot egy kvázi kormányzati apparátus szolgálja ki. A Bizottság élén az elnök áll. Az elnök a politikai és stratégiai iránytű, ő határozza meg a munka fő irányvonalait, befolyásolja a munkastílust, valamint a többi szervekhez való viszonyát. A Nizzai szerződéssel tovább erősödött az elnök szerepe, hatáskörébe tartozik ezentúl a belső szervezeti felépítés kiépítésére ő osztja szét a feladatokat, felelősségi köröket, sőt határozhat átalakításokról, újraelosztásokról. A Bizottságnak alelnökei is vannak, számuk mindig változó, melyet a Nizzai Szerződés annyiban módosított, hogy az elnök hatáskörébe utalta az alelnök jelölésének kérdését.

A Biztosok nemcsak politikailag, hanem szervezetileg és felelnek az általuk felügyelt politikákért. Minden Biztos saját kabinettel is rendelkezik. Mindent az indokolja, hogy a Szolgálatok és a Főigazgatóságok számára nem egyezik meg a biztoséval, ezért 1-1 biztos több főigazgatóságot /egységet is vezet. A Bizottság munkáját támogatják. A Szolgálatok elsősorban adminisztratív-technikai szempontból nyújtanak segítséget a Bizottságnak. A Szolgálaton belül is vannak Általános Szolgálatok és Belső Szolgálatok melyek tovább kisebb szervezeti egységekre tagozódnak.

A Főigazgatóságok a Bizottság munkáját érdemben segítik: döntések előkészítésére, döntéshozatalom való közreműködés, döntések végrehajtása, koordináció és ellenőrzés. A Főigazgatóságok is további egységekre tagozódnak:

Politikák és Külkapcsolatok. A Főigazgatóságok igazgatóságokra, az igazgatóságok pedig osztályokra tagozódnak. A hivatali szerveket és a biztosokat valamint a biztosok munkájának támogatásában jelentős szerepet tölt be a biztosok közvetlen munkatársaiból fellépő *kabinetek*. A kabinet tagjait a biztos nevezi ki. A kabinet tagjai kisebb számban a biztos tagállamból választják, nagyobb számban ma már bizottsági köztisztviselők közül kerülnek ki. A kabinetfőnök nemzetisége megegyezik a biztoséval, de a helyettesének már más nemzetiségűnek kell lenni. A kabinetek feladatai:

- a hivatali szervezet és biztosak közötti kapcsolattartás,
- a biztos döntéseinek előkészítése,
- a biztosok közötti koordináció,
- a biztosok nyilvános szerepléseinek támogatása szervezése,
- a jelölő tagállammal való kapcsolattartás.

#### 4. Az Európai Bizottság feladatai és hatásköre

Elmondhatjuk azt, hogy az Európai Unión belül nem valósul meg klasszikus értelemben a hatalmi ágak elválasztása – jogalkotási- végrehajtási – igazgatási. Mivel a Bizottság egyszerre lát el jogalkotási – jogalkalmazási és végrehajtó, sőt egyes területeken például a versenyjog igazságszolgáltatási feladatot is ellát. Sokszor mondják azt, hogy a Bizottság a Közösség „kormánya”, de ez nem tévesztendő össze a felelős kormány jelzőjével, mivel a Bizottság a kormányzati tevékenység egy részét látja csak el, és az eszköztára sem egyeztethető össze egy felelős kormányéval. Mindezekből az vonható le, hogy a Bizottság nagyobb szerepet tölt be a jogalkotásba és kisebbet a végrehajtásban.<sup>9</sup>

Az EK Szerződés 211. cikke értelmében a Bizottság feladata: „A közös piac működésének és fejlődésének biztosítása céljából a Bizottság:

- biztosítja hogy a jelen Szerződés rendelkezései,<sup>10</sup> valamint az intézmények által a jelen Szerződés alapján hozott rendelkezések betartassanak,
- ha azt a Bizottság szükségesnek tartja, vagy a jelen Szerződés kifejezetten előírja a jelen szerződés körébe tartozó ügyekben javaslatot tesz, illetve véleményt nyilvánít,
- saját döntési hatáskörrel rendelkezik, továbbá a jelen Szerződésben foglaltak szerint közreműködik a Tanács és az Európai Parlament aktusainak megalkotásában,
- gyakorolja azokat a hatásköröket, amelyeket a Tanács az általa alkotott szabályok végrehajtása céljából ráruház.”

<sup>9</sup> Uo. 275. o.

<sup>10</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga...* 82. o.

A fent említett feladatokat, hatásköröket a Bizottság az első pillér vonatkozásában látja el, mivel a második és a harmadik pillér lényegesen kevesebb feladatot ruház a Bizottságra.<sup>11</sup> A Bizottság alapvetően három fő feladatot lát el:

- jogszabályok kezdeményezése, jogalkotás
- a szerződések őre
- végrehajtja az uniós politikákat, döntéseket, de fontos még megemlítenünk néhány funkciót a közös pénzügyek kezelését, külkapcsolatok vitele.

A Bizottság feladatai közül a legkiemelkedőbb, hogy ügyel a közösségi jog, pontosan az Alapszerződések és az intézmények által alkotott jog betartására. A Bizottság a közössége jog megsértésének kiküszöbölése érdekében (EK 226-228. és 230. cikk) keresetindítási joggal rendelkezik a tagállamokkal, intézményekkel szemben, sőt szankcionálási jogkörrel is rendelkezik. A Bizottság nem csak formális, hanem informális vagy nem jogi eszközökkel is élhet.

Általánosan elfogadott álláspont szerint a Bizottság hatáskörét öt csoportba soroljuk: kezdeményezési, adminisztratív, normatív, közvetítői, irányítási és képviseleti hatáskörök. A Bizottság teljes monopóliumot élvez a *jogszabály kezdeményezés* terén. A Bizottság kezdeményezésének irányai:

- stratégiai célkitűzések az integráció továbbfejlesztésére, elmélyítésére. /deklaratív jellegű célok/
- jogi aktus kibocsátásának kezdeményezése a Tanácsnál. A Tanács saját maga kezdeményezésére, az Európai Bizottság javaslata hiányában nem bocsáthat ki jogi aktust. A Bizottság monopóliumot élvez ezen kérdéskörben.
- A közösségi politikák megvalósítása, figyelemmel kísérése, és a fejlődési irány kijelölése.
- Az Unió költségvetési javaslatának elkészítése és a Tanács, Parlament elé történő benyújtása.<sup>12</sup>

A fent említett hatáskörök közül az egyik legjelentősebb a jogi aktus kibocsátásának kezdeményezése. Ezzel kapcsolatban meg kell említenünk azt is, hogy ezt a feladatát a Bizottság az első pillér vonatkozásában látja el, mivel a második és a harmadik pillér estében a tagállamokkal együtt kezdeményezhetik a Tanácsnál a jogi aktusokat.<sup>13</sup> A döntéshozatal az Európai Unióban mindig működőképes volt, és mindig biztosítani tudta az integráció hatékonyságát.<sup>14</sup> Az Európai Unió döntéshozatali eljárásában a Bizottság – Tanács – Parlament kap szerepet. A kezdeti időszakban a Bizottság kizárólag előkészítő jellegű, a Tanács pedig döntéshozó tevékenységet látott el. Az elmúlt években azonban az Európai Par-

<sup>11</sup> *Közigazgatási jog 4. Európai közigazgatás.* Virtuóz Kiadó, Budapest, 2005, 35. o.

<sup>12</sup> *Uo.* 36. o.

<sup>13</sup> Torma András: *Európai Közigazgatás Régiók Önkormányzatok.* Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001, 76. o.

<sup>14</sup> *Az Európai Unió intézményei.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1998.

lament egyre több jogosítványt harcolt ki magának a döntéshozatalban, ahol bizonyos körben közvetlenül vesz részt, míg más esetben van befolyásolási lehetősége is. Az Unió döntéshozatala az első pillér szerint a következő: a Bizottságé a kezdeményező szerep, a Bizottság javaslatáról a Parlament bevonása és megalkotása után a Tanács dönt. Így tehát a három legfontosabb közösségi intézmény a Bizottság – Tanács – Parlament közös munkájának eredményeképpen születnek meg a közös döntések, és így valósul meg a közösségi jogalkotás.<sup>15</sup>

A Római szerződés életbelépése után a döntési hatáskört, a tagállamok kormányait tömörítő Tanács kapta, a Bizottság pedig kezdeményező, és végrehajtó feladatokat látott el. A szerződés 211. cikke nagyobb mozgásteret adott a Bizottságnak, mivel a Bizottság átvehet hatásköröket tagállamoktól, ha a Tanács erre felhatalmazást ad. Például a versenypolitikai területén a Bizottságnak döntési autonómiája van, valamint a közös mezőgazdasági politika megvalósításában és végrehajtásában is jelentős döntési mechanizmussal rendelkezik.<sup>16</sup> A Luxemburgi Kompromisszum után a Bizottság szerepe a javaslatételben a kezdeményezésben, és az előkészítésben teljesedett ki. Tanácsközpontú modell érvényesül összességében, melyben a Bizottságnak döntés-előkészítő szerep jut, míg a Tanácsban kerül sor a javaslatok végső megtárgyalására.

A Bizottság konkrét feladata a javaslatok konkrét szövegének előkészítése és beterjesztése, mely párosul azzal is, hogy a Bizottság javaslatát a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja, sőt a közösségi jogszabályt a Bizottság bármikor visszavonhatja, ha azt észleli, hogy a készülő közösségi jogszabályban számára elfogadhatatlan változást kívánnak elérni. A Bizottság képviselői folyamatosan figyelemmel kísérik, hogy milyen irányú változásokat kívánnak eszközölni a tagállamok, ilyenkor a Bizottságnak joga van visszavonni a kezdeményezést, ha nem ért egyet a változtatásokkal. Ilyen esetekben nem is születik jogszabály. A Bizottságtól függ az is, hogy milyen irányba indul el a döntés- és a jogszabály kezdeményezés.

Mint már a fentiekben utaltam rá a Bizottság kezdeményezéseit csak egyhangúan lehet módosítani, illetve a számára nem megfelelő irányú változtatások esetén visszavonhatja tervezetét – tehát kvázi – egyetértési jogot kap a közösségi jogalkotás területén, melyhez rugalmasság is párosul.<sup>17</sup> A Bizottság minden évben cselekvési programot készít, hogy felsorolja azokat a konkrét jogalkotási javaslatokat, amelyeket az adott évben elő kíván terjeszteni. A Bizottságot azt integráció motorjának is szokták nevezni, mivel a fentiekben említ-

---

<sup>15</sup> Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 202. o.

<sup>16</sup> *Uo.* 204. o.

<sup>17</sup> Kalas Tibor – Petrő Rita: *Az Európai Unió jogrendszere közigazgatási nézőpontból*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.



tett kezdeményezési hatáskörön kívül jelentős stratégiai koncepciók kidolgozásával is kiérdemelte ezen jelzöt. (Ilyen stratégiai koncepció volt a Fehér Könyv, Agenda 2000.) A Bizottság az *adminisztratív hatásköre* keretében az EU mindhárom pillérében valósít meg tagállami és a közösségi érdekeket. Ezen hatáskör keretében kezeli a Strukturális Alapokat Kohéziós Alapokat, valamint ellenőrzi a pénzeszközök felhasználását.

A harmadik hatásköre a *normatív jellegű hatáskör*, mely keretében jogi aktust bocsáthat ki, és gondoskodik a közösségi jog védelméről. A jogi aktust kibocsátása lehet *eredeti*, vagy *származékos*. Az eredeti jogalkotási kör szűk, de annál nagyobb jelentőségű. A származékos jogalkotási hatásköre a Tanácstól ered, mely keretében végrehajtási jellegű jogi aktusokat bocsáthat ki. A közösségi jog védelmére már utaltam a fentiekben. E hatásköre miatt szokták a Bizottságot a szerződés örének nevezni. A Bizottság-e hatáskörén belül többirányú tevékenységet végez:

- Római Szerződés 226. cikke szerint figyelemmel kíséri, hogy a tagállam betartja-e a közösségi jog előírását.
- A Bizottság, mint az európai egységes piacverseny hatósága ellenőrzi az egységes piac működését, és intézkedéseket tehet a tisztességtelen piaci magatartás tanúsításának esetére, illetve szankcionálása érdekében.
- Fúziókontrollt gyakorolhat, mindezt azért, hogy az egységes piacon ne legyen monopol helyzet.
- Folyamatosan figyelemmel kíséri azt, hogy a folyósított támogatásokat a tagállamok a közösségi előírásoknak megfelelően használják-e fel.

A Bizottság negyedik hatásköre a *közvetítői szerep*, mely keretében elmondhatjuk, hogy a Bizottság egy összekötő kapocs a tagállamok, és a Közösség között, valamint a közösségi intézmények között.

Az utolsó hatásköre az *irányítási és képviseleti lehetőség*, mely keretében például a Bizottság:

- irányítja az Európai Uniót külképviselet szerint,
- képviseli az Európai Uniót a csatlakozási tárgyalások első szakaszában,
- tárgyal az EU képviseletében harmadik államokkal a társulási szerződésekről.

Mindezek mellett még fontos azt is kiemelnünk, hogy a Bizottságnak alapvető feladatai vannak a költségvetéssel kapcsolatban. Ő feladata az előzetes költségvetési terv elkészítése. A Bizottságé a felelősség a költségvetés végrehajtásáért, sőt míg részes is a többéves költségvetési tervről szóló intézményközi megállapodásnak.

Mindezekon túl még a Bizottság feladata a Diplomáciai képviseleteknek az ellátása. Jelen esetben a képviseleteknek aktív és passzív formája is van. Az aktív képviselet esetében harmadik államban létesít képviseletet. A passzív kép-

viselet esetében, pedig a Bizottság elnöke fogadja a közösségekhez harmadik országok és nemzetközi szervezetek által akkreditált képviselvek vezetőit. A hitelkapcsolatok körébe tartozik az is, hogy a Bizottság megfelelő felhatalmazás birtokában harmadik állammal és nemzetközi szervezetekkel nemzetközi szerződések megkötéséről tárgyaljon. Mindezekben túlmenően dönteni a Tanács a csatlakozási összegzésként megállapíthatjuk, hogy a Párizsi Szerződéssel létrehozott ÉSZAK Főhatóság hatásköre sokkal szélesebb volt, mint a Római Szerződéssel létrejött Bizottságnak. A Párizsi Szerződés szerint a Bizottság a központi döntéshozó és végrehajtó szerv, és még fő feladata az, hogy a szerződés céljai rendelkezésének megfelelően teljesüljön. A Római Szerződés szerint pedig kifejezetten az EGK és az Euratom végrehajtó szerve, és fő feladata a „Közös Piac megfelelő működésének és fejlődésének, illetve a nukleáris energia fejlesztésének biztosítása” (RSZ 155. cikk)

## 5. A Bizottság megszűnése

A Bizottság tagjainak a megbízatása megszűnhet:<sup>18</sup>

- a hivatali idő lejáratával,
- halállal,
- lemondással,
- felmentéssel.

Ha a hivatali idő letelte előtt töltik be a helyet, akkor az csak a hivatali idő végéig történik. A hivatalból való elmozdításra kétféle módon kerülhet sor:

- *a tagot felmentik tisztségéből*, mely jog az Európai Bíróságot illeti meg. A felmentés kezdeményezésére a Tanács és a Bizottság is jogosult. (EK 216. cikk szerint is lehetőség van felmentésre) a Nizzai szerződés (217. cikk) szerint a Bizottság elnökének a testület egyetértésével a taghoz intézett felszólításra, az köteles lemondani.
- EK 201. cikk szerint a *Bizottság kollektív elmozdítása*. Ez az Európai Parlament jog. (bizalmatlansági indítvány) a Bizottság testületileg lesz köteles lemondani és az új Bizottság kinevezéséig lesz hivatalban. (Például 1999-ben Edith Cressan francia asszonnyal szemben nyújtottak be bizalmatlansági indítványt, melyet a képviselők elvetettek így a Parlament egy független szakértőkből álló testületet küldött a Bizottsághoz az est kivizsgálására. A jelentés kritikai hangvétel miatt a Santer-féle Bizottság 1999. március 15-én testületileg lemondott.)

<sup>18</sup> Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról...* 118. o.

## 6. A Bizottság és hatásköre az alkotmányszerződés hatályba lépése esetén

Az Alkotmányszerződés értelmében a Bizottság az Európai Parlamentnek tartozik felelőséggel.<sup>19</sup> A Bizottság elnökének a személyére az Európa Tanácsnak az európai választások figyelembe vételével kell javaslatot tenni az Európai Parlamentnek. De a Bizottság tagjait továbbra is tagállamok jelölik. Ezen kezdeményezés szorosabbá kívánja tenni a Parlament és a Bizottság között a kapcsolatot. Mindez még azzal is összefügg, hogy most már nem csak jóváhagyja, hanem választja a bizottsági elnök személyét.

Az alelnök az Európai Unió külügyminisztere. A külügyminiszter a Bizottságban ennek ellenére rendes tagnak számít, ugyanis a tagállamokból az egyetlen képviselő a Bizottságban. Az alkotmányszerződés alapvetően nem változtatott a Bizottság, Tanács, Parlament hármásán, de olyan rendelkezéseket vezetett be melyek alapvetően módosítják az egyes intézmények szerepét. Az intézményi egyensúly elve az elfogadott tartalommal továbbra is fennmaradt.

A kormányközi konferencián az egyik legvitatottabb kérdés volt az Európai Bizottság összetételére vonatkozó szabályzás. Ahhoz, hogy az Európai Unió működőképes és hatékony legyen az is szükséges, hogy az Európai Bizottság is megfelelően funkcionáljon. Tagállami kötelezés az, hogy a kollegiális intézmény feladatait megfelelő összetételben tudja ellátni. Néhány tagország ezt a Bizottság létszámának korlátozásával kívánta elérni. De a legtöbb tagország hivatkozva az egyenjogúságra, és a Bizottság feladatainak összetettségére ragaszkodott az egy ország egy biztos elvhez, többek között Magyarország is. Az új alkotmányszerződés szerint először 2009-ben fognak Európai Bizottságot kinevezni, mely a tagállamok egy-egy állampolgárából fog állni ideértve az Unió külügyminiszterét és az elnököt is. Az előbb említett bizottság 2014-ig működik majd ilyen formában és ezt követően tagjainak száma megegyezik a tagállamok kétharmadának számával kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva ennek megváltoztatása mellett dönt. Így nem ad minden tagállam biztost, s a Bizottság összetételére vonatkozó részletes, garanciális szabályokat az Európai Tanács állapítja meg. A szerződés szerint a tagokat az állampolgárok közül kell választani az egyenjogúságon alapuló rotációs rendszerben. A szabályok lefektetésekor a tagállamokat teljes mértékben egyenrangúnak kell tekinteni, és az összetételt úgy kell megállapítani, hogy a tagállamok demográfiai és földrajzi különbségei kiküszöbölhető módon megjelenjenek. A szerződés megerősítette a Bizottság elnökének politikaformáló szerepét, és biztosítja, hogy az elnöknek befolyása legyen a Bizottság összetételének kialakításában és módosításában.

<sup>19</sup> Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió Alkotmánya*. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 89. o.

## Irodalomjegyzék

- Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2003.
- Az Európai Unió intézményei*. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 1998.
- Navracsics Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998.
- Kalas Tibor – Petró Rita: *Az Európai Unió jogrendszere közigazgatási nézőpontból*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.
- Ódor Bálint: Intézményi rendelkezések az EU csatlakozás után. *Európai Tükör*, 2004. 3. sz.
- Alberto J. Gil Ibanez: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51 (2001) 7.

### Summary

*The definition of integration: it means of the merging and unified activity of different independent political, economical, constitutional units – this is the most general definition. Within the European integration there are two opposite tendencies:*

1. *need for establishing individual unit*
2. *need for realizing unity*

*By the above tendencies it can be concluded that integration means that a power division comes into being between the originally individual and independent units and the new integrated units (communities). This can only be realized if there is agreement in the questions of divisions in authorities. There have been two determining opposite tendencies in the development of the european integration since 1945. These tendencies are federalism and functionalism.*

*The practical realization of the European integration has had a great influence on the theoretical tendencies. New further models have been formed within the feudalism and functionalism. Such new models are the neo-feudalism and the neo-functionalism. These principles analyse the system of the functioning of the authorities that prevailed in the European integration.*

*These tendencies were followed by a theory which was most commonly known as the leveled governing. This theory is related to the neo-federal tendency. The first established European integrated organization was the European Coal and Steel Community (ESZAK).*

*At the time of the establishment of the ESZAK in 1952, for the request of Belgium-Luxemburg, besides the Supreme Authority was formed an institution which could represent the governments of the member states in the Union. This is called the Council. The Supreme Authority made sure that the aims of the treaty are carried out. The Supreme Authority consisted of nine independant members which were chosen by*

the governments of the member states. The first president of the Supreme Authority was Jean Monet.

Although the Supreme Authority was independent from the member states, it had a full right of decision making over them. Therefore, with the limitation of sovereignty in the member states a new supranational organization was established. The Supreme Authority is a supranational decision making body, which is a dominant role, however it hardly has technocratic or democratic legitimation.

The European Committee was established with the treaty of uniting in 1965 from the previously separately operating committees. To define the Committee there were two standpoints:

A body of a small number of representatives called the board. This board presently consists of 20 committees appointed by the member states. The commissioner can only be one of the citizens of that certain member state and only the most two commissioners can come from the same member state. The five main member states can send 2-2 representatives for commissioner the other states can appoint 1-1 commissioner. The commissioners can be:

- A political leader of his apparatus
- Official

The commissioners are appointed by the government of their state, but they operate independently. The apparatus of the government, which body presently counts 20.000, according to some entries 30.000 members and is also called the Services of the Committee. In accordance with the EU Treaty paragraph 211. the responsibilities of the Committee are the following: "For the purpose of the operation and development of the common market the Committee:

- Makes sure that the provisions of the present Treaty as well as the provisions by the institutions based on the present Treaty are kept,
- if the Committee finds it necessary or the present Treaty states, it puts forward a proposal or forms opinion concerning matters of the present Treaty,
- it has its own decision authority as well as takes part in proposing acts for the Council and the European Parliament,
- practises authorities settled by the Council to carry out orders and laws."

The above mentioned responsibilities, authorities are being performed based on the first pillar as the second and third pillar settles less responsibilities to the Committee. Basically the Committee has three main responsibilities:

- initiating laws, make laws
- supporting treaties

carry out union politics, decisions,

and it is also important to mention some of its other functions such as managing mutual financial matters and foreign matters.

According to department standpoint, the Committee's authorities can be listed in five groups: initiative, administrative, normative, intermediary, directive and representative authorities.

## GONDOLATOK A MAGYAR REGIONALIZMUS SZERVEZETI HÁTTERÉRŐL

BEREZNAY GÁBOR\*

### Bevezetés

Magyarország jelenleg, a XXI. század elején, még mindig az ezeréves megyerendszer rabja.<sup>1</sup> Azé a megyerendszeré, amelynek valóban elévülhetetlen érdemei vannak a magyar történelemben, hiszen a megyék, mint középszintű egységek, igenis a nemzeti lét védőbástyáját jelentették a Habsburg vagy akár a török hódoltság évszázadaiban is. Érthető, hogy mivel ilyen mélyen gyökeret vert ezen intézmény a kollektív nemzettudatban, ezért mindig is heves vitákat vált ki, és fog kiváltani az a törekvés, hogy a megyéket más szempontokat is érvényesítő, korszerűbb, hatékonyabban szervezhető középszintű egységekkel váltsuk fel. Természetesen a régiókról beszélek, mint a középszint lehetséges jövőbeli szereplőiről. Azokról a régiókról, amelyek jelen pillanatban még sokkal inkább csak elméleti lehetőségként élnek tudatunkban, mintsem tényleges, önkormányzati jellegű, közjogi és alkotmányos megalapozottsággal bíró egységekként. Túl sok ugyanis a közigazgatás regionalizálásának útjában álló akadály.<sup>2</sup>

A megye, noha mára már bizonyossá vált, hogy nem képes ellátni azokat a feladatokat, amelyeket a társadalmi-gazdasági haladás, fejlesztés és az Unió megkövetel tőle, mégis olyan erős befolyással rendelkezik a reformok kialakítását és azok tényleges jogszabályokká alakítását illetően, hogy álláspontom szerint a középszint hatékony átalakítása egy szélesebb körű közjogi reformot is megkövetel: mégpedig a képviselői rendszer reformját és alkotmányos reformot.

---

\* DR. BEREZNAY GÁBOR

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

E tanulmány egy teljesebb, átfogóbb változata olvasható a [www.jogiinform.hu](http://www.jogiinform.hu) címen

<sup>1</sup> Sokan, köztük például Verebélyi Imre is, úgy gondolják, a megyék léte középszinten determinált szükségesség, ezért a területi reformot a megyéktől koncepcionálisan el nem szakadva, azok esetleges összevonásával látják megoldhatónak egy nagymegye rendszer keretei között. Álláspontom szerint nem ez a jövő útja, de jelzi, milyen nehéz a gyakorlati tapasztalatok alapján koncepcionálisan elszakadni egy ezeréves komplexumtól, amelynek túlzottan mélyen, a társadalmi és állami élet testében vannak a gyökerei. Másrészt azt sem tartom kívánatosnak (hasonlóan pl. Torma Andrásához, Sente Zoltánhoz), hogy területi szinten kétféle egység legyen, mivel ezt pedig sem az ország népessége, sem területe, sem pedig tökeereje nem teszi lehetővé.

<sup>2</sup> Horváth Gyula – Illés Iván: *Regionális fejlődés és politika*. Európai Tükör. Műhelytanulmányok, 16.

Ezekén kívül pedig, mivel a közigazgatást végzetes hiba elkülönült egységek egymástól függetlenül alakítható láncolataként megreformálni, a reform során szükségesnek tartom a hálózatiság kiterjedt alkalmazását. Ezen elvet lényegében ha kimondatlanul is, de tartalmazza a közigazgatási reformról szóló 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat is, amely szintén a regionalizmus útján halad összhangban a mellékletében található vitaanyaggal. Mindazonáltal jelen tanulmányommal annak bemutatására törekszem, hogy a partnerség e reformfolyamat kapcsán is ideális esetben több kell, hogy legyen pusztán közjogi partnerségnél, ami az országhatárokon nem terjed túl. Hiba lenne a közjogi reformot ilyen módon korlátozni, sőt, annak hatékonyságának, gyakorlati működőképességének javítása érdekében elengedhetetlenül szükséges a PPP-szemlélet<sup>3</sup> és a cross-border kapcsolatok fejlesztése, kiterjesztése. Ezek a szemléletmódok azért is fontosak, mert olyan ösztönző mechanizmusok mozgatják őket, melyek az államból közjogi természetéből fakadóan hiányoznak. Ezért e tanulmányban arra törekszem, hogy bemutassam a reményeim szerint a jövőben létrejövő regionális önkormányzatok alapjául és háttéréül szolgáló kapcsolatrendszert Magyarországon, bizonyos cross-border kezdeményezések keretei között, és az Unióban. Célom, hogy szemléltessem a közjogi reform egyes dimenzióinak kapcsolatrendszerét.

Tanulmányomban egy regionalizált magyar közigazgatási modell mellett foglalkok állást, melynek az államon belül, és a szupranacionális térben is megvannak az eszköze és a lehetősége is arra, hogy kifejezésre juttassa és érvényesítse is érdekeit. Ez persze már magában foglalja azt az előfeltevést is, hogy a regionalizáláshoz egy másfajta állami szerepfelfogás szükséges, amelyet jól tükröz a decentralizációs szemléletmód, valamint a szubszidiaritás elvének elismerése. Az új közigazgatási paradigma, a szolgáltató állam paradigmája tehát már nem elsősorban parancsoló, és a hatásköröket magához vonó attitűdöt képvisel, hanem sokkal inkább organizál, létrehozván egy olyan jogi környezetet, amelynek keretei között a demokratikus deficit már eleve azáltal is csökkenthető, hogy a döntések azon a szinten történnek, ahol az adott probléma felmerül, és ahol annak megoldása a leghatásosabb lehet. Ezen elveknek a leghatékonyabb alkalmazása vitathatatlanul egy a maitól eltérő közigazgatási szisztéma keretei között képzelhető el, s mivel az ehhez kapcsolódó fejlesztési potenciált igénylő feladatokat a megye bizonyítottan képtelen ellátni, ezért annál nagyobb, erősebb közigazgatási középszintre van szükség: ez pedig nem lehet más, mint a választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat.

---

<sup>3</sup> *Challenges of the public management reforms* (szerk: Jenei György, Kate Mc. Loughlin, Mike Károly, Stephen Osborne) Budapest, 2004.

## 1. A regionális struktúra szervezeti hálózata Magyarországon

### 1.1 Általános jellemzők

Magyarországon a regionalizmus az 1990-es évek végén jelent meg erős igazgatásformáló tényezőként, jövőképként. Bár csak az 1059/2003/EK rendelet rendelkezik a NUTS rendszer hivatalos bevezetéséről, mégis megfigyelhető, hogy Magyarországon már a 35/1998. (III. 20.) OGY. határozat bevezette a statisztikai régiókat.

Ennek a határozatnak a hatására 7 tervezési-statisztikai régió jött létre Magyarországon,<sup>4</sup> melyek jellemzője, hogy nem közigazgatási egységek, nem rendelkeznek önkormányzattal, választott testülettel, nem rendelkeznek a középszintű egységek jogállásával, ezért létük nem eredményezi a magyar közigazgatásban a középszint megkettőződését. Tervezési és területfejlesztési szempontból azonban mégis igen jelentősek ezek az egységek, ezt is mutatja, hogy számos dekoncentrált szerv már ezekhez igazította illetékességét.<sup>5</sup> Kutatási, tervezési szempontból nagyon fontos ugyanakkor a KSH regionális szervezetrendszerének kialakítása, mert ez könnyíti a területspecifikus adatokhoz való hozzájutást.

Ez a térszerkezet testesíti meg Magyarországon azt a NUTS 2 szintet, amely az EU Strukturális Alapjaitól<sup>6</sup> származó források fogadására alkalmas. Éppen ezért megállapíthatjuk, hogy a regionális térszerkezet jelen formájában – s ezt a később tárgyalandó intézményekkel is hangsúlyozni kívánom – ma Magyarországon a területfejlesztés céljait valósítja meg. Tegyük azonban hozzá azt a tényszerűség kedvéért, hogy többre a mai konstellációban nem is alkalmas, többre nem is hivatott még, hiszen nem a statisztikai régiók testesítik meg a területi szintű közigazgatást, hanem a megyék, mi több, a régiók számáról, konkrét majdani szervezetrendszeréről még korántsem alakult ki sem szakmai, sem pedig politikai konszenzus.

---

<sup>4</sup> Mindazonáltal a statisztikai régiók nem a decentralizáció elvét érvényesítő egységek, noha ez az elv az egyik legfontosabb eleme a regionális irányú közigazgatás-fejlesztésnek.

<sup>5</sup> Szigeti Ernő: Az államigazgatás dekoncentrált területi szervrendszere regionalizálásának kérdései. In: *A regionális politika közigazgatási feltételei.* (Szerk: Horváth M. Tamás) MKI, Budapest, 2004.

<sup>6</sup> A Strukturális források rendszere előreláthatólag jelentősen változni fog a 2007-13-as költségvetési ciklusban. Már a tervezésben is megfigyelhetők változások nemzeti szinten, mint a programozás keretében az a tény, hogy a decentralizáció jegyében minden régióknak külön Regionális Operatív Programot kell készíteni.



Mint azt a fentiekben kifejtettem, a négy régiót tartalmazó modellt tartom ideális üzemméretűnek,<sup>7</sup> s ez még egy érv számomra amellet, hogy a jelenlegi statisztikai regionális rendszer feladatait ne bővítsük, azaz a dekoncentrált szervek illetékességi területét ne ezek területéhez igazítsuk. Ha majd a közigazgatási régiók létrejönnek, akkor alakítsuk át a dekoncentrált szervrendszert, akkor viszont az átalakítás során vegyük figyelembe a kistérségeket is, minthogy azok már jelenleg is ellátnak bizonyos közigazgatási feladatokat.<sup>8</sup> A statisztikai régiókat véleményem szerint abban az esetben nem szabad a területi közigazgatáshoz kapcsolódó feladatokkal, hatáskörökkel, és hivatalokkal ellátni, ha a később létrehozandó közigazgatási régiók illetékességi területe azokétól eltérő lesz. Kivételt képeznek persze ez alól azok a területek, melyek a területfejlesztéshez, tervezéshez kapcsolódnak. Később azonban, ha a regionális önkormányzatok majd kialakulnak, ezeket a feladatokat is azoknak kell ellátniuk – álláspontom szerint a kistérségi rendszerrel közösen, a partnerség elve szerint.<sup>9</sup>

## 1.2 A régiók területfejlesztési szervei

Magyarországon a létező regionális struktúra gyengesége és egyben némiképp erőssége is az, hogy a 35/1998. (III. 20.) OGY. határozat által létrehozott statisztikai-tervezési egységek jelentős szerepet töltenek be a területfejlesztésben és az ahhoz szervesen kapcsolódó tervezési tevékenységben.

Miért is állítom ezt? Azért, mert bár a területfejlesztés a középszint dinamikus fejlődését szolgáló tevékenység, mégsem szabad elfelejteni, hogy a jelenlegi szerveződés messze van a tényleges regionális szerepkör jellemzőitől. Nem biztosítja azokat az előnyöket, amelyeket egy regionálisan szervezett középszint biztosítani tud, és amelyet annak biztosítania is kell, nem közigazgatási szint. Azonban még így is be tudja tölteni némileg – területfejlesztési potenciálja és szervezethálózata révén – azt a középszinten tátongó űrt, amely azért keletkezett, mert a megyék képtelenek választ adni a modernizációs kihívásokra. Álláspontom szerint tehát, ahogy azt mind az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat, mind pedig a 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat is kimondja, szükség van az önkormányzatként szervezett, választott testülettel rendelkező közigazgatási

<sup>7</sup> Ezt a modellt Torma András dolgozta ki. Lásd bővebben: Torma András: *Quo vadis európai regionális politika? Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tomus XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004.

<sup>8</sup> Lásd: Magyar közigazgatás a reformok útján, IDEA Program, Belügyminisztérium 2003.

<sup>9</sup> Horváth Gyula szerint „a partnerség elvének bevezetése révén a korábban konzultatív szerephez kényszerített szubnacionális aktorok a döntési mechanizmus főáramába kapcsolódhatnak be.” Lásd a szerző Decentralizáció és régiók c. tanulmányát. In: *Magyarország területi folyamatai az ezredfordulón.* (szerk: Horváth Gyula, Rechnitzer János) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.

régiókra, de amíg azok nem jönnek létre, addig a leginkább területfejlesztési profilú statisztikai regionális egységek a 2007-2013 közötti uniós költségvetési ciklusra saját Regionális Operatív Programok kidolgozásával és regionális gazdaságfejlesztéssel vihetik sikerre a kohéziós politikát. Ez nem öncél, és egyáltalán nem áll távol a közigazgatástól, hiszen ezen folyamatok teremtik meg az alapot a reformhoz, ezek nélkül, a vonzó társadalmi-gazdasági környezet meg-  
alapozása nélkül a reform pusztá ábránd, mivel ez az irányvonal az egyik, amely biztosíthatja középtávon a reformmal szembeni ellenállás lassú felszámolását. A történelem ugyanis, még ha egy régi könyvhöz hasonlatos is, ám mégsem egy lepecsételt könyv, de azt láthatjuk, hogy igen nehéz benne lapozni, és ha a lapokat elővigyázatlanul pörgetjük, azok széttöredeznek. A széttöredezést pedig álláspontom szerint a fenti előkészítő munkálatok következetes véghezvitelével lehet elkerülni.

A tanulmány egyik alaptézise az, hogy jelenleg a magyar regionalizmus középpontjában a területfejlesztési törekvések állnak. Ehhez mérten alakult ki ennek a tevékenységi formának a szervezeti struktúrája is. Mielőtt azonban a hálózat bemutatására rátérek, egy lényeges problémára ki kell, hogy térjek. Nevezetesen arra a tapasztalati tényre, hogy ma Magyarországon a területfejlesztési tevékenység az egyes fejlesztések végeredményeként mégis településfejlesztési feladatokat old meg.<sup>10</sup> Ezzel nem azt akarom kifejezni, hogy a településfejlesztés nem lenne fontos része a fejlesztéspolitikának, az azonban bizonyos, hogy a településfejlesztési problémakezelés a legritkábban alkalmas csak a térségi kohéziós problémák kezelésére, amire pedig a területfejlesztés hivatott. A két fejlesztési irányt célszerű lenne jobban, egyértelműbben körvonalazni, már csak a hatékonyabb forráskoordináció igénye miatt is. Így ugyanis fennáll a veszélye annak, hogy a szervezetrendszer által megszerzett és rendelkezésre bocsátott források elaprózódnak.

Mindahhoz, hogy egy erős regionális rendszert építsünk ki, elengedhetetlenül szükséges egy konzisztens, sokirányú kapcsolatokkal bíró, dinamikus és rugalmas szervezetrendszer. Mint azt már a bevezetőben hangsúlyoztam a szervezeti rendszer, még ha regionális fejlesztésekről beszélünk is, akkor sem korlátozódhat a regionális határok közötti területre: országos, területi szinten, sőt a területi szint alatt is ki kell építeni a regionális fejlődést elősegíteni képes szervezeti struktúrát. Ne álljunk meg azonban itt! Vannak ugyanis olyan kezdeményezések, szervezetek, melyek nemzetközi partnerek részvételével segíthetnek beépülni egy internacionális regionális hálózatba: ezeket a lehetőségeket is meg kell ragadni, mert felbecsülhetetlen kapcsolati, tapasztalati tőkét lehet belőle

---

<sup>10</sup> Álláspontom e kérdésben megegyezik Zongor Gáboréval. Lásd bővebben: *Falu-Város-Régió*, (2006) 1, 47-48. o.

kovácsolni. Ha mindezt figyelembe vesszük, már ki is léptünk a közjog keretéből – vagy mégsem? Álláspontom szerint nem, mert mindezek organizálása, a hálózat koordinálása olyan feladat, mely nagyon is igényli a közigazgatás, mi több, a központi közigazgatás szerepvállalását. Ilyen módon szemlélve a közigazgatási reformot érthetővé válik az a tézis, amelyre a tanulmányomat építem. Nevezetesen az, hogy amennyiben a közigazgatási reformot igazából a paradigmaváltás véghezvitelére akarjuk felhasználni, akkor a régi állami, közjogi szerepvállalási modellt egy újjal, az organizatorikus, legfőképp koordinációs, decentralizációs szempontokat érvényesítő modellel kell felváltani<sup>11</sup>.

Ennek keretei között a regionális fejlődés területfejlesztési jellegű feladatait ellátó szervezetrendszer igen fontos szereplőjének minősül az Országgyűlés állandó bizottságaként működő Területfejlesztési Bizottság és albizottságai, a központi közigazgatás szintjén pedig a Regionális Fejlesztésért és Felzárkóztatásért Felelős Tárca Nélküli Miniszter, a VÁTI Kht., a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, az Országos Területfejlesztési Hivatal.

### 1.2.1. A regionális fejlődés központi szervrendszere

#### *Az Országgyűlés Területfejlesztési Bizottsága*

A legfőbb képviseleti szerv egyik állandó bizottsága a Területfejlesztési Bizottság, amely 2002. májusa óta működik, s 2002 júniusa óta 3 albizottsággal is rendelkezik, amelyek a következők:

- az EU intézményeihez való csatlakozással foglalkozó albizottság,
- a közigazgatás-fejlesztési albizottság, valamint az
- ellenőrző albizottság.

Ezek noha nem közigazgatási szervek, mégis éppen a közigazgatás reformjának szempontjából bírnak különösen nagy jelentőséggel, hiszen munkaszervezetként közvetítik az egyes igazgatási érdekeket a törvényhozás felé.

A tanulmány elején már céloztam arra, hogy a regionális közigazgatási reformot egy szélesebb körű államreformmal tartom szerencsésnek összekötni<sup>12</sup>. A kétkamarás Parlament bevezetése valószínűleg csak vágyálom lesz hosszú ideig, bár változatlanul fenntartom azon álláspontomat, hogy szakmai szempontból előnyös lenne. Ennél viszont sokkal reálisabbnak, és szintűgy kívánatosnak tűnik az országgyűlési bizottságok személyi összetételének reformja. Ez egy már

<sup>11</sup> E szempontrendszernek a fontosságára hívja fel a figyelmet a *Challenges of public management reforms* (szerk: Jenei – Mc. Loughlin – Mike – Osborne) Budapest, 2004. című konferenciakötet.

<sup>12</sup> Ezen a véleményen van Torma András is. Lásd: Quo vadis európai regionális politika? *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004., illetve Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez (előkészületben, a tanulmányt még nem publikálta a szerző)

egy kompromisszumos javaslat, melyet akkor is elfogadhatónak tartok, ha a kétkamarás Országgyűlés soha nem is jön létre. Lényege az, hogy a jelenlegi bizottsági struktúrát olyan módon szervezzék át, hogy annak tagjait a területfejlesztési tanácsokéhoz hasonló módon delegálják. Ez megoldaná azt, hogy a politikai szféra és a szakmai testületek is képviseltessék sajátos érdekeiket.<sup>13</sup> Lényegében olyan módon látom átszervezhetőnek a bizottsági struktúra összetételét, amilyen elvek szerint a Parlament második kamarája is felépülhetne. Így erősödne a közvetlen szakmai kapcsolat a közigazgatás és a törvényhozás között, a folyamat további demokratizálódást eredményezne, erősítené a partnerséget és valószínűleg a végrehajtásbeli hatékonyságot is.

#### *A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter*

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter<sup>14</sup> feladatköre már a közigazgatás oldaláról közelíti meg a regionális politikát, hozzátevé, hogy a regionális politika kapcsán természetesen a belügyminiszternek is fontos feladatai vannak és lesznek a jövőben, hiszen a regionális önkormányzatok létrehozása egyben a megyei önkormányzatok megszüntetésével kell, hogy együtt járjon. Ha ez másként történe, az a területi szint megkettőzését jelentené egy tízmilliós országban. Ez káros lenne a hatásköri elhatárolás, a konkrét feladatellátás várható anomáliái, és a rendszer túlzott forrásigénye, valamint túlbürokratizáltsága miatt is.

#### *Országos Területfejlesztési Hivatal*

A Kormány 2004. január 1-jén – a területfejlesztési, a területrendezési, a területpolitikai és a regionális fejlesztési feladatok ellátása érdekében – létrehozta a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalt. A hivatal neve 2005. szeptember 1-től Országos Területfejlesztési Hivatal. A Hivatal önálló jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű államigazgatási szerv, amely önállóan gazdálkodik. A Hivatalt a Kormány irányítja és a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter felügyeli. A Hivatalt a miniszterelnök által kinevezett elnök vezeti.

---

<sup>13</sup> Mindez megfelelne a modern NPM irányzat szellemiségének, új szintre emelné a PPP-szemlélet megvalósulását, ami a nemzetközi tapasztalatok szerint hatékonyságnövelő hatású.

<sup>14</sup> Jelenleg a tárca nélküli miniszterek szervezeti értelemben a Miniszterelnöki Hivatal szervezetébe tagozódnak be. E hivatal feladata egyfajta összkormányzati koordináció. A 2006-os választások eredményeképp felálló új kormány azonban elképzelhető, hogy meg fogja változtatni a regionális fejlődésért felelős tárca nélküli miniszter strukturális pozícióját, s bár a kérdésben jelenleg még nincs döntés, egyes feltevések szerint az is lehetséges, hogy e tárca nélküli miniszter a GKM szervezeti rendszeréhez fog tartozni, ami tovább erősítené a magyar regionalizmus területfejlesztési, gazdaságfejlesztő jellegét, amelyre, mint alaptézisre egész tanulmányomat építem.

A Hivatal feladatkörében gondoskodik a kormányzat területfejlesztési és terület-rendezési feladatainak ellátásáról. A hivatal felügyeli a VÁTI Kht-t, amely a területi információs rendszert működteti, illetve közreműködik az EU integrációval kapcsolatos teendők szakmai előkészítésében és végrehajtásában. A Hivatal szervezeti keretében működik a Regionális Fejlesztési Operatív Program és INTERREG Közösségi Kezdeményezés Irányító Hatósága.

### *VÁTI Kht.*

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter gyakorolja a tulajdonosi jogokat a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság kiemelten közhasznú minősítésű, 100%-ban állami tulajdonú társaság felett. A VÁTI Kht. tevékenysége átfogja a területfejlesztéssel és -rendezéssel, az épített környezet védelmével és alakításával összefüggő kutatási-, tervezési és tanácsadói tevékenységek teljes körét. A társaság közreműködő szervezetként részt vesz az uniós Regionális Fejlesztés Operatív Program és az INTERREG Közösségi Kezdeményezés programok megvalósításában. Közel egy évtizedes tapasztalattal rendelkezik a területfejlesztési Phare és a határ menti együttműködési (Phare CBC) programok végrehajtásában. A társaság egyedülálló értéke és – elsősorban az uniós programok végrehajtásában – fő ereje a 12 regionális képviselőből<sup>15</sup> álló országos hálózata. A VÁTI Kht. tehát tervező, tanácsadó és kutató tevékenységével jól illeszkedik abba a sokirányú hálózati rendszerbe, amely a regionális fejlődést és ezen belül a területfejlesztést jellemzi. A szervezet különös erénye, hogy tevékenységével elősegíti a partnerségi kapcsolatok kialakulását, támogatja a területfejlesztési intézményrendszer szereplőit.

A Társaság meghatározó szerepet játszik a kormányzati szervek és önkormányzatok döntéseinek megalapozásában, legtöbbször saját kutatási eredményei felhasználásával. A Társaság a területfejlesztés alábbi szakterületeit öleli fel a Stratégiai Tervezési Igazgatóság keretein belül:

---

<sup>15</sup> Látható, hogy eme kvázi regionális tagozódás nyilván nem igazodik teljes mértékben a statisztikai régiók lehatárolásához, annál kisebb egységeket fog át, így területspecifikusabb elemző munkát tud végezni. Verebélyi Imre képzeletbeli nagymegye rendszerével ez a térségi dekoncentráció éppen parallel, bár azt a teóriát nem tartom követendőnek a közigazgatás szempontjából, de hogy bizonyos tervezési funkciók szervezhetőek annak mentén, azt nem zárom ki, mivel nyilván vannak olyan területek, amelyek esetében a kistérségi dekoncentráció már túl sok, túl bürokratikus, a négy régiós pedig túl kevés. Ezen feladatok szervezése esetén tehet jó szolgálatot Verebélyi Imre elmélete, mert noha a közigazgatás jövőjét tekintve nem ez a legelőremutatóbb modell, de a dekoncentráció újraszabályozása során hasznos lehet a figyelembe vétele és kombinatív alkalmazása.

- Országos tervezés
- Regionális tervezés, programkészítés
- Térségi tervezés
- Értékelés

Projekttervezés, projektértékelés módszertani támogatása

Ennek megfelelően a VÁTI Kht. tevékenységi köre kapcsolódik a regionális politika és a területfejlesztés egész vertikumához, sőt, az országhatáron átnyúló együttműködések is támogatja. A VÁTI Kht. érintettségével létrejött nemzetközi együttműködés az ESPON és az EUKN. Az ESPON Európai Tervezési Megfigyelő Hálózat INTERREG III C program<sup>16</sup> 29 európai ország (25 tagország + Bulgária, Románia csatlakozó országok + Norvégia, Svájc szomszédos országok) területére terjed. Célja a területi fejlesztési politika megalapozása az Unió, a tagországok és a régiók szintjén egyaránt, valamint az európai szintű tudományos kutatási hálózat létrehozása a területfejlesztés témakörében. Az ESPON program projektjei három csoportra tagozódnak:

- Az első csoportot az egy-egy téma feldolgozására irányuló, tematikus projektek alkotják,
- a másodikat az EU fejlesztéspolitikák területi hatását elemző projektek,
- a harmadikba pedig a módszertani koordinációra irányuló, illetve több projekt eredményeit megadott szempontból összegző, úgy nevezett szintetikus projektek tartoznak.

A program fontos értéke, hogy Európa nagy területére (29 országra) egységes rendszerű statisztikai elemzések eredményeképpen ad információt a feldolgozott témakörökről. A városhálózat vonatkozásában megjelöli azokat a népességszám, közlekedési helyzet, gazdaság, oktatás-kutatás (tudásbázis) és döntési kompetencia tekintetében kiemelkedő nagyvárosokat, (MEGA= Metropolitan Growth Area) azok fejlődési dinamikáját és lehetőségeit. A Budapesti Agglomerációt<sup>17</sup> azok közé a potenciális MEGA térségek közé sorolja, amelyek az EU koncentrációját alkotó Pentagon kiterjedését vagy ellensúlyát alkothatják.

Az ebben a szerveződésben való részvétel azért kiemelkedő fontosságú, mert a közigazgatás reformja során nagyon nagy szerepe lesz majd az agglomerációknak, az agglomerálódó térségeknek, vonzáskörzeteknek. Ez a hálózat pedig olyan nagy mennyiségű szignifikáns adatot szolgáltat e terület vonatkozásában, amelyek a jövőbeli tervezésben nagy segítségére lehet bármely országnak.

<sup>16</sup> A tanulmányban a későbbiek során az interregionális együttműködés körében még részletesen kitérek az Interreg kezdeményezésekre.

<sup>17</sup> Az agglomerációs fejlesztési modell erősítését magam is kívánatosnak tartom, kombinálva a kistérségi együttműködés által kínált előnyökkel. Lásd: Bereznay Gábor: Regionális térszerkezet és előfeltételei. *Ma és Holnap*, 5 (2005) 4-5. 41. o.

Iránymutatásul szolgálhat az együttműködések, partnerségi viszonyok kialakítását illetően is.

Az EUKN szintén a VÁTI Kht. nemzetközi együttműködési területei közé tartozik. A program az Európai Városok Tudáshálózatát hivatott kialakítani.<sup>18</sup> Az európai nagyvárosok egymástól tanulhatnak legtöbbit, saját tudásuk kölcsönösségen alapuló cseréjével tehetik leghatékonyabbá munkájukat. Az EUKN az EU URBACT közösségi kezdeményezése égisze alatt 15 tagállam részvételével jött létre, azzal a céllal, hogy a nagyvárosok tudásmegosztása érdekében egy mindenki által hozzáférhető tudásbázist hozzon létre. Egységes elvek alapján megfogalmazott európai és hazai várospolitikát kell kialakítani, a városok versenyképességét - sok esetben pont az együttműködések által - növelni kell, a tudás alapú gazdaság fejlesztését kell elősegíteni, hatékony segítséget kell adni a nagyvárosoknak a társadalmi integráció megvalósításához. E tanulmány szempontjából kiemelten fontos szerepet tölt be az együttműködés 6 témakörén belül kettő: ezek a közlekedés és infrastruktúra valamint a gazdaság, tudás és a foglalkoztatás témakörei, mivel ezeknek konkrét kapcsolódási pontjaik vannak a magyar regionalizmushoz.

#### *A Nemzeti Fejlesztési Hivatal*

2004. januárjától a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (korábbi nevén a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala) kikerült a Miniszterelnöki Hivatal irányítása alól, és önálló intézményként kezdte meg működését. Az intézmény több mint 150 milliárd forint EU-támogatást felügyel, míg jogelődje összesen 6,5 milliárd forint közösségi támogatás öre volt 1993-ban.

Feladatkörébe tartozik az EU-támogatások igénybevételéhez szükséges hétéves költségvetési ciklusra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Tervek előkészítése, valamint a három Előcsatlakozási Alap (Phare, ISPA, SAPARD) közötti összhang megteremtése.<sup>19</sup> Ezen Alapok közül különösen a Phare volt az, amely igen értékes gyakorlati tapasztalatokat szolgáltatott a regionális fejlesztések ösztönzőjeként már az 1990-es évek elején mind az országon belül, mind a cross-border együttműködésekkel illetően.

Ezen kívül a Nemzeti Fejlesztési Hivatal felügyeli az Európai Uniók Kommunikációs Közalapítvány tevékenységét is, mely szerv a Külügyminisztérium szervezetrendszerébe tartozik.

<sup>18</sup> A regionális fejlődés civil artériája véleményem szerint a gazdaság szereplőin túl a tudáshálózatban rejlik. A fenntartható, dinamikus fejlődés igényének szempontját is figyelembe kell venni ugyanis a regionális fejlődés és tervezés vonatkozásában. Lásd: Bereznay Gábor: *Térségfejlesztés és tudásközpont Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. Ma és Holnap*, 6 (2006) 1, 22. o.

<sup>19</sup> Az n+2 év szabályának köszönhetően az Előcsatlakozási Alapok forrásai az új tagállamok esetében a csatlakozástól számított két éven belül még igénybe vehetők.

### *Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság*

A Kormány a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB) a 2171/1999. Korm. határozattal hozta létre. Az FKTB működésének célja a Kormány fejlesztéspolitikai tevékenységének hatékonyabbá tétele, Magyarország európai felzárkózásának, a stabil gazdasági környezet kialakításának, a társadalmi fejlődés biztosításának, valamint a fenntartható fejlődés megvalósításának elősegítése a tárcaközi koordináció biztosítása és erősítése révén. Az FKTB feladata a fejlesztéspolitikában és a fejlesztési támogatások rendszerének működtetésében érintett minisztériumok, testületek fejlesztéspolitikai tevékenységének összehangolása. Szavazati jogú tagjai például az érintett minisztériumok, az OTH, a Gazdasági Minisztérium, ám tanácskozási jogkörrel állandó meghívottként az Állami Számvevőszék, a regionális fejlesztési ügynökségek, Budapest Főváros Önkormányzata, az operatív programok Irányító Hatóságai, a Kohéziós Alap Közreműködő Hatóságai és a Kifizető Hatóság delegáltjai, valamint az FKTB albizottságok elnökei is részt vesznek az FKTB munkájában.<sup>20</sup>

#### *1.2.2. A regionális fejlődés területi szervrendszere<sup>21</sup>*

A fenti sorokban vázolt szervek azonban még korántsem fedik le a magyar regionális fejlődés teljes szervezetrendszerét. Ezek csupán a központi szervek – természetesen a VÁTI Kht kivételével, hiszen láthatjuk, hogy e szervnek van 12 regionális képviselete is. (E képviseletek esetében azonban az figyelhető meg, hogy azok területe nem esik egybe a statisztikai régiók területével, ugyanakkor nem is feleltethető meg teljesen a megyei térszerkezetnek ez a fajta dekoncentráció.)

#### *A területfejlesztési tanácsok*

A regionális struktúra meghatározó elemei mindezek mellett a regionális területfejlesztési tanácsok, melyek illetékességi területe a 7 statisztikai-tervezési régió területéhez igazodik. E szervek a megyehatárokon túllépő fejlesztési feladatok ellátására, és az euroregionális együttműködés fejlesztésére jöttek létre. A tanácsok struktúráját a területfejlesztésről szóló, többször módosított 1996. évi XXI.

---

<sup>20</sup> Itt álláspontom szerint ennek a körnek van nagyobb jelentősége a fejlődés irányvonalának szempontjából, mivel kristálytiszán érvényesülnek a partnerség elvei. Nos, hasonló elvi lépéseket sürgetek a parlamenti képviseleti rend esetében is vagy konkrét országgyűlési képviseleti reform képében vagy – ami kevesebb „áldozattal” jár, de kevesebb hozadéka is van – az országgyűlési bizottsági szinten.

<sup>21</sup> A téma kapcsán magam a területfejlesztésre koncentrálok, s ilyen fókusszal közelítem meg a területi szintet, de bővebben és nem ennyire szektorális irányultságú kérdések kapcsán lásd: Rechnitzer János: *Területi stratégiák*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998.



törvény határozza meg, mely megvalósítja a partnerség és a szubszidiaritás elveit. Mindazonáltal a fejlődés az ezen alapelvek által kijelölt irányba korántsem töretlen: erről tanúskodik a törvény 1999-es és 2004-es módosítása.

1999-ben, a törvény átfogó módosítása során mind a megyei, mind pedig a regionális területfejlesztési tanácsokban csökkentették az önkormányzati befolyást. Miklóssy Ferenc, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara alelnöke és a Regionális Fejlesztési Kollégium elnöke szerint az 1999-es törvénymódosítás leghátrányosabb következménye az volt, hogy a mind a megyei, mind pedig a regionális területfejlesztési tanácsokból kikerültek a reálszféra képviselői.<sup>22</sup> Ez káros egyrészt azért, mert lehetetlenné teszi a decentralizációt, megnehezíti a partnerség gyakorlati megvalósulását, és a szubszidiaritás elve is meglehetősen féloldalasan érvényesülhet. Gondoljunk csak végig! Ugyan megtörtént az a lépés, hogy a döntéseket a felmerülő problémákhoz térben közelebb hozzák, ám ez a döntés a szervezet összetétele miatt nem tükrözte kellő mértékben a helyi érdekeket, mert a döntések során nem a helyi, területi képviselők szava érvényesült: sőt, a térség dinamizáló gazdasági szereplőit ekkor még ki is zárták a döntéshozásból.<sup>23</sup> 2004-ben már korrigálták a területfejlesztési szervezetrendszerét. Egyrészt azért, hogy a 2004. évi LXXV. törvénnyel létrehozták a kistérségi területfejlesztési tanácsokat, másrészt pedig ugyanez a törvény módosította a területfejlesztési tanácsok összetételét is. Ismét kiemelt szerepet kaptak az önkormányzati szereplők, és konzultációs jogkörrel bár, de helyet kaptak a döntéshozatalban a gazdasági kamarák delegáltjai is.

Ma már kijelenthetjük, hogy a területfejlesztési szervezetrendszer kulcsfontosságú tényezői a régiók, hiszen ezek testesítik meg a NUTS 2 egységet, amely képes fogadni a Strukturális Alap forrásait. Ezért egyre több uniós forrás fog ezekbe a térségekbe érkezni: érdemes tehát ezek elnyerése végett és kezelésükre hatékony szervezetrendszer kialakítani. A régiók és a regionális fejlesztési tanácsok fontosságát már az 1990-es évek második felében felismerte Magyarország. 1997 júniusáig minden régióban megalakultak a területfejlesztési tanácsok. Elsőként az Északkelet-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács alakult meg, mely létrehozásakor két tervezési-statisztikai régió területét fedte le (Észak-Magyarország és Észak-Alföld). Később régióként külön-külön kialakultak az egyes regionális fejlesztési tanácsok, s ezáltal megteremtődött a regionális programozás, valamint a finanszírozás további decentralizálásának alapja. Így vált mára lehetővé, hogy a régiók a 2007-13-as uniós költségvetési ciklusra saját Regionális Opartív Programokat dolgozzanak ki a készülő második Nemzeti Fejlesztési Tervhez.

<sup>22</sup> In: *Falu-Város-Régió*, (2006) 1, 67. o.

<sup>23</sup> Azaz 1999-ben a modell a decentralizáció felől némileg a dekoncentráció felé mozdult el, mivel centralizáló törekvések jelentek meg.

Ez az oka annak, hogy a területfejlesztésben kezdetben jelen lévő megyei dominancia mára már nem jellemző. Így azonban, ha a régiókat alkotmányosan nem intézményesítik, nem teszik azokat önkormányzattal rendelkező közigazgatási régiókká, előáll az a helyzet, hogy a területi fejlesztések számára rendelkezésre álló uniós összegek felett egy olyan szerv fog örködni, amelynek illetékességi területe alkotmányosan nem legitimált régiókra, mint alkotmányosan nem létező területi szintekre fog kiterjedni. Eközben a létező területi szinteknek, a megyéknek sem intézményrendszere, sem kellő feladat- és hatásköre nincs a területi modernizációs feladatok ellátására, hogy a forrásokról már ne is beszéljünk.<sup>24</sup> Viszont elmondható róluk, hogy történelmileg és alkotmányosan legitimált egységekként működnek Magyarország területi közigazgatását megtestesítve. Érdekesség, hogy mindezen meglehetősen gyenge pozíciók ellenére a megyei közigazgatási hivatalok elnöke gyakorol törvényességi felügyeletet a regionális területfejlesztési tanácsok tevékenysége felett. Ez persze szintén azért alakult így, mert a megye jelenleg az alkotmányosan létező középszintű közigazgatást megtestesítő egység, amelynek erre kiépített intézményrendszere van, továbbá történelmileg elmondható, hogy a regionális területfejlesztési tanácsok megszervezése a megyékhez kötődik. Mára azonban szinte nyilvánvaló, hogy a regionális pozíciók ilyen mérvű megerősödése törvényszerűen kell, hogy maga után vonja a közigazgatás regionális reformját, amelyet a tanulmányban már vázoltam.

#### *A regionális fejlesztési ügynökségek*

A regionális fejlesztési ügynökségek létrehozásáról az 1996. évi XXI. törvény 16.§ (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „a regionális fejlesztési tanács a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére a régióon belüli területfejlesztési intézmények információ ellátásának javítására, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére közhasznú társaságot hoz létre. A közhasznú társaság elláthatja a titkársági feladatokat is.”

A közhasznú társaság:

- kidolgozza – az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban – a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját és annak stratégiai és operatív munkarészeit,
- összegyűjti az önkormányzatok, gazdasági és társadalmi szervezeteknek a fejlesztési projektelképzeléseit, részt vesz azok projektjavaslattá történő előkészítésében,

<sup>24</sup> Perger Éva: A területi finanszírozás harmonizációja. *Tér és társadalom*, (1998) 1-2.

- kapcsolatot tart a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében,
- közreműködik regionális fejlesztési tanács által a központi és regionális forrásokra benyújtandó pályázatok elkészítésében, az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásában.

Ennek megfelelően például az Észak-Magyarországi Regionális Területfejlesztési Tanács munkáját az Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség, a NORDA segíti, mint munkaszervezet. Az Ügynökség a területi kiegyenlítettség és a pályázókhöz való közelség érdekében Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Heves megyében egyaránt működtet irodát. Az Ügynökség szervezeti felépítése szakmai tevékenységi területei szerint lett kialakítva. Ennek megfelelően négy szakmai csoportja van.<sup>25</sup>

- a Közreműködő Szervezeti feladatok és Előcsatlakozási Alapok működtetésért felelős csoport,
- az állami forrású regionális pályázati rendszerek működtetéséért felelős csoport,
- a Regionális Innovációs Ügynökség, valamint a
- tervezési, programozási feladatokért felelős csoport

Az Ügynökség már a Strukturális Alapok forrásainak fogadására való felkészülés kapcsán jelentős tevékenységet fejtett ki a PHARE HU0008-01 RPP Twinning projekt<sup>26</sup> megvalósítása során. A PHARE 2000-2001. program során a magyar társfinanszírozással együtt az Észak-magyarországi, valamint az Észak- és Dél-alföldi régióban együttesen 26 milliárd fejlesztési forrás került elosztásra, melynek az Ügynökség szintén az egyik közreműködő szervezete volt. Az Ügynökség célja ugyanis ebből kitűnően többek között az, hogy tevékenységével elősegítse a régió gazdasági struktúraváltásának felgyorsítását, a térségi gazdasági integráció kialakulását, a kistérségi és a határmenti gazdaságfejlesztési együttműködés felerősítését, a tőkebevonást és a munkahelyteremtés feltételeinek javítását, továbbá hogy ösztönözze a térség társadalmi és gazdasági fejlődését.

### *1.3 A regionális struktúra kapcsolati tőkéje – partnerség szektoron és határon innen és túl*

A fenti sorokban a tanulmány a regionális fejlődés központi és területi szintjeit, az érdekérvényesítés egyes szervezeti szintereit mutatta be, s tette mindezt egy-

<sup>25</sup> Az egyes szervezeti egységek munkájukat az Ügynökség Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) alapján végzik.

<sup>26</sup> Lásd: *Falu-Város-Régió*, (2006) 1. A Phare-tól a Strukturális Alapokig c. tanulmány.

fajta közjogias fókusszal. A regionalizmus – mint közjogi jelenség és mint a közigazgatási paradigmaváltás eszköze – azonban ennél jóval szélesebb kört fog át. Olyan közigazgatási szemléletmód kialakítását teszi szükségessé és egyben – a lehetőségek kellő mértékű kihasználása esetén – lehetségessé, amely mélyen a NPM mozgalom elveiben gyökerezik. Így a regionális partnerségi és szervezeti hálózati viszonyokat a gazdasági szektort beleértve kell értelmezni, s egyben tudatosan kell törekedni arra, hogy fejlesszük az interregionális kapcsolatokat, a cross-border jellegű szervezeteket.<sup>27</sup> Hogy ez ma már mennyire része a regionális eszmének, azt az is jelzi, hogy bár a tanulmány szerkesztése során tudatosan töreksem arra, hogy elválasszam az egyes aspektusokat képviselő egységeket, mégis, már a központi szervekkel foglalkozó fejezetnél felfedezhető a nemzetközi interregionális fejlesztésekre való kitekintés, mégpedig a VÁTI Kht. kapcsán az ESPON és az EUKN programok esetében.

A tanulmány e fejezetének célja tehát az, hogy ráirányítsa a figyelmet a regionális reform két fontos elemére: a gazdasági háttérintézmények és kapcsolatok szerepére<sup>28</sup> és az interregionális kapcsolatokra. E fejezet terjedelmi okokból nem törekszik a témakörök teljes feltárására, csupán fontos orientációs pontként kíván szolgálni, mivel e két tényező nélkül álláspontom szerint a reform nem kezelhető adekvát módon.

Az interregionális, avagy régiók közötti együttműködések különösen fontosnak tartom ugyanis abból az okból, hogy megsokszorozzák a régiók erejét, közösen nagyobb eszköztárat, több forrást tudnak mozgósítani a fejlődés elősegítése érdekében. Az ilyen típusú partnerség nagy mértékben növeli a résztvevők kapcsolati és tudásbázisát is, hiszen minden ilyen kooperáció kölcsönös tanulási folyamat is egyben az ún. best practice kialakítása érdekében. Az sem elhanyagolható előny, hogy szektoriális, feladatspecifikus együttműködések azt is eredményezhetik, hogy idővel a részes államok a reprezentatív szervezetben is együttműködhetnek a döntési folyamatban, tehát egyfajta mezoregionális érdekérvényesítési tényező léphet be a döntési folyamatba, még akkor is, ha tekintetbe vesszük azt, hogy a regionális reprezentációs szerv (Régiók Bizottsága) az Uniónak csak konzultatív főszerve meghatározott 10 tárgykörök vonatkozásában.<sup>29</sup>

Az interregionális együttműködés szempontjából kiemelkedő fontosságúnak tartom a PHARE CBC és Interreg programokat, a VÁTI Kht. részvételé-

<sup>27</sup> További külföldi modellek tekintetében lásd: *Challenges of the public management reforms* (szerk: Jenei-Mc. Loughlin-Mke-Osborne) Budapest, 2004.

<sup>28</sup> Rechnitzer János (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. MTA-RKK, Győr-Pécs, 1993., Ruttkay Éva: A területfejlesztés finanszírozási rendszere az EU csatlakozás tükrében. *Tér és Társadalom*, (1998) 1-2.

<sup>29</sup> A Maastrichti Szerződés 5, majd az Amszterdami Szerződés további 5 kötelező konzultációs témakört nevesít.

vel működő ESPON és EUKN kezdeményezéseket (melyekről a központi szervekről szóló részben már tettem említést), a NEEBOR együttműködési hálózatát, és a Visegrádi Négyek csoportját is. Ezek közül a NEEBOR azért emelendő ki, mert többirányú érdekérvényesítési hálózatot épít ki, ezáltal jobban érvényesíti a networking elvét, hisz erősíti a tagrégiók közötti, az egyes brüsszeli regionális képviseletek közötti valamint a brüsszeli hivatalok és a tagrégiók közötti együttműködést. A régiók brüsszeli képviseleteinek hatékony és koordinált működése, a sokirányú kapcsolati hálózat kiépítése pedig véleményem szerint a dinamikus fejlődés erőteljes ösztönzője lehet.

Magyarország felismerte a brüsszeli regionális képviseletek létrehozásában rejlő lehetőségeket, de még messze vagyunk attól, hogy a nyugat-dunántúli régióhoz hasonlóan a többi régió is önálló brüsszeli képviseletet nyithasson. Mindenesetre azt is nagy előrelépésnek értékelhetjük, hogy 2006-tól a Magyar Régiók Brüsszeli Képviselete úgy szerveződik át a tervek szerint, hogy az egyes régiók munkatársakat küldhessenek a testületbe, így közvetlenebb lesz a kapcsolat az intézmény és az egyes képviselt régiók között, a tevékenység hatékonyabb lehet. Látható azonban, hogy optimális esetben a nyugat-dunántúli példa lenne követendő, de annak kialakítása a jelenlegi pénzügyi és a közigazgatási térszerkezetből fakadó problémák révén lehetetlen lenne minden egyes régióban. Azonban a modell előnyei nyilvánvalóak: az említett régió épületétől néhány méternyire helyezkedik el a stájer tartományi képviselet, amivel így intenzív kapcsolat tartható fenn, ami például a Jövőrégió program kapcsán ápolttal partnerkapcsolat további elmélyítését is jelenti, de ugyanígy erősödhet ezáltal a régió pozíciója az Alpok-Adria Munkaközösségben, s a képviselet dinamizálhatja a Pannon Gazdasági Kezdeményezést is.

## Összegzés

A fenti fejezetekben kifejtettek alapján a regionális reformnak egy államreform keretében való elhelyezése mellett foglalkozni kell az az állás, azaz véleményem szerint tehát szükséges a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók létrehozása a közigazgatási feladatok decentralizálásának szükségessége miatt. Mindezen decentralizáció azonban nem lehet hatékony és sikeres abban az esetben, ha a regionális szereplők szava nem kap kellő súlyt különböző szervek és együttműködések keretei között. Ez egyben azt is jelenti, hogy a regionális reform nem egyszerűen abban merül ki álláspontom szerint, hogy a megye helyett régiókat kell létrehozni, mint területi önkormányzatokat, hanem emellett egyben egy közigazgatási paradigmaváltásra is szükség van. Ennek köszönhetően egy szolgáltató állam keretei között lehet csak megfelelő hatékonyságú modern területi szintet kiépíteni, amelynek megszervezése és majdani működése során is kiemelt

szerep jut majd a magánszektornal történő partnerkapcsolatok kiépítésének. Emellett azonban a középszint, mint tőkeerős, és jelentős fejlesztési potenciállal rendelkező szint interregionális kapcsolatokat is kiépít, amelynek szintén nagy jelentősége van a kölcsönös tapasztalatcserén alapuló fejlesztés szempontjából.

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a regionális közigazgatási reform sikeréhez szükséges a képviseleti rendszer, a képviseleti szervek reformja, úgy Magyarországon, mint az Unióban. Olyan képviseleti rendszert kell kiépíteni, amely képes kellően reprezentálni a régiók specifikus érdekeit, s ez egyben hangsúlyeltolódást is jelent a nemzetállami gondolat felől a szubnacionális szereplők dominanciájának irányába. Éppen ez a reformnak az a sarkalatos pontja, amely megenged némi szkepticizmust a reform sikerét illetően. Ugyanis sem uniós, sem nemzeti szinten nincs olyan központi politikai akarat, mely lehetővé tenné az ilyen irányú folyamatok kiteljesedését, és ennél fogva megjósolható, hogy a regionális gondolat nem teljesezhet ki, így nem is használhatja ki a benne rejlő fejlesztési potenciált teljes mértékben.

Magyarországon azért nem, mert egyelőre hazánkban a megye a legitim területi szereplő, melynek hagyományai olyan erősek, hogy még arról is elterelik a figyelmet, hogy mára a megyei szerepkör végzetesen kiüresedett, holott a reformokat területi szinten kellene dinamizálni: erre a megye nem képes. A régió azonban – annak ellenére, hogy jelentős területfejlesztési szereplő, és egyre több forrással rendelkezik – politikai akarat hiányában nem fog legitimizálódni, holott erre mindenképpen szükség van. Magyarországon tehát már a regionális szint közigazgatási jellegűvé válása is szinte áthidalhatatlan problémát jelent, így a regionalizmus jelenleg évek óta ott tart, hogy a létező statisztikai régiók leginkább a területfejlesztés főszereplői. A regionalizmus kapcsán deklarált célkitűzések ugyan léteznek, de nincs törvényhozási konszenzus azok kapcsán, így a közigazgatási régiók létrehozás várhatóan sokáig várat majd magára. Ezt a folyamatot azzal is dinamizálni lehetne, ha a területi dekoncentrációt egy esedékes reform esetén már regionális szerkezetben szerveznék át. Ez persze feltételezné azt, hogy van konszenzus a regionális struktúra kapcsán. Jelenleg nem ez a helyzet, így a közigazgatás átfogó reformjával egyetemben a dekoncentráció reformja is várat magára. Pedig a dekoncentrált szervek illetően módon való át szervezése azt eredményezné, hogy a regionális struktúra, mint közigazgatási szervező elem, trójai falóként kerülő úton kerülne bele a közigazgatási véráramba, és kiépíthetné azt a bázist, amelyre tekintettel megingatható a megyék tradicionális uralma középszinten. Ennek a folyamatnak persze egyrésztől az lenne a hátránya, hogy a dekoncentrált szervek nyilvánvalóan a központi közigazgatáshoz kötődnek, és maga az elv is szemben áll a decentralizáció elvével, másrésztől azonban ebben az esetben a régióknak már lennének közigazgatási kötelei.

Európában ezzel szemben működik közigazgatási regionalizmus, annak képviselője is van a szervrendszerben, azonban maga a regionális fejlődés itt sem lépheti át saját árnyékát, mivel az EU bár szupranacionális szerv, mégis a nemzetállamok szempontrendszere jut kifejezésre a döntések meghozatalakor a Miniszterek Tanácsában. Ezt a pozíciót látva elmondható, hogy nincs olyan erő Európában, ami az állami szereplők elsődlegességét megingathatná, s valószínűleg az ilyen irányú törekvések mindig is kudarcra lesznek kárhóztatva egy bizonyos ponton túl. Ha tehát a regionális érdekképviselőt, a régiók hangjának erejét vesszük szemügyre, arról is elmondható, hogy előreláthatólag nem tud majd kellő erőre szert tenni, holott a területi kohéziós politika stratégiai sikere érdekében ez elengedhetetlen lenne. Azt azonban vélhetőleg már a 2004-es bővítés előtt tudták az EU legbefolyásosabb tagállamai, hogy a területi kohézió a 25, még inkább a 27 tagú EU-ban mindössze vágyálom lesz. Nincs az a forrásmennyiség, ami elegendő lenne ennek megvalósításához, így a fenti törekvések megvalósítása az Unió szemében inkább fragmentálódáshoz, mintsem kohézióhoz vezetne. A regionális érdekek erősítésének zászlóvivői tehát az ún. fejlődő tagállamok, az új tagok, hiszen ők a legfőbb kedvezményezettjei a strukturális reformoknak és a juttatandó támogatásoknak. Gondoljunk azonban bele, mennyi realitása van annak, hogy az alapítókkal szemben ezek akarata fog érvényesülni, amikor az EU 15 tagjai a V4 és hasonló térségi szerveződések bomlasztása kapcsán már demonstrálták befolyásukat!

Ezért aztán indokoltnak tartom, hogy a reális lehetőségeket szem előtt tartva, ámde az elméletileg szükséges reformokat is felvetve elemezzem a regionalizmust. Ennek kapcsán a magyar regionalizmus közigazgatási jellegének kialakítása kívánatos cél, de alapvetően helyesnek tartom azt, hogy a régiók feladatait illetően a területfejlesztés meglehetősen privilegizált helyet foglal el. Álláspontom szerint az önkormányzatiság elérése ennek kiteljesítését is szolgálná a közigazgatási feladatok és szervek átszervezése mellett. Összességében tehát az uniós és magyar realitás az, ami arra készlet, hogy határozottan a regionalizmus mellett foglaljak állást, s mivel a gyakorlatban a régiók az uniós NUTS rendelet fejlesztési céljait szolgálják ki Magyarországon, ezért e tanulmányban mindezeket figyelembe véve a regionalizmus szervezetét és annak kapcsolati hálózatait ezt kihangsúlyozva, a benne rejlő lehetőségeket felvillantva mutattam be.

## Some thoughts on the organizational background of the Hungarian regionalism

### Summary

*In my study I put the emphasis on the new paradigmatic changes that can be realized in a regional system. I focused on the regional development task because it is the one that really works at the moment in the statistic regional system.*

*Within these boundaries we can see that the vertical system of relationships is the basis of the regulatory, organizatory structure. This is the public legal side of this function. In addition to this there is also an other kind of partnership combined with the vertical aspect. This other aspect is the horizontal, PPP and a broader networking aspect, which helps us to realize a certain „governance” attitude in the governmental paradigm. This attitude is the effect of the New Public Management movement.*

*Taking all these facts into consideration there must be 3 main incentives of which relationship with the hierarchic structure must be strengthened. These main incentives are the following:*

- Interregional incentives*
- Institutionalized economic background*
- The representations of the Hungarian regions in Brussels*

*These are the main incentives of regional development, which can help in realizing specific regional interests both inland and abroad. If we take a look at for example the NEEBOR cooperation, the Visegrad Group or the Carpathian Foundation we can see such horizontal partnerships that directly help the development of the internal regional structure. We must also find a way to express regional interests in decision-making and consultative bodies of the EU. Within these organizations the position of those members who are participants of interregional and horizontal regional partnerships can get better.*

*Consequently I find it reasonable to establish a regional public administrational structure with administrational and development functions out of which the task of development can be strengthened even if there will never be self-governmental regions in Hungary. In my opinion we have to find the correct and effective ways of representing the interests related to the certain actors concerning with this function and we have to create a solid cooperational and institutional basis for this.*



## **ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS – VÍZIÓ ÉS VALÓSÁG**

**CSÁKI GYULA BALÁZS\***

A tanulmány célja, hogy párhuzamba állítsa, és kritikusan bemutassa azt a képet, amely ma a magyar közigazgatásban az elektronikus közigazgatás valóságát tükrözi, és azt a jogi hátteret, mely az információs társadalom víziójának megvalósítása érdekében Magyarországon megalkotásra, kidolgozásra került, de amelyből hiányzik a valós tartalom.

Bizonyára megdöbbenő ilyen súlyos szavakat olvasni közvetlenül egy tanulmány első soraiban, a tapasztalataink azonban azt mutatják, hogy az elektronikus közigazgatással kapcsolatos kommunikáció olyan mederbe került, melyben a pozitív jelzők folyama azt az érzetet kelti az állampolgároknak és az üzleti szféra szereplőiben, mintha az információs társadalom kiépítésének útján olyan állomáshoz érkeztünk volna, melyről jó ideig nem szükséges továbblépnünk. A szomorú realitás ezzel szemben – a jogi háttér kellőnek tűnő kidolgozottsága mellett – az, hogy az interaktív közigazgatás megvalósítása még várat magára, hiszen sem a magyar állampolgárok többsége, sem a magyar közigazgatási kar, sem a rendelkezésre álló infrastruktúra nem kellőképpen felkészült erre.<sup>1</sup> Ennek alátámasztására több okot is találhatunk, mely témák részletes kidolgozása álláspontunk szerint önálló tanulmányokat érdemel, így csupán utalni szeretnénk például a számítástechnikai infrastruktúra hiányosságaira, a lakossági személyi számítógép- és internethasználat európai viszonylatban csekély mértékére, valamint az ezekből levonható következtetések jelentőségére.<sup>2</sup> Életünk azonban egyre inkább gyorsul, egyre nehezebb az átlag-felhasználónak is lépést tartania az infokommunikációs fejlődéssel. De hol tartunk most ebben a gyorsuló világban? Hogy rendhagyó módon válaszoljunk erre a kérdésre, nézzük meg, mi volt a véleménye erről a kérdéstről Blaha Sándornak, a Közigazgatási kislexikon szerkesztőbizottsága elnökének 1928 novemberében: „A szédületes iramban

---

\* DR. CSÁKI GYULA BALÁZS

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> VII. Infokommunikációs Szakmai Nap – E-government, e-közigazgatás konferencián elhangzott előadások tapasztalatai, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2006. április 28.

<sup>2</sup> A közigazgatásban 2004-ben dolgozó 230.810 köztisztviselőre 214.978 számítástechnikai eszköz jutott, ami azt jelenti, hogy több mint 15.000 közigazgatás dolgozó nem használ napi rendszerességgel számítógépet a munkahelyén. Ha mindehhez hozzáadjuk azt a tényt, hogy ezen eszközök 49,2%-a három évnél idősebb volt a vizsgált időszakban, egészen riasztó képet kaphatunk a magyar közigazgatás info-kommunikációs felkészültségéről.

vágtató élet egyre több súlyos terhet ró a közigazgatásra. A régebben is sokoldalú közigazgatási feladatkör kibővülése rengeteg új szabály alkotásával járt. Szinte ijesztő mennyiségű jogszabályt kell tehát ismernie annak, akinek a közigazgatás az élethivatása. Az emberi agy felvevőképességének megvannak a határai. Mindenki el tud emlékezetében raktározni több-kevesebb anyagot, de amikor az irányt szabó intézkedéseknek – úgyszólván végtelen – sorozatával állunk szemben, akkor számolnunk kell az emberi adatmegőrző képességek korlátaival. Ez a megfontolás indította arra világszerte a közigazgatás számottevő tényezőit, hogy az adatok összegyűjtésének, megrögzítésének és célszerű elrendezésének kérdéseit igyekezzenek megoldani és ezzel segédkezet nyújtsanak azoknak, akiknek a kérdéses ismeretekre munkájukban nap-nap után szükségük van.”<sup>1</sup> Érdemes elgondolkodni azon, hogy majd’ nyolcvan évvel ezelőtt, a számítógép felfedezését megelőzően, akkor, amikor a személyszállító gépjárművek megengedett legnagyobb sebessége<sup>2</sup> belterületen nem volt több mint 25 km/h, miért is merülhetett fel az valakiben, hogy az élet „szédületes iramban vágat”. Ma, az internet, a mobil kommunikációs eszközök és a digitalizáció világában szinte nevetségesnek tűnhet ez a felvetés. Valószínű ugyanakkor, hogy majd’ nyolcvan évvel később, 2080 körül, a jövő kutatói, jogászai, szintén furcsán olvasnának hasonló sorokat a mai korról. A technikai, technológiai fejlődés gyakorlatilag exponenciálisan tör előre. Ezt az iramot pedig egyre nehezebben követi immáron a gazdaság és társadalom, a jogi szabályozásról már nem is beszélve. Új problémák jelennek meg, melyek újszerű megoldást, az eddigiekhez képest más szemléletmódot igényelnek. Sok esetben a gazdaságban és a társadalomban természettől fogva benne rejlő önszabályozási mechanizmus megoldást nyújthat bizonyos konfliktusokra, mégis egyre több olyan kihívással állunk szemben, melyekre megnyugtató megoldást csak a jogi szabályozástól, a jogalkotótól várhatunk. Gondoljunk csak a szoftveróriások elhíresült gazdasági manővereire, a kiadók és a közönség állandó csatájára az elektronikus, hálózati eszközök segítségével elérhető zeneművek ellenértéke (sok esetben törvényessége) tekintetében, nem is beszélve a személyes adatok védelméről, vagy éppen az információszabadságról. A jogi szabályozás igyekszik követni a változó technikai teret, persze több-kevesebb sikerrel. Ugyanazon kérdés szabályozása ráadásul más társadalmi környezetben teljesen más eredményekre vezethet, mint azt az elektronikus aláírás jogi szabályozásának magyar megoldásánál is megfigyelhettük.<sup>3</sup> A világ tehát változik, és vele együtt változunk mi is, akik benne élünk.

<sup>1</sup> Blaha Sándor: Előszó. In: *Közigazgatási kislexikon hatóságok, ügyvédek és a jogkereső közönség számára*. Pallas, Budapest, 1928, 1. o.

<sup>2</sup> 57.000/1910. B. M. rendelet.

<sup>3</sup> Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény szövege (2001. szeptember 1-i hatálybalépését követően) három hónapot sem élt meg módosítás nélkül.

Ezzel egy időben pedig megváltoznak elvárásaink, megváltoznak bizonyos fogalmak tartalmi elemei is. A demokrácia már nem ugyanazt jelenti mint az ókori poliszokban, és az államtól is sokkal többet vár el a polgár annál, hogy megvédje például vagyonát, vagy éppen biztosítsa a vallásszabadságot. Éppen a fokozódó és folyamatosan változásban lévő, bővülő elvárások késztették arra a végrehajtó hatalmat, hogy másként kezdje kezelni a mindezidáig „alattvalóknak” tekintett polgárait. A parancsoló közigazgatás képe már a XX. század első felében megkopottá vált, a hierarchikus viszonyok primátusa körül megjelentek az első szaralábak.

A Max Weber által definiált közigazgatást hierarchikus szervezeti felépítés, igazgatási szakértelem, professzionalizmus és politikai neutralizmus jellemezte, melynek elsődleges célja az állam által kitűzött célok megvalósítása.<sup>1</sup> Ezen európai gyökerű közigazgatás-felfogással szemben az angolszász modellben más talajon formálódtak a végrehajtó hatalom szerepvállalásának körvonalai. A közérdek feltétlen primátusával szemben itt az érdekek közötti harmonizáció, az egyensúlyi rendszer elsődlegessége került kidomborításra. Utalnunk kell emellett azon törekvésekre is, melyek során először jelent meg a gazdasági tapasztalatok beemelésének lehetősége a közigazgatásba. Gondoljunk csak a racionalizálási, hatékonyság-javítási vizsgálódásokra és törekvésekre Fayol és Taylor munkáiban, melyek olyan hatással voltak, hogy az Egyesült Államokban Hoover elnök is alkalmazta azokat.<sup>2</sup> E fejlődési ívnek olyan komoly hatása volt az adminisztrációra, hogy a nyolcvanas évekre már konkrétan megfogalmazásra kerültek azok a – tudományosan is megalapozott – nézetek, melyek szerint az igazgatási feladatokat érdemes volna a versenyszférának átadni, a hatékonyabb működés érdekében. Így jelent meg, és teljesedett ki például később a New Public Managementnek (NPM), illetve New Governance-nak nevezett mozgalom.<sup>3</sup> Az NPM lényegét a valós folyamatok eszközeinek, céljainak, és tapasztalatainak tudományos igényű rendszerezésében, a tapasztalatok új elgondolásokkal és elméletekkel való kiegészítésében lehet meghatározni. Gyakorlatilag „a közintézmények modernizációjával, és a vezetés új formáival foglalkozik”, célja pedig „az állam és a közigazgatás gazdasági modernizációja”.<sup>4</sup>

Miért is kell ilyen távolról bevezetni témánkat? Azért, mert a mai magyar közigazgatásra, valamint az azon belül jelenleg is folyamatban lévő reformokra alapvetően két „erő” fejt ki komoly hatást. Az egyik a fent részletezett, a

<sup>1</sup> Lőrincz Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. *Magyar Közigazgatás*, (2003) 12, 705. o.

<sup>2</sup> Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: *Bevezetés a közigazgatástanba*. (egyetemi jegyzet) Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2004, 50. o.

<sup>3</sup> Lásd erről bővebben: Lőrincz Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében... 706-709. o.

<sup>4</sup> Lásd erről bővebben: Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: *Bevezetés a közigazgatástanba*... 57-70. o.

fejlett államok nemzeti adminisztrációjában korábban indult, és ezért nyilvánvalóan előbbre tartó folyamat, melynek jótékony hatása sok tekintetben igazolható. A másik az Európai Unióhoz történő csatlakozás ténye. Ezzel kapcsolatban a közigazgatás tekintetében sokkal több kihívással kell számolnunk, mint azt a csatlakozás előtt gondolhattuk. Sokáig azzal hitegettük magunkat, hogy a közigazgatási rendszerünk nem igényel átfogó átalakítást csupán amiatt, mert az Európai Közösségek részévé válunk, hiszen tudtuk, hogy az Európai Unió nem fogalmaz meg részletes és konkrét elvárásokat a tagállami közigazgatással szemben, csupán annyit, hogy az legyen átlátható, megbízható, és működjön demokratikusan.

A helyzet azonban sokat változott azóta, hogy ez az elv rögzítésre került. Megváltoztak ugyanis – és folyamatos változásban vannak – az Unió korábbi prioritásai e tekintetben. Különösen a bővítés járt nem várt hatásokkal, legalábbis ami az Unió, mint szupranacionális közösség működését illeti. Az már a bővítés pillanatát megelőzően is egyértelmű volt, hogy a működési mechanizmus reformokat igényel. A hosszú és alapos előkészítő munka mégsem járt a várt eredményekkel: az Alkotmány elfogadása zátonyra futott. E fiaskót követően pedig a következő költségvetési ciklus sarokszámainak elfogadása során alakult ki éles politikai helyzet. Mindezekben túlmenően az információs társadalom kiépítése irányába vezető útról is kiderült, hogy nem zökkenőmentes. Mára sajnos be kell látnunk, hogy a Lisszabonban, 2000 márciusában meghirdetett kezdeményezés, mely szerint az Európai Uniónak 2010-re a legdinamikusabban fejlődő tudásalapú társadalomnak kell lennie, a kitűzött határidőre nem teljesíthető.<sup>1</sup>

Az Uniónak emellett az új tagállamok kezét is fogni kell (persze nem kivétel nélkül), mert sok esetben a csatlakozás olyan szemléletváltozást igényelt volna, melyen már korábban át kellett volna esniük, ez mégsem történt meg. Sajnos a magunk részéről azt kell mondanunk, hogy Magyarország is azon államok közé tartozik, amelyek látszólag ugyan megfelelnek a kritériumoknak, gondolkodásuk azonban még nem tekinthető felkészültnek ahhoz, hogy a tagság minden előnyét kellőképpen kiaknázhassák. Példaként nyugodtan említhető az uniós költségvetési források kérdése. E tekintetben az állampolgárok felé irányuló kommunikáció sokszor alkalmas arra, hogy olyan sejtelmeket ébresszen, melyek azt sugallják, hogy azok a sarokszámok, melyeket az EU rendelkezésünkre bocsát, „alanyi jogon” illetnek meg bennünket, és a meghatározott célra korlátozás nélkül fordíthatók.<sup>2</sup> Ez azonban nem így van, hanem a virtuálisan rendelkezésre álló összegekért komoly „csatákat” kell vívniuk, elsősorban saját

<sup>1</sup> eEurope – An information society for all, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, March, 2000.

<sup>2</sup> Vö.: EU-csatlakozás 2004., Külügyminisztérium, Budapest, 2003.

magunkkal. Egyrésztől ugyanis jó, uniós szinten is elfogadható projektekkel kell előállni, melyekre pályázatok építhetők, és a pénzeszközök csak ezután hívhatók le ténylegesen. Másrészt a projektekhez a legtöbb esetben komoly önrésszel kell rendelkezni, amely ha nem áll rendelkezésre, úgy a támogatás sem vehető igénybe. Arról már nem is beszélve, hogy a fő elszámolási mód az utófinanszírozás, mely komoly nehézségeket okozhat olyan projektek esetében, melyek hosszú kifizetésűek. Fentiek „nehézségek” csupán a jéghegy csúcsát jelentik ebben a kérdéskörben, témánk a részletes kifejtését e problémakörnek nem engedi. Mindenképpen érzékeltetni szeretnénk volna azonban azt a szemléletbeli különbséget, mely az Európai Unió és a magyar gondolkodás között feszül, és amely a jövőben komoly, kézzel fogható financiai problémák gyújtópontjává is válhat.

A csatlakozással összefüggő, a tagállamok közeledésével kapcsolatos problémák kezelésében, orvoslásában az ezzel kapcsolatos uniós szintű együttműködésben ugyanakkor egyre komolyabb szerepet kap a tagállami közigazgatás, illetve a közigazgatási rendszerek együttműködése. S mint ahogyan a közigazgatás működése közvetlen hatással van az állampolgárok mindennapi életére, az Európai Unió sem tekinthet el attól a – bár jelenleg még távoli – célkitűzéstől, hogy a tagállamok közigazgatását összehangolja. Az alkotmányozási folyamat zsákutcája azonban azt sejteti, hogy ez a folyamat – bár központi, szupranacionális koordináció mellett – mégis lényegileg „alulról” szerveződve fog megvalósulni. Mindezek mellett az is igazolható, hogy a bővítés, és a társadalmi célok közösségi szintű megvalósítása folyamatában a szupranacionális szervek egyre inkább „szétfeszítik” a tagállami közigazgatásba való beavatkozás tilalmát. Példa lehet erre a NUTS rendszer szerinti területi egységeknek való megfelelés követelménye, illetve olyan szervek létrehozásának kötelezettsége, melyeket tagállami szinten kell életre hívni annak érdekében, hogy részt vegyenek a Strukturális Alapokból származó források felhasználásának koordinációjában, megkönnyítve ezzel a közösségi elosztás és ellenőrzés feladatait.<sup>1</sup> Témánk szempontjából pedig ilyennek tekinthető az elektronikus közigazgatás megvalósítása tekintetében a tagállamok számára az eEurope kezdeményezés részeként kötelezően előírt 20 (12+8) szolgáltatás elérhetővé tétele elektronikus eszközök útján, melyből 12 szolgáltatás a természetes személyek, 8 pedig a szervezetek számára érhető el.<sup>2</sup> Az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatások:

-- Jövedelemadó bevallás, értesítés a kivetett adóról;

<sup>1</sup> Lásd erről részletesen Torma András: Az egységes területi statisztikai osztályozási rendszer: a NUTS. In: *Közigazgatási jog 4. Európai Közigazgatás.* (szerk.: Torma András), Virtuóz Kiadó, Budapest, 2005, 83-84. o., valamint Torma András: Az EU regionális politikájának tagállami közigazgatási intézményrendszere: Magyarország példáján keresztül. In *uo.* 94-97. o.

<sup>2</sup> Budai Balázs Benjámin – Sükösd Miklós (szerk.): *M-kormányzat M-demokrácia.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 136-137. o.

- Álláskeresés, állásbejelentés interneten keresztül;
- Társadalombiztosítási kifizetések (legalább 3 az alábbi 4-ből):
  - munkanélküli járadék igénylése,
  - munkavállalók gyermekei után járó pótlékok igénylése,
  - kötelező egészségbiztosítás ellátásai,
  - tanulói ösztöndíj megállapításai.
- Személyi iratok (útlevél és vezetői engedély);
- Járműigazgatási ügyek;
- Építési engedély iránti kérelem;
- Rendőrségi online bejelentések, feljelentések;
- Közkönyvtári katalógusok hozzáférhetősége;
- Anyakönyvi kivonatok ügyintézése;
- Felvételi jelentkezések;
- Lakcímváltozás bejelentése;
- Egészségüggyel összefüggő szolgáltatások.

Szervezetek részére nyújtott szolgáltatások:

- Munkavállalói szolgáltatások;
- Társasági adó bevallása;
- Forgalmi adó bevallása;
- Cégbejegyzés, változásbejegyzés;
- Statisztikai adatközlés;
- Vámáru-nyilatkozatok benyújtása, kezelése;
- Környezetvédelmi engedélyekkel kapcsolatos eljárások;
- Közbeszerzési eljárás.

Mint látható, az Európai Unió részéről sokkal inkább a szolgáltatási jelleg erősítésének elvárását tapasztalhatjuk, semmint olyan követelmények meghatározását, melyek a közigazgatás minden szegmensében lehetővé teszik az elektronikus út igénybevételének lehetőségét. Mi sem igazolja ezt jobban, mint az, hogy maga az Európai Unió is a fokozatosság talaján maradt a különböző szolgáltatások elektronikus úton történő elérésének meghatározásakor. Ennek megfelelően 4 elektronikus szolgáltatási szint került meghatározásra, az alábbiak szerint:<sup>1</sup>

- Az információk online elérhetővé tétele.
- Egyoldalú interakció biztosítása elektronikus úton (pl. dokumentumok, nyomtatványok letöltése).
- Kétirányú interakció biztosítása (pl. adatlapok elektronikus letöltése, és megküldése a közigazgatási szerveknek).

<sup>1</sup>eEurope 2002 Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March 2001. COM (2001) 140 final, Brussels, 13. 3. 2001, Annex, 19. p.

- Teljes mértékben elektronikus ügyintézés, beleértve a hatóság döntésének elektronikus közlését, valamint az esetleges illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak elektronikus úton történő megfizetését is.

E folyamatban komoly szerepet kap az elektronikus közigazgatás kérdése. A jogi szabályozás tekintetében formálisan eleget tettünk a meghatározott követelményeknek. A Kormány a 20 alapszolgáltatás tekintetében 5 prioritás-csoporton belül, 27 konkrét közszolgáltatásban határozta meg az elektronikusan ellátandó szolgáltatások körét, melyek teljes mértékben megfelelnek a 12+8-as felosztásnak, csupán az „eredeti” csoportosítás bizonyos pontokon szétbontásra került. A prioritás-csoportok a következők:<sup>1</sup>

- Már működő elektronikus közszolgáltatás, melynek Kormányzati Portálba való illesztését még meg kell oldani.
- A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvényhez<sup>2</sup> kapcsolódó szolgáltatás, melynél 2005. december 31. napjáig – a kormányhatározatban megfogalmazottak szerint – megvalósítható az elvárt elektronikus szolgáltatási szint.
- Szintén az eljárási törvényhez kapcsolódó szolgáltatások csoportja, melyek esetében azonban 2005. december 31-ig nem (volt) megvalósítható a megfelelő szolgáltatási színvonal biztosítása.
- Olyan csoport, mely nem kapcsolódik a Ket.-hez, de a szolgáltatások elvárt minősége megvalósult 2005 decemberéig.
- Speciális közszolgáltatások, melyek 2006-ban történő megvalósítása még kérdéses, illetve csak részlegesen biztosítható.

A 2005 májusában megjelent kormányhatározat 2005. december 31. napját jelölte meg határidőként a 27-re „bővített” 12+8-as szolgáltatási lista 13 eleme esetében.<sup>3</sup> Sajnos átfogó, szignifikáns mintán alapuló vizsgálati eredmények jelenleg még nem állnak rendelkezésünkre, sajnos azonban úgy látszik, hogy a vállalt kötelezettségek teljesítése nem sikerült maradéktalanul. Lakcímgazolvány cseréje esetében ugyanis például az elektronikus űrlap kitöltésének lehetősége ugyanis jelentéktelen, mert személyesen minden eljárási cselekményt meg kell ismételni, amelyet az online ügymenet pótolni volna. Így az ügyfél részére valós könnyebbséget csupán az elektronikus időpontfoglalás jelent.<sup>4</sup> Az objektív

<sup>1</sup> 1044/2005. Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról

<sup>2</sup> Rövidítve: Ket. Hatálybalépés: 2005. november 1.

<sup>3</sup> Lásd a 1044/2005. Korm. határozatot.

<sup>4</sup> Itt kell megjegyeznünk, hogy e tanulmány alapját képező kutatás érdekében indított ügyben az elektronikus úton foglalt időpont valódiságát az illetékes okmányirodában nem ellenőrizték, elfogadták a bejelentkezés tényét pusztán „bemondásra”. Ez az ügyintézés menetét természetesen nem akadályozta, mégis a módszer felvet némi problémát. Egyfelől arra következtettünk, hogy az okmányiroda nem volt képes ellenőrizni az időpontfoglalás valódiságát. Másrészt elképzelhető, hogy

vitás megköveteli persze, hogy e kritikai megjegyzés mellett olyan eredményekről is beszámoljunk, melyek a minden szempontból online úton intézhető ügyek számát szaporítják. Ilyen a magánszemélyek adóbevallásának benyújtása az Ügyfélkapun keresztül (természetesen elektronikus úton le- és kitölthető űrlap segítségével). Persze a valóság árnyalt bemutatásához az is szükséges, hogy ezt a lehetőséget 2005. december 31-ig kellett volna biztosítani. Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül az adóbevallási határidő majd' féléves eltérését, az online bevallás csak május elejétől volt elérhető.<sup>1</sup>

Mint arra már utaltunk, a 4. szolgáltatási szint csak akkor tekinthető megvalósítottnak, ha biztosításra kerül a különböző illetékek és igazgatási szolgáltatási díjak elektronikus úton történő megfizetése. Ezzel kapcsolatban fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy immáron évek óta (egyre szélesebb körben) van lehetőség különböző elektronikus fizetési eszközök alkalmazására a hétköznapi életben. Ne csupán az interneten lebonyolítható rendelésekre, az online áruházakra és a bankok internetes portáljára gondoljunk, hanem a bankkártyával elvégezhető megannyi műveletre is. Ezek segítségével adott esetben alkalmanként (tranzakciónként) akár több százezer forint kerül átutalásra nap mint nap, így érthetetlen, hogy az egyes eljárási cselekmények elvégzésével egy időben miért nem lehetett megteremteni a lehetőségét ennek a közigazgatásban is. Gazdaságosságát tekintve az elektronikus fizetési eszközök használatához szükséges infrastruktúra kiépítésének gazdaságosságához sem férhet kétség, ellentétben például okmányirodai postahivatalok felállításával.

Kíváncsian várjuk tehát, hogy a várva-várt átfogó közigazgatási reform megvalósítása érdekében milyen lépéseket tesz majd a megalakulás előtt álló kormány. Remélhetőleg néhány év múlva egy hasonló, a közigazgatás információs társadalmi szolgáltatások nyújtására való felkészültségét vizsgáló tanulmányban már nem fogunk tudni ilyen éles kritikát megfogalmazni a magyar közigazgatás állapotával szemben.

---

éppen azért került a központi rendszeren keresztül olyan időpont megadása az ügyfél részére, amikor egyébként nincs ügyfélfogadás, mert így szükségtelennek látszik a bejelentkezések valódiságának ellenőrzése. Mindaddig, amíg a hagyományos ügymenetet több ügyfél választja, nem fog gondot okozni ez a módszer, amint viszont számottevően megnövekszik az online ügyindítás igénye, szembe kell majd nézni e módszer felülvizsgálatának szükségességével.

<sup>1</sup> Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal honlapjáról kellett letölteni azt a programot, amely alkalmas volt arra, hogy a bevallás elektronikusan beküldhető legyen. Ennek a szoftvernek a verziószámából kiderül, hogy az csak 2006. április 30. napján készült el véglegesen.



## **KÜLKÉPVISELETI SZAVAZÁS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOKON**

**HALLÓK TAMÁS\***

A modern államokban egyik legfontosabb választási alapelv a *választójog általánosságának* elve. Ez azt jelenti, hogy *a felnőtt lakosság minél nagyobb hányadának legyen választójogosultsága*. Fontos az is, hogy ezek a választópolgárok ténylegesen is gyakorolhassák a választójogukat. Ne legyenek olyan körülmények, amelyek ebben megakadályozzák őket, s ezáltal ténylegesen megfosztják a választójoguk gyakorlásától. Ezek a körülmények különösen akkor állhatnak fenn, ha a választó a szavazás napján nem tartózkodik lakóhelyén, tehát *távollévő szavazó*. A távollét különféle okokból (tanulmányok, munka, betegség, szabadság stb.) következhet be, s helyileg megvalósulhat az ország területén belül vagy azon kívül is.

A szavazás napján külföldön tartózkodók számára a modern államokban többféle lehetőség adódik, hogy leadhassák szavazatukat, pl. *külképviseleti szavazás, postai szavazás, meghatalmazotti szavazás, telefonos szavazás, elektronikus szavazás*. Ezek közül a magyar jogalkotó egyelőre külképviseleti szavazás megoldását választotta. Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a gyakorlatban mennyire jól alkalmazhatóak ezek az új szabályok. Segítségemre lesznek a külföldi államok megoldásai, a korábbi magyar törvénytervezetek- és javaslatok, értékelő elemzések.

### **1. A külképviseleti szavazás kérelmezése, a külképviseleti névjegyzék**

A *külképviseleti névjegyzéket* a kétszer szavazás kizárására hozták létre. A választónak a lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kell kérnie a felvételét. A *kérelmezésének határideje az országgyűlési választásokon az első választási fordulót (azaz a magyarországi szavazás napját) megelőző 23. nap*. (Ve. 89/B. §) Ez a korai időpont azért szükséges, mert az első fordulóban a külképviseleti szavazás a magyarországi szavazás napja előtti 7. napon történik. Ez a korai végső határidő azonban nem teszi lehetővé a szavazását annak, akinek

---

\* DR. HALLÓK TAMÁS

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

csak ezután derül ki, hogy a szavazás napján külföldön kell tartózkodnia, s így indokolatlanul meg lesz fosztva választójogától.

Más államok tágabb határidőt biztosítanak. Lengyelországban a szavazás előtti 3. nap, bár ott a külképviseleteken számolják a szavazatokat. *Ausztriában* egy választói kártya kiállítása is szükséges, amit a lakhely szerinti önkormányzatnál lehet kérni legkésőbb a választás napja előtti harmadik napig. Külföldön egy osztrák képviseleten keresztül is igényelhető. (1992. Szövetségi törvény a Nemzeti Tanács választásáról (38. § /1/ bek., 39. § /1/ bek.) Tehát ez a választó részére a magyar megoldásnál sokkal kedvezőbb, hiszen közvetlenül még a szavazás előtt eldöntheti, hogy külföldön kíván szavazni. Annak ellenére, hogy Finnországban előzetes szavazás van külképviseleteken (a szavazás előtti 11. és 8. nap között), legkésőbb a szavazás napja előtt 12. napig lehetséges. Dániában legkésőbb 18 nappal a szavazás napja előtt hozhat a Választójogi testület olyan tartalmú döntést, hogy valamely külföldön tartózkodó személy bekerüljön a névjegyzékbe.

Hazánkban a *kérelmezés módja* az igazolással szavazáshoz hasonló: *személyesen, teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazással rendelkező meghatalmazott útján, vagy ajánlott levélben*. Mivel a külképviseleti névjegyzékbe való felvételt a szavazás napját megelőző 23. napig lehet kérni, ajánlott levél esetében a levélnek szintén eddig az időpontig kell megérkeznie, a határidő jogvesztő.<sup>1</sup>

A Ve meghatározza a *külképviseleti névjegyzékbe való felvételre irányuló kérelem tartalmi elemeit* (Ve. 20/A § /2/ bek.). A *külképviselet megjelölése* logikus, hiszen ez alapján állítja össze a jegyző a névjegyzéket. Az igazolási kérelemhez hasonlóan itt is már előre kell jelezni, hogy mely fordulókra kér külképviseleti szavazást a választó. Tehát már a második forduló előtt 37 nappal tudnia kell a választópolgárnak, hogy külföldön fog-e tartózkodni. Ez kissé nehezen érthető, legfeljebb csak azt szolgálja, hogy kisebb adminisztratív terhe legyen a választási irodának a választás első fordulója után.

Azonban a Ve. biztosít egyfajta rugalmasságot. Ha még nem telt le a határidő, akkor a választó addig kérheti a módosítását annak, hogy melyik külképviseleten akar szavazni. Másik lehetőség, ha időközben kiderül, hogy mégsem lesz külföldön, akkor a határidőig kérheti törlését a külképviseleti névjegyzékből és visszavételét a lakcíme szerinti névjegyzékbe.

*A kérelem szerint a helyi választási iroda vezetője törli a választópolgárt a névjegyzékből, és felveszi a külképviseleti névjegyzékbe*. Ez a kétszer szavazás lehetőségének megakadályozását szolgálja. Ez azonban még nem a teljes név-

<sup>1</sup> Berta Zsolt: *Segédlet külképviseleti választási irodák részére a 2006. évi országgyűlési képviselők választásán*. Választási füzetek 136. BM. Országos Választási Iroda, Budapest, 2006, 14. o.

jegyzék. Külképviselatenkénti bontásban csak országosan, az Országos Választási Iroda (OVI) tudja elkészíteni. Ezért kell a *helyi választási iroda vezetőjének a külképviselési névjegyzék adatait a magyarországi szavazást megelőző 15. napig az OVI részére megküldeni.* (Ve. 89/A. § /5/ bek.). Az OVI vezetője továbbítja a külképviseltekre, ahol már nem módosítható. Ebből a külképviselési választási iroda számára nyilvánvalóvá válik, hogy ott ki mely választási fordulóban, mely választókerület egyéni választókerületi jelöltjeire és területi listájára kíván szavazni. Lengyelországban a külön névjegyzéket az illetékes konzul vagy külképviselés vezetője állítja össze, bár ez azzal is összefügg, hogy a szavazatszámolás is külföldön történik.

A külképviselési névjegyzék adatait pedig megküldik az illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak is. Ez pedig azért fontos, hogy tudják, hogy kell-e kijelölniük egy szavazókört ezen szavazatok megszámlálására, s arról is információt szerezzenek, hogy milyen nagyságrendű a várható külképviselési szavazatok száma, az esetleges végeredményt mennyire befolyásolhatják. A 2005: LXXXI. tv. indokolása szerint: az illetékes OEVKVB így a külképviseltekéről hazaérkező szavazási iratok felbontásakor a szavazásról szóló nyilatkozatok adatait össze tudja vetni a külképviselési névjegyzék adataival. Az indokolás szerint a külképviselési névjegyzék hazai vezetése és lezárása jelenti a garanciát arra, hogy csak az azon szereplő választópolgár adhassa le a szavaz

## 2. A szavazás felügyelete

Felvetődhet a kérdés, hogy a külképviselteken a szavazás lebonyolításában kik működjenek közre. Ugyanolyan szavazatszámoló bizottságok, mint a hazai szavazóhelyiségekben? Más államok általában nem ezt a gyakorlatot követik. Az 1991-ben alkalmazott svéd szabályok szerint a szavazatszedő a külképviselés vezetője, aki más személyt is kinevezhet erre.<sup>2</sup> Ausztriában a külképviselés dolgozó tisztségviselők felügyelik a szavazást. A külképviselés vezetője által meghatalmazott 4-5 személy működik választási bizottságként. Dániában a belügyminiszter által kijelölt külképviselési szavazatszedők látják el a technikai jellegű feladatokat.

A magyar szabályok azonban nem mindig követték az eddig felvázolt irányvonalat. A 2004-es európai választásokra a 2003. évi CXIII. törvénnyel elfogadott és azóta hatályon kívül helyezett módosítás ismerte ugyanis a *külképviselési szavazatszámoló bizottságot*. A *választott tagokra és póttagokra az Or-*

<sup>2</sup> Voting at Swedish missions and consulates abroad. Riksskatteverket. Val 91. 1. o.

szágos Választási Bizottság tett volna javaslatot elég sajátos lépcsőzetes szabályok szerint:

- A jelölő szervezetek nyújthatják be a javasolt személyek listáját, minden külképviseletre egy fő megjelölésével.
- Ha számuk kevesebb mint négy, az OVB a hiányzó helyekre az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok (OEVKVB) és a több szavazókörrrel rendelkező települések helyi választási bizottságainak – a megelőző országgyűlési, illetőleg önkormányzati választásokra megválasztott tagjai és póttagjai közül további személyeket javasol, amit sorsolással alakít ki.
- A három tagot és a póttagokat az Országgyűlés választja meg.
- A *megbízott tagokat* az OVB elnökénél kell bejelenteni.

Láthatjuk, hogy a bizottság összeállítása eléggé bonyolult lett volna. Leginkább vitatható az volt, hogy a külképviseleten működő szavazatszámoló bizottság választott tagjainak és póttagjainak utazásáról és szállásáról az OVI és a külképviselet gondoskodik. A nagy számú külképviseletre kiutazó tagok költségeinek fedezése ugyanis eléggé megterhelné az állami költségvetést, míg a helyben levő külképviseleti dolgozók segítségét alig vennék igénybe.

Magyarországon a jelenlegi szabályok szerint a külképviseleteken nincs szavazatszámoló bizottság, feladatait a *külképviseleti választási iroda* (KüVI) látja el. A törvény azonban biztosítani akarja a külképviseleteken is a pártoknak a szavazás figyelemmel kísérését, mégpedig a *megfigyelő* intézményével. Ezzel próbálja ellensúlyozni a külképviseleti szavazással szemben gyakran felvetődő azon érvet, hogy mivel a külképviseleteken köztisztviselők dolgoznak, így az ő kiválasztásukra mindenképp nagyobb az aktuális kormányzat befolyása.<sup>3</sup>

Ha a pártok ezzel élni akarnak, azt csak saját költségvetésükből tehetik meg: a *megfigyelő megbízásával és tevékenységével kapcsolatos költségek a megbízót terhelik.* (7/A. § /5/ bek.) Ez a megoldás az állami költségvetés szempontjából kedvezőbb. A külképviseletenként a névjegyzékbe felvett választópolgárok számáról az OVI tájékoztatja a jelölő szervezeteket. Ez azért lehet fontos, mert ebből értesülnek arról, hogy hova kell küldeniük külképviseleti megfigyelőt.

A megfigyelőnek a szavazatszámoló bizottsági taghoz képest kevesebbek a jogai. A külképviseleti megfigyelő sem akárcsak lehet, hiszen a megfigyelésre való jogosultságának meg kell lennie: csak választójoggal rendelkező személy lehet, és az OVB külképviseleti megfigyelőként nyilvántartásba is veszi. (7/A. § /2/-/3/ bek.) Nagyon fontos, hogy figyelemmel kísérheti a külképviseleti választ-

<sup>3</sup> Tóth Károly: Az európai parlamenti képviselők választásának egyik lehetséges modellje. In: Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 468. o.

tási iroda munkáját, a szavazás menetét, kifogást nyújthat be, mint bármely más állampolgár. Fontos korlátozás azonban a bizottsági taghoz képest, hogy *a szavazást illetve a KüVI munkáját tevőlegesen vagy ráutaló magatartással nem befolyásolhatja, és nem zavarhatja.* A megfigyelők a hivatalos kitűzőn kívül egyéb megjelölést (pl. a képviselt pártra vonatkozó jelzés) nem viselhetnek.<sup>4</sup> Felvetődhet az a kérdés, hogy ez a lehetőség egyenlően biztosított-e minden pártnak, hiszen ha a kis pártok az állami költségvetésből kevesebbet kapnak, lehet, hogy nem lesz fedezetük arra, hogy saját költségből megfigyelőt küldjenek a külképviseletre.

### 3. A szavazás módja

#### 3.1. A szavazás időpontja

A külképviseleteken az országgyűlési választások első fordulójában a magyarországi szavazás napját megelőző 7. napon (2006-ban április 2-án), a második fordulóban a magyarországi szavazás napján helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest -1 vagy -2 óra, a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. (96/A. § /1/ bek.) 2006-ban a második fordulóban emiatt Algír, Abuja, Dublin, Lisszabon, London és Tunisz külképviseleteken helyi idő szerint 18 óráig, Rabat esetében helyi idő szerint 17 óráig szavazhattak a választópolgárok, annak érdekében, hogy a szavazás minden külképviseleten a magyarországi szavazás lezárására befejeződjék.<sup>5</sup> Az amerikai kontinensen létesített külképviseleteken az első fordulóban a magyarországi szavazást megelőző 8. napon, a második fordulóban a magyarországi szavazást megelőző napon helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. (96/A. § /1/ bek.)

Miért kell az első fordulót 7, illetve 8 nappal hamarabb megtartani a magyarországi szavazásnál? A 2005. évi LXXXI. törvény indokolása szerint „a két forduló közötti két hét nem elegendő a külképviseleti szavazás lebonyolítására”. A korai időpontot indokolják a külképviseleti szavazatok hazaszállításának időigényességével is.<sup>6</sup> Tóth Zoltán szerint azért van az első forduló külképviseleti szavazása egy héttel a magyarországi előtt, mert így az első forduló napjára Magyarországra érkehetnek a külföldön leadott szavazólapok, és van idő az

---

<sup>4</sup> Berta Zsolt: i. m. 17. o.

<sup>5</sup> Uo. 11. o.

<sup>6</sup> Uo. 11. o.

*esetleges jogorvoslatok elbírálására* is. A második fordulót pedig csak jogerősen lezárt első forduló eredmények ismeretében lehet megtartani.<sup>7</sup>

A korábbi szavazási időponttal Magyarország nem egyedülálló megoldást talált ki. A dán törvény szerint a külföldön tartózkodó előzetesen adhatja le a szavazatát egy megkötéssel: Ha az előzetes szavazatot több mint 3 hónappal a szavazás napja előtt adják le, akkor nem lehet tekintetbe venni. A határidő tehát elég tág (57. /2-/-3/ bek., az 1987. május 13-i 271. számú törvény a Folketing választásáról). A lengyel törvény szerint külföldön a szavazás napján helyi idő szerint 8 óra és 20 óra között lehet szavazni; ám ha így a szavazás csak a lengyelországi választást követő napon fejeződne be, a szavazást a megelőző napon kell megtartani.<sup>8</sup> Finnországban is előzetesen történik a szavazás: 11 nappal a szavazás napja előtt (szerdán) kezdődik, és 8 nappal a szavazás napja előtt (szombaton) zárul le.

Más oldalról nézve a választópolgár nyilván azért akar külföldön szavazni, mert a szavazás napján nem fog Magyarországon tartózkodni. Mi történik azonban akkor, ha a választó a szavazás napján ugyan külföldön van, de a szavazást megelőző hetedik nap még Magyarországon? Ekkor szintén meg van fosztva a választójoga gyakorlásától. Egy sajátos megoldás mégis adódhat, ami alapján a választó szavazhat, s a törvény sem zárja ki. Mivel a szomszédos országokban lévő diplomáciai és konzuli képviseletek, például Kassa, Pozsony, Ungvár, Szabadka elég jól megközelíthetőek, ezért a választó oda kérheti a névjegyzékbe való felvételét. A törvény ugyanis nem követeli meg azt, hogy a választó tényleg ott legyen a szavazás előtti 7. napon, ahol a szavazás napján.

Az időpont ugyanakkor a kampány, különösen a kampánycsend vonatkozásában is vitatható. A kampánycsend a szavazást megelőző nap 0. órájától a szavazás napján 19 óráig tart. A Ve semelyik szabálya sem utal arra, hogy ez alól a külképviseleti szavazás kivétel lenne. Ekkor viszont még Magyarországon javában tart a kampány, az Interneten, esetleg a külföldi sajtóban lehet olvasni kampánynak minősülő híreket. Ezen feltételek mellett nehéz érvényesíteni a kampánycsendet. Az OVI ennek csak szelídebb érvényesülését tudja megkövetelni:<sup>9</sup> „A szavazóhelyiségben kampányt folytatni tilos, ezért sem a szavazóhelyiségben, sem annak előterében nem lehet olyan tárgy, jelkép, jelvény, dekoráció, amely a választópolgárokat befolyásolná döntésükben!”

---

<sup>7</sup> Hatezer ember miatt késik a választási végeredmény. [www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-38129](http://www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-38129). 2006. április 28. Ld. Jogorvoslati határidők c. fejezet

<sup>8</sup> Péteri Attila: A lengyel választási rendszer alapintézményei. In: Dezső Márta: (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Országos Választási iroda, Budapest, 1998, 116-117.o.

<sup>9</sup> Berta Zsolt: *i. m.* 15. o.

### 3.2 A szavazás feltételei

A magyar törvény szerint, ha külföldön is tartózkodik a választó, saját választókerülete jelöltjeire szavaz. A lengyel megoldás szerint viszont a külföldön tartózkodó lengyel állampolgárok számára létrehozott szavazóköri a Varsóvárosközpont önkormányzata szerint illetékes területi választókerülethez tartoznak (Lengyel vtv. 52. § /1/ és /3/ bek.), tehát ennek a kerületnek a jelöltjeire szavaznak. Ez abból a szempontból jobb, hogy nem kell külön időt szánni a szavazatok elküldésére, hanem külföldön számolják meg őket.

A szavazólap képét az Országos Választási Iroda küldi meg a külképviselési választási irodának, amely annak kinyomtatásával állítja elő a szavazólapokat. A külképviselési választási iroda kétszer annyi szavazólapot nyomtat ki, mint amennyi a külképviselési névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. (71/A. § /3/ bek.)

Tegyük fel, hogy pl. a londoni külképviselésen minden egyéni és területi választókerületből vannak szavazók. Így a KüVI-nek 176 féle egyéni és 20 féle területi listás szavazólapot kell kinyomtatni, sőt azt is nyilván kell tartania, hogy melyikből mennyit. Tehát ez nagymértékben megnövelheti az adminisztratív terheit.

A szavazónak a külképviseléseken igazolnia kell a személyazonosságát. A KüVI megállapítja, hogy szerepel-e a külképviselési névjegyzékben. (71/B. § (1) bek.) A külképviselésen való szavazás jogának szempontjából mellékes az a tény, hogy a névjegyzéken nem szereplő választópolgár a szavazóhelyiségben igazolni tudja, hogy a választójog feltételei esetében fennállnak. A törvény ugyanis megköveteli, hogy a szavazni kívánó személy szerepeljen a külképviselési névjegyzéken. A KüVI tagja, illetőleg a megfigyelő is csak akkor szavazhat, ha a külképviselési névjegyzékben szerepel!<sup>10</sup>

A Ve megköveteli egy ún. *szavazásról szóló nyilatkozat* kitöltését. A szavazólap és a boríték választópolgár részére történő átadásakor a választási iroda tagja tölti ki, amely tartalmazza a választópolgár családi és utónevét, lakcímét, személyi azonosítóját. A szavazásról szóló nyilatkozatot a választópolgár aláírásával látja el, és a választási iroda tagja saját aláírásával és a KüVI pecsétjével hitelesíti.<sup>11</sup>

Ezzel postai szavazás esetében is találkozhatunk, ott arra szolgál, hogy egy tanú igazolja, hogy a választópolgár a szavazatot maga adta le. A szavazásról szóló nyilatkozatnak a választási iroda tagja általi hitelesítése valószínűleg azt tanúsítja, hogy a választópolgár a szavazatot maga adta le, s a nyilatkozatot ő írta alá. Arra a kérdésre, hogy erre miért van szükség, nem lehet könnyű választ

<sup>10</sup> Berta Zsolt: *i. m.* 17-18. o.

<sup>11</sup> *Uo.* 20. o.

adni, hiszen mindez a KüVI szeme előtt történik, úgymond ellenőrzött környezetben.

Ha a postai szavazás nem ellenőrizett környezetben történik, érthető, hogy valakinek igazolnia kell, hogy tényleg a választó szavazott. Erre azonban a külképviseleti szavazásnál semmi szükség nincsen. A nyilatkozatnak azért is fontos a szerepe, mert a szavazási irat hazaérkezésekor összevetik a névjegyzék adataival. Kérdés azonban, hogy erre külön miért van szükség, amikor már egyszer a szavazási jogosultságot a külképviseleti választási iroda ellenőrizte a névjegyzék adatai alapján.

A szavazásról szóló nyilatkozat kitöltése azonban elég nagy adminisztratív terhet okoz a KüVI-nak. Elvileg addig kellene kitölteni a választási iroda tagjának, amíg a választópolgár titkosan kitölti a szavazólapot.<sup>12</sup> A 2006-os országgyűlési választásokon ez hosszabb időt vett igénybe, s így több külképviseletnél is hosszú sorok alakultak ki.

Az osztrák törvény egy kicsit egyszerűbb ún. igazoló nyilatkozatot használ. A szavazás megtörténtét egy igazolólapon tanúsítja az osztrák külképviselet vezetője vagy egy általa meghatalmazott személy. A tanúsításon a választópolgár személyi adatainak, a helynek és az időpontnak kell szerepelnie. 1991-ben a svéd külképviseleten az azonosításra egy szavazókártya szolgált, amelyen az adatok már eleve fel vannak tüntetve, nem a külképviseleti dolgozóknak kell kitölteni. A szavazati kártya mutatja meg azt a választást, amin a választó jogosult szavazni.<sup>13</sup> A dán törvényben a szavazónak a szavazólap kitöltése és borítékba tétele mellett ki kell töltenie egy „levelet”, és a szavazatszedő jelenlétében aláírni, aki igazolja a szavazat leadását. (61 /3/)

A választópolgár ugyanis a szavazólapot – kitöltését követően – az e célra szolgáló borítékba (belső boríték) helyezi, és azt lezárja. Ez a lezárás biztosítja azt, hogy a szavazat titkos maradjon. Tehát a belső borítékban semmi sem utalhat a szavazó személyére. Az urnát úgy kell elhelyezni a szavazóhelyiségben, és a KüVI egy tagjának olyan urnafelügyeletet kell biztosítania, hogy a választópolgár tévedésből ne helyezhesse az urnába a szavazólapot a szavazási irat szabályszerű elkészítése előtt.<sup>14</sup>

A zárt borítékot és a szavazásról szóló nyilatkozatot a választópolgár átadja a KüVI tagjának, aki azokat a választópolgár jelenlétében egy másik (külső) borítékba helyezi, azt lezárja. (73/B. § /3/ bek.). A KüVI a külső borítékon feltünteteti annak az országgyűlési egyéni választókerületnek a megjelölését, amelynek szavazólapján a választópolgár szavaz. (96/A. § /2/ bek.). Ez feltétlenül fontos, egyébként a borítékot az Országos Választási Bizottság – annak felbontá-

<sup>12</sup> Uo. 20. o.

<sup>13</sup> Voting at Swedish missions and consulates abroad. Riksskatteverket. Val 91. 3. o.

<sup>14</sup> Berta Zsolt: i. m. 17. o.



sa nélkül – le nem adott szavazási iratként kezeli. (96/B. § /3/ bek.) Az OVB feladata így mindenképp könnyebb lesz, hiszen így a borítékokat megérkezésük-kor egyéni választókerületek szerint könnyen szét lehet válogatni.

Ezt követően a KüVI a külső borítékot átadja a választópolgárnak, aki azt a leragasztáson aláírja. A külső boríték aláírása még egyszer tanúsítja azt, hogy a választópolgár a szavazatot maga adta le. Ezután pedig a szavazatot az urnába dobják. Ez mindenképp hosszabb eljárás, mint a hagyományos otthoni szavazóhelyiségbeli. A szavazás bonyolultságát igazolva a KüVI számára szóló választási füzet is kimondja, hogy a szavazás menetét célszerű előzetesen begyakorolni.<sup>15</sup> A 2006-os országgyűlési választásokon jelzések szerint így elég hosszú sorok alakultak ki a külképviseleteken. Ez oda is vezethet, hogy ha a szavazás zárásakor még a hosszú sor, nem mindenki jut be a szavazóhelyiségbe, s így indokolatlanul meg lesz fosztva választójoguk gyakorlásától.

Az első fordulóban például Londonban két órával az urnazárás előtt hozzávetőleg 200 m-es sorban várakoztak, és két és fél órát tartott mire a sor végétől elértek a bejáratig. Párizsban másfél órán át, Brüsszelben 70-80 percet kellett várakozni a szavazatleadásra. A nyilatkozatok kitöltése miatt óránként 30-40 embernél több nem tudott szavazni.<sup>16</sup> A második fordulóban Londonban, Brüsszelben, Luxemburgban sorbaállás nélkül zajlott a szavazás. Párizsban az április 2-i fennakadások tapasztalata alapján a KüVI tagjainak száma 4-re emelkedett, így egyszerre két választót is tud regisztrálni a bizottság.<sup>17</sup> Ez utóbbi eset példaadó, ha a külképviseleten van rá kapacitás, több ember is fogadhatja a szavazókat.

A szavazás menete más államokban is hasonló, bár egy-két egyszerűsítés fellelhető. Az 1991-es svéd szabályok szerint a szavazó normál esetben kap három szavazólapos borítékot. Miután kitöltötte, odaadja a borítékot a szavazatszedőnek. A szavazatszedő a szavazó jelenlétében beleteszi a borítékot egy ablakos borítékba. A szavazókérdőívet úgy kell belehelyezni, hogy a külső boríték ablakán keresztül olvashatók legyenek az adatok. A borítékot le kell ragasztani. A szavazatszedő ezután a névjegyzékben a szavazó nevével bejegyzést tesz. A névjegyzékről leszakítja a szavazó sorsszámát tartalmazó szegélyt, és felragasztja az ablakos boríték elejére.<sup>18</sup> Tehát itt a névjegyzékbeli sorszámmal pótolják a szavazó aláírását.

<sup>15</sup> Berta Zsolt: *i. m.* 20. o.

<sup>16</sup> Tömeges részvétel a külképviseleti választásokon.

Kisalfold.netrix.hu/cikk.php?id=370&cid=164925. 2006. május 4.

<sup>17</sup> Folyamatosan érkeznek a választók a külföldi magyar képviseletekre. [www.mti.hu/cikk/133373](http://www.mti.hu/cikk/133373). Letöltés: 2006. május 4.

<sup>18</sup> Voting at Swedish missions and consulates abroad. Riksskatteverket. Val 91. 3-4. o.

A dán törvényben a szavazólapos borítékot a levéllel a külső borítékba helyezik, amelyet elküldenek annak a helyhatóságnak, amelynek választói névjegyzékében a szavazó szerepel. A külső boríték jelzi a nevet, születési dátumot, és állandó lakhelyét a szavazónak. (61 /6/)

#### 4. A szavazatok továbbítása, ellenőrzése

A külképviseleti választási iroda nem számlál szavazatokat. Mi lehet ennek az oka? Ebben az esetben ugyanis a külképviseleti szavazás eredménye már a választás napján meglenne, s a második forduló után nem kellene rá várni. Mindennek jogi okai vannak. A 2003. évi CXIII. törvénnyel bevezetett Ve. módosítás szerint (először a 2004-es európai parlamenti választásokra alkalmazva) a külképviseleteken szavazatszámláló bizottság számlálja meg a szavazatokat, a szavazás eredményéről készült jegyzőkönyvet a külképviseleti választási iroda vezetője – elektronikus úton – haladéktalanul továbbítja az Országos Választási Irodához. Ez a megoldás azonban nem állta ki az alkotmányosság próbáját a *szavazás titkossága* vonatkozásában. Ugyanis ezen alapelv nem csak akkor sérül, ha nem érvényesül az, hogy a szavazó mindenki más kizárásával adhatja le a szavazatát, hanem akkor is, ha utólagosan nyerhető információ bármi olyan módon arról, hogy a választópolgár hogyan szavazott.

A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat szerint alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a törvényhozó nem alkotta meg a külképviseleti szavazás tekintetében a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezéseket. Az indítvány szerint abban az esetben, ha csak egy választópolgár kéri a felvételét a külképviselet névjegyzékébe – figyelembe véve a szavazatszámláló bizottság tagjait is – legfeljebb öt választópolgár fog szavazni a külképviseleten, azaz húsz százalékos valószínűséggel kiszámítható egy választópolgár szavazatának tartalma.

Az Alkotmánybíróság szerint a szavazás titkosságát sérti az is, ha a szavazatok számlálása során a szavazatszámláló bizottság meg tudja állapítani, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le. A külképviseleti szavazás során kisszámú – nem tekinthető kivételes helyzetnek az sem, hogy csak egyetlen – szavazó adja le a szavazatát. A választópolgár szavazatának tartalmára való következtetést lehetővé teszi a leadott szavazatok kis száma, a kisszámú szavazat miatt nyomon követhető a szavazatok leadásának sorrendje. Ez a szavazás titkosságának sérelmét eredményezi. (32/2004. /IX. 14./ AB határozat)

A 2005: LXXXI. törvény indokolása szerint a hatályos szabályok a külképviseleti szavazás során végig biztosítják a szavazás titkosságát. A választópolgár adatait tartalmazó nyilatkozat ellenőrzése és a belső boríték felbontása elválik egymástól. A nyilatkozatokat az országgyűlési egyéni választókerületi

választási bizottság ellenőrzi, míg a belső borítékok – felbontás nélkül – az arra kijelölt szavazókörben összekeverésre kerülnek az ott leadott szavazatokkal.

Emiatt tehát továbbítják a szavazólapokat, ami különleges biztonsági intézkedéseket követel meg. A külképviselési választási iroda a szavazás lezárását követően az urnában – annak felnyitása nélkül – a szavazási iratokat elhelyezi és az urnát lezárja úgy, hogy ne lehessen abba szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani. (73/C. § /1/ bek) Nagyon fontos, hogy az urna lezárása semmiképpen se tegye lehetővé a benne foglalt adatokhoz való hozzáférést. Ez különleges biztonsági intézkedéseket igényel mind a szállítás, mind pedig a közben történő őrzés során.

Az 1991-es svéd megoldás szerint az ablakos borítékot a névjegyzékkel együtt speciális csomagolásba kell helyezni, amit a Nemzeti Közteher Bizottság Választási Szekciójához kell küldeni. A Bizottság aztán továbbítja a külső borítékokat a választási bizottságokhoz. Az ablakos borítékoknak időben meg kell érkezniük (1991. szeptember 14., déli 12.)<sup>19</sup>

Ehhez hasonlóan a szavazati anyagok továbbítására a Ve. is ad egy határidőt, figyelemmel arra, hogy az első forduló a magyarországi előtt egy héttel történik. Az országgyűlési választás első fordulójára esetén a magyarországi szavazás előtti 3. nap 24.00 óráig kell az urnának az Országos Választási Irodához érkeznie. (96/B. § /1/ bek.) A második fordulóban pedig a lezárt urnát a külképviselési választási iroda a magyarországi szavazást követő 4. nap 24.00 óráig az Országos Választási Irodához szállítja. (71/C. § /2/ bek.) Tehát mindkét esetben az ottani szavazást követő 4. napig kell megérkeznie a szavazólapoknak.

Ha a szavazási irat nem határidőben érkezik meg az OVI-hoz, az abban lévő szavazatokat az eredmény megállapításánál nem lehet figyelembe venni. Tehát az állampolgár önhibáján kívül előfordulhat, hogy nem veszik figyelembe a szavazatát. Felvetődhet az is, hogy a szavazatok biztosabb beszámítása érdekében nem a végső, hanem a kezdeti határidőt kellene megszabni. Eszerint azt kellene előírni, hogy a KüVI a szavazás lezárását követően haladéktalanul köteles továbbítani a szavazólapokat, hiszen az elküldés ideje jobban bizonyítható. A másik oldalról viszont kérdéses lehet az, hogy mégis meddig érkezzen be a szavazat. A túl hosszú beérkezési határidő viszont ellentétes lenne a választás eredményének gyors és hiteles megállapításáról szóló választási eljárási alapelvvel.

A dán törvény szerint a helyi tanács jelzi az előzetes szavazat megérkezési idejét a fedőborítékon, s továbbítja a névjegyzékbe vétel helye szerinti önkormányzat megfelelő szavazókörébe, mielőtt a szavazás elkezdődik. (64 /1/ 4/). Lengyelországban azokban a külföldön kialakított szavazókörökben, ahon-

<sup>19</sup> Voting at Swedish missions and consulates abroad. Riksskatteverket. Val 91. 6. o.

nan a szavazás befejezését követő 36 órán belül nem érkezik meg az eredmény, a szavazást érvénytelennek kell nyilvánítani.<sup>20</sup> Az osztrák törvény (NRWO) szerint a választókártyának a benne levő lezárt szavazóborítékkal együtt legkésőbb a választás napját követő nyolcadik napon 12 óráig be kell érkeznie az illetékes tartományi választási bizottsághoz. (NRWO 60. § /6/ bek.) Tehát itt tá-  
gabb a határidő.

Az OVB a határidőben beérkezett urnákat felbontja, és a külképviseleteken leadott szavazatokat tartalmazó szavazási iratokat – a külső borítékok felbontása nélkül – az OVB elnöke vagy az általa megbízott tagja az illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak adja át. (96/B. § /2/ bek.) Ehhez szükséges tehát az egyéni választókerület neve feltüntetése a külső borítékon.

Az OEVKVB a választás első fordulóján a magyarországi szavazás napján, a választás második fordulóján a szavazási iratok beérkezését követően haladéktalanul megvizsgálja az urnában lévő iratokat. Itt még egyszer megvizsgálják, hogy a szavazatot az arra jogosult adta-e le. Ennek érdekében a külső borítékot és a szavazásról szóló nyilatkozatot – a szavazólapot tartalmazó belső boríték felbontása nélkül – a külképviseleti névjegyzék adatai alapján ellenőrzik. (96/B. § /3/ bek. és 73/A. § /1/ bek.) A szavazási iratok sértetlenségi vizsgálata szükséges, hiszen ez az illetéktelen beavatkozást zárja ki. Nem egészen világos, miért van szükség a választási jogosultság ismételt ellenőrzésére, ha azt a KüVI egyszer már megtette. A Ve. alapján ott is abból a névjegyzékből dolgoztak, mint az OEVKVB.

Az ellenőrzés eredményeképpen a külképviseletről beérkezett szavazási iratokkal kapcsolatban is meg lehet állapítani *érvénytelenségi okokat* (73/A. § /2/ bek.):

- a) a választópolgár nem szerepel a külképviseleti névjegyzékben,
- b) a választópolgár nem írta alá a külső borítékot, továbbá ha az nincs lezárva vagy sérült,
- c) a külső borítékból hiányzik a szavazásról szóló nyilatkozat vagy a szavazólapot tartalmazó belső boríték,
- d) a belső boríték nincs lezárva,
- e) a nyilatkozat nem tartalmazza a választópolgár adatait vagy aláírását,
- f) a választópolgárnak a nyilatkozaton feltüntetett adatai eltérnek a külképviseleti névjegyzéken szereplő adataitól,
- g) a nyilatkozat nem tartalmazza a választási iroda hitelesítését.

Ezek közül az a) esetben elég nehezen képzelhető el, hogy ha a választót már a külképviseleti választási iroda megtalálta külképviseleti névjegyzékben, itthon

<sup>20</sup> Péteri Attila: *i. m.* 117. o.

az OEVKVB már nem találja benne. Az f) eset pedig utalhat arra, hogy más választó adta le a szavazatot, mint aki jogosult volna. Bár akkor is megvalósulhat, ha a KüVI munkatársa a kitöltéskor eltéveszti a választó adatait. Ekkor szintén a választón kívüli okból nem számíthat a szavazata. Ezért a KüVI tagjainak körültekintően kell eljárniuk. A nyilatkozatot azonban aláírás előtt a választó is jó, ha elolvassa, így még saját maga is javíthat a hibákon.

A dán törvény még az előbbiekhöz képest más érvénytelenségi okokat is ad, aminek az átvétele esetleg megfontolandó lenne a) a választó a szavazás napja előtt meghalt; b) a külső boríték több mint egy levelet és borítékot tartalmaz. c) az előzetes szavazási anyag, amit használtak, nem azonos azzal az anyaggal, amit a belügyminiszter hagyott jóvá d) az előzetes szavazás előírt eljárását nem teljesítették vagy e) az előzetes szavazatot nem a meghatározott időközben adták le. (65. /1-2/ bek.) Ha több mint egy szavazatot kapnak ugyanattól a szavazótól, az utóbbi előzetes szavazatot veszik tekintetbe. (65. /3/ bek.) Ha az előzetes szavazatot azután kapják meg, miután a szavazás elkezdődött, nem lehet tekintetbe venni. (66. /3/ bek.)

Az országgyűlési választásoknál azonban itt még nem ér véget a számlálás. Az OEVKVB a külképviselési szavazólapokat tartalmazó belső borítékokat – azok felbontása nélkül – szállítóborítékba zárja, amelyen fel kell tüntetni az abban elhelyezett belső borítékok számát. (97/A. § /1/ bek.) Tehát itt elválik egymástól a szavazó és a szavazat. Az OEVKVB elnöke a szállítóborítékot és a jegyzőkönyv egy példányát az országgyűlési egyéni választókerület székhelyén lévő, az OEVKVB által kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottsága elnökének adja át. (97/A. § /1/ bek.)

## 5. A szavazatok számlálása

Tehát a kijelölt szavazókörben történik a szavazatoknak a megszámlálása, más-ként az első és a második fordulóban. Az első fordulóban már a magyarországi szavazás napján megvannak a külképviselési szavazatok. Ekkor ez a szavazatszámoló bizottság a külképviselési szavazólapokat tartalmazó borítékokat – azok felbontása nélkül – összekeveri a szavazókörben leadott szavazatokat tartalmazó borítékokkal. (97/A. § /2/ bek.). Azért, hogy a két helyről érkező szavazatokat ne lehessen elkülöníteni, a 2006-os országgyűlési választásokon a szavazókörökben is olyan kis borítékot használtak, mint amilyenbe a külképviselési szavazatok is megérkeznek.

A második fordulóban ez csak a magyarországi szavazást követő 6. napon lehetséges, ezért a szavazás második fordulójában ez a szavatszámoló bizottság a szavazás lezárása után lezárja az urnát úgy, hogy ne lehessen abba szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani. Az urnát az or-

szágyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak adja át, amely gondoskodik annak biztonságos őrzéséről. (97/A. § /3/ bek.) Ez különleges biztonságot igényel.

Az őrzésnek addig biztonságos körülmények között kell megtörténnie. A 15/2006. (IV. 23.) OVB állásfoglalás szerint a külképviseleti szavazatok megszámlálására kijelölt szavazókörben a második fordulóban csak az az eljárás tekinthető törvényesnek, melynek során a szavazatszámoló bizottság a szavazás lezárását követően az urnákat nem bontja fel, hanem annak nyílását lezárja. Az urnákban lévő szavazatok megszámlálására csak azt követően kerülhet sor, hogy a külképviseleteken leadott szavazólapokat tartalmazó borítékokat a szavazatszámoló bizottság összekeverte a szavazókörben leadott szavazatokat tartalmazó borítékokkal. Ennek megfelelően a büntetőjogi védelmet élvező szavazás titkossága alapelv sérelmét valósíthatja meg a kijelölt szavazatszámoló bizottság, ha a külképviseletről érkező szavazatokat a szavazókörben leadott többi szavazattól elkülönítve számolja meg. Az OVB minden ilyen esetben büntető feljelentést tesz.

Hat nappal később azonban ismét össze kell ülnie, felbontja az urnát, összekeveri a külképviseletről megérkezett szavazatokkal, és együtt számlálja meg azokat. Tehát erről az oldalról is biztosított a titkosság. Felvetődhet a kérdés, hogy miért egyéni választókerületi szinten kell megszámlálni ezeket a szavazatokat, hiszen az európai választásokon és az országos népszavazáson az OVB számlálja. Magasabb szinten több szavazat gyűlne össze, s a szavazás titkossága még kevésbé sérülne. Ennek ésszerű magyarázata van. Míg az európai választásokon és az országos népszavazáson egyforma szavazólapokkal dolgoznak az egész országban, itt viszont 176-féle egyéni és 20-féle területi szavazólap van. Tehát a legmagasabb szint, ahol még azonos formájú szavazólapokat számlálhatnak össze, az egyéni választókerület szintje.

Ha a szavazatszámoló bizottság megszámlálja a szavazatokat, akkor ki is lehet hirdetni a végeredményt.

A dán megoldás hasonló a magyarhoz, bár abban különbözik, hogy a legkésőbb a szavazás megkezdéséig, és minden olyan szavazókörbe továbbítanak szavazatokat, ahol külföldön tartózkodó választópolgár lakik. Másrészt itt végzik el a szavazási iratok ellenőrzését is és a számlálást is. Ez egyrészt egyszerűbb, másrészt bonyolultabb, hiszen minden szavazókör közreműködik ebben.

Finnországban a szavazatleadás és továbbítás módja a magyarhoz hasonló. A szavazatszámoló bizottságok megkapják a belső borítékokat, s az előzetesen leadott szavazatokat a szavazás napján 15 órakor kezdik el megszámlálni leghamarabb. (Tehát akkor, amikor még folyik a szavazatok leadása.) Az előzetesen leadott szavazatok eredménye legkésőbb 20 órára készen kell, hogy legyen, mert ekkor zárnak a szavazókörök.

## 6. Jogorvoslati határidők

A külképviseleti szavazás jelenlegi szabályainak kialakításában nem kis szerepük volt a jogorvoslati határidőknek. A rövid határidők is az indoka annak, hogy a külképviseleti szavazás első fordulója egy héttel hamarabb kezdődik. Ha 2006-ban április 9-én lett volna a külképviseleteken is az első forduló, akkor a rá következő 4. napra, április 13-ára érkeztek volna meg a külképviseleti szavazatok, másnap április 14-én válogatták volna ki az OVI-ban, és április 15-én számolták volna össze a kijelölt szavazókörökben. Tehát az első forduló nem jogerős végeredményét 2006. április 15-én lehetett volna kihirdetni. Az egyéni illetve a területi listás eredménymegállapító döntés ellen egy napos határidővel fellebbezés lehet benyújtani a területi illetve az Országos Választási Bizottsághoz (április 16.), amelyeknek legkésőbb a beérkezést követő napon dönteniük kell a fellebbezésről (április 17.). Ezen döntés ellen egy napos határidővel bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani (április 18.) a megyei illetve a Legfelsőbb Bírósághoz. Nekik pedig egy napon belül kell dönteniük (április 19.). Tehát jogerős végeredménye az első fordulónak ha minden jogorvoslati lehetőséggel élnek leghamarabb április 19-én lenne. Mondhatnánk, hogy ez nem probléma, a második forduló ugyanis április 23-án van. Azonban ha akár a fellebbezés, akár a bírósági felülvizsgálat eredményeképpen olyan döntés születik, hogy a szavazást egy-két körzetben meg kell ismételtetni, 2005-ös Ve módosítás az országgyűlési választásokon a két forduló közötti szűk időköz miatt fenntartotta azt a szabályt, hogy a megismételt szavazást a megismételt szavazás napját követő hetedik napra kell kitűzni. (Ve. 99. § /2/ bek.), azaz április 16-ára. Láthatjuk, ez a határidő eleve nem lenne tartható. A jelenlegi szabályok szerint a fenti példán haladva legkésőbb április 13-án vagy 14-én megszülethet a bírósági felülvizsgálati döntés, ami esetleg megismételteti a szavazást, amit az első forduló követő 7. napra ki lehet tűzni.

Az esetleges megismétlésre vonatkozó szabály azonban nemcsak az első, hanem a második fordulóra is vonatkozik. Ekkor a második fordulót követő hatodik napon lesz nem hivatalos végeredmény. Még nincsen semmilyen jogorvoslati kérelem, mégis látható, hogy ekkor már eleve nem lenne írható ki a választást követő hetedik napra a megismételt szavazás. Ha ismét végigjárjuk az előző példabeli eljárást, végleges bírósági felülvizsgálati döntés május 4-én csütörtökön lenne. A megismételt szavazás csak ezt követő időpontra lehetne kiírni.

A külképviseleti szavazás és a jogorvoslati határidők kapcsán érdekes felismerésre juthatunk egy aktuális esettel kapcsolatban. A 2006-os országgyűlési választásokon Bács-Kiskun megye 2. számú egyéni választókerületében Kecskeméten amiatt nyújtottak be kifogást az OEVKVB-nak, mert az indítvá-

nyozók szerint a kampány nem megfelelő eszközökkel folyt, s ez befolyásolta a választási eredményt. Mivel ez nem eredmény-megállapító döntés elleni jogorvoslat, ezért beadására és a döntéshozatalra az általános határidő, három nap vonatkozik. A kifogást már a második forduló után közvetlenül előterjesztették. Először az OEVKVB döntött április 26-án szerdán, hogy meg kell ismételni a választást. Ez ellen beadott fellebbezésben a TVB-ban május 2-ára született döntés arról, hogy nem utasítják el. Ez ellen bírósági felülvizsgálatot nyújtottak be, a Bács-Kiskun megyei Bíróság május 5-i végzésében úgy döntött, hogy nem kell megismételni a választást.

Ha mégis megismételtek a választást, az május 7-én vagy május 14-én lett volna megtartható. Hogy tartható ekkor is a 7 napos határidő? Lehet-e azt mondani, hogy a második forduló vonatkozásában ekkor életbe lépnek az általános szabályok, azaz a megismételt szavazást a megismételgetett szavazás napját követő 30 napon belülré kell kitűzni. (Ve. 4. § /2/ bek.) Erre az álláspontra helyezkedett a fellebbezésre meghozott döntésében a Bács-Kiskun Megyei Területi Választási Bizottság is. Ez azonban két okból sem tartható. Egyrészt a Ve. 99. §-ában az országgyűlési választásokra mondja ki a 7 napos határidőt, tehát a második forduló esetére is, nem csak az elsőre. A Bács-Kiskun Megyei Bíróság végzésében helyesen is mondta ki, hogy ez egy eltérést nem engedő szabály. Másrészt az Alkotmány alapján az országgyűlés alakuló ülését a választásokat követő egy hónapon belüli időpontra a köztársasági elnök hívja össze. Az alakuló ülést pedig nem lehet addig megtartani, amíg a mandátumokat ki nem osztják.

Mi történik akkor a hazaküldött külképviseleti szavazatokkal, ha a választási bizottság vagy a bíróság a szavazást megismétli? Az első forduló megismétlésekor nem könnyű a helyzet, hiszen itt a külföldi szavazatokkal együtt számolnak. Ilyenkor nyilván a külképviseleteken is meg kellene ismételni a szavazást. Még akkor is, ha az eredményt befolyásoló cselekmény ott nem érvényesült, hiszen a szavazatokat már összekeverték, azokat már megszámlálták. Kérdés azonban, hogy lehet ezt jól megszervezni? Fognak értesülni róla a külföldön tartózkodók, ha kicsi az idő az elrendelés időpontja és a megismételt szavazás között? Ha ugye közben hazatértek, akkor nincs probléma, viszont kérni kellene felvételüket a névjegyzékbe. Viszont jogosan igényelhetnék részvételüket azok, akik közben a megismételt választás időpontjára már külföldre utaztak. Erre lehetőségük azonban nem lenne, hiszen az első forduló előtti 23. napig lehet kérni a külképviseleti névjegyzékbe vételt, utána már nem, s nyilván ekkor nem gondolnak arra, hogy esetleg megismételhetik a választási fordulót.

Második forduló esetében kicsit egyszerűbb a helyzet. Vegyük az előbbi esetet, amikor a külképviseleti szavazatok még nem érkeztek haza, nem számlálták meg őket, de már szóba került a választás megismétlése. Kérdés lehet,



hogyan kihatott-e a jogsértés a külképviseleti szavazásra. Ha kihatott, akkor nyilván ott is meg kellene ismételni a szavazást. Ha nem, mit tegyenek a jogerős döntésig a hazaérkezett szavazatokkal. A 16/2006. (IV. 28.) OVB állásfoglalás szerint a szavazás napjától számított határidőket a jogerős eredménnyel lezárt szavazás napjához viszonyítva kell számítani. E miatt a határidők a szavazás megismétlésére irányuló jogorvoslati eljárás alatt függőben vannak, mely függő helyzet a jogorvoslati eljárás befejezésével szűnik meg. Ha a jogorvoslati kérelem a szavazás megismétlését célozza, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság elnöke mindaddig nem adja át a külképviseleti szavazólapokat a kijelölt szavazatszámoló bizottságnak, amíg a jogorvoslati eljárás jogerősen le nem zárul. Ha a szavazás megismétlésére kerül sor, a jogorvoslati eljárás lezárását követően a külföldön leadott szavazatokat illetően az első fordulóban követett gyakorlatnak megfelelően kell eljárni. Amennyiben nem kell a szavazást megismételteni, és a 6 napos határidő a külképviseleti szavazatok megszámlálására már lejárt, az OEVKVB elnöke haladéktalanul átadja a külképviseleti szavazatokat a kijelölt szavazókör bizottságának, és az elvégzi feladatait.

## 7. A külképviseleti szavazás értékelése a 2006-os országgyűlési választások tükrében

2006-ban a választóknak több helyen is volt lehetőségük külképviseleti szavazásra, hiszen ezek száma a nagykövetségek mellett a konzulátusok bevonásával 90-re emelkedett. Számos olyan állam is volt, ahol több helyen is le lehetett adni szavazatot: az USA-ban, Kínában és Romániában három helyen, Ausztráliában, Brazíliában, Horvátországban, Kanadában, Lengyelországban, Németországban stb. két helyen.<sup>21</sup>

Ahol csak egy helyen lehet szavazni, az a választópolgár számára nehezebb megoldás, például Franciaországban csak Párizsban lehetett szavazni. Ha valaki például Dél-Franciaországban Marseille-ben tartózkodik, akkor ehhez több száz km-t kell utaznia, ami elég költséges. Ha a szavazás lehetősége postai úton biztosított lenne, ehhez való hozzáférés a választópolgár számára könnyebb, olcsóbb lenne, hiszen postahivatal több településen van.

A 2006-os országgyűlési választások alapján képet kaphatunk arról is, hogy van-e igény erre a szavazási módra. Ha a külképviseleti névjegyzéki adatokat<sup>22</sup> nézzük, akkor a legtöbb külképviseleten 5 főnél több választó kérte magát névjegyzékbe vétetni. Ettől kevesebb pl. Marokkóban Rabat (3), Líbiában

<sup>21</sup> A külképviseleti szavazás helye és ideje. [www.valasztas.hu/hu/17/kulkepszav.pdf](http://www.valasztas.hu/hu/17/kulkepszav.pdf). 2006. április 27.

<sup>22</sup> Összesített külképviseleti névjegyzéki adatok külképviseletek szerint. [www.valasztas.hu/vertaj/jsp/v25.jsp](http://www.valasztas.hu/vertaj/jsp/v25.jsp). 2006. május 2.

Tripoliban az 1. fordulóban 1 fő, a másodikra 2 fő. A legtöbben Londonban vették magukat névjegyzékbe, az első fordulóra 1247-en, a másodikra 1234-en. A külképviseleti szavazásra összesen az első fordulóra 8112-en a másodikra 7952-en vették magukat névjegyzékbe. Ha az egyéni választókerületek szerint nézzük végig, mind a 176-ban mind a két fordulóra többen is kérték külképviseleti névjegyzékbe vételüket. Tehát az mondhatjuk, hogy a külképviseleti szavazás iránt van igény.

A választási részvétel alapján is hasonló következtetésekre juthatunk. Az első fordulóban a 8112 választópolgárból 6849 adta le a szavazatát, azaz 84,43%-uk. 100%-os részvétel is előfordult főleg kis létszámú külképviseleteken, pl. Abuja-7, Algír-10, Amman 19. Nagyon alacsony részvétel sem volt. Londonban viszont 1247 bejelentkezettből csak 991 ment el (79,47%).<sup>23</sup> New Yorkban a névjegyzékbe vett 438 helyett csak 333 választó érkezett meg a szavazásra. Ehhez a hosszadalmas sorban állás és eljárás is hozzájárult. A szavazáson 32 megfigyelő volt jelen.<sup>24</sup> Németh Borbála a párizsi magyar KüVI vezetője szerint a várakozás oka, hogy a különböző magyar választókerületekből érkező szavazók a területi listák mellett egyéni választókerületi képviselőjelöltekre is szavazhatnak, s ez teszi hosszadalmassá az eljárást.<sup>25</sup>

A választások második fordulójában is elég magas volt a választási részvétel. Egyik külképviseleten sem vártak hiába a választókra a KüVI munkatársai, Hanoi-ban sem, ahol a 3 bejegyzettből egy elment. 100%-os részvétel ismét ott volt, ahol kis számú választó kérte névjegyzékbe vételét pl. Algír 9, Eszék 3. Koppenhágában viszont elég alacsony volt a részvétel (38,33%). Mivel több helyen már nem volt második forduló, így a külképviseleteken is 5944 választó szavazhatott, ebből 4335 elment, ami 72,93%-os részvételt jelentett.<sup>26</sup> Egyébként annak megállapítása, hogy ahol már nem kerül sor második fordulóra, azokhoz a választókerületekhez tartozó választók melyik külképviseletre kérték magukat, külön adminisztratív terhet jelent.

Fontos probléma, hogy túlságosan korán kell eldönteni a választónak, ha valaki külföldön akarja leadni szavazatát. Visszalépési lehetőség sincs, ha valaki végül mégsem tartózkodik külföldön a szavazás időpontjában. Másrészt a jelenlegi rendszerben 4 hét telik el az első szavazat leadása és az előzetes végered-

<sup>23</sup> Külképviseleti szavazás adatai 1. forduló. [www.valasztas.hu/hu/17/kulszav.html](http://www.valasztas.hu/hu/17/kulszav.html). 2006. április 27.

<sup>24</sup> OVI: 84 százalékos volt a részvétel a külképviseleti szavazáson. [www.mtv.hu/cikk.php?id=106404](http://www.mtv.hu/cikk.php?id=106404). 2006. április 28.

<sup>25</sup> Tömeges részvétel a külképviseleti választásokon.

[Kisalfold.netrix.hu/cikk.php?id=370&cid=164925](http://Kisalfold.netrix.hu/cikk.php?id=370&cid=164925). 2006. május 4.

<sup>26</sup> A külképviseleti szavazás adatai a 2. Fordulóban. [www.valasztas.hu/hu/17/kulk2ford.pdf](http://www.valasztas.hu/hu/17/kulk2ford.pdf). 2006. április 28.

mény megállapítása között.<sup>27</sup> Nehézkesnek tűnt, hogy a második fordulót követően még várni kellett a végeredményre.

Mindezek fényében kell majd átgondolnia a jogalkotónak, hogy továbbra is megmarad a *külképviseleti szavazás* mellett. A *postai szavazás* bizonyos problémákra kínál megoldást, például nincs hosszú várakozás, nyilatkozatot ugyan itt is kell kitölteni, könnyebb a hozzáférhetőség. Azonban a szavazatok itt is később érkeznek meg, hacsak nincs előzetes szavazás. Az *elektronikus szavazás* mindezekre megoldást nyújthat: nem kell várni a végeredményre, hiszen a hálózaton keresztül azok időben megérkeznek. Azonban a nem ellenőrzött környezetben történő postai szavazással, s különösen az elektronikus szavazással szemben nagy ellenérzések vannak. A postai szavazásnál nem ellenőrzött környezetben nem biztosított a szavazás titkossága, sőt az sem, hogy a jogosult adja le a szavazatát. Az elektronikus szavazásnál pedig az illetéktelen beavatkozással kapcsolatos félelmek még elég erősek.

Külképviseleti szavazásra kevésbé körülményesebb a lengyel megoldás. Itt egy hazai szavazókör eredményéhez számítják a külképviseleti szavazatokat, és külföldön számolják meg. Ez olyan külképviseleteken, ahol kevés a szavazók száma továbbra is a titkosság sérelméhez vezethet. Másrészt egyszerűbb, mert itthon nem kell külön a választás után számolni 176b kijelölt szavazókörben, viszont nem érvényesül az az elv, hogy a választó a saját választókerületének jelöltjeire szavazhasson.

Mindenesetre azonban a jelenlegi rendszernél még akár az ellenőrzött környezetben való postai szavazás is jobb, hiszen választó számára a postai hivatal megközelítése jobb, az adminisztratív terhek pedig csökkennek, hiszen a választó saját maga kapja meg a szavazólapot, s nem a hivatali dolgozóknak kell bajlódniuk 176-féle egyéni, és 152 területi listás szavazólappal. Postai szavazás esetén a választó meg is gondolhatja magát, ekkor a szavazólapot el kell vinnie a szavazóhelyiségbe, ott felveszik a névjegyzékbe, és leadhatja szavazatát.

## Voting at diplomatic missions in the elections of the Parliament

### Summary

*I examine how we can use the new rules of the voting at diplomatic missions in practice. If someone wants to vote in abroad, s/he have to ask the head of the Electoral Bord of his/her permanent resident to put on the electoral roll of diplomatic missions until the 23th day before the Hungarian pollig day. This is a too early deadline. Then the elector*

<sup>27</sup> Rytó Emília nyilatkozata. Csak május 7-én derül ki, ki nyerte a választásokat?. [www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-38652](http://www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-38652). 2006. április 28.

*mustn't change it. Ballot counting committee doesn't arrange the voting process, but the officers of the diplomatic mission. The parties may send observers at their's own expense. We can vote at diplomatic missions in the first round on the 7<sup>th</sup> day before Hungarian polling day, in the second round on polling day. It can be kept the deadlines of the electoral remedy, and the elections can be arranged well. It is a problem, that the elector doesn't stay in abroad on the 7<sup>th</sup> day before the first round. At diplomatic missions the elector votes for the candidates of his/her own electoral district. This can grow the burdens of the officers of the mission. The elector has to complete a declaration of identity, that the officer certify. The elector puts the ballot paper to the inner envelope. S/he puts the inner envelope and the declaration to the outer envelope, and sticks it. This assure the principle of secret voting. The officers of the diplomatic missions don't count the votes. They send them to the actual single member district. The returning officer of the single member district sends them to the signed ward. They mix them with their own votes in the first round on the polling day, in the second round on the 6<sup>th</sup> day after polling day, and count them. The time of voting is influenced by the deadlines of electoral remedies. This explains the period between the two round. The law didn't take account this after the second round. On the parliamentary elections in 2006 a lot of electors voted at diplomatic missions. The turnout was high, but the place of the mission isn't so reachable from the whole country. The process is very long and exhausting.*

## **A FOGYATÉKKAL ÉLŐ EMBEREK EGYES ALKOTMÁNYOS JOGAINAK GYAKORLATI ÉRVÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN**

JAKAB NÓRA<sup>\*</sup>

### **1. Általánosságban**

A fogyatékkal élő emberek aránya az Európai Unió lakosságán belül tíz százalék, mely már olyan jelentős csoport, melynek érdekvédelmére a Közösségnek is figyelemmel kell lennie és irányelvekben, ajánlásokban formálnia és koordinálnia kell a tagállami politikákat. Az Európai Unióban a fogyatékkügy emberi jogi kérdés, így a közösségi politikák egyik területe.<sup>1</sup>

A fogyatékkal élő emberek, mint a lakosság jelentős hányadát kitevő kisebbség alapvető jogainak védelme Alkotmányban vagy alacsonyabb szintű jogszabályban a XX. század második felében jelent meg. Hosszú volt az út, amelyen a fogyatékkal élőkről való gondolkodásmód a Taigetosztól eljutott az esélyegyenlőségig. A fogyatékkal élők iránti állami felelősségvállalás legelőször az I. világháború után jelentkezett, amikor a fogyatékkal élő veteránok, kiszolgált katonák foglalkoztatását kvóta előírásokban realizálták az államok.<sup>2</sup> A fogyatékkal élők jogainak elismerése az élet minden területén, az Európai Közösség formálódásával szinte egy időben történt. A fogyatékkal élők jogai harmadik

---

<sup>\*</sup> DR. JAKAB NÓRA

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Munkajogi és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Bizottság alakult a tagállamok fogyatékosüggyel foglalkozó képviselőiből, a Felsőszintű Fogyatékosügyi Csoport, mely figyelemmel kíséri, hogyan valósulnak meg az Unióban meghatározott célok.

<sup>2</sup> A szövetséges hatalmak Brüsszelben 1920 decemberében tartott konferenciáján foglalkoztak először háborús veteránok foglalkoztatásával. Egy Szakértői Bizottság 1923-ban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet konferenciáján szintén támogatta a veteránok foglalkoztatására vonatkozó javaslatot. Ez a Bizottság tervbe vette a foglalkoztatási kötelezettség kiszélesítését nem veteránokra is, azaz a fogyatékos emberekre általában, azonban ez akkor még nem volt működőképes ötlet. Ugyanakkor a gyakorlatban megvalósíthatónak tűnt a bizonyos számú munkavállalót foglalkoztató munkáltató törvény általi köztelezése kiszolgált katonák foglalkoztatására, s akikre ez aránytalan terhet róna, kivételt képeznének szabályozás alól. Ez a rendszer a kvótarendszer, mely az I. világháborút követően jelent meg és a II. világháború után került szélesebb alkalmazásra, például Ausztriában (1920 október), Olaszországban (1921 augusztus), Lengyelországban (1921 november), Franciaországban (1923 január). Lásd bővebben: Waddington, Lisa: *Legislating to Employ People with Disabilities: The European and American Way. Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1 (1994) 4, 367-370. o.

generációs jogok, szociális jogok, melyek cselekvésre készítetik az államot. Számos dokumentum született az elmúlt fél évszázadban, melyekben a fogyatékkal élők jogait kívánták egyenlősíteni. A teljesség igénye nélkül, íme néhány: az Európai Szociális Karta (1961), a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Karta (1989), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) ajánlásai,<sup>3</sup> az Egyesült Nemzetek Szövetsége által kidolgozott Alapvető Szabályok a Fogyatékos Emberek Esélyeinek Egyenlősítéséről (1993) és az Egyesült Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének határozatai.<sup>4</sup> Első lépésben el kellett fogadtatni a társadalommal, hogy a fogyatékoság nem magánügy. Közösségi és gazdasági érdek a fogyatékos emberek bekapcsolása az Európai Unió életébe. Az események az 1990-es években gyorsultak fel. Az azt megelőzően létrejött dokumentumok nem bírtak kötelező erővel, nem voltak kikényszeríthetőek, végrehajtásuk nehezebben valósult meg. A Közösségi Karta volt a fordulópont, mely lendületet adott a fogyatékos emberek érdekvédelmi mozgalmában. A fogyatékkal élők civil szervezetei mozgalmakat hirdettek meg a társadalom tudatosságának növelése érdekében: a fogyatékos emberek független életért indított mozgalma,<sup>5</sup> valamint az Egyesült Nemzetek Szövetsége által meghirdetett fogyatékos emberek évtizede az 1980-as években.

Míg Nyugat-Európában a fogyatékkal élők mozgalmi növelték a társadalom tudatosságát a róluk alkotott pozitívabb kép kialakítása érdekében, addig Magyarországon a legalapvetőbb jogaik, mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog sem volt biztosított a XX. század folyamán.

A fogyatékkal élők statisztikai számbavételére először a XIX. században került sor, mivel az akkori „szociálisan érzékeny” kormányzat úgy döntött, hogy felveszi ezt a kérdést a népszámlálás programjába. Ennek köszönhető, hogy a fogyatékos emberekkel kapcsolatos témakör már a legrégebbi magyar népszámlálásokban is szerepel: az 1870 és 1949 közötti valamennyi népszámlálásban megtalálhatók voltak a testi és szellemi fogyatékosokra vonatkozó kérdések.<sup>6</sup> Bár az 1960-as, 1970-es és 1980-as évi népszámlálási programokból kimaradtak a fogyatékoságot tudakoló kérdések, a KSH különböző kismintás lakossági adatfelvételeiben már foglalkoztak a témával az 1980-as években. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint 577 ezer fogyatékos ember élt Magyarországon, a

<sup>3</sup> ILO Vocational Rehabilitation and Employment Convention No. 159., ILO Vocational Rehabilitation and Employment Recommendation No. 168., ILO Vocational Rehabilitation No. 99.

<sup>4</sup> General Assembly Resolution 3447 of 9 December 1975, para 7; General Assembly Resolution 37/52 of 3 December 1982; General Assembly Resolution 48/96 of 20 December 1993

<sup>5</sup> Ez az „independent living” mozgalom, mely az Egyesült Államokból indult el az 1970-es években, a diszkrimináció ellen harcoltak és teljes életet kívántak élni a közösségben.

<sup>6</sup> Lakatos Miklós: A fogyatékoság számbavétele a magyar népszámlálásokban 1869-1949. *Statistikai Szemle*, 74 (2003) 8-9, 694-713. o.

népesség 5,7%.<sup>7</sup> Ugyanakkor a fogyatékkal élők problémái jóval több embert érintenek, mivel az 577 ezer fogyatékos személynek legalább 2.400.000 rokona, ismerőse, barátja és szakember-segítője van. A közel három millió állampolgár pedig, már a lakosság harminc százalékát jelenti.<sup>8</sup>

Jelen tanulmány elkészítésének alapja az a tudományos probléma, hogy a fogyatékkal élő emberek alkotmányos jogai állandó jelleggel, folyamatosan sérülnek a mindennapokban, az élet szinte minden területén és annak minden közegében, legyen az a család, iskola, faluközösség, munkaerő piac vagy az információs társadalom. A tanulmány témája a magyar fogyatékkal élő emberek egyes alkotmányos jogai érvényesülésének a bemutatása Rendszerváltás után Magyarországon, külön figyelmet fordítva a fogyatékkal élők Alkotmányban rögzített munkához való jogának érvényesülésére. A tanulmány nem kívánja az összes alkotmányos jog érvényesülését bemutatni, pusztán azokat, amelyek érvényesülését az esélyegyenlőségi törvény biztosítja, és amelyek érvényesülése elengedhetetlenül szükséges a fogyatékkal élők önálló életviteléhez. A tanulmányban azért kerül kiemelésre a munkához való jog, mint alapvető jog, mert, meggyőződésünk, hogy a foglalkoztatás és az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatási rehabilitáció létfontosságú a fogyatékkal élő emberek társadalmi integrációja érdekében. Mint látni fogjuk, a munkához való jog érvényesülése nem kezelhető önmagában, egyéb alapvető jogok garantálása szükséges annak az életben történő realizálásához, jelen tanulmány ennek érdekében szabályozási javaslatot is tesz.

A célcsoport helyzetének vázolására a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az 1998. évi XXVI. törvény (a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról) és a gyakorlati megvalósulásról képet adó statisztikák, Országgyűlési Biztos jelentések, s a civil szervezetek nemzeti és helyzetjelentései alapján kerül sor.

## 2. Alapvetés

A fogyatékkal élő emberek alkotmányos jogainak tárgyalásakor kiindulópont az Alkotmány 8. szakaszának (1) és (2) bekezdése: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Magyar Köztársaságban az

---

<sup>7</sup> Tausz Katalin – Lakatos Miklós: A fogyatékos emberek helyzete. *Statisztikai Szemle*, 82 (2004) 371-391. o.

<sup>8</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai*. Nemzeti Jelentés, Magyarország. Értelmi Fogyatékosok és Segítők Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 33. o.

alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az Alkotmányban adott felhatalmazással a törvényalkotó a Rendszerváltás után élt, amikor is megszületett az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról. A törvénytervezet szakmai vitájára a *Fundamentum* című folyóiratban került sor, ahol a törvényelőkészítő műhely dolgozói véleményezték a tervezetet. A fogyatékkal élők esélyegyenlőségi törvénye felveti a hátrányos megkülönböztetés, a pozitív diszkrimináció és a fogyatékkal élők szociális jogainak természetére vonatkozó kérdéseket. Olyan kérdések ezek, melyet eddig egyetlen törvény sem vetett fel. A törvény előkészítők fontosnak tartották, hogy olyan csoport estében, amelynek az alkotmányos jogai sorozatosan sérülnek, törvény hangsúlyozza a jogokat, és tegye lehetővé a jogsérelmek elleni fellépést, a megfelelő szankciók alkalmazását. Ennek megfelelően a törvényjavaslat és a végleges törvényszöveg abból indult ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés szigorú tilalmazása szükséges, de nem elégséges feltétel a fogyatékos emberek helyzetének megváltoztatásához. *Tausz Katalin* a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a pozitív diszkrimináció (affirmative action) előfeltételének tekinti, továbbá bemutatja az előnyös megkülönböztetésen alapuló intézkedések gyökereit, a pozitív diszkrimináció árnyoldalait és végül arra a megállapításra jut, hogy pozitív diszkrimináció nélkül nem érhetünk el eredményeket a fogyatékkal élők társadalmi integrációja és alkotmányos jogainak biztosítása terén. Így fogalmaz: „A fogyatékoság nem a fogyatékos ember egyéni szerencsétlensége, nem betegség, nem deviancia, nem csupán szociálisan hátrányos helyzet, elsősorban emberi jogi kérdés. A társadalomban normaszzerűnek tekintett élet lehetőségétől nem egyéni fizikai és szellemi korlátaik zárják el a fogyatékos embereket, hanem a társadalom fogyatékosító működés módja. Tehát nem elég a szándékosan emelt akadályokat ledönteni, lehetőségeket is teremteni kell a fogyatékos emberek számára.”<sup>9</sup>

Ugyanerre a megállapításra jutott *Kálmán Zsófia* is, a sérült emberek jogvédelmét és jogsérelmeinek orvoslását a sérültség természetére tekintet nélkül ellátó De juRE Alapítvány elnöke. Arra a kérdésre, hogy vajon szükség van-e egyáltalán antidiszkriminációs törvényre, amikor az Alkotmány nyilvánvalóan tiltja a diszkrimináció minden fajtáját, a válasza természetesen igenlő. Hiszen az is diszkriminációnak számít, ha valaki azért nem tud megközelíteni egy egyetemet, mert a kerekesszékeivel nem tud bejutni az épületbe. Ahhoz, hogy a sérült emberek élhessenek az Alkotmányban biztosított alapjogaikkal, többletjogokra

<sup>9</sup> Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. *Fundamentum*, (1998) 1-2, 102. o.: Lásd bővebben: Kováts András – Tausz Katalin: *Gyorsjelentés a fogyatékos emberek helyzetéről*. Pillanatképek sorozat. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest, 1997.



van szükség, egyenes arányban azzal, amennyivel kevesebb készséggel és képességgel rendelkeznek. Ez pedig már pozitív diszkrimináció.<sup>10</sup>

Kardos Gábor a fogyatékos személyek jogainak jogi természetét vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy mivel ezen jogok a gazdasági és a szociális jogok természetéhez állnak közelebb, ezért elengedhetetlen annak tisztázása, hogy mi ezen jogok tartalma és az abban foglalt magatartás teljesítése kitől követelhető.<sup>11</sup> Ennek tisztázására az Európai Szociális Karta megoldása tűnik mintának, mely szerint az egyes rendelkezésekben az adott jogot a törvény célként jelöli meg és amelynek megvalósítására az állam konkrét kötelezettségeket vállal.<sup>12</sup> Ő is a pozitív diszkrimináció mellett foglalt állást, melynek igazolására az Állandó Nemzetközi Bíróságnak az albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadói véleményét idézte.<sup>13</sup>

Az antidiszkrimináció – pozitív diszkrimináció nem túl hangos vitája után végül elfogadásra került a törvény, mely megfelel a legmagasabb szintű európai elvárásoknak és erőteljesen befolyásolni képes a társadalmi attitűdöt. Nem szabad elfelejteni, hogy a törvényben rögzített jogok nem alkotmányosöveg, azok tartalma magában a törvényben és ahhoz kapcsolódó más törvényekben, valamint alacsonyabb szintű jogszabályokban kerülnek rendezésre. A törvény célja a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása.<sup>14</sup> Az alapelvek az egész fogyatékgügyi program elveinek

---

<sup>10</sup> Lásd bővebben: Kálmán Zsófia: Az antidiszkriminációtól a pozitív diszkriminációig. *Fundamentum*, (1998), 1-2, 103-104. o.

<sup>11</sup> Kardos Gábor: Alkalmi tűnődés fontos dolgokról. *Fundamentum*, (1998) 1-2, 105. o.

<sup>12</sup> Az Európai Szociális Charta 1. 9. 10. 12. 13. 14. 15. 16. 19. cikkelye foglalkozik a fogyatékos emberek jogaival, jóllehet csak a 15. cikkely az, amely nevesíti a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzésének, rehabilitációjának, társadalomba történő beilleszkedésének jogát. A Karta egy ellenőrzési mechanizmust dolgozott ki, melynek célja annak megvizsgálása, hogy a szerződő felek tiszteletben tartották-e a Karta rendelkezéseit és vállalt kötelezettségeiket. Az ellenőrzési rendszerben nagy szerepe van a Független Szakértői Bizottságnak, ülésein a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egy tagja is részt vesz tanácskozási joggal. Az ellenőrzés során a Bizottság beszámoló készítését kéri a szerződő felektől az adott cikkelyre vonatkozólag és meghatározza azokat a területeket, melyekre külön figyelmet kell szentelni a riport során. A „Következtetések” című dokumentumokban mindig az ellenőrzés során tapasztaltakat rögzítik. Így követhető nyomon a Karta esetjoga. Egyedül Ciprust, Törökországot és Izlandot marasztalták el. Lásd bővebben: Lenia Samuel: *Case law of the European Social Charter*. Council of Europe Publishing, 1997.

<sup>13</sup> P. C J. Ser. A/B, No. 64, 4. o. „Az egyelődés valójában magában foglalhatja az eltérő bánásmód szükségességét, azért, hogy olyan eredményt érjen el, amely egyensúlyt hoz létre különböző helyzetek között.”

<sup>14</sup> 1998. évi XXVI. törvény 1. §

tekinthetőek.<sup>15</sup> A törvény szövegezése nem a Szociális Karta megoldását választotta, a megoldási módozatokat, az állam feladatait alacsonyabb szintű jogszabályokban és az Országos Fogyatékgügyi Programban találjuk meg.

A törvényben rögzített jogok, az esélyegyenlőség célterületei, a rehabilitáció és a fogyatékosági támogatásról szóló fejezetek azok, amelyek kijelölik a további vizsgálódás irányát. Még mielőtt azonban az alapvető jogok vizsgálatára sor kerül, tekintsük át röviden, hogy a fogyatékkal élők alapvető jogainak védelme, mely alkotmányokban valósul meg Európa államaiban és milyen jellegű törvényi szabályozásban kerül sor a célcsoport esélyeinek egyenlősítésére.

### 3. Külföldi megoldások

A tudatosság növelésére irányuló, korábban említett mozgalom, könnyebben célt ért olyan országokban, ahol a társadalmi és szociális érzékenység magasabb fokú volt. Néhány nyugat-európai állam alkotmányában az egyenlőség általános elvének rögzítésével került sor a fogyatékkal élők alkotmányos jogainak védelmére, így Belgiumban,<sup>16</sup> Írországbban,<sup>17</sup> Luxemburgban.<sup>18</sup> A fogyatékoság, mint a diszkrimináció egyik fajtája Németországban<sup>19</sup>, Ausztriában,<sup>20</sup> és Finnországban<sup>21</sup> tételesen fel van sorolva a faji, etnikai, vallás vagy hit kategóriák mellett.<sup>22</sup> Spanyolországban nincs tételesen felsorolva a fogyatékoság, mint kategória, de a tág megfogalmazás miatt ideérthető.<sup>23</sup> A finn alkotmány kivételével mindegyik előbb felsorolt állam fogyatékkal élők diszkriminációját érintő alkotmányos rendelkezése teljes hatállyal bír, azaz jogilag kötelező és bírósági úton kikény-

<sup>15</sup> Prevenció, normalizáció, integráció, önrendelkezés elve, hátrányos megkülönböztetés tilalma. a személyhez fűződő jogok védelmének az elve, rehabilitáció elve, önrendelkezés és emberi méltóság tisztelete, társadalmi integráció erősítése, egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása.

<sup>16</sup> Belga Alkotmány 10., 11., 191. §

<sup>17</sup> Ír Alkotmány 40. §

<sup>18</sup> Luxemburgi Alkotmány 11. §

<sup>19</sup> Német Alkotmány 3. §

<sup>20</sup> Osztrák Alkotmány 7.1. rendelkezés

<sup>21</sup> Finn Alkotmány 5. fejezet

<sup>22</sup> Nincsen felsorolva a fogyatékoság, de létezik alkotmányos rendelkezés a diszkrimináció más fajtáira tekintettel (faj, etnika, vallás, hit) Dániában, Görögországban, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában, Portugáliában, Svédországban. (Lásd bővebben: Bokorné Szegő Anna – Körmey Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. *Acta Humana*, /2001/ 43, 30. o.) Nagy-Britanniában nincs írott alkotmány, a fogyatékkal élők általános védelme a Disability Discrimination Act-ben valósul meg.

<sup>23</sup> Lásd bővebben: *Uo.*

szeríthető. A finn alkotmányban az általános elvek az alkotmányos rendelkezésekből vezethetők le.<sup>24</sup>

A fogyatékkal élők alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályok alacsonyabb szintű jogforrásban kerülnek rögzítésre, így fogyatékgügyi törvényekben, és rendeletekben, melyek egy tagállami fogyatékgügyi politikában aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek minősülnek. A szakirodalomban ezen törvények és rendeletek az andiszkriminatív jogalkotás elemei. A legtöbb európai ország rendelkezik fogyatékgügyi törvénnyel, így például az Egyesült Királyság,<sup>25</sup> Írország,<sup>26</sup> Ausztria,<sup>27</sup> Németország,<sup>28</sup> Portugália és Svájc.<sup>29</sup> A fogyatékgügyi törvények többsége a munkajog területén keletkezik, mivel a foglalkoztatás és az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatási rehabilitáció kulcselemét képezi a fogyatékkal élők társadalmi integrációjának. A fogyatékkal élők esélyeinek egyenlősítésére, a munkajog területén, más országokban is születtek törvények, így: Olaszországban, Belgiumban, Finnországban, Spanyolországban, Norvégiában és Hollandiában.<sup>30</sup> A munkajog területén született fogyatékgügyi törvények jellegükben egymástól nagyon különbözőek lehetnek, melyre legjobb példa a brit és a német szabályozás különbözősége. Munkajogi szempontból a *Schwchrbehindertengesetz* a fogyatékos emberek Munka Törvénykönyvének is tekinthető, hiszen szabályozza a munkaviszony létesítésének szabályait, a munkáltató kötelezettségeit, a munkavállaló jogait, a felmondás szabályait, a képviseleti-szakszervezeti szabályokat. Ellentétben a német törvénnyel, a *Disability Discrimination Act* egy szegmense a foglalkoztatás fejezet, a törvény a diszkrimináció tilalmának a koncepciójából indul ki, ezért inkább szociális jellegű, a fogyatékos emberek integrációját kívánja elősegíteni az élet minden területén.<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Disability Discrimination Act (1993)

<sup>26</sup> Discrimination Act (1974), Employment Equality Act (1998)

<sup>27</sup> Behinderteneinstellungsgesetz

<sup>28</sup> Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz, SchwbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 19. Dezember 1997

<sup>29</sup> Susan Mayne – Susan Maylon: *Employment Law in Europe*. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 2001, 740. és 851. o.

<sup>30</sup> Lásd bővebben: Kiss György: Az esélyegyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban. *Jura*, (2002) 5, 52. o.; Susan Mayne – Susan Maylon: *Employment Law in Europe*...

<sup>31</sup> Lásd bővebben: Jakab Nóra: Fogyatékkal élők foglalkoztatása Nagy-Britanniában és Németországban, ennek intézményi háttere, különös tekintettel a törvényi szabályozásra. *Magyar Közigazgatás*, (2005) 11, 699-703. o.

Németországban például rendeletben szabályozzák a fogyatékkal élők választási jogának szabályait és a gépjárműadó kedvezmény szabályait.<sup>32</sup>

Általában elmondható, hogy a legtöbb európai államban legalább elméleti szinten sikerült kisebb – nagyobb mértékben biztosítani a fogyatékkal élők társadalmi integrációját. Ha a foglalkoztatás területén született rendelkezés, már az is nagy jelentőséggel bír, abból az alapfeltevésből kiindulva, hogy a munka megléte minden ember életének célokot és értelmet ad. A fogyatékkal élők alapvető jogainak érvényesülése nehezen mérhető az egyes államokban. Több éves kutatómunkát feltételez, s gondot jelent az, hogy a tagállamok nem vagy hiányosan szolgáltatnak adatokat a feltett kérdésekre. Statisztikai eredmény Európán belül kifejezetten alapvető jogok érvényesülésének mérésére nem ismeretes, egyéb dokumentumokban rögzített jogokra vonatkozó monitoring tevékenység eredményéből következtethetünk az alapvető jogok gyakorlati érvényesülésére.<sup>33</sup> E rövid nemzetközi áttekintés után, térjünk vissza a fogyatékkal élők alkotmányos jogainak érvényesülésére Magyarországon.

#### 4. Egyes alkotmányos jogok érvényesülése Magyarországon

##### 4.1. Egyes alapvető jogok ismertetése, az 1998. évi XXVI. törvényben megfogalmazott jogok katalógusa

Egyes alkotmányos jogok érvényesülésének vizsgálatánál az Alkotmány már említett 8. szakaszán kívül kiindulópontként kezelendő az Alkotmány 70/A. szakaszának (1), (2) és (3) bekezdése. Ez a szakasz a következőképpen került megfogalmazásra: (1) „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti.” Az Alkotmányban az „egyéb helyzet” jelenti többek között a siketséget, a vakságot, a mozgáskorlátozottságot vagy a képtelenséget, az értelem, az elme szabálytalan vagy csökkent működése következtében kialakuló állapotokat, egyszerűen, mindent, amitől valaki más lesz.

<sup>32</sup> Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, A study prepared by ECOTEC Research and Consulting Ltd. European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, August 2000, 94. o.

<sup>33</sup> Ilyen a már korábban említett Európai Szociális Kartában rögzített jogokra vonatkozó monitoring tevékenység.

Más lesz, és ezért hiába vonatkoznak rá is a jogszabályok, nem tud élni az általuk biztosított lehetőséggel. Ezt a másságot felismerve a (3) bekezdés helyesen állapítja meg, hogy a magyar államnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket az esélyek egyenlősítése érdekében. Az európai gyakorlatnak megfelelően a Magyar Köztársaság Alkotmánya sem rögzíti a 70/A. szakaszban a fogyatékos-ságot, mint kategóriát, ez az egyéb helyzetből és a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmából vezethető le.

Az esélyegyenlőség megvalósítását szolgálja a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény. Ebben a törvényben a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedéssel gondoskodik.<sup>34</sup> A törvény a következő jogokat nevesíti:

- az akadálymentes, érzékelhető és biztonságos környezethez való jog,
- közérdekű információkhoz való hozzáférés joga,
- közlekedési rendszerek biztonságos igénybevételéhez való jog,
- szükség szerint indokolt támogató szolgálat és segédeszköz igénybevételének joga,
- rendszeres és hatékony egészségügyi ellátáshoz való jog,
- oktatásban, képzésben való részvétel joga,
- integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatáshoz való jog,
- lakhatási forma megválasztásának joga,
- a kultúra és a sport megélésének joga,
- rehabilitációhoz való jog.<sup>35</sup>

A törvényben nevesített jogok alapvető jogokra és más alkotmányos rendelkezésekre vezethetők vissza. A jogok mindegyike visszavezethető arra az alkotmányos rendelkezésre, mely szerint: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”<sup>36</sup> A támogató szolgálat és segédeszköz igénybevételének joga, a rehabilitációhoz való jog (sőt, a katalógusban nem szereplő fogyatékosági támogatás igénybevételéhez való jog is) a célcsoport *szociális biztonsághoz való jogára* vezethető vissza.<sup>37</sup> A rendszeres és hatékony egészségügyi ellátáshoz való jog, valamint a rehabilitációhoz való jog a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülését biztosítja.<sup>38</sup> Az oktatásban, képzésben való részvétel jogának rögzítésével a Magyar Köztársaság

<sup>34</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 17. §

<sup>35</sup> Lásd bővebben: az 1998. évi XXVI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról.; Sári János: *Alkotmánytan II. Alapjogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 259-261. o.

<sup>36</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 54. §

<sup>37</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E. §

<sup>38</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/D. §

különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit, valamint elméletben teljesül az a kíváncsi, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga legyen a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges. Ugyanakkor elméletben biztosított a fogyatékkal élők művelődéshez való joga is.<sup>39</sup> Az integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatáshoz való jog nevesítése az Alkotmányban rögzített munkához való jog érvényesülését segíti.<sup>40</sup> A foglalkoztatáshoz kapcsolódik a férfiak és a nők egyenjogúságának a kérdése, mely a foglalkoztatás területén az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének rögzítésében nyilvánul meg.<sup>41</sup> A kultúra és a sport megélésének joga a művelődéshez való alapvető jogot biztosítja.<sup>42</sup> A lakhatási forma megválasztásának joga a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása szempontjából fontos, mivel a későbbiekben látni fogjuk, hogy például több, nagy bentlakásos intézmény nem biztosítja az ott élő fogyatékos emberek emberi méltóságához való jogát.<sup>43</sup>

Még mielőtt a törvényjavaslatból törvény lett volna, a javaslat ellenzői éppen egy ilyen, előbb ismertetett jogok katalógusa ellen emelték fel szavukat, mivel az Alkotmányban minden embernek biztosítottak az élethez és emberi méltóságához szükséges jogai. Ugyanakkor éppen azért, mert a fogyatékkal élők alkotmányos jogai nagy mértékben sérülnek, kiemelésre és rögzítésre kerültek a törvényben a fent említett jogok, az Alkotmányban biztosított alapvető jogok biztosítására.

#### 4.2. Az egyes alapvető jogok gyakorlati érvényesülése

A 4.1. fejezetben ismertetett jogok és az általuk biztosítani kívánt alapvető jogok gyakorlati érvényesülésének bemutatása nemzeti jelentések alapján lehetséges. Hasznos információkat kapunk egy 1997-ben készült gyorsjelentésből, és egy 2002-ben napvilágot látott nemzeti jelentésből.<sup>44</sup> Habár a két jelentés között öt év telt el, az általuk megállapított tények a fogyatékkal élők önálló életvitelének a lehetőségeire nézve, szinte alig különböznek. A fogyatékkal élők alapvető jogainak érvényesülése számtalan akadályba ütközik. A fogyatékkal élőket

<sup>39</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 16. §, 67. § és 70/F. §

<sup>40</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/B. §

<sup>41</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 66. § és 70/B. § (2)

<sup>42</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/F. §

<sup>43</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/D. §

<sup>44</sup> Ezek a jelentések a következők: Kováts András – Tausz Katalin: *Gyorsjelentés a fogyatékos emberek helyzetéről*. Pillanatképek sorozat. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest, 1997; Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország*. Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002.

megillető jogokat a nemzeti jelentés három évvel ezelőtt az Egyesült Nemzetek Szövetségének Közgyűlése által 1993. december 20-án elfogadott: „A fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai” című (korábban már hivatkozott, a továbbiakban: „Alapvető Szabályok”) dokumentum alapján épült föl. A gyorsjelentés területeket ragadott ki (önálló élet, iskola, foglalkoztatás, lakóotthonok) és az ismert statisztikák fényében vonta le következtetéseit.

Mindkét jelentésben fontos szerepet kapott az akadálymentes környezet-höz és a közlekedési rendszerek biztonságos igénybevételéhez való jog érvényesülésének feltárása. Ez a kérdéskör tulajdonképpen az akadálymentesítés mindennapos problémájaként merül föl, melyről 1999. végén az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OHB 434/1998. számú jelentése a mozgáskorlátozottak emberi és polgári jogai érvényesülésének a helyzetéről, az akadálymentes környezet közlekedés vizsgálatáról a közhasznú épületekben, megállapította, hogy ha az akadálymentesítés a jelenlegi ütemben halad, akkor 50-100 év sem lesz elegendő a megvalósításához. Az akadálymentes, érzékelhető és biztonságos környezethez való jogot; a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát; valamint a közlekedési rendszerek biztonságos igénybevételéhez való jogot az előző fejezetben az élethez és emberi méltósághoz való jogból vezetem le. Tulajdonképpen az akadálymentesítés egy olyan előfeltétel, amely nélkül a többi alkotmányos jog, mint például, a munkához, művelődéshez, oktatáshoz, képzéshez való jog, a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog, meg sem élhető. Az Alapvető szabályok 5. pontjában az egyenlő hozzáférés keretében két területet jelöl meg az ENSZ Közgyűlése: akadálymentes fizikai környezet, valamint akadálymentes kommunikáció és információ. Ez az 5. szabály átfogja az 1998. évi XXVI. törvényben nevesített első három jogot. Mindhárom jog érvényesítése érdekében az Országos Fogyatékgügyi Program határozza meg a konkrét teendőket.<sup>45</sup> A teendők ütemezését egy kormányhatározat.<sup>46</sup> A gyakorlatban a mozgáskorlátozottak vannak a legnehezebb helyzetben, mivel jelenleg az épületek kis hányada akadálymentes és a közlekedési eszközök szinte egyáltalán nem.<sup>47</sup> Az információhoz való hozzáférés és a kommunikáció kérdése mind a mozgáskorlátozottak, mint az értelmileg akadályozott emberek esetében sok nehézségbe ütközik. Az értelmileg akadályozottak számára nincs meg a lehető-

---

<sup>45</sup> 100/1999. (XII. 10.) Országgyűlési határozat

<sup>46</sup> 2062/2000. (III. 24.) Kormány határozat a Fogyatékosügyi Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervről.

<sup>47</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország.* Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 16. o.

ség a könnyen érthető és jól olvasható anyagok elkészítésére.<sup>48</sup> Nem terjedt el a tájékozódást megkönnyítő jelek használata sem.<sup>49</sup>

A szükség szerint indokolt támogató szolgálat<sup>50</sup> és segédeszköz igénybevételenek, mint a fogyatékkal élők szociális biztonságához való alapvető jogának érvényesüléséről nem áll rendelkezésre kellő információ, mivel a legutóbbi nemzeti jelentés (2002) után, 2003. január 1-je után hozták létre a fogyatékos-ság-specifikus támogató szolgálatokat. Azonban általában elmondható, hogy a nem specifikus támogató szolgálatok és segédeszközök nehezen hozzáférhetőek a fogyatékkal élők szegregációja és a megfelelő szakember hiány miatt.<sup>51</sup>

A rendszeres és hatékony egészségügyi ellátáshoz való jog az Alkotmányban rögzített legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot hivatott biztosítani. Ugyanakkor a fogyatékos személyek jogairól szóló törvény nem rögzíti az ehhez szükséges teendőket, így a jelenlegi állapot szerint az egészségügyi ellátás alapvetően a többségi társadalommal azonos feltételek szerint történik.<sup>52</sup> Ebből aztán olyan nehézségek adódnak, hogy az orvosok, nővérek, ápolók nem ismerik a speciális kommunikáció rejtelseit (hogyan kezeljék a fogyatékos gyermekeket, hogyan közöljék a problémákat). Ennek oka az, hogy ma az orvosok vélhetően nem kapnak felkészítést a fogyatékkal élők speciális igényeinek kielégítésére. A speciális szükségletekhez történő igazodást jelzi, hogy bizonyos utazási költségek megtérítendők. Térítésmentesen vehetőek igénybe a betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi ellátás, a házi orvosi ellátás, az orvosi rehabilitáció.

Az oktatásban, képzésben való részvétel jogának rögzítése a művelődéshez és a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alapvető jogok védelmét szolgálja. Az oktatásban és képzésben való részvétel egy olyan terület, ahol eldőlnek a munkaerőpiaci feltételek. Éppen ezért egy hosszú távú fogyatékkügyi

<sup>48</sup> A Down Egyesület és az ÉFOÉSZ már adott ki a közelmúltban néhány ilyen kiadványt, melyek az Országgyűlési Könyvtárban hozzáférhetőek. Ezek az olvasmányok fogyatékkal élőket érintő nemzetközi dokumentumok voltak.

<sup>49</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország.* Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 16. o.

<sup>50</sup> 1998. évi XXVI. törvény 11. §: Támogató szolgálat a fogyatékos személy önálló életvitelét elősegítő, mindennapi szükségletei kielégítését célzó – személyes közreműködés által megvalósuló – szolgáltatás. Ilyen támogató szolgálat például a jelnyelvi tolmácsszolgálat elérhetőségének biztosítása, információgyűjtés, ügyintézés, tanácsadás, speciális személyi szállítás stb.

<sup>51</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország.* Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 14. o.

<sup>52</sup> Uo.



programban az iskola és a megfelelő szakmai képzés, átképzés kulcsfontosságú. Jelenleg a korai fejlesztés és gondozás az a terület, ahol égető szükség van a változásra. Mindebbe feltétlenül be kell vonni a szülőket és részükre tanácsadást kell nyújtani. Kevés a gyogyepedagógiai szakember. A szakképzés területén örömteli, hogy a Nemzeti Gyermekek és Ifjúsági Közalapítvány fenntartásában három intézmény működik<sup>53</sup>, ahol a szakképzés három pillérré épül: szakképzés, komplex rehabilitáció és foglalkoztatás.<sup>54</sup> Mindezek ellenére a statisztika szerint a fogyatékos emberek iskolai végzettsége 2001-ben jóval alacsonyabb a nem fogyatékosokénál, habár emelkedett a 1990-ben mért adatokhoz képest. Több szempontból is hátrányos a dél-alföldi és az észak-magyarországi régiókban élők helyzete, ahol nagyobb a fogyatékos emberek aránya.<sup>55</sup>

A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához. A nem fogyatékos népességhez viszonyítva, a fogyatékos emberek kevesebben élnek családban, ugyanakkor a fogyatékos emberek csoportján belül több, mint 60 százalék él családban. A különélő fogyatékos emberek száma azonban még így is magas.<sup>56</sup> Az Országgyűlési Biztos három otthont vizsgált meg 1996-ban: Tokaj Város Önkormányzat Egyesített Népjóléti Intézmény Gyermekekotthonát, a Fejér Megyei Ápoló-Gondozó Otthont Polgárdiban és a Fővárosi Önkormányzat Fogyatékosok Otthonát Tordason. Az Országgyűlési Biztos mindhárom otthonban alkotmányos visszásságot tapasztalt a tulajdonhoz való jog (a zsebpénzzel való visszaélés vagy a saját szekrény hiánya miatt); egészséges környezethez való jog; emberi méltósághoz való jog; gyermekek joga a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra; legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog; szociális biztonsághoz való jog terén. Ezek azok a jogok, amelyeknek külön törvényben való rögzítését oly fontosnak tartotta az 1998. évi XXVI. törvény. Az a szomorú tapasztalat, ha a fogyatékkal élő nem családban él, abban az esetben alkotmányos jogai pusztán papíron léteznek. A legszomorúbb tapasztalattal a tokaji vizsgálat szolgált, ahol a gyerekek és fiatalok koszos ruhában vagy meztelenül, furdetlenül feküdtek olykor a földön; a kijelölt üres játékszobában tartották a „képességfejlesztő foglalkozásokat” (sőt képességfejlesztés nem is létezett); a

<sup>53</sup> Nyíregyháza, Balassagyarmat-Nyírjes, Sövénykút

<sup>54</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország.* Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 17-19. o.

<sup>55</sup> Tausz Katalin – Lakatos Miklós: A fogyatékos emberek helyzete. *Statisztikai Szemle*, 82 (2004) 4, 371-391. o.

<sup>56</sup> *Uo.* 371-391. o.

helyi gyermekorvos látogatta az intézetet és a nehezen kezelhető fiatalok ágyhoz voltak kötözve a többiektől nem elkülönítve.<sup>57</sup> A vizsgálódásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy a lakóotthonokban élő fogyatékkal élők többsége (akiknek nincs olyan szerencséje, hogy egy megfelelően felszerelt és speciális szolgáltatást nyújtó otthonban kerülnek elhelyezésre, mert természetesen ezek a visszasságok a nagy bentlakásos intézményekre a leginkább jellemzőek) szenved el a legalapvetőbb alkotmányos jogok sérelmét napról napra. A legmegfelelőbb, ha a fogyatékkal élő a családban marad vagy sikerül családot alapítania, mert akkor biztosított személyes integritása is. Sajnos ma egy fogyatékkal élő a családban, inkább nehézséget okoz, gyakran a gyermekek ápolása miatt az egyik szülő még a munkáját is feladja. Ebben a kérdésben várnak a családok és a civil szervezetek a döntéshozók segítségére. Elsődlegesen a lakóhelyen történő közvetlen segítséget kell biztosítani, hogy bentlakásos szociális intézményi elhelyezésre csak különösen indokolt esetben kerüljön sor. Jelenleg van folyamatban a kastélyépületek korszerűsítésére és kiváltására vonatkozó hitelkonstrukció a szociális intézmények 2001-2009. évekre szóló rekonstrukciós program keretében.

A kultúra és a sport megélésének joga a művelődéshez való alapvető jog biztosítására szolgál. Az Országos Fogyatékosügyi Program fogalmazza meg a kultúra területén jelentkező feladatokat, így a fogyatékos emberek egészségének megőrzését, az önmegvalósítást, a sikerélményt, és hogy a közösség életében történő aktív részvétel kiteljesítését segíteni szükséges. Sajnos a programok többségére jellemző, hogy abban csak fogyatékos emberek vesznek részt, és nincs lehetőség az integrációra. Kisebb településeken szinte lehetetlen programot szervezni. A sport a legmagasabb szintű testi és szellemi egészség megvalósításához szükséges. Működnek sportszövetségek, azonban ezek csak igen kis számú csoportnak tudnak lehetőséget biztosítani.<sup>58</sup>

A fogyatékkal élőknek joga van a rehabilitációra, mellyel megvalósul a legmagasabb testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való jog. A rehabilitáció a fogyatékkal élők önálló életének elképzelhetetlen része. Több nyugat-európai államban (pl. Németország, Franciaország) a rehabilitáció rentábilis intézmény és a munkaerő piac igényeire ad választ, nem kihasználást jelent. Magyarországon ez még nem működik. A rehabilitációs programok nem szerveződnek rendszerré, térben, időben elkülönülnek, csak a nagy városokban lelhetőek fel. Ismét visszaköszön a rehabilitációs jellegű foglalkoztatásban a szakemberek hiánya. Rehabilitációs programokat főleg civil szervezetek szer-

<sup>57</sup> Jelentés az OBH 600-4/1996. és 600-19/1996. számú ügyekben végzett vizsgálatáról

<sup>58</sup> Gyene – Babolcsay: *Az értelmi fogyatékosokkal élő személyek emberi jogai. Nemzeti Jelentés, Magyarország.* Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Budapest, 2002, 27. és 29. o.

veznek és a rehabilitációs foglalkoztatás is itt valósul meg védett foglalkoztatás keretében.<sup>59</sup>

Valamennyi fent ismertetett jog és a lapvető jog az ENSZ ajánlás Alapvető szabályival konform. Elméletben. Mint ahogy az várható volt, a gyakorlatban mutatkoznak meg a hiányosságok. A továbbiakban a munkához való jog érvényesülését tekintjük át.

#### *4.3. A munkához való jog érvényesülésének problémái*

A fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult.<sup>60</sup> Elsődleges cél a fogyatékkal élők integrálása, amennyiben nem lehetséges akkor védett foglalkoztatás keretében. Napjainkban az integrációra kevés esély van, inkább védett foglalkoztatás keretében kerül sor a fogyatékkal élők foglalkoztatására. A védett foglalkoztatás lényege, hogy a fogyatékos emberek védett körülmények között végeznek munkát, s az így megszerzett képességgel és önbizalommal a nyílt munkaerőpiacra próbálják őket átvezetni. A védett foglalkoztatás a legtöbb országban az aktív foglalkoztatáspolitikai központi eleme. Az utóbbi években a súlyos fogyatékos emberek azok, akik többségben jogosultak védett körülmények között munkát vállalni. Így a fogyatékos emberek nyílt munkaerőpiacon való megjelenése elhanyagolható, a rendszer elvesztette munkaerőpiacra integráló szerepét és inkább szociális intézmény maradt.<sup>61</sup>

A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani, a munkavégzéshez szükséges mértékben, a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.<sup>62</sup> A fogyatékkal élő emberek foglalkoztatása a munkahelyen az ésszerű átalakítások megtételének a kötelezettségét vonja maga után, mely a munkáltató feladata.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Uo. 12-13. o.

<sup>60</sup> 1998. évi XXVI. törvény 15. § (1)

<sup>61</sup> Benchmarking Employment Policies for people with disabilities, A study prepared by ECOTEC Research and Consulting Ltd. European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, August 2000, 217. o.

<sup>62</sup> 1998. évi XXVI. törvény 15. § (2)

<sup>63</sup> Nagy-Britanniában például az ésszerű átalakítások kötelezettsége, nemcsak a fizikai környezet átalakítását jelenti, hanem a munkáltató rugalmasságát is a munkafeltételek alakításában. Németországban csak a fizikai környezet átalakítását. Lásd bővebben: Jakab Nóra: Fogyatékkal élők foglalkoztatása Nagy-Britanniában és Németországban, ennek intézményi háttere, különös tekintettel a törvényi szabályozásra. *Magyar Közigazgatás*, (2005) 11, 699-703. o

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitása a számok tükrében az alábbi táblázat szerint alakul:

Gazdasági aktivitás	1990		2001	
	Fogyatékos	Nem fogyatékos	Fogyatékos	Nem fogyatékos
<i>Foglalkoztatott</i>	16,6	44,6	9	37,8
<i>Munkanélküli</i>	0,7	1,1	2	4,2
<i>Inaktív kereső</i>	57,5	24,5	76,7	29,8
<i>Eltartott</i>	25,2	29,8	12,2	28,2

A gazdasági aktivitást vizsgálva a fogyatékos és nem fogyatékos emberek között már 1990-ben is jelentős különbséget tapasztalhattunk. 1990-ben a *fogyatékos foglalkoztatottak* száma 17% volt, a nem fogyatékos munkavállalóké 44,6%. 2001-ben ez az alacsony foglalkoztatási arány még alacsonyabb lett, mindössze 9%. *Inaktív* fogyatékos munkakeresők száma 1990-ben 57,5%, 2001-ben 76,7%. A *munkanélküliek* száma 1990-ben 0,7%, 2001-ben 2,0%.<sup>64</sup>

Elgondolkodtató az inaktív keresők magas száma. A rendszerváltozást követően széles körben biztosítottak lehetőséget korengedményes nyugdíj, majd előnyudíj igénybevételére, valamint a piacgazdaság térhódításából szűkebbé vált a valamilyen egészségkárosodásban szenvedők foglalkoztatásának lehetősége, ezért a munkavállalók közül igen sokan a rokkantsági nyugdíjat választották. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a fiatalabb korosztályokban a rokkantság nem olyan fokú, hogy ne lehetne vele munkát találni, mivel a rokkantsági nyugdíjasok közel kétharmada nem jelezte fogyatékosága típusát.<sup>65</sup>

A nagyfokú inaktivitás arra is visszavezethető, hogy a fogyatékos emberekre vonatkozó szabályozás szociális jogi elveken alapszik. Hazánkban inkább a passzív foglalkoztatáspolitikai módszere kerül alkalmazásra, azaz a szociálisan rászorult személy segílyt kap, leszázalékolás, rokkantsági nyugdíj, nyugdíj, egyéb járadékos jellegű ellátási forma folyósítása történik. Nehéz versenyezni a több mint egy évszázadra visszavezethető szociális rendszerünkkel és az abból fakadó „gondoskodás” központúságunkkal.<sup>66</sup> Pedig a fogyatékkal élő emberek,

<sup>64</sup> Tausz Katalin – Lakatos Miklós: A fogyatékos emberek helyzete. *Statisztikai Szemle*, 82 (2004) 4, 378-382. o.

Tausz Katalin: A fogyatékos emberek társadalmi integrációjának egyes kérdései Magyarországon. *Az államtalanítás dilemmái: Szociálpolitikai kényszerek és választások*. Budapest, 1995, 381-388. o.

<sup>65</sup> Tausz Katalin – Lakatos Miklós: A fogyatékos emberek helyzete. *Statisztikai Szemle*, 82 (2004) 4, 378-382. o.

<sup>66</sup> Már 1891-ben megszülettek az első szociális törvények: betegségbiztosítás, anyasági segíly.

legyenek akár mozgáskorlátozottak, akár értelmileg akadályozottak munkát szeretnének vállalni. Mint már oly sokszor említésre került, a munkavállalás az önálló életvitelt és a társadalomba történő integrálást teszi lehetővé. Azonban, ha átgondoljuk, hogy mennyi a munkavállalási esélye egy szakképzettséggel rendelkező fiatal mozgáskorlátozottnak vagy enyhén értelmi fogyatékkal élőnek, keserűen elmosolyodunk magunkban. Lehet, hogy sikerült képesítést szerezni, de a nem megfelelő információáramlás, a támogató szolgálatok hiánya, az épületek megközelíthetetlenlensége, a munkáltatók negatív attitűdje nem segíti a munkavállalást. Amikor egy fogyatékkal élő igyekszik harcolni önálló életéért, akkor egy olyan pantomim művészre emlékeztet, aki megpróbál kijutni egy zárt térből, de ahogy küszködik, a tér egyre kisebb és nincs lehetőség a kitörésre.

A munkához való jog érvényesítése, a foglalkoztatás tényleges megvalósulása egy komplex kérdés, amely csak egy következetes foglalkoztatási stratégiában képzelhető el. A foglalkoztatási stratégia az alábbi elemeket foglalhatja magában:

- a fogyatéktügy iránti érzékeny társadalmi felfogás erősítése (awareness raising),
- megfelelő munkáltatói érdekeltségi rendszer kidolgozása,
- megfelelő családi háttér, megfelelő lakáskörülmény,
- integrált oktatás,
- rehabilitáció, rehabilitációs képzés, szakmai képzés, rehabilitációs foglalkoztatás,
- rugalmas munkaviszony, alternatív foglalkoztatási formák: részmunkaidő, kötetlen munkaidő, bedolgozás alkalmazása,
- tárgyi környezet akadálymentessége,
- megfelelő információáramlás, melynek feltétele,
- az érintett szervek és szervezetek együttműködése,
- helyi, megyei és országos programok egymásra épülése,
- mindezek megvalósítása érdekében megfelelő anyagi fedezet rendelkezésre állása.

A munkavállalás terén érdekes kérdést vet fel az ÉFOÉSZ, mely az elmúlt egy évben körlevélben kért véleményt munkajogászoktól és más szakemberektől. Az ÉFOÉSZ problémája az, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett értelmi fogyatékkal élők jelen munkajogi szabályozás értelmében munkaviszony alanyai sem lehetnek. Aki munkaviszonyban áll, annak felmondtak, és senki nem akarja őket foglalkoztatni. Az Országgyűlési Biztos az OBH-3360/2003. számú ügyben vizsgálatot indított, amelyben a következő alkotmányos jogok voltak érintve: a tulajdonhoz való jog, munkához való jog, a végzett munkának megfelelő mértékű jövedelemhez való jog, továbbá az Alkotmány

70/A. §-ában foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma. Kulcsprobléma ebben az ügyben, hogy hiába indult meg szakmai vita a polgári jogi és munkajogi szakemberek között a cselekvőképesség és a munkaképesség elhatárolásában, eddig döntés nem született és várhatóan a közeljövőben sem fog rá sor kerülni. Az országgyűlési biztos alkotmányos visszasságot állapított meg a célcsoport vonatkozásában és felszólította a Magyar Köztársaság Miniszterelnökét, hogy állítson fel egy tárcaközi bizottságot és gondoskodjon a felmerült probléma megoldásáról. A tanszék véleménye szerint elkerülhetetlen a kérdés rendezése, s véleményünk szerint a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló fogyatékkal élők foglalkoztatását is lehetővé kell tenni, amennyiben egy korszerű képességfelmérés munka végzésére alkalmasnak nyilvánítja őket. A Munka Törvénykönyve lehetővé teszi a korlátozottan cselekvőképes személyek, munkavállalóként való megjelenését, azonban ezen munkaviszony részletszabályait meglehetősen nagyvonalúan szabályozza. A fogyatékkal élők foglalkoztatásának részletkérdéseit (munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek, munkavédelem, felelősség, támogatási rendszer, atipikus munkavégzés stb.), ugyanakkor német mintára egy külön szociális törvényben kellene megoldani. Egy speciális munkaviszony speciális szabályozást igényel. Csak ily feltételek módon érvényesülhet a fogyatékkal élők munkához való joga.

## 5. Összegzés

Valami elindult Magyarországon a Rendszerváltást követően az elmúlt tíz évben a fogyatékkal élők alapvető jogainak biztosítása érdekében. A demokrácia előretörésével a fogyatékkal élők is követelték alapvető jogaiknak biztosítását. Ugyanakkor a kapitalizmus, a pénzközpontúság ezen törekvésekkel ellentétes irányban ellehetetleníti az életüket. Mindenekelőtt megszületett a fogyatékkal élők esélyeinek egyenlősítéséről szóló törvény, mely a társadalmi tudatosság és szociális érzékenység megjelenését jelenti Magyarországon, a magyar köztudatban. Ugyanakkor mind az Európai Unióban, mind hazánkban nagyon nehéz eredményeket felmutatni. Az alapvető jogok biztosítására egy következetes jogi szabályozásra van szükség. Egy olyan szabályozásra, amely az önálló élet és a társadalmi integráció érdekében, figyelemmel van valamennyi alkotmányos jog érvényesülésére. A tanulmányban ismertetett alapvető jogok érvényesülése a gyakorlatban egy ilyen szabályozás szükségességére hívja fel a figyelmet. A foglalkoztatásra vonatkozó stratégia elemei a társadalmi integrációhoz szükséges valamennyi faktorra figyelemmel van. Nem szabad tehát megelégednünk azzal, hogy az Alkotmány biztosítja minden ember alapvető jogait, mert a társadalom fogyatékosító működése lehetetlenné teszi a fogyatékkal élő emberek életének kiteljesedését. Mindehhez állami akaratra és megfelelő pénzügyi forrásokra van

szükség. Talán reményre adhat okot, hogy az Európai Alkotmány Preambulumában kétszer is megfogalmazásra kerül a „szociális Európa” gondolat, a leggyengébbek segítségével és a szolidaritásban. Amennyiben a fogyatékkal élők és más kisebbségben lévők jogainak védelme az Európai Unió szociálpolitikájában kiemelt helyet kap, talán sikerül befolyásolni a társadalom attitűdjét, és megértetni, hogy a fogyatékkal élő ember élete is megismételhetetlen.

### **Summary**

*The aim of the essay is to present the realization of some constitutional rights of disabled people in Hungary. Firstly the essay gives a view on the general situation of disabled people in Hungary regarding the awareness raising towards the European Community as a whole, statistics of the target group in Hungary emphasizing the up to date nature of the essay. The essay points out the importance of the Act 1998:XXVI. This Act meant to reassure the constitutional rights of disabled people, because they are a group of people whose rights are offended regularly in the daily life. The essay emphasizes the dispute over the need of affirmative action. The essay also presents a short international review how other countries deals with the equal treatment and equal opportunities principle at the level of the constitution, the acts and orders. In the main part of the essay in connection with the Constitution Art 70/A and the provisions of the Act 1998:XXVI. some constitutional rights have been presented in the practice, i.e. the right to the safe environment, to the appropriate information access, to the safe transport use, to the supporting system, to the regular and effective health care, to the participation in the education. to the employment, to the election of the home, to the enjoy of the culture and sport and the right to the rehabilitation. The essay treats the right to the employment as a crucial point, because the employment, the work gives aims to one's life. The conclusion of the author could be summarized in the following points:*

- *The Hungarian legislation is appropriate and lays down the necessary provision to enable a better life of the target group.*
- *However, there is an enormous gap between the theory and the practice. It is very true regarding the employment opportunities of the target group. In order to make the employment possible, the author recommends an employment strategy which the government should take into consideration. This strategy implies that the employment of such a group is a delicate question which cries for an urgent step. In this strategy all the factors are important and they relate to one another.*
- *The essay points out a problem which was brought up by the NGO of the mentally disabled. According to their reasoning the following should be taken into consideration: there is a difference between the ability to work and the ability to act. There is a discrimination within the discrimination regarding the mentally disabled who are not allowed to be subject in the labour law. This issue points out the next step of the author's search.*

## **A LEGITIMITÁS ÉS ELISMERTSÉG PROBLÉMAKÖREI A VOLT JUGOSZLÁVIÁBAN ELKÖVETETT EMBERISÉG ELLENI BŰNTETTEKET VIZSGÁLÓ TÖRVÉNYSZÉK ESETÉBEN**

KIRS ESZTER\*

A dél-szláv válság során zajló tragikus események haladéktalan reakciókat követeltek a nemzetközi közösség részéről. A sürgős szükség nyomán a Biztonsági Tanács hozott kötelező erejű határozatot a legsúlyosabb bűnöket elkövető személyek felelősségre vonását célzó *ad hoc* jellegű nemzetközi törvényszék létrehozásáról. A bírói fórum felállításának ily módon történő megvalósulása számos támadási felületet keletkeztetett az Ex-jugoszláv Törvényszék legitimitása kapcsán. Az ezzel kapcsolatos problémák pedig óhatatlanul negatív következményekkel jártak a Törvényszék működésének elismertsége tekintetében. A legális működéssel szembeni és az a mellett szóló érveknek, valamint a rendszer gyenge pontjainak vizsgálata feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a megfelelő következtetések levonásával a nemzetközi szintű büntető bírászkodás hatékonyságának növelése elérhető céllá váljon. A rövid történeti bevezető után következzen tehát néhány releváns és problematikus tényező szemügyre vétele.

### **A szerb egységesítési törekvések tragikus következményei**

Az első világháborút követően létrehozott Jugoszlávia központi kormányzatának gyengesége, a szerb nacionalizmus megerősödése és az európai egy-párti kommunista rendszerek megdőlése az 1990-es évek hajnalán együttesen okozta a majd egy évtizeden át tartó fegyveres konfliktus-sorozatot. Az 1980-as években a Szerb Kommunista Szövetség vezetőjévé vált Slobodan Milosević viszont optimális helyzetet talált az ez időben bekövetkezett változásokban sajátos elképzelései megvalósítására. Fő célként tűzte maga elé a jugoszláv területeken élő, a lakosság 36 százalékát alkotó szerbek egyesítését és egy erős központi hatalom alá rendelt jugoszláv állam létrehozását. Ez az egyesítési törekvés azonban nem valósulhatott meg az érintett etnikai közösségek ellenállása nélkül.

Szlovéniában azonnali válaszreakcióként 1991. június 25-én kihirdették az ország függetlenségét, amire a Jugoszláv Szövetségi Hadsereg (JNA) némi erőfitogtatással ellenkezhetett csupán, hiszen az Európai Közösség nyomására a tíz

---

\* DR. KIRS ESZTER

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros



napig tartó ellenségeskedéseknek vége szakadt. Milosević kész volt belenyugodni Szlovénia függetlenedésébe, nem úgy Horvátországéba. Az itt lezajlott konfliktus pedig jóval nagyobb személyi és tárgyi veszteségeket okozott. 1991 novemberére az ország területének egyharmada szerb ellenőrzés alá került, Franjo Tudjman vezetésével pedig létrehozták a Szerb Krajina Köztársaságot (RSK). A szinte ezzel azonos időben zajlott népszavazás ugyanakkor a lakosság többségének Horvátország függetlenné válása melletti véleményét tükrözte. A konfrontáció elkerülhetetlenné vált. Az összeütközések során Vukovar ostroma tekinthető talán a legsötétebb eseménynek a humanitárius jogi szabályok megsértése tekintetében. Miután a szerb erők elfoglalták a várost, több mint 200 horvát személyt tereltek ki a kórházból, és végeztek ki a helyszínen. Decemberig félmillióra volt tehető azok száma, akiket eltelepítettek lakóhelyükről a horvát területen belül, illetve akik menekülni kényszerültek. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1991. szeptemberi fegyverembargóról szóló határozata nem volt elegendő a konfliktus megszüntetéséhez, így a szervezet drasztikusabb beavatkozási lépést tett. Kezdetben 10 000, majd 14 000 békefenntartót küldtek a vitatott térségekbe. Azonban az ENSZ-erők egyébként is vitatható tevékenysége nem vetett gátat a nem-szerb lakosoknak az RSK területén való meggyilkolásának, de másrésről a kormány ellenőrzése alá tartozó területeken előforduló szerbekkel szembeni erőszaknak sem (mintegy 11 000 szerb háztartást tettek a földdel egyenlővé). A horvát területeken zajló konfliktus tényleges rendeződése alapvetően az 1994 novemberében Horvátország és az Egyesült Államok között született védelmi megállapodásnak volt köszönhető, amelynek nyomán 1995 nyarára Horvátország visszafoglalta a szerbek által megszállt területek többségét.<sup>1</sup>

A dél-szláv konfliktusok sorában a Milosević által irányított erők Bosznia-Hercegovinában mutatták ki igazán a „foguk fehérjét”. Az itt elkövetett kegyetlenkedések az etnikai tisztogatás egyik legsúlyosabb példájává váltak. Azt, hogy az összetett etnikumú (1991-ben a lakosság 44 százaléka volt muszlim, 31 százaléka szerb és 17 százaléka horvát) boszniai térségben területszerzési célok zászlaja alatt erőszak tömeges alkalmazásával és deportálásokkal igyekeztek megszabadulni a nem kívánt etnikai csoportoktól, már a konfliktus idején is nyilvánvalóan lehetett volna népirtásként számon tartani. A nyugati vezetők azonban egyre inkább nyúltak a szerb vezetők által használt „etnikai tisztogatás” fogalmához, ezzel halogatva a drasztikusabb beavatkozást. 1991 októberében a szuverenitásra vonatkozó parlamenti szavazás szerb képviselők általi bojkottálását és a „Szerb Gyűlés” létrehozását követően Radovan Karadžić a következő figyelmeztetést tette közzé a muszlim párt vezetőjének, Alija Izetbegovićnak címezve: „Ne gondold, hogy nem fogod Boszniát a pokolba vezetni, és ne gon-

<sup>1</sup> Thompson, Mark: Yugoslavia. In: *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. (Szerk.: Dinah L. Shelton) Macmillan Reference USA, Thomson Gale, 2005, 1171-1173. o.

dold, hogy nem fogod a muszlimokat a pusztulásba kergetni. A muszlimok nem tudják megvédeni magukat, ha kitör a háború.”<sup>2</sup> A háború 1992 áprilisában tört ki, amikor a jugoszláv hadsereg a szövetséges militáns csoportokkal megtámadta a kulcsfontosságú határvárosokat: Bijeljlinát és Zvornikot, amelyet Szarajevó ostroma követett. Ezen év nyarára a szerb erők Bosznia mintegy 70 százalékát ellenőrzésük alatt tudhatták. Ezzel szemben Bosznia-Hercegovina védelmét csupán a gyenge rendőrség, az újonnan létrejött muszlim Hazafias Szövetség és egy horvát milícia szolgálta. Szarajevó 400 000 lakosa védtelen volt a bombázásokkal szemben, csakúgy mint a falvakban megtámadott civilek. Az összeütközések során a szerbek súlyosan és sorozatosan megsértették a humanitárius jog szabályait. A jogsértések tömeggyilkosságok, a civilek erőszakos áttelepítése, koncentrációs táborokba internálása, kínzás, módszeres nemi erőszak, a civil tulajdon kisajátítása, elrablása, a kulturális és vallási örökségek szisztematikusan pusztítása és egyéb hasonlóan kegyetlen formában valósultak meg. A kegyetlenkedések elkövetésében jelentős szerepe volt a félkatonai egységeknek, elsősorban a Zeljko Raznatović vezette Szerb Önkéntes Gárdának (ismertebb nevükön Arkan Tigrisei), amely Milosević tagadásával ellentétben bizonyítottan teljes összhangban működött a Szövetségi Hadsereggel. Az ENSZ elegendőnek vélte ebben a kiélezett helyzetben egy 1993 júniusában elfogadott biztonsági tanácsi határozat által biztonsági övezetek létrehozását a civilek védelmére, csapatait pedig kizárólag önvédelem esetére jogosította fel fegyverhasználatra. A „biztonsági övezeteket” hezitálás nélkül támadták meg Ratko Mladić csapatai, másrésztől a nemzetközi közösség tétovázásának is köszönhető az, hogy 1995-ben sor kerülhetett a szélsőségesen véres srebrenicai tömegmészárlásra, amelynek során több mint 7000 muszlim férfit és fiút végeztek ki.<sup>3</sup> A szerbekben kívül azonban jogsértő módszereket alkalmaztak az 1993-ban a boszniai hadsereggel szemben háborúba lépő horvát csapatok is, sőt a védelmi muszlim erők is számos esetben sértették meg a humanitárius jogi szabályokat. Az arányok tekintetében azonban meg sem közelíthették a szerb erők kegyetlenkedéseit. A Cherif Bassiouni elnökletével működő speciális Szakértő Bizottság jelentése szerint az itt elkövetett jogsértések 90 százalékáért a szerb, 6 százalékáért a horvát és 4 százalékáért a muszlim szélsőségesek felelősek.<sup>4</sup>

Már a konfliktusok kialakulása és a legintenzívebb puskaropogás idején is születtek különböző tervezetek a lehetséges békekötés jogi kereteire vonatkozóan. Végül az amerikai diplomaták által propagált 1994-es Kontakt Csoport terv vált az 1995-ben megkötött Dayton-i Megállapodások alapjává. Ez a békeszer-

<sup>2</sup> Thompson, Mark: *i. m.* 1173. o.

<sup>3</sup> Thompson, Mark: *i. m.* 1173-1174 o.

<sup>4</sup> Hartman, Florence: Bosznia. In: *Háborús Bűnök*. (Szerk.: Gutman, Roy és Rieff, David) Zrínyi Kiadó, Budapest, 2002, 82-83. o.

zódás az országot kormányzati szempontból két önálló részre osztotta: az északi és keleti területeken kijelölt Boszniai Szerb Köztársaságot elkülönítették az ország középső, nyugati és déli térségét felölelő Muszlim-Horvát Föderációtól. A gyenge „közös intézmények” (parlament, elnökség és alkotmánybíróság) a külpolitika, a pénzügyek és az entitás-közi jog tekintetében nyertek igazgatási jogosultságot. Minden más hatáskör az elkülönített entitások körébe utaltatott. Ezzel a lépéssel a nemzetközi közösség gyakorlatilag elismert egy etnikai tisztogatás során létrehozott államalakulatot a Szerb Köztársaság formájában.

A békekötés azonban korántsem jelentette a konfliktusos légkör oldódását, éppen ellenkezőleg, a fegyveres erőszak jelensége egy addig csendesen feszült térségben is felütötte a fejét. Az 1990-es évek elején a koszovói albánok békés eszközökkel fejezték ki a szerb hatóságokkal való szembenállásukat, azonban 1996-ban már senki nem hihette azt, hogy erőszak nélkül nemzetközi támogatást nyerhetnének a szerb elnyomással szemben. A szerb rendőri és katonai erőkkel szemben egyre intenzívebben szerveződött a magát Koszovói Felszabadítási Hadseregnek nevező gerilla csapat. Az összeütközések 1998-ra eszkalálódtak széles körű fegyveres konfliktussá, melynek nyomán koszovói civilek százezrei hagyták el otthonaikat, menekültek a hegyekbe, vagy hagyták el Koszovót. A NATO ultimátumot támasztott Milosević-csel és az albán vezetőséggel szemben: vagy elfogadják a nemzetközi segítséget egy azonnali vitarendezés céljával, vagy a NATO bombázásaival kell szembenézniük. Az albánok elfogadták a vitarendezési kezdeményezést, Milosević ellenállása azonban magával vonta az igen vitatott, a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül végrehajtott bombázási műveleteket. A szerb katonai és civil objektumokban okozott pusztításokra válaszul mintegy 11 000 koszovói albánt gyilkoltak meg a szerb erők. A további nemzetközi nyomásnak köszönhetően 1999 januárjában Milosević kivonta csapatait Koszovóból. A térséget az ENSZ igazgatása alá helyezték NATO csapatokra bízva a biztonság felügyeletét. Ezt követően a szerb kisebbség kényszerült tömegekben elhagyni a koszovói területeket, miközben a NATO tétlenül szemlélte ezt az újabb exodust, magára vonva a vádat, hogy inkább védte saját embereit, mint a védelmére szoruló civileket.<sup>5</sup>

## A Törvényszék létrehozásának sürgős szüksége

Ha a nemzetközi közösség beavatkozására nem is került sor kellő időben, a sorozatos jogsértések kivizsgálása már a konfliktus kezdetén elkezdődött. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kijelölt egy jelentéstevőt Tadeusz Mazowiecki személyében, hogy vizsgálja ki az emberi jogok megsértéseinek eseteit a hely-

<sup>5</sup> Thompson, Mark: *i. m.* 1176. o.

színen. Mazowiecki az 1992-ben tett jelentésében javaslatot tett egy a konkrét eseteket feltáró bizottság felállítására. A Biztonsági Tanács ugyanezen évben létre is hozta a Cherif Bassiouni vezetésével működő Szakértő Bizottságot. A Bizottság három jelentése megalapozta a Biztonsági Tanács döntését, miszerint olyan súlyos mértékű nemzetközi jellegű bűntettek elkövetésével vádolhatók a konfliktusban tevékenykedő katonai vezetők, hogy az indokoltá teszi egy nemzetközi szintű büntető igazságszolgáltató hatóság felállítását.<sup>6</sup> A emberi és humanitárius jogokat sértő cselekmények megfigyelésének, felfedésének és az elkövetők felelősségre vonásának indítványozása alapvetően szükséges volt, és mindenképpen óriási előrelépésnek számít a nemzetközi büntető bíraskodás fejlődésének történetében. Ugyanakkor nem gondolom, hogy ezek az intézkedések felmenthetik a nemzetközi közösséget és közelebről a Biztonsági Tanácsot a konfliktusba való haladéktalan beavatkozás és a további bűnök elkövetése megelőzésének kötelezettsége alól, aminek teljesítése hiányában az volt jugoszláv területeken zajló összecsapások áldozatok további százezreit követelték.

Az Ex-jugoszláv Törvényszék felállításának szándékát első ízben az 1993-ban született 808. számú határozatában nyilvánította ki a Biztonsági Tanács, a létrehozásról való végleges döntés pedig az ugyanezen évben elfogadott 827. számú határozatban manifesztálódott. Eszerint elhatározta, hogy „felállít egy nemzetközi törvényszéket azzal a céllal, hogy eljárást folytasson azon személyek ellen, akik felelősek a volt Jugoszlávia területén 1991. január 1-jétől a Biztonsági Tanács által meghatározandó időpontig terjedő időszakban elkövetett súlyos nemzetközi humanitárius jogsértésekért.”<sup>7</sup>

Egy nemzetközi szintű büntető bíraskodási fórumnak természetesen az lett volna a megtámadhatatlan jogi kerete, ha egy nemzetközi szerződéssel hozták volna létre, az érintett államok hozzájárulásával, szuverenitásuk tiszteletben tartásával. Azonban a szövegezési, aláírása és ratifikációs eljárás évekig is elhúzódott volna, a Törvényszék felállítása viszont nem tűrt halogatást, ha valamiféle visszatartó erőt akartak tulajdonítani a működésének a még mindig zajló konfliktusban szereplőkkel szemben. A szélesebb körű államok általi támogatást a többoldalú szerződésen kívül az ENSZ Közgyűlésének keretein belül születő konszenzus, illetve az ezt tükröző határozat igazolhatta volna, azonban ez is túlságosan nehézkes folyamatot jelentett volna. Megjegyzendő, hogy a Törvényszék legitim voltát tagadó és a Közgyűlés hozzájárulásának hiányára hivatkozó Milosević és védője, Ramsey Clarke is elfelejtette azt a tény, hogy a Szakértő

<sup>6</sup> Sunga, Lyal S.: *The Emerging System of International Criminal Law – Developments in Codification and Implementation*. Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1997.

<sup>7</sup> S. C. Res. 827, 25 May 1993, U. N. Doc. S/RES/827 (1993)

Bizottság a Közgyűlés jóváhagyásával tett javaslatot 1992-ben egy nemzetközi törvényszék felállítására.<sup>8</sup>

A sürgős intézkedés szükségessége legitimizálta az ENSZ Alapokmányának VII. fejezetére való hivatkozást. A haladéktalan intézkedést pedig nemcsak a helyzet súlyossága indokolta, hanem a nemzetközi színtér közszereplőinek nyomatékossított véleménynyilvánítása. Vannak, akik szerint a boszniai etnikai tisztogatás kapcsán a dél-szláv válság és a Holocaust emléke között kialakult képzettársítás váltotta ki a sokkhatást és az arra irányuló igényt, hogy a nemzetközi közösség haladéktalanul tegyen valamit a jogsértések elkövetése ellen.<sup>9</sup> Az ENSZ nem engedhette meg magának egy ilyen helyzetben, hogy tétlen maradjon. A diplomáciai és szankciós eszközök eredménytelensége és a fegyveres erők tétlensége éppen eléggé aláaknázza így is a szervezet reputációját.

### A Törvényszék felállításának legitimitása a Tadić-ügy tükrében

Slobodan Milosević a Törvényszék előtt zajló eljárásának kezdetén nem tartott igényt védelmi képviselőre, makacsul tartva magát ahhoz az állásponthoz, hogy az eljáró bírói fórum legitimitásáról nem lehet beszélni. Amikor megkérdezték tőle, kívánja-e hallani a vele szemben megszövegezett 51 oldalas vádiratot, válat vonva reagált: „Ez a maguk problémája.”<sup>10</sup>

Nem az egykori szerb elnök volt az egyetlen vádlott, akinek esetében szóba került a Törvényszék létrehozásának jogszerűsége. Alapvető ütközési felületet jelentett egy az alapításról szóló multilaterális szerződés hiánya, a Biztonsági Tanács politikai jellegének és ezzel kapcsolatban az ENSZ Alapokmányban megfogalmazott hatásköreinek problematikája. A Törvényszék legitimitása mellett szóló érvek vonatkozásában az Antonio Cassese elnöklété alatt üléselő Fellebbviteli Kamarának a Tadić-ügyben hozott 1995 októberi határozata ad iránymutatást.

Dusko Tadić jogi képviselője első ízben azt kérdőjelezte meg, hogy egyáltalán a Törvényszék jogosult-e döntést hozni saját felállítása jogosságának kérdésében, már csak azért is, mert nem hozhat határozatot politikai kérdések kapcsán, a Biztonsági Tanács hatáskörével kapcsolatos problémák eldöntése pedig ezt igényelné. A Fellebbviteli Kamara a „Kompetenz-Kompetenz”-elméletre hivatkozott ezen érvekkel szemben, amelynek bármely bírói fórum vonatkozásában érvényesülnie kell, kivéve azt az esetet, ha az adott igazságszol-

<sup>8</sup> Robertson, Geoffrey: *Crimes Against Humanity – The Struggle for Global Justice*. Penguin Books, London, 2002, 307-308. o.

<sup>9</sup> Power, Samantha: „*A Problem from Hell*” – *America and the Age of Genocide*. Flamingo - Harper Collins Publishers, London, 2003, 483. o.

<sup>10</sup> Power, Samantha: *i. m.* 475. o.

gálató szervezet létrehozó dokumentumban található valamely ezen jogot kifejezetten korlátozó rendelkezés. A Törvényszék Statútumában ilyen tartalmú rendelkezés nem található, ebből fakadóan minden további nélkül hozhat határozatot saját joghatóságáról.<sup>11</sup> Ezen kívül megállapította, hogy amennyiben jogi eszközökkel eldönthető jogi természetű kérdés kerül a Kamara elé, azt nemcsak jogosult, de köteles megválaszolni, függetlenül attól, hogy bizonyos szempontból vannak a problémának politikai jellegű vonatkozásai is.<sup>12</sup>

Következő lépésben a védelem azt a problematikus kérdést állította érvrendszere középpontjába, hogy a Biztonsági Tanács egyáltalán jogosult-e politikai szervként egy igazságszolgáltatási fórumot létrehozni. Álláspontjuk szerint az ENSZ Alapokmányának 29. cikke, mely feljogosítja a Biztonsági Tanácsot kisegítő szervek felállítására, kizárólag a saját hatásköreinek átruházására vonatkozik, a Biztonsági Tanács pedig semmilyen igazságszolgáltatási funkciót nem tölthet be, így nem is hozhat létre egy új szervezet ilyen természetű feladattal. Ezen túl megállapították, hogy az Alapokmány 41. és 42. cikkében fellelhetőek a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén hozható intézkedések, amelyek kizárólag politikai, katonai és gazdasági természetűek lehetnek. A Cassese által elnökölt bírói testület ezzel ellentétes véleménye tükröződik az ügy kapcsán hozott döntésben, miszerint a Biztonsági Tanács a dél-szláv konfliktus teremtette helyzetben, amikor is a nemzetközi béke és biztonság vitathatatlanul veszélybe került, igen széles intézkedési jogosultságok birtokába jutott, hiszen alkalmazhatóvá váltak az Alapokmány VII. fejezetének rendelkezései, ami alapján minden államot kötelező döntéseket hozhatott. A Törvényszék felállításával nem a saját hatásköreit kívánta átruházni egy kisegítő szerve, hanem a béke és biztonság helyreállítása céljának megfelelő legalkalmasabb lépést kívánta megtenni. A 41. és 42. cikkben szereplő intézkedések pusztán illusztratív példák, a 39. cikk pedig rendkívül széles diszkréciós jogot ruház a Biztonsági Tanácsra, amelynek megfelelően eldöntheti, hogy az adott helyzetben mely intézkedést tartja leoptimalisabbnak.<sup>13</sup> Mindemellett megjegyzendő, hogy korábban is volt már rá példa, hogy a Biztonsági Tanács büntetőjogi természetű kötelező erejű határozatot hozott, mégpedig a Lockerbie-ügy kapcsán Líbiát két állampolgárának kiadására felhívva.

A Törvényszék létrehozásával szemben felmerülő további érvként hangzott el, hogy minden bírói fórumnak érvényes jogon kell alapulnia, a nemzetközi jogban pedig nem különül el a három hatalmi ág, így önállóan működő jogalkotás hiányában legfeljebb egy ENSZ Alapokmány-módosítással lehetne igazság-

<sup>11</sup> Prosecutor v. Duško Tadić, Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-T, 1995. október 2. 18. pont

<sup>12</sup> Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 24. pont

<sup>13</sup> Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 28-38. pont

szolgáltatási szervet felállítani. A Fellebbviteli Kamara úgy válaszolta meg ezt a felvetést, hogy a nemzetközi jogi szabályalkotás a belső jogtól eltérően nem egy elkülönült szerv aktusain alapul, hanem az államok akaratnyilvánításain. A Törvényszék felállításával, bírái megválasztásával és költségvetésével kapcsolatban pedig az ENSZ Közgyűlése számos támogató határozatot hozott,<sup>14</sup> ami a Közgyűlés reprezentatív jellegéből adódóan megfelelően tükrözi a tagállamok szükségesség hozzájárulását. Másrészről, ez az elv valójában a bírói fórumok legitim működéséhez szükséges jogi garanciák biztosításának kötelezettségére vonatkozik, ami az Ex-jugoszláv Törvényszék esetében maradéktalanul megvalósul.<sup>15</sup>

Konklúzióként kijelentette a Fellebbviteli Kamara, hogy „a Nemzetközi Törvényszék az ENSZ Alapokmány rendelkezéseinek megfelelően lett felállítva, és biztosítja a fair eljáráshoz szükséges garanciákat.”<sup>16</sup> Az Ex-jugoszláv Törvényszék felállítása jogszerűségének vitatásán túljutva azonban legalább ennyire kritikus probléma, hogy el tudja-e látni megfelelő hatékonysággal a neki szánt fő feladatot, a legsúlyosabb nemzetközi bűntettek elkövetőinek felelősségre vonását. Mostanra nyilvánvalóvá vált, hogy ez a kérdés további homlokráncolgatásra és fejtorésre ad okot.

### **Az állami közreműködés kötelezettsége és az azt előíró rendelkezések**

A Törvényszék működési hatékonyságának, egyáltalán működése megkezdésének alapvető feltétele, hogy az érintett államok kellő együttműködési hajlandóságot tanúsítsanak. A Nürnbergi Törvényszék esetében fennállt helyzettel ellentétben nem állomásoztak megszálló hatalmak csapatai azon területeken, ahol a vádlottak tartózkodtak. A Törvényszék székhelye Hollandiában van, és nem rendelkezik a megfelelő eszközökkel, például helyi rendőri erőkkel, ami a vádlottak gyors kézre kerítését lehetővé tette volna, illetve tenné.

Ennek a helyzetnek megfelelően már a 827-es számú biztonsági tanácsi határozat sorai között megtalálható az államokat együttműködésre kötelező rendelkezés, miszerint minden állam köteles teljes mértékben együttműködni a Törvényszékkel és annak szerveivel, és ezen belül kötelesek minden szükséges intézkedést meghozni belső jogrendszerük alakítása terén, hogy a Törvényszék Statútumában foglaltak hatékonyan érvényesüljenek, valamint kötelesek eleget tenni a Törvényszék által hozzájuk intézett jogsegély-kérelmeknek.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> A Törvényszék felállításában is jelentős szerepe volt, hiszen például a Statútum ide vonatkozó rendelkezései szerint a Közgyűlés választotta ki a Biztonsági Tanács által készített listáról a Törvényszék állandó bíráit. (Statútum, 13. cikk)

<sup>15</sup> Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 44-46. pont

<sup>16</sup> Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-1-T, 47. pont

<sup>17</sup> S. C. Res. 827, 25 May 1993, U. N. Doc. S/RES/827 (1993), 4. par.

A Statútum ide vonatkozó szabályai szerint az államok kötelesek elfogadni a Törvényszék joghatóságát, ezen túl pedig annak primátusát a nemzeti igazságszolgáltatási fórumokkal szemben. A belső bírói testületeknek lehetőségük van eljárni állampolgáraik humanitárius jogsértéseinek ügyében, de amennyiben a Törvényszék az eljárás bármely szakaszában kérelmezi az adott ügy tekintetében a kompetencia átruházását, a bíróság illetve az állam köteles ezt lehetővé tenni.<sup>18</sup> A *non-bis-in-idem* elvnek nyilvánvalóan ezekben az esetekben is érvényesülnie kell: ha egy nemzeti bíróság már ítéletet hozott egy adott elkövető vonatkozásában, abban az esetben a Törvényszék csak akkor járhat el, ha a cselekmény, amelynek tekintetében a bíróság eljár, rendes belső büntetőjogi tényállásként került minősítésre, nem pedig nemzetközi büntettként, a nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértéseként. A másik lehetséges eset a későbbi Törvényszék előtti eljárásra, ha a nemzeti igazságszolgáltató testület nem volt pártatlan vagy független, és az eljárás valódi célja a gyanúsított nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonás alóli kivonása volt.<sup>19</sup> Egyes nemzetközi jogi gondolkodók szerint (konkrétabban Ivo Josipović, a Zágrábi Egyetem oktatója D. Krapac nyomán) ezek a szabályok nem felelnek meg az *aut dedere aut judicare* elv követelményeinek.<sup>20</sup> Nem tudok egyetérteni ezzel a véleménnyel, hiszen a kiadni vagy eljárni elve nem szolgálhatja a bűnösök megfelelő felelősségre vonás alól való kivonását, hanem éppen ennek biztosítását célozza. A Statútum pedig kizárólag az igazságszolgáltatás eme fő célja aláaknázásának szándéka esetére állapítja meg a Törvényszék eljárásának jogát a nemzeti bíróság ítélethozatalát követően.

A jogsegély lehetséges formáinak egy nem taxatív felsorolására került sor a Statútum szövegezésekor. Eszerint a Törvényszék Ügyésze kérheti az állami hatóságok segítségét a gyanúsítottak, áldozatok és szemtanúk meghallgatásában és a bizonyítékok gyűjtésében.<sup>21</sup> Ezen kívül a Tárgyalási Kamara kérelmére az államoknak haladéktalan segítséget kell nyújtaniuk a személyek azonosítása és lokalizálása, a tanúvallomások és bizonyítékok megszerzése, a dokumentumok rendelkezésre bocsátása, a személyek letartóztatása és fogva tartása, valamint a Törvényszéknek való kiadatásuk és oda való eljuttatásuk tekintetében.<sup>22</sup> Az ítélethozatalt követően pedig az ez irányú szándékukat a Biztonsági Tanács tudo-

<sup>18</sup> Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1993. május 25. 9. cikk

<sup>19</sup> Uo. 10. cikk

<sup>20</sup> Josipović, Ivo: Implementing Legislation for the Application of the Law on the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and Criteria for its Evaluation. *Yearbook of International Law*, Volume 1. T. M. C. Asser Press, Hága, 1998, 48. o.

<sup>21</sup> Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1993. május 25. 18 (2). cikk

<sup>22</sup> Uo. 29. cikk



mására hozó államok kötelesek közreműködni az ítélet végrehajtásában a Törvényszék felügyelete és a belső büntetés-végrehajtási normáknak is megfelelő bebörtönzés formájában.<sup>23</sup> Az államok együttműködési kötelezettségsgéése esetén az Eljárási és Bizonyítási Szabályzat rendelkezései (11, 59. és 61. sz.) alapján a Biztonsági Tanács jogosult meghozni a szükséges ellenintézkedéseket.

### **A Törvényszék elismerését, illetve az együttműködés megvalósulását akadályozó néhány tényező**

Bár ez a szankciókiszabási lehetőség valamiféle biztosítékot jelent a Statútum rendelkezéseinek érvényesítésére, ugyanakkor fennáll az a veszély, hogy a kormánnyal szemben kiszabott szankciót egyfajta kollektív büntetesként értékeli a köztudat, mely az adott állam lakosságával szemben került foganatosításra, ahelyett, hogy a súlyos jogsértéseket elkövető magánszemélyeket vonták volna felelősségre. Ez az együttműködés hátráltatását eredményezheti, lehetőséget adhat az érintett kormánynak a kérdés politizálására, és ezen az úton aláaknázhhatja a Törvényszék reputációját és egyáltalán a nemzetközi büntető bíraskodásba vetett bizalmat.<sup>24</sup>

Hasonlóképpen akadálya lehet a Törvényszék működésének elismertségének a Titkárság szervezeti elhelyezése is. A Törvényszék Titkársága egyaránt hivatott szolgálni a Tárgyalási és Fellebbviteli Kamarákat, valamint az Ügyészt is.<sup>25</sup> Ilyen működési struktúra mellett könnyen megkérdőjelezhető a Törvényszék előtti eljárások fair természete, ami megkövetelné az ügyészi és a bírói funkció ellátásának teljes mértékű elkülönítését.

A pártatlan eljárásba vetett hitnek egyéb események sem kedveztek, mint például az, hogy a Törvényszék első Elnöke, a Tadić-ügy kapcsán már említett Antonio Cassese 1996-ban megjelent egy nemzetközi konferencián, ahol többek között arról is tárgyaltak, hogy meg kell akadályozni Szerbia részvételét az atlantai Olimpiai Játékokon, amennyiben nem működik közre Karadžić és Mladić „háborús bűnösök” elfogatásában.<sup>26</sup> A probléma abban áll, hogy éppen az ő általa elnökölt Törvényszéknek kell megállapítania, vajon valóban háborús bűnösök-e ezek a személyek, annak megállapításáig pedig elméletileg megilleti őket az ártatlanság vélelme, ami az ehhez hasonló „fellépések” mellett nem igazán tűnik valójában is érvényesülő garanciának. A Statútum létrehozásának sürgős szükségének a szövegezésre gyakorolt hatása is eredményezett támadási felüle-

<sup>23</sup> Uo. 27. cikk

<sup>24</sup> Sunga, Lyal S.: *i. m.* 302. o.

<sup>25</sup> Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1993. május 25. 11. cikk

<sup>26</sup> Robertson, Geoffrey: *i. m.* 320. o.

teket a Törvényszék előtt zajló eljárások igazságossága kapcsán. A Biztonsági Tanács előtt nem kerülhetett sor alapos tárgyalásra a Statútum, így maradtak tökéletlenségek és hiányosságok annak szövegében. Végeredményben az ENSZ Jogi Ügyek Osztálya önállóan készítette el a szöveget, jelentős üres foltokat hagyva az eljárás szabályozásában. Így meghatározó „hiánypótló” szerepet osztottak a bírákra, akiknek ilyen módon igen széleskörű Statútum-értelmezési mozgásteret keletkezett.<sup>27</sup>

### **Az együttműködési lépések politikai befolyásoltsága és azok jogszerűségének problematikája**

A Törvényszék elismertségére is rendkívül erőteljes hatása van a politikai befolyásoltság jelenlétének az együttműködési intézkedések foganatosításában. Ez persze nem csupán az érintett államok, de az érintett nemzetközi szervezetek vonatkozásában is megállapítható. Különösképp vonatkoztatható ez a NATO által foganatosított intézkedésekre. 1996-ban a NATO szóvivő által tett nyilatkozat szerint: „*Karadžić letartóztatása egyetlen NATO katona életét sem éri meg.*”<sup>28</sup> Így történhetett meg, hogy bár egy amerikai katonai bázis mintegy 20 mérföldre volt a boszniai szerb Mladić tábortól, mégsem került sor a letartóztatására.<sup>29</sup> 1998-ra vált világossá a NATO lépéseit irányító hatalmak számára is, hogy a legsúlyosabb jogsértésekért felelős vezetők bíróság elé állításának hiánya alapvető akadályt jelent a konszolidációval szemben. Az 1998-ra bekövetkezett politikai szemléletváltás nyomán Lord Robertson, NATO Főtitkár 2000-es szarajevói sajtókonferencián már a következőképp nyilatkozott: „*Minden vádlottnak szembe kell néznie a hágai felelősségre vonással, és jobban járnak, ha minél hamarabb elfogadják, hogy nem menekülhetnek.*”<sup>30</sup> Az továbbra is megválaszolatlan kérdés marad, hogy milyen érdek diktálta a szervezet döntéseit alapjaiban meghatározó Egyesült Államok álláspont-változtatását.

Hasonlóképpen a szerb kormánynak a volt jugoszláv elnök, Slobodan Milošević kiadatására vonatkozó döntését is alapvetően politikai természetű tényezők diktálták. A 2001. június 29-én Brüsszelben megrendezésre került nemzetközi segélyezési konferencián számos jelentős donor-állam távolmaradásával lehetett volna számolni (az Egyesült Államokkal az élen), ha tovább halo-

<sup>27</sup> Tavernier, Paul: *The Experience of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda*. In: International Review of the Red Cross. No. 321, ICRC, 1997, 605-621. o.

<sup>28</sup> Robertson, Geoffrey: i. m. 304. o.

<sup>29</sup> Power, Samantha: i. m. 476. o.

<sup>30</sup> *Persons Indicted for War Crimes*. A NATO hivatalos honlapja, 2001 november. [www.nato.int/sfor/factsheet/warcrime/t001116i.htm](http://www.nato.int/sfor/factsheet/warcrime/t001116i.htm)

gatják a kiadatását.<sup>31</sup> 2001. április 1-jén tartóztatták le korrupció és hatalommal való visszaélés szövetségi büntetőnek vádjával. Írásban biztosították afelől, hogy az elfogatás semmiképp nem szolgálja egy esetleges későbbi kiadatás célját. Ezzel egy időben azonban Kostunica, Milosević utódja a szerb kormányfői poszton, megpróbált elfogadtatni a Szövetségi Parlamenttel egy törvényt, mely az állam Törvényszékekkel való együttműködését szabályozta volna, beleértve a vádlottak kiadásának kötelezettségét is. Miután a Parlament elutasította a tervezetet, ugyanez a kérdéskör egy 2001 júniusi kormányrendeletben került írásba foglalásra. Ez feljogosította a szövetségi kormányt, hogy döntsön a vádlottak Törvényszéknek való kiadatása tekintetében. Milosević ügyvédei az Alkotmánybírósághoz fordultak a rendelet alkotmányosértő voltának panaszával, amely bírói testület felfüggesztette a rendelet alkalmazhatóságát a kérdés megvitatásának időtartamára. Ezek után a szerb kormány saját kezébe vette a dolgok irányítását. Határozatot hozott a saját Törvényszékkel való együttműködésére vonatkozóan, aminek alapján Milosevićet kormányhelikopterrel Tuzlába szállították, az amerikai légi bázisra, ahonnan később továbbküldték Hágába.<sup>32</sup>

A probléma ezekkel az intézkedésekkel sokrétű. Egyrésztől, a jugoszláv Alkotmány tiltja a jugoszláv állampolgárok kiadását. Másrésztől, a nemzetközi kapcsolatokkal (így például a Törvényszékkel való együttműködéssel) kapcsolatos döntések a szövetségi állam kizárólagos hatáskörébe tartoznak, emiatt sem volt jogosult a szerb kormány Milosević kiadására. A szerb döntéshozók azonban saját alkotmányukra hivatkoztak az intézkedés jogossága mellett érvelve, melynek 135 (2) cikke szerint, ha bármely szövetségi ügynökség Szerbia egyenlőségét sértve vagy egyéb érdekeit veszélyeztetve intézkedik, a Szerb Köztársaság megteheti az érdekvédelemhez szükséges lépéseket. Ezen érvelésnek több gyenge pontja is van: a Szövetségi Alkotmánybíróság nem nevezhető „ügynökségnek”, másrészt a szerb vezetőség elmulasztotta kifejtetni, hogy pontosan milyen érdeksérelem következett be a Szerb Köztársaságra nézve az egyébként sem végleges rendelet-felfüggesztő határozat elfogadásával.<sup>33</sup>

Milosević Hágában sem hagyta hangos szó nélkül a történeteket. 2001 augusztusában a törvényszéki szabályokat megsértve felhívta a Fox Newst, és élő adásban hangoztatta véleményét a hágai „illegális” bíróság működését támadva, ezen kívül pedig a balkáni háborúban betöltött szerepéhez való viszonyulásához csak ezt fűzte hozzá: „*Mindenre büszke vagyok, amit tettem.*”<sup>34</sup> A sajtónyilván-

<sup>31</sup> Magliveras, Konstantinos D.: The Interplay between the Transfer of Slobodan Milosevic to the ICTY and Yugoslav Constitutional Law. *European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 3. Oxford University Press, 2002, 676. o.

<sup>32</sup> Magliveras, Konstantinos D.: *i. m.* 663-664. o.

<sup>33</sup> *Uo.* 666-667. o.

<sup>34</sup> Power, Samantha: *i. m.* 476. o.

nosság eszközén kívül a bírói eljárások adta lehetőségekkel is élt. A Hágai Kerületi Bírósághoz adott be egy kérelmet arra vonatkozólag, hogy az rendelje el szabadon bocsátását és távozásának biztosítását Jugoszláviába azon az alapon, hogy emberrablás áldozata lett, melynek eredményeként a jugoszláv Alkotmányba ütköző módon egy egyébként is illegálisan működő, „nem pártatlanul működő” törvényszéknek adták át, figyelmen kívül hagyva a hivatali pozíciójából adódó immunitást. A Kerületi Bíróság megállapította a kérdésben való kompetenciája hiányát, valamint a Tadić-ügyre hivatkozva az Ex-jugoszláv Törvényszék jogosultságát saját hatásköre megállapítására. Mindemellett az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogát idézve kijelentette, hogy a Törvényszék biztosít minden fair eljáráshoz fűződő garanciát, beleértve a pártatlanság és függetlenség elvét is. Ezen kívül nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Kerületi Bíróság bármely, a szerb kormány lépését bíráló döntése kimeríthette volna a belügyekbe való beavatkozás tilalma megsértésének esetét.<sup>35</sup>

Egy időben a Kerületi Bírósághoz szóló kérelmének benyújtásával, Milosević elfogatásának és kiadatásának felülvizsgálatát kérte a Törvényszéktől is. 2001. november 8-án a Tárgyalási Kamara nem meglepő módon elutasította a kérelmet, elismerve ugyan az elfogadás és kiadatás nem megfelelő fogantatását, ugyanakkor hangsúlyozva, hogy ezt a tényt nem tudja olyan súlyos jogsértésnek tekinteni, hogy az megkérdőjelezhetné a fogva tartása legalitását.<sup>36</sup>

Ezen a ponton a volt jugoszláv elnök által elkövetett súlyos emberiség elleni bűntettek fényében nem vitatkozhatunk a Kamarával, ugyanakkor a helyzet kényességéből adódóan mindenképpen szükséges lett volna egy erőteljesebb érvelés a Törvényszék ítélő testülete részéről. Kétségeken felül áll, hogy mivel a Törvényszék Statútuma osztja a kötelező erejű biztonsági tanácsi határozatok jogi természetét, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság köteles lett volna együttműködni a Törvényszékkel a vádlott kiadatása tekintetében is. Ugyanakkor haladéktalanul meg kellett volna tenni a belső jog nemzetközi kötelezettséggel való harmonizálásához szükséges lépéseket, hogy ne legyen ilyen törékeny a kiadatási kötelezettség teljesítésének ügye azzal, hogy a szerb kormánynak az erőteljes politikai nyomás hatására és alkotmányellenesen kellett megtennie ezt a lépést. A történetek nem tettek jót, még inkább aláásták a Törvényszék működésének elismertségét, és ebből fakadóan egyáltalán nem meglepőek a Milosević halála körül zajló botrányos események és a lakosság szimpatizáns csoportjainak megmozdulásai. Ahhoz pedig, hogy a nemzetközi szintű büntető bíraskodás hatékonyan szolgálhassa a konfliktust követő konszolidációt, elengedhetetlen, hogy az érintett lakosság részéről kellő elismertséget élvezzen.

<sup>35</sup> Magliveras, Konstantinos D.: *i. m.* 669-670. o.

<sup>36</sup> *Uo.* 669. o.

## Irodalomjegyzék

- Hartman, Florence: Bosznia. In: *Háborús Bűnök.* (Szerk.: Gutman, Roy és Rieff, David) Zrínyi Kiadó, Budapest, 2002.
- Josipović, Ivo: Implementing Legislation for the Application of the Law on the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and Criteria for its Evaluation. *Yearbook of International Law*, Volume 1. T. M. C. Asser Press, The Hague, 1998.
- Magliveras, Konstantinos D.: The Interplay between the Transfer of Slobodan Milosevic to the ICTY and Yugoslav Constitutional Law. *European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 3. Oxford University Press, 2002.
- Power, Samantha: „*A Problem from Hell*” – *America and the Age of Genocide.* Flamingo – Harper Collins Publishers, London, 2003.
- Prosecutor v. Duško Tadić, Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-T, 1995. október 2.
- Robertson, Geoffrey: *Crimes Against Humanity – The Struggle for Global Justice.* Penguin Books, London, 2002.
- Sunga, Lyal S.: *The Emerging System of International Criminal Law – Developments in Codification and Implementation.* Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1997.
- S. C. Res. 827, 25 May 1993, U. N. Doc. S/RES/827 (1993)
- Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1993. máj. 25.
- Tavernier, Paul: The Experience of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda. *International Review of the Red Cross*, No. 321, ICRC, 1997.
- Thompson, Mark: Yugoslavia. In: *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity.* (Szerk.: Dinah L. Shelton) Macmillan Reference USA, Thomson Gale, 2005.

## Summary

*The tragic events of the Balkan conflict required urgent reaction from the international community. The urgent necessity inspired the UN Security Council to adopt the resolutions 808 and 827 under the Chapter VII of the UN Charter in order to establish an ad hoc tribunal to call to account the persons responsible for committing the most serious crimes against humanity. This way of creation of the International Tribunal for the Former Yugoslavia caused numerous weak points related to the legitimacy of its jurisdiction. Debates deriving from this problematic issue had negative consequences regarding the reputation of the Tribunal as well. The examination of the arguments for and against the legitimacy and the disputable features of the system is inevitable to make the right conclusions, and in this way to develop the efficiency of international criminal jurisdiction in a global manner. The main aim of the present study is the analysis of these problematic questions considering the decision adopted by the Tribunal's Appeal Chamber in the Tadić-case in 1995 and the co-operation of the Serbian authorities in the case of the arrest of the former President of Yugoslavia, Slobodan Milosević.*

## **A FOGYATÉKOSOK HELYZETE MAGYARORSZÁGON**

**MARTON EMŐKE\***

Jelen tanulmányomban három – fogyatékossgal kapcsolatos – jogszabály ismertetésére és a gyakorlatban való alkalmazásuk tapasztalataira teszek kísérletet. Ennek során rá szeretnék világítani a jogi szabályozás jelen formájának elégtelen voltára és módosítási javaslatokkal a jogalkotók segítségére szeretnék lenni.

A három jogszabály, amelyet nagyító alá veszek a következők: az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (továbbiakban Fot.), a 141/2000. (VIII. 9.) Kormányrendelet a súlyos fogyatékossgal minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgal támogatás folyósításának szabályairól, valamint a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

Mielőtt azonban a jogi szabályozás ismertetésére rátérnék, szeretnék egy rövid áttekintést adni a fogyatékosok társadalmi helyzetét illetően. A fogyatékossgal élő népesség társadalmi helyzetéről kevés adat, illetve társadalomtudományi ismeret áll rendelkezésre. A fogyatékossgal élő népesség helyzetének megismerése érdekében kutatásokra, statisztikai adatgyűjtésekre van szükség. Az adatfelvételek, kutatások során kapott információk alapján határozható meg a fogyatékos személyek létszáma és értékelhető élethelyzetük.

A fogyatékos személyek létszámának felmérésére az 1990. évi népszámláláskor került először sor átfogó jelleggel, mely szerint 368 ezer fő volt a számuk, ez a népesség 3,5%-át tette ki. Az adatfelvétel – a KSH szerint is – alulbecsülte a fogyatékos népesség adatait, így a létszámot 400-500 ezer főre becsülhetjük. A fogyatékos személyek demográfiai összetételére jellemző, hogy közöttük jelentősebb számban vannak időskorúak, mivel a fogyatékos személyek nagy része nem születésétől fogva sérült, hanem életkora előrehaladtával betegség vagy baleset következtében vált azzá. A fogyatékos személyek között a 60 évnél idősebbek aránya 38%, kétszerese a népesség egészében képviselt arányhoz viszonyítva. A fogyatékossgal leginkább valamilyen tartós betegség idézi elő (43,3%-ban). A fogyatékos személyek 31,8%-a születése óta szenved fogyatékossgalban.

---

\* DR. MARTON EMŐKE

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

Az 1990. évi népszámlálás kategóriái szerint megállapítható volt, hogy a fogyatékos személyek közül legnagyobb arányt a testi fogyatékosok és a mozgássérültek képviselik (40%), míg az értelmi fogyatékosok aránya megközelítőleg 19%, a vakok és gyengénlátók aránya kb. 18%, egyéb fogyatékosokban (hallás-, beszédzavar) közel 20%-uk szenved. Az 1990. évi népszámlálás szerint a fogyatékos személyek 11,2%-a valamilyen speciális általános iskolában végezte tanulmányait. Az általános iskolánál magasabb fokú végzettséggel általában a mozgássérültek rendelkeznek. Kisebb arányban a vakok és a hallássérültek, az értelmi fogyatékosok ebből kirekesztődnek. A fogyatékos személyek iskolai végzettsége összességében alacsonyabb, mint a népesség egészéé. A népszámlálás adatai szerint a 15 éves és idősebb fogyatékosok 9,6%-a egyáltalán nem járt iskolába (az értelmi fogyatékosok esetében ez az arány 41,6%) 37%-uk nem fejezte be az általános iskolát, s befejezett alapfokú iskolázottsággal is csak 30%-uk rendelkezett. A felsőoktatási képzési formákban tanuló 250 ezer hallgató közül kb. 250 a fogyatékos személy, az államilag finanszírozott 160 ezer nappali tagozatos hallgató közül pedig kb. 170 fő (vagyis 1 ezrelék).

A fogyatékos személyek munkavállalási esélyei rendkívül kedvezőtlenek. Az 1990-es népszámlálás adatai szerint az összlakosság gazdasági aktivitása 43,6%, ezzel szemben a fogyatékos személyeké mindössze 16,6% volt. Az 1996. évi mikrocenzus adatai szerint a lakosság gazdasági aktivitása 9%-kal esett vissza, feltételezhető, hogy a fogyatékos személyek esetében ennél nagyobb mértékű visszaeséssel kell számolni. A fogyatékos személyek 16,4%-a egyedül, vagy más fogyatékos személlyel élt közös háztartásban, 22,8%-a lakott másodmagával (de nem fogyatékos személlyel), további 49,3%-uk három vagy annál nagyobb létszámú háztartásban él, míg megközelítőleg 11,5%-uk intézetben kapott elhelyezést.

A fogyatékos személyek részére a szociális ellátórendszer három speciális pénzbeli és négy speciális személyes gondoskodást nyújtó ellátási formát biztosít. A pénzbeli ellátásban, illetve a személyes gondoskodásban részesülő fogyatékos személyek száma megközelítőleg összesen 410 ezer, bár többen részesülnek kettő vagy többszörös ellátásban. Legnagyobb mértékű a pénzbeli támogatásban részesülők száma: vakok személyi járadékában – amelyet a 18 éven felüli vak személyek kapnak, akikről intézményben nem gondoskodnak – 42 ezer fő, magasabb összegű családi pótlékban – amelyet a fogyatékos, illetve a tartós, krónikus betegségben szenvedő gyermekek és fiatal felnőttek kapnak – 113 ezer fő részesül, a mozgáskorlátozottak közlekedési támogatását – amelyet a súlyos mozgáskorlátozott személyek kapnak, akik a tömegközlekedést nem képesek igénybe venni – 235 ezer fő veszi igénybe.

A személyes szociális gondoskodási szakellátások közül nappali ellátás keretében 68 intézetben 1500 fő részére biztosítanak ellátást döntően az önkor-

inányzatok. Az átmeneti elhelyezésben, gondozóházban részesülők száma igen kevés. Tartós ellátásban, ápoló-gondozó otthonokban 10 ezer fő, rehabilitációs intézményekben 5 ezer fő részesül. A bentlakásos intézmények többsége súlyos értelmi fogyatékosok ellátását, míg a rehabilitációs intézmények főként a mozgássérült értelmi fogyatékosok és vak személyek gondozását végzik.

Egy 1994-1995-ben készített kérdőíves felmérés szerint a fogyatékos személyt ellátó családok 45%-ának elsődlegesen kórházakkal van kapcsolatuk, s mindössze 5%-ban említették, hogy rehabilitációs központtal, 3%-ban pedig, hogy korai fejlesztő központokkal is kapcsolatban állnak. Problémaként jelentkezik, hogy a szolgáltatások messze vannak a családok lakóhelyétől, sokak számára nem, vagy csak részben hozzáférhetőek. A fogyatékos személyek társadalmi integrációjának esélyét jelenleg az határozza meg, hogy milyen a család társadalmi helyzete, mennyire elérhetőek a szolgáltatások, mennyire képesek finanszírozni a hátrányos helyzetből eredő kiadásokat.<sup>1</sup>

A 2001. évi népszámlálás az arányszámokat és a tendenciákat tekintve nem okozott nagyobb különbségeket és változást a 1990-es felméréshez képest. A fenti adatok alapján látható, hogy Magyarországon több százezer fogyatékos személy él, akik a társadalmi életben súlyosan akadályozottak. A többször módosított 1998. évi XXVI. törvény összhangot teremt a hazai szabályozás és a magyar részvétel szempontjából fontos nemzetközi szervezetek fogyatékosügyi egyezményei, rendelkezései, ajánlásai között.<sup>2</sup> A törvény célja a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása. Ennek egyik eszköze a fogyatékosági támogatás, mint pénzbeli ellátás. Nem gondolom azt, hogy ez a legfontosabb ellátási forma, de van olyan élethelyzet és állapot, amikor ez az egyetlen lehetőség az esélyegyenlőség megteremtésére. Hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy valóságos arányok szükségesek a támogatandók között. Aki olyan súlyos fogyatékossgal bír, hogy semmiképpen sem képes önállóságra, ő minden szükségletére és igényére kiterjedő ellátásban részesülne, akitől viszont joggal elvárható a részbeni önellátás, annak személyes gondjai nem terhelhetik a szükséges mértéken felül a társadalmat.

A Fot. 4. § a) pontja értelmében *fogyatékos személy* az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben

---

<sup>1</sup> 100/1999. (XII. 10.) OGY határozat az Országos Fogyatékosügyi Programról  
<sup>2</sup> 1998. évi XXVI. törvény indokolása



való aktív részvétel során. A Magyar Köztársaság Alkotmánya szerint minden állampolgárnak joga van személyi méltóságának tiszteletben tartásához, joga van a többi állampolgárhoz hasonlóan az oktatásra, a közintézmények használatára, a nyílt munkaerőpiacon való munkavállalásra, szórakozásra, kultúrára, egészségügyi ellátásra, a szociális védelemre, az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele, a vallásgyakorlásra és a részvételre az őt érintő döntések előkészítésében.

Ezzel szemben a jogalkalmazás során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a fogyatékosok ellátásával és támogatásával kapcsolatos szabályok nem megfelelőek, és nem alkalmazhatóak az egyes jogszabályokban meghatározott célok elérésére. Ez pedig sokszor abból adódik, hogy nem vonták be őket a jogalkotás folyamatába, így a sajátos állapotukból eredő igényeik nem jelennek meg a jogszabályokban. Egyes betegségekből, mint például a hallási fogyatékoság ugyanakkor az is adódik, hogy nehéz a kommunikáció az ilyen betegek és a hallók között. A hallássérültek képviselőjét érdekképviselőjükön belül is olyan személyek látják el, akik például csak nagyothallók, tehát a beszéd értésére akár segédeszközzel, de képesek, és képesek a kommunikációra beszéd útján, tehát nem szembesülnek a siket emberek mindennapos problémáival. A jogszabályok a nagyothallókat például a fogyatékosági támogatásra való jogosultság szempontjából nem is tekintik súlyosan fogyatékosnak.

Nézzünk meg egy konkrét példát ezen állításom alátámasztására. A fogyatékosok ugyanis bizonyos feltételek fennállása esetén fogyatékosági támogatásra jogosultak. Vizsgáljuk meg, hogy egy hallási fogyatékos mikor, milyen feltételekkel jogosult a fogyatékosági támogatás folyósítására. A *fogyatékosági támogatás* a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyos fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A havi összege a hallási fogyatékosok esetében az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 80%-a. Fogyatékosági támogatásra halláskárosodása miatt az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező személy, valamint a magyar hatóság által menekültként elismert személy jogosult, akinek hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes. feltéve, hogy a halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy a halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad, és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul. A 141/2000. (VIII. 9.) kormányrendelet szerint hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek fogyatékosága az 1. számú melléklet 2. pontjában meghatározott mértékű. Eszerint

hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbe a beszédfrekvenciákon 80 dB felett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy a halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy a halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad. Ez a kifejezőkészség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásainak hiányában mutatkozik meg.

A gyakorlatban a betegség jellegéből adódóan két időpont releváns a halláskárosodás kialakulása szempontjából: egyrészt beszélhetünk a született hallássérültekről, másrészt azokról, akik később váltak hallássérültté. Aki születésétől fogva hallássérült, és a törvény és a kormányrendelet által megkövetelt 80dB-nél nagyobb a halláskárosodása, az nem is tanul meg úgy, vagy megközelítően úgy beszélni, mint egy halló ember. Esetében tehát a feltételek mindegyike fennáll:

- hallásvesztesége olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes,
- halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy
- halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad,
- és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul. Ő tehát jogosult lesz a fogyatékosági támogatásra.

A két vagylagos feltétel meghatározása ugyanakkor azt a jogalkotói szándékot feltételezi, hogy a született halláskárosodottakon kívül másokat is a jogosultsági körbe kívántak vonni. Akinek a halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad, az valószínűleg születésétől fogva hallássérült, és halláskárosodása meghaladja a 80dB-t. Ezért nem tudott megtanulni artikuláltan beszélni, tehát itt a két vagylagos feltétel egy jogosulti körre vonatkozik, így nem éri el a jogalkotói célt. A hangzó beszéd érthető ejtése elmaradása a szóbeli kifejezőkészség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg. Ez pedig mindenképpen a született hallássérültekre, még hozzá a siketekre jellemző, hiszen ők azok, akik hallásélmény hiányában nem képesek a hangzó beszéd megfelelő elsajátítására. A fentiek alapján tehát azok, akik a 25. életévük betöltését követően vesznek el a hallásukat, nem jogosultak fogyatékosági támogatásra szemben pl. a látási fogyatékosokkal.

A törvény és a kormányrendelet szóhasználata a következő probléma, amit a jogalkalmazás során fel lehet fedezni, és gondot okoz. A törvény azt mondja, hogy az jogosult fogyatékosági támogatásra, aki a beszédnek hallás

útján történő megértésére segédeszközzel sem képes, a kormányrendelet ugyanakkor azt mondja, hogy a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes. A két megfogalmazás orvosilag nem ugyanazt jelenti. A beszédnek hallás útján történő megértése azt jelenti, hogy a beszédhangot a füllel kell felfogni, függetlenül attól, hogy a beteg hallókészüléket visel e vagy sem, és nem elég szájról olvasás útján megérteni a beszélőt. A hangzóbeszéd megértése megfogalmazás ugyanakkor nem zárja ki a szájról olvasás lehetőségét és elfogadhatóságát, és amennyiben a szájról olvasás megvalósul, az illető már nem jogosult fogyatékosági támogatásra. Nyelvtanilag értelmezve ugyanakkor azt is mondhatjuk, hogy a hangzóbeszéd megértése a beszédhang észlelését jelenti, e a jogalkotó nyelvtanilag nem értelmezheti a jogszabályt. Persze a jogszabályi hierarchiából következően megoldható a probléma a jogalkalmazás során, de ezt az ellentétet az egységes jogalkalmazás érdekében ki kellene küszöbölni egy módosítással a jogalkotói szándéknak megfelelően.

További problémaként merül fel, hogy a kitétel, miszerint a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes utolsó fordulata túl általános, a határozatlan jogfogalom tipikus példája, amit azonban a jogalkalmazás sem töltött ki tartalommal. Ezt a hiányosságot tovább nehezíti, hogy a kormányrendelet 1. § (7) bekezdése kimondja, hogy a Fot. 23. § (1) bekezdésének g) pontja alkalmazása során (halmozott fogyatékoság) a beszéd hallás útján történő megértésére az a személy nem képes segédeszközzel sem, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon a 80 dB felett van. Ez egy teljesen érthető kiegészítés, hiszen a 80dB-es halláscsökkenés azt jelenti, hogy közvetlen közlőről a beteg nem hallaná meg, ha egy rugóskalapács egy kovácsműhelyben ütne egyet. Sajnos azonban ez a jogszabályhely csak a halmozott fogyatékoság esetén alkalmazható, ha az egyik fogyatékoság hallási eredetű. Amennyiben valaki „csak” hallássérült, rá ezt a bekezdést nem lehet alkalmazni.

Indokolatlannak tartom, hogy a jogalkotó a jogosulti körből kizárta a 25. életévüket betöltötteket, bármilyen mértékű is a halláscsökkenésük. Egy 26. éves fiatalember ugyanis hiába siketül meg teljesen, a jogszabályi feltételek nem teljesülése miatt nem jogosult fogyatékosági támogatásra. Számos olyan esetről tudunk, amikor egy fiatalember megsiketült, és az évek múlásával visszacsatlós hiányában egyre artikulátlanabb lett a beszéde, de nem vált lehetetlenné a kommunikáció, és ezért nem lett jogosult fogyatékosági támogatásra. És ennek kapcsán még egy megjegyzést érdemes tenni. A kormányrendelet a kommunikáció lehetetlenné tételéről szól, amely a kifejezésmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg. Véleményem szerint és orvosi értelemben is a (szóbeli) kommunikáció a beszéd akusztikus megnyilvánulásának a hiányát jelenti. A kifejezésmód zavarai a kommunikáció során jelennek meg, itt tehát a kommunikáció lehetetlenné válásáról nem beszélhetünk.

Ugyanakkor azt is ki kellene hangsúlyozni, hogy a szóbeli kommunikáció hiányáról van szó a súlyos fogyatékoság minősítése kapcsán, mert a kommunikáció sokféle lehet, pl. a hallássérültek által használt jelnyelv. Fogyatékosági támogatásra viszont csak az jogosult, aki a fogyatékosága miatt nem volt képes a beszélt nyelv elsajátítására.

Végül sem a törvény, sem a kormányrendelet nem mondja ki, hogy a 80 dB-es halláskárosodásnak a 25. életév betöltését megelőzően be kellett következnie, vagy elég a halláskárosodás bekövetkezése a megtörténte, a halláskárosodás jogszabályban meghatározott mértékének a kialakulása később is megtörténhet. Mindkét jogszabály a halláskárosodás 25. életévet megelőző bekövetkezését írja elő feltételként, és nem a halláskárosodás mértékének a bekövetkezéséről rendelkezik. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek a pontosítása is fontos lenne az egységes jogalkalmazás érdekében.

Az Országos Fogyatékosügyi Program nevesíti a fogyatékos személyek számára nyújtott támogatások és ellátások legfőbb céljait. Ezek között szól a fogyatékos személyek életkörülményeinek javítását szolgáló támogatások céljairól: ezek a következők: a fogyatékos emberek helyzete, életfeltételei javuljanak, hogy teljesebb életet élhessenek és a fogyatékoságukból eredő terheik csökkenjenek, illetve képessé váljanak az állapotukból eredő hátrányok csökkentésére. Ezek a célok azonban csak nagyon pontosan megfogalmazott, egyértelmű, egymásnak nem ellentmondó szabályok megalkotása útján valósulhat meg.

## **ADÓKIKERÜLÉS AZ ÁFA HAZAI GYAKORLATÁBAN**

**MOLNÁR VALÉRIA\***

Gyakorló adózók és szakemberek is sokszor beleesnek abba a hibába, hogy ösztévesztik az adókijátszást-adócsalást az adókikerüléssel, mert az előbbi esetben a vállalkozó a teljesítményének egy részét számlakönyvei meghamisításával, torzított jövedelembevallással az adóhatóságok elől eltitkolja, míg az utóbbi során az adótörvény adta lehetőségekkel, különféle furfangokkal igyekszik – legálisan – csökkenteni az adóját. Érdekes téma – és hasznos is. Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, könyveiben jó néhány jogeset kapcsán ismerteti a Legfelsőbb Bíróság és a megyei bíróságok adóperekben hozott ítéleteit, a jogegységi határozatokat és kollégiumi állásfoglalásokat. Az adóperek száma az elmúlt években meredeken emelkedő statisztikát mutat. A bíróságok évente több tízmilliárd adóforint sorsáról döntenek és a Legfelsőbb Bíróság egy-egy ítélete több tízezer adózó sorsát érinti. A bíróságok olyan jogelveket fogalmaznak meg, amelyeket a jogalkotó is figyelembe vesz az adótörvények megalkotásakor. A folyamatosan változó adószabályok áttekintése rendkívül nehéz, de támpontot jelenthet az adóügyekben hozott döntések ismerete.

Az adózás fontos kérdés volt a történelem során, a hatalom és az egyén viszonyának egyik fő meghatározója. Nemzetek sorsát is befolyásolták a közteherviselés jól-rosszul megválasztott módozatai (pl. az amerikai függetlenségi háború kiváltó oka: a teavám). Magyarországon Mátyás fekete serege esett áldozatul annak, hogy a fenntartásához szükséges hadiadót eltörölték.<sup>1</sup>

A római jogot ma is divat idézni, a modern jogalkotás előfutárának tekintik. A Római Birodalom felbomlása után, a korai középkor népvándorlásai során a különféle nomád vándorok területszerző hadjárataikkor a már működő államformává szerveződött országokat is megsarcolták. Európa egyik legrettegettebb nemzetének számított Attila király és hunjai. A bizánciak például súlyos évi adókat (aranyban és ezüstben) fizettek a hunoknak a béke kedvéért.

---

\* DR. MOLNÁR VALÉRIA

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Ilonka Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.

## I. A magyarországi fejlődés

A rendi fejlődés előre haladtával a háborúzás, a földesúri birtokok és az államszervezet fenntartásának terheit egyre többféle adó bevezetésével igyekeztek kompenzálni: robot, várépítés, közmunka, füstadó, telekadó, egyházi tized stb. A XIII. században már ezüst-és aranybányák is működtek Magyarországon, ezek a király tulajdonában voltak. II. András a királyi hatalom alapját jelentő jövedelmeket már a regáléjövödelmekben (pénzverés, harmincadvám, vásárvám, sómonopólium) is feltalálta. 1308-ban Anjou Károly Róbert igyekezett megszilárdítani hatalmát. A középkori Magyarország két legnagyobb hozamú aranybányája, a körmöci és a nagybányai neki köszönheti megnyitását. A kereskedelmi utak biztonságát megszilárdította, védelmüket és vámjaikat is szabályozta. A városoknak árumegállítási jogot adományozott. Bevezette a firenzei mintára vert aranyforintot és ezüst váltópénzt, mely még két évszázadon keresztül Európában az egyik legfontosabb értékálló valutaként szolgált.

Mátyás király céltudatos gazdaságpolitikájával a jövedelmek erélyes behajtásával illetve emelésével elérte, hogy az állami bevételek elődjei jövedelmének négy-ötszörösére, körülbelül évi egymillió aranyforintra emelkedjenek. A török hódoltság idején keserves idők jártak az adófizetőkre, mivel nem egy esetben előfordult, hogy ugyanarról a területről a földesurak és a törökök is beszédtek járandóságukat pénzben, terményben és állami robot (hajóvontatás, postaszolgálat, várépítés, török hadak és követek kalauzolása) formájában. A török adminisztráció precíz pontossággal összeírt mindent, a népességet és a termelést a helyszínen, ezekről listát készítettek. A XVI. századra meggyengült a török hivatalnoksereglet tevékenysége, a mezővárosok átalányfizetővé váltak. A török kiűzése után Magyarország a Habsburgok fennhatósága alá került. Nyugat-Európában a tőkés bérleti rendszer honosodott meg, míg Kelet-Európában a jobbágyság szilárdult meg a maga minden hátrányával együtt. A parasztság apró telkekre szorult vissza, a földesúrnak adózott, robotot kellett, hogy vállaljon, ami lehetetlenné tette a nagyarányú adóbehajtást, a nemesség viszont menteségére hivatkozva nem adózott. Az Európa-szerte tapasztalt parasztlázadások többnyire a túl szoros gyeplő miatt törtek ki. I. Lipót császár háborús és dinasztikus kiadásai miatt szinte teljesen romlásba döntötte az országot.

II. Rákóczi Ferenc adópolitikájában megpróbálta egységbe foglalni az egész országot, főleg kereskedelmi tevékenységre épülő adózást kívánt bevezetni és állami adóból elégítette volna ki a jobbágyságnak földesurainak követeléseit. Ez az állami megváltással történő jobbágyszabadítás első próbája lett volna.

Mária Terézia, de főként fia, II. József igyekezett könnyíteni a jobbágyok terhein, egyházi reformokat sürgetett, a kataszter általános bevezetését, de már nem tudta végigvinni az adóreformokat korai halála miatt.

A XIX. század elején a francia forradalom hatására Magyarországon is elindultak a reformfolyamatok. A Pesti Hírlapban Kossuth Lajos híressé vált vezér-cikkeiben az agrárkapitalizmus rendszerének bevezetése mellett emelt szót. Követelte az örökváltság kötelezővé tételét, mégpedig államilag megállapított áron és az állam anyagi segítségével, a nemesi adómentesség eltörlését, a közteherviselést.

A kiegyezés újra súlyos pénzügyi helyzetet teremtett az átvállalt régi osztrák államadósságok, gyorsan növekvő „közös költségek”, az új államszervezet kiépítése és fenntartása okán. Az adók két csoportra oszlottak: egyenes (föld-, ház-, jövedelem- és személyes kereseti adó) és közvetett adókra (szesz-, bor-, sör- és húsadó). A közigazgatási költségek zömét megyei, városi illetve községi pótagént vetették ki. A legfontosabb és legnagyobb összegű a földadó volt. Az évek múlásával a gazdasági fejlődés során a földadóval szemben később jelentősen megnőtt a többi egyenes adó. Emellett az államnak szép bevételt jelentett a jövedék (dohány, só és lottó) valamint a bélyegek és illetékek.

A két világháború között a tőkés ipar újraindítása fontossá vált, azonban a termelés mennyisége nem akart a megfelelő ütemben nőni, az áruhiány miatt infláció vette kezdetét. Azután normalizálódott a helyzet, az 1930-as évek végére már viszonylagos biztonságban lehetett élni. Ekkor járta a híres nótá: „Havi 200 pengő fixszel az ember könnyen viccel.” 1938-ban mintegy 72 jogcímen befolyt adóból az államnak 1,2 milliárd pengő adóbevétele volt, mely egyenes adókból, forgalmi adókból, illetékekből, fogyasztási adókból, jövedékekből, vámokból tevődött össze.

A második világháború után Magyarország híres lett a hiperinflációról, mikor több billió pengőért egyetlen árva tyúktojást lehetett vásárolni a piacon. Bevezették az adópengőt azután az adójegyeket. Előfordult, hogy az infláció mértéke egyetlen héten 200 százalék volt. 1946. augusztus 1-jén bevezették az új forintot, mely 400.000 kvadrillió pengővel volt egyenértékű. Ezután lassan elkezdődött a szocialista gazdaság felépítése.

1987 előtt sokféle adó volt, melyekből a lakosság vajmi keveset érzékelt. A legközismertebb adók: a házadó, gépjárműadó, községfejlesztési hozzájárulás. A gazdasági-társadalmi átalakulás egyik rendszerből a másikba nemcsak politikai, de gazdasági, azon belül is főleg pénzügyi síkon indult el, mely egyedülállónak mondható Közép-Európában, és időben megelőzte a politikai rendszerváltást. 1988. január 1-től életbe lépett az új adórendszer melyben lebontották a többnyire egyfázisú forgalmi, valamint a vállalatok közvetlen adózására épülő rendszert, átalakították az árrendszert, kiszűrték a támogatásokat és kialakították

a hozzáadott érték adózást – azaz az ÁFA-t, melyet rácsaptak minden termékre, ezért 1987. utolsó napjaiban szinte hisztérikus méreteket öltött a tartós fogyasztási cikkek vásárlása. Megszüntették a vállalkozások jövedelemfelhasználásának adó jellegű korlátozását és helyette bevezették a vállalkozási nyereségadót – ez a mostani társasági adó elődje. A meg-szüntetett vállalati elvonásokból bruttósították a béreket, megtanultuk, mi a bruttó bér, s hogy a nettó érdekel bennünket.

Az adórendszer jelenlegi formája ekkor alakult ki. Minden évben igazították a vállalkozási feltételeken, sőt, voltak olyan évek, amikor az adóéven belül is módosították a vonatkozó törvényeket. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy az általános forgalmi adótörvény az, amely évek óta a legstabilabb, rendelkezéseit néhány kivételtől eltekintve érdemben nem változtatták. A mai adórendszer fő adóinak arculata az 1995. évi második adóreformmal alakult ki. Fő adónemek: személyi jövedelemadó, társasági adó, általános forgalmi adó, egyszerűsített vállalkozói adó, jövedéki adó. Ezek mellett létrejött a helyi adók rendszere, átalakult az illetékrendszer, általánossá vált a gépjárműadózás.

## II. A működő adórendszer jellemzői

Túlelosztás: az államháztartás kiadásait nem fedezik a bevételek, viszont a terhek nem növelhetők határtalanul, ugyanis az elvonásoknak van egy küszöbértéke, ami után a reálszféra magatartása erőteljesen megváltozik – pl. adómenekülés-kijátszás. A jövedelem-centralizáció ezen szintje ma túlhaladott, csökkenteni kellene az adóterheket – ilyen programokon gyakran alapulnak választási győzelmek .

Stabilitáshiány: ennek okai:

- viszonylag alacsony GDP, de
- magas közkiadások
- tartós, magas infláció
- alacsony a lakosság teherviselő-képessége
- kevés mobilizálható magánvagyon.

Az adópolitika hatékonyságának korlátja az 1990-es években: a legális gazdaság túlterhelése és emellett a feketegazdaság virágzása.

Az adórendszer szerkezete:

1. tagolódás:

- lokális
- központi adóztatás.



## 2. főadók:

- ÁFA – központi költségvetésben az összbevétel 40 %-át teszi ki.<sup>2</sup>
- SZJA 21%.
- Fogyasztási adók 17%.
- Társasági adó 11%.
- Vám és importbefizetések 13,8%.

## 3. mellékadók pl. vagyonszerzési illeték

4. különadók pl. befizetés az Útalapba – ezek általános célhoz kötöttek és nem feltétlenül fiskális okból szedik őket – ha túl sok van belőlük, nehezítik az áttekinthetőséget.

5. minimumadó: „az adóalap eróziójának” mérséklésére.

*Az ÁFA fogalma, célja*

Az általános forgalmi adó, nevéből is adódóan *általános*, azaz néhány adómentes terméktől és szolgáltatástól eltekintve<sup>3</sup> kiterjed a belföldi eredetű áruk és szolgáltatások teljes körére, az Európai Közösségen belülről történő termékbeszerzésre valamint a termékimportra és *forgalmi*, azaz a termékek és szolgáltatások „forgásánál”, egyik alanytól a másikhoz történő mozgásnál számítják fel.

Az *általános forgalmi adó célja*, hogy a költségvetés bevételeit növelje – mint minden adó – és egyenlő módon terheljen mindenkit: talán a köztelherviseles egyik legigazságosabb formája, mivel minél többet fogyaszt valaki, annál többet fizet az államnak. Az adó mértékét százalékos formában állapítják meg, jelenleg a 20%-os adókulcsot használjuk a különféle termékekre és szolgáltatásokra. az adó alapjának 15%-át számítjuk az élő állatokra, élelmiszerekre, gyógyszerészeti anyagokra, egyéb egészségügyi termékekre, közüzemi szolgáltatásokra (kivéve elektromos áram), mezőgazdasági szolgáltatásokra, személyszállításra, kulturális szolgáltatásokra; az adó alapjának 5%-át számoljuk fel a gyógyszerekre, vakok segéd-eszközeire, napilapokra, egyéb újságokra és folyóiratokra illetve kottákra<sup>4</sup>; adómentes a termékexport, azzal egy tekintet alá eső és nemzetközi forgalomhoz közvetlenül kapcsolódó termék-értékesítés és szolgáltatásnyújtás.

*Az ÁFA felszámításának működési mechanizmusa*

A termék eladója a termék előállításához különféle anyagokat, kereskedelmi árukat szerez be, szolgáltatásokat vesz igénybe. Ezáltal az eladó vevőként is részt vesz az áruforgalmazási folyamatban. Mint vevő, az általa vásárolt termékekről, igénybe vett szolgáltatásokról számlát kap. A számlán szerepel az üzleti

<sup>2</sup> 2004. éves adatok a Pénzügyminisztérium honlapjáról.

<sup>3</sup> 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról. (2. számú melléklet)

<sup>4</sup> Uo. (1. számú melléklet)

partnere által felszámított, reá tovább áthárított, az általa a számla ellenértékének kiegyenlítésekor a szállítónak megfizetett adó. A beszerzésekről kapott számlában szereplő adót – a vevőnél – továbbhárított, előzetesen felszámított adónak nevezzük.

Az adókötelezett (az adóalany) saját értékesítéseiről szintén számlát ad vevőjének, melyen ő is felszámítja a megfelelő adót – ez a fizetendő adó, melyből jogosult levonni a reá továbbhárított (előzetesen felszámított) adót, és a kettő különbözetét számolja el az adóhatósággal.<sup>5</sup>

### *Az adókikerülés meghatározása*

A modern adórendszerek különféle megfontolások miatt módot adnak az adók legális mérséklésére. Emellett az adórendeletek nem mindig fogalmaznak egyértelműen, félre érthetők, több módon magyarázhatók, tehát sokszor adnak lehetőséget jövedelmek kivonására az adózás alól, miközben a törvényalkotóknak nem feltétlenül ez volt a szándéka.

Az adótörvény adta lehetőségekkel élők és így az adóikat csökkentők nem adócsalók. Ezt az eljárást adókikerülésnek nevezzük. A jövedelemszerző személy úgy jut jövedelemhez, hogy valamely jogilag nem szabályozott területen tevékenykedik. A joghézagok testesítik meg ezt az okot, amelyek kialakulása szinte törvényszerű volt. A rendszerváltás szükségessé tette a korábbi teljes jogi, törvénykezési rendszer átalakítását. A törvények átalakítását azonban nem lehetett megoldani egyik pillanatról a másikra. A gazdálkodást érintő jogszabályok közötti hézagok, a nem kellően világos megfogalmazások pedig mindig jó eséllyel teremtenek arra, hogy akik a követhetlenségeket és a belőlük kihozható anyagi haszon lehetőségét átlátják, éljenek vele. A megoldás azonban formailag ilyenkor nem támadható, a törvényen kell változtatni. Az adókikerülés tehát nem más, mint az adórendszer adta lehetőségek felhasználása az adók csökkentésére. Keynes nevéhez fűződik a mondás: „Az adómegkerülés az egyetlen olyan szellemi tevékenység, ami haszonnal jár.”<sup>6</sup> Az adókikerülés így legális, bár morálisan esetenként vitatható módszerek alkalmazása a jogalkotó, a kormányzati adópolitika szándékai ellenére. A módszerek gyakran évente változnak, hiszen a szabályozás megpróbálja a már felfedezett kiskapukat szépen „becsukogatni”, ezenközben viszont új kiskapuk felfedezésére nyílik lehetőség. Az adókikerülés és adókijátszás közös eleme, hogy az adófizetőre háruló kedvezőtlen adópolitikai döntések hatásainak semlegesítésére irányul. Az *adómenekülés* az adókikerülés sajátos nemzetközi vetülete, mely az adórendszerek különbözőségében

<sup>5</sup> Tétényi Veronika: *Pénzügyi és vállalkozásfinanszírozási ismeretek*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 1997, 178. o.

<sup>6</sup> Ékes Ildikó: *A gazdaság árnyéka avagy a rejtett gazdaság*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 112. o.

gyökerezik – a tőke-befektetések oda vándorolnak, ahol több adókedvezményt kapnak – például székhely áthelyezés adóparadicsomokba.

Leggyakoribb módszerei a vállalkozásoknál:

1. Adóalap-csökkentés:

- értékcsökkentési leírás gyorsítása;
- beruházás helyett lízing, mert a lízingdíj leírható költségként (ha a gyorsított leírásra nincs mód);
- céltartalék-képzés, mellyel illetve annak egy részével csökkenteni lehet az adóalapot;
- tartósan értéküket veszített készletek, értékpapírok, tulajdonrészek értékcsökkenését egyéb ráfordításként lehet elszámolni;
- veszteséges cég vásárlásakor a cég veszteségével csökkenthető az adóalap;
- alapítványi befizetések általában költségként elszámolhatók;
- béremlés helyett személyi kifizetések költségként elszámolható formában (ruhapénz, mobiltelefon költségeinek átvállalása, Internet-előfizetés stb.)

2. Adócsökkentés:

- adókedvezmények igénybevételére jogosító költségi, gazdálkodási formák alkalmazása (beruházásokra, különféle tevékenységekre, bizonyos munkavállalói csoportok foglalkoztatására – pl. közhasznú szervezet, közalapítványi társasági adókedvezménye);
- vegyes vállalatok létesítése olyan országokban, ahol a külföldi, illetve vegyes vállalatok adókedvezményben részesülnek; adófizetés halasztása illetve több évre való megosztása
- tevékenység kitelepítése alacsonyabb adókat alkalmazó országokba, amelyekkel van kettős adóztatás elkerülésére vonatkozó megállapítás;
- off-shore végek létesítése, illetve telephely kitelepítése adóparadicsomokba (ez nem mindig legális eszköz).<sup>7</sup>

Az ÁFA esetében adókikerülést elsődlegesen úgy lehet megvalósítani, ha az előzetesen felszámított adó összege nagyobb, mint a fizetendő adó, mert akkor a vállalkozónak visszaigénylési joga keletkezik.

### *Adókikerülés esetei*

a) *Devizában kiállított számla ÁFA-ja*

A devizában kiállított számla önmagában nem tűnik adótrükkre alkalmasnak, mégis van egy olyan eset, amikor az árfolyamváltozások érdekes eltéréseket okozhatnak. Ezt az előlegként leszámított teljesítés során tapasztalhatjuk. Ha az időszakra vonatkozó teljesítések esedékességét megelőzően előrefizetés történt,

---

<sup>7</sup> Uo.

akkor csupán adózási döntés kérdése, hogy az időszakot megelőzően kapott összeg tekintetében az előleggel hogyan számol el. Az eltéréssel megváltozik az ÁFA-fizetési kötelezettség.

A devizában leszámított összegeknél az ÁFA alapjának megállapításához az időszaki<sup>8</sup> és a folyamatos<sup>9</sup> termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás esetében a bizonylat kibocsátásának napján kell az érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamot alkalmazni. Havi vagy tágabb időszakra történő előre fizetés esetén a díj jóváírásakor kell előleg címén<sup>10</sup> számlát kiállítani, majd a hónap utolsó napján számlát kell kibocsátani, melyben a már megfizetett előleg levonása után a fizetendő adó és annak alapja elvileg nulla lehetne. Ellentmond ennek azonban az a jelenleg is hatályos adóhatósági vélemény, miszerint „a határidő előtti fizetés nem tekinthető előlegfizetésnek.”<sup>11</sup> E szerint, ha az adózónak előnyösebb, nem kell a szerződés szerint megjelölt időszakra vonatkozó korábbi befizetést előlegnek tekintenie. Természetesen ez csak akkor áll szoros érdekében, ha csökkenteni kívánja az adminisztrációt és ha az adott időszakban a devizaárfolyam csökken.

Miután a devizában kiállított számla értelemszerűen nem bír a fizetési esedékesség szerinti árfolyammal adózni, azért – bár azt a jogalkotó a párhuzamos szabályozás elvének ellentmondva nem szabályozta – a számla kibocsátása lesz a teljesítés dátuma, így az aszerinti devizaárfolyam lesz az irányadó. Bonyolítja a helyzetet az is, hogy az adózó devizában teljesítendő (pl. ingatlan bérleti díj) összege előlegfizetéskor és előrefizetéskor más-más teljesítési időpontra tehető. Amennyiben a forint árfolyama az összeg beérkezése után zuhan, célszerű előrefizetésként kezelni az összeget, ha pedig jelentősen emelkedik, akkor előlegfizetésként rendezni a tételt. Mivel az előleg körüli szabályozás szűkszavú és hiányos, ezért nehezen várható, hogy az adózók pontosan teljesítsék az előleg bizonylatolását, főleg akkor, ha a szakvélemények is egymásnak ellentmondóak, ráadásul egyik esetében sincs szó a devizás értéke szerinti elszámolás esetéről.<sup>12</sup>

#### b) *A tárgyi eszközre alapozott ÁFA visszaigénylés*

Az ÁFA törvényben a tárgyi eszközökre alapozott ÁFA visszaigénylés esetén a jogszabály szövege nem egyértelmű. Bár a jogalkotó 2004. május 1-től beillesztett egy új szakaszt az idevágó rendelkezések közé, azzal nem megoldás, hanem

<sup>8</sup> ÁFA tv. 16. § (11)

<sup>9</sup> ÁFA tv. 13. § (1)

<sup>10</sup> ÁFA tv. 17. § (1)

<sup>11</sup> 1994/363. APEH iránymutatás

<sup>12</sup> Lásd: 56/2003 Számvetési kérdés: az előleg a teljesítéskor az adó alapját csökkenti, illetve 53-1999 Számvetési kérdés: a teljesítéskor a teljes ellenértéket kell lefájni és abból le kell vonni az előleg áfáját.

újabb kérdés merült fel. Korábban az nem volt világos, hogy a visszaigénylés alapját jelentő tárgyi eszközzel addig vissza nem igényelt ÁFA mely időszakban kell szerepeljen. Változatlan, hogy a költségvetés számára káros az az adózói törekvés, amely a tárgyi eszköz beszerzése miatt megnyíló visszaigénylési jogot nem azonnal, hanem később érvényesíti, méghozzá úgy, hogy abban az időszakban már önmagában nem is teljesül a visszaigénylési szabály. Most a helyzet csupán annyiban változott, hogy töredéknyi tárgyi eszköz-beszerzés is elegendő a visszaigénylési jog megnyílásához.

Ha egy vállalkozás ÁFA visszatérítési igény mellett dönt, akkor rendszerint a következő feltételeknek kell megfelelnie:

- legalább 4 millió Ft olyan bevétellel kell rendelkeznie, amelyre ÁFA-t számított fel vagy amely tárgyi adómentes esetleg export kategóriába tartozik
- a fizetendőket legalább 200 eFt-tal meghaladó ÁFA-t fizetett ki tárgyi eszköz beszerzésére úgy, hogy a tárgyi eszköz teljes árát a bevallás benyújtási határ-idejéig megfizette. Itt 2004. május 1-től az is feltétel, hogy abban az adó meg-állapítási időszakban is legyen tárgyi eszköz-, illetve tárgyi eszköz-ként elszámolható beszerzés, amelyre vonatkozóan az adó-visszaigénylési kérelem be lett nyújtva.<sup>13</sup>

Éz a két jogcím áll rendelkezésére egy működését kezdő vállalkozás számára. Előfordulhat, hogy az adott időszakot követően már most olyan ki nem egyenlített beszerzés szerepel, amely hiába kerül kiegyenlítésre az időszakot követően, annak ÁFA visszaigénylésére nem nyílik lehetőség, ha a feltételeknek csak az adott időszakban felel meg az adózó. Ekkor lehet úgy dönteni, hogy a törvény szerint „korábban vissza nem igényelt” tárgyi eszköz ÁFA megmarad az adózónál és azt felhasználva csak a következő időszakban lép fel visszaigénylési szándékával. Amelyik időszakra már elegendő visszaigényelhető ÁFA gyűlt össze, abban az időszakban elegendő olyan beszerzést produkálni, amely tárgyi eszköz beszerzéseként elszámolható.

Az ÁFA visszaigénylés manapság külön művészet és nem tudjuk, mikor botlunk olyan esetben, amikor az ÁFA levonása és visszatérítése problémássá válik. ÁFA visszatérítésről csak akkor beszélhetünk, ha az adózó teljesíteni tud minden olyan követelményt, amely a kiutalhatósághoz előírtak. Sőt, manapság az APEH megvárja a közösségi adatszolgáltatás eredményét is, hiszen ennek is lehet kihatása a visszaigénylésre, ha kiderül, hogy a közösségi forgalom hatással lenne a bevallott adatokra.

<sup>13</sup> ÁFA tv. 48 § (6)

c) *A készpénzre adott számla és egyszerűsített számla*

A készpénzre kiállított számlát vagy egyszerűsített számlát csak a teljesítéssel egyidejűleg lehet kiállítani. Nincs azonban korlátozás akkor, ha a teljesítés időpontja lényegében a felek elszámolásán múlik. Ez jellemzően az időszakra elszámolt szolgáltatások és termékértékesítések esetén lehet beszélni. Ezzel pedig a teljesítés szabadon irányítható csupán azzal, hogy a felek fizetése készpénzes és a készpénzre szóló számlát vagy egyszerűsített számlát a vevő befogadja.

Egy rendszeres vagy időszakonként elszámolandó termékértékesítésről vagy szolgáltatásnyújtásról kibocsátható bizonylatok eseteit taglalva a törvény 2003. január 1-től ki lett egészítve egy olyan szakasszal, amely szerint számlát, egyszerűsített számlát csak a teljesítéssel egyidejűleg lehet a készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő eszközzel történő fizetés esetén kiállítani.<sup>14</sup> A trükk épp abban rejlik, hogy készpénzfizetés esetén ki kell használni a jogszabállyal összhangban lévő „megállapított” teljesítési időpontokat. Nem szabad ezt a megoldást alkalmazni, ha az értékesítésre vonatkozóan a megállapodások nincsenek írásban rögzítve és az egyes alkalmazott teljesítési időpontok megállapítása csupán látszólagosan alapul a felek megállapodásán, valójában azok megállapítása nem bizonyítható.

A rendszeres termékértékesítések, szolgáltatásnyújtások esetén a felek időszakonként számolnak el, vagy a szolgáltatásnyújtás ellenértékét rendszeresen, ismétlődő jelleggel meghatározott időszakra állapítják meg és az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontja, vagyis a teljesítés az elszámolási időszak utolsó napja, de legkésőbb a teljesítésre kötelezett adóalany adó-megállapítási időszakának utolsó napja lesz.<sup>15</sup> Fennállhatott annak a veszélye, hogy a hónap „utolsó napja” terminus betarthatatlan, ezért szükséges volt a szabályokon lazítani, így a felek számára rendelkezésre áll a törvényi felhatalmazás szerinti teljesítési időpont meghatározása.

A felek közti megállapodás nem feltétlenül írásban jön létre. A szóban forgó termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások esetén a szerződéses akarat szóbeli nyilatkozattal is kifejezhető. A trükk szempontjából azonban a fontosabbik eset az, amikor a polgári jog szerinti ráutaló magatartásra lehet hivatkozni. Ez a módszer jellemzően nincs alakszerűséghez kötve. A ráutaló magatartás során a másik fél számára az általános életfelfogás szerint egyértelműen felismerhető volt az ügyletkötési akarat. Az ilyen magatartásnak ki kell fejeznie a szerződés lényeges pontjait illetően is a megegyezést.<sup>16</sup> Gyakorta előfordul például, hogy a vállalkozási szerződés megkötése során a megrendelő nem ragaszkodik a számlán szereplő teljesítési időpont meghatározásához. Egyszerűen tu-

<sup>14</sup> ÁFA tv. 43. § b. pont.

<sup>15</sup> ÁFA tv. 16. § (11)

<sup>16</sup> Ptk 205. §; BH 1994.330

domásul veszi a vállalkozónak a számlázását. Ez az eljárás ráutaló magatartásnak minősül, sőt a számla kiegyenlítése annak végleges elfogadását is jelzi.

d) *Az Áfa halasztására jogosultak*

Az egyik legkézenfekvőbb adózási trükk, hogy az egyszeres könyvvizetést végző egyéni vállalkozó úgy számláz egy másik adózónak, hogy a keletkezett forgalmi adót nem köteles elszámolni és ennek alapján bevallásába beállítani (megfizetni), hiszen az nem azonnal esedékes, hanem csak 30 nappal később.

Jellemzően már csak egyéni vállalkozóra és néhány áfa felszámítására kötelezett, egyszeres könyvvitelt vezető egyéb szervezetre érvényes ez az adótrükk. Nagyban javíthatja a trükk hatékonyságát, ha a halasztásra jogosult áfa bevallási gyakorisága éves. A teljesítés a számlát befogadónak még a tárgyidőszakban válik levonhatóvá (visszaigényelhetővé), de azt az egyéni vállalkozónak már csak a következő időszakban kell bevallania. Az ilyen adóalanyokkal tehát célszerű a számlát befogadónak még a tárgyidőszak végén elszámolnia, hiszen azzal adózási előnyt realizálhat.

Az időszak letelte közben akár valós munkavégzés, tevékenység hiányában is megállapítható teljesítési időpont. A rendszeres termékértékesítések, szolgáltatásnyújtások esetén ugyanis a felek időszakonként számolnak el, vagy a szolgáltatásnyújtás ellenértékét rendszeresen ismétlődő jelleggel meghatározott időszakra állapítják majd meg, és az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontja, vagyis a teljesítés az elszámolási időszak felek megállapodása szerinti nap lesz.<sup>17</sup>

Sajnos az adózási rendszer jelenleg nem tudja kivédeni az áfát eltérő gyakorisággal bevallók ellenőrizhetetlenségét. Az éves bevalló egyéni vállalkozó a tárgyév utolsó napján átutalásra kibocsátott számláját a havi bevalló befogadó azonnal levonásba helyezi, vagyis a tárgyévet követő 20. napon már érvényesítette is az ÁFÁ-t. Ezzel szemben az egyéni vállalkozó körülbelül 13 hónappal később köteles bevallani a kérdéses összeget. A folyamat közben az adóhatóság csupán az ügylet valóságát vizsgálhatja és az egyéni vállalkozó időszak közben keletkező analitikus nyilvántartásait tekintheti át.

e) *Valótlan és valós útnyilvántartás*

Ez az adótrükk akár szerepelhetne a személyi jövedelemadóra vonatkozó trükkök között, mégis a trükköt helytelenül alkalmazók könnyen pórus járhatnak az általános forgalmi adó tekintetében. A személygépkocsi üzleti célú felhasználása és így a bérleti díj (korábban az üzemeltetéshez kapcsolódó díjak) áfája akkor

<sup>17</sup> Áfa törvény 16. § (11)

lesz levonható, ha olyan útnyilvántartás van az elszámolásokhoz mellékelve, amely bizonyítja a kizárólagos üzleti használatot.

A trükk olyan adózók érdekében készült, ahol jellemzően elfogadható lenne a személygépkocsi kizárólagos üzleti használata, azonban a kellő körültekintés miatt nem olyan útnyilvántartás kerül összeállításra, amely azt alátámasztaná. Az adózó ugyanis akkor fog minden próbát kiálló útnyilvántartást készíteni, ha követi ennek a trükknek az instrukcióit, különös tekintettel a csapdákra. Korábban az adózó számára elegendőnek tűnt egy olyan útnyilvántartást készíteni, amelyben a cég tevékenységével összhangban, a tankolások, szervizek időpontjával szigorúan egyezően sorjázta a különböző üzleti partnereknél tett üzleti utakat. Az útnyilvántartás valós tartalmának bizonyítása annak érdekében áll, aki abban érintett.<sup>18</sup> A bizonyítást – a jogorvoslat bírósági gyakorlata szerint – kezdetben az adózótól várják el, majd az üzleti jelleg kétségtelen bizonyítása esetén terelődik át a hangsúly az adóhatóság bizonyítási kötelezettségére. Nem fog a jogorvoslat eljutni az adóhatósági bizonyítás megköveteléséig, ha

- az útnyilvántartás nem egyezik a tankolások helyszínével és időpontjával
- az útnyilvántartás nem egyezik a szervizelések helyszínével és időpontjával
- az útnyilvántartás nem egyezik a nyilvánvaló üzleti találkozási időpontokkal (pl. vásár- vagy munkaszüneti napon történt találkozók)
- az útnyilvántartás szerint (2004-től) a gépkocsit használó lakóhelyéről indul vagy érkezik még akkor is, ha a lakóhely az adózó székhelye vagy telephelye máshol van.

Az ÁFA törvény hivatkozott rendelkezése csupán a személygépkocsi üzemeltetéséhez, fenntartásához kapcsolódó termékek beszerzése és szolgáltatások igénybevétele tekintetében rendelkezik. A személygépkocsi bérlete, illetve operatív lízingje esetében a lízingbeadó (bérbeadó) által számlázott díj jogcíme nem az üzemeltetés illetve fenntartás, tehát nem esik tételes levonási tiltás alá.<sup>19</sup>

#### f) *Levonási tiltások esetei*

Az általános forgalmi adóban – szakítva a korábbi elvi alapon történő szabályozással – tételes tiltást alkalmaztak egy sor olyan szolgáltatás és termék esetében, amikor a magánjellegű beszerzés vélelmezhető. Később a törvény indoklásából a vélelem (alkotmányossági aggályok miatt) eltűnt, helyette maradt a költségvetési bevételek szempontja.

A jogalkotó szigorú szabályozottságot alkalmaz arra, hogy a szóban forgó esetekben mégis lehetőséget biztosítson az ÁFA levonására. Az adózó a

<sup>18</sup> SZJA törvény 1. § (4)

<sup>19</sup> ÁFA tv. 33. § (2) f.



meghatározásokban szereplő elvi lehetőségeket a saját javára fordíthatja. Az adólevonási tilalom alól csak akkor lehet mentesülni, ha

- a beszerzés továbbértékesítési vagy
- közvetlen anyag felhasználási célú, vagy
- közvetített szolgáltatás érdekében történik.

Elsőként az ÁFA továbbterhelhetőségének esetét kell megvizsgálni. Természetesen nem lenne értelme trükkről beszélni, ha az ÁFA továbbterhelve egy másik vállalkozónál esik levonási tiltás alá. Néhány esetben azonban a továbbterhelt szolgáltatás jellegében olyan, amely az azt befogadónak normál tevékenységébe vágó szolgáltatása lehet. (Extrém esetben pl. szálláshely-szolgáltató esetében egy rendezvény költségeiről szóló számla.)

Egy ilyen trükk rendszeres alkalmazása felkeltheti az adóhatóság figyelmét, amely megváltoztathatja egy adott adóellenőrzés jellegét, így bár az önellenőrzésre megállapítást nem tehetnek, más területen addig még felszínre nem került adóhiányt, vagy mulasztást állapíthatnak meg. A túlságosan gyakori ÁFA levonások esetén az adózókat az adóhatóság lefülelheti, ezért a trükk átmeneti jellegű, kockázatát tekintve csupán alkalmi jellegű, így nem alkalmazható az ÁFA bármilyen hosszabb távú, rendszeres levonhatóságának biztosítására.

Korábban is levonási tiltás alá esett a személygépkocsi (VTSZ 8703), ólmozott és ólmozatlan motorbenzin, személygépkocsi üzemanyaga, taxi. 2003. január 1-jétől a következők esetében szűnt meg az ÁFA levonhatósága:

- élelmiszerek, italok
- 125 cm<sup>3</sup>-nél nagyobb motorkerékpár, jacht, sport- és szórakoztatási célú hajó
- éttermi, cukrászai és egyéb vendéglátóipari szolgáltatások
- szórakoztatási szolgáltatások
- lakóingatlan építése, felújítása
- telefon (az Áfa 50%-a).<sup>20</sup>

2004. január 1-jétől tilos levonni az áfát: személygépkocsi üzemeltetése, parkolás, úthasználat esetében. Változatlan adómértékkel számlázandók tovább, melyeket az adóalany azért vesz igénybe, hogy azt a szerződéses partnerének már az általa nyújtott értékesítése, szolgáltatás járulékos szolgáltatásaként, vagy egy nála képződő új, komplex szolgáltatás rész tevékenységeként nyújtsa tovább. A tevékenység ellátásához lényeges és nélkülözhetetlen szolgáltatásokról lehet szó, és az a megbízási jogviszonyból is tűnjön ki.

---

<sup>20</sup> ÁFA törvény 33. § (2), (4)

g) *A csökkenő ÁFA-kulcs hatása az előlegekre*

Az általános forgalmi adó kulcsának 25-ről 20%-ra csökkenése kapcsán egyes fogyasztási cikkekre és ingatlanokra (például személygépkocsira, új lakóingatlanra) már most megnézhetjük, hogy mennyit áldozunk előlegfizetés címén. Az előlegben szereplő 5%-kal magasabb áfát ugyanis vevőként akkor is elbukjuk, ha az értékesítés csak 2006-ban történik meg.

A 2005 során még 25%-kal megfizetett előlegben szereplő Áfa akkor sem módosul, ha a termékértékesítés pillanatában már csak 20% lesz az Áfa kulcs. Az előleg számlázásának rendjéből következően az előleg nettó összegét kell levonni a termék nettó összegéből. Ezzel a magasabb összegű Áfa korai megfizetése veszteséget okozhat. A 2005. végén esedékes előleget szerencsésebb inkább 2006. első napjaiban megfizetni, hiszen így egy adott összegből (pl. 100 Ft-ból) kevesebb áfát fizethetünk (20 helyett 16-ot), vagyis több nettó előleget (80 helyett 84-et) vonnak le majd a „végszámlájában”. Végeredményként tehát Áfa takarítható meg.

Ne alkalmazza ezt a trükköt az az adózó, ahol az előleg megfizetésének késedelme szerződésszegést okoz. A problémát a számlázással kapcsolatban kialakult gyakorlat okozza, mert a jogszabály sajnos nem teljes körűen jeleníti meg az előleg<sup>21</sup> kezelésének pontos módszerét. Az előírások abban a tekintetben teljesen világosak, hogy az előleget teljesítésnek minősítik, ezzel a kötelezően „számlázandó”. Az értékesítést végző akkor jár el helyesen, ha a kapott előlegről a kézhezvétel (jóváírás) napjával számlát állít ki úgy, hogy a kapott összeget megbontja adóalapra és adóra.

A 2006. év során bekövetkezett teljesítést teljes értékében bele kell írni a számlába, nettó értékben, amelyből le kell vonni (vagyis negatív számként kell feltüntetni) a korábban a vevő által megfizetett és leszámlázott előlegek nettó összegét. A köznyelven csak „végszámlának” titulált bizonylaton ilyenkor a nettó előlegekkel csökkentett összeg lesz az adóalap. Jól megfigyelhető, hogy az előlegnek csupán a nettó összege kerül beszámításra, vagyis így fordulhat elő az, hogy a vevő több áfát fizetett meg, mint ami az értékesítés pillanatában indokolt lett volna. A rendszer azonban éppen ekkor működik szabályszerűen.

h) *Az ellenőrzési kiválasztás szempontrendszerére átvihető ÁFA követelés esetén*

Bármilyen adózási esemény az önadózás rendszerében csak akkor jelent követelményt, ha azt ellenőrzik. Néhány adónem esetében egészen sajátos az ellenőrzésre történő kiválasztás. Különösen igaz ez az általános forgalmi adóra. Itt ugyanis évekig (évtizedekig) el lehet kerülni az ellenőrzést, ha visszaigénylés helyett átvihető követelésbe történő helyezést alkalmazzák.

<sup>21</sup> Áfa tv.17. § (1)

A befizető pozíciót mutató bevallások esetében a levonásként érvényesített ÁFA összeg jogszerűségének ellenőrzésére – függetlenül attól, hogy mekkora a levonásba helyezett ÁFA – csak egyéb vizsgálatok, nem pedig kiutalás előtti ellenőrzés keretében. Az adott adózó ellenőrzésének valószínűsége ebben az esetben jóval kisebb, mint a kiutalás előtti ellenőrzéseknél. Következik ez az erőforrások elosztásával és egyéb ellenőrzések éves számával is. Magyarul: abban az esetben, amikor az a visszaigénylő pozíció csak átmeneti, egy adóellenőrzés megkockáztatása helyett célszerű átvihető követelést képezni, mivel az nem jelent visszaigénylést (az adófolyószámlán a bevallás nullás összeggel kerül fel). Ez a módszer nem azonos a visszaigénylés adófolyószámlán tartásával, hiszen ekkor is megtörténik a pénzügyi teljesítés, csupán kiutalás nélkül. A visszaigényelt (folyószámlán tartott) ÁFA pedig bizonyosan magasabb ellenőrzési kockázatot jelent, mint az átvihető követelés.

### i) *Önellenzés, mint klasszikus trükk*

Az adófizetés időpontjában a cégek vezetői rendszerint úgy tekintenek az államra, mint cégük tönkretevőjére. Hiszen a határidők sosem jönnek jókor, a szorító versenyben nehéz lélegzétvételnyi időt nyerni. Pedig az adóbefizetés határideje elhalasztható. Méghozzá legálisan és olcsón.

Az adózók által talán a leggyakrabban használt trükk egy adott befizendő adót tartalmazó bevallás csökkentett vagy „nullás” összegben való benyújtása majd később önellenzéssel való helyesbítése. A trükk kockázata világosan látható: az APEH rájön a bevallás valótlanságára és egy gyors ellenőrzéssel megakadályozza az önellenzést – azonban ritkán rendelkezik akkora intuícióval, hogy önmagától rátaláljon ezekre az adózókra. A kockázat ellenére azért is csábító lehetőség az adófizetés „olcsó” elhalasztása, hiszen az első önellenzésig csupán a késedelmi pótlék felét kell megfizetni, ami lényegében a jegybanki alapkamat.<sup>22</sup>

Az önellenzés bonyolult eljárás, számos nyilvántartás és bevallási nyomtatvány pontos vezetését és kitöltését igényli, ezért ne éljen ezzel a trükkel az, aki nem érzi magát kellően jártasnak az adózás rendjében. Az önellenzés akkor lesz helyesen elvégezve, ha a hiba feltárásakor a jogszabály szerint nyilvántartásba vétel történik, vagyis ún. „önellenzési kimutatás” készül. Ennek tartalmaznia kell az önellenzéssel feltárt adókülönbözet (adóalap és adóösszeg) bemutatását, a helyesbítés szöveges indoklását valamint az önellenzési pótlék számítását. Ilyen kimutatás hiányában az önellenzés hiányos, az adózót bírsággal lehet sújtani.

<sup>22</sup> Art. 168. § (3)

### j) *EVA alanyok kapcsolata az ÁFA-val*

Minden adóalanynak az EVA tv. által előírt belépési feltételei, egyéb azzal kapcsolatos különféle törvények (ÁFA tv., ART., SZJA stb.) előírásai és saját tevékenységének előző évi adataiból végzett számításai alapján lehet egyedileg eldönteni, hogy érdemes-e az EVA adóalanyiságot választani.

Elsősorban az olyan áfás vállalkozóknak érdemes ezt az adózási módszert választani, akiknek viszonylag kevés költségük van. Nem érdemes azoknak belépni, akik ÁFA fizetésére nem kötelezettek (tárgyi vagy alanyi mentes), az elkövetkező években nagy beruházást akar végrehajtani, a tevékenysége folyamán a felmerült áfás költséghányada 60%-nál magasabb és várhatóan az éves árbevétele meghaladja az előírt korlátot.<sup>23</sup>

Az EVA adózási forma egy ún. bevétel orientált fizetési mód, azaz nincs hatással az adófizetés nagyságára a felmerült költségek volumene, mivel a bruttó bevétel után kell fizetni a lineáris 15% adót. Az EVA alany adófizetési kötelezettségének nagysága attól is függ, hogy a szolgáltatást milyen ÁFA kulccsal számlázza ki.

### *Adókiátszás fogalma*

Hétköznapi értelemben az adókiátszás kifejezés könnyen összetéveszthető az adókikerüléssel. Az adókiátszás címszó alatt azokat az eseteket említhetjük, amikor már a Btk-ba ütköző cselekményekről van szó. Az adózók –, illetve „nem” adózók különféle, sokszor igazán furfangos ötlettel állnak elő, hogy a saját zsebüket megtöltsék az állam pénzén.

### a) *Számlagyár*

Bejegyzett, de valós gazdasági tevékenységet nem folytató vagy be sem jegyzett fantomcégek nevében kiállított számlák befogadói követnek el adócsalást<sup>24</sup> a fiktív számlák könyvelésbe állításával. Előfordul az is, hogy akár jól menő, valós gazdasági tevékenységet végző vállalkozó elcsábul és a könnyű (adómentes) kereset reményében néhány fiktív számlatömböt is „forgalomba hoz”. Az ilyen hamis számlák felderítése a legnehezebb, hiszen a vállalkozás működik, adót is bevall, befizet stb. Általánosságban fogalmazva fiktív az a számla, amely formailag megfelelő, azonban lényeges tartalmi hiányosságai vannak. Nem valós számlának minősül az a számla, amely valótlan adatokat tartalmaz az általa dokumentált gazdasági eseményre illetve az abban részt vevő felekre.

<sup>23</sup> EVA tv. 2. § (4) a, b.

<sup>24</sup> Btk. 310. § (1)

**b) A számlakibocsátó nem adóalany**

Az ÁFA tv. 4. § (1) bekezdése szerint az adóalanyiság feltétele a saját néven folytatott gazdasági tevékenység. Fentiek miatt a számlakibocsátó minősítése attól függ, hogy természetes személyről, jogi személyről vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságról van-e szó. Természetes személy saját nevében folytatott gazdasági tevékenysége alapján minősül adóalanynak. Az adóköteles tevékenységet folytató, de bejelentési kötelezettségét elmulasztó, adószámmal nem rendelkező magánszemély nem minősül adóalanynak, tehát az általa kibocsátott számla nem jogszerűen kiállított számla, erre adólevonási jog nem alapítható (Legfelsőbb Bíróság Kfv. II. 28.196/1995/4. számú ítélete). Gazdasági társaság csak a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. Törvény 10 §-ban foglaltak szerint alapítható. Ebből következően a számlakibocsátóként feltüntetett társaság adóalanyisága a Gt. szabályai és a cégbírósi nyilvántartás adatai alapján bírálható el. Mindezek figyelembevételével nem minősül adóalany a magát társaságként feltüntető számlakibocsátó, ha

- a cégbírósághoz bejegyzési kérelmet nem nyújtott be
- attól az időponttól kezdve, hogy a bejegyzési kérelmét jogerősen elutasították, a cégeljárást jogerős végzéssel megszüntették.

Ezekben az esetekben ugyanis a társaság saját nevében nem szerezhethet jogokat és nem vállalhat kötelezettségeket. Külön figyelmet érdemel az az eset, amikor a cég azért fiktív, mert a cégbejegyzése hamis vagy lopott okiratok alapján került rá sor. Ebben az esetben a fiktív számlakibocsátás ténye adóhatósági eszközökkel nem tárható fel. Így ha a vevő az üzlet körülményeit figyelembe véve kellő körültekintéssel járt el, nem vitatható el tőle az ÁFA levonási jog az eladó olyan mulasztása címén, amelyről a vevőnek tudomása sem lehetett.<sup>25</sup>

A gazdasági esemény fiktív, ha

- a számlán szereplő felek között egyáltalán nem jött létre gazdasági esemény<sup>26</sup> (Legfelsőbb Bíróság Kfv. II.27.835/1995/5.sz. ítélete).
- A felek között létrejött szerződés semmis (színlelt, jogszabályba ütköző) (Legfelsőbb Bíróság Kfv. I.28.193/1995/6.sz. ítélete)
- A számlán szereplő gazdasági eseményhez képest a valóságban más esemény jött létre. Ebben az esetben indokolt a szerződések valós gazdasági tartalom alapján történő vizsgálata. Az adójogi következményeket a valós tartalom alapján kell levonni.
- A gazdasági esemény nem a számlán feltüntetett személyek közt jött létre. A gazdasági esemény megtörtént, de a gazdasági eseményről kiállított számlán feltüntetett kibocsátó bizonyítottan nem állt üzleti kapcsolatban a számla

<sup>25</sup> ÁFA tv. 44. § (5)

<sup>26</sup> ÁFA tv. 6-12. §

címzettjével. Ebben az esetben a számlát olyan ismeretlen személy állította ki, aki más nevében jogtalanul kötött szerződést, tehát hiányzik az adóalanyiség egyik feltétele, a saját nevében folytatott gazdasági tevékenység (Legfelsőbb Bíróság Kfv. I.27.833/1995/6.sz. ítélete).

Jelen esetben az adóhatóságnak kiterjedt bizonyítási eljárást kell lefolytatnia arra vonatkozóan, hogy a vevőnél történt-e jogosulatlan visszaigénylés, vagy a szállítónál bevétel- és adóeltitkolás. Az eddigi gyakorlat során több esetben előfordult a vevő adólevonási jogának korlátozása amiatt, hogy a vizsgálat időszakában a számlát kibocsátó cég már nem volt fellelhető. Kizárólag azért, mert a számla kibocsátója – aki, amely egyébként a jogszabály szerint adóalany – az ellenőrzés időszakában nem található, a vevő adólevonási joga nem vitatható.”

### c) Üzemanyagügy

Az előbbi család forgatókönyve azzal fűszerezve, hogy üzemanyag-forgalmazó cégek nevében állítottak ki hamis üzemanyagszámlákat (fuvarozó vállalkozások részére) méghozzá az eredetihez megszólalásig hasonló formátumban. A MOL-számlák hamisításához legyártattak a valódihoz teljesen hasonló számlanyomtatványokat.<sup>27</sup>

Az írásom az adózásban rejlő lehetőségek, furfangok, trükkök és csalások előfordulásának eseteit illetve azoknak egy nagyon kis szeletét mutatja be, hiszen a magyar adórendszer igen összetett és világviszonylatban is bonyolult. Évente, de előfordul, hogy évközben is változnak a jogszabályok, rendeletek – mint például 2005-ben is, mikor a társadalom nyomására az egekbe szökő benzinárakat az ÁFA év közbeni csökkentésével próbálták egy picit visszafogni. A személyi jövedelemadó bevallása évről-évre bonyolultabb, körülményesebb. képzett könyvelők és adószakértők – sőt APEH-es dolgozók – is egyre nehezebben ismerik ki magukat az állandóan mozgásban levő jogszabályok tengerén. A módosítások igyekeznek utolérni a legendás magyar leleményességet, melyet az adózás csökkentése illetve minimalizálása és legrosszabb esetben teljes elkerülése érdekében fejtünk ki. Ha sikerül egy-egy kiskaput becsukni, szinte rögtön támad helyette egy másik. Ám a jogalkotó dolga nehéz, mert ő maga is nehezen boldogul a töméntelen szabály, előírás rengetegében – így fordulhat elő, hogy jogszabályok egymásnak ellentmondó utasításait kell(ene) figyelembe venni. A törvények sokszor utalnak egymásra meghatározások tekintetében, mégis a szövegből gyakran következtelenségek sülnek ki. Akad olyan is, hogy az Alkotmánybírósághoz kell fordulni egy-egy értelmezési problémával. Az adójog igen bonyolult, de érdeklődéssel, tanulással sok valóban érdekes és hasznos dolgot

<sup>27</sup> Lásd a mellékletet.

lehet leszűrni belőle és nem utolsósorban, amit nyerünk vele, az nemcsak a fejünkbe, de a zsebünkbe megy.

### Irodalomjegyzék

- Ilonka Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
- Ékes Ildikó: *Ékes Ildikó: A gazdaság árnyéka avagy a rejtett gazdaság*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
- Gábor Attila: *Általános forgalmi adó ellenőrzése (Önellenzés) 1992-1997*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1998.
- Fürst Judit: *Adómentő: kedvezmények, mentességek, legális adótrükkök*. Korona Kft., Budapest, 1992.
- Lomnici Zoltán: *Az adóhatározatok bírósági felülvizsgálata*. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- Lomnici Zoltán: *Pénzügyi ítélkezés*. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2001.
- Pénzely Márta: *Áfa-kalauz*. Novorg Kiadó, Budapest, 1998.
- Földes Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- Erdős Éva – Fekete Zoltán – Molnár Valéria: *Pénzügyi jog igazságügyi ügyintéző szakos hallgatók részére*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2004.
- Tétényi Veronika: *Pénzügyi és vállalkozásfinanszírozási ismeretek*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 1997.

## **A FAKTORING JOGVISZONNYAL KAPCSOLATOS TÖRVÉNYI KEZESSÉG ELÉVÜLÉSÉNEK PROBLEMATIKÁJA**

**NAGY ZOLTÁN\***

A magyar bírói gyakorlat az elmúlt években szembesült a mellékkötelezettségek elévülésének problémájával, amelynek szabályozatlansága, a polgári jogi szabályozás hiányossága miatt több peres eljárás indult. Jelen tanulmány a probléma felvetésén túl a megoldási javaslatokat is taglalja, amely a bírói gyakorlat során 2005-re kicsiszolódott a hazai jogban. Ahhoz azonban, hogy a problémát körbe járjuk a factoring szabályozást kell elemeznünk a közjog és magánjog területén egyaránt, eljutva az engedményezés szabályrendszerén keresztül a kezesi felelősség kérdésköréig.

### **1. A factoring közjogi és magánjogi szabályai**

A factoring definíciója a közjog területén található, míg a mögöttes szabályozást a Polgári Törvénykönyv kötelmi jogi szabályai között találjuk meg. Fontos kiemelni, hogy a közjogi és a magánjogi besorolása a factoring ügyletnek eltér, ezért mindkét szabályozást elemezni kell.

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény a pénzkölcsön fogalmán belül különíti el a factoringot, mint a kölcsön egyik speciális típusát.<sup>1</sup> A közjogi szabályozás tehát a factoringot pénzkölcsönnyújtásnak tekintti, amely követelésnek a megvásárlása, megelőlegezése, valamint leszámítása útján valósul meg (az adós kockázatának átvállalásával vagy anélkül), függetlenül attól, hogy a követelés esedékességének nyilvántartását és a kintlévőségek beszedését ki végzi.

A közjogi szabályozást az indokolja, hogy a factoring tevékenység üzletszerű végzése engedélyköteles tevékenység és csak kizárólag a pénzügyi szolgáltatásokra szakosodott pénzügyi intézmények (hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások) végezhetik, továbbá a tevékenység végzése is szigorú folyamatos ellenőrzés alatt áll a Felügyelet (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) által.

---

\* DR. NAGY ZOLTÁN  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (rövidítése: Hpt.), 2. sz. melléklet 10.2.b. pontja



Ezzel szemben a magánjog területén a Polgári Törvényben nem találjuk a faktoring szerződést a nevesített szerződéstípusok között, azaz magánjogi szabályozás értelmében a faktoring szerződést atipikus szerződésnek kell tekintenünk.<sup>2</sup> Nem sorolható tehát a faktoring szerződés, mint atipikus szerződés a bank- és hitelviszonyok szabályai körébe, nem tekinthető sem bankhitelszerződésnek, sem kölcsönszerződésnek.

A polgári jogi szabályozás a bankhitelszerződést olyan szerződésnek tekintti, amelynek során a pénzügyi intézmény kötelezettséget vállal arra, hogy a hitelszerződésben meghatározott keretben kölcsönszerződéseket fog kötni, vagy egyéb hitelműveletet fog végezni.<sup>3</sup> Ez még nem jelenti a közjogi és magánjogi szabályozás konfliktusát, de ha megnézzük a kölcsönszerződés fogalmát látjuk, hogy magánjogi értelemben a faktoring nem bankkölcsönügylet.

A bankkölcsönszerződés alapján a pénzügyi intézmény vagy más hitelező köteles meghatározott pénzösszeget az adós rendelkezésére bocsátani, az adós pedig köteles a kölcsön összegét a szerződés szerint visszafizetni.<sup>4</sup> A faktoring szerződés más jogviszonyt takar, ugyanis a jogviszony a faktor (engedményes) és a jogosult (engedményező) ügyfél között létrejött hárompólusú jogviszony, amelynek lényege a követelés átruházása.<sup>5</sup> Kereskedelmi ügyletekből, szállítási szerződésekből eredő követelések átruházásaként illetve engedményezésként fogja fel az UNIDROIT a nemzetközi követelés-vételről szóló egyezmény is a faktoring ügyletet, amely alapján a faktornak el kell látnia a szállító finanszírozását, előleg folyósítását, a követelésekkel kapcsolatos nyilvántartási feladatokat illetve az adósok fizetési késedelme elleni „védelmet”.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Földes Gábor: *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 326. o.

<sup>3</sup> Gellért György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázat*. 2. rész. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 1739. o.

<sup>4</sup> Gellért György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázat...* 1740. o.

<sup>5</sup> Barta – Fazekas – Harsányi – Miskolczi – Osváth – Újváriné: *Egyes kereskedelmi szerződések*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2000, 248. o.

<sup>6</sup> Barta – Fazekas – Harsányi – Miskolczi – Osváth – Újváriné: *Egyes kereskedelmi szerződések...* 247. o. Az 1997. évi LXXXV. törvény a nemzetközi követelés – vételről szóló, Ottavában, 1988. május 28-án kelt UNIDROIT Egyezmény kihirdetéséről. A törvény 1. cikkének 2. pontja pontosan meghatározza a faktoring , a „követelés-vételi szerződés” feltételeit: „2. Az Egyezmény alkalmazásában „követelés-vételi szerződés” az a szerződés, amelyet egyik fél (a szállító) a másik szerződő féllel (faktor) köt, és amelynek alapján

- a) a szállító a faktorra engedményezi vagy engedményezni fogja az olyan adásvételi szerződésből keletkezett kinnlévősegeit, amelyek a szállító és vevői (adósai) által kötött szerződésekből erednek, ha ezek nem olyan szerződések, amelyeknek tárgyát az adós személyes, családi vagy háztartási használat céljából szerezte meg,
- b) a faktornak az alábbiak közül két tevékenységet el kell látnia:
  - a szállító megelőlegezése, ideértve kölcsönöket és előleg folyósítását,
  - kinnlévősegekkel kapcsolatos számlavezetés (könyvelés),

Megállapíthatjuk tehát, hogy magánjogi értelemben az engedményezés szabályai irányadóak a faktoring szerződésre. Ki kell emelnünk, azonban, hogy az engedményezés mögöttes szabálya a faktoringnak, de a faktoring szerződés ettől lényegesen szélesebb, a szerződő felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat foglal magában. A szabályozás anomáliáit az új Polgári Törvénykönyv kodifikációjánál is érzékelték a szerkesztésben résztvevő szakemberek.

Az üzleti élet változása új igényeket támasztott, és egyben kialakított a hatályos polgári jogi szabályozásban új szerződéstípusokat, mint például a lízing, a faktoring, franchise.<sup>7</sup> Ezek nevesített szerződéstípusként való szabályozása a kereskedelmi magánjogba, a Polgári Törvénykönyvbe való illesztése sajnos a kodifikáció során elmarad.

A szerződés megszűnésének egyes esetei között kerül szabályozásra a Polgári Törvénykönyvben az engedményezés, mint a követelésnek az átruházása szerződés útján, (Korábbi jogunk az 1930-as években hitelezők közötti követelés átruházásáról beszél, azaz az engedményezés a követelés átruházása eddigi hitelezőről az új hitelezőre.)<sup>8</sup> A jelenlegi jogi szabályozás az engedményezést az engedményező (az eredeti jogosult) és az engedményes (az új jogosult) szerződéseként szabályozza, amely szerződés keretében az eredeti jogosult követelését másra, az új jogosultra ruházza.<sup>9</sup>

Az új jogi Polgári Törvénykönyv koncepciója az engedményezés fogalmi kereteit alkalmassá kívánja tenni a gazdasági élet új jelenségeinek a kezelésére, így az engedményezés szabályozását kiegészíti illetve alkalmassá teszi ezen funkciók kielégítésére.<sup>10</sup> Három területen kíván változtatni a jogalkotó. A faktoring szerződés feltételeit az engedményezés szabályrendszerébe kívánja illeszteni, továbbá új jogi megoldásokat dolgoz ki a szerződésengedményezésre és a biztosítéki (fiduciárius) engedményezésre vonatkozóan. A koncepció sajnos nem részletezi, hogy ezen a területen milyen új szabályokat kíván életbe léptetni.

- 
- kinnlévőségek beszedése,
  - védelem az adós fizetési késedelme vagy mulasztása esetére...

A kinnlévőségek engedményezéséről az adósokat értesíteni kell.”

<sup>7</sup> Vékás Lajos: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései*. HVG-ORAC Kft, Budapest, 2001, 56. o.

<sup>8</sup> Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1933, 122. o.

<sup>9</sup> Petrik Ferenc: *A szerződések joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 324. o.

<sup>10</sup> 1003/2003. (I. 25) Korm. hat. az új Polgári Törvénykönyv koncepciójáról és tematikájáról (rövidítése: Ptk. koncepciója), *Magyar Közlöny*, 2003. évi 8. szám, 100-101. o.

## 2. Az engedményező felelőssége az engedményezett követelésért

A Polgári Törvénykönyv szabályozása alapján az engedményezőt felelősség terheli az engedményezett követeléséért, mégpedig kezesi felelősség főszabályként.<sup>11</sup> Kivételes eset a felelősség kizárása, illetve a bizonytalan követelés esete, amikor nem terheli felelősség az engedményezőt. Így a faktoring esetén is megkülönböztetünk „visszkeresetes” és „visszkereset nélküli” faktoringot. A banki gyakorlat az előbbit részesíti előnyben az ügylet kockázatának mérséklése miatt, hiszen egyéb biztosíték – az ügylet jellegéből adódóan, külön kikötés hiányában –, nem áll rendelkezésre a faktor cég számára. A visszkeresetes faktoring esetében viszont a felelősség nem csak az adóst, hanem az engedményezőt is terheli.

A második világháború előtti jogunk is ismerte az engedményező felelősségét, „szavatosságát”, amely azonban nem kezesi felelősséget jelentett, tehát a jelenlegi szabályozás szigorúbb a felelősség kérdésében.<sup>12</sup> Korábbi jogunk is különbséget tett aszerint, hogy ellenérték fejében vagy ingyenesen történt az engedményezés. Az ellenérték fejében történő engedményezés esetén a felelősség addig az ellenértékig terjedt, amit a követelésért kapott az engedményező, ez pedig a követelés fennállásáért és behajthatóságáért való felelősséget jelentette. Ingyenes engedményezés esetén kártérítési felelősség terhelte az engedményezőt. Jelenlegi jogi szabályozásunk az ingyenes engedményezést hasonló felelősségi alakzatként kezeli, míg az ellenérték fejében történő engedményezésre már szigorúbb, kezesi felelősséget határoz meg. Ki kell emelnünk, hogy egyre több probléma merül fel az alapjogviszonnyal kapcsolatban a faktoring szerződések területén, így véleményem szerint a faktoring széleskörű elterjedését segítené elő ha többek között a jelenlegi szabályozásban rögzített egyszerű kezességet készfizető kezességre szigorítaná a jogalkotó.

A faktoring tevékenység a 2000-2005-ös években elsősorban az építőiparban terjedt el, illetve a nagy áruházak beszállítóinak forgóeszköz finanszírozására szolgál. Ezekben az esetekben az alapjogviszonnyal illetve az alapjogviszonyban résztvevő engedményező szerződészerű magatartásának különösen nagy jelentősége van. A felmerülő, alapjogviszonnyal kapcsolatos polgári jogi igények, jogviták, „zavarólag” hatnak a faktoráló társaság és az adós viszonyában. Az egyszerű kezességnél ugyan nem kizárt az együttes perelési jog, azaz a jelenlegi szabályozás lehetővé teszi, hogy a kezes és az adós együttes perlésre kerüljön, de a behajtási elsőbbség az adósnál érvényesül.

Az egyszerű kezes felelőssége csak „mögöttes” felelősség. Ezt a problémát feloldaná a készfizető kezesség intézménye, amely felgyorsítaná a faktor

<sup>11</sup> 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.), 330 § (1) bek.

<sup>12</sup> Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlata...* 126. o.

cég (engedményes) igényérvényesítését, visszakövetelhetné a követelés ellenértékét az engedményezőtől, aki az alapjogviszonyból eredő jogait az adóssal szemben közvetlenül érvényesíthetné. A készfizető kezesség előnyösebb lenne a faktor cég számára. Először is nem kellene az alapjogviszonnyal kapcsolatos jogvitában részt vennie, ahol az adós érvényesítheti azokat az igényeket, amelyeket az engedményezővel szemben érvényesíthetne, így a faktoráló cég olyan jogvitában kényszerül részt venni, ahol nem áll számára rendelkezésre sem elég bizonyíték, sem elég szakmai felkészültség a jogvita „megvívására”. Másodsorban az engedményező nem biztos, hogy érdekelt az alapjogviszonnyal kapcsolatos jogvita mielőbbi lezárásában, hiszen ha beáll az alapjogviszonnyal kapcsolatos felelőssége, akkor a törvényi kezesség alapján a követelésért kapott ellenértéket vissza kell fizetnie.

### 3. Az idő múlása, az elévülés problematikája a törvényi kezességnél

Az elévülés intézményének a szabályozásánál nem találunk rendelkezéseket a szerződést biztosító mellékkötelezettségekkel (zálogjog, bankgarancia, kezesség stb.) kapcsolatban, a hatályos Polgári Törvénykönyv csak a mellékkövetelések (kamat, bánatpénz stb.) elévüléséről ejt szót. Ezt tekinthetjük úgy is, hogy a jogalkotó egyértelműnek tekinti a mellékkötelezettségek elévülését és nem kívánta ezt külön szabályozni, azonban az ezzel kapcsolatos peres ügyek „fejtörést” okoztak a bíróságok számára olyannyira, hogy az ítéletáblai döntések mellett a Legfelsőbb Bírósági Polgári Kollégiumának Tanácselnöki Értekezlete is foglalkozott a problémával, illetve egyedi ügy kapcsán is hozott döntést a Legfelsőbb Bíróság, elvi bírósági határozat formájában.<sup>13</sup>

A hatályos polgári jogi szabályozásban csak egyetlen utalást találunk a mellékkötelezettségekkel kapcsolatban, mégpedig a kézizálogból való kielégítés elévülésére vonatkozó szabályozást.<sup>14</sup> A Polgári Törvénykönyv magyarázata tér ki a mellékkövetelések elévülésének szabályainál a mellékkötelezettségek elévülésére, mintegy analóg módon alkalmazva a mellékkövetelések elévülési

<sup>13</sup> A bírói gyakorlatban a konszervatív felelősséggel kapcsolatban merült fel a mögöttes felelőssel szembeni igény elévülése, de a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 2005. október 12. napján megtartott Tanácselnöki Értekezlete a mögöttes felelősség más eseteire kiterjedően alakította ki az álláspontját. (*Bírósági Határozatok*. 2006/1. szám, HVG-ORAC Kft., Budapest 2006. 78-79. o.) Az ügyben egyedi döntés is született a Fővárosi Ítéletáblán 16. G.f. 40 039/2005./7. szám alatt az ÁPV Rt-nek az 1990. évi VII. törvény 12 § (2) bek. és az 1992. évi LIV. Törvény 53 § (1) bek. alapján fennálló törvényi kezességének elévülésére. Továbbá a Legfelsőbb Bíróság elvi bírósági határozatot is hozott az ügyben EBH 2005.1217. szám alatt

<sup>14</sup> 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári törvényéről (Ptk.) 324 § (3) bek. „A követelés elévülése az azt biztosító kézizálogból való kielégítést nem akadályozza.”

szabályait a mellékkötelezettségekre.<sup>15</sup> A mellékkövetelések elévülésénél a törvényi szabályok és a magyarázat kettős felfogást taglal. Részben kimondják, hogy a mellékkövetelések a főkövetelésekkel szoros gazdasági egységet alkotnak, azaz elévülésük a főkövetelés elévüléstől függ, így önálló elévülésről nem beszélhetünk.<sup>16</sup> Ha azonban a mellékkövetelés a főkötelezettségtől külön válik (pl. óvadék) abban az esetben az elévülése is önálló lesz, azaz a főkövetelés elévülésétől függetlenül, így a főkövetelés elévülése esetén is kielégítést kereshet a jogosult az óvadékból. A Ptk. utal rá, hogy a járulékos jelleg megszűnése azt is eredményezheti, hogy a mellékkövetelés önállóan elévül, de a főkövetelés nem. A mellékkötelezettségeknél azonban sem a Ptk. sem a magyarázat nem ad számunkra megnyugtató választ, mégpedig azért, mert vélhetően nem ismeri el a mellékkötelezettségek önálló elévülését. A járulékos jelleget erősíti a magyarázat visszautalva az eseti döntésekre, amikor kimondja, hogy a követelés elévülése megszünteti az azt biztosító jelzálogjogot, illetve az elévült követelés bírósági úton nem érvényesíthető a kezessel szemben sem.<sup>17</sup> Kivételes szabályként kell értelmeznünk a Ptk. kézirátokra vonatkozó szabályát, amelyből nem vezethető le a mellékkötelezettségek önálló elévülése, a Ptk. csak a kielégítési jogra vonatkozó speciális szabályt ad.

A jogalkalmazás, az eseti bírói döntések ellentmondó álláspontra helyezkedtek. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja, hogy nem elfogadható a mellékkötelezettségek önálló elévülése, így kezesség esetén sem beszélhetünk erről. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság álláspontja, hogy feltételhez kötötten de el kell ismernie a mögöttes felelősök, így a kezesi felelősség önálló elévülésének a lehetőségét. Mindenesetre érdemes megvizsgálni az eseti döntésekben is a pro és kontra érveket, mivel ezek segíthetik a jogalkotást abban, hogy jogszabályi szinten is tisztázza a kérdést. Tekintsük tehát át a törvényi kezességvállalás önálló elévülése mellett szóló érveket az eseti döntések alapján.<sup>18</sup>

A mellékkötelezettségek önálló elévülése mellett érvelők a járulékoság eltérő értelmezéséből vezetik le logikailag álláspontjukat. A járulékoság értelmezésére a Polgári Törvénykönyv határozott iránymutatást ad a kezességről szóló részében.<sup>19</sup> A járulékoságot a kezesség tekintetében szélesebb jogosít-

<sup>15</sup> Gellért György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázat...* 1051-1052. o.

<sup>16</sup> *Uo.* 1052. o.

<sup>17</sup> *Uo.*

<sup>18</sup> Fővárosi Ítéltábla 16. G.f. 40.039/2005/7. számú eseti döntése és az ezzel kapcsolatos beadványok tartalmazzák többek között a pro és kontra érveket egyaránt. Továbbá eseti döntés a Fővárosi Bíróság 32. G. 40.479/2004./10. számú nem jogerős ítélete

<sup>19</sup> Ptk. 273 § (1)-(3) bek. A járulékoság négy eleme ragadható meg a törvény alapján:

- a kezes kötelezettsége az eredeti adós kötelezettségéhez igazodik,
- érvényesítheti a kezes az eredeti adós kifogásait,
- a kezes kötelezettsége nem válhat terhesebbé mint amilyen elvállalásakor volt,

ványként fogják fel az ellentábor képviselői, mégpedig a „kifogásolási többlet-jogok” oldaláról közelítve. Véleményük szerint a kezes hivatkozhat arra, hogy a követelés a kötelezettel szemben elévült, illetve előadhatja saját elévülési kifogását. A felfogás alapján a kezeset az alábbi kifogások illetik meg:<sup>20</sup>

- hivatkozhat elévülési kifogásra saját jogán, mint bármely más egyidejű kötelezett;
- hivatkozhat elévülési kifogásra a főkötelezett jogán;
- hivatkozhat a sortartásra is.

A kifogásolási jogból levezethetőnek tekinti ez a felfogás a kezesrel szembeni jogosulti követelés önálló elévülést, azaz lehetségesnek tekinti azt az esetet, amikor a követelés a kezesrel szemben elévült, de főkötelezettel szemben nem. Ez a felfogás azonban véleményem szerint több jogi problémát is felvet. A egyik az igényérvényesítéssel kapcsolatos. Ha elfogadjuk a kezesrel szembeni igény önálló elévülésének a lehetőségét, akkor azzal kell számolnunk, hogy a kötelezettel szembeni igényérvényesítés automatikusan nem szakítja meg a kezesi kötelezettség elévülését, azaz külön kezeshez intézett jognyilatkozat nélkül elévülhetne a kezesrel szembeni igény.

Ez az elképzelés a jogosulti igényérvényesítést, mint kötelezettséget és nem mint jogot fogja fel elsősorban, másrészt nem számol azzal az esettel, hogy a jogosult és kötelezett közötti jogviszonyban módosulás következhet be, mint például a fizetési halasztás, amely haladék a jogosult oldalán az igényérvényesítésre is, azaz nem kerül sor az elévülés intézményére. Ebben az esetben ha nem intéztek jognyilatkozatot a kezeshez, a jogosult az elévülés problémájával nézne szembe, és szűkülne a szerződésbiztosító mellékkötelezettségek köre. Az érvelés elfogadása esetén nem csak a kezességnél szembesülnénk az elévüléssel, hanem a zálogjognál illetve a többi mellékkötelezettségnél egyaránt, ami véleményem szerint ellentmond polgári jogi jogintézmény céljának. További probléma, hogy a jogosultnak választási, döntési jogát korlátozná az önálló elévülés szabálya, illetve esetlegesen a mellékkötelezettek is nehezebb helyzetbe hozhatná.

Előfordulhat ugyanis, hogy a jogosult csak elsődlegesen a kötelezettel szemben kíván igényt érvényesíteni és csak ennek sikertelensége esetén fordulna igényrel a kezes ellen. Ez a joga fennáll, de ha elfogadjuk a fenti érvelést egy elhúzódó jogvitával és a kezesrel szembeni igény nem érvényesítésével a kezes-ség elévülését kockáztatná. A jogosulti jog így „jogérvényesítési kötelezettség-gé” válna.

---

bírósági úton nem érvényesíthető követelés kezesével szemben a követelést bírósági úton nem lehet érvényesíteni

<sup>20</sup> Köteles Ügyvédi Iroda 32.G.40.479/2004. sz. ügyben benyújtott fellebbezési ellenkérelemben közölt álláspont 2005. május 4. 6. o.

A problémával összefüggésben már eseti döntések születtek, amelyek a probléma feloldására adnak iránymutatást. Volt olyan eseti, nem jogerős bírósági döntés, amely részlegesen elismerte a kezesség önálló elévülésének a lehetőségét, akként, hogy ha a törvényi kezesi felelősség beáll a kezessel szemben és megnyílik az igényérvényesítési jog.<sup>21</sup> A Polgári Törvénykönyv rendelkezései szerint az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé válik.<sup>22</sup> Ez az esedékesség, az álláspont szerint megnyitja az igényérvényesítési jogot a kezessel szemben is, azaz az elévülés intézménye önállóan érvényesülhet a jogosult és a kezes viszonyában egyaránt.

A Fővárosi Ítéltábla eseti döntésében ezzel a felfogással szemben foglalt állást és kimondta, hogy a kezesi kötelezettség önálló elévüléséről nem lehet szó.<sup>23</sup> Az ítéltáblai döntés a jogi érvelést a kezesség járulékos jellegéből vezeti le, azaz kimondja, hogy a járulékos jelleg folytán a kezessel szemben a kötelezettség érvényesíthetőségét a főkötelezettség érvényesíthetősége, határozza meg.

Kifejti az eseti döntés, hogy a követelés esedékességének időpontjában a jogosultnak nemcsak a kötelezettel, hanem a kezessel szemben is megnyílik az igényérvényesítési joga, de az együttes igényérvényesítés jogosultság és nem kötelezettség.<sup>24</sup> Mindebből következik, hogy a főkövetelés elévülésének megszakadása kihat a kezes kötelezettségére is, még abban az esetben is ha, a megszakadást kiváltó jogcselekmények a kezessel szemben nem kerültek alkalmazásra. A kezessel szembeni követelés mindaddig nem évülhet el, amíg a főkötelezettel szembeni követelés elévülése nem következett be, így a kezes kötelezettsége osztozik járulékos jellegénél fogva a főkötelezettség jogi sorsában. Véleményem szerint a fentebb kifejtettek miatt ez a legpontosabb és leghelyesebb álláspont az ügyben, mivel ettől eltérő álláspont a korábban leírt érvelés miatt gyengíthetné a mellékkötelezettség jogintézményét és a jogintézmény célját. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja kevésbé szigorú az ítéltáblai állásponthoz képest.<sup>25</sup>

A Legfelsőbb Bíróság kimondja, hogy a jogosultnak a főadóssal szemben és a mögöttes felelőssel szemben fennálló követelése azonos, ezért a jogosult és a mögöttes felelős viszonylatában is akkor kezdődik az elévülés, amikor a főadósnak a jogosult felé teljesítenie kell. A kezességnek nem a járulékos jellegéből indul ki ez a felfogás, hanem a követelés jogcímének és magának a követelésnek az azonosságából. Kifejti a Legfelsőbb Bíróság, hogy a jogosult a fő-

<sup>21</sup> A Fővárosi Bíróság 32.G.40.479/2004/10.sz. ítélete (2004. december 02.) 4. o.

<sup>22</sup> Ptk. 326. §. (1) bek.

<sup>23</sup> Fővárosi Ítéltábla 16. G.f. 40.039/2005/7.szám alatti jogerős eseti döntése

<sup>24</sup> Ptk. 274. § (1) bek-e lehetővé teszi a kötelezett és a kezes együttes perlését.

<sup>25</sup> A Legfelsőbb Bíróság a korábban említett Tanácselnöki Értekezlet mellett az EBH.2005.1217. számú döntésében fejt ki még álláspontját

adóستól és a mögöttes felelőستől ugyanazt a szolgáltatást ugyanazon jogcímen követeli, tehát annak ellenére, hogy a főkötelezett és a kezes személye eltér, a két követelés azonos. A követelés azonosságából következik, hogy a teljesítés időpontjának, és esedékességének is azonosnak kell lennie. Ezzel az állásponttal gyakorlatilag elismeri a kezesség, illetve a mögöttes felelősök, mellékkötelezettek viszonyában az önálló elévülés lehetőségét, azonban egy kiegészítő szabállyal feltételhez köti a jogintézmény érvényesülését. Kimondja tehát az elvi bírósági határozat, hogy a mögöttes felelőssel szemben a követelés elévülése mindaddig nyugszik, amíg fennáll a reális lehetősége annak, hogy a követelés a főkötelezettől behajtható.<sup>26</sup> Tehát a követelés elévülése nem azonos módon folyik le, fejeződik be a mögöttes felelős és a főadós vonatkozásában. Az álláspont a kérdést a jogosulti oldalról vizsgálja, és kimondja, hogy a jogosulttól nem várható el, hogy a mögöttes felelős személlyel szemben addig igényt érvényesítsen, míg az a teljesítést megtagadhatja, hiszen a behajthatatlanság esetére a mögöttes felelős általi teljesítés elmaradását nem lehet vélelmezni, ennek hiányában pedig felesleges a perlés.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja, véleményem szerint helytelen és több kérdést nyitva hagy, generálva újabb jogvitákat és továbbra is bizonytalanságban hagyva a polgári jogviszony alanyait. Az egyik kérdés a „a behajthatatlanság reális lehetőségének” értelmezése.<sup>27</sup> Erre vonatkozóan nem ad határozott iránymutatást az állásfoglalás, sőt az elvi bírósági határozatban maga a Legfelsőbb Bíróság is elismeri, hogy nem lehet elvi éllel, egységesen megállapítani, hogy egy hitelező mikor van abban a helyzetben, hogy egyértelműen megállapíthatja, az eredeti adós vagyona követelését nem fedezi. Különösen igaz ez a felszámolási eljárás esetén, ahol lehet, hogy a felszámolási eljárás során készített közben-ső mérleg, de lehet hogy a felszámolást lezáró mérleg lesz erre irányadó. Az állásfoglalás ezt mérlegelés tárgyává teszi. Ugyanakkor ennek ellentmondó bírósági gyakorlat is van, amely már a kezességgel összefüggésben megállapította, hogy a felszámolási eljárás megindulása, az adós felszámolási eljárás alá kerülése önmagában véve igazolja a behajthatatlanság tényét. Tehát mit is tekintünk a behajthatatlanság reális lehetőségének? Mikortól tekinthető a követelés behajthatatlannak?

A követelés behajthatatlanságára, illetve a kezesi felelősségre vonatkozóan születtek eseti döntések, így a Legfelsőbb Bíróság korábban rámutatott

<sup>26</sup> Az elévülés nyugvásáról a Ptk. 326. §. (2) bek. rendelkezik. Amennyiben a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni követelését, az akadály megszűnésétől számított egy éven belül – egyéves vagy ennél rövidebb elévülési idő esetében pedig három hónapon belül – a követelés akkor is érvényesíthető, ha az elévülési idő már eltelt, vagy egy évnél, illetve három hónaptól kevesebb van hátra.

<sup>27</sup> EBH. 2005.1217.sz. Legfelsőbb Bírósági határozat.



arra, hogy a tartozás behajthatatlanságát nemcsak a végrehajtási eljárás sikertelenségével, hanem oly módon is bizonyítani lehet, hogy az adós ellen indult felszámolási eljárásban a követelés behajtására nem áll rendelkezésre kellő fedezet.<sup>28</sup> Ugyanezen jogeset rámutat arra, hogy az állandósult bírói gyakorlat szerint a követelést akkor is behajthatatlannak kell tekinteni, ha a körülmények ismeretében annak behajtása időben aránytalanul elhúzódik. (Az idézett jogesetben 7 évig nem jutott hozzá a követeléshez a jogosult, amely körülményt úgy értékelte a bíróság, hogy a követelés behajthatatlan.) Tehát a fizetéseképtelenség mellett az időmúlás is megalapozza a követelés behajthatatlanságát. Erre az esetre kitér a Ptk. magyarázata is, amely kimondja, hogy a behajthatatlanság abban az esetben is megállapítható, ha a tényleges behajtás üteme mellett a jogosult az érdekei súlyos sérelmével juthatna kielégítéshez.<sup>29</sup>

A másik probléma, hogy a Legfelsőbb Bíróság álláspontja nem ad választ teljes mértékben a mellékkötelezettségek elévülésére. A készfizető kezesvállalás esetére sem vonatkoztatható az indoklás, hiszen a jogosult közvetlenül fordulhat a készfizető kezes ellen, nem szükséges a behajthatatlanság bizonyítása az egyenes adósnál. Mindez mutatja, hogy ez az álláspont nem zárja le megnyugtatóan a vitát, hanem újabb jogvitákat gerjeszt.

#### 4. Összegzés: javaslat a Polgári Törvénykönyv módosítására

Világhy Miklós foglalja össze az elévülés lényegét rámutatva arra, hogy az állam a jog kikényszeríthetőségét közérdekből csak meghatározott időre adja meg.<sup>30</sup> Az elévülés jellemzésére négy tényezőt határoz meg:<sup>31</sup>

- az idő múlásával a jogosultnak az igényhez fűződő érdeke is múlik,
- a jog nem érvényesítése arra mutat, hogy a jogosított maga sem fektet nagy súlyt annak érvényesítésére,
- elenyésznek a bizonyítékok,
- az időmúlásból a kötelezett is arra következtet, hogy a jogosult nem kíván fellépni, azaz a követelést elengedte.

Kérdés, hogy ezeket a tényezőket külön kell értelmeznünk a kötelezettel és a kezessel szemben, vagy elegendő az elévülés szabályait a jogosult és a főkötelezett viszonyában alkalmazni és ez automatikusan kihát a jogosult és kezes viszonyára is. Beszélhetünk-e a kezessel szembeni igény önálló elévüléséről? Jelen tanulmányban rámutatok arra, hogy a Polgári Törvénykönyvben a mellékkötelezettségek elévülése illetve egyéb mögöttes felelősökkel szembeni követelés el-

<sup>28</sup> BH. 1998./547. sz. Legfelsőbb Bírósági határozat

<sup>29</sup> Gellért György: *A Polgári Törvénykönyv magyarázat...* 666. o.

<sup>30</sup> Rudolf Lóránt: *Az elévülés.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961, 10. o.

<sup>31</sup> *Uo.*

élvülésére rendelkezést nem találunk, ezért szükséges lenne a Polgári Törvénykönyv élvülésre vonatkozó szabályainak módosítása. Pontosán meg kellene határozni a mellékkövetelések élvülési szabályai mellett a mellékkötelezettségek, így a törvényi kezesség élvülésének szabályait. Hogy mi legyen ez a szabály arra vonatkozóan a jogalkotónak a bírósági gyakorlatból kellene merítenie.

Három álláspontot elemezve ismerhetünk meg a bírósági gyakorlatból:

- a) Az első álláspont szerint teljes mértékben el kell ismerni mellékkötelezettekkel szembeni igény önálló élvülését. Az élvülés a követelés esedékességével elkezdődik mind az egyenes adóssal, mind a kezessel szemben.
- b) A második álláspont szerint részlegesen feltételhez kötve érvényesülhet a mellékkötelezettekkel szembeni igény önálló élvülése. A feltétel, hogy a mögöttes felelőssel szembeni követelés élvülése mindaddig nyugszik, amíg fennáll a reális lehetősége annak, hogy a követelés a főkötelezettől behajtható.
- c) A harmadik álláspont cáfolja, hogy lehetőség lenne a mellékkötelezettségek önálló élvülésére, amelyet a mellékkötelezettségek, illetve a kezesség járulékos jellegével indokol.

Véleményem szerint a harmadik álláspont képezheti a Polgári Törvénykönyv módosítását, hiszen ez teremt tiszta jogi helyzetet, illeszkedik a törvényi szabályozásba. Megerősíti egyrészt a mellékkötelezettség, mint jogi intézmény célját, szerepét, másrészt a mellékkövetelések szabályozása is hasonló a Polgári Törvénykönyvben. Mindenképpen fontos, hogy a probléma jogi rendezése törvényt módosítási szinten megvalósuljon mivel a bírósági gyakorlat többféle álláspontot képvisel és többféle eltérő álláspontú jogerős ítélet született már e tárgyban, amely elbizonyíthatja a jogalkalmazókat és a polgári jogviszony alanyait egyaránt.

### Summary

*The essay deals with the problem of the lapse of the legal surety ship regarding the factoring in the Hungarian Law. The problem came up in connection with the factoring contracts too, but in the judicial practice, in the case law of the courts only opinions can be found with regard to the liability of the surety in the concern law. There is a lack of the clarification regarding the abovementioned question, that is why it is important to make some issues clear on this topic.*

*The essay deals with the question, whether it is enough to apply the provisions of the laps in the relationship of the obligee and the principal obligor, and whether it effects the relation of the obligee and the surety. Shall we treat this issue as the independent laps of claim against the surety? The essay points out that provisions can not be*

*found regarding the laps of the collateral claims in the Civil Code, and also other laps of claims against the liable obligors of a behind nature. That is why it would be crucial to amend the provisions of the Civil Code with regard to the provisions of the laps. Beside the laps of the collateral claims the provisions of the collateral obligations should be defined precisely, i.e. the provisions of the laps of the legal surety. What these provisions shall be, the legislator should get the answer from the courts' practice. Three opinions could be mentioned according to the courts' practice:*

- The laps of the claims against the collateral obligors should be recognized entirely. The period of limitation commences upon the due date of the claim against the debtor and the surety too.*
- The independent laps of the claims against the collateral obligors could be realized partially in the event of conditions. The condition is that the laps of the claims against the collateral obligors shall remain enforceable, until there is a hope for the enforcement of the claim against the principal obligor.*
- The third opinion denies the possibility of the independent laps of the claims against the collateral obligors, which comes from the collateral nature of the collateral obligations and the surety.*

*According to the opinion of the text's author the third opinion could be a possible amendment of the Civil Code's mentioned provisions, because it points out clearly the legal situation. Firstly, it reassures the aim of the collateral obligation as a legal institution, secondly, the provisions of the collateral claims are similar in the Code Civil. The amendment is crucial to solve the legal problem, because the courts' practice varies and it has many disadvantages relating the legal security.*

## **AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS SZEREPLŐVEL SZEMBENI KRITIKA HATÁRAI AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA JOGGYAKORLATÁBAN**

**PÁKOZDY CSABA\***

Az igazságszolgáltatás szereplőivel (bírákkal, ügyészekkel) kapcsolatosan megfogalmazott kritika gyakran kerül a sajtó nyilvánossága elé, amelynek határait az állami bíróságok mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata jelöli ki. A strasbourgi fórum elé kerülő ügyek panaszosai nagyrészt újságírók, akik (tényfeltáró) tevékenységük során ügyészekkel, bírákkal szemben fogalmaznak éles hangú kritikát, amelyeket esetenként sértő, vagy rágalmazó jellegűnek ítélnék az állami bíróságok. Jelen tanulmány néhány, a Bíróság meghatározó jellegű döntésén keresztül kíván példákkal szolgálni az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10., a véleménynyilvánítás szabadságát védő cikkelyének az igazságszolgáltatás szereplőit ért kritikákkal kapcsolatos alkalmazhatósági feltételeire.

### **Politikai szerepvállalás és ügyési hivatás**

Az elmúlt években Strasbourgban született döntések közül az Egyezmény értelmezése szempontjából is különös jelentőséggel bírnak az Emberi Jogok Európai Bíróságának az igazságszolgáltatás egyes szereplőivel szembeni rágalmazási perekben hozott ítéletei. Részletesebb elemzésre méltó a Bíróság *Steur c. Hollandia ügyben* 2003. október 28-án<sup>1</sup>, a *Perna c. Olaszország ügyben* 2003. május

---

\* DR. PÁKOZDY CSABA

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Ebben az ügyben egy ügyvédrel állapította meg a fegyelmi bíróság, hogy ügyvédhez nem méltó magatartást tanúsított akkor, amikor védence vallomása alapján azzal vádolt egy rendőrtisztet, hogy a kihallgatáskor szabálytalanul járt el, meg nem engedett nyomást gyakorolt vallomás megtételéhez, valamint nem biztosított tolmácsot külföldi védence számára. Jóllehet a fegyelmi bíróság csupán a tényeket állapította meg, de szankciót nem szabott ki, mindez egyezményesértőnek minősült. Lásd még: Emberi Jogok Európai Bírósága, (Cour européenne des Droits de l'Homme, a továbbiakban CEDH) *Cumpana és Mazare c. Románia* 2003. június 10-i ítélet, amelyben a panaszosok egy bírót és egy polgármestert csalással vádoltak, valamint egy karikatúrát közöltek róluk. Elítélésük nem minősült egyezményesértőnek; Az újságírói források felfedésének kérdése merült fel a Bíróság *Ernst és mások c. Belgium ügyben*, 2003. július 20-án hozott ítéletében. A strasbourgi

6-án, valamint a *Barfod c. Dánia ügyben* 1989. február 22-én hozott ítélete. A Bíróság héttagú tanácsának a *Perna-ügyben* egyhangúlag hozott első fokú döntést követő sikeres panaszosi és állami fellebbezés következményeként végül a Nagykamara mondta ki a jogerős ítéletet, megváltoztatva az első fokon eljáró tanács döntését.<sup>2</sup> Jelen ügy panaszosa újságíró, aki 1993. november 21-én megjelent írásában azzal vádolta Giancarlo Casellit, a palermói ügyészség elnökét, hogy politikailag elfogult, valamint félre kívánta állítani szakmai és politikai ellenfeleit. Az inkriminált cikkben, amely alapján az olasz bíróságok rágalalmazás büntetőben bűnösnek találták, a főügyészt azzal vádolta, hogy a Kommunista Párt szimpatizánsaként és egy képviselő régi barátjaként az utóbbi utasításait hajtotta végre ügyészi munkája során. Perna szerint Caselli hivatalba lépésekor „hármás hűségesküt” tett: Istennek, a törvénynek és a „Botteghe Oscure utcának”. (Utóbbiban az Olasz Kommunista Párt székhelye volt.) A főügyészt a következő kifejezésekkel minősítette: „jámbor, szigorú és elfogult.” A cikkben leírtak szerint a főügyész az Olasz Kommunista Párt (PCI) „árnyékkormányának igazságügyi minisztere”, Luciano Violante jobbkezeként ismert Andreotti volt miniszterelnök ellen indított vizsgálatot, amelyben Andreottit korrupcióval és a maffiával való kapcsolattal vádolta. Az eljárást, amelynek Perna szerint nem a tények felderítése volt a célja, hanem az akkori politikai életben meghatározó szerepet játszó politikai osztály ellehetetlenítése, valamint a hatalom nem politikai eszközökkel való megszerzése, nyolc hónappal később lezárták. A cikk írója szerint a Kommunista Párt szisztematikusan szerezte meg az igazságszolgáltatás – főként az ügyészségek – kulcspozícióit, hogy politikai ellenfeleit (a kereszténydemokratákat és a szocialistákat) a közvélemény előtt olyan ügyészségi vizsgálatokkal lehetetlenítse el, amelyeknek nem az illető politikusok felelősségre vonása volt a célja, hanem csupán nevük meghurcolása. Állításait, amelyeket nem tudott tényekkel bizonyítani, értékítéletnek tüntette fel.<sup>3</sup> Caselli a monzai törvényszék előtt Pernát sajtó útján elkövetett rágalalmazással vádolta, amelyet súlyosbított az a körülmény, hogy mindezt hivatalos személy ellen követte el hivatali tevékenységével kapcsolatosan. A törvényszék, amely szerint a cikk rágalmozó jellege teljesen nyilvánvaló volt, az olasz sajtótörvény alapján 1 000 000,- és 1 500 000,- líra pénzbüntetésre ítélte Pernát és a lap kiadóját, valamint elrendelte az ítélet publikálását is. Az ítélet szerint a cikk rágalmozó jellege teljesen nyilvánvaló volt, az újságíró által leírtak kizárták annak lehető-

---

bírák egyezményesértőnek minősítették az újságírók lakásán tartott házkutatásokat.

<sup>2</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 43. cikk, 3. bek. értelmében a Nagykamara előtti eljárásra akkor kerülhet sor, ha az „Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést, vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel.”

<sup>3</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 13. bek.

ségét, hogy a főügyész a hivatásának megfelelően járt volna el, és hogy betartotta volna a függetlenség és tárgyilagosság, illetve a feddhetetlenség alapvető követelményeit, valamint azt állította, hogy a palermói ügyészség elnöke hivatását egyenesen politikai célok elérésére használta. A törvényszék szerint Perna semmilyen bizonyítékkal nem támasztotta alá állításait. Az ítélet ellen az újságíró fellebbezést nyújtott be. A milánói fellebbviteli bíróság ítéletének indoklásában részletesen szétválasztotta a kérelmezőnek a tényállítás és az értékítélet körébe tartozó kijelentéseit, kiemelve, hogy ítéletének meghozatalakor nem minden tényállítást tekintett olyannak, amely a rágalmazás fogalmi elemeit magán viselte volna. Eszerint: Semmiképpen sem minősült rágalmazásnak Giancarlo Caselli politikai meggyőződésére, valamint a Caselli és Violante képviselő közötti szoros barátságára való utalás. A bíróság álláspontja szerint a politikai meggyőződés szabadsága és az egyesülési jog a bírákra is vonatkozik, amennyiben hivatásuk körén kívül gyakorolják azokat. Ugyanakkor a „hűségesküre” vonatkozó állítást, valamint a politikai párt utasításnak követését a milánói fellebbviteli bíróság különösen súlyosnak értékelte, és nem véleménynyilvánításnak, hanem tényállításnak tekintette, amelyet a panaszos semmivel sem tudott alátámasztani. A másodfokú bíróság ítélete szerint a panaszos állításait nem is próbálta tényekkel igazolni, ügyvédei szerint azok pusztán vélemények voltak.

A fellebbviteli eljárás során született ítéletet az olasz Semmitőszék szintén megerősítette. A panaszos a belső jogorvoslati fórumok kimerítését követően az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt indított eljárásban a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése mellett az olasz bíróságok eljárását is kifogásolta, ugyanis álláspontja szerint azzal, hogy nem tették számára lehetővé állításainak bizonyítását, nem tartották be az Egyezmény 6. cikk, 1. bekezdése, valamint a 3. bekezdés d) pontja által számára biztosított eljárási jogokat.<sup>4</sup> (A

<sup>4</sup> Az Egyezmény hivatkozott rendelkezései a következők: „1. Mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen (...) tárgyalja, és hozzon határozatot (...) az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. (...) 3. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy (...) d) kérdéseket intézzen vagy intéztessen a vád tanúihoz és kieszközölhesse, a mentő tanúk megidézését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanúit megidézik, illetve kihallgatják;” Megjegyzendő, hogy az 1993. évi XXXI. törvény által kihirdetett egyezményszöveg a 6. cikk 1. bekezdésében említett „tisztességesen” kifejezése a hivatalos francia szövegben „équitablement”-ként szerepel, amelynek magyar nyelvi megfelelője az „igazságosan” „pártatlanul” „méltányosan”, illetve „ekvivalens módon” terminus. (Lásd: Eckhardt Sándor, Oláh Tibor (szerk.): *Francia-magyar nagyszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999, 518. o., illetve Pálffy Miklós (szerk.): *SCRIPTUM GIB Francia-magyar elektronikus szótár*. Szeged, 1998.) A francia mellett egyaránt hivatalos angol szöveg „fair hearing” kifejezése jóval tágabb jelentéstartalmú, az „igazságos”, „pártatlan” „nem részrehajló” „méltányos” mellett tartalmazza a „tisztességes” jelentést is. (Lásd: Országgh László, Magay Tamás (szerk.) *Angol-magyar nagyszótár*. Akadémiai

panaszos a felperessel szembeni kontradiktórius bizonyítást kérelmezett, amit az olasz ítélkezési fórumok mindegyike elutasított.) A Semmítőszék ítélete szerint a tanúmeghallgatás feleslegesnek bizonyult, ugyanis azzal csupán Caselli főügyész politikai meggyőződését lehetett volna bizonyítani, amely a rágalalmazási ügy szempontjából nem volt lényegi körülmény, sokkal inkább ilyen volt a politikai nyomásra történő eljárásindítás vádja, amelyet viszont rágalmazásnak minősítettek, emellett a bizonyítási teher átfordulását sem tartották a bíróságok jogszerűnek. A strasbourgi bírák osztották ezen álláspontot, megerősítve azt a tényt, hogy a panaszos csupán újságcikkkel és a felperes vallomásával kívánta érveit alátámasztani, az eljárás során mindvégig értékítéletnek állítva be a Caselliról leírtakat.<sup>5</sup> A Bíróság végül azért utasította el a 6. cikk megsértésének megállapítására irányuló panaszt, mert nem találta megfelelően bizonyító erejűnek a panaszos által az olasz bíróságok előtti eljárásban indítványozott bizonyítási cselekményeket.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárás központi kérdése tekintetében nem elhanyagolható az olasz kormány érvelése, amelynek lényegi eleme volt az igazságszolgáltatás intézménye és tisztségviselői tekintélyének védelme. A kormány memorandumában hangsúlyozta, hogy „tekintettel az igazságszolgáltatásnak a társadalomban betöltött különleges szerepére, szükségesnek bizonyulhat annak védelme az alaptalan támadásokkal szemben, különösen akkor, amikor a tartózkodás kötelezettsége az érintett tisztviselők számára nem teszi lehetővé a fellépést.”<sup>6</sup> A panaszos szerint viszont egy magas rangú köztisztviselő harcos politikai aktivitása elkerülhetetlenül befolyásolja őt hivatása gyakorlásában.

A Bíróság Kamarája 2001. július 25-i ítéletében hivatkozott az általa sajtóügyekben gyakran említett elvre, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalmak lényegi alapját képezi. Az említett szabadságnak az Egyezmény 10. cikkelye 2. bekezdése által meghatározott korlátok között kell érvényesülnie. A korábbi, stabil joggyakorlat szerint „mindez nem

---

Kiadó, Budapest, 1998, 543. o.) Ebben az esetben a nemzetközi szerződés értelmezésének feladata hárulna (hárult volna) a fordítóra, amelyet egyértelműen rendez az 1969. évi bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról. Az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett bécsi egyezmény 33. cikke 3. és 4. bekezdése szerint „A szerződés kifejezéseit mindegyik hiteles szövegben azonos értelműnek kell vélelmezni. Ha a hiteles szövegek összehasonlítása során olyan értelemkülönbségek derülnek ki, amelyek a 31. és 32. Cikk alkalmazásával nem küszöbölhetők ki, akkor azt az értelmet kell – a szerződés tárgyát és célját figyelembe véve – elfogadni, amely a szövegek közti ellentétet a legjobban összeegyezteti (...)” Ennek megfelelően az utóbb általam említett magyar terminusok jobban közelítenek a szóban forgó kifejezéseknek az Emberi Jogok Európai Egyezmény által tulajdonított értelméhez.

<sup>5</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 31. bek.

<sup>6</sup> *Ítélet*, 35. bek.

csupán a kedvezően fogadott, veszélytelennek vagy közömbösnek tekintett „információkra” vagy „eszmékre” vonatkozik, hanem azokra is, amelyek sértőek, megbotránkoztatóak vagy nyugtalanítóak. Ezt kívánja a pluralizmus, a tolerancia, a nyitottság szelleme, amely nélkül nem létezhet „demokratikus társadalom”.<sup>7</sup> A Bíróság szerint a 10. cikkely által említett kivételeket ugyanakkor megszorítóan kell értelmezni, a 2. bekezdésben említett korlátozásoknak meggyőző módon megalapozottak kell lenniük,<sup>8</sup> a „szükségszerűség” követelménye a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint „parancsoló társadalmi szükségszerűséget” kell, hogy jelentsen.<sup>9</sup> Az ügy lényegi elemeivel kapcsolatosan a Bíróság megjegyezte, hogy a vélemény igazságtartalmát nem kell bizonyítani, „a vélemény lehet szélsőséges, többek között nélkülözhet minden valóságalapot is.”<sup>10</sup> A strasbourgi bírák – oszta az olasz kormány aggodalmát az igazságszolgáltatás szereplőit ért kritikákkal kapcsolatban – általánosságban megállapították, hogy „A közérdekű kérdések, amelyekről a sajtónak jogai és kötelezettségei betartása mellett joga van információkat és nézeteket közölni, magukban foglalják a bírói hatalommal kapcsolatos információkat és nézeteket is. Mégis a bíróságok eljárásának – amely az igazságszolgáltatás biztosítója, és amelynek küldetése alapvető jelentőségű egy jogállamban – szüksége van a közösség bizalmára. Ezért kell tehát megvédeni azt az alaptalan támadásoktól, mindenek előtt akkor, amikor az igazságszolgáltatás funkcionáriusainak tartózkodási kötelezettsége megtiltja számukra a reagálást.”<sup>11</sup>

A 10. cikkely sérelmének kérdését tárgyalva a Bíróság kettéválasztotta a Perna által „hűségesküént” feltüntetett állítást az ügyészségek megszerzését célzó pártpolitikára való utalástól. A két tényállást külön-külön vizsgálva a Bíróság kitért a tényállítás és a véleménynyilvánítás elhatárolására is. Az utóbbit illetően a Bíróság korábbi joggyakorlatának megfelelően kimondta: Meg kell különböztetni a tényállítást az értékítélettől, továbbá amennyiben a tényállítás valóságához nem fér kétség, az értékítélet bizonyítására nincs szükség.<sup>12</sup> A Bíróság nézete szerint a kérdéses „hűségesküre” vonatkozó kijelentésnek csupán jelképes értelme volt, és csupán a Caselli főügyész harcos politikai aktivitásá-

<sup>7</sup> Ítélet, 38. bek.

<sup>8</sup> Lásd: többek között CEDH, *Jersild c. Dánia ügy*, 1994. szeptember 23-i ítélet, 31. bek; CEDH, *Janowski c. Lengyelország ügy*, a Nagykamara 1999. január 21-i ítélete, 30. bek; CEDH, *Nilsen és Johnsen c. Norvégia ügy*, a Nagykamara 1999. november 25-i ítélete, 43. bek.

<sup>9</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, 2001. július 25-i ítélet, 38. bek, ii. pont.

<sup>10</sup> Ítélet, 38. bek. iv. pont. Lásd továbbá: CEDH, *De Haes és Gijssels c. Belgium ügy*, 1997. február 24-i ítélet, 47. bek; CEDH, *Prager és Oberschlick ügy*, 1995. április 26-i ítélet, 37. bek.

<sup>11</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, 2001. július 25-i ítélet, 38. bek, v. pont. Lásd továbbá: CEDH, *Prager és Oberschlick c. Ausztria ügy*, 1995. április 26-i ítélet, 34. bek.

<sup>12</sup> Lásd: CEDH, *Lingens c. Ausztria ügy*, 1986. július 8-i ítélet, 46. bek.



val<sup>13</sup> szembeni kritikaként volt értelmezhető. (Mindemellett az olasz fellebbviteli fórum is elismerte, hogy itt egy szimbolikus értelmű kijelentésről van szó, annak ellenére, hogy a kifejezés használatával a szerző a felperesnek egy politikai párttól való függőségére utalt.) Az ítélet indokolása szerint jelen esetben a Bíróság arra keresett választ, hogy az újságírói hivatás szabályaival, illetve a véleménynyilvánítás szabadságával összeegyeztethetők-e a hasonló kifejezések. A Kamara megállapítása szerint a felperes ellen a harcos politikai aktivitással kapcsolatosan megfogalmazott kritika valós, nem vitatott tényeken alapult, amelyet az olasz bíróságok is bizonyított tényként kezeltek. A bírák hangsúlyozták az igazságszolgáltatás szereplőinek a megalapozatlan vádakkal szembeni védelme fontosságát (különösen, ha a válaszadás már említett joga korlátozott), egyúttal megerősítették, hogy a sajtó képezi a politikusok és a közvélemény azon eszközét, amelynek segítségével megbizonyosodhatnak arról, hogy a funkcionáriusok megbízatásuknak megfelelően teljesítik magas küldetésüket. „Egy politikai párt aktivistájaként – bármilyen irányultságú is legyen a szóban forgó párt – egy köztisztviselő kockára teszi az igazságszolgáltatás pártatlanságáról és függetlenségéről alkotott képet, amelyet annak mindig, változatlanul sugározni kell.”<sup>14</sup> Az említett magatartással a köztisztviselő elkerülhetetlenül kiteszi magát a sajtó kritikájának, amely számára az igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága jelentős, közérdekre számot tartó témának minősül. A Bíróság kimondta: A panaszos szóhasználat, a „hüségeskü” kifejezés kétségtelenül erősnek minősült, de emlékeztetni kell arra, hogy az újságírói szabadság magában foglalja a túlzásokhoz való fordulás lehetőségét, sőt a provokációt is.<sup>15</sup> A Bíróság végül hangsúlyozta, hogy döntésének meghozatalakor a korábbi ítélkezési gyakorlatának megfelelően figyelemmel kellett lennie a felperes Caselli nyílt, sőt tüntető militáns politikai megnyilvánulásaira, mint ahogyan azt a *Lopes Gomes da Silva c. Portugália ügyben* is tette.<sup>16</sup> Mindezekre tekintettel a panaszos által a főügyéssel szemben megfogalmazott kifejezéseket (a „hüségesküre” vonatkozóan) a Bíróság nem tartotta túlzónak,<sup>17</sup> az elfogadható kritika határain belül állónak minősítette, annál is inkább, mivel valós tényeken alapultak. Egy köztisztviselő militáns politikai magatartásának a sajtó általi bemutatását, illetve az ellene megfogalmazott kritikát kétségtelenül közérdeklődésre számot tartónak minősítette, amelynek élveznie kell az Egyezmény 10. cikkelye által a véleménynyilvánítás szabadságának biztosított védelmet. A panaszoszt a „hüségeskü” tárgyában elmarasztaló olasz bírósági ítéletet a strasbourgi fórum első fokon az

<sup>13</sup> Az eredeti szövegben: „*militantisme politique*”.

<sup>14</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, 2001. július 25-i ítélet, 40-41. bek.

<sup>15</sup> Lásd: CEDH, *Prager és Oberschlick c. Ausztria ügy*, 1995. április 26-i ítélet, 38. bek.

<sup>16</sup> CEDH, *Lopes Gomes da Silva c. Portugália ügy*, 2000. szeptember 28-i ítélet, 35. bek.

<sup>17</sup> Vö.: CEDH, *De Haes és Gijssels c. Belgium ügy*, 1997. február 24-i ítélet, 47. bek.

Egyezmény 10. cikkelyébe ütközőnek minősítette. A fennmaradó vádpontok esetében (az igazságszolgáltatás pozícióit megszerezni kívánó pártpolitikában való részvételt illetően) viszont nem állapították meg a 10. cikkely sérelmét, mivel a Bíróság indokolása szerint az újságíró által erre vonatkozóan tett kijelentések nem kellően alátámasztott tényállításnak minősültek, amelyek nem kizárólag a főügyész harcos politikai aktivitásán alapultak.<sup>18</sup>

A Nagykamara bírái az egyezményesértés feltételeinek áttekintését követően a fellebbezési eljárásban újra elemezték a panaszos cikkében leírtakat, és *a priori* nem tartották kizárhatónak az egyezményesértés megállapítását a hasonló esetekben, amelyek során a nemzeti hatóságok egymástól elválasztva értékelik a cikkben leírtakat. Jelen esetben viszont a másodfokon eljáró bírák szerint az újságíró megállapításainak egymástól elválasztott elemzése és az egyezményesértés megállapítása a cikk lényegi mondanivalójának szem elől tévesztését eredményezte volna.<sup>19</sup> Az ítéletben, részletesen kifejtve, hogy mit nem állított a panaszos, a Nagykamara áttételesen utalt arra is, hogy milyen hangvételt kellett volna megütnie a cikknek ahhoz, hogy az ne legyen rágalmaszó jellegű (következésképpen megállapítható legyen az egyezmény 10. cikkének sérelme). A Nagykamara szerint tehát a panaszos „nem azt állította, hogy Caselli politikai meggyőződéseket táplál, vagy azokat kinyilvánítja, és mindezek arra engedhetnek következtetni, hogy hivatása gyakorlása során elfogult lenne”. A panaszos ezzel szemben világos, és egyértelmű üzenetet fogalmazott meg a nagyközönség számára, amely szerint a főügyész a párt, illetve annak egyes vezetői közvetlen utasítására cselekszik, és egy az ügyészségeket elfoglalni kívánó politikai stratégia megvalósítója. Ebben a szövegösszefüggésben a „hüségesküre” való utalás már csupán jelképesnek tekinthető, következésképpen a panaszosra rágalmaszó miatt kirótt pénzbüntetés nem minősült aránytalannak, és a panaszos jogainak sérelme egy „demokratikus társadalomban szükségesnek minősült, mások jogainak védelme érdekében”, így a Nagykamara 16:1 arányban született ítélete szerint nem volt megállapítható az Egyezmény 10. cikkének sérelme.<sup>20</sup> Az eset kapcsán a szakirodalomban is felmerült a bírák függetlensége, valamint politikai elkötelezettségük összeegyeztethetőségének kérdése. Patrick de Fontbressin javaslata szerint a nagy súlyú politikai ügyekben az egyszemélyes döntés helyett a kollektív határozatokat kellene előnyben részesíteni, így vissza lehetne szerezni az igazságszolgáltatásba vetett, de időközben elvesztett bizalmat.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, 2001. július 25-i ítélet, 47. bek.

<sup>19</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 40. bek

<sup>20</sup> CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 47-48. bek

<sup>21</sup> Fontbressin, Patrick de: *Le militantisme politique du juge, un danger pour les libertés?* (en marge à l'arrêt Perna de la Cour européenne du 6 mai 2003) *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, No. 58, 2004, 434. o.

A döntéshez Conforti bíró által csatolt különvélemény szerint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog nem választható el az egyezmény 6. cikkelyében foglalt eljárási garanciáktól. Álláspontja szerint az igazságszolgáltatás az Egyezménybe ütközően utasította el a panaszos által kérvényezett bizonyítási eszközöket, amelyek közül különösen súlyosnak minősítette a felperes tanúként való kihallgatásának elvetését. Egy főügyész újságíró általi rágalalmazásáról lévén szó, az olasz bíróságok eljárása Conforti bíró szerint a megfélemlítés benyomását kelti, különösen, ha az eljárásnak a helyi viszonyokhoz képest gyors lefolyását vesszük szemügyre.<sup>22</sup>

### Nem hivatásos bíró elfogultságával kapcsolatos kritikák

A *Perna-ügy* kérelmezőjéhez hasonlóan – bár azt jóval megelőzően – Bjørn Barfod az Emberi Jogok Európai Bizottsághoz eljuttatott panaszában egy bírói tanács tagjainak rágalalmazása miatti elítélését tartotta a véleménynyilvánítás szabadságába ütközőnek. A Bizottság a kérelmet a Bíróság elé utalta, amely egyes vélemények szerint példátlanul szigorú ítéletet hozott az ügyben,<sup>23</sup> ugyanakkor Pierre Lambert az ítélezési gyakorlat egyetlen olyan kivételének tartotta, amelyben a Bíróság a becsület és a jó hírnév védelmét a véleménynyilvánítás szabadságához való jognál nagyobb mértékben tartotta védendőnek. Jóllehet a kérelem alapja a 80-as évek végén Dániában lefolytatott eljárás volt, de a Bíróság 1989-ben született ítéletében kimondottakat – amint a fentiekben láthattuk – a mai joggyakorlat egyre inkább követni látszik. Az ügy panaszosa Bjørn Barfod, grönlandi kőfaragó volt, aki a helyi adórendeletet bíróság előtt vitató Grönlandon dolgozók érdekében írt újságcikkében kritikával illette a bírói tanács összetételét. Az ügyben eljáró Grönlandi Felsőbb Bíróság<sup>24</sup> három tagja közül kettő nem hivatásos bíróként (ülökként) vett részt az eljárásban, akik egyben a helyi önkormányzat közalkalmazottai voltak. A panaszos által a cikkben leírtak szerint a két tisztviselő (egyikük a helyi múzeum igazgatója, másikuk a város lakásügyi tanácsosa) elfogult volt a helyi adókat illetően, ugyanis a munkaadójuk adóbevételeiről döntöttek a perben, és a dán alkotmány szerint nem is vehettek volna részt az eljárásban. A bíróság ugyan titkosan szavazott, de a panaszos állítása szerint nem volt kétséges, hogy az önkormányzat javára 2:1 arányban született döntés meghozatalakor hogyan voksolt a két ülnök. A Felsőbb Bíróság hivatásos bírója a panaszos cikkét úgy ítélte meg, hogy az alkalmas volt a két ülnök tekintélyének csorbítására, és általánosságban arra, hogy az állampol-

<sup>22</sup> Conforti bíró különvéleménye, 1-2. bek.

<sup>23</sup> Lásd: Gölcüklü bíró különvéleményét.

<sup>24</sup> Cour supérieur de Groenland (Grønlands Landsret).

gárok előtt aláássa az igazságszolgáltatás tekintélyét;<sup>25</sup> majd mint a legmagasabb rangú grönlandi igazságügyi tisztviselő, „felkerlte” a sziget rendőrfőnökét rágalmazás miatti büntetőeljárás megindítására. A panaszost a grönlandi bíróság bűnösnek találta, és ítéletében kimondta: Bjørn Barfod „a kérdéses cikkben olyan kifejezéseket használt, amelyek alapján a két érintett joggal hihette, hogy becsületük sérelmet szenvedett”. A panaszost a fellebbviteli eljárás során is elmarasztalták, és pénzbüntetésre ítélték, amelyet követően az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, amely ítéletének meghozatalakor – korábbi gyakorlatához híven – figyelembe vette a bepanaszolt állam sajátos viszonyait, így a grönlandi bíraskodásnak az európai kontinensen bevettől olykor jelentősen eltérő sajátosságait is. (Hasonlóan járt el a Bíróság a *Rekvényi c. Magyarország ügyben*,<sup>26</sup> amikor ítéletének meghozatalakor figyelembe vette a sajátos magyar viszonyokat.) Grönlandon széles körben vannak be laikusokat az igazságszolgáltatásba, a kerületi bíróságokon a háromtagú bírói tanács minden tagja laikus, akik általában négy éven keresztül állampolgári kötelezettségként látják el a bírói feladatokat. Minden szavazati joggal rendelkező állampolgár kötelezhető erre, szokásos polgári foglalkozása gyakorlása mellett, akik a dán jog szerint kötelesek betartani a függetlenség követelményét, és csak a hatályos jogszabályok és a bemutatott bizonyítékok alapján ítélezhetnek. A grönlandi fellebbviteli fórum megállapítása szerint a panaszos nem bizonyította állításait, amelyeket csupán a háromtagú bíróság összetételéből levont következtetése alapján fogalmazott meg.

A Bíróság, mérlegelve a dán bírói fórumok, és az Emberi Jogok Európai Bizottsága érvelését, megállapította, hogy a panaszos cikke két állítást tartalmazott: Az egyik a felsőbb bíróság összetételére vonatkozott, a másik szerint a nem hivatásos bírák „tették a dolgukat”, amely a jelen összefüggésben annyit jelent, hogy a helyi önkormányzat alkalmazottaiként, és nem független bíróként szavaztak. A panaszos szabad véleménynyilvánításhoz való jogába való beavatkozást a második állítás váltotta ki, amelyet a Bizottság eljárásában még egyezményesértőnek talált. (A Bíróság által nem osztott véleményének indoklása szerint az igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos közérdekű témát dolgozott fel, és még ha a cikk sértő is lehetett az ülnökökre nézve, nagyobb érdek fűződött volna ahhoz, hogy a bíróságok működéséről nyilvános vita jöjjön létre, mint a nem hivatásos bíráknak a panaszos megjegyzéseitől való védelméhez. Vádjai tehát megfeleltek a témában kialakult politikai vitának, amelyben az elfogadható kritika határai tágabbak.<sup>27</sup>)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletének meghozatala során a dán kormány érveit fogadta el, amely szerint a nevezett tisztviselők bírói feladatot

<sup>25</sup> CEDH, *Barfod c. Dánia ügy*, 1989. február 22-i ítélet, 8-10. bek.

<sup>26</sup> Lásd fentebb.

<sup>27</sup> CEDH, *Barfod c. Dánia ügy*, 1989. február 22-i ítélet, 31. és 35. bek.

láttak el, a panaszos pedig bizonyítékokkal alá nem támasztott állításait megfogalmazó cikkében becsületsértő és személyeskedő módon nyilatkozott róluk, amely alkalmas volt arra, hogy lejárássa őket a közvélemény előtt,<sup>28</sup> következésképpen a dán bíróságok eljárása nem ütközött az Egyezmény 10. cikkelyébe. Az ítélethez Gölcüklü bíró fűzött különvéleményt, amelyben hangot adott azon meggyőződésének, hogy esetünkben annak ellenére, hogy az ülnökök nem voltak politikusok, valójában politikai vitáról volt szó, ugyanis az igazságszolgáltatás rendszere feletti vita feltétlenül ilyennek minősül. Álláspontja szerint jelen esetben nem lehet a *Lingens-ügyben* megfogalmazottakból – ti. hogy a politikusok nagyobb fokú kritika elviselésére kötelesek, mint az „közönséges” állampolgárok – *a contrario* következtetést levonni. Az említett megállapodásával a Bíróság bizonyosan nem kizárólag a politikusokra kívánta korlátozni a nyilvános politikai kritika lehetőségét, kizárva ezzel az állami intézményekről (amelyek alkalmazottai ugyan nem politikusok, de részt vesznek a közügyekben) folytatott szabad vitákat. Eszerint nem lehetnek a bírák becsületére nézve sérelmesek a panaszos állításai, ugyanis az igazságszolgáltatás rendszeréről folytatott vitákkal kapcsolatos közérdek előnyt élvez a bírácnak a panaszos cikkében megfogalmazott kritikáktól való megóvásához fűződő érdeke előtt. Érvelésében Gölcüklü bíró hivatkozott az „európai standardokra” is, ugyanis a Bíróság feladatának tekintette a fent nevezett standardok létrehozását, amelyekkel nehezen egyeztetetők össze a dán kormány által védelmükre felhozott, az igazságszolgáltatási intézményekkel kapcsolatos partikularitások.<sup>29</sup> Gilles Dutertre, értékelésében a bírák személye elleni támadást és a bíróságok összetételének kifogásolását egymástól nehezen elhatárolhatónak tartotta, következésképpen a korábbi Bírői gyakorlattal ellentétesnek minősítette a Barfod-ügyben született ítéletet.<sup>30</sup>

### Egy moldáv alkotmánybíróval szembeni kritika tanulságai

A közelmúltban a Moldovai Köztársasággal szemben, az *Amihalachioaie-ügyben*<sup>31</sup> született ítélet tovább árnyalja a bíróságokkal szemben megfogalmazható kritika határaival kapcsolatos strasbourgi álláspontot. Az ügy panaszosa, Gheorghe Amihalachioaie a moldáv Alkotmánybírósággal szemben fogalmazott meg éles hangú kritikát, amiért az alkotmányellenesnek minősített egy jogszabályt, amelynek értelmében minden Moldáviában bejegyzett ügyvéd számára

<sup>28</sup> Ítélet, 35. bek.

<sup>29</sup> Gölcüklü bíró különvéleménye, 6. bek.

<sup>30</sup> Dutertre, Gilles: *Key case-law extracts, European Court of Human Rights*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, 585. o.

<sup>31</sup> CEDH, *Amihalachioaie c. Moldova ügy*, 2004. április 20-i ítélet.

kötelezővé tették volna a panaszos által elnökölt „Moldáviai Ügyvédek Egyesületébe” való belépést. G. Amihalachioaie-val egy helyi újságíró készített telefonos interjút, amelyet később egy gazdasági folyóiratban írott formában tettek közzé. A panaszos által elmondottakat tartalmazó cikk szerint az Alkotmánybíróság döntése következményeképpen Moldáviában teljes anarchia fog megvalósulni az ügyvédi szakmában. Az Alkotmánybíróságról szóló megállapításai – amelyek miatt az eljárás megindult ellene – a következőképpen hangzottak: „Az Alkotmánybíróság döntése következtében teljes anarchia fog létrejönni az ügyvédi hivatás terén” (...) feltevődik a kérdés: Vajon az Alkotmánybíróság alkotmányos-e?” Sérelmezte továbbá, hogy a legfőbb bírói testület nem vette figyelembe az Ügyvédek Egyesülete által hivatkozott, a strasbourgi esetjogból vett példákat, és kijelentette: „Valószínűleg az Alkotmánybíróság bírái az Emberi Jogok Európai Bíróságát nem tartják illetékes hatóságnak (autoritásnak). Azt kell vélelmezni, hogy öt év alatt több tapasztalatot szereztek mint a strasbourgi bírák ötven év alatt? Természetesen tájékoztatni fogjuk az Európa Tanácsot, hogy Moldova nem tartja tiszteletben az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatát és elvárásait.”<sup>32</sup> Az Alkotmánybíróság a moldovai jogszabályok értelmében jogosult az öt ért rágalmazás esetén eljárást indítani az elkövető ellen, amelyet meg is tett; ennek eredményeképp a panaszost fent idézett kijelentései miatt 36,- eurónak megfelelő moldáv lejben kiszabott „igazgatási bírság” megfizetésére kötelezték. Az Alkotmánybíróság jogerős döntése ellen a moldáv eljárásjog szerint nem volt lehetőség fellebbezésre, így jogorvoslatot keresve az Ügyvédek Egyesületének elnöke a strasbourgi Bírósághoz fordult. Kérelmében kiemelte, hogy megfogalmazásaival nem kívánta bírálni az Alkotmánybíróságot vagy annak bíráit, csupán – az ügyvédi hivatásról folytatott széleskörű vita részeként – helytelenítette az általuk hozott döntést. A kormány álláspontja szerint a panaszos véleménynyilvánítási jogába való beavatkozás jogszerű volt az Egyezmény 10. cikkelye 2. bekezdésének értelmében, ugyanis célja a bírák méltóságának védelme, valamint az Alkotmánybíróság feladatai ellátásához szükséges feltételek biztosítása volt. A Bíróság döntésében megismételte korábban többször kifejtett nézetét, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadsága az ügyvédek is megilleti, akik jogosultak a nyilvánosság előtt nyilatkozni a bírói hatalmi ág működéséről, de a megfogalmazott kritika nem léphet át bizonyos határokat. Erre tekintettel figyelembe kell venni a felmerült eltérő érdekek egyensúlyának követelményét, nevezetesen a közvéleménynek az igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos tájékozódáshoz való jogát, valamint az igazságszolgáltatás hatékony működtetésének és az ügyvédi hivatás méltóságának követelményét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélete szerint még

<sup>32</sup> *Ítélet*, 12. bek.

abban az esetben is, ha a panaszos kijelentéseit olyannak lehet értékelni, mint amelyek az alkotmánybíróság iránti tisztelet hiányát jelzik, nem lehet azt a bírőrakra nézve sem súlyosnak, sem sértőnek minősíteni.<sup>33</sup> A panaszos kérelmének alátámasztására felhozta azt is, hogy nyilatkozatát telefonon adta le az újságírónak, aki cikkét a szövegkörnyezetből kiragadott idézetekkel illusztrálta. A Bíróság, amely ítéletének meghozatalakor figyelemmel volt ezen állításokra is, az Egyezmény 10. cikkelyébe ütközőnek minősítette a moldáv alkotmánybíróság döntését, „amelyet nem lehet szükségesnek minősíteni egy demokratikus társadalomban”. Kijelentette továbbá, hogy a panaszost nem lehet felelőssé tenni az „interjúban” közöltekért, különösen azért nem, mert tiltakozott az általa elmondottak hamis idézése miatt.<sup>34</sup>

Az ítélethez több bíró is párhuzamos véleményt csatolt, amelyben a végkövetkeztetéssel – az Egyezmény megsértésével – egyetértettek ugyan, de eltérő indokolással. Az ítélet szerint a panaszos jogaiba való beavatkozás jogszerű célt követett: „a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartását”. Thomassen bírónő párhuzamos véleményében a következőképpen nyilatkozott: „az általános érdek – jelen esetben az ügyvédek függetlenségéről szóló nyilvános vita engedélyezése – felülkerekedik az Alkotmánybíróság bíráinak azon érdekén, hogy védelemben részesüljenek a velük szemben megfogalmazott kritikákkal szemben; az olyan kritikákkal szemben, amelyeket a panaszos fogalmazott meg a beszélgetés során, amelyek a valóságban tömörek voltak, és nem lehetne azokat a bírák ellen indított személyes támadásként értelmezni.”<sup>35</sup> A beavatkozást tehát – még ha törvényes célt követett is – a Bíróságnak a *Barfod c. Dánia és Perna c. Olaszország ügyben* hozott ítéletével ellentétben emiatt nem tartotta „szükségesnek egy demokratikus társadalomban”.

Pavlovski bíró különvéleményében a Bíróság többségének álláspontjával teljesen eltérő meggyőződésének adott hangot, nem látva semmilyen Egyezményesértést a moldáv Alkotmánybíróság döntésében. Eszerint a panaszos rágalmozó jellegű kijelentései minden jogi érvelést nélkülöztek, és arra irányultak, hogy megingassák a közvéleménynek a legmagasabb bírói fórumba vetett bizalmát, célzást téve az alkotmánybírák jogi képzetlenségére, valamint arra, hogy nincsenek tekintettel az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatára, másrészt pedig anarchiát provokálnak a jogásztársadalomra. Efféle magatartást Pavlovski bíró szerint nem részesíthet védelemben az Emberi Jogok Európai Egyezménye.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Lásd *mutatis mutandis*: CEDH, *Skalka c. Lengyelország ügy*, 2003. május 27-i ítélet, 34. bek.; CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 47. bek.

<sup>34</sup> CEDH, *Amihalachioaie c. Moldova ügy*, 2004. április 20-i ítélet, 37, 39. bek.

<sup>35</sup> Thomassen bírónő részben párhuzamos, részben különvéleménye, 8-11. bek.

<sup>36</sup> Lásd: A moldáv Pavlovski bíró különvéleménye, III. pont.

## Az ügyészség tekintélye

Az igazságszolgáltatás tekintélyének megóvása motiválta a szlovák bíróságokat, amikor a *Lešník c. Szlovákia ügy*<sup>37</sup> panaszosát egy ügyész rágalmozása miatt ítéletek el. A strasbourgi bíróság az ítéletet annak ellenére nem tartotta egyezményesértőnek, hogy olyan körülményeket is figyelembe vettek, amelyek az értékelt cselekmény elkövetése és a jogerős döntés megszületése közötti időszakban következtek be. Az eset körülményei több pontban is hasonlítanak a Bíróság *Skatka c. Lengyelország ügyben* hozott ítéletében megfogalmazottakhoz<sup>38</sup>, a Bíróság ez esetben is következetes maradt korábbi joggyakorlatához. Az ítélet értelmezéséhez szükséges a szlovák bírósági eljárást megelőző néhány körülmény bemutatása. Az ügy panaszosa, Alexej Lešník 1991. december 2-án egy cseh állampolgárságú üzletember ellen kezdeményezett csalás miatt eljárást a Kassai Városi Ügyészségen, ám a különböző hatóságok általi vizsgálatot követően nem indult ellene eljárás. Egy évvel később a panaszost megfenyegették, majd lövéseket adtak le lakásának ablakára, hivatkozása szerint mindez a volt kommunista párttagokról írt cikkeinek következménye volt. 1993-ban a kassai hírközlési ügynökségnél azt panaszolta, hogy telefonját lehallgatják, majd néhány hónappal később rendőrségi eljárás indult ellene, amelyet a nyomozóhatóság szerint az általa korábban megvádolt cseh üzletember ellen elkövetett cselekményei miatt indítottak. Mindezeket követően kérelemmel fordult a Kassai Járási Ügyészhez, az ellene indított nyomozás megszüntetése érdekében, amelyben sérelmezte, hogy a nyomozók lehallgatták telefonját, egyben feljelentést tett ismeretlen tettes(ek) ellen a telefon-lehallgatás miatt, majd levelet írt P. kassai I. kerületi ügyésznek, őt azzal vádolta, hogy „kommunista titkosszolgálati ügynökök módszerével” koncepciót eljárást indított ellene, ugyanakkor arról biztosította, hogy nem engedi magát megfélemlíteni, különösen nem olyan emberek által, akik – mint állítása szerint az I. kerületi ügyész – kétes (értsd: kommunista) múlttal rendelkeznek. A panaszos P-t figyelmeztette a törvények betartására, és arra, hogy az ügyész nem „Tátra és a Vág ura”<sup>39</sup>, tehát nem rendelkezik korlátlan hatalommal. P. I. kerületi ügyész a levelet továbbította felettesének, a Kassai Kerületi Ügyészség vezetőjének, aki tájékoztatta Lešniket, hogy P. ügyész nem rendelte el telefonjának lehallgatását, és nem járt el jogellenesen vele szemben.

<sup>37</sup> CEDH, *Lešník c. Szlovákia ügy*, 2003. március 11-i ítélet.

<sup>38</sup> CEDH, *Skatka c. Lengyelország ügy*, 2003. május 27-i ítélet. Ebben a ügyben a panaszos magánlevélben sértegette a vele szemben korábban eljáró bírót. A strasbourgi fórum a panaszos elítélését nem, csupán a kiszabott büntetés súlyosságát találta egyezményesértőnek.

<sup>39</sup> Szlovák kifejezés, lásd: *ítélet*, 15. bek.



Eközben a panaszos a szlovák főügyésznél is panaszt tett P. ellen, amelyben hatalmával való visszaéléssel vádolta, nevezetesen, hogy elegendő bizonyítékok ellenére nem emelt vádat a korábban említett cseh üzletember ellen. Ebben állítása szerint szerepet játszott az a pénz, amit csalásainak leplezése érdekében az üzletember ügyvédjétől kapott. Mindemellett az ügyészt azzal vádolta, hogy az üzletember feljelentése miatt emelt vádat ellene, ugyanis egy, az állítása szerint a P-által megbízott nyomozó „jótanácsára” sem vonta vissza a csalás ügyében tett feljelentését. Mindezeket követően a Főügyészség eljárást indított a panaszos ellen a kassai I. kerületi ügyész rágalalmazása miatt. Az ügyet a lipcsei ügyészségre tették át, amely 1994 júniusában vádat emelt a panaszos ellen, aki 1994 szeptemberében végül visszavonta a cseh üzletember ellen tett feljelentését.

Az ügy ezután került a nyilvánosság elé, ugyanis egy újság beszámolt a panaszos ellen indított eljárásokról, idézve az általa a pozsonyi Főügyészségnek írott levélből. A cikket író újságíró a volt kommunista párt tagjainak feltételezett kassai összeesküvéséről írt, amelyet a panaszos ellen követtek el. 1995 áprilisában az ügyet elbíró Töketerbesi Járási Bíróság a panaszost közhivatalnok rágalalmazása miatt négy hónap felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte, fellebbezését a Kassai Kerületi Bíróság elutasította.

A strasbourgi Bíróság eljárásában a beavatkozás „demokratikus társadalomban való szükségességét” vizsgálva megállapította: A közszolgálatot ellátókkal szemben elfogadható kritika határai bizonyos körülmények között tágabbak, mint a magánemberekkel szemben megfogalmazhatók. Ugyanakkor nem mondható ki, hogy a közszolgálatot teljesítőket tevékenységüket tekintve ki kell tenni a politikusokkal szembenihez hasonló kritikának. Ellenben élvezniük kell a közösség bizalmát feladataik sikeres ellátása esetén, valamint szükséges, hogy védelemben részesüljenek az őket érő, sértő szóbeli támadásokkal szemben.<sup>40</sup> A Bíróság szerint nem kétséges, hogy egy demokratikus társadalomban a magán-személyek jogosultak az igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos észrevételek megtételére, és kritikák megfogalmazására. Mindazonáltal e kritika nem léphet át bizonyos határokat. A Bíróság megállapította, hogy a nemzeti hatóságok alapvetően jobb helyzetben vannak annak megítélése terén, hogy mérlegelési jogkörükkel élve biztosítsák az egyensúlyt az egymástól eltérő érdekek érvényesülése között.<sup>41</sup> A Bíróság megállapítása szerint a panaszos levelének azon részében, amelyben az ügyész személyes kvalitásait minősítette, véleményét fejtette ki, a második felében azonban olyan tényeket állított (mint például az ellene felhozott vád fenntartása, hatalmával való visszaélés, telefonjának jogel-

<sup>40</sup> Ítélet 53. bek.

<sup>41</sup> Ítélet, 55. bek.

lenes lehallgatása), amelyek bizonyítását a szlovák bíróságok joggal követelték meg. Az eljárásban megállapítást nyert, hogy a panaszos a fent említetteket nem tudta bizonyítani, a Bíróság pedig nem talált semmilyen körülményt, amely arra utalt volna, hogy a bíróságok a panaszos ügyében jogellenesen vagy önkényesen jártak volna el. A panaszos állításai súlyosak voltak, és többször megismételte azokat, a Főügyésznek küldött levél tartalma alkalmas volt az ügyész becsületének, illetve jó hírének megsértésére. Miután a levél tartalma az újságcikk által a nyilvánosság elé került, a Bíróság elképzelhetőnek tartotta, hogy nyilvános vita kibontakozására adhattak lehetőséget, valamint figyelembe vette, hogy a cikket egy harmadik személy írta, és a panaszos elítélésekor a szlovák bíróságok nem hivatkoztak a cikkekre. A jó hírnév megsértését viszont súlyosbítja a valótlan állítások sajtóban történt megjelenése, amelyhez a dokumentumokat a panaszos szolgáltatta. A Bíróság végül, hangsúlyozva a nemzeti hatóságok bizonyos mérlegelési jogkörét, és kitérve arra, hogy a panaszosra kirótt büntetés a kiszabhatónak csupán az alsó mértékét érte el, a beavatkozást egy „demokratikus társadalomban jogszerűnek” minősítette, és nem állapította meg az Egyezmény megsértését.<sup>42</sup> Az ítélethez Sir Nicolas Bratza és Maruste bíró fűzött különvéleményt, amelyben kifejtették: Annak ellenére, hogy a panaszos állításai nem nyertek bizonyítást, és amellett, hogy a közszolgálatot teljesítőknek nagyobb fokú kritikát kell elviselniük, fel kell, hogy legyenek készülve az olyan magánlevelek tolerálására is, amelyek sértőek vagy szélsőségesek, illetve megalapozatlan vádakot tartalmaznak. Mindezek alapján a két bíró úgy vélte, a szlovák hatóságok egyezményesértő módon jártak el. Vélekedésüket a Bíróság nem egészen két hónappal később született *Skalka c. Lengyelország ügyben*<sup>43</sup> hozott ítélete sem támasztotta alá, megállapítható tehát, hogy a strasbourgi joggyakorlat – annak ellenére, hogy a két ítélet eltérő összetételű tanácsban született<sup>44</sup> – a fent említett feltételek fennállása esetén a magánlevélben megfogalmazott rágalmazó, illetve becsületsértő kijelentéseket is az Egyezménybe ütközőnek minősíti.

## **Bírák korrupciógyanús ügyei és a valóság bizonyítása**

Bíró rágalalmazása miatt indított eljárást a román bíróság a *Sabou és Pircălab c. Románia ügyben*, amelynek panaszosai újságcikk-sorozatban a Nagybányai Törvényszék elnöknőjét, M. I-t vádoltak hatalommal való visszaéléssel, és azzal, hogy hamis dokumentumok felhasználásával fosztott meg valakit tulajdonától. A

<sup>42</sup> Ítélet, 63–65. bek.

<sup>43</sup> Lásd fentebb.

<sup>44</sup> A mindkét eljárásban részt vett Garlicki bírót kivéve.

panaszosok, Corneliu Sabou és Călin Dan Pircălab egy nagybányai napilap újságírói, cikket jelentettek meg a nagybányai törvényszék elnöke édesanyjának ingatlanszerzési ügyeiről, amelynek során a Máramaros megyei Monó községben a kárpótlás során korábban már másnak kiadott földterületet írtak az asszony nevére. A cikk szerint 12 monói lakos a kárpótlási rendelet értelmében tulajdont szerzett a községhez tartozó területen, amelyről a polgármesteri hivatal okiratot állított ki számukra. Ezt követően ugyanezen hivatal ugyanerről a területről a bírónő édesanyja nevére állította ki a tulajdont igazoló okmányt. A cikkében leírtak szerint a monói lakosok tanácstalanok voltak az ügyben, „mert a törvényszék elnöknője nagy befolyással rendelkezik a helyi hatóságok felett”. Egy másik cikkben a panaszosok kifejtették, hogy a törvényszék elnöknője szerint édesanyjának joga volt a terület megszerzésére, mivel 1953-ban kötelezték arra, hogy ajánlja fel azt az államnak, ugyanis az akkori törvények szerint a tisztviselőknek választaniuk kellett hivatásuk betöltése és földtulajdonuk megtartása között. 1989 decemberét követően viszont visszakövetelte az 1950-es években kényszerből felajánlott tulajdonát, amelyet annak idején szétosztották a helyi lakosok között. 1989 decemberét követően a hatóságok felajánlották a területet birtokló helyieknek a földcserét, ám „a törvényszéki elnöknő befolyása nagyobb volt, mint a helyiek óhaja”<sup>45</sup>. A panaszosok egy későbbi cikkükben a törvényszéki elnöknő saját ingatlanügyeit tárgyalták, amelynek során a szomszédját „próbálta megfosztani jogos tulajdonától” és „meg is fenyegette” őt. Jelen esetben egy földterület jogtalan birtokba vétele képezi a cikksorozat tárgyát, amelyet a Nagybányai Tanács 1979-ben juttatott a nagybányai illetőségű I. C.-nek, és amelyet a törvényszéki elnöknő jogcím nélkül vett birtokába. A kárpótlási jogszabályokra hivatkozva I. C. kérte tulajdonjogának bejegyzését a szóban forgó területre, amelyet a prefektus határozata alapján be is jegyeztek az ingatlanyilvántartásba. Ezt követően a törvényszéki elnöknő hamis adatokkal szerkesztett megosztási tervet<sup>46</sup> terjesztett a prefektus elé, egyben kérte a szomszédja tulajdonjogát megállapító határozat felülvizsgálatát, valamint saját tulajdonjogának igazolását. A prefektus kezdetben megtagadta a kérelem teljesítését (a korábbi határozatára hivatkozva). M. I. bírónő a Kolozsvári Fellebbviteli Bírósághoz fordult, amely 1996. január 16-án elutasította kérelmét, és megerősítette I. C-tulajdonjogát a kérdéses terület felett. Ugyanakkor 1996. január 23-án a hamis adatokat tartalmazó megosztási terv alapján a nagybányai prefektus határozatában a terület tulajdonosaként a törvényszéki elnöknőt és családját nevezte meg. Az eseményeket követően M. I. levélben fenyegette meg I. C-t, amelyben

<sup>45</sup> CEDH, *Sabou és Pircălab c. Románia ügy*, 2004. szeptember 28-i ítélet, 9-10. bek.

<sup>46</sup> A tervben korábbi tulajdonosként nem I. C., hanem a román állam volt feltüntetve.

rágalmazási eljárást helyezett kilátásba, amennyiben az esetet a nyilvánosság elé tárja. Az újságírók beszámoltak arról is, hogy közokirat-hamisítás miatt eljárás indult a törvényszéki elnöknő ellen, amelyet a Nagybányai Törvényszék mellett működő Nagybányai Ügyészség megszüntetett a rendőrségi nyomozást követően, indokolása szerint a jogvita egy terület megszerzését érintette, amely a polgári jog körébe tartozik.

M. I. az általa elnökölt törvényszéken 1997 áprilisában rágalmazás miatt eljárást kezdeményezett a panaszosok ellen, amelyet saját kérésére áttettek a Naszodi Törvényszékre, amely ugyanezen év decemberében az első kérelmezőt tíz hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélte, mellékbüntetésként eltiltotta hivatása gyakorlásától, szülői és választói jogai gyakorlásától. A törvényszék a súlyos büntetést a panaszos előéletével indokolta, akit már előzőleg két ízben büntettek hasonló cselekmények elkövetése miatt. Az ítélet szerint a panaszos megállapításai hamis dokumentumokon alapultak, a rágalmazást megvalósító cselekmények súlyosak és alaptalanok voltak, az indoklás szerint a panaszos állításainak rágalmazó jellegét a közokirat-hamisítás ügyében született ügyészségi vádemelést elutasító döntés bizonyította. A törvényszék a másik panaszost 62,- eurónak megfelelő felfüggesztett pénzbírságra ítélte, végül mindkettőjükre az újsággal együtt 1 582,- euró értékű kártérítési összeget szabott ki az okozott nem vagyoni kár miatt. A panaszosok fellebbeztek, amelynek során bemutatták az ügygel kapcsolatos, birtokukban lévő dokumentumokat, amellyel állításaikat alátámasztották (többek között a sérelmet szenvedett M. I. tulajdonjogát megerősítő bírósági döntést, a vonatkozó tulajdoni lapokkal együtt). Hozzá tették azt is, hogy a törvényszéki elnöknő többszöri megkeresésük ellenére elzárkózott attól, hogy nyilatkozzon az őt ért vádakról. A Beszterce-Naszod Megyei Bíróság elutasította a fellebbezést, indoklásában a következőkre hivatkozva: „ahhoz, hogy egy állítás ne minősüljön becsületsértő (illetve rágalmazó jellegűnek)<sup>47</sup>, két feltételnek kell megfelelnie: valósnak kell lennie és jogszerű célt védelmére kell, hogy irányuljon.” Az ítélet szerint „egy állítás becsületsértőnek minősíthető, ha célja, hogy másnak kárt okozzon, vagy rajta bosszút álljon, még akkor is, ha a felhozott tények valóságosak.”<sup>48</sup> A jogerőre emelkedett ítéletet végrehajtották, a panaszos megkezdte börtönbüntetését, végül elnöki kegyelemben részesült.<sup>49</sup> A második panaszosra kirótt pénzbüntetés jövedelméből egyenlő részletekben került levonásra.

<sup>47</sup> Beszúrás: P. Cs.

<sup>48</sup> CEDH, *Sabou és Pircălab c. România ügy*, 2004. szeptember 28-i ítélet, 19. bek.

<sup>49</sup> Az első panaszos börtönbüntetését 1998. augusztus 20-án kezdte meg, de a Máramaros Megyei Bíróság családi helyzetére tekintettel – két kiskorú gyermek eltartásáról kellett gondoskodnia, és élettársa, a letartóztatását követő 4. napon szülte meg közös gyermeküket – 1998. szeptember 22-én a börtönbüntetését október 5-i hatállyal felfüggesztette, de az 1999. január 14-én a felfüggesztés

Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásban a panaszosok kifejtették: cikkeik nem a törvényszéki elnöknő magánéletét tárgyalták, hanem a hatóságok előtti, jogellenesnek tekintett eljárását, amelynek eredményeképpen olyan földterületet kívánt megszerezni, amely más tulajdonát képezte. A panaszosok érvelésüket dokumentumokkal is alátámasztották (a prefektus, valamint a bíróság tulajdont igazoló döntéseivel), ugyanakkor – jóhiszeműségüket bizonyítandó – többször is próbálkoztak azzal, hogy bemutassák a törvényszéki elnöknő álláspontját, ám ő ettől mindvégig elzárkózott. A kormány álláspontja szerint a panaszosok egy magánjogi problémát vittek a nyilvánosság elé, amely távol állt attól, hogy közérdekű vita tárgya legyen. Emellett a panaszosok igen súlyos váddal, hamis okmányok felhasználásának elkövetésével gyanúsították a bírónőt, aki – álláspontjuk szerint – a terület megszerzése során nem követett el törvényteleniséget. A kormány azt is állította, hogy a kérelmezők az újságírói etikát is megsértették, nem bizonyították jóhiszeműségüket, szubjektíven, csupán az egyik fél szemszögéből tárgyalták a felmerült problémát.

A Bíróság ítéletének indokolásában a következőket hangsúlyozta: A panaszosokra kirótt büntetés törvényben előírt volt, jogos célt követett, mindössze a „demokratikus társadalomban való szükségességet” kellett vizsgálni. A Bíróság a kormány álláspontjával ellentétben megállapította: a cikk közérdekű témát tárgyalt, nevezetesen az akkori román társadalom nagy fontosságú kérdését: az ingatlanok visszaszolgáltatását, valamint az igazságügyi tisztviselők korrupciógyanús ügyleteit. Amellett, hogy gyakran szükségessé válik az igazságügy tisztségviselőinek védelme az ellenük indított és alaptalan vádakkal szemben, a hivatali tevékenységükön kívül sem kerülhetik el a sajtó érdeklődését, különösen, ha tisztviselői minőségüket felhasználva cselekednek. Mindez hozzájárulhat az igazságszolgáltatás hatékony működéséről zajló vita lebonyolításához. A Bíróság különös figyelmet tanúsított annak is, hogy a hatóságok által az újságírókra kiszabott súlyos szankciók eltántorítják a sajtót a közérdekű problémák megvitatásában való részvételtől.<sup>50</sup> Bizonyos, hogy a panaszosok súlyos megállapításokat tettek a törvényszéki elnöknőre vonatkozóan, – jogellenes cselekmények elkövetésével vádolva őt – de a Bíróság ezeket valós tényeken alapulónak minősítette,<sup>51</sup> és megállapította: „semmi sem bizonyítja, hogy a leírt tények teljesen hamisak voltak, és a kérdéses bíró

---

meghosszabbítására irányuló kérelmet elutasította. A panaszos ekkor éhségsztrájkba kezdett, majd kórházba került. 1999. január 19-én kegyelmi kérvényt nyújtott be, amelyet a Köztársasági Elnök elfogadott.

<sup>50</sup> Ítélet, 38. bek.

<sup>51</sup> Lásd *a contrario*: CEDH, *Barfod c. Dánia ügy*, 1989. február 22-i ítélet, 35. bek; valamint CEDH, *Perna c. Olaszország ügy*, a Nagykamara 2003. május 6-i ítélete, 47. bek.

lejárására irányuló kampány céljára szolgáltak volna.” Rámutatott továbbá, hogy a kérdéses cikk nem M. I. bírónő magánéletét tárgyalta, hanem köztisztviselőkénti viselkedését. A Bíróság – bár ítélkezési gyakorlatában ritkán fordul elő – kitért a panaszosok által a román bírósági eljárásban felhozott bizonyítékok (a kolozsvári bíróság döntése a terület tulajdonjogáról) értékelésére is, amelyeket a Megyei Bíróság figyelmen kívül hagyott,<sup>52</sup> az ügyészség az eljárást M. I. javára megtagadó határozata alapján hamisnak értékelve azokat. A strasbourgi bírák a panaszosok javára, jóhiszeműségük bizonyítékaként értékelték a bírónő álláspontjának közlésére irányuló többszöri próbálkozásukat is. A kiszabott büntetésről a Bíróság megállapította, hogy különösen súlyosnak bizonyult, az 1582,- eurónak megfelelő nem vagyoni kártérítési összeg a kifizetés időpontjában tizenkét havi átlagjövedelemnek felelt meg. Végül kimondta: A panaszosok elítélése az elérni kívánt céllal szemben aránytalanul minősült, és a román hatóságok nem szolgáltattak elégséges bizonyítékot annak igazolására. Következésképpen megsértették az Egyezmény 10. cikkelyét.<sup>53</sup>

A strasbourgi Bíróság fent bemutatott ítéleteiben az igazságszolgáltatás szereplőit ért rágalmozó jellegű kritika határait pontosította. Az ügyek elemzésekor az olvasóban óhatatlanul felidéződhetnek párhuzamok a magyar bíróságok ítélkezési gyakorlatából, amelyekben a hasonló kérdések merülnek fel. A magyar bíróságok előtt ugyanakkor jelentéktelen azon ügyek száma, amelyekben valamelyik fél a strasbourgi esetjogra hivatkozna, vagy a bíró esetlegesen idézné a releváns joggyakorlatot. Erre nagy valószínűséggel csupán akkor kerülne sor, ha a Bíróság Magyarországgal szemben hozna ítéletet az Egyezmény 10. cikkelyének az igazságszolgáltatás szereplőivel kapcsolatos rágalmozási ügyben történő megsértése esetében.

---

<sup>52</sup> CEDH, *Sabou és Pircălab c. Románia ügy*, 2004. szeptember 28-i ítélet, 39-40. bek.

<sup>53</sup> *Ítélet*, 43. bek.

## **AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁSA AZ EURÓPA TANÁCS EMBERI JOGVÉDELMI RENDSZERÉRE**

RAISZ ANIKÓ\*

Magyarország a rendszerváltás következtében az 1990-es évek elején ismét bekerült az európai politikai körforgásba. Olyan nemzetközi kötelezettségeket vállalt fel, amelyek elengedhetetlenek egy mai európai demokrácia számára: ilyen volt az emberi jogok tisztelete, avagy ezzel kapcsolatban a halálbüntetés eltörlése. Hazánk 1992-ben<sup>1</sup> tagjává vált az Európa Tanácsnak. Ezen – mára mintegy 46 tagállamot, vagyis az európai államok többségét tömörítő – regionális nemzetközi szervezet a 90-es évekre az új tagok számára belépési feltétellé tette a szervezet keretei között 1950-ben, Rómában megkötött Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény vagy EJE) elfogadását. Ennek megfelelően Magyarország is ratifikálta az egyezményt, és megtette a szükséges lépéseket a magyar jogrend Egyezménynek való megfelelése felé. Ezzel egy időben hazánk megkezdte a tárgyalásokat az Európai Közösségekkel, amely tárgyalások eleinte pusztán az együttműködést célozták, majd az évek során körvonalazódott a csatlakozás lehetősége is. A magyar jogrendszernek így újabb kihívások elé kellett néznie: újabb politikai, gazdasági és jogi követelményekkel találta szemben magát. Az Európai Közösségek – időközben Európai Unió – az emberi jogok védelme szempontjából maga is hatalmas fejlődésen ment keresztül, és egy csatlakozni kívánó államnak az új kritériumokat is teljesítenie kellett, hogy végül 2004 májusával az Unió tagja lehessen. A jogfejlődés azonban folyamatos, az emberi jogok védelme terén is. Hazánk immár több olyan európai nemzetközi szervezet tagja, amely zászlójára tűzte az emberi jogok védelmét. A nemzetközi jog szabályai szerint minden irányú kötelezettségüknek egyszerre kell megfelelniük a részes tagállamoknak. Milyen viszonyban áll azonban a két, e cikkben kifejtendő gondolatok szempontjából leglényegesebb rendszer: az Európai Unió és az Európa Tanács jogvédelmi rendszere? A kérdés tisztázása alapvető fontosságú a mindkét szervezetben tagsággal bíró államok, így hazánk számára is, aki – mint az Unióhoz újonnan csatlakozott államok többsége – a rendszerváltás nyomán vállalta fel a kérdéses kötelezettségeket.

---

\* DR. RAISZ ANIKÓ

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Aláírás: 1990. november 6., hatályba lépés: 1992. november 5.

## I. Kölcsönhatásban a nemzetközi bíróságok

A szakirodalomban is gyakran felmerülő témakör az Európai Közösségekben végbemenő emberi jogvédelem, annak létjogosultsága, kialakulása, az elért eredmények minősége, a fejlődés várható iránya. A Közösségeken belül megvalósuló emberi jogvédelem mindenképpen a tagállamokon belül megvalósuló jogvédelemre és az Európa Tanács rendszerére épít elsősorban, az Európai Bíróság – amikor emberi jogi kérdést kell tisztázni – az esetek többségében támaszkodik a strasbourgi bíróság eddig kialakult gyakorlatára. Mint általában azonban az egymással párhuzamosan létező rendszerek, ezek is kölcsönhatásban léteznek, hiszen nincsenek egymástól hermetikusan elzárva: tagjaik többé-kevésbé megegyeznek, egészen pontosan az Európai Uniónak nincsen olyan tagállama, amely ne lenne részese az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek.<sup>2</sup> A kölcsönhatás elve alapján így az Európai Unió fiatal alapjogvédelmi rendszere is befolyással lehet az Európa Tanács jól kiforrott, ám éppen ezért talán már nem az aktuális helyzethez alkalmazkodó rendszerére – természetesen nem állítjuk, hogy ennek mértéke mérhető lenne az ellenkező irányú ráhatáshoz.

Az emberi jogvédelemmel – is – foglalkozó nemzetközi fórumok, mindenekelőtt bíróságok egymásra hatása nem új keletű. Bár az esetek többségében nem tudatosan felépített és alkalmazott, mint inkább esetleges kölcsönhatásról beszélhetünk,<sup>3</sup> könnyen felfedezhetünk egy-egy bírósági ítéletben egy másik fórum joggyakorlatára vagy annak egy szegmensére való utalást. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) többször segítségül hívja az Állandó Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Bíróság gyakorlatát, a – meglehetősen aktuális – Ergin kontra Törökország ügyben<sup>4</sup> pedig az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának gyakorlata és az Amerika-közi emberi jogvédelmi rendszer<sup>5</sup> mellett megvizsgálja az ENSZ rendszerét is. Ugyanígy az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága is többször visszanyúl az EJEB ítéleteihez,<sup>6</sup> ugya-

<sup>2</sup> Mindazonáltal Franciaország csak 1974 óta részese az EJE-nek.

<sup>3</sup> Ld. Kovács, Péter: Szemtől szembe... Avagy hogyan kölcsönöznek egymástól a nemzetközi bíróságok, különös tekintettel az emberi jogi vonatkozású ügyekre. *Acta Humana*, 2002, N° 49, 11. o.

<sup>4</sup> EJEB, Ergin kontra Törökország ügy (2006. május 4.), 25. §

<sup>5</sup> Ld. továbbá például: EJEB, Akdivar kontra Törökország ügy (a pergátló kifogások tárgyában) (1996. szeptember 16.), 68. §

<sup>6</sup> Ld. például a Krisztus utolsó megkísértése című film ügyét, IACHR, "The Last Temptation of Christ" ügy (Olmedo Bustos és társai kontra Chile) (2001. február 1.), 69. §, avagy az egyik legfrissebb, Gómez Palomino kontra Peru ügyben (2005. november 22.) Cecilia Medina Quiroga bírónő különvéleménye, 5. §, vagy a szintén 2005. november 22-én, a Calamara Iribarne kontra Chile ügyben hozott ítélet. 178. és 219. §



nakkor a Nemzetközi Bíróság nem hivatkozik más bíróságok gyakorlatára – kivéve az Állandó Nemzetközi Bíróságot, amelynek joggyakorlatát azonban mint sajátját kezeli.<sup>7</sup> A közösségi jogászok számára immár természetes, hogy az Európai Bíróság ítéleteiben olykor kifejezetten is hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságára,<sup>8</sup> valamint hogy jogértelmezése során általában megpróbálja követni annak már kialakult gyakorlatát.

## II. Az Európai Közösség alapjogvédelme<sup>9</sup>

Az Európai Közösségek emberi jogvédelme sajátos fejlődési utat járt, jár be – sajátos helyzetéből adódóan szükségszerűen – nem rendelkezik eszmetörténeti gyökerekkel,<sup>10</sup> az alapító szerződések maguk nem is tartalmaztak az alapjogokra vonatkozó általános rendelkezéseket.<sup>11</sup> Csak korlátozott mértékben vették azokat figyelembe, megfelelően a Közösségek eredeti, gazdasági céljának: a gazdasági szabadságok (az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgása, valamint a szolgáltatások szabad igénybe vétele) szerepelnek tehát a szerződésekben, valamint a megkülönböztetés tilalma.<sup>12</sup> Ezt többen „demokratikus deficitként” értékelték. Néhány év elteltével a Közösségek is felismerte, hogy a gazdasági szabadságok, valamint az a tény, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részét átruházták a Közösségre, igenis kihatással van az emberi jogokra, s így a Közösségeknek szembe kellett néznie az újabb kihívásokkal.

Az emberi jogok védelmének elismerése azonban korántsem haladt zökkenőmentesen. A Közösségek, csakúgy, mint később az Unió, nem rendelkezett a hatáskörök teljességével az emberi jogok területén. Bár amint ezt a Bizottság felismerte, lépéseket tett ezen akadály elhárítása érdekében,<sup>13</sup> az államok ragasz-

<sup>7</sup> Vö. Kovács: i.m. 7. p.

<sup>8</sup> Például a transzszexualitás kapcsán többször is idézik a Rees kontra Egyesült Királyság ügyet (EJEB, 1986. október 17.): ld. a C-13/94. sz., P kontra S és Cornwall County Council ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (16. §); avagy a C-249/96. sz., Lisa Jacqueline Grant kontra South-West Trains Ltd. ügyben 1998. február 17-én hozott ítélet (34. §), a C-7/98. sz., Dieter Krombach kontra André Bamberski ügyben 2000. március 1-jén hozott ítélet.

<sup>9</sup> A témával kapcsolatban ld. még Weller, Mónika: Emberi jogok a luxembourgi bíróság gyakorlatában. *Acta Humana*, 2005, N° 2, 64-75.o.

<sup>10</sup> Ld. Sulyok, Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása, *Acta Humana*, 2005, N° 2, 32. o.

<sup>11</sup> Vö. Cohen-Jonathan, Gérard: Les réserves dans les traités institutionnels relatifs aux droits de l'homme. Nouveaux aspects européens et internationaux. *Revue Générale de Droit International Public*, 1996-4, 915-949. o.

<sup>12</sup> Az alapszabadságok alanyi jog voltához ld. Szalayné Sándor Erzsébet: Interferencia az Európai Bíróság és az EJEB gyakorlatában, *Acta Humana*, 2005, N° 2, 17. o.

<sup>13</sup> Ld. például az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatát az alapjogokról, 1977-ből. HL C 103., 1977. április 27.

kodtak ahhoz, hogy az emberi jogok kérdése belső jogi hatáskörbe tartozik, és ettől nem is kívántak megválni.

Így a Közösségek keretein belül egyetlen járható út maradt az emberi jogi „demokratikus deficit” enyhítésére, mégpedig az Európai Bíróság jogértelmezésének és jogalkalmazásának útja, noha ő maga is visszautasította eleinte, hogy figyelembe vegye a tagállamok által védett alapjogokat (ld. például az 1959-es Stork-ügyet<sup>14</sup>). Az alapjogok védelmének e hiányára természetesen azonnal válaszolt a nemzeti igazságszolgáltatás: híres Solange I-döntésében<sup>15</sup> a német Alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht a közösségi jog nemzeti jog felett gyakorolt primátusának elfogadását az alapjogoknak a Közösség keretei közötti kielégítő védelméhez kötötte.<sup>16</sup>

Az Európai Bíróság döntései a híres 1969-től kezdve jelentették az alapjogok következetes, de természetesen pusztán fokozatosan fejlődő elismerését. Az Európai Bíróság a Stauder-ügyben<sup>17</sup> említette először az emberi jogokat, mint amelyek a „közösségi jog általános elveit” képezik,<sup>18</sup> majd 1970-ben az Internationale Handelsgesellschaft ügyben megerősítésre került: az alapjogok tisztelete integráns részét képezi azon jog alapelveinek, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, valamint hogy ezen jogok védelme a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból fakad, és megvalósulását a Közösség céljainak keretei között kell biztosítani.<sup>19</sup> 1974-ben, a Nold-ügyben találjuk meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének első említését, ahol a Bíróság általános jelleggel hivatkozott továbbá azon „emberi jogok védelmével kapcsolatos szerződések[re], amelyeknek a tagállamok részesei vagy a kidolgozásukban közreműködtek”.<sup>20</sup> A praetori jogalkotás negyedik állomása, hogy a Rutili-ügyben (1975-ben) már kifejezetten hivatkozott az Egyezmény egyes pontjaira.<sup>21</sup> Mindezen lényeges elemeket azután összefoglalóan kinyilvánította a Bíróság a Wachauf-ügyben,<sup>22</sup> ahol végül megadja az alapjogoknak a Közösségben elfog-

<sup>14</sup> 1/58. sz., Stork & Cie. kontra az ESZAK Főhatósága ügyben 1959. február 4-én hozott ítélet.

<sup>15</sup> 1974. március 29-i döntés, Solange I, BVerfGE 37, 271. o.

<sup>16</sup> Ugyanezt a megközelítést találjuk az olasz alkotmánybíróságnál – egy másik, szintén erőteljesen dualista felfogású államban.

<sup>17</sup> 29/69. sz. Erich Stauder kontra Stadt Ulm – Sozialamt ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet.

<sup>18</sup> A fent hivatkozott Stauder-ügy, 7. §

<sup>19</sup> Ld. 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet, 4. §

<sup>20</sup> Idézi: Kovács, Péter: A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem. *Acta Humana*, 2001, N° 44-45, 85. o.

<sup>21</sup> 36/75. sz., Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet, 32. §

<sup>22</sup> 5/88. sz., Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet.

ialt helyének meghatározását, az említett ismeretek összegzését.<sup>23</sup> Az Európai Bíróság keretei között lezajlott illetően változás nyomán a német alkotmánybíróság meghozta a híres Solange II-döntését (1986), amelyben kijelentette, hogy ameddig az alapjogok tisztelete biztosítva van a közösségi jogrend keretei között, addig nem vonja kétségbe a közösségi jog primátusát.<sup>24</sup>

Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére mintegy válaszul lassan megindult a közösségi jogalkotás szintjén is az emberi jogok – immáron a Közösség keretei között stabilan „alapjogok” – védelmének fejlesztése. A főbb állomások között említhetjük az Európai Egységes Okmány (1986) preambulumát, amely szerint a tagállamok „közös szándékozzák előmozdítani azon alapjogokon nyugvó demokráciát, amelyeket a tagállamok alkotmányai és törvényei, az Emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló egyezmény és az Európai Szociális Charta elismernek, nevezetesen a szabadságot, egyenlőséget és a társadalmi igazságosságot”.<sup>25</sup> Ezt követte a Szociális Jogok Chartájának elfogadása 1989-ben, majd az uniós polgárság<sup>26</sup> és néhány egyéb rendelkezés<sup>27</sup> bevezetésével a Maastrichti Szerződés hozott döntő változást. Időközben felmerült az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás gondolata a Bizottság részéről, de 2/94 véleményben az Európai Bíróság megerősítette, hogy a Közösség nem rendelkezik a csatlakozásra vonatkozó hatáskörrel. A várthoz képest kevesebb eredményt hozott az alapjogok terén az Amszterdami Szerződés, amelynek kiemelendő újításai az inkább politikai játékszerként elhíresült, eredetileg az emberi jogok megsértésének szankciójaként hivatott 7. cikk, valamint a fogyasztóvédelem és az adatvédelem területe. 2000 decemberében ünnepélyesen kiadták az Alapjogi Chartát, amely azt a célt szolgálta, hogy az uniós polgárai minél jobban azonosítsák magukat a közösségi értékekkel, azaz az európai állampolgárokat megillető jogok katalógusát próbálta megadni. (Ez a katalógus többé-kevésbé megegyezik az Emberi Jogok Európai Egyezményének felsorolásával, de ki is egészül a közösségi rendszer különleges értékeivel,<sup>28</sup> tartalmaz mind polgári-politikai, mind gazdasági és szociális jogokat, valamint helyet kaptak benne a speciálisan az európai polgársághoz kötődő jogok is.)

<sup>23</sup> A fent hivatkozott Wachauf-ügy, 17. §

<sup>24</sup> 1986. október 22-i döntés, Solange II, BverfGE, 339. o.

<sup>25</sup> Európai Egységes Okmány, 1986., Preambulum, 3. §

<sup>26</sup> Ld. Fazekas, Judit – Asztalos, Zsófia: Uniós polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. *Acta Humana*, 2005, N° 2, 76-114. o.

<sup>27</sup> Az igazságszolgáltatási és belügyi együttműködés, valamint a kül- és biztonságpolitika területén.

<sup>28</sup> Például: ld. bioetika, dokumentumokhoz való hozzáférés, adatvédelem kérdésköre; avagy néhány jog szélesebb körű elismerése: a házasságkötéshez, az egyesülési szabadsághoz vagy a hatékony fellebbezéshez való jog.

Végül meg kell említenünk az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (a továbbiakban: Alkotmányszerződés), amelynek hatályba lépése immár több mint bizonytalan, mindenesetre beépíti második részébe az Alapjogi Chartát, valamint amelynek kifejezett rendelkezése nyomán lehetővé vált (volna) az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás is. Az Európai Közösségek alapjogvédelem szempontjából vizsgált fejlődésével kapcsolatban még két problémakörre kell felhívni a figyelmet: az egyik az egyéni panaszjog szigorú szabályok közé szorítása<sup>29</sup> (amely megkérdőjelezi a hatékony jogvédelmet),<sup>30</sup> a másik a luxemburgi és a strasbourgi bíróság joggyakorlata között fennálló eltérések kérdésköre.<sup>31</sup> Ez utóbbira különböző okokból kerülhet sor: az eltérő megközelítés (túlnyomóan gazdasági – „pusztán” emberi jogi), az EJEB-joggyakorlat hiánya szolgálhat magyarázatként. Az – esetenként gyökeresen – eltérő joggyakorlat mindazonáltal véleményem szerint nem kívánatos, jogbizonytalansághoz vezet, és elkerülésére törekedni kell.

### III. Az Európai Közösség strasbourgi emberi jogvédelmi rendszerre gyakorolt hatása

A teljesség igénye nélkül felvázoltuk az Európai Közösségen belül zajló, alapjogokra vonatkozó jogfejlődést, amelynek ismerete szükséges ahhoz, hogy áttekintsük, milyen hatással volt az Európai Unió (az Európai Közösségek) rendszerre az Európa Tanács rendszerére. A továbbiakban azt tekintem át, milyen újításokat vagy módosításokat eredményezett, vagy eredményezhet a jövőben az uniós emberi jogvédelem fellépése és továbbfejlődése. A Közösség joganyagának és különösen joggyakorlatának az EJEB ítélkezési gyakorlatában való megjelenése mellett – ahol megemlítem az Alapjogi Charta kérdéskörét is – (A) szót ejtek az Emberi Jogok Európai Bíróságának megreformálásával kapcsolatban az előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez hasonló megoldás bevezetésével kapcsolatos felvetésről (B). Kitérek arra, hogy az Alkotmányszerződés által célba vett, Egyezményhez történő uniós csatlakozás milyen változtatásokat

<sup>29</sup> Vö. például a 40/64. sz., Marcello Sgarlata és társai kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben 1965. április 1-jén hozott ítélet.

<sup>30</sup> Vö. De Witte, Bruno: *Le rôle passé et futur de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans la protection des droits de l'Homme*. In: Alston, Philip: *L'Union européenne et les droits de l'homme*. Brüsszel, 2001, 912. o.

<sup>31</sup> Vö. Lawson, Rick: *Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*, in: Lawson, Rick – de Blois, Matthijs (szerk.): *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*. Volume III. Dordrecht, 1994, 219-252. o., valamint Spielmann, Dean: *Jurisprudence des juridictions de Strasbourg et de Luxembourg dans le domaine des droits de l'homme: conflits, incohérences et complémentarité*. In: Alston: *i. m.*, 789-812. o.

igényel(ne) mindkét oldalon (C). Végül marginálisan felmerül a kérdés: egy – egyre kevésbé valószínű – uniós csatlakozás milyen irányba is terelhetné a Matthews- és Procola-ügyekkel fémjelzett, kettős tagállami felelősségi problémát (D).

### *1. Az Európai Bíróság joggyakorlatának megjelenése az EJEB ítélkezési gyakorlatában*

Amint arra a nemzetközi bíróságok kölcsönhatása kapcsán már utaltunk, az EJEB ítélkezésére is hatást gyakorol a Közösség joga, az Európai Közösség Bíróságának joggyakorlata, habár egyértelmű, hogy a kezdeti hatások éppen ellenkező irányúak voltak. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben egyre gyakrabban találkozhatunk az Európai Bíróságra történő hivatkozással.

A 2006. áprilisában, a Kefalas és társai kontra Görögország ügyben<sup>32</sup> született ítéletben azért volt szükséges az Európai Bíróságra hivatkozni, mert az Egyezmény 6. cikkének vizsgált – és meg is állapított – megsértéséhez nagyban hozzájárult, hogy a nemzeti bíróságok – többször is – előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak az Luxembourghoz, ezzel is hónapokkal, évekkel meghosszabbítva a peridőt. Hasonlóan, a De Luca kontra Franciaország ügyben<sup>33</sup> is pusztán marginálisan kerül említésre az Európai Bíróság – kitértek itt azonban a közösségi kereskedelmi szabályokra, valamint a WTO szabályaira is.

Mindazonáltal számos olyan ügy akad, ahol ettől lényegesebb szerep jut a közösségi joggyakorlatnak. Ezek közül az egyik – az Unió strasbourgi rendszerre tett hatása kapcsán meghatározó – a Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság ügy.<sup>34</sup> Itt a kérelmező az Egyezmény 8., 12., 13. és 14. cikke megsértésének megállapítását kéri, a transzszexuálisoknak az Egyesült Királyságban betöltött helyzetét sérelmezve, különös tekintettel a munkavállalás, a társadalom- és egészségbiztosítás, a nyugdíj és a házasság kérdéskörére. A kérelmező 1937-ben férfiként született, majd a hatvanas években diagnosztizálták nála a transzszexualitást. Addigra már nő volt, négy gyermek apja. Mivel azonban úgy gondolta, hogy ez nem az igazi énje, a továbbiakban nőként próbálta élni az életét, és 1990-ig több műtéten is túlesett ennek érdekében. 1990 és 1992 között munkahelyi kollégái szexuálisan zaklatták, amikor ez ellen fordult, panaszát azzal utasították el, hogy a törvény előtt férfi. Végül munkahelyéről elbocsátották (állítása szerint transzszexualitása okán, a hivatalos indoklás egészségügyi

<sup>32</sup> EJEB, Kefalas és társai kontra Görögország ügy (2006. április 27.), 13. §-tól.

<sup>33</sup> EJEB, De Luca kontra Franciaország ügy (2006. május 2.), 13. §

<sup>34</sup> EJEB, Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság ügy (2002. július 11.)

okokra hivatkozott). 1996-ban, új munkahelyén kérték az NI-számát,<sup>35</sup> amelynek megváltoztatásáért folyamodott, hogy nehegy az új munkáltató kiderítthesse a múltját. (Amely utólag be is következett, emiatt ismét kellemetlenségei akadtak a munkahelyén.) Időközben hivatalos tájékoztatást kapott, hogy a nem mehet 60 éves korában nyugdíjba, mert az a nőkre vonatkozó nyugdíjkorhatár az Egyesült Királyságban, csak 65 évesen, a férfakkal. Ezenkívül bizalmas adatai miatt „különleges eljárásban” részesült, ami miatt az ügyintézési ideje növekedett, de igazából semmilyen hivatalos fórumon nem mentesült az alól, hogy férfi identitását kelljen használnia. Az Emberi Jogok Európai Bírósága végül megállapította a 8. és a 12. cikk sérelmét, valamint hogy az érintett állam térítse meg a kérelmező 39.000 euróra rúgó költségeit. Az ítéletben a legérdekesebb mégis az, hogy – a vonatkozó nemzetközi szabályozás alatt – kifejezetten utal az Európai Unió Alapjogi Chartájára,<sup>36</sup> a házasságkötés és a családalapítás jogával kapcsolatban. A dolog érdekessége, hogy az Alapjogi Charta a tagállamokat nem köti, pusztán a közösségi intézményeket, éppen ezért maga az Európai Bíróság mindeddig elkerülte a Chartára való hivatkozást.<sup>37</sup>

Az Európai Közösségnek az Európa Tanács rendszerére gyakorolt hatását mutatja, hogy az EJEB több ítéletében is kifejezetten hivatkozik a közösségi jogra – vagy az eset vizsgálata kapcsán, vagy a releváns közösségi jogszabályok felsorolása végett,<sup>38</sup> de olyan ügy is akad, ahol az EJEB külön fejezetet szentel az Európai Bíróság joggyakorlatának.<sup>39</sup>

## *2. Az előzetes döntéshozatali kérelem, avagy általában az előzetes jogértelmezés kérdése*

Az Európai Unió keretei között az EK Szerződés 234. cikke (korábbi 177. cikk) szabályozza az előzetes döntéshozatal jogintézményét.<sup>40</sup> Ez alapján a tagállami bíróságok rendelkeznek azzal a lehetőséggel – vagy kötelezettséggel, ha határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség –, hogy a

<sup>35</sup> NI: National Insurance, kb. társadalombiztosítás.

<sup>36</sup> A fent hivatkozott Christine Goodwin ügy, 58. §

<sup>37</sup> Nem így az Elsőfokú Bíróság, amely a T-54/99. sz., max.mobil Telekommunikation Service GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. január 30-án hozott ítéletében hivatkozik az Alapjogi Chartára (48. és 57. §).

<sup>38</sup> EJEB, S.A. Dangeville kontra Franciaország ügy (2002. április 16.).

<sup>39</sup> EJEB, Niemietz kontra Németország ügy (1992. december 16.), Cantoni kontra Franciaország ügy (1996. november 15.), Société Colas Est és társai kontra Franciaország ügy (2002. április 16.), Kress kontra Franciaország ügy (2001. június 7.), Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ügy (2005. június 30.).

<sup>40</sup> Jelen tanulmány keretei között nem áll módomban részletesen elemezni ezt a jogintézményt, így csak néhány lényeges pontra térek ki.

közösségi jogra vonatkozó jogértelmezési kérdéseikkel az Európai Bírósághoz forduljanak, így is biztosítva a közösségi jog alkalmazásának egységességét.<sup>41</sup>

Az Európai Bíróság – a közösségi jog fejlődését meghatározó – ítélkezési gyakorlatának zöme ezen cikk alapján keletkezett.<sup>42</sup> A strasbourgi rendszer nem rendelkezik hasonló jogintézménnyel, tanácsadó véleményezési kompetenciája pedig meglehetősen korlátozott.<sup>43</sup>

Az előzetes döntéshozatal kapcsán több kérdéskört is vizsgálnunk kell: az első a strasbourgi előzetes jogértelmezés kérdése, a második az előzetes döntéshozatal kikényszerítése az EJEB előtt, a harmadik pedig az előzetes döntéshozatallal kapcsolatban az Egyezmény 6. cikkének megsértése.

Az előzetes strasbourgi jogértelmezés lehetőségének felmerülése nem új keletű. Már *Giuseppe Sperduti* (az EJEB egykori alelnöke) kifejtette, hogy legcélszerűbb lenne, hogy amennyiben az Európai Bíróság részéről lényeges jogértelmezési kérdés merül fel az Egyezménnyel kapcsolatban, az az EJEB-hez fordulna jogértelmezést kérve. Ezzel kifejezetten az egyes kérdésekkel kapcsolatban felmerülő, fent már említett jogértelmezési különbségek kiküszöbölését kívánta elérni, mindazonáltal a felvetés – megvalósulása esetén – megváltoztatta volna a strasbourgi rendszert. Hiába hangsúlyozta Sperduti, hogy ez a lépés nem érintené az Európai Bíróság autonóm, nemzetek feletti jogszolgáltatói státusát, javaslatát nem fogadták el.<sup>44</sup>

Anélkül, hogy részletesen kifejtենék az Európai Bíróság és az EJEB előtt folyó eljárás közötti különbségeket, igyekszünk a problémákat néhány kérdéskör kapcsán megragadni. A strasbourgi rendszer krízisének<sup>45</sup> jelei már régóta észlelhetők: ezek leküzdése érdekében született például a 11. jegyzőkönyv több rendelkezése, ám a beérkező ügyek száma ennek ellenére mára évente 28000 körül mozog, ennek csaknem egytizedében indul csak meg az eljárás, és évente körülbelül 1100 ítélet születik.<sup>46</sup> Ebből következően az ügyek elhúzódnak, és az egykor oly példamutató rendszer saját csapdájába esve lassan hatékonyságát veszti. Amint azt az EJEB bírója, *R. St. J. MacDonald* írta: „Mivel bizonyos

<sup>41</sup> Vö. 166/73. sz., Rheinmühlen-Düsseldorf kontra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1974. január 16-án hozott ítélet.

<sup>42</sup> Ld. például a 26/62. sz., NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration ügyben 1963. február 5-én, a 6/64. sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én, avagy a 106/77. sz., Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet, stb.

<sup>43</sup> Ld. Az EJEE 2. kiegészítő jegyzőkönyve (1963), 1. cikk (1) bekezdés.

<sup>44</sup> Sperduti, Giuseppe: Le rattachement des Communautés européennes à la Convention de Rome sur la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. *RMC*. 1980, 173. o.

<sup>45</sup> Vö. 14. kiegészítő jegyzőkönyv 4. preambulumbekkezdése.

<sup>46</sup> Ld. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4753F3E8-3AD0-42C5-B294-0F2A68507FC0/0/SurveyofActivities2005.pdf>, 2005. év adatai.

mértékig igaz, hogy »az elhalasztott igazság megtagadott igazság«, minden olyan eljárás, amely hozzájárul a strasbourgi szervek előtti ügyteher csökkentéséhez, és így az eljárások felgyorsításához, az emberi jogok hatékonyabb európai védelméhez járul hozzá.«<sup>47</sup>

Az emberi jogok strasbourgi védelmének egyértelműen reformokra van tehát szüksége. E szempontból kifejezetten elgondolkodtató az Európai Bíróságnál megismert előzetes döntéshozatal kérdése. Amint azt a rendszerváltást követő Magyarország is megtapasztalhatta, más rendszer (állam) működő modelljének egy az egyben történő átvétele nem mindig vezet eredményre. Körültekintően – a kritikák fényében – kell tehát megvizsgálni, hogyan is valósulhatnak meg ezek a reformjavaslatok, amelyek célja egyértelműen az EJEB elé kerülő esetek számának csökkentése.

Az első potenciálisan felmerülő akadály a strasbourgi döntések unióshoz hasonló kötelező erejének hiánya.<sup>48</sup> Megoldást jelenthetne, ha a negyvenhat részes tagállam konszenzusra jutna ez ügyben, és megváltoztatná az Egyezmény belső jogi státusát – erre azonban kevés esély van. Sokkal realitásabbnak tűnik az a javaslat, hogy az előzetes értelmezési koncepcióban részt venni kívánó államok kiegészítő jegyzőkönyv formájában, önkéntességi alapon csatlakozzanak a felvetéshez. A második potenciális probléma, hogy az EJEB – az Európai Bíróságtól eltérően – az előtte felmerülő ügy összes tény- és jogkérdésében döntést hozhat. Ennek alapján nehézségekbe ütközhet egy minden szempontból megfelelő előzetes értelmezés adása, ám ahogy az Európai Bíróság is kéri az előzetes döntéshozatali kérelemben a releváns tények és a hazai jog odavágó rendelkezéseinek felsorolását, ugyanezt megtehetné az EJEB is. Ugyanakkor tény, hogy így ez növelné a munkaterhet, és nem biztos, hogy a megcélzott irányba hatna. Ezenkívül a hazai jogorvoslati fórumok kimerítésének követelményét<sup>49</sup> kerülhetné meg az előzetes értelmezés bevezetése, amely – amellet, hogy az állami igazságszolgáltatás autonómiáját védi – az ügy elhúzódsában is jelentős szerepet játszik. Az önkéntes kiegészítő jegyzőkönyv ugyanakkor garanciát jelenthetne, hogy a csatlakozó állam tudatosan vállalta ezt. A munkateher csökkenése ellen hathat az is, hogy a perben részes fél – aki esetleg nincs megelégedve az előzetes értelmezés eredményével – a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után ismét, immár saját jogon, egyéni panaszjogával élve, fordul az EJEB-hez. Az EJEB így esetleg többször is kénytelen lenne foglalkozni ugyanazzal az ügyel.

<sup>47</sup> MacDonald, R. St. J.: The Luxembourg preliminary ruling procedure and its possible application in Strasbourg. In: *Mélange en hommage à Louis Edmond Pettiti*. Bruylant, Brüsszel, 1998, 600. o.

<sup>48</sup> Vö. Rideau, Joël: Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne, in: Leclerc, Stéphane – Akandji-Kombé, Jean-François – Redor, Marie-Joëlle (szerk.): *L'Union européenne et les droits fondamentaux*. Brüsszel, 1999, 96. o.

<sup>49</sup> EJEE 35. cikk, ld. továbbá a fent hivatkozott Akdivar-ügy, 65. §



Megoldást jelenthet erre a 11. kiegészítő jegyzőkönyv által bevezetett 35. cikk, amely (2) bekezdés b) pontja szerinti, új információt nem tartalmazó, a Bíróság által már vizsgált dolognak tekinthető azt az ügyet, amelyben előzőleg már döntés született előzetes értelmezés tárgyában.<sup>50</sup> Megoldásra várna továbbá az, hogy az alapvetően egyéni panaszjogra építő strasbourgi rendszer a nemzeti bíróságok számára biztosítsa az EJEB-hez fordulás jogát. A jogintézményt elvetők ellenérvei között szerepel továbbá, hogy az előzetes döntéshozatalhoz hasonló szűrő szerepet töltött be annak idején a Bizottság is. Az előzetes értelmezés funkciója azonban véleményünk szerint ettől eltérne, és esetleg a jövőbeni ügyek számának csökkenését érhetné el, nem csupán a jogalkalmazás egységének elősegítését, bevezetése azonban előreláthatólag nem következik be.

Az európai uniós előzetes döntéshozatali eljárás még kétféleképpen jelenik meg az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, az előzőekben kifejtetthez képest közvetettebb, ám annál valósabb formában. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az alapeljárásban résztvevő peres felek nem tudják kikényszeríteni, felmerül a kérdés, hogy ez megfelel-e az Egyezmény 6. cikkének: a tisztességes eljáráshoz való jognak. Az előzetes döntéshozatali eljárás időigényes, és tetemes perköltség-növekedést,<sup>51</sup> valamint az eljárás jelentős elhúzódtását eredményezheti,<sup>52</sup> amely szintén a 6. cikk megsértését vonhatja maga után.<sup>53</sup>

### *3. Az Európai Unió esetleges csatlakozása az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez*

Az Európai Unió csatlakozása az Egyezményhez számos előnyt hordoz magában. Mindezek közül a legerősebb a jogbiztonsághoz való jog, amelyet mindmáig megkérdőjelez az olykor eltérő strasbourgi és luxembourgi joggyakorlat (amelyet már a II. részben említettünk). Az egységes jogszolgáltatás erősítené az emberi jogok európai védelmét, ezenkívül a két fórum közötti hatékony együttműködés segíthetné az Emberi Jogok Európai Bíróságának modernizációját és aktuális helyzetéhez történő alkalmazkodását. Hosszútávon ez az EJEB döntései jogi erejének megerősödését is magával hozhatná. Nem mindenki tartja szükségesnek és kívánatosnak ezt az elképzelést, felhívva a figyelmet a két rendszer eltérő gyökereire és rendeltetésére. A szerző mindazonáltal az uniós rendszer

<sup>50</sup> Ld. MacDonal : *d i. m.* 593-603. o.

<sup>51</sup> Ld. 172/80. sz., Gerhard Züchner kontra Bayerische Vereinsbank AG ügy (1981. július 14.), ahol egy 15 márkás perértékű ügy pervesztes felperese 2500 márka perköltséget volt kénytelen kifizetni.

<sup>52</sup> Ld. a fent hivatkozott Kefalas-ügyet (peridő: tizennégy esztendő, hét hónap, tizenhat nap – egy háromfokú eljárásra, ld. az ítélet 31. §).

<sup>53</sup> Ez a két utóbbi kérdéskör a D. pont tematikájába is tartozhat.

specifikumának őrzése helyett a jogbiztonságot tekinti elsődlegesnek, és üdvösnék tartaná, ha a jogfejlődés a csatlakozás irányába haladna tovább.

Az Európai Közösségek esetleges csatlakozása az Egyezményhez ugyanakkor nem új törekvés. Az Európai Bizottság részéről már 1979-ben szóba került a Közösség Egyezményhez való csatlakozásának lehetősége.<sup>54</sup> Mivel e téren nem történt semmi előrelépés, 1990. november 19-én, az Egyezmény aláírásának 40. évfordulója kapcsán a Bizottság ismét napirendjére tűzte a kérdést: mandátumot kért a Miniszterek Tanácsától arra vonatkozóan, hogy megkezdhesse a csatlakozási tárgyalásokat. 1994. április 26-án a Tanács megkereste az Európai Bíróságot, és véleményt kért annak tárgyában, hogy a Közösségek csatlakozása az Egyezményhez megfelel-e a közösségi jognak.<sup>55</sup> Két kérdésre kereste a választ:

- Rendelkezik-e a Közösség hatáskörrel arra vonatkozólag, hogy olyan nemzetközi szerződést írjon alá, amely őt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (és akkor még Bizottságának) ellenőrzése alá veti?
- A csatlakozás megfelel-e az Európai Közösségek Bírósága kizárólagos hatáskörének, és a közösségi jogrend autonómiája biztosításának?<sup>56</sup>

A csatlakozás alapját – már 1979-ben is – a 308. (korábbi 235.) cikkben látta a Bizottság. Ez a cikk biztosítja megfelelő lépések megtételének lehetőségét a Bizottság számára, amennyiben ez szükségesnek bizonyul. Áthidalja azt a problémát, ha kifejezetten vagy implicite nem utalták a Közösség intézményeinek hatáskörébe egy adott tárgyban való cselekvés lehetőségét. Mivel azonban ez korlátlan kompetenciára adhatna felhatalmazást, természetesen bizonyos feltételekhez kötött: az akciónak feltétlenül szükségesnek kell lennie, a Közösség egyik céljára kell irányulnia, és a közös piac működésébe kell kapcsolódnia.<sup>57</sup>

Amint az Európai Bíróság kifejtette, a Szerződés egyetlen cikkelye sem ruházza fel a közösségi intézményeket általános jelleggel az emberi jogok terü-

<sup>54</sup> A motivációk tekintetében ld. Schermers, Henry G.: The European Communities bound by the fundamental human rights. *Common Market Law Review*, 1990, 256. o.

<sup>55</sup> 2/94 vélemény: „Az Európai Közösség csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én kötött egyezményhez összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel?”

<sup>56</sup> Vö. De Schutter, Olivier: L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme, A propos de l'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés. *Cahiers de Droit européen*, (1996) 32, 555-612. o.

<sup>57</sup> E cikk kapcsán az Európai Bíróság többször is megvonta a közösségi hatáskörök határait: az 1/94 véleményben, a Kramer (3/76, 4/76 és 6/76. sz. egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítélet), az AETR (22/70. sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Közösségek Tanácsa ügyben „Accord européen sur les transports routiers” 1971. március 31-én hozott ítélet) vagy a rajnai hajók (1/76 vélemény) ügyében. Az Egyezménnyel kapcsolatban mindenekelőtt a külpolitikai kompetencia kérdése merül fel: mivel nyilvánvaló, hogy emberi jogi ügyekben nem utaltak hatáskört a Közösség szerveire, ezúton próbálták meg mégis megalapozni a kompetenciát.

letén rendelkezések meghozatalára vagy e területen nemzetközi egyezmények aláírására, és a 308. cikket sem lehet általános felhatalmazásként értelmezni. A Közösség tehát nem rendelkezik az Európai Emberi Jogi Egyezményhez való csatlakozásra vonatkozó hatáskörrel. Az Egyezményhez történő csatlakozás alapjaiban változtatná meg az emberi jogok védelmének fennálló uniós rendszerét, bevénné a Közösséget egy különálló nemzetközi rendszerbe, valamint egy új joganyagrendszert építene be a közösségi jogrendbe. Egy ilyen változás meghaladná a 308. cikk kereteit, és megvalósulásához mindenképpen szerződésmódosításra lenne szükség. Ez a szerződésmódosítás érkezett el az Alkotmányszerződéssel, amely számos újítást vezet(ne) be: a leglényegesebb, hogy integrálja II. részébe az Alapjogi Chartát, jogi kötőerőt kölcsönözve neki, valamint hogy előírja az Unió csatlakozását az Egyezményhez.<sup>58</sup>

Az Egyezmény tagjai azonban csupán államok lehetnek, megoldásra várt tehát az Unió belső kételyein túl ez a kérdés is.<sup>59</sup> A csatlakozás problémáját a máig kellő számú ratifikációt ugyan még nem kapott, de létező Tizennegyedik jegyzőkönyv oldhatja meg, amely szerint az Európai Unió csatlakozhat az Egyezményhez.<sup>60</sup>

#### *4. A kettős tagállami felelősség problematikája*

Az Alkotmányszerződés hatályba lépése nélkül a csatlakozás Unión belüli alapjának más módon való megteremtésére igen kevés remény van. A csatlakozás szükségszerűségét azonban nem kizárólag az egyének jogbiztonság és magasabb fokú jogvédelem iránti igénye indokolja. Az államok is szembesülhetnek a kettős jogvédelmi rendszerben való részvételből fakadó esetleges, a nemzetközi jog egyes rendszerei között általában fennálló teljes körű harmónia hiányából következő problémákkal. Az államok szuverenitásukból adódóan maguk döntenek el, hogy mely nemzetközi szervezetekbe lépnek be. A nemzetközi jog általános szabályainak megfelelően azonban vállalják ezért a felelősséget is, azaz kötelezettségeiknek minden irányban eleget kell tenniük.<sup>61</sup> Nem történik ez másként

<sup>58</sup> Vö. Duhamel, Olivier: *Pour l'Europe. La Constitution européenne expliquée et commentée*. Éditions du Seuil, Párizs, 2005.

<sup>59</sup> Vö. Sudre, Frédéric: *Droit communautaire des droits fondamentaux*. Brüsszel, 1999.

<sup>60</sup> Tizennegyedik jegyzőkönyv az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról, Strasbourg, 2004. május 13., 17. §

<sup>61</sup> A strasbourgi emberi jogvédelmi rendszer alapvetően kiegészítő jellegű: az államok belső védelmi mechanizmusaira épít, és csak akkor avatkozik közbe, ha azok nem működnek megfelelően. Ezzel ellentétben az Európai Bíróság nem a belső, állami rendszerek kiegészítője, nem kvázi fellebbezési fórumként jár el, ám ő is épít a belső állami jogvédelemre, ld. EJEB, Ahmet Sadik kontra Görögország ügyben (1996. október 25.) Martens és Foighel bírák különvélemény-

azokkal az államokkal sem, amelyek egyidejűleg az Európa Tanács és az Európai Unió tagjai (azaz a huszonöt tagállammal).<sup>62</sup> Ilyen kérdés szerencsére nem merül fel nap mint nap, de ettől függetlenül nem tekinthetünk el ettől a matematikától.

A problémát a nemzetközi jog elméleti síkján az szolgáltatta, hogy olyan területeken merültek fel emberi jogsértések, ahol az Európai Közösség tagállamai átruházták hatásköreiket a Közösségre. A strasbourgi álláspont szerint így a tagállamok már nem voltak felelősségre vonhatóak, a Közösség pedig (még) nem.<sup>63</sup> Megkísérelték tehát a tagállamok összességét felelősségre vonni, ám ez sem járt nagyobb sikerrel.<sup>64</sup> A tagállamok azonban hosszútávon nem bújhattak ki a felelősség alól, így születhettek meg olyan ítéletek, mint a tejkvótára vonatkozó Procola-,<sup>65</sup> a gibraltári Európai Parlamenti választásokra vonatkozó Matthews-,<sup>66</sup> avagy a gyógyszerészeti termékek árusítására vonatkozó Cantoni-ügyekben,<sup>67</sup> ahol az EJEB megállapította az érintett tagállamok felelősségét, holott a tagállamok közösségi jogból fakadó kötelezettségüknek tettek eleget.

A két rendszer kölcsönhatásának vizsgálata hozzájárulhat olyan megoldási módok kereséséhez, amelyek véget vethetnének az Európában fennálló kettős emberi jogvédelemnek, avagy kiküszöbölhetnék annak káros következményeit, gondolva itt a kötelezettségek esetleges összeegyeztethetlenségére, avagy az eltérő gyakorlatból adódó jogbizonytalanságra. Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem titkoltan teljesítőképessége határán működik, ügyeinek nagy száma miatt az ítélethirdetés elhúzódik, évek múltán következik csupán be. Ahogyan azt maga *Baka András*, az EJEB magyar bírója mondta a témában 2005 őszén Budapesten szervezett konferencián: az Emberi Jogok Európai Bírósága saját sikerének köszönheti vesztét. A két rendszer tapasztalatai, egymásra gyakorolt hatásuk vizsgálata, ezek elemzése segíthet megtalálni a hön áhított megoldást.

---

ében is hivatkozott (11. §) C-430/93. és C-431/93. sz., Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen kontra Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten egyesített ügyeket (ítélet: 1995. december 14.).

<sup>62</sup> Ld. EK Szerződés 307. cikk.

<sup>63</sup> EJEB, C. M. és Co. kontra Németország ügy, 1999. február 9-i határozat.

<sup>64</sup> Ld. az elfogadhatatlanná nyilvánított Sociétés Guérin Automobiles kontra 15 EU-tagállam (2000. július 4.) és a Senator Lines kontra 15 EU-tagállam (2004. március 10.) ügyek.

<sup>65</sup> EJEB, Procola kontra Luxembourg ügy (1995. szeptember 28.)

<sup>66</sup> EJEB, Matthews kontra Egyesült Királyság ügy (1999. február 18.)

<sup>67</sup> A fent hivatkozott Cantoni-ügy.

## **The impact of the European Union on the system for the protection of human rights of the Council of Europe**

### *Summary*

*As the Hungarian political, legal and economical system has changed in 1989/1990, the country faced a row of challenges in all these domains. The present paper deals with the question of human rights, focusing on these standards as democratic requirements which requirements can change with the time. Hungary – as consequence of the political changes – has recently become the member of the European Union, a sui generis legal system, and after having already joined the Council of Europe and its system for the protection of human rights just right after the change, in the 1990s, now it participates in two systems both claiming to ensure the safeguard of human rights and fundamental freedoms. It is obviously essential to see the relationship between the two international systems Hungary takes part in to get a clear description of what standards are demanded from the country.*

*The present paper gives a draft description of the interaction between international courts to prove the possibility of potential exercise of influence (part I). The brief human rights' history of the European Communities (part II) shows what are the events having feasible effect on the system of the Council of Europe, especially on the work of the European Court of Human Rights (ECHR). These impacts can be assorted into four group of questions (part III): how the human rights-related legislation of the European Union and the jurisdiction of the Court of Justice appears in the judgments of the ECHR (A), the potential transfer of the preliminary ruling procedure into the ECHR-system (B), the question of the project of the European Constitution (C) and the question of the double responsibility of the states being members in both international organizations (D).*

## **AZ INGÓ KULTURÁLIS JAVAK VÉDELME, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ILLEGÁLIS MŰTÁRGY-KERESKEDELEMRE**

**SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER\***

### **1. Bevezetés**

A műtárgyvédelem hatályos szabályainak alapvető rendelkezéseit a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény tartalmazza. A jogalkotó a törvény preambulumban kinyilvánítja hogy, kulturális örökségünk hazánk múltjának és jelenének pótolhatatlan, egyedi és meg nem újítható forrása, a nemzeti és az egyetemes kultúra elválaszthatatlan összetevője, ezért a műemlékek feltárásának, megóvásának, védelmének és közkinccsá tételének törvényi feltételeit meg kell teremteni. A szabályozásnak olyannak kell lennie, hogy egyértelműen meghatározza a feladatokat, hatékonyabbá tegye a műemlékekkel kapcsolatos hatósági eljárásokat, illetőleg előmozdítsa a kiemelkedő jelentőségű kulturális értékek állami tulajdonba kerülését.

A műemlékvédelmi törvény hatálya széles körre terjed ki, a rendelkezéseket ugyanis alkalmazni kell a kulturális örökség fogalmkörébe tartozó javakra, valamint az ezekkel kapcsolatos minden tevékenységre, személyre és szervezetre. A műemlékvédelmi törvény ugyanakkor – néhány bekezdéstől eltekintve – kiemeli saját hatálya alól a levéltárakkal kapcsolatos ügyeket, melyekre külön törvény rendelkezései irányadók.<sup>1</sup> Ugyancsak nem alkalmazhatók a törvény rendelkezései viszonyosság esetén, a diplomáciai mentességet élvező, külföldi állampolgárok tulajdonában levő, külföldről behozott kulturális javakra. Deklarálja a törvény, hogy a kulturális örökség megóvása mindenkinek kötelessége. Tilos a kulturális örökség védett javainak veszélyeztetése, megrongálása, megsemmisítése, meghamisítása. A kulturális örökség elemeit fel kell kutatni, számba kell venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni. A jogalkotó tehát széles körre kívánta kiterjeszteni a műemlékek védelmét.

A kulturális örökség védelme során közreműködési jogosultság illeti meg, és együttműködési kötelezettség terheli az állami és önkormányzati szerveket, a nemzetiségi szervezeteket, az egyházakat, a társadalmi és gazdasági szervezeteket, valamint az állampolgárokat egyaránt. A későbbiek során ismer-

---

\* DR. SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

tetésre kerülő nemzetközi szerződésekből származó kötelezettsége hazánknak érvényesíteni a határokon túli magyar vonatkozású kulturális örökség és a más nemzetek hazánkban található kulturális örökségének védelmét.

A kulturális örökség védelmének összehangolását és irányítását, ágazati szakmai felügyeletét a nemzeti kulturális örökség minisztere látja el. A miniszter feladatkörében irányítja a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt (a továbbiakban Hivatal), szakfelügyelői és más szakmai testületeket működtet. A Hivatal elnökét a miniszter nevezi ki. A kinevezés időtartama 6 év.

A kulturális örökségnek minősülő javak vonatkozásában érzékelhető a jogalkotónak az a törekvése, hogy ezek az értékek – amennyiben lehetséges – ne kerüljenek ki az állam tulajdonából. A kulturális örökség körét a törvény széles körben határozza meg, amikor annak fogalmi körébe vonja a régészeti érdekű területeket, régészeti emlékeket, régészeti lelőhelyeket, ezek védőövezeteit, a műemlékeket, műemléki értékeket és a műemléki területeket, valamint a kulturális javakat. Kulturális javaknak minősülnek az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai, valamint a művészeti alkotások. Dolgozatomban a kulturális javak védelmének szabályait ismertetem majd, kitérve mind az uniós szabályokra, mind, pedig az államok által létrehozott nemzetközi szerződésekre. Külön kitérek majd az illegális műtárgy-kereskedelem ellen tett lépések elemzésére is.

## 2. A kulturális örökség ingó elemeinek védelme Magyarországon

A kulturális örökség pótolhatatlan és kiemelkedő jelentőségű elemeit különleges védelemben kell részesíteni hogy utódainknak épségben megőrizzük, továbbá hogy a köz számára hozzáférhetővé váljanak. Ennek nemzetközileg is általános, hazánkban is hagyományos módja a tárgyak védetté nyilvánítása. Mivel a közgyűjtemények és muzeális intézmények ilyen céllal jöttek létre, a 2001. évi LXIV. törvény kimondja, hogy az ilyen intézményekben őrzött kulturális javak a törvény alapján védettnek minősülnek. A törvény tehát általános védelemben részesíti, azaz védettnek nyilvánítja azokat a kulturális javakat amelyeket muzeális intézményekben, levéltárakban, valamint könyvtárakban, muzeális dokumentumként vannak elhelyezve.

A kulturális örökség ingó elemei a védetté nyilvánítás szempontjából lehetnek: a) egyedi elemek, b) gyűjtemények, c) tárgye gyűttesek. A Hivatal védetté nyilváníthat gyűjteményt, ebben az esetben a védettség a gyűjtemény minden egyes darabjára kiterjed. Védelem alá helyezhetnek továbbá kulturális tárgye gyűttest, mint egységes egészet. A fizikailag egybeépített vagy egymáshoz

kapcsolódó darabokról, illetve elemekből álló tárgyegyüttes nem bontható meg, annak darabjai nem idegeníthetőek el.

A védetté nyilvánítási eljárásban a kulturális örökség ingó elemei közül pótolhatatlannak és kiemelkedő jelentőségűnek minősülnek különösen:

- a kiemelkedő alkotóművészek életművének vagy alkotói korszakainak meghatározó alkotásai,
- olyan örökségi ingó elemek, amelyek jellemzően képviselik az adott korszak, esemény, szervezet, személyiség vagy hely jelentőségét,
- az örökségi ingó elemek olyan köre, amely egy-egy kulturális területnek egy-egy ágát, illetve korszakát képviseli, és amelyből kevés példány ismert,
- azon örökségi ingó elemek, melyek jelentőségét egy meghatározott környezethez fűződő kapcsolatuk adja (pl. műemlékek ingó tartozékai, természettudományi anyag),
- azok a nem könyvtárban őrzött kulturális javak, amelyek külön jogszabály szerint könyvtárban muzeális dokumentumnak minősülnének,
- a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 33. §-a szerinti maradandó értékű iratok,<sup>2</sup> irategyüttesek.

Az ingó örökségi elemek védetté nyilvánítását a *Hivatalnál* kell írásban kezdeményezni. A javaslatban meg kell jelölni a védelemre javasolt elemeket, illetve az azonosításukhoz szükséges adatokat. A kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárást a Hivatal indítja meg, melynek megindításáról és annak jogkövetkezményeiről értesíti a kulturális javak tulajdonosát. Az eljárás alá vont kulturális javak törvény erejénél fogva ideiglenes védelem alatt állnak és rájuk a védetté nyilvánított kulturális javakra vonatkozó előírásokat kell alkalmazni. Az ideiglenes védelem az eljárás jogerős befejezéséig áll fenn.

### 2. 1. A védetté nyilvánított kulturális javak védeltségének megszüntetése

A Hivatal a kulturális javak védeltségét megszünteti (a következő vagylagos feltételek fennállása esetén), ha:

- a védetté nyilvánítás indokai nem állnak fenn;
- a védett gyűjteményből vagy tárgyegyüttesből kikerült tárgy esetében akkor, ha annak egyedi jelentősége a védelem fenntartását nem indokolja;
- a tárgy megsemmisült.

<sup>2</sup> Maradandó értékű irat: „...a gazdasági, társadalmi, politikai, jogi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, tudományos, művelődési, műszaki vagy egyéb szempontból jelentős, a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez, illetőleg a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhető adatot tartalmazó irat.”



A védetté nyilvánított kulturális javak védeltségének megszüntetésére a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A védetté nyilvánított kulturális javakra számos speciális előírás vonatkozik. Az elidegenítésükre csak írásbeli szerződéssel és csak a Hivatal előzetes jóváhagyásával kerülhet sor. Vonatkozik ez a szabály a védett tárgyegyüttes, vagy gyűjtemény minden egyes darabjára. A védett javakat érintő bármiféle üggyről (zár alá vétel, foglalás stb.), illetve a tárgy tulajdonjogát érintő kérdésekről a Hivatalt feltétlenül tájékoztatni kell.

Az ellenérték fejében történő átruházás esetén az államot elővásárlási jog illeti meg, amit a Hivatalon keresztül érvényesíthet. A védetté nyilvánított kulturális javak tulajdonosát (birtokosát) terhelő kötelezettségek az alábbiak. Köteles a kulturális javakat:

- épségben fenntartani,
- őrzésükről, szakszerű kezelésükről és megóvásukról gondoskodni,
- érintő adatokban bekövetkezett változásokat haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül bejelenteni.

E kötelezettségek betartása fejében, a tulajdonost (birtokost), külön jogszabályban meghatározott támogatások és kedvezmények illetik. A Hivatalt megilleti a kulturális javak, a védetté nyilvánító határozatban foglaltak ellenőrzési joga.

## 2.2. A kulturális javak kivételének hazai szabályozása

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal által kiadott kiviteli engedéllyel vihetők ki az országból az alábbi ingó kulturális javak:<sup>3</sup>

- a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. Törvény (Ltv.) hatálya alá tartozó levéltári iratanyagok, maradandó értékű magániratok vagy irategyüttesek,
- az 50 évnél régebbi,
- a muzeális intézmények és levéltárak nyilvántartásában szereplő,
- a könyvtárakban muzeális dokumentumként őrzött,
- a védetté nyilvánított kulturális javak.

Engedély nélkül vihetők ki az országból, azok:

- amelyeket az ország területére visszaviteli kötelezettséggel hoztak,
- az a magánirat, amely tulajdonosával kapcsolatos, vagy annak személyes tevékenysége során keletkezett, és amelyet a tulajdonos rendeltetésszerűen tart magánál, valamint működő szerv irattári anyaga,

<sup>3</sup> 17/2001 (X. 18) NKÖM rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezésének részletes szabályairól

- élő alkotók művei, kivéve a muzeális intézmény gyűjteményében nyilván-  
tartsba vett, illetőleg védetté nyilvánított alkotásokat,
- az 50 évnél nem régebbi kulturális javak, kivéve, ha ezek a muzeális intéz-  
ményekben és levéltárakban, valamint könyvtárakban muzeális dokumen-  
tumként őrzött kulturális javak, vagy törvény alapján védetté nyilvánított  
kulturális javak, illetve a miniszter által kiviteli tilalom alá sorolt tárgyak.

Az engedély nélkül kivihető kulturális javakat leszámítva, tehát a kulturális ja-  
vak csak a Hivatal engedélyével vihetők ki az ország területéről, akár ideiglenes,  
akár végleges kivitelük is a cél. A kiviteli engedélyt a tulajdonosnak kell kérel-  
meznie a Hivaltaltól, a szükséges szakvélemények csatolásával. Az engedélyt fő  
szabály szerint kulturális tárgyanként kell kérni, de több tárgy egyidejű, és azonos  
célállomásra irányuló kivitele esetén a Hivatal engedélyezheti az egy forma-  
nyomtatványon történő igénylést is. Az engedélynek tartalmaznia kell az enge-  
délyezett tárgy azonosítására alkalmas adatokat.

Az engedély időtartama korlátozott, ugyanis a kiállítástól számított egy  
éven belül lehet felhasználni, az engedély meghosszabbítására azonban nincs  
lehetőség. A Hivatalnak lehetősége van arra, hogy elutasítsa a kérelmet, a követ-  
kező esetekben:

- ha törvény értelmében az adott tárgyakra végleges kiviteli engedély nem  
adható,
- az ideiglenes kivitelhez meghatározott törvényi feltételek nem teljesülnek,
- ha az engedélyt kérő a kérelmet nem a meghatározott feltételeknek megfe-  
lelően, vagy hiányosan nyújtotta be, és a hiányosságokat felhívás ellenére  
sem pótolta.
- A kiviteli engedélyeknek alapvetően két típusát különböztetjük meg: a vég-  
leges illetve az ideiglenes kiviteli engedélyeket. A kettő közötti különbségre  
a részletszabályok ismertetésén keresztül kívánok rámutatni. Nem adható  
végleges kiviteli engedély az alábbi esetekben:
  - a törvény alapján muzeális intézményekben, levéltárakban, valamint  
könyvtárakban muzeális dokumentumként őrzött kulturális javakra, kivéve,  
ha a kulturális javak külföldi cseréje a nemzeti érdeket, illetőleg a muzeális  
intézmények, közgyűjtemények, egyházak gyűjteményi érdekét szolgálja,
  - a védetté nyilvánított javakra,
  - a miniszter által a kivihető kategóriába sorolt tárgyakra,
  - a Magyarország területéről származó régészeti leletekre,
  - a kiemelkedő kulturális értéket képviselő ásványtani és őslénytani lele-  
tekre.

Amennyiben a végleges kiviteli engedélyezési eljárás lefolytatását megkezdték,  
a Hivatal felfüggeszti az eljárást, ha az engedélyezésben szereplő tárgy védetté  
nyilvánítását kezdeményezték. A végleges kiviteli engedély a jogerőre emelke-

dés napjától számított 1 évig érvényes. Ideiglenes kiviteli engedély bocsátható ki:

- ha a tárgy kivitele nem veszélyezteti a kulturális érdekeket és a tárgy biztonságát,
- a védett és védetté nyilvánított kulturális javakra csak akkor, ha a kivitel kulturális vagy tudományos célt szolgál,
- csak érvényes biztosítási szerződés megkötése esetén.<sup>4</sup>

### 2.3.A nyilvántartások

A kulturális örökség védelmében jelentős szerepet játszanak a nyilvántartások, hisz ezek teszik lehetővé a kulturális örökség tárgyát képező ingók és ingatlanok nyomon követését, azonosítását mind a különböző hatóságok, mind az érintett tulajdonosok számára. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal egységes központi hatósági nyilvántartást vezet. A 2001. évi LXIV. törvény több esetben kötelezővé teszi a Hivatal számára a nyilvántartás vezetését, ennek értelmében hatósági nyilvántartást vezet:

- a régészeti lelőhelyekről,
- a régészeti feltárási engedélyekről,
- a műemlékekről, ennek keretében a listára felvett műemléki értékekről,
- a védetté nyilvánított kulturális javakról,
- a kiviteli engedélyekről,
- a muzeális intézmények működési engedélyeiről, valamint
- egyéb a kulturális örökség szempontjából fontos adatokról.

A fent említett nyilvántartások vezetésének részletszabályait tartalmazza a kulturális örökség hatósági nyilvántartásáról szóló rendelet.<sup>5</sup> A védetté nyilvánított kulturális javak nyilvántartása tartalmazza:

- az eljárás alá vont kulturális javak azonosításához szükséges rendelkezésre álló adatokat, és az eljárást megindító határozat számát,
- a védetté nyilvánító és a kulturális javakra vonatkozó egyéb hatósági határozat számát, keltét, jogerőre emelkedésének időpontját és tartalmát,
- a védetté nyilvánított tárgy vagy tárgye gyüttes időtálló képi dokumentációját,
- tárgye gyüttes vagy gyűjtemény esetén a tárgyak pontos jegyzékét,
- a védett kulturális javakat érintő jogok és tények fennállását,
- az örökségvédelmi bírságkategóriába történő besorolását.

<sup>4</sup> Legfeljebb az abban meghatározott időtartamra.

<sup>5</sup> 17/2002 (VI. 21.) NKÖM rendelet

A már említett kiviteli engedélyekről is nyilvántartást vezet a Hivatal, mely tartalmazza:

- a kiviteli engedély számát,
- a tárgy megnevezését, azonosítására alkalmas adatait,
- a kiviteli kérelemben megjelölt cél országot,
- az engedély jogerőre emelkedésének időpontját,
- ideiglenes kiviteli engedély esetében a visszaszállítás határidejét és tényét.

A nyilvántartások közhitelű nyilvántartásoknak minősülnek, azaz nyilvánosak és hitelesen tanúsítják a bennük szereplő adatokat. A Hivatal azonban korlátozhatja az egyes adatokhoz való hozzáférést, a kulturális örökség védelme érdekében.

### 3. Az ingó kulturális javak védelme az Európai Unióban:

Az Európai Unió alapszerződesei tartalmaznak rendelkezéseket a kulturális örökség megőrzésére vonatkozóan annak ellenére, hogy nincs közös kulturális politika, és a kulturális örökség védelmére vonatkozó jogszabályokat nem kell harmonizálni csak annyiban, amennyiben azok a gazdasági verseny eltorzításához vezetnének. A Római Szerződés IX., a kultúrával foglalkozó címének 128-ik cikke<sup>6</sup> a következőket mondja ki: a Közösség közreműködik a tagállamok kultúrájának kibontakoztatásában, tiszteletben tartja azok nemzeti és regionális különbségeit, ugyanakkor előtérbe helyezi a közös kulturális örökséget.

A következő területeken a Közösség tevékenysége a tagállamok közti együttműködés előmozdítására, és ha szükséges azok tevékenységének támogatására és kiegészítésére irányul:

- az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása,
- az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme,
- a nem kereskedelmi jellegű kulturális csere,
- a művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort.

Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagállamai közé tartozik. A belépéssel megszűntek az uniós országokkal meglévő határok, létrejött a vámunió. Ennek keretében pedig megvalósult a négy alapszabadság: az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása. Mindezek nagy hatással vannak (és lesznek) a kultúrára és a kulturális szereplőkre is. Hazánk az Európai Unióhoz való csatlakozása érdekében, köteles volt a jogszabályait az uniós sza-

<sup>6</sup> A Közösség történetében alapokmányban először a Maastrichti Szerződés foglalkozik a kultúra kérdésével. Ekkor egészítik ki a Római Szerződést a IX. címmel. A kultúra szerepének előtérbe kerülését jelzi, hogy az említett IX. cím 128. cikkét kizárólag e témának szentelik. Ratifikálása óta ez jelenti a kulturális szabályozás vezérmotívumát, hátránya annyi, hogy jogi kényszerítő ereje alig érezhető, mivel a Közösség e területen csak „bátorítja”, „előmozdítja” az együttműködést.

bályokhoz közelíteni, ez a kötelezettsége természetesen a kulturális szabályokkal kapcsolatban is fenn állt. A magyar jog részévé váltak az EU kulturális javak védelmével foglalkozó rendeletei és irányelvei, amelyek lehetővé teszik az áruk szabad áramlásának bizonyos korlátozását. Magyarország elvégezte a kulturális javak exportjával,<sup>7</sup> visszaszolgáltatásával foglalkozó uniós jogszabályok<sup>8</sup> teljes jogharmonizációját és megtette a szükséges intézkedéseket azok végrehajtására.

Az áruk szabad áramlása mondhatjuk, hogy a legelemibb összetevője az egységes európai piacnak, így az egész EU működésének. Az áruk szabad áramlását a vámunió felállítása és a tagországok közötti mennyiségi korlátozások eltörlése biztosítja. Mégis az EK Szerződés 30. (korábban 36.) cikke lehetővé teszi, hogy nemzeti rendelkezésekkel korlátozzák bizonyos áruk szabad mozgását. A művészeti, történelmi és régészeti értékekkel bíró nemzeti kincsek a kivételezett áruk közé tartoznak, így Magyarország tagországgént is fenntarthatja kulturális öröksége védelmében hozott szigorú műtárgykviteli szabályait. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény, valamint a kulturális javak kivételre vonatkozó miniszteri rendelet (17/2001 /X. 8./ NKÖM rendelet) meghatározza a kulturális javaknak azt a körét, amelyek engedély nélkül, vagy engedéllyel vihetők ki az országból, illetve amelyek végleges kivitele nem engedélyezett.<sup>9</sup>

A tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális tárgyak tekintetében létezik egy uniós irányelv: a 93/7/EGK Irányelv<sup>10</sup> (a továbbiakban irányelv). Míg az uniós rendelet számunkra a csatlakozástól kezdve kötelező és közvetlenül alkalmazandó, az irányelvek előírásait a tagországokhoz hasonlóan a nemzeti jogalkotás útján illesztjük be saját jogrendszerünkbe. Az említett 93/7/EGK Irányelvet a jogellenesen kivitt kulturális javak visszaadásáról szóló 2001. évi LXXX. törvény ültette át a magyar jogrendbe. A törvény meghatározza a kulturális javak azon körét, amelyekre a tagállamok visszaadási kötelezettsége kiterjed:

- Azok a javak, melyeket a tagállam területéről történő jogellenes kivitel előtt vagy azt követően nemzeti jogszabály vagy államigazgatási eljárás keretében hozott hatósági határozat az EK szerződés 30. cikke szerint művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek közé sorol. Ezek

<sup>7</sup> 3911/92EGK rendelet a kulturális javak exportjáról

<sup>8</sup> 93/7 irányelv a tagállamok területéről jogellenesen kiszállított kulturális javak visszaszolgáltatásáról

<sup>9</sup> Az uniós belső határokon is lehet érvényesíteni ezeket a korlátozásokat. Ennek mikéntje még kérdéses ugyanis határellenőrzések nem lesznek, vámellenőrzések azonban igen az Unió egész területén.

<sup>10</sup> Council Directive 93/7/EEC of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State. Vö. 2001. évi LXXX. törvény a jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról.

megfelelnek a magyar jogszabályok szerint védetté nyilvánított kulturális javaknak.

- Azok a javak, amelyek az alábbi kategóriák valamelyikébe tartoznak, vagy egyik ilyen kategóriába sem tartoznak, de szerves részét képezik:
  - Muzeális intézmények, levéltárak, valamint könyvtárak megőrzendő állományi leltárában szereplő közgyűjteményeknek,
  - Egyházi intézmények leltárának.

Az előzőekben felsorolt kategóriák kiegészülnek igen magas értékhatárokkal.<sup>11</sup> Ez azt jelenti, hogy a visszaadási kötelezettség, amennyiben a műtárgy nem védett, nem közgyűjteményi vagy egyházi leltárban szereplő, csak az adott értékhatárokat elérő, illetve meghaladó műtárgyakra vonatkozik. Ha tehát egy védett műtárgy, vagy az említett kategóriák valamelyikébe tartozó műtárgy engedély nélkül hagyja el az ország területét és felbukkan egy másik tagország területén, Magyarország sikerrel követelheti azt vissza.

### 3.1. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal szerepe:

A visszaadással kapcsolatos feladatok ellátására minden tagállam ún. kompetens hatóságot jelöl ki. Nálunk ezt a szerepet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal hivatott betölteni. Munkájában segítséget nyújt az Országos Rendőrfőkapitányság, illetve a Vám-és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága. Az irányelv 4. cikke ismerteti a hatóság feladatait, melyek a teljesség igénye nélkül a következők:

- Konkrét esetekben eljár a kérelmező tagállam megkeresése alapján.
- Értesíti a többi tagállamot, ha területén olyan tárgyra bukkannak, amelyet okkal feltételezhetően más tagállam területéről jogtalanul vittek ki.
- Bírósági eljárást kezdeményez a birtokos vagy más letétes ellen.
- Háromévenként jelentést készít az irányelv alkalmazásáról.

### 3.2. Az európai kulturális örökség védelme

A vámunió létrejöttével minden tagállamnak biztosítania kell az EU külső vámhatárainak ellenőrzését. Ez azt jelenti, hogy Magyarországról harmadik<sup>12</sup> országba történő kivitelkor is biztosítani kell, hogy a többi tagállam területéről származó kulturális javak is jogszerűen hagyhassák el az Unió területét. Ennek megvalósítása érdekében hozták létre a 92/3911/EGK rendeletet<sup>13</sup> (a továbbiak-

<sup>11</sup> Pl.: bármilyen alapra, kézzel készített vízfestmények, pasztellképek 30000 euró értékben, vagy a fenti kategóriába nem tartozó kézzel készített festmények 150000 euró értékben.

<sup>12</sup> EU-n kívüli

<sup>13</sup> Council Regulation(EEC) No. 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods vö. 17/2001. (X. 18.) NKÖM rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezésének részletes szabályairól.

ban Rendelet) és ennek végrehajtási rendeletét, amely a csatlakozáskor lépett hatályba Magyarországon. Ettől az időponttól kezdve tehát biztosítani kell, hogy az Unió bármely tagországából a magyar határon kivinni szándékozott kulturális javak rendelkezzenek az előírt kiviteli engedélyekkel. A Rendelet elsődleges célja az európai kulturális javak védelme, éppen ezért az engedélyezési eljárás alá tartozó tárgyak köre meglehetősen szűk. A 2. pontban elemzett Irányelv melléklete tartalmazza azokat a kategóriákat és értékhatárokat, amelyeknél a műtárgy kivitelét engedély meglétéhez kell kötni. A kiviteli engedélyt annak a tagállamnak a kompetens hatósága adja ki,<sup>14</sup> amelyből a műtárgyat kivinni szándékozzák, függetlenül attól, hogy honnan ered.<sup>15</sup> Az engedély kiadására a végrehajtási rendeletben meghatározott formanyomtatvány szerinti kérelem benyújtását követően kerülhet sor. A megkapott engedély 12 hónapig érvényes az egész Unió területén. Az Európai Bizottságnak a Rendelet és az Irányelv alkalmazásának gyakorlatáról szóló jelentése megállapítja, hogy e jogszabályok hozzájárultak a tagállamok örökségének védelméhez.

### 3.3. Együttműködés a tagállamok között:

Az Irányelv kívánatosnak tartja az együttműködést a tagállamok között, különösen a vonatkozó nyilvántartások adatainak hozzáférhetővé tétele területén: lopott műalkotások nyilvántartásának vezetése, az Interpollal és más erre minősített testületekkel hasonló listák (elveszett, ellopott, vagy törvényellenesen elmozdított kulturális tárgyak) közzététele. A közigazgatási együttműködésre a 81/1468/EGK Rendelet<sup>16</sup> ad lehetőséget. Kifejezetten ebben a témakörben készült 2000-ben egy jelentés,<sup>17</sup> amelynek gondolatmenetét követve az EU 2004-ig szeretné kiépíteni a hatóságok munkáját segítő rendszert.

<sup>14</sup> Nálunk a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal

<sup>15</sup> Egyes tagállamok (Franciaország és Olaszország) kétoldalú megállapodás keretében a kiviteli engedély előfeltételeként kölcsönösen megkövetelik egy kísérő dokumentum meglétét arról, hogy a kérdéses műtárgy jogszerűen van az ország területén és szabadon forgalmazható.

<sup>16</sup> Council Regulation No. 1468/81 of 19 May 1981 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission.

<sup>17</sup> O'Connor, Raymond-Cenni, Gloria: Sharing in formation to protect cultural treasures. Final Report. Information on Transfer of Cultural Goods ITCG. Communication between Member States for protection of national treasures against illegal traffic. Current situation in export licensing and restitution of illegally removed objects, and development of a pilot service. An IDA project. Telematics between Administrations. European Commission DG Enterprise with DG Education and Culture, 2000.

## 4. Nemzetközi egyezmények és azok érvényesülése a magyar jogban

### 4.1. Az 1954. évi Hágai Egyezmény

A kulturális javak illegális mozgása alapvetően nemzetközi jellegű, ezért megakadályozásában és csökkentésében rendkívüli szerepe van a nemzetközi együttműködésnek. Az UNESCO éppen ezért felszólította a tagországokat, hogy ratifikálják a kulturális javak védelméről szóló nemzetközi egyezményeket. Magyarország e felszólításnak eleget tett. A kulturális javak tömeges pusztulása, szétszóródása főként háborúk esetén fordulnak elő. A kaotikus állapotban számos felbecsülhetetlen értéknek vesztett már nyoma. Még ma sem lehet pontosan megbecsülni a II. világháború idején elhurcolt és tönkre tett javak mértékét. A II. világháború tapasztalata indította arra az UNESCO-t, hogy nemzetközi egyezményt hozzon létre a kulturális javak védelmére fegyveres összeütközés esetén. Ennek érdekében született meg az 1954. évi Hágai egyezmény, amely kimondja, hogy katonai cselekmények nem irányulhatnak kulturális javak ellen, a kulturális javak hadizsákmányul vagy háborús jóvátételül nem szolgálhatnak.<sup>18</sup> A háborús állapotok kapcsán, a közel múltban is hallhattunk híradásokat a kulturális örökség elpusztulásáról, széthordásáról.<sup>19</sup> Az UNESCO rögtön az Egyezmény elfogadásakor-1954-ben- kiegészítést fűzött hozzá, majd a megváltozott nemzetközi viszonyok miatt 1999-ben vált szükségessé a konvenció átdolgozása. Ez utóbbi okaként az a tény említhető meg, hogy a XX. század második felében az addigi „hagyományos” államok közötti konfliktusokat több helyen felváltják az úgynevezett „inter-state”, vagyis államon belüli fegyveres megmozdulások, melyeknek fő célkitűzésük sajnálatos módon egy kisebbségben levő társadalmi réteg kultúrájának, örökségének a lerombolása. Azt mondhatjuk tehát, hogy amíg a XX. század első felében, például a II. világháború alatt másodlagos jelleggel sérültek a kulturális javak, addig napjainkban már ezek válnak a támadások középpontjává. Még inkább szükséges tehát hangsúlyozni a nemzetközi szervezetek e téren játszott kulcsszerepét és erősödő feladatait. Számos kritika éri a nemzetközi jog „védelmi erejét” e területen, a fő érv a nemzetközi szerződések morális jellegében rejlik. Én bízom abban, hogy a jövőben nemzetközi szintéren is kiépülhet egy olyan apparátus, szervezetrendszer, amely hatékonyan tudja érvényesíteni a nemzetközi szerződésekben testet öltő közakaratot.

<sup>18</sup> Lásd erről részletesen: Eszter Szabó: Protection of cultural heritage in armed conflict areas. PhD hallgatók nemzetközi konferenciája, Miskolci Egyetem, 2005 augusztus.

<sup>19</sup> Lásd: Az Iraki Nemzeti Múzeum kincseinek széthordása (több, mint tízezer műtárgy tűnt el) *Magyar Nemzet*, 2004. 09. 18.



#### 4.2. Az UNESCO 1970-ben megalkotott Párizsi egyezménye a kulturális javak illegális kereskedelme ellen<sup>20</sup>

A háborús pusztítások mellett a kulturális örökséget veszélyeztető tényezők között kiemelt szerepe van az illegális műkereskedelemnek. Az illegális műkereskedelem a hatvanas-hetvenes években kezdett komoly méreteket ölteni, ekkor alkotta meg az UNESCO a kulturális örökség védelmét szolgáló második egyezményt, az 1970. évi Párizsi Egyezményt, amely a kulturális javak illegális kereskedelmét kívánja visszaszorítani. Ez az egyezmény előírja a tagállamoknak, hogy szabályozzák a kulturális javak exportját és kötelezzék a műkereskedőket a forgalmazott javak regisztrálására. Az egyezmény továbbá kimondja, hogy a lopott vagy jogtalanul forgalmazott műtárgyakat vissza kell adni és visszaadás esetén a jóhiszemű vásárlót méltányos kártérítésben kell részesíteni. Azzal, hogy az egyezmény túlzottan jóindulatúan kezeli a jóhiszeműen vásárló kérdését<sup>21</sup>, inkább segítette a műkereskedelmet, mint megakadályozta. Az Egyezménynek az alkalmazása során „kulturális javak”-nak az olyan tárgyak tekintendők, amelyeket az egyes államok egyházi vagy világi okokból, kifejezetten úgy jelölnek meg, hogy azok régészeti, őstörténeti, történeti, irodalmi, művészeti vagy tudományos szempontból fontosak, feltéve, hogy az alábbi kategóriák valamelyikébe tartoznak:

- ritka állat-, növény-, ásvány- és bonctani gyűjtemények vagy példányok, valamint az őslénytan szempontjából számottevő tárgyak,
- történelmi vonatkozású tárgyak, beleértve a tudomány és a műszaki tudományok történetét, valamint a hadtörténetet és társadalomtörténetet, valamint a nemzet vezetőinek, gondolkodóinak, tudósainak és művészeinek életével kapcsolatos tárgyak:
  - régészeti ásatások leletei, vagy a régészeti felfedezések eredményei,
  - művészeti alkotások vagy műemlékek részei és régészeti lelőhelyek részei,
  - több mint százéves régiségek, így feliratok, fémpénzek és vésett pecsétnyomók,
  - néprajzi tárgyak,
  - művészeti szempontból számottevő tárgyak,
  - képek, festmények és rajzok,

<sup>20</sup> Az Egyezmény az 1979. évi 2. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre, mely a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló, az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Közgyűlése által Párizsban az 1970. évi november hó 14. napján elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

<sup>21</sup> Sok ország jogrendjében a jóhiszemű vásárló azonnal vagy bizonyos idő elteltével a lopott tárgy tulajdonosává válik.

- eredeti szobrászati művek, szobrok,
- eredeti metszetek, lenyomatok és kőnyomatok,
- eredeti művészi összeállítások,
- ritka kéziratok és ősnymtatványok, régi könyvek, különleges jelentőségű okmányok és kiadmányok,
- postabélyegek, okmánybélyegek és más hasonló bélyegek, egyenként vagy gyűjteményben,
- archívumok, ideértve a hangfelvételek, fényképek és filmek archívumait,
- több mint százéves bútordarabok és régi hangszerek.

Az Egyezményt ratifikáló államok vállalták, hogy területükön egy vagy több szervezet létesítenek a kulturális örökség védelmére – ha ilyen még nem működne –, és megfelelő létszámú és képzettségű személyzetet biztosítanak a szükséges feladatok ellátása érdekében. Ezek a feladatok a következők:

- olyan törvények és más jogszabályok tervezeteinek megszövegezése, amelyek rendeltetése a kulturális örökség megóvása,
- a védett javak nemzeti leltára alapján olyan jegyzék összeállítása és naprakész állapotban tartása, amely tartalmazza a köztulajdonban és magántulajdonban levő olyan fontos kulturális javakat, amelyeknek a kivitele a nemzeti kulturális örökség számottevő veszteségét jelentené,
- olyan tudományos és műszaki intézmények fejlesztésének előmozdítása, amelyek a kulturális javak megőrzésére és bemutatására hivatottak,
  - régészeti ásatások felügyeletének megszervezése, bizonyos kulturális javak helyi megőrzésének biztosítása,
  - az Egyezményben meghatározott személyekre (múzeumi örök, gyűjtők, régiségkereskedők stb.) vonatkozó szabályok létrehozása, valamint annak biztosítása, hogy e szabályokat figyelembe vegyék,
  - nevelő intézkedések tétele valamennyi állam kulturális öröksége iránti tisztelet ösztönzésére,
  - gondoskodás arról, hogy a kulturális javak eltűnése megfelelő nyilvánosságot kapjon.

A tagállamok vállalják, hogy büntető vagy szabálysértési büntetést alkalmaznak minden olyan személy ellen, aki az Egyezménybe foglalt tilalmakat megszegi. Kötelezik magukat továbbá arra is, hogy összehangolt nemzetközi erőfeszítéseket tesznek a kulturális javak kivitelének és behozatalának, illetve nemzetközi kereskedelmének ellenőrzésére. Minden részes állam a lehetőségeihez képest megfelelő költségvetési kereteket biztosít a kulturális örökség védelmét ellátó állami szervek számára, valamint – ha szükséges – megfelelő alapot létesít erre a célra.

Az Egyezményben részes államok meghatározott időpontokban és módon időszakos jelentéseikben a Közgyűlésnek tájékoztatást adnak az Egyezmény végrehajtása érdekében alkotott törvényhozási és közigazgatási rendelkezéseikről.

Az Egyezményt az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete tagállamainak meg kellett erősíteniük, vagy el kellett fogadniuk, alkotmányos előírásaiknak megfelelően. A megerősítő, vagy elfogadó okiratokat az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete Főigazgatójánál kellett letétbe helyezni. Az Egyezmény csatlakozásra nyitva áll minden olyan Állam számára, amely az UNESCO-nak nem tagja, de amelyet a Szervezet Végrehajtó Bizottsága csatlakozásra felhívott.

Az Egyezmény lényeges előrelépést jelentett a modern értelemben vett kulturális javak védelmének irányába, hiszen a kulturális örökségekkel kapcsolatos egyik legfontosabb kérdést, az ilyen értékekkel kapcsolatos jogellenes magatartásokat igyekezett visszaszorítani. Ezáltal alapot teremtett a további nemzetközi és nemzeti szabályozáshoz. Azt is meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy annak ellenére, hogy hazánk több évtizeddel ezelőtt csatlakozott az egyezményhez, annak rendelkezései még jelenleg sem érvényesülnek hatékonyan, illetve teljes körűen a hatályos szabályozásban.<sup>22</sup>

#### *4.3. UNIDROIT Egyezmény a jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról*

Az UNESCO felkérésére az UNIDROIT, a magánjog egyesítését szolgáló nemzetközi szervezet alkotta meg az új egyezményt, amely szigorúbb előírásokat tartalmaz a jóhiszeműség bizonyításához, valamint különleges védelmet nyújt egyes kulturális javaknak.

Az egyezmény tagállamai, „mélységes aggodalommal tekintve a kulturális javakkal történő illegális kereskedelemre és azon helyrehozhatatlan károkat, amelyeket ezen kereskedelem okoz gyakorta mind a javakban, mind a nemzeti, törzsi, őslakos vagy egyéb közösségi kulturális örökségnek, valamint az egész emberiség örökségének, különös tekintettel a régészeti lelőhelyek fosztogatására, pótolhatatlan régészeti, történelmi és tudományos információk ebből eredő elvesztésére, eltökélten arra, hogy hatékonyan hozzájárulnak a kulturális javakkal történő illegális kereskedelemmel szembeni küzdelemhez, és fontos lépésként az ilyen kulturális javak visszaszerzésére és a szerződő államok között történő visszaadására, megalkotják a minimális közös jogszabályokat, célul tűzve a közös érdeket jelentő kulturális örökség megőrzésének és védelmének to-

<sup>22</sup> Az Egyezményről lásd részletesen: Paulovics Anita: *A kulturális javak védelme a nemzetközi összehasonlítás tükrében*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 153. o.

vábbi javítását...”,<sup>23</sup> megalkotta az egyezményt. Magyarországon ezt az egyezményt a 2001-ben hirdették ki.<sup>24</sup> Az egyezmény hatálya a következőkre terjed ki:

- lopott kulturális javak visszaszerzése,
- olyan kulturális javak visszaadása, amelyeket valamely az Egyezményben részes állam területéről a kulturális örökség védelme céljából a kulturális javak kivitelét szabályozó törvények megsértésével vittek külföldre (a továbbiakban: jogellenesen külföldre vitt kulturális javak).

Az Egyezmény meghatározza, az alkalmazásával érintett kulturális javak körét: kulturális javaknak, az olyan tárgyak tekintendők, amelyek egyházi vagy világi okokból régészeti, őstörténeti, történeti, irodalmi, művészeti vagy tudományos szempontból fontosak.

#### 4.3.1.A lopott kulturális javak visszaszolgáltatása

Fontos mindenek előtt azt tisztázni, hogy mi is minősül lopottnak. Az Egyezmény értelmében lopottnak minősül:

- a jogellenesen kiásott, vagy
- törvényesen kiásott, de jogellenesen megtartott kulturális tárgy, amennyiben ez összhangban van az ásatás helyszínét adó állam törvényeivel.

A lopott kulturális tárgy visszaszerzésére irányuló követelés előterjesztésére nyitva álló határidők:

- a lopás időpontjától számított ötven év,<sup>25</sup>
- tudomásszerzéstől (a kulturális tárgy hollétéről, birtokos személyazonosságáról) számított három éven belül.<sup>26</sup>

Egy meghatározott műemlék, régészeti lelőhely szerves részét képező, vagy egy közgyűjteményhez tartozó kulturális tárgy iránti követelésre csak a tudomásszerzéstől számított három éves határidő irányadó. Az Egyezményben részes államoknak azonban joga van arra, hogy a követelés előterjesztésére vonatkozó elévülési időt 75 évben vagy még annál is többen állapítsák meg, ahogyan azt saját törvényeik szabályozzák. Ez az elévülési idő vonatkozik az olyan követelésekre is, amelyet egy, az Egyezményben részes másik államban terjesztenek elő a nyilatkozatot tevő állam területén található műemlékről, régészeti lelőhelyről vagy közgyűjteményből elvitt kulturális tárgy visszaszerzésére.

<sup>23</sup> UNIDROIT Egyezmény a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javakról

<sup>24</sup> 2001. évi XXVIII. törvény a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szóló, Rómában 1995. év június hó 24. napján aláírt UNIDROIT Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>25</sup> objektív határidő

<sup>26</sup> szubjektív határidő

A lopott kulturális tárgy birtokosa, köteles a tárgyat visszaadni, ezért azonban méltányos és ésszerű kárpótlás illeti meg. A kárpótlás feltétele az, hogy a birtokosnak a tárgy megszerzésekor nem volt tudomása, illetve ésszerűen nem lehetett tőle elvárni, hogy tudjon a tárgy lopott voltáról, és bizonyítani tudja, hogy a megszerzés során kellő gondossággal járt el. A kárpótlási jog sérelme nélkül ésszerű erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a kárpótlást, a kulturális tárgyat a birtokosra átruházó személy, vagy bármely előző átruházó személy fizesse meg, amennyiben ez nem ütközik azon állam törvényeibe, ahol a követelést előterjesztették.

#### 4.3.2. *A jogellenesen külföldre vitt kulturális javak visszaadása*

Az Egyezményben részes államok kérhetik egy másik, az Egyezményben részes állam bíróságától vagy más illetékes hatóságától, hogy rendelje el a kérelmet előterjesztő állam területéről jogellenesen külföldre vitt kulturális tárgy visszaadását. Azon kulturális javak, amelyeket törvények szerint kiállított engedély alapján ideiglenesen vittek ki kiállítás, kutatás, restaurálás céljából, de az engedélyben meghatározott feltételekkel ellentétben nem vittek vissza, jogellenesen külföldre vitt kulturális javaknak számítanak.

A címzett állam bírósága vagy más illetékes hatósága elrendeli a jogellenesen külföldre vitt kulturális tárgy visszaadását, ha a kérelmet előterjesztő állam bebizonyítja, hogy a tárgy eltávolítása lényegesen sért egy vagy több érdeket továbbá, hogy számára a tárgy kulturális szempontból kiemelkedően fontos. Az állam érdeke fűződhet:

- a kulturális tárgy vagy környezete fizikai megóvásához,
- egy komplex műtárgy integritásához,
- pl. tudományos vagy történelmi jellegű információk megőrzéséhez,
- a kulturális tárgy hagyományok szerinti vagy rituális használatához, törzsi vagy őslakos közösségek által.

A visszaadásra vonatkozó kérést minden esetben a kivitel időpontjától, - ideiglenes kivitel esetén, az engedélyben a visszahozásra megadott időponttól - számított ötven éven belül, és az állam tudomásszerzésétől (a kulturális tárgy hollétéről és a birtokos személyazonosságáról) számított három éven belül kell előterjeszteni. A jogellenesen kivitt tárgy birtokosát, ha a tárgyat, annak külföldre kerülése után szerezte meg, és a később felmerülő jogellenesség miatt azt visszaadni köteles, a kérést előterjesztő államtól méltányos és ésszerű kárpótlásra jogosult. A jogosultság azonban csak akkor illeti meg, ha a tárgy megszerzésekor nem volt tudomása, illetve ésszerűen nem is lehetett elvárni tőle, hogy tudomása legyen a nevezett tárgy külföldre vitelének jogellenes voltáról. Kárpótlás helyett, a kérelmet előterjesztő állammal történő megállapodás alapján, a kulturális tárgyat birtokosa úgy is dönthet, hogy

- megtartja a kulturális tárgy tulajdonjogát; vagy
- fizetség ellenében vagy ingyenesen átruházza a tulajdonjogot egy általa kiválasztott, a kérelmet előterjesztő államban állandó lakóhellyel rendelkező, megfelelő biztosítékokat nyújtó személyre. A visszaadási kötelezettség nem áll fenn, ha:
- a visszaadás iránti kérelem előterjesztésének időpontjában a kulturális tárgy külföldre vitele már nem minősül jogellenesnek; vagy
- a kulturális tárgyat megalkotójának életében, vagy annak elhalálózását követő ötven éven belül külföldre vitték kivéve, ha a kulturális tárgyat egy törzsi vagy őslakos közösség tagja vagy tagjai készítették a közösség által hagyományos vagy rituális célra történő felhasználás végett, és a tárgyat a szóban forgó közösségnek adják vissza.

Annak ellenére, hogy a jogalkotók mindent megtesznek a jogi kiskapuk minél szélesebb körű kizárására, és igyekeznek a területet minél lefedettebben szabályozni, a műkincs kereskedelem és a kulturális javakkal való visszaélés továbbra is virágzik. Egyes szakértői vélemények szerint az illegális műkincs-kereskedelem – nemzetközi méreteit tekintve – a fegyver- és kábítószer-kereskedelem után a szervezett bűnözés harmadik legjobban jövedelmező üzletága.<sup>27</sup>

#### 4.4. Az illegális műkincs kereskedelem

Az illegális műkincs kereskedelem megélénkülése Magyarországon a rendszer-váltás utánra tehető. Az országhatárok könnyebb átjárhatóságával és a fizető képes kereső réteg vagyonosodásával, megélénkült a műtárgyak iránti kereslet is. A vásárlók egy része kedvtelésből, gyűjtő szenvedélyből vásárol műtárgyakat, mások azért, mert jó értékálló befektetésnek tartják, megint mások a társadalmi rang velejárójának tekintik műtárgyak birtoklását, és természetesen vannak olyanok is, akik szimplán haszonszerzési célból kutatnak értékes tárgyak után. Magyarország korábban tranzit országnak számított, de a kereslet megnövekedésével kínálat növekedése is járt. A legális műkereskedelem mellett, az illegális is egyre nagyobb teret hódított magának.

Az illegális műkereskedelem több szempontból is káros. Elsősorban veszélyezteti a nemzeti kulturális örökség megőrzését, de kárt okoz azáltal is, hogy a költségvetés komoly adóbevételektől esik el. Az illegális műkincs kereskedelem méreteit nehéz megállapítani, pont abból a jellegzetességéből adódóan, miszerint az illegális műkereskedelem látens folyamat. A résztvevőket erős érdekazonosság köti össze, ezért sokszor nem fordulnak az érintettek a rendőrséghez. Ebből adódóan sok esetben a rendőrség nem is szerez tudomást arról, ha bűn-

<sup>27</sup> Vukán Béla: A műkincsek védelme. *Beliügyi Szemle*, (2001) 4-5, 147. o.

cselekményből származó műtárgyakat értékesítenek. Mégis az utóbbi évek statisztikái a műtárgy eltulajdonítással kapcsolatosan elrendelt nyomozások száma évi 900-1100 között, az okozott kár pedig 400-700 millió forint között van.<sup>28</sup> Az országban sok helyen (galéria, árverés, használt cikk piac) történik műtárgy-értékesítés, ezzel szemben a műkereskedők és portékáik rendszeres, országos ellenőrzése nem megoldott. Megfelelő szűrők hiányában a lopott műtárgyak értékesítési kockázata még viszonylag alacsony, legtöbbször abban lehet bízni, hogy az árverési katalógusokban, az üzletekben, a galériákban, a piacokon maguk a sértettek ismerik fel egykori tulajdonukat.

Az utóbbi években rendkívüli módon elszaporodtak a régészeti leleteket veszélyeztető bűncselekmények. Az illegális ásatások eredményeként, a régészeti leletekkel való kereskedelem külön iparággá nőtte ki magát. Ez nagy veszélyt jelent az ország régészeti örökségére, hisz a földből jogtalanul kiasott régészeti tárgyak nem kerülnek közgyűjteménybe, nem marad nyomuk a nyilvántartásban, külföldre kerülésük esetén, nincs esély a visszaszerzésükre, még akkor sem, ha tudományos vizsgálatokkal a magyarországi származás igazolható.

A veszély komolyságát jól érzékelteti, az Interpol hivatalos kiadványa, 1995-ben külön kötetet szentelt annak, hogy felhívja a figyelmet az illegális műkincs kereskedelem veszélyeire és a nemzeti kulturális javak fokozottabb védelmére. Ebben a következő főszerkesztői üzenet található: „...A művészeti alkotás, legyen az népi, művészeti vagy vallásos ihletésű, egy ország, sőt egy civilizáció történelmének valóságos tanúja. A művészeti alkotás a korabeli ember nyoma a későbbi korszakok számára, abban az értelemben, hogy magára vonja a későbbi generációk érdeklődését. Az ilyen alkotások integrált részét képezik az országok értékeinek, örökségének, amelyek azonban áldozatul eshetnek az archeológia területeik, vallásos építményeik kifosztásának, vagy a nemzeti múzeumaikban őrzött művészeti alkotások ellopásának.”

A műtárgyvédelemben kiemelkedő jelentősége van a hatékony rendőrségi munkának. Az Országos Rendőr-főkapitányság felismerte az illegális műkincs kereskedelem erősödésével együtt járó veszélyeket, ezért létrehozták a kulturális örökség – védelmi szakosztályt, majd ezt átalakították, és most vagyron – és műkincsvédelmi alosztályként működik. Legfontosabb feladatai közé, a kulturális javakkal kapcsolatos bűncselekmények felderítése tartozik, továbbá a szakterület speciális jellegéből adódó szakirányítási feladatok átvállalása, valamint a nemzetközi együttműködésből eredő kötelezettségek és konkrét feladatok teljesítése.

---

<sup>28</sup> Uo. 149. o.

### Summary

*My current field of research is the protection of cultural heritage. This topic has several aspects; one of these is the protection of cultural goods. In this essay I put the focus on the Hungarian legislation, the international agreements and the current legislation concerning the mentioned field. I examined the rules of exportation of cultural goods and its criminal aspect. After studying the history of Hungarian national historic monuments and buildings, and current legislations, which were established long after they had been in Western-European countries, I have decided to look for inspirations and samples for comparison outside of Hungary. During this period of my research I have engaged in an elaborate analysis of legislations and international agreements originally established in Europe that were related to the matter of concern. The main focus of my current Ph.D. training is to get to know, to study and analyze the aforementioned regulations of other countries, and to find a synthesis that Hungary could make the most out of.*

*I touched the practices of the member states and what will be the effect of our joining. First of all I have started to show these regulations with the basic Treaty of Rome and then I continued with the other rules:*

- *Council Directive 93/7/EEC of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State,*
- *Council Regulation(EEC) No. 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods,*
- *Council Regulation No.1468/81 of 19 May 1981 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission.*

*I tried to compare these rules to the Hungarian ones and make a conclusion. I payed attention to demonstrate how can the member states cooperate in this field, I showed the following final report of the European Union: O'Connor,Raymond-Cenni,Gloria: Sharing in formation to protect cultural treasures. Final Report. Information on Transfer of Cultural Goods ITCG. Communication between Member States for protection of national treasures against illegal traffic. Current situation in export licensing and restitution of illegally removed objects, and development of a pilot service. An IDA project. Telematics between Administrations. European Commission DG Enterprise with DG Education and Culture.*

*I also intend to point out the problems which appear in the protection of cultural goods, and to find possible solutions to the problems while trying to contribute to establish relevant regulations by the international trends.*



## **GONDOLATOK AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉS A KORMÁNY KÖZÖTTI KÜLÖNBSEGEKRŐL, ILLETVE HASONLÓSÁGOKRÓL**

VATTAY ÉVA\*

### **Bevezető gondolatok**

„Gondolatok az Európai Bizottság és a Kormány közötti különbségekről, illetve hasonlóságokról” címmel jelöltem meg azt a témakört, amelyet e tanulmány keretében megpróbálok röviden áttekinteni. Jogosan vetődhet fel a kérdés, hogy vajon mi az a tényező, ami egymás mellé állíthatja e két szervet, azaz a Kormányt és az Európai Bizottságot. Sokszor olvasható a sajtó hasábjain vagy éppen hallható a televíziós műsorokban a következő kifejezés „az Európai Unió Kormánya”, mintegy szinonimaként, vagy sokkal inkább körülíró definícióként, utalva az Európai Bizottságra. Mindannak ellenére, hogy a kormány, mint kifejezés a nemzetállamhoz szorosan kötődő kategória, nyilvánvaló, hogy egy laikus számára – ha így emlegetik – sokat elárul a szerv működéséről, a közösségi intézményrendszerben betöltött szerepéről. Fontos megjegyezni, hogy a szakirodalom már korántsem fogalmaz ilyen egyértelműen, hanem – helyesen – lényegesen árnyaltabb definíciót alkalmaz. Érdekes módon az Európai Bizottságot más nevekkkel is szokás illetni – úgy mint „a Szerződés Öre”, „az EU motorja”,<sup>1</sup> „központi közigazgatási szerv” – szemben például hazánk Kormányával, amely nem visel semmilyen más nevet, „megelégszik” a következővel: a Magyar Köztársaság Kormánya.

Mindezen megállapítások egyrészt maguk után vonják azt a tényt, hogy az Európai Bizottság egy sokszínű, többarcú közösségi szerv, másrészt egyidejűleg mégsem zárják ki azt a lehetőséget, hogy ne hasonlítson egyes elemeiben, sajátosságaiban egy kormányhoz. A Montesquieu-féle hatalommegosztás-tana szerint – amint az jól ismert – három hatalmi ág különböztethető meg, nevezetesen a törvényhozói, végrehajtói és a bírói hatalmi ág. Amennyiben ezt az elvet rávetítjük egy nemzetállamra, akkor – szerencsés esetben – tisztán és egyértelműen elkülöníthető egymástól a törvényhozás, a végrehajtás – vagyis a közigazgatás –

---

\* DR. VATTAY ÉVA

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Torma András: Az Európai Unió motorja: az Európai Bizottság. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XVII. Miskolc University Press, Miskolc, 2000, 259. o.

és a bíraskodás. Az Európai Unió esetében már nem vagyunk ilyen szerencsés helyzetben, már csak azért sem, mert csupán korlátozott mértékben használhatók, vagy éppen vehetők figyelembe azon közjogi kategóriák, kifejezések, melyeknek az alkalmazása természetesnek tűnik egy nemzetállammal összefüggésben. Habár az EU esetében is érvényesül a törvényhozás –, illetve az annak megfelelő jogalkotás, jogi aktusok kibocsátása – a végrehajtás, és a bíraskodás, azonban kisebb-nagyobb eltérésekkel, korlátok között. Ilyen módon, míg egy nemzetállami kormány vonatkozásában egyértelmű, hogy a végrehajtó hatalmat testesíti meg, addig az Európai Bizottság viszonylatában ez már nem állítható kizárólagosan, mivel amellet, hogy végrehajtó feladatai is vannak, döntéselőkészítő, javaslattevő, kezdeményező funkciót is betölt, illetve köteles betölteni. A továbbiakban az Európai Bizottság és a Magyar Köztársaság Kormánya közötti hasonlóságokat és különbségeket kívánom bemutatni a következő területek érintésével: a Bizottság, illetve a Kormány felépítése; a Bizottság, illetve a Kormány létrejötte; a megbízatás megszűnése.

## 1. A Bizottság, illetve a Kormány felépítése

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a közösségi intézményrendszer egyik legmeghatározóbb és legérdekesebb tagja. Az Európai Uniót „szolgáló” intézményrendszer egy példanélküli képződmény, ugyanis nem hasonlítható sem a hagyományos nemzetközi szervezetekhez, sem pedig az államokhoz. Fontos kiemelni, hogy az Európai Uniónak nincsenek saját – sui generis – intézményei, hanem az Európai Közösségekre, és az Egyesítő Szerződés óta közös intézményrendszerre épül. Az 1965-ben megkötött, és 1967-ben hatályba lépett Egyesítő Szerződés révén egy közös intézményrendszer „szolgálja” ki a három Közösséget, vagyis az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK),<sup>2</sup> az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom). Ez a szerződés ugyanis egyesítette egy közös, egységes Miniszterek Tanácsába az ESZAK, az EGK és az Euratom Miniszterek Tanácsait, valamint egy egységes Bizottságba az ESZAK Főhatóságát, és az EGK és az Euratom Bizottságát. Tekintettel arra, hogy az EGK-t és az Euratom-ot létrehozó szerződések mellett 1957. március 25-én egy, az „Egyezmény az Európai Közösségek Közös Szerveiről” szóló Szerződés aláírására is sor került, amely egyesítette az ESZAK, az EGK és az Euratom Közgyűléseit, Bíróságait, valamint az EGK és

---

<sup>2</sup> Az ESZAK kapcsán meg kell említeni, hogy az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződés 1952. július 25-én lépett hatályba, és mivel határozott időtartamra kötötték, nevezetesen 50 évre, így 2002-ben hatályát veszítette.

az Euratom Gazdasági és Szociális Bizottságait, így már csupán a Miniszterek Tanácsának és a Bizottságnak az egyesítésére kellett, hogy sor kerüljön.<sup>3</sup>

Visszatérve az intézményi struktúra különlegességére, megállapítható, hogy ezen jellegzetesség arra vezethető vissza, hogy az intézményrendszerben mind a kormányközi, mind pedig a nemzetek feletti – vagyis szupranacionális – jegyek keverednek. A nemzetekfelettiesség legfőbb megtestesítője az Európai Közösségek Bizottsága, mely a fő szerv státuszát élvezzi, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Parlament, az Európai Közösségek Bírósága és az Európai Közösségek Számvevőszékével egyetemben.<sup>4</sup> Az Európai Bizottságnak a szervezetrendszerben történő elhelyezését követően, a felépítését kívánom bemutatni, összevetve a Kormánnyal.

### *1.1. A Bizottság, illetve a Kormány, mint testület*

A Bizottság, mint kifejezés egyaránt használatos a jelenleg 25 főből álló politikai testületre, az ún. biztosok kollégiumára, illetve az azt kiszolgáló több ezer alkalmazottból álló hivatalnoki karra.<sup>5</sup> A Bizottságot kiszolgáló hivatali apparátus létszáma körülbelül 25.000 főre tehető.<sup>6</sup> Ez a hivatali apparátus ahhoz hasonló feladatokat lát el, mint amelyet a nemzetállami kormányok mögött álló minisztériumok sora.<sup>7</sup> Annak ellenére, hogy a Bizottságot – széles körben elterjedt nézet szerint – szupranacionális szervként, vagyis nem az egyes tagállami, hanem a „Közösség”, az Európai Unió egészének érdekeit megtestesítő intézményként szokás értelmezni, ez korántsem zárja ki azt, hogy működése során ne lennének megtalálhatóak a kormányokra jellemző sajátosságok. Ezt a megállapítást alátámasztja az a tény, hogy *mind a Bizottság, mind pedig egy nemzetállami kormány* – nevezetesen a Magyar Köztársaság Kormánya – *érdekeket képvisel és érdekeket hivatott szolgálni*. A különbség mindösszesen annyi, hogy míg a magyar Kormány saját nemzetének, az ország előrejutására, boldogulására kell, hogy törekedjék, addig a Bizottság a közösségi célok megvalósulását kell, hogy előremozdítsa.

A Bizottság – amint arra már utaltam – egy 25 fős grémium, mivel a Nizsai Szerződés és az azt kiegészítő csatlakozási szerződések révén 2004 novem-

<sup>3</sup> Torma András: *Európai közigazgatás. Régiók. Önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001, 19-22. o.

<sup>4</sup> Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2001, 56. o.

<sup>5</sup> Kende Tamás – Szücs Tamás: *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 257. o.

<sup>6</sup> „Hogy ez sok, avagy kevés-e, annak megítélése rendkívül nehéz, és igen relatív. Mindenesetre vegyük figyelembe például, hogy: (1.) az Európai Unióban 450 millió ember él, (2.) Magyarországon a települési önkormányzatoknál 45.000 köztisztviselő dolgozik, (3.) Budapesten – a főpolgármesteri hivatalban, valamint a kerületi polgármesteri hivatalokban – 8.300 köztisztviselő tévékenykedik.” Torma András: *Európai közigazgatás...* 31. o.

<sup>7</sup> *Uo.*

berétől az „egy tagállam – egy biztos” elv érvényesül. A Bizottság összetételének, nagyságának módosulása ráirányítja a figyelmet arra, hogy az eredetileg egy hat tagállamból álló „közösség” kiszolgálására létrehozott intézményrendszer nem kerülheti el a változásokat, mivel e nélkül működésképtelenné válna.

A 2004. évi bővítést megelőzően a következő módon szabályozott a Római Szerződés (a továbbiakban: RSZ) 213. cikkének (1) bekezdése: „A Bizottság 20 tagból áll, akiket általános alkalmasságuk alapján választanak ki, és akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség. A Bizottság tagjainak számát a Tanács egyhangúlag megváltoztathatja. A Bizottságnak kizárólag a tagállamok állampolgárai lehetnek a tagjai. A Bizottságnak valamennyi tagállam legalább egy-egy állampolgára a tagja, kettőnél több tag azonban nem lehet ugyanannak az államnak a polgára.”

Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a 15 tagú EU-ban – mintegy íratlan szabályként – az 5 „nagyobb” tagállam (Franciaország, Németország, Olaszország, Egyesült Királyság, Spanyolország) 2-2, a 10 „kisebb” pedig 1-1 biztos jelölt. A „kisebb” tagállamokban a gyakorlat azt mutatta, hogy a biztos a kormányzó párt érdekköréhez tartozott, a „nagyobb” tagállamokban – mint például az Egyesült Királyságban – pedig a 2 biztos közül az egyik a kormány, a másik pedig az ellenzék jelöltje volt.<sup>8</sup> Természetesen ezzel ellentétes esetek is előfordultak, például amikor Schröder német kancellár saját kormánykoalíciójának két személyét támogatta.<sup>9</sup>

Az nyilvánvaló volt, hogy ez a rendszer a továbbiakban már nem fenntartható, tekintettel többek között arra, hogy egy 27 tagú EU-ban ezáltal akár 34-35 főre is növekedhetett volna a Bizottság létszáma. A Jegyzőkönyv az Európai Unió bővítéséről azt a megoldást találta, hogy 2005. január 1-jével<sup>10</sup> és az ezen időpontot követő első Bizottság hivatalba lépésétől kezdődő hatállyal az „egy tagállam – egy biztos” elv érvényesül, azaz „A Bizottság a tagállamok egy-egy állampolgárából áll.”<sup>11</sup>

Megfelelő szabályozást kellett hozni annak érdekében is, hogy a 27 tagú EU-ban is biztosított legyen a Bizottság működőképessége. A Jegyzőkönyv szerint a Bizottság tagjainak számát a Tanácsnak kell – egyhangú határozattal – megállapítania, úgy, hogy a biztosok száma kevesebb legyen a tagállamok szá-

<sup>8</sup> Lomnici Zoltán (szerk.): *Intézmények Európában*. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 60. o.

<sup>9</sup> Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika...* 263. o.

<sup>10</sup> A Nizzai Szerződés 2005. január 1-jével megalakuló testülettel számolt, a csatlakozási szerződés azonban előrehozta az új Bizottság megalakulását 2004. november 1-jére.

<sup>11</sup> Kiemelendő, hogy a föderalisták támadják az „egy tagállam – egy biztos” elvet, arra való hivatkozással, hogy ez a rendszer „burkoltan a tagállamok kormányai képviselőinek elvét csempészi be, és ezzel az EU kormányközi jellegét és nem az integrációt erősíti”. Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról...* 119. o.

mánál, valamint az egyenjogúságot biztosító rotációs rendszer szabályait is a Tanácsnak kell – ugyancsak egyhangú határozattal – meghatároznia. Ezeket a szabályokat a 27. tag csatlakozását követő első új Bizottság hivatalba lépésének időpontjától kell alkalmazni. Mindaddig pedig minden egyes új államnak joga van egy biztosi helyre.

Az olasz Romano Prodi vezette Bizottság 20 biztossal kezdte meg működését, majd 2004. május 1-jétől minden új tagállam 1-1 biztos küldött a testületbe – így növekedett meg a létszám 30 főre az új Bizottság megalakulásáig –, akik önálló hatáskört nem gyakoroltak, valamely biztos mellett láttak el részfeladatot. A testület tagjaira vonatkozó rendelkezéseket megelőzően érdemes áttekinteni a Szerződés egy Európai Alkotmányról (a továbbiakban: Alkotmány-szerződés) elnevezésű dokumentumnak a Bizottság összetételét érintő szabályait.<sup>12</sup> Habár a Nizzai Szerződés alapján már a 2009-ben megalakuló Bizottság esetén érvényesíteni kellene a rotációs rendszert, azonban az Alkotmány-szerződés I-26. cikkének (5) bekezdése kitolja ezt a határidőt, mivel az (5)-(6) bekezdések a következő módon rendelkeznek:

„(5) Az Alkotmány rendelkezései alapján kinevezett első Bizottság a tagállamok egy-egy állampolgárából áll, beleértve az elnökét, valamint az Unió külügyminiszterét, aki Bizottság egyik alelnöke.

(6) A (5) bekezdésben említett Bizottság hivatali idejének lejártát követően a Bizottság – az elnökével és az Unió külügyminiszterével együtt – a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll, kivéve ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatása mellett dönt.

A Bizottság tagjait a tagállamok állampolgárai közül, a tagállamok közötti, egyenjogúságon alapuló rotációs rend szerint kell kiválasztani. Ezt a rendszert az Európai Tanács állapítja meg egyhangúlag elfogadott európai határozattal a következő elvek alapján:

a. annak meghatározásánál, hogy az állampolgáraik milyen sorrendben és időtartamra válnak a Bizottság tagjává, a tagállamokat teljes mértékben egyenlően kell kezelni; ennek megfelelően a bármely két tagállam állampolgárai által betöltött összes hivatali időszak számának különbsége soha nem lehet több egynél;

b. az a. pontra is figyelemmel, az egymást követő Bizottságokat úgy kell összeállítani, hogy azokban a tagállamok demográfiai és földrajzi különbözősége kielégítő módon megjelenjen.”

<sup>12</sup> Megjegyzendő, hogy az Alkotmány-szerződés kidolgozása során a Bizottság viszonylatában éppen ez a kérdés, vagyis a testület összetétele volt legfontosabb szabályozandó terület. Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról...* 174. o.

Mindezekből tehát következik, hogy az Alkotmányszerződés hatályba lépését követő első Bizottság még az „egy tagállam – egy biztos” elv alapján fog megalakulni, és csak a második – várhatóan 2014-ben megalakuló – Bizottság esetében kerül alkalmazásra a rotációs elv.<sup>13</sup> Mivel a rotáció esetleges egyenlőtlenségeket eredményezhetne, ezért az Alkotmányszerződés szigorú szabályokat ír elő ennek elkerülése érdekében. Az Alkotmányszerződés deklarálja, és egyúttal kötelező szabályként határozza meg, hogy az Európai Tanács köteles megállapítani a rotációs rendszert, két elv alapján: egyrészt az egymást követő Bizottságokat úgy kell összeállítani, hogy a tagállamok demográfiai és földrajzi különbözősége megjelenjen, másrészt pedig bármely két tagállam állampolgárai által betöltött hivatali időszakok számának különbsége soha nem lehet több egynél.

*Ellentétben azzal, hogy az Európai Bizottság összetétele részletesen szabályozott, Alkotmányunk igen szűkszavú a Kormány tekintetében, hiszen mindösszesen annyit tartalmaz a 33. § (1) bekezdésében, hogy „A Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll”. Továbbá pedig kimondja a 37. § (2) bekezdésében, hogy „A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.” Jelentős különbség tehát, hogy itt nincs semmiféle számszerűsítés, nincs sem alsó-, sem pedig felső határ megállapítva. A jogalkotó ezzel mintegy szabad kezet ad, teret enged, ugyanakkor Alkotmányunk deklarálja, hogy a minisztériumok felsorolásáról külön törvény rendelkezik.*

A Kormány létszáma jelenleg – 2006 májusában – 18 fő, a miniszterelnökből, 14 miniszterből, 2 tárca nélküli miniszterből és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterből áll.<sup>14</sup> Természetesen felvetődhet a kérdés, hogy ez vajon sok vagy kevés. A kérdés megválaszolásához segítséget nyújthat annak rögzítése, hogy a világ jól szervezett és irányított országaiban a Kormányok létszáma 7-13 között ingadozik.<sup>15</sup>

Alapvetően két tényező játszik szerepet abban, hogy milyen típusú minisztériumok felállítására kerül sor. Az első determináló tényező a minőségi munkamegosztás, amely feladat szerinti tagozódásban nyilvánul meg, ennek következményeképpen alakult ki az az öt klasszikus feladatkör – belügy, külügy, hadügy, pénzügy, igazságügy –, amelynek ellátása miniszteri irányítást igényel. Magyarországon az 1848. évi III. tc. nyomán valósult meg a feladat szerinti tagozódás, amely szerint az első magyar Kormány belügy, hadügy, pénzügy, igazságügy, vallás- és közoktatásügy, közmunka és közlekedésügy, mezőgazdaság-, ipar-, kereskedelemügy és a király személye körüli miniszterekből tevődött ösz-

<sup>13</sup> Uo. 176. o.

<sup>14</sup> <http://www.meh.hu/kormany/kormtag>

<sup>15</sup> Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I.* Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006, 140. o.

sze.<sup>16</sup> Fontos látni, hogy ez nem egy megváltoztathatatlan rendszer, mivel az életviszonyok változása újabb és újabb ágazatok miniszteri szintű irányítását igényelheti. Sőt, egy adott társadalom sajátosságai is eredményezhetik különböző fajta – hazánkban jelen nem lévő – miniszteri posztok létét.<sup>17</sup>

A másik tényező, ami befolyásolja a Kormány létszámbeli nagyságát az alkotmányjogi keretek mellett, az a koalíciós megállapodás. Végül ráirányítanám a figyelmet arra, a Bizottság és a nemzetállamok kormányai közötti különbségre, hogy míg a Bizottság összetétele független az Európai Parlament képviselői megválasztásának eredményétől<sup>18</sup>, addig a nemzetállami kormány összetételét ezzel ellenkezőleg éppen ennek az eseménynek a kimenetele determinálja.

### 1.2. A biztos, illetve a Kormány tagja

A Bizottság – amint azt már a korábbiakban kifejtettem – jelenleg 25 főt szám-lál. *A Bizottság és a nemzetállami kormány közötti eltérést bizonyítja az a tény is, hogy a Bizottság tagjait nem köti össze közös ideológiai alap.*<sup>19</sup> A Kormány esetében a közös ideológiai alap abból adódik, hogy ugyanazon párt tagjai, vagy ha nem is tagok, de ugyanazon párt – pártok – támogatottságát élvezik.<sup>20</sup> A Bizottság viszonylatában – habár lévén ugyancsak politikai testület – ez nem így van, hiszen nincs mögöttük azonos eszmerendszer, ráadásul még eltérő nemzeti-ségük is.<sup>21</sup> Valamiféle közös pont mégis található közöttük, ugyanis teljes mértékben kötelesek alávetni magukat a „Közösség” érdekeinek, egyszóval a Bizottság testesíti meg leginkább az európai eszmét.

A biztosokra vonatkozó hatályos szabályokat a RSZ 213. cikke tartalmazza:

<sup>16</sup> Uo. 123. o.

<sup>17</sup> Példaképp felhozható ennek kapcsán Norvégia, amely olyan természetföldrajzi jellegzetességekkel rendelkezik, amelyek maguk után vonják a halászat ágazati szintű irányítását. <http://odin.dep.no/fkd/english/bn.html>

<sup>18</sup> Torma András: *Európai közigazgatás...* 31. o.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> „A kormánytagságnak a képviselői megbízatás nem előfeltétele. Az alkotmány nem teszi kötelezővé, hogy a miniszterelnök, illetőleg a miniszterek egyúttal képviselők is legyenek. A hatalom-megosztás szervezeti-személyi konzekvenciáit tehát – hogy tudniillik aki részt vesz a törvényhozói hatalom gyakorlásában, az ne vegyen részt a végrehajtásban – hatályos alkotmányunk nem ismeri. A választott megoldás oka – mint annyi más helyen a világban – nyilvánvalóan az, hogy olyan szakembereket lehessen bevonni a Kormányba, akik nem képviselők.” Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 309. o.

<sup>21</sup> Bár ennek kapcsán megjegyezném, hogy az azonos nemzethez tartozás nem jelenti feltétlenül a közös ideológiai alap létét.

„(1) A Bizottság tagjait általános alkalmasságuk alapján olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség.

A Bizottság a tagállamok egy-egy állampolgárából áll.

A Bizottság tagjainak számát a Tanács egyhangúlag megváltoztathatja.

(2) A Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és a Közösség általános érdekében járnak el.

Feladataik ellátása során nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más szervektől. Tartózkodnak a feladataikkal összeegyeztethetetlen cselekedetektől. Valamennyi tagállam vállalja, hogy tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kísérli meg a Bizottság tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.”

A *biztossal szemben követelményként* tüzi a RSZ, hogy *általánosan* –, illetve más fordítás általános hozzáértést ír – *alkalmas legyen*. Ez egy tág, határozatlan fogalom, sehol nem található meg a pontosított változata. Egyes nézetek szerint: „nyugodtan állíthatjuk, hogy az esetek túlnyomó többségében a biztosok nagy formátumú nemzeti politikusok. Nem mindig választották őket a hozzáértésük vagy az európai ügyek érdekei miatt, ezért egy időben a Bizottságot megvetően csak 'Európa politikai szemetesének' titulálták”.<sup>22</sup>

Nincs semmiféle előírás arra nézve, hogy az adott nemzetiségű biztos magas szaktudással rendelkező szakértő, tudós, magas rangú köztisztviselő, vagy éppen politikus legyen. Megfigyelhető azonban egy egyre erőteljesebben érvényesülő tendencia: míg az első Bizottságokban a technokraták voltak túlsúlyban, addig az utóbbi időben a biztosok többsége politikus.<sup>23</sup> A jelenlegi testületben is nagy számban foglalnak helyet volt politikusok. Ugyancsak eltérő a szokás a tekintetben, hogy milyen jövő várja a biztost megbízatása letöltése után. Míg Franciaország esetében sosem jelentett Brüsszel „politikai temetőt”, addig például Németország a biztos posztra való jelölést az adott politikus félreállításához használta eszközül.<sup>24</sup>

A magyar Alkotmány a *Kormány tagjára vonatkozóan nem tartalmaz semmilyen általános előírást, követelményt*.

<sup>22</sup> Lomnici Zoltán (szerk.): *Intézmények Európában...* 59. o.

<sup>23</sup> Zárójelben megjegyzendő, hogy önmagában az, hogy egy biztos a hazájában – esetlegesen igen elismert – politikus, még nem jelenti azt, hogy mint biztos is kiemelkedő pozíciót fog betölteni a biztosi kollégiumban. Például a Price-Bizottságban éppen egy politikai múlttal nem rendelkező biztos – Étienne Davignon – gyakorolta a legnagyobb befolyást. Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika...* 264. o.

<sup>24</sup> *Uo.*



Amennyiben megvizsgáljuk 1952-1995 között a biztosok *nem szerinti megoszlását*, akkor érdekes megállapításra juthatunk. 1952 és 1995 között összesen 120 volt a biztosok száma, és ennek 94%-a volt férfi, vagyis a 120-ból 113. A biztosi kollégium a működésének első 37 évében kizárólagosan „férfi klub” volt, a női biztosok megjelenésére egészen 1989-ig várni kellett, ekkor 2 nő kezdhetette meg tevékenységét az akkor 17 fős Delors-Bizottságban.<sup>25</sup> A Barroso-Bizottság mellett, hogy nagy számban található benne volt miniszterek, miniszterelnökök, azért is különleges, mert soha nem volt még olyan biztosi kollégium, amelyben egyidejűleg 7 női biztos lett volna.<sup>26</sup> A jelenlegi Kormányban mindösszesen 2 tárca élén áll nő.<sup>27</sup>

Sem a RSZ, sem pedig az Alkotmány nem ír elő a testületi tagsághoz *minimálisan betöltendő korhatárt*. Ennek ellenére viszonylag magas életkor jellemzi a kinevezéskor a biztosokat, melynek oka könnyen megérthető, mivel akár ahhoz, hogy valaki magas szintű szakmai elismerést érjen el, akár ahhoz, hogy elismert politikus legyen relatíve hosszú idő szükséges. Az 1952 és 1995 között kinevezett biztosok csaknem felét első kinevezésük időpontjában 50 és 59 év közötti életkor jellemezte.<sup>28</sup>

Sem a biztosok, sem pedig a Kormány tagjai szempontjából nem szerepel feltételként meghatározott képesítés, vagy végzettség, azonban mégis szinte majdnem mindegyikük rendelkezik felsőfokú végzettséggel.<sup>29</sup> Az érintett időszak – 1952-1995 – biztosainak – mindösszesen 120 fő – 83%-a diplomás volt.<sup>30</sup>

A Bizottság politikai jellegű testület, élén *elnök* áll. Jogállását tekintve alapvetően *primus inter pares*<sup>31</sup>, ugyanakkor mégis meghaladja befolyása a többi biztosét, hiszen ő „a testület politikai és stratégiai irányítója, ő jelöli ki a Bizottság munkájának fő irányvonalait, befolyásolja munkastílusát, valamint viszonyát a többi szervhez.”<sup>32</sup> A Nizzai Szerződés óta az elnök határozza meg a Bizottság

<sup>25</sup> Neill Nugent (ed.): *i. m.* 33. o.

<sup>26</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/index_en.htm)

Margot Wallström (alelnök, intézményi kapcsolatok és kommunikációs stratégia), Vivien Reding (információs társadalom és média), Danuta Hübner (regionális politika), Dalia Grybauskaite (pénzügyi tervezés és költségvetés), Neelie Kroes (versenypolitika), Mariann Fischer Boel (mezőgazdaság és vidékfejlesztés), Benita Ferrero-Waldner (külsőkapcsolatok és szomszédságpolitika).

<sup>27</sup> <http://www.meh.hu/kormany/kormtag>

<sup>28</sup> Neill Nugent (ed.): *i. m.* 33. o.

<sup>29</sup> A megfelelő szakmai felkészültség meglétét biztosítja az a rendelkezés, amely a közigazgatási államtitkári, címzetes államtitkári, valamint a helyettes államtitkári kinevezéshez feltételként szabja a felsőfokú iskolai végzettséget – illetve eltérő törvényi szabályozás hiányában – közigazgatási vagy azzal egyenértékű képesítést. 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelőségéről, 2. §

<sup>30</sup> Neill Nugent (ed.): *i. m.* 40. o.

<sup>31</sup> Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika...* 266. o.

<sup>32</sup> Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról...* 120. o.

belső szervezetét, annak biztosítása érdekében, hogy az koherens módon, hatékonyan és a kollegialitás szellemében tevékenykedjen. Továbbá az elnök dönt a Bizottság belső szervezeti egységének kialakításáról, a biztosok közötti feladatok elosztásáról, valamint ez utóbbiak elosztását a Bizottság hivatali ideje alatt módosíthatja is. A biztosok a rájuk osztott feladatokat az elnök irányítása alapján kötelesek ellátni. Az elnök kezébe hathatós eszközt „ad” a RSZ a biztossal szemben, mivel felhívhatja a biztost – a testület jóváhagyását követően – lemondásának benyújtására, aki ilyenkor nem mérlegelhet, hanem köteles lemondani. Ugyancsak az elnököt illeti meg az alelnökök kinevezésének joga. Az, hogy az elnök hány alelnököt nevez ki, változó, a Nizzai Szerződést megelőzően a tagállamok megegyezésén múlott az alelnökök száma.<sup>33</sup> Az Alkotmányszerződés I-28. cikkének (3) bekezdése, valamint I-28. cikkének (4) bekezdése értelmében az Unió külügyminisztere a Bizottság egyik alelnöke. Mindezen jogszabályok alapján érthető, hogy miért kiemelkedően fontos a megfelelő elnök kiválasztása. A sikeres elnökök – mint például Jacques Delors – nemcsak a közösségi politikák sorsára képesek nagy befolyást gyakorolni, hanem az integráció egész fejlődésére is.

A Bizottság elnökének jogállását követően érdemes röviden megvizsgálni a *Kormányfő* státuszát. A Kormányfő 1989 előtt „első volt az egyenlők között”, ma már azonban ez nem érvényes, hiszen erős közjogi helyzetét mutatja, hogy jogi értelemben ő állítja össze és terjeszti az Ogy. elé a Kormányprogramot; a Kormányalakítás terén jogi értelemben korlátlan lehetőségekkel bír, mivel a kinevezési eljárás során a köztársasági elnök szerepe nem érdemi jellegű; valamint helyettesét is ő választja ki.<sup>34</sup>

## 2. A Bizottság, illetve a Kormány létrejötte

A korábbiakban már említettem, hogy a *Bizottság összetétele független az Európai Parlament képviselői megválasztásának eredményétől*. Ez kiegészíthető azzal a megállapítással, hogy az Európai Bizottság létrejöttében *nem is az Európai Parlament játssza a meghatározó szerepet*.<sup>35</sup> Ahhoz, hogy érthető legyen ez a kijelentés, a RSZ 214. cikkét kell segítségül hívni.

Az eljárás a következő módon zajlik, a Nizzai Szerződés által módosítottak szerint: az első lépés, hogy az állam-, illetve kormányfői összetételben összeszeülő Tanács kijelöli – minősített többséggel – a Bizottság elnökéül kinevezni szándékozott személyt. A Nizzai Szerződést megelőzően a tagállamok kormá-

<sup>33</sup> A Prodi-Bizottságnak 2 alelnöke volt, a Barroso-Bizottságban pedig 5 alelnök tevékenykedik.

<sup>34</sup> Müller György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). *Magyar Közigazgatás*, (2002) 6, 353-355. o.

<sup>35</sup> Torma András: *Európai közigazgatás*... 31. o.

nyai jelölték közös egyetértésben – vagyis egyhangúlag – ezt a személyt. Tehát két jelentős változtatásra került sor: egyrészt immáron nem a tagállamok kormányai, hanem a – állam-, illetve kormányfői szinten összeülő – Tanács jelöli, másrészt pedig a jelöléshez elegendő a minősített többség. A gyakorlatban ennek ellenére mégis közös megegyezéssel kerül sor az elnök jelölésére. Ennek oka abban rejlik, hogy – amint azt már említettem – az elnök személye jelentős mértékben kihat – kihathat – a Bizottság működésének sikerességére. A második „lépcsőfokon” már ott szerepel az Európai Parlament, amelynek jóvá kell hagyania ezt a jelölést.<sup>36</sup> A harmadik lépcsőben, vagyis a jóváhagyást követően a Tanács<sup>37</sup> – ismét minősített többséggel – és az elnökjelölttel egyetértésben, elfogadja azt a listát, mely a tagállamok javaslatai alapján kerül összeállításra, és azon személyeket sorolja fel, akiket biztosnak kívánnak jelölni.<sup>38</sup> Ezt követően a Bizottságot, mint testületet – azaz az elnököt és a biztosokat – az Európai Parlament erősíti meg. Fontos szabály, hogy a Parlament egyes biztosjelölteket nem, csupán az egész testületet utasíthatja vissza. Bár nem az Európai Parlament a főszereplője a kinevezési eljárásnak, mégis megakaszthatja az egész folyamatot, és informális úton új személyek jelölését kényszerítheti ki.<sup>39</sup> A kinevezési procedúra végül azzal zárul, hogy a Bizottság elnökét, és a többi tagját a Tanács nevezi ki minősített többséggel.<sup>40</sup> A kinevezés 5 éves időtartamra szól, és a megbízatás megújítható.<sup>41</sup>

A *Kormány* létrejötté – legalábbis a jogi szabályozás szerint – lényegesen egyszerűbb folyamat az előbbieken részletezett eljárásnál. Míg a miniszterelnök választás, addig a miniszterek kinevezés útján nyerik el tisztségüket. Ahhoz, hogy az érintett személy elnyerje a miniszterelnöki, illetve a miniszteri tisztséget, meg kell előzetesen felelnie az 1997. évi LXXIX törvényben szereplő feltételeknek: legyen büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampol-

<sup>36</sup> E tekintetben nem hozott újat a Nizzai Szerződés, mivel a korábbi szabályozás is így szólt.

<sup>37</sup> A Nizzai Szerződés előtt a tagállamok kormányai jelölték ki az elnökjelölttel egyetértésben a Bizottság tagjainak jelölt személyeket.

<sup>38</sup> Mivel a biztosok – a miniszterekhez hasonlóan – tárcákkal rendelkeznek, és ezeknek a portfólióknak a súlya nem azonos, ezért ez komoly konfliktusforrás már ekkor is a nemzetállami kormányok között.

<sup>39</sup> Ilyen eset fordult elő 2004 októberében, amikor is Barroso nem bocsátotta szavazás elé a biztosokat, ugyanis várható volt, hogy az Európai Parlament nem fogja megerősíteni a testületet. Ezt az eseménysorozatot egyesek – főképp – az olasz biztosjelölt – Rocco Buttiglione – indulatokat kavart kijelentésére vezetik vissza. Buttiglione az Európai Parlament illetékes bizottsága előtti meghallgatása során ugyanis öskonzervatív nézeteket hangoztatott többek között a családról.

<sup>40</sup> Az Alkotmányszerződés I-27. cikkében szabályozza a kinevezési eljárás szabályait.

<sup>41</sup> Romano Prodi leköszönő elnök 2004-ben a következő nyilatkozatot tette: „...ha azt szeretnénk, hogy az EU polgárai a sajátjuknak érezzék az európai intézményeket, akkor egy napon el kell jutni odáig, hogy ők döntsenek az EU elnökének személyéről. Ehhez azonban még legalább egy generációs időnek még el kell telnie”. <http://www.mti.hu/eu/cikk/24313/>

gár.<sup>42</sup> Az Alkotmány 33. § (3) bekezdése értelmében a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg tagjai többségének szavazatával. Jól látható tehát, hogy itt is – csakúgy, mint a bizottsági elnök kinevezésének folyamatában – fontos szerepet tölt be a törvényhozást megtestesítő hatalmi ág. A miniszterelnök személye éppen úgy meghatározó fontosságú, mint a Bizottság elnökének személye, ezért hosszas egyeztetés előzi meg a jelölést. A Kormányfő megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz. A köztársasági elnök mind a miniszterelnöki, mind pedig a miniszteri pozíció elnyerésénél szerepet játszik, mivel az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg a miniszterelnököt, illetve a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára nevezi ki, illetve menti fel a köztársasági elnök. A miniszterek kinevezésének aktusával alakul meg a Kormány, és ezt követően a Kormány tagjai az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

### 3. A megbízatás megszűnése

A Bizottság tagjainak a megbízatása a RSZ szerint a következő módokon szűnhet meg: a megbízatási idő lejártával, halállal, továbbá – e két evidenciaszerű okon kívül – lemondással, illetve felmentéssel.<sup>43</sup> Ami a megbízási idejét illeti: a biztosok öt éves időtartamra kerülnek kinevezésre, ezen idő lejártá automatikusan maga után vonja a megbízás megszűnését.

A lemondásnak két típusát lehet megkülönböztetni: egyrészt a biztos lemondhat saját elhatározása alapján, másrészt kötelező jelleggel köteles ezt megtenni. A Nizzai Szerződés ugyanis – erősítve az elnök jogkörét – lehetővé teszi számára, hogy felhívja a biztost lemondásának benyújtására.<sup>44</sup> A Bizottság elnöke e tekintetben szabadon mérlegelhet, az egyetlen korlátozó tényező mindösszesen az, hogy előzetesen be kell szereznie a biztosi kollégium jóváhagyását.<sup>45</sup>

Végül az okok körében az utolsó a felmentés: a felmentés joga – helyesen – nem a kinevezőket illeti meg, hanem a nem-politikai intézmény Európai Bíróságot.<sup>46</sup> A felmentést vagy a Tanács, vagy pedig a Bizottság kezdeményezheti. A RSZ a 216. cikkében két okcsoportot nevesít: ha a Bizottság valamely tagja már

<sup>42</sup> 1997. évi LXXIX. törvény 2. §

<sup>43</sup> RSZ 216. cikk

<sup>44</sup> RSZ 217. cikk (4)

<sup>45</sup> A Bizottság elnöke – minden bizonnyal – valamiféle bizalomvesztés esetén él ezzel az eszközzel.

<sup>46</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, 2002, 156. o.

nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek,<sup>47</sup> vagy ha súlyos kötelezettségzegést követ el.

Amennyiben a biztos megbízatása megszűnésének oka lemondás, felmentés, vagy halál, akkor a hátralévő időre a Tanács új tagot nevez ki, de egyhangú határozattal úgy is dönthet, hogy nem szükséges új tag kinevezése. Ha ezen három ok valamelyike az elnök megbízatásának megszűnését eredményezi, akkor kötelező új elnököt nevezni. A felmentés és a halál esetétől eltekintve a Bizottság tagjai egészen addig betöltik hivatalukat, míg az új tag kinevezésére nem kerül sor, vagy míg a Tanács úgy nem dönt, hogy nincs szükség új tag kinevezésére.

A magyar Alkotmány külön szabályozza a *Kormány*, illetve a *miniszter megbízatása megszűnésének* esetét. Az Alkotmány 33/A. §-a szerint a Kormány megbízatása a következő esetekben szűnik meg: az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával; a miniszterelnök halálával; a miniszterelnök választójogának elvesztésével; a miniszterelnök összeférhetetlenségének megállapításával; illetőleg ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ. Mindezekből megállapítható, hogy a Kormány megbízatása alapvetően a Kormányfőhöz kötődik, hiszen a miniszterelnök lemondásával, halálával, összeférhetetlenség megállapításával, választójogának elvesztésével megszűnik a Kormány egészének a megbízatása.

A Kormány megbízatásának megszűnésével megszűnik a miniszter megbízatása is, azaz a miniszter megbízatása erősen kötődik a Kormány létehez.<sup>48</sup>

Lehetőség van mind a Bizottság, mind pedig a Kormány esetén e testületek kollektív elmozdítására. Az elmozdítás alapja az „elmozdító szerv” részéről a Bizottsággal, illetve a Kormánnyal szembeni bizalom megrendülése. A RSZ 201. cikke értelmében az Európai Parlament jogosult határozni az elé beterjesztett – a Bizottsággal szembeni – bizalmatlansági indítványról, legkorábban az indítvány beterjesztése után 3 nappal, méghozzá nyílt szavazással.<sup>49</sup> Amennyiben a bizalmatlansági indítvány megkapja az Európai Parlament tagjai több mint felének leadott szavazatai kétharmados támogatását, akkor a Bizottság testületileg köteles lemondani. A Bizottság ezt követően egészen az új Bizottság kineve-

<sup>47</sup> Ilyen okból fosztotta meg hivatalától az Európai Bíróság Borschette biztost, mivel kómába esett és csekély esély volt csak a felépülésére. Lomnici Zoltán (szerk.): *Intézmények Európában...* 61. o.

<sup>48</sup> Az Alkotmány 33/B. §-a szerint a miniszter megbízatása a következő esetekben szűnik meg: a Kormány megbízatásának megszűnésével; lemondásával; felmentésével; halálával; választójogának elvesztésével; összeférhetetlenségének megállapításával.

<sup>49</sup> Az Alkotmány hasonlóan ehhez a megoldáshoz előír egy 3 napos minimális várakozási időt, azonban – szemben a Római Szerződéssel – véghatáridőt is tűz, melyet a „beterjesztéstől számított 8 napon belül” formulával határoz meg.

zéséig hivatalban marad, és ellátja hivatalát. Ebben az esetben az újonnan kinevezett Bizottság tagjainak hivatali ideje az elmozdított Bizottság hivatali idejéhez igazodik. A Bizottság kollektív elmozdításának lehetősége „tekinthető a Parlament felnötté válása bizonyítékaként”.<sup>50</sup>

Alkotmányunk a konstruktív bizalmatlanság intézményét alkalmazza, melynek lényege a következő: a képviselők csak úgy vethetik fel a bizalmi kérdést a Kormánnyal szemben, ha egyidejűleg az új miniszterelnök személyére is javaslatot tesznek.<sup>51</sup> A megoldás előnye, hogy alkalmazása révén – szemben a destruktív bizalmatlanság intézményével – elkerülhető az olyan súlyos állapot, hogy a megbuktatott Kormány helyébe nem lép új.<sup>52</sup>

## Összegzés

Összegzésképpen röviden összefoglalnám e két szerv tekintetében felmerült főbb különbségeket:

- Míg a Bizottság összetétele független az Európai Parlament képviselői megválasztásának eredményétől, addig a nemzetállami kormány összetételét alapvető mértékben determinálja a választások kimenetele.
- A Bizottság nem tekinthető egy homogén intézménynek a tekintetben, hogy nem köti tagjait össze közös ideológiai alap. Az összetartó kapocs szerepét mindösszesen az tölti be, hogy a biztosok közösségi funkcionáriusok, a „Közösség” érdekében fejtik ki tevékenységüket. Mindezzel szemben egy nemzetállami kormány egy egységes ideológia megtestesítője.
- Nem csupán a Bizottság összetétele független az Európai Parlament képviselői megválasztásának eredményétől, hanem annak létrejöttében sem az Európai Parlament játssza a meghatározó szerepet. A Kormány megalakulásának folyamatában azonban jelentős funkciót lát el a törvényhozó hatalom, mindamelllett, hogy a köztársasági elnök is lényeges funkciót tölt be a jogi szabályzás értelmében ezen eljárás folyamán.
- Végül kiemelném a megbízatások megszűnése kapcsán felmerülő különbségeket.

Bár nem érintettem, de érdemes lenne megvizsgálni egyrészt a Kormány tagjaira, illetve a biztosokra vonatkozó felelősségi szabályokat, másrészt pedig azt a jelentős eltérést, hogy míg a Kormány egyértelműen a végrehajtó hatalom csúcsszerve, addig a Bizottság nem kizárólag csak végrehajtó funkciót lát el, hanem a

<sup>50</sup> Vármay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga...* 157. o.

<sup>51</sup> Alkotmány 39/A. § (1)-(2)

<sup>52</sup> Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan...* 309. o.

döntések kezdeményezője, alakítója, jogi aktus kibocsátó, és egyfajta bírósági feladatokat ellátó szerv is egyidejűleg.<sup>53</sup>

### **Zusammenfassung**

*In meinem Essay beschäftige ich mit den Unterschieden und mit den Ähnlichkeiten zwischen der Kommission und der ungarischen Regierung. Es ist sehr bekannt, dass die Staatsgewalt in die gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt geteilt ist, die sich wechselseitig kontrollieren. In einem Staat, wie in Ungarn, ist die Regierung das Spitzenorgan der Exekutive, aber im Fall der EU kann man diese nicht eindeutig behauptet. Die Kommission hat verschiedene anderen Funktionen neben den vollziehenden Aufgaben. Aber diese Charakteristischen schliessen nicht die Möglichkeit aus, dass die Kommission und die ungarischen Regierung gemeinsame Merkmale haben können.*

*Ich stelle die Unterschiede und die Ähnlichkeiten mit der Hilfe der folgenden 3 Bereichen vor:*

- Die Struktur der Kommission bzw. der Regierung*
- Das Gründen der Kommission bzw. der Regierung*
- Die Auflösung des Mandates*

*Im Rahmen des Essays vergleiche ich die Bestimmungen des Römischen Vertrags mit den Bestimmungen der ungarischen Verfassung, und ich ziehe meine Folgen aus diesen Rechtsnormen.*

*Als Zusammenfassung würde ich nur das feststellen, dass die Kommission keine Regierung ist, aber sie funktioniert in gewisser Hinsicht als eine Regierung.*

---

<sup>53</sup> Torma András: *Európai közigazgatás...* 31. o.

## CSŐDJOGI REFORMOK VILÁGSZERTE

FÓNAGY SÁNDOR\*

Hazánkban a politikai rendszerváltás egyben gyökeres gazdasági változást hozott, meghatározó lett a magántulajdon, megjelentek a gazdasági társaságok és ugyanakkor szükségessé vált a fizetéseképtelenné vált társaságok megszüntetésének a szabályozása. Magyarországon az 1991. évi XLIX. törvény rendelkezik a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról, amely törvény 1992. jan. 1-én lépett hatályba és eddig több mint 30 alkalommal módosult. A törvény (elvi) célja elsődlegesen a fizetéseképtelen gazdálkodó szervezeteknek csődeljárás útján történő újjászervezése és a hitelezői érdekek védelme. A magyar terminológiában a csődeljárás a fizetéseképtelen adós újjászervezésére irányuló eljárás, amelynek célja a hitelezők és az adós közötti egyezségkötés és az adós tovább működtetése. A felszámolási eljárás célja a fizetéseképtelen adós megszüntetése és a hitelezők követelésének a törvényes sorrend szerinti kielégítése. A Csődtörvény az eredeti célját régóta nem képes elérni és több éve folynak egy új csődtörvény megalkotásával kapcsolatos viták. A Kormány 2005. szeptemberében elfogadta az új Csődtörvény koncepcióját. Első lépésként a hitelezői érdekek és a csődvagyon védelme érdekében – az egyéb törvénymódosításokkal összhangban – (az alábbi ismertetendő) új rendelkezések kerültek bevezetésre.

Az elmúlt évtizedben a világgazdaságban jelentős változások mentek végbe, ennek megfelelően az egyes államok jogrendszerei minden kontinensen a változáshoz idomultak. Nepálban az új Fizetéseképtelenségi rendelet 2005-ben lépett hatályba, Kolumbiában 1995-ben hatályba léptek a kényszerfelszámolásról és a reorganizációról szóló törvények, Észtországban 2004. január 1-től alkalmazzák az új csődtörvényt, Ausztria 1997-ben a vállalatok reorganizációjáról alkotott törvényt, Németország 1999-ben, Indonézia 1998-ban, Mexikó 2000-ben, Lengyelország 2003-ban, Oroszország 2002-ben, Spanyolország 2003-ban, Belgium 1997-ben fogadott el az új csődtörvényt.

Az alapvető jelentőségű, a gazdaság működését jelentősen meghatározó törvények megalkotásánál a törvényelőkészítők az adott jogterület külföldi modelljeit is vizsgálat alá vonják. Az új magyar Csődtörvény koncepciójának kia-

---

\* DR. FÓNAGY SÁNDOR

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros



lakítása során elsősorban a német, spanyol, holland csődtörvény szolgál mintaként. Az alábbiakban egy „keleti” és egy „nyugati” ország példáján keresztül szeretném bemutatni a csődjogi rendszerek különbözőségének. Németország 1999-es fizetéseképtelenségi rendeletére gyakran hivatkoznak a témakörben született tanulmányok, de meglátásom szerint a hazánkkal több évtizeden át azonos gazdasági struktúrában működő Oroszország megújuló csődjoga is mérvadó lehet.

Előrebocsátom, hogy a csődeljárás, felszámolási eljárás, fizetéseképtelenségi eljárás vagy a fizetőképes gazdasági társaság megszüntetésére irányuló társasági eljárás fogalmát az egyes jogrendszerek más-más tartalommal használják, ugyanakkor több megoldás, alapelv közös bennük. Eleve eredménytelennek tartom azon jogalkotói próbálkozást, amely egy más állam gazdasági rendszeréhez igazodó, pontosabban arra épülő, az adott társadalmi-gazdasági környezetben alkalmazandó (és alkalmazható) jogi megoldást próbál a magyar jogrendbe adaptálni. Egy német vagy holland megoldás átvétele nem feltétlenül fogja a kívánt hatást elérni.

## Oroszország

Oroszországban a csődeljárást a múltban olyan értelemben használták, mint a vagyon tulajdonjogának az átruházását a tulajdonosok vagy a hitelezők kárára a társaság vezetőinek kezdeményezésére vagy azok közreműködésével.<sup>1</sup> Ez most változni látszik, mert 2002. december 3-án egy új Csődtörvény lépett hatályba, amely a immár harmadik az elmúlt 10 évben. Az új Csődtörvény célja, hogy növelje az adósnak a fizetőképesség visszaszerzésének esélyét, egyben szigorú követelményeket támaszt a hitelezőkkel szemben a csődeljárás kezdeményezésére vonatkozóan.<sup>2</sup> Az orosz jogban a csődeljárás és fizetéseképtelenség terminusok szinonimák. A csődeljárásra vonatkozó alapvető jogi rendelkezések az Orosz Föderáció Polgári Törvénykönyvében találhatóak. A csődjog legfontosabb forrása A fizetéseképtelenségről (csődről) szóló 2002. október 26-i 127-FZ (Csődtörvény). Az orosz Csődtörvény hatálya alapvetően minden személyre vonatkozik, így azon magánszemélyekre is, akiket az adóhatóság vállalkozóként regisztrált.

### *Szerződési biztosítékok*

Az ingatlanon alkalmazott tipikus biztosíték a jelzálogjog, mert megakadályozza az ingatlanok a zálogjogosult hozzájárulása nélküli eladását és nem szükségelteti a tulajdonjog átszállását a zálogkötelezettől a jogosultra. Amikor a tulajdo-

<sup>1</sup> Jacky Baudon és Alexey Tolokonnikov ügyvédekkel készített riport alapján (Insolvency & Restructuring 2004 Law Business Research Ltd., London, 2004, 230-238 o.)

<sup>2</sup> A Csődtörvény a megelőző 1998. január 8-i 6-FZ törvény helyére lépett.

nos (zálogkötelezett) felszámolását elrendelik, a zálogjogi megterhelés megszűnik, de a zálogjogosultnak elsőbbségi joga van a biztosított követelése kielégítésére a zálogjoggal terhelt dolog vételárából. A csődeljárásban a zálogjogosult elsőbbségi joga a kielégítési sorrendben a 3. helyre sorolandó.<sup>3</sup>

A hitelezők a követelésüket ingóságon fennálló jelzálogjoggal vagy kézzizálogjoggal is biztosíthatják. A kézzizálogjog biztosítja a hitelezőnek az adós vagyontárgyának visszatartásának a jogát, amíg a követelését ki nem egyenlítik.<sup>4</sup> Csődeljárás alatt a zálogjoggal terhelt vagyontárgy eladásához szükséges van a záloghitelező előzetes hozzájárulására. A csődeljárás kezdeményezése tekintetében a biztosított és nem biztosított hitelezőkre ugyanazok a szabályok vonatkoznak. A csődkérelem benyújtása előtt a hitelezőnek bíróság előtt visszakövetelési igényt (recovery claim) kell érvényesítenie a követelése kielégítése érdekében, amely kérelmét a hitelező összekapcsolhatja *közbenső intézkedés* iránti kérelemmel.<sup>5</sup> Ilyen intézkedések pl. a vagyon lefoglalása, a bankszámlák zárolása. A bíróság a közbenső intézkedés iránti kérelmet annak benyújtását követő napon el kell bírálnia, a kérelemnek helyt adó határozat ellen fellebbezésnek van helye, aminek a végrehajtásra nézve nincs halasztó hatálya.

A visszakövetelési igény összekapcsolható *végrehajtható intézkedés* (enforcement measures) iránti kérelemmel is, ilyen pl. a vagyon árverés útján való értékesítése vagy a bankot kötelező végzés, hogy fizesse meg a tartozást az adós bankszámlájáról. Mind a közbenső és a végrehajtási intézkedések általában hatálytalanok, ha a csődeljárást elrendelték. Megjegyzendő, hogy még a biztosítéki vagyontárgy is lefoglalható és eladható, kivéve ha a biztosított hitelező azonnal kikényszeríti a jogát akár hogy megelőzze az árverést, vagy elsőbbségként kielégítsék a követelését a vételárból.

A hitelezők a csődeljárás bármely szakaszában (kivéve felszámolás) kérelmezhetik a közbenső intézkedéseket. Amennyiben a bíróság megszünteti a csődeljárást (beleértve a kényszeregyezséget is), a közbenső intézkedések hatályukat veszítik. A csődeljárás alatt a hitelezők nem érvényesíthetnek visszakövetelési igényt, csak bejelenthetik a követelésüket nyilvántartásba vétel céljából, hogy a követelésüket kielégítsék a sorrendnek megfelelően.

---

<sup>3</sup> A zálogjogot a Ptk. és Az ingatlant terhelő zálogjogról szóló 1998. július 16-i 102-FZ tv. szabályozza.

<sup>4</sup> Az ingóságot terhelő jelzálogjogot a Ptk. és A zálogjogról szóló 1992. május 29-i 2872-1 tv. szabályozza. A kézzizálogjogot a Ptk. szabályozza.

<sup>5</sup> Kereskedelmi Bíróságok eljárásáról szóló 2002. július 24-i tv. határozza meg az intézkedéseket (Arbitrazhnyy Code).

### *Az eljárás megindítása*

A csődeljárás elrendelése iránti kérelmet a fizetéseképtelen társaság székhelye szerinti kereskedelmi bíróságnál kell benyújtani, amelynek hatásköre van minden, a csődüggyel kapcsolatban felmerült kérdésre. Az adós felszámolást maga ellen nem kezdeményezhet. A *fizetéseképtelen társaság jogosult* csődeljárást kezdeményezni – ami a felszámolásához vezethet – a bíróságnál a társaság döntéshozó testületének a határozata alapján. Az adós csődkérelmet nyújthat be, ha esedékessé válásuk után nem képes kiegyenlíteni a kötelezettségeit vagy adótartozásait vagy az állami szervezetek felé fennálló egyéb kötelezettségeit pl. társadalombiztosítási járulékok (kötelező fizetések – compulsory payments).

A fizetéseképtelen társaság *köteles* benyújtani a csődkérelmet, annak megállapításától számított egy hónapon belül, hogy egy adósság kifizetése megakadályozza a pénzügyi kötelezettségek vagy kötelező fizetések teljes kielégítését más hitelezők felé. A hitelezők nem nyújthatnak be eredményesen az adós ellen kérelmet annak felszámolás alá helyezése iránt, kivéve ha az adós nem lelhető fel és a vagyon valószínűleg a költségek fedezésére sem elegendő (egyszerűsített felszámolás). A *hitelezők csődkérelmet* nyújthatnak be csődeljárás kezdeményezése céljából, amely az adós felszámolására vezethet, ha helyrehozhatatlanul fizetéseképtelennek ítélik. Ha a csődkérelmet nem az adós nyújtotta be, a társaságot akkor nyilvánítják fizetéseképtelennek, ha nem képes kiegyenlíteni a pénzügyi kötelezettségeit a hitelezők felé és / vagy nem tudta kiegyenlíteni a kötelező fizetéseket az esedékessé válástól számított 3 hónapon belül. A bíróság csak akkor nyitja meg az eljárást, ha

- a ki nem egyenlített követelések és/vagy a kötelező fizetések összege legalább 100.000. rubel („a minimum kiegyenlítettlen követelések”);
- A minimum kiegyenlítettlen követelések bírósági végzésen vagy választottbírói ítéleten alapulnak;
- A minimum kiegyenlítettlen követelések a végrehajtást elrendelő végzésnek a végrehajtó részére való kézbesítésétől számított legalább 30 napon belül nincsenek kiegyenlítve.
- A kötelező fizetések legalább 30 napja kiegyenlítettlenek a behajtást elrendelő határozat (ez rendszerint nem bírósági végzés) meghozatalától számítva.

A csődeljárás alatt a hitelezőket rendszerint a hitelezői gyűlés képviseli, amelybe az adós tulajdonosai szintén képviselőket küldhetnek, de szavazati jog nélkül. A hitelezői gyűlés a döntéseit rendszerint a jelenlévő hitelezők egyszerű többségével hozza meg. Ha a társaságnak 50-nél több hitelezője van, a hitelezői bizottság létrehozatala kötelező, amely 3-11 főből áll. A csődeljárás során a hitelezői gyűlés hozza meg a legfontosabb döntéseket, amelyeket a bíróságnak néhány kivételtől eltekintve követni kell.

### *Felülvizsgálat*

Amennyiben a bíróság a hitelező követelését megalapozottnak nyilvánítja, az adóst felülvizsgálat alá helyezi és kijelöl egy ideiglenes vagyonfelügyelőt, aki- nek a fő feladatai: a hitelezők azonosítása; jelentés készítése az adós vagyoni helyzetéről; és a hitelezői gyűlés egybehívása és vezetése. Az első hitelezői gyűlést legalább 10 nappal a felülvizsgálati szak vége előtt kell tartani. Az orosz csődjog egységes fizetéképtelenségi eljárást alkalmaz, mert ez az adós vagyoni helyzetének a feltárása után ez a hitelezői gyűlés dönt arról, hogy az eljárás a továbbiakban hogyan folytatódik, azaz a pénzügyi helyreállítás, a külső vagyonfelügyelet vagy a felszámolás mellett döntenek. A felülvizsgálatot a csödkérelem benyújtásától számított 7 hónapon belül be kell fejezni. A felülvizsgálati szak befejezésekor a bíróság rendszerint nem állapítja meg, hogy a társaság fizetőkép- pes vagy helyrehozhatatlanul fizetéképtelen, hanem valószínűleg pénzügyi helyreállítás vagy külső vagyonfelügyelet alá helyezi. Mindkét eljárás legfeljebb 2 évig tarthat.

### *Pénzügyi helyreállítás*

A felülvizsgálati szakban az adós, a tulajdonosok (a kérelmező fél) kérelmezhek- tik a hitelezők gyűlésétől a pénzügyi helyreállítás elrendelését, amit a hitelezők döntése alapján a bíróság rendel el és vagyonfelügyelőt jelöl ki. A pénzügyi helyreállítás a tartozások visszafizetésére irányul a fizetési programnak megfele- leően, úgy, hogy az adóst, mint tovább működő vállalként őrzik meg, tehát egyfajta reorganizációs eljárás.

A pénzügyi helyreállítási tervre és a szükséges (vagyonfelügyelői) jóvá- hagyásra tekintettel az adós szabadon eladhatja a vagyontárgyait. A *pénzügyi helyreállítási terv* intézkedéseket tartalmaz tőke szerzésére a hitelező kielégítése céljából a fizetési programnak megfelelően, az adós a vagyontárgyait értékesít- heti vagy egyéb intézkedéseket tehet. A vagyonfelügyelő fő kötelezettsége az adós kötelezettségei teljesítésének a figyelemmel kísérése. Ha az adós követel- seit visszafizették, a bíróság befejezi a csödeljárást.

Ha a pénzügyi helyreállítás alatt vagy a végén az adós visszafizeti a tar- tozásait, a csödeljárás megszüntetésre kerül. Ha az adós nem tudja teljesíteni a fizetési programnak megfelelően a kötelezettségeit, a kérelmező felek kötelesek kielégíteni a hitelezői követeléseket. Ha a kérelmező felek kielégítik a hitelezők követelését, a csödeljárás megszüntethető (a kérelmező felek csödeljáráson kívül érvényesíthetik a követelésüket az adóssal szemben); vagy a csödeljárás folyta- tódik (a kérelmező felek a felszámolás alatt bejelenthetik a követelésüket az adóssal szemben, mint 3. ranghelyes hitelezők).

A (legfeljebb 2 évig tartó) pénzügyi helyreállítás befejezése előtt egy hónappal az adósnak egy jelentést kell készítenie a pénzügyi helyreállítás ered-

ményeiről. Ha a bíróság megállapítja, hogy a követeléseket teljes mértékben visszafizették, valószínűleg befejezetté nyilvánítja a csődeljárást. Amennyiben az adós nem tudja visszafizetni a tartozásokat a fizetési programnak megfelelően, a program módosítható a hitelezői gyűlés hozzájárulásával. Ha a hitelezők nem támogatják a fizetési program módosítását, a bíróság valószínűleg elrendeli a külső vagyonfelügyeletet vagy a felszámolást.

Ha a vagyonfelügyelő álláspontja szerint a jelentés nem igazolja, hogy a hitelezői követeléseket kifizették volna, akkor összehívja a hitelezői gyűlést, a hitelezők pedig dönthetnek, hogy az adóst külső vagyonfelügyelet vagy felszámolás alá helyezik. Ha sem az adós, sem a kérelmező felek nem teljesítik az adós fizetési program szerinti kötelezettségeit, a külső vagyonfelügyeletet vagy a felszámolást kell elrendelni.

### *Felülvizsgálat és pénzügyi helyreállítás*

A felülvizsgálat és pénzügyi helyreállítás alatt, a társaság eredeti vezetése a pozíciójában marad és folytatja a társaság vezetését, azonban a bíróság minden esetben kijelöl egy csődszakértőt (vezetőt) az adós vezetésének felügyelete és bizonyos fokig a vezetők jogkörének korlátozása céljából. (Pl. a vezetés nem fizethet osztalékot, továbbá minden ügylet, amely a társaság vagyonának 5%-át meghaladó ingóság és ingatlan eladásával, vételével jár, az ideiglenes vagyonfelügyelő előzetes jóváhagyásával lehetséges a felülvizsgálati szakban; vagy a pénzügyi helyreállítás során a hitelezők gyűlésének és a vagyonfelügyelő előzetes engedélyével.) A pénzügyi helyreállítás rokonságot mutat az Egyesült Államok csődjogában ismert „debtor in possession” intézménnyel, amikor is az adós megőrzi a rendelkezés jogát a vagyon felett.

A hitelezői követelésekre nincsen fizetési haladék (moratórium) a felülvizsgálati és a pénzügyi helyreállítási szakban, azonban a hitelezők jogosultak kérni a bíróságtól az adós vagyona ellen irányuló jogi eljárások felfüggesztést a csődeljárás bármelyik szakaszában. Nincs helye a hitelezői követelések végrehajtásnak sem. A felülvizsgálat alatt az adós a hitelezői sorrend szerint visszafizetheti a tartozásait, a pénzügyi helyreállítás alatt pedig az adósnak vissza kell fizetnie a tartozásait a fizetési program szerint.

### *Külső vagyonfelügyelet*

Amennyiben a felülvizsgálati szakasz végén a hitelezők nem kérelmezik a bíróságtól a pénzügyi helyreállítás elrendelését vagy a pénzügyi helyreállítás végén a társaság fizetőképessége nem állt vissza, a bíróság a társaságot külső vagyonfelügyelet alá helyezheti. A külső vagyonfelügyelet olyan reorganizációra irányuló eljárás, amely során adóst a vagyon feletti rendelkezési jogától megfosztják és megpróbálják a fizetőképességét helyreállítani.

A külső vagyonfelügyelet legfőbb joghatása a vezetők elmozdítása, a rendelkezési jognak a külső vagyonfelügyelőre ruházása és a tartozások teljesítésére egy moratórium bevezetése. A tulajdonosok (vezetői testület) még hozhatnak döntést, hogy megpróbálják visszaállítani a társaság fizetőképességét, pl. a társaság tőkéjének emelése rendes részvények kibocsátásával. A külső vagyonfelügyelőnek van jogköre a társaság teljes vagyonával rendelkezni és a társaság vagyonát értékesíteni a társaság fizetőképességének helyreállítása céljából, de a jogköre korlátozott, mert pl. a külső vagyonfelügyelőnek bármely érdekelt személlyel való szerződés kötése előtt a hitelezői gyűlés (hitelezői bizottság) előzetes hozzájárulása szükséges.

A külső vagyonfelügyelőnek a kijelölésétől számított 1 hónapon belül *reorganizációs tervet* kell készítenie. A tervnek megfelelő intézkedéseket kell tartalmaznia a társaság fizetőképességének helyreállítása céljából; pl. a társaság vagyonának értékesítése, a vállalkozás értékesítése, a követelések átruházása, rendes részvények zárkörben történő pótlólagos kibocsátása vagy az adós vagyonából nyílt részvénytársaság alapítása. A reorganizációs tervre vonatkozó előírások szerint a külső vagyonfelügyelő eladhatja az adós néhány vagyontárgyát vagy teljes vagyonát. A releváns vagyontárgyakat először fel kell becsülni, majd a hitelezői gyűlés által megállapított piaci áron nyilvános árverésen értékesíteni, azonban ha az adós csak néhány vagyontárgyát értékesítik, ez nem teheti lehetetlenné az adós tevékenységének folytatását. A reorganizáció sikere érdekében a külső vagyonfelügyelet alatt moratórium áll fenn a külső vagyonfelügyelet előtt esedékessé vált követelések kifizetésére.

A reorganizációs tervet a hitelezők egyszerű többsége hagyja jóvá, majd a tervet be kell nyújtani a bíróságnak, de a Csődtörvény nem követeli meg a bíróság jóváhagyását. Amennyiben a hitelezői gyűlés nem fogadja el a reorganizációs tervet, a bíróság megszüntetheti a külső vagyonfelügyeletet és elrendelheti a felszámolási eljárást. A felszámolási eljárás akkor is elrendelhető, ha a hitelezők elfogadják a reorganizációs tervet, de a külső vagyonfelügyelő nem terjeszti a bíróság elé a külső vagyonfelügyelet első négy hónapjában.

A külső vagyonfelügyelet végén (amikor a tervet végrehajtották) vagy amikor az adós elég vagyont halmozott fel a tartozásai kifizetése céljából, a külső vagyonfelügyelőnek jelentést kell készítenie a hitelezők felé. A hitelezői gyűlés áttekinti a jelentést és döntenie kell, hogy a társaság fizetőképessége helyreállt-e vagy nem, majd a bíróság elé kell terjesztenie a jelentését és a döntését. Amennyiben a hitelezők egyetértenek, hogy a fizetésképtelenség megszűnt, a bíróság valószínűleg jóváhagyja a jelentést és megszünteti a csődeljárást. Amennyiben a társaság fizetőképességét helyreállították a külső vagyonfelügyelet alatt bármikor, a hitelezők vagy a külső vagyonfelügyelő kérelmezheti a bíróságtól a csődeljárás megszüntetését.

Ha az adós nem teljesítette a reorganizációs tervet, a hitelezők kérelmezhetik a bíróságtól a felszámolás elrendelését. Az eredményes reorganizáció érdekében a csődeljárás bármely szakaszában a fizetésektelen társaság kölcsönt vagy hitelt vehet fel a csődszakértő vagy a hitelezői gyűlés (bizottság) előzetes engedélyével továbbá a kölcsön, hitel biztosítására a vagyont zálogjoggal terhelheti meg.

### *Kényszeregyezés*

Kényszeregyezséget a csődeljárás alatt bármikor lehet kötni a biztosított hitelezők egyhangú szavazatával és az első- és második ranghelyen lévő hitelezők teljes kifizetése mellett (személyi károk, munkavállalói és szerzői jogi követelések). A kényszeregyezés egy bíróság által jóváhagyott megállapodás az adós és a 3. ranghelyen lévő hitelezők között, a tartozások kiegyenlítésére vonatkozó kondíciók mellett. A kényszeregyezséget a 3. ranghelyen lévő hitelezők egyszerű többségének jóvá kell hagynia.

Az egyezés tartalmazhat halasztott fizetést, részletfizetést vagy leszámítolást, az adós értékesítheti a vagyont stb. Ha az egyezésben másként nem állapodnak meg, a kézi/jelzálogjog nem szűnik meg és amennyiben az adós nem teljesíti a kényszeregyezésben vállaltakat a biztosított hitelező felé, ez a hitelező érvényesítheti a jelzálogjogot és a zálogtárgy vételárából kielégítheti a követelését.

Amikor a bíróság jóváhagyta az egyezséget, a csődeljárás megszűnik és a társaság vezetése visszakerül a csődvezetők helyére és a társaság tovább folytatja tevékenységét, feltéve ha a tartozásokat az egyezésben foglaltak szerint visszafizetik. Amennyiben az adós nem teljesíti az egyezésben vállalt kötelezettségeit, a hitelezők jogosultak érvényesíteni a követelésüket csődeljáráson kívül az egyezés megszüntetésének kérelmezése nélkül.

### *Felszámolás*

Amikor a bíróság megállapítja, hogy a társaság fizetésektelensége nem állítható helyre, elrendeli a felszámolást és kijelöli a felszámolót. A felszámolás elrendelésével a társaság tevékenysége leáll; a pénzügyi kötelezettségek (beleértve a kötelező fizetéseket) esedékessé válnak. A felszámolást nem lehet hosszabb 18 hónapnál. A felszámoló értékesíti a társaság vagyont a hitelezői követelések kiegyenlítése céljából. A felszámolási szakaszban az adós elleni jogi eljárások folytatódhatnak, de az adós vagyona elleni követelések nem hajthatók végre, a társaság kötelezettségei csak a Csődtörvény elsőbbségi sorrendje (kielégítési sorrend) szerint fizethető ki.

### *Kielégítési sorrend*

A Csődeljárás alatt a bírósági költségek, a csődszakértő díja, az csődeljárás költségei megelőznek minden egyéb követelést. Az egyéb követelések a Csődtörvény szerint a következőképpen kategorizálhatóak:

- személyi károk
- munkavállalói követelések és szerzői jogdíjak
- minden egyéb követelés (beleértve a kötelező kifizetésekből felmerülő követeléseket és a biztosított követeléseket)

A biztosított hitelezők követelései az első helyen vannak, a fentebb részletezett „egyéb követelések” között, őket a zálogjoggal terhelt vagyonból fizetik ki a más, 3. helyen rangsorolt követelések előtt. Vagyonfelosztás a hitelezők között a csődeljárás bármelyik szakaszában lehetséges.

### **Németország**

Németországban az 1999. január 1-jén hatályba lépett fizetéseképtelenségi törvény (Insolvenzordnung) szabályoz minden csődeljárást és bírósági reorganizációt.<sup>6</sup> A törvény biztosítja a fizetéseképtelen vállalat reorganizációját a reorganizációs terv alapján (Insolvenzplan), amelynek tartalmát főként a hitelezők határozzák meg, a számukra legelőnyösebbnek tartott intézkedésekkel. A gyakorlatban a terv emelkedő jóváhagyásra talál, bár mindennek ellenére a csődszakértők folytatják a csődvagyon eladását a fizetéseképtelenségi tv-ben – a már csak formálisan létező – felszámolási eljárás alatt, elsősorban hogy a vállalkozást működő egységben értékesítsék az ajánlattevőnek. Azonban az újabb fizetéseképtelenségi eljárások igazolják, hogy a bírósági reorganizációk lehetősége sokkal fontosabbá válik. A bíróság a korábbi gyakorlatával ellenében nem ellenzi a self-management (adós birtokban, ön-vezetés, debtor in possession) engedélyezését.

Fizetéseképtelenségi eljárások kezdeményezhetőek természetes vagy jogi személyek által / ellen. A fizetéseképtelenségi bíróságnak van joghatósága minden, fizetéseképtelenségi eljárással kapcsolatos ügyre.

### *Szerződési biztosítékok*

Az ingatlanon alkalmazott hitelbiztosítékok alapvető típusai:

- *Hypothek (zálogjog)*: Az ingatlan megterhelő Hypothek egy meghatározott összeg megfizetésére vonatkozó követelést biztosít, amely egyenlő a biztosított személyes követeléssel. A terhelés (zálogjog) keletkezéséhez nem

---

<sup>6</sup> Franz Aleth ügyvéddel készített riport alapján, hivatkozott kiadvány 124-131. o.



szükséges, hogy az ingatlan tulajdonosa a személyes adósa a zálogjoggal biztosított követelésre vonatkozóan.

- A *Grundschuld* biztosítékot teremt az ingatlanon egy meghatározott összeg visszafizetésére vonatkozóan. Abban különbözik a Hypothektól, hogy nem függ az alapjául szolgáló személyes követeléstől és elméletileg létezhet a nélkül is, a magyar jogban ismert önálló zálogjoghoz hasonlít.

Az ingóságokon alkalmazott biztosítékok alapvető típusai:

- *Tulajdonjog fenntartás* (Eigentumsvorbehalt): A Német Ptk. 449. §-a értelmében a személyes (ingó) dolog eladója fenntarthatja a dolog tulajdonjogát, amíg a vételárat ki nem fizetik.
- *A biztosítéki (fiduciárius) tulajdonátruházás* (Sicherungsübereignung) biztosítékot teremt az adósságra a személyes javak (ingó dolog) felett, mialatt az adósnál van a dolog birtoka.
- *A követelések (számlák) biztosítéki átruházása* – biztosítéki engedményezés (Sicherungsabtretung) a számlákon biztosítékot nyújt az adós vagyonaiba tartozó számlák (követelések) felett.
- *Az ingózálogjog* (Pfandrecht) egy ingóság (követelés) megterhelését jelenti, mint egy követelés biztosítékát. Ez egy dologi jog a követelés kiegyenlítésére, amely megköveteli, hogy az adós adja ki a dolog birtokát.

A törvény értelmében hatálytalan az adós vagyona feletti minden biztosíték, amit a fizetéseképtelenségi eljárás iránti kérelem benyújtását megelőző egy hónapon belül ítélet végrehajtása útján szereztek.

### *Nem biztosított követelések*

Egy nem biztosított hitelezőnek először per kell indítania az adós ellen, ha az nem teljesítette a kötelezettségeit, majd az ítélet meghozatala után bírósági végrehajtást indíthat az adós ingó vagy ingatlan vagyonaára. A bíróság lefoglalást rendelhet el az ítélet meghozatala vagy végrehajtás előtt, de csak szigorú feltételek betartása mellett, például ha foglalás nélkül az ítélet végrehajtása lehetlenné vagy számottevően nehezebbé válna.

A fizetéseképtelenségi eljárást elrendelő bírósági végzés automatikus megállást (stay of proceedings) rendel el a nem biztosított hitelezői követelések érvényesítésére és az adós elleni eljárások megkezdésére vagy folytatására. Az eljárás kezdete után a nem biztosított hitelezők nem érvényesíthetik a jogukat formális jogi eljárások útján a fizetéseképtelenségi eljáráson kívül.

A fizetéseképtelenségi rendelet nem ír elő automatikus megállást a biztosított hitelezőkre a csódvagyonnal szembeni követeléseik kikényszerítésére. A hitelezők, akik egy dolog kiadását követelik a csódvagyonból külön kielégítési jog alapján, beleértve a tulajdonjog fenntartást is (Eigentumsvorbehalt), ha a vagyonfelügyelő nem döntött a vételi megállapodás teljesítése (folytatása) mellett.

jogosultak érvényesíteni a követelésüket a vagyonfelügyelőn keresztül a társaság ellen.

A hitelezők, akiket zálogjoggal terhelt ingatlan biztosít, kikényszeríthetik a zálogjogot a fizetésképtelenségi eljárástól függetlenül. A hitelezőket, akik az adós vagyónához tartozó ingóságon rendelkeznek zálogjoggal, azonban a vagyonfelügyelő bizonyos jogai korlátozzák. A hitelezői biztosítékokkal terhelt árukat és ingóságokat általában eladják és a bevételt a biztosított hitelezőknek kell kifizetni a kezelési költségek levonása után.

#### *Az eljárás megindítása*

A fizetésképtelenségi törvény értelmében az eljárás csak akkor kezdeményezhető, ha megállapítható, hogy az adós nem képes teljesíteni a kötelezettségeit, amint esedékessé válnak (fizetésképtelenség) továbbá azon esetben, ha egy jogi személy (korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság), mint adós kötelezettségei meghaladják a vagyont (vagyontalanság). Ezenkívül a törvény szabályozza a fenyegető fizetésképtelenség fogalmát (drohende Zahlungsunfähigkeit), amely biztosítja a fizetésképtelenség határán lévő adósok számára a reorganizáció vagy a felszámolás kezdeményezésének lehetőségét.

A felszámolás vagy reorganizáció esetén az adósok számára nincsen többé joga a vagyonával rendelkezni, akkor a bíróság egy vagyonfelügyelőt rendel ki vagy választják meg a hitelezők. Az *adós jogosult* előterjeszteni kérelmet fizetésképtelenségi eljárás lefolytatása iránt a fenyegető fizetésképtelenség állapotában és a kérelemmel összefüggésben kérelmezheti a self-management megadását (Eigenverwaltung) amely lehetővé teszi, hogy folytassa a csődvagyon működtetését a vagyonfelügyelő ellenőrzése mellett és egyben biztosítja a fizetésképtelenségi terv előterjesztését (Insolvenzplan) a vállalkozás reorganizációja céljából (előkészített reorganizációs terv). Ez nem különbözik az USA Csődtörvényének 11. fejezetében szabályozott „adós birtokban” (debtor in possession) intézményétől. A bíróság akkor engedélyezi a self-managementet, ha az adós kérelmezte a döntés meghozatalát; hitelezői csődkérelem esetén a hitelező hozzájárult és a döntés meghozatala nem okoz késedelmet az eljárásban és nem okoz hátrányt sem a hitelezőknek. Az adós kérelme az ön-vezetés iránt a hitelezői gyűlés jóváhagyásához kötött, amely visszautasíthatja a bíróság döntésének az elfogadását. Az adós a vagyonfelügyelő ellenőrzése alatt folytathatja a csődvagyon vezetését és eladhatja a vagyont. Ha az adós a tevékenységét tovább folytatja, a hitelezők, akik árut szállítanak a fizetésképtelenségi eljárás kezdete után, elsőbbségi csőd-hitelezőként nyernek kielégítést a csődvagyonból.

Ha az adós egy jogi személy és nem tudja fizetni a tartozásait és / vagy a vagyon értéke kevesebb mint a kötelezettségei, az *adós vezető tisztségviselői kötelesek* a német Társasági törvény értelmében indokolatlan késedelem nélkül

kérelmezni a fizetéseképtelenségi eljárás elrendelését legkésőbb 3 héten belül azon naptól számítva, amikor a társaság fizetéseképtelenné vált.

Eltekintve az adóstól, csak a fizetéseképtelenségi vagyongfelügyelő jogosult reorganizációs terv előterjesztésére a bíróságra. Egyéni hitelező nem terjeszthet elő reorganizációs tervet, de a hitelezői gyűlésnek (Glaubigerversammlung) joga utasítani a vagyongfelügyelőt reorganizációs terv készítésére, amit a vagyongfelügyelőnek ésszerű határidőn belül be kell benyújtania a bíróságra (egyfajta kényszer reorganizáció). A hitelezői bizottság, a munkavállalók tanácsa, a vezető munkavállalók szóvivő bizottsága és az adós tanácsadó szerepet töltenek be a vagyongfelügyelő által készítendő tervnél. Ha a hitelezők minden osztálya elfogadja a tervet és a fizetéseképtelenségi bíróság megerősíti, ezután hatályba lép.

A fizetéseképtelenségi eljárás elrendelésére irányuló *hitelezői kérelem* jogi alapja lehet, hogy az adós nem tudja teljesíteni az esedékesség után a kötelezettségeit (Zahlungsunfähigkeit - fizetéseképtelenség) és/vagy, ha egy jogi személy vagyónak az értéke kevesebb a kötelezettségeinél (Überschuldung – vagyontalanság). Ha a hitelező kérelme megalapozott, a fizetéseképtelenségi bíróság meghallgatja az adóst. A kérelem benyújtása, de még a fizetéseképtelenségi eljárást elrendelő végzés meghozatala előtt a bíróság ideiglenes vagyongfelügyelőt jelölhet akinek elsődleges szerepe az adós tevékenységének ellenőrzése.

A fizetéseképtelenségi eljárás megindítása után a vagyongfelügyelőnek egy listát kell készítenie a felszámolási vagyont alkotó vagyontárgyakról, egy listát az összes hitelezőről, egy jelentést az ügyekről és ezeket megvizsgálás céljából letétbe kell helyeznie a bíróság irodájában. A hitelezők gyűlését csak a fizetéseképtelenségi bíróság hívhatja össze. A legfontosabb hitelezői gyűlések:

*Az információs tárgyaláson* a hitelezők a vagyongfelügyelő jelentése alapján elhatározzák, hogy az adós folytassa-e a tevékenységet vagy teljesen, részlegesen bezárják; illetve létre hozzák-e a hitelezők bizottságát. *A megvizsgáló tárgyaláson* a nyilvántartott igényeket vizsgálják meg az összeg és ranghely megállapítása céljából. A fizetéseképtelenségi bíróság ez alapján készít egy hitelező listát, amely listán való regisztráció a végső döntés joghatályával bír, ami vonatkozik mind a hitelezőkre, mind a vagyongfelügyelőre. *A megvitatás és szavazás céljából tartott tárgyaláson* a reorganizációs tervet és a hitelezők szavazati jogát vitatják meg és szavaznak a tervről. *A záró tárgyalás* célja a vagyongfelügyelő végső jelentésének megvitatása a díjról, a hitelezők végső listája elleni bármiféle kifogásról és a hitelezők általi döntés a csődvagyon azon tárgyairól, amelyet nem tudtak értékesíteni. A fizetéseképtelenségi bíróság dönt a végső vagyongfelosztásról is.

Ami a folyamatban lévő jogi eljárásokat illeti, a német Perrendtartásról szóló tv. az eljárás megindulásától kezdve moratóriumot ír elő. A fizetéseképte-

lenségi eljárásban nincs helye a hitelezői követelések végrehajtásának akár ingatlanra, akár más vagyontárgyra vonatkozóan. A végrehajtás útján szerzett biztosítékok a fizetéseképtelenségi eljárás kezdeményezése iránti kérelem benyújtását megelőző egy hónapon belül vagy ezen kérelem benyújtását követően automatikusan hatálytalanok. Akár az eljárás (jogerős) elrendelése előtt, a fizetéseképtelenségi bíróság megtilthatja vagy felfüggesztheti az adós vagyona ellen irányuló végrehajtási intézkedéseket, kivéve az ingatlanokra tekintettel, mert ez esetben a végrehajtást időlegesen csak a végrehajtási bíróság függesztheti fel. A végrehajtás tiltásával szemben a hitelezők nem élhetnek jogorvoslattal.

### *Vagyonértékesítés*

A fizetéseképtelenségi eljárás kezdetekor, amely magában foglalhat akár reorganizációt, akár felszámolást, a vagyonfelügyelő jogosult az adós vagyonának az értékesítésére. A vagyonfelügyelőnek be kell szereznie a hitelezői bizottság jóváhagyását, ha a vállalkozást vagy valamelyik egységét értékesítik. A gyakorlatban a vagyonfelügyelők célja a vállalkozás működő egységként való értékesítése, amilyen gyorsan csak lehetséges a lehető legmagasabb ár elérése és a legtöbb állás megtartása céljából. Azonban a német Ptk. 613. §-a alapján a vagyon eladása (egészben vagy részben) a vállalkozáshoz (vagy a megfelelő eladott vagyonrészhez) kapcsolódó munkakapcsolat átruházásával jár, kivéve ha a munkavállalók tiltakoznak ellene.

### *Reorganizáció*

A német fizetéseképtelenségi tv. nagyon kevés megszorítást tartalmaz arra nézve, hogy mit (vagy mit ne) tartalmazzon egy reorganizációs terv. A terv jóváhagyásával a felek megállapodhatnak abban, hogy eltérnek az adós vagyonáról való rendelkezésre és a bevétel felosztására vonatkozó kötelező szabályoktól. Tipikus a terv részleges joglemondást tartalmaz vagy halasztott fizetést.

A reorganizációs tervnek a hitelezőket külön osztályokba kell sorolnia. Különbséget kell tenni biztosított, nem biztosított hitelezők és alárendelt hitelezők között. A bíróság megvizsgálja a tervet és kitűz egy napot tárgyalásra, amelyen a reorganizációs tervet és a hitelezők szavazati jogát megvitatják és a tervet megszavazzák (tárgyalás a megvitatásra és a szavazásra). A tervet a hitelezők minden szavazati joggal bíró osztályának jóvá kell hagynia. A terv akkor elfogadott, ha minden hitelezői osztály a hitelezők száma és a követelések összege szerinti többséggel megszavazza azt. Ha a szükséges többséget nem érték el, a tervet nem támogató csoport jóváhagyását megadottnak kell tekinteni, ha:

- a csoport hitelezői jelentősen nem kerülnek hátrányba, mint ahogy az adós tevékenységének felszámolása és a vagyonnak a vagyonfelügyelő általi felosztása esetén kerülnének

- a csoport hitelezői ésszerű (elfogadható) részt kapnak a gazdasági értékéből, mint a tervben részes többi hitelezőnek jut és
- többi szavazó csoport többsége hozzájárult a tervhez.

A tervnek a hitelezők és adós általi elfogadása után a tervet a fizetéseképtelenségi bíróságnak is jóvá kell hagynia. A fizetéseképtelenségi bíróság nem fogja jóvá hagyni, ha a hitelezők jóváhagyását törvénybe ütköző módon szereztek meg, beleértve, de nem erre korlátozva egy hitelező preferált bánásmódjával. Bármely hitelező kérelmére, a terv jóváhagyása megtagadható ha ez a hitelező kifogásolja a tervet nem később, mint a megvitatás és szavazás feletti tárgyalásig és ha ezen hitelező sokkal kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mint a terv hiányában lenne.

A vagyonfelügyelő kölcsönt vagy hitelt vehet fel az adós tevékenységének folytatásához szükséges finanszírozása, hogy a vállalkozást később eladja a csődvagyomból vagy a helyreállítás érdekében intézkedéseket kezdeményezzen. Ezen, a vagyonfelügyelő által vállalt kötelezettségeket a csődvagyont terhelő elsődleges kötelezettségnek kell tekinteni.

Az elfogadott terv teljesítésének adós általi megszegése nem befolyásolja a terv érvényességét. Azonban akkor, ha a terv keretében a hitelezők halasztott fizetést engedtek vagy részben elengedtek a követelésből, akkor a halasztás vagy elengedés nem köti a hitelezőt, ha az adós jelentős elmaradásban van a teljesítésben. A jelentős késedelem azt jelenti, amikor az adós késedelembe esik az esedékes kötelezettség kifizetésével annak ellenére, hogy a hitelező írásbeli felszólítást küld neki és legalább 2 hét határidőt enged a fizetésre.

A bíróság elrendeli a fizetéseképtelenségi eljárás befejezését, ahogy a fizetéseképtelenségi tervet fenntartás nélkül elfogadják (azaz a tervet megerősítő végzés ellen fellebbezés többet nem lehetséges). A bíróság az eljárás befejező végzésével elrendelheti a terv teljesítésének felülvizsgálatát is, amit majd akkor szüntet meg, ha a terv által felölelt összes követelést kielégítették

### *Kielégítési sorrend, vagyonfelosztás*

A német fizetéseképtelenségi tv. szerint nincsenek elsőbbségi követelések, de ez nem akadályozza meg a hitelezőket abban, hogy tulajdonosi igényként visszaköveteljék a csődvagyonhoz nem tartozó dolgokat. A hitelezők, akik elsőbbségi joggal rendelkeznek a csődvagyonhoz tartozó ingatlan felett, bizonyos előjogokat élveznek. Elsőbbségi kielégítést élveznek a fizetéseképtelenségi eljárás kezdete után a vagyonfelügyelő által teljesített ügyletekből eredő költségek, más-különben az adós tevékenységének folytatása lehetetlenné válna.

Vagyonfelosztásnak akkor van helye, ha megfelelő csődvagyon áll rendelkezésre, azonban a vagyonfelügyelőnek be kell szereznie a hitelezők bizottságának a jóváhagyását minden vagyonfelosztás előtt. A végső vagyonfelosztás akkor történik meg, ha minden vagyontárgyát értékesítettek, de csak a fizetés-

képtelenségi bíróság jóváhagyása után. A felszámolási és reorganizációs eljárások formálisan a fizetéképtelenségi bíróság végzésével fejeződnek be. Amint a végső vagyonfelosztás megtörténik, a fizetéképtelenségi bíróság végzést hoz a fizetéképtelenségi eljárás befejezéséről.

## Magyarország

A 2006. évi VI. tv. a Csődtörvény több rendelkezését 2006. július 1-i hatályba lépéssel lényegesen módosította, az új rendelkezések részben más országok csődjogi megoldásának mintájára kerültek átvételre. A módosítás az első lépcső az új magyar Csődtörvény megalkotásához vezető úton. A továbbiakban a hitelezők helyzetét érdemileg érintő változásokat mutatom be.

### *A biztosított hitelező*

Jelenleg a Csődtörvény egy bonyolult, 7 pontból álló sorrendet ír elő a hitelezői követelések kielégítésére. A Csődtörvény eredeti szabályai szerint a zálogtárgy (óvadék) a felszámolási vagyon része volt, a felszámoló a vagyontárgyat értékesítette és a befolyó vételárat a sorrend szerint osztotta fel. A Csődtörvény 2001. szept. 1-től hatályos módosítása szerint a zálogtárgy (óvadék) értékesítéséből eredő vételárnak az 50%-át kizárólag a zálogjoggal biztosított követelés kielégítésére lehetett fordítani. Hazánkban a 2004. május 1-i Európai Unióhoz való csatlakozásakor módosított Csődtörvény szerint az óvadéki vagyontárgy kikerült a felszámolási vagyonból és az óvadékkal biztosított követelés jogosultja az óvadékot teljes egészében a követelése kielégítésére fordíthatja.

A 2006-os törvénymódosítás megteremtette a zálogjogos hitelező részére az ún. „külön kielégítési jogot”: Ha a zálogjog a felszámolás kezdő időpontja előtt keletkezett, a felszámoló a zálogtárgy értékesítése során befolyt vételárból kizárólag a zálogtárgy megőrzésének, értékesítésének költségeit, a felszámolói díjat vonhatja le, és a fennmaradó összeget – a zálogtárgy értékesítését követően haladéktalanul – a zálogtárgyat terhelő zálogjoggal biztosított követelések kielégítésére köteles fordítani – több zálogjogosult esetén a zálogjog létrejöttének (bejegyzésének) az időpontja az irányadó. Vagyont terhelő zálogjog esetében az értékesítés költségeivel csökkentett vételár 50%-ára tarthat igényt a záloghitelező - a biztosított követelések erejéig. Tényleges külön kielégítési jogról azonban nem beszélhetünk, mert a zálogtárgy továbbra is a felszámolási vagyon része és továbbra is a felszámolót illeti meg a zálogtárgy értékesítésének a joga.

A zálogjoggal biztosított követelésekkel továbbra is azonos megítélés alá esik az a követelés, amelynek végrehajtására az ingóságot lefoglalták illetve a végrehajtási jogot a felszámolás kezdő időpontjáig az ingatlan-nyilvántartásba

bejegyezték. Amennyiben a zálogjoggal (végrehajtási joggal) biztosított követelés teljes egészében nem elégíthető ki a zálogtárgy vételárából, akkor a ki nem egyenlített rész kielégítése tekintetében a felszámolási vagyontól történő kielégítés általános szabályai (Cstv. 57. §) az irányadóak. A zálogtárgy vételárából a záloghitelező kielégítése után fennmaradó összeg befolyik az (általános) felszámolási vagyontba.

#### *A kielégítési sorrend változásai*

A módosítás az 57. §-ba egy 8. kategóriát vezetett be: ide sorolandóak azok a követelések, amelyek jogosultja a gazdálkodó szervezetek tagja, vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója vagy azok közeli hozzátartozója, illetve élettársa, valamint az adós többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezet továbbá az adós ingyenes szerződése alapján fennálló követelések. (ún. alárendelt csőd követelés). Az adóssal összefonódásban álló hitelezőket, önmagában az összefonódás tényére tekintettel azzal sújtja a jogalkotó, hogy a követeléseik kielégítésére csak az összes (biztosított és nem biztosított) hitelező követelésének a teljes kielégítése után kerülhet sor annak jogcímétől függetlenül azaz akkor is, ha a követelést zálogjog biztosítja.

#### *Az ideiglenes vagyonfelügyelő jogkörének bővülése*

A Csődtörvény 2004-es módosítása óta a hitelező a felszámolási eljárás iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg vagy azt követően a felszámolás kezdő időpontjáig kérelmezheti, hogy a bíróság az adós gazdálkodásának felügyeletére ideiglenes vagyonfelügyelőt rendeljen ki, amennyiben valószínűsíti, hogy követelésének későbbi kielégítése veszélyben van. A hitelezői érdekek védelmében a módosítással bővült az ideiglenes vagyonfelügyelő jogköre, mert az adós a rendes gazdálkodás körét meghaladó szerződést csak az ideiglenes vagyonfelügyelő hozzájárulásával köthet. A bíróság azonban - a felszámolás elrendelése előtt is – megszüntetheti az ideiglenes vagyonfelügyelő kinevezését, amennyiben az adós igazolja, hogy a hitelező követelésének kielégítése nincsen veszélyben, mert például biztosítékot nyújtott.

#### *Az adós vezetői korlátlan polgári jogi felelősségének bevezetése*

A Gt. szerint a gazdasági társaságok vezetője a feladatait elsődlegesen a társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kell ellátni és ezért kártérítési felelősséggel tartozik. A 2006. évi IV. tv. (új Gt.) kimondja, hogy a fizetési képtelenség bekövetkeztét követően a vezetőnek a hitelezői érdekeket kell elsődlegesen szem előtt tartania. Ehhez kapcsolódóan – a holland Ptk-hoz hasonló szövegezéssel – bevezetésre került a vezető tisztségviselőknél a hitelezők irányában fennálló, teljes magánvagyonukra kiterjedő (korlátlan) felelősségére vonatkozó rendelkezés.

zés. A hitelező vagy a felszámoló a felszámolási eljárás alatt keresettel kérheti a felszámolási bíróságtól (peres eljárásban) annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző 3 évben, a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el, és ezáltal a társasági (csőd)vagyon a keresetben meghatározott mértékben csökkent. A bíróság ítélete itt csak a megállapítására hivatkozhat.

A fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezte az az időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességgel kielégíteni a tartozásait. A vezető kimentheti magát, ha bizonyítja, hogy a fizetésképtelenség bekövetkeztét követően az adott helyzetben elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői veszteségek csökkentése érdekében. A gazdálkodó szervezet vezetőjének minősül az a cégjegyzékben be nem jegyzett személy is, aki a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakorolt, akik az üzleti döntéseket ténylegesen meghozták (árnyékvezetők).

A felszámolási eljárás alatt a bíróság peres eljárásban hozott ítélete csak megállapítja a vezető vagyonszökkenését való polgári jogi felelősségét, de sem a hitelezők, sem a csődvagyon javára megfizetésre még nem kötelezi (még nem marasztal). A felszámolási eljárás jogerős befejezését követően derül ki, hogy mely hitelezők nem kaptak kielégítést, ekkor a hitelezőnek külön pert kell indítania a marasztalásra, ezért a vezető felelőssége csak másodlagos. A felszámolási eljárás jogerős befejezését követő 90 napos jogvesztő határidőn belül – ki nem elégített követelése erejéig – bármely hitelező (a felszámoló már nem) keresettel kérheti a felszámolási bíróságtól, hogy – az adós vezetőjének megelőző perében megállapított felelőssége alapján – kötelezze az adós volt vezetőjét követelésének kielégítésére. (Véleményem szerint indokolatlan a hitelezőt két külön per megindítására, és az ezzel járó illetékterher viselésére kötelezni.)

#### *A tulajdonosok felelőssége*

A törvénymódosítás bevezeti a társaság működésére meghatározó befolyást gyakorló tag (illetve egyszemélyes társaság esetén az egyedüli tag) felelősségét is, aki korlátlan felelősséggel tartozik a társaság minden kötelezettségéért, amelynek kielégítését a felszámolási vagyon nem fedezi, ha a hitelezőnek a felszámolási eljárás során, vagy annak jogerős lezárását követő 90 napos jogvesztő határidőn belül benyújtott keresete alapján a bíróság megállapítja e tagnak (részvényesnek) – az adós társaság felé érvényesített tartósan hátrányos üzletpolitikájára figyelemmel – korlátlan és teljes felelősségét a társaság tartozásaiért.



A Csődtörvény módosítás a társaság tagjainak a korlátozott vagyoni felelősségét – más jogcímen is, vagyoni hányad rosszhiszemű átruházása miatt – korlátlanra teszi. Amennyiben az adós ellen megindított felszámolást cégbíró-sági megszüntetési eljárás előzte meg, és az adós a felszámolás kezdő időpontjában saját tőkéjének 50%-át meghaladó tartozást halmozott fel, akkor a felszámoló vagy a hitelező pert indíthat a többségi befolyással rendelkező volt tagnak (részvényesnek) az adós ki nem elégített kötelezettségeiért való korlátlan felelősségének megállapítása iránt, ha a felszámolási eljárás megindítását megelőző három éven belül társasági részesedését átruházta, kivéve ha bizonyítja, hogy a vagyoni hányad átruházásának időpontjában az adós fizetőképés volt és a vagyonszétválás csak ezt követően következett be, illetve az adós ugyan nem volt fizetőképés, de a tag (részvényes) az átruházás során jóhiszeműen járt el.

#### *Az új Csődtörvény tervezett célkitűzéseiről*

Az új Csődtörvényben valószínűleg bevezetésre kerül külföldi csődeljárásokban alkalmazott az ún. *egy bemenetelű (egy-eljárásos) modell*, amely egységes bírósági fizetéseképtelenségi eljárást jelent. A hitelezők szerepe erősödni fog, mert a fizetéseképtelenségi eljárás további menetét meghatározó érdemi döntést ők hozzák meg a *hitelezők gyűlésén* a tekintetben, hogy az adóssal egyezséget kötnek és ebben az esetben a bíróság az eljárást befejezettnek nyilvánítja vagy megindul a reorganizációs eljárás vagy a bíróság elrendeli az adós megszüntetésére irányuló felszámolási eljárást. A fizetéseképtelenségi szakértő (vagyonszétválás, felszámoló) szerepe változik, csak ellenőrként, szakértőként fog eljárni.

A jelenlegi Cstv. nem biztosít megfelelő csődvédelmet, mert az adós újjászervezését célzó csődeljárás megindítása esetén az adós csak akkor kap moratóriumot (fizetési haladékot), ha a hitelezők ehhez hozzájárulnak és a bíróság a fizetési haladékot tartalmazó végzését közzéteszi. A végzés meghozataláig azonban a hitelezők az adós vagyont végrehajtási eljárással elvonhatják. Az új Cstv. ösztönözni kívánja az adóssal, hogy akkor kezdeményezze a fizetéseképtelenségi eljárást, amikor még van esély a fizetéseképtelenség helyreállítására (fenyegető fizetéseképtelenség), ezért az adós által benyújtott kérelem esetén az adóssal már másnapról kezdve megilletné a moratóriumot, és megőrizné a rendelkezési jogát a vagyont felett (debtor in possession).

Várhatóan az eljárás megindításának okaként fog bevezetésre kerülni a társaság mérlege alapján egyszerűen megállapítható vagyonihiány (balance sheet test) és a fenyegető fizetéseképtelenség, az utóbbira csak az adós hivatkozhat. A hitelezői igények besorolása vélhetően egyszerűsödni fog: biztosított, nem biztosított és alárendelt követelések. Valószínűleg speciális rendelkezések vonatkoznak majd a társaságcsoporthoz.

### Summary

*In Hungary the change of political system therewithal entailed the radical change of the economic system. Private property became determinant, companies appeared, therefore at the same time it was necessary to regulate the dissolution of insolvent companies. In Hungary the Act XLIX of 1991 rules bankruptcy proceedings, liquidation proceedings and voluntary dissolution (Bankruptcy Act), which came into effect on 1 January 1992 and up to now it was amended more than 30 times. The first doctrinal aim of the Act is the reorganization of insolvent economic organization through bankruptcy proceeding and to protect the creditors' interests. Bankruptcy Act has not been able to secure its principal aim for a long time, therefore the government in September 2005 admitted the conception of new Hungarian Bankruptcy Act*

*In the last decade a number of states of the world admitted new Bankruptcy Act (Nepal in 2005, Columbia in 1995, Estonia in 2004, Austria in 1997, Germany in 1999, Indonesia in 1998, Mexico in 2000, Poland in 2003, Russia in 2002, Spain in 2003, Belgium in 1997).*

*Before admitting a new act, which fundamentally determinates the operation of economy, it is required to inquire into foreign models of actual issues of law. At the framing of the conception of new Hungarian Bankruptcy Act, German, Spanish and Dutch bankruptcy acts were exemplar.*

*In my study I show up the diversity of different insolvency legal systems through an example of an „east” and „west” country. In the study I expound the grounds of commencing insolvency proceedings in Russia and in Germany, the phases and substantive rules of the proceeding, the security devices, the possibilities of creditors, the ranking of creditors' claims, chances for reorganization and rules regarding to voidable transactions and liability of executive officers. Next I show up the provisions of the Bankruptcy Act which were introduced in January 2006 and the aims of the new conception.*

## **A HITELEZŐ ÉS A KEZES KÖZÖTTI JOGVISZONY EGYES KÉRDÉSEIRŐL**

LESZKOVEN LÁSZLÓ\*

### **Bevezető gondolatok**

Aligha lehet vitás, hogy a polgári jog – azon belül is a kötelmi jog – az a jogterület, mely a legerőteljesebben reagál a gazdasági élet változásaira. A rendszerváltást követően magánjogi kódexünk, a Polgári Törvénykönyv is számos, kisebb-nagyobb módosításon esett keresztül, melyek a piacgazdaságra való áttérés jogi alapjait igyekeztek megteremteni illetve szolgálni. Ez a folyamat ma is zajlik, ráadásul az új Polgári Törvénykönyv készítése során új kihívásokkal is szembe kell néznie a jogalkotónak.

E dolgozatban a személyi biztosítékok „klasszikusaként” elismert kezesség jogintézményének egyes – átgondolásra váró – kérdéseivel kívánunk foglalkozni. Bár kétségtelen, hogy a hitelbiztosítékok jogának átrajzolása – az intézményeket alapjaiban megmozgató újraértelmezése – terén a viták keresztüztében a dologi biztosítékok (ezen belül is a birtoklással nem járó ingó dologi biztosítékok) állnak, a figyelem nem kerül el a személyi hitelbiztosítékokat sem. Átalakulóban van a kezesség hagyományos joga is, melynek – egyébként nagyfokú azonosságot mutató – szabályait az egyes nemzeti jogok nagy gonddal őrzik. A fejlesztés és a további egységesítés mozgatórugója vitán felül az országhatárok „lebontása” a vállalkozások előtt, a tőke szabad áramlása, a külföldi befektetések elősegítése és támogatása. A kezesség alapvető szabályai ugyanakkor nem a gazdasági szféra igényeire szabottak: a módosításoknak egyszerre kell szem előtt tartaniuk az üzleti élet érdekeit és a fogyasztóvédelem alaptételeit is.

Ehelyütt nem kívánunk a kezesség intézményének átfogó magyarázatába bocsátkozni, sokkal inkább hitelező és a kezes közötti, a kezességvállalással keletkező kötelmi jogviszony néhány, megítélésünk szerint újragondolást igénylő szabályát vesszük górcső alá.

### **A kezesi megtérítési igény jogi indokai**

A Ptk. 276. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az adós helyett teljesítő kezesre a fizetés erejéig *átszáll* a hitelezőt megillető követelés, egy *törvényi engedmény* (*cessio legis*), az átszálláshoz ugyanis külön jogcselekményre

---

\* DR. LESZKOVEN LÁSZLÓ  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

nincs szükség: a fizetés, mint jogi tény keletkezteti a követelés-átszállást egyben a jogosulti alanycserét.<sup>1</sup> A követelés-átszállás jogi indoka – végső mozgatórugója – vitán felül annak elismerése, hogy a kezes nem átvállalja a főadós kötelezettségét és nem elvállalja azt. Kolosváry határozottan jelzi is: „a kezes idegen tartozásért helytállásra kötelezi magát, de azt saját tartozásává ezzel még nem teszi”.<sup>2</sup> A kezesi nem vesz magára véglegesen idegen adósságot: helytállási kötelezettségének indoka a hitelező jogi pozíciójának erősítése, a hitelezői követelés biztonságának előmozdítása. A kezes *nem önálló adós*, a vele szembeni követelés nem a saját, hanem a főkötelezett tartozása akkor is, ha a kezes (példának okáért a készfizető kezes) önállóan perelhető.<sup>3</sup> Ez akkor is így van, ha a jogi köznyelv a készfizető kezes és az adós felelősségét – dogmatikai szempontból hibásan – egyetemlegesnek tekinti:<sup>4</sup> egyetemlegesség esetében ugyanis valamennyi kötelezett egyetlen oszthatatlan szolgáltatással tartozik a hitelező irányában (e szolgáltatás pedig mindegyik kötelezettnek teljes egészében a sajátja), a készfizető kezes ezzel szemben idegen tartozásért helytállási kötelezettséget vállaló személy. Ennek következtében úgy igazságos, hogy *amennyiben helytáll az adós helyett, megszerezze ezt a követelést és – nyilván az adós fizetéseképtelenségének veszélyét is valamilyen mértékben vállalva – a hitelezői érdek kielégítése után maga kísérelje meg a tartozás eredeti adósán a követelést behajtani*. Ebből a szempontból a Ptk. 276. § (1) bek. rendelkezése által megfogalmazott követelés-átszállás célja megkönnyíteni a kezes jogi helyzetét azáltal, hogy nem kell külön megtérítési igényt bizonyítani a főadóssal szemben. Ahogyan Villányi megfogalmazta „a követelés átszállása azért is előnyös a kezesre nézve, mert a főadóssal szemben nem kell egyéb jogcímet bizonyítani, mint azt, hogy érte kezesként fizetett.”<sup>5</sup> Előfordulhat persze az is, hogy a kezes és a főadós (főkötelezett) egymás közötti jogviszonyából az következik, hogy a kezes pl. szívésségből vállalta a helytállást, vagy ezzel egy tartozását tudta le (és pl. a beszámítással ezek a szembenállók egyből meg is szűnnek). A követelés a törvény rendelkezéséből fakadóan *ilyen esetben is átszáll*, ám ekkor a kezes az átszálló követelés ellenére a kötelezettel szemben igényt mégsem igényt nem érvényesíthet (vagy az ingyenesség miatt, vagy a beszámítás folytán megszűnt mértékben), a kette-

<sup>1</sup> Villányi László: *A kötelelem alanyai* (Szladits Károly /szerk./: Magyar Magánjog. Kötelmi jog. Általános rész. című III. kötet, Budapest, 1941.) 102. o

<sup>2</sup> Kolosváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve* (Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1907.) II. kötet. 277. o.

<sup>3</sup> Készfizető kezesre nézve pl. BH 2006/60. sz. közzétett jogeset.

<sup>4</sup> Vö. pl. EBH 2000/219. „A készfizető kezes és az adós felelőssége a jogosulttal szemben egyetemleges, ezért a készfizető kezes a társkötelezett – egyenes adós – követelését beszámításra nem használhatja fel.”

<sup>5</sup> Villányi László: 1. lábjegyzetben idézett mű 102. o.

jük közötti jogviszonyból az adós a „megtérítési igény” teljesítésével szemben kifogást emelhet.

### Melyek az „átszálló biztosítékok”?

A Ptk. 276. § (1) bekezdésében foglaltak szerint amennyiben a kezes a jogosultat kielégíti, a követelés az azt biztosító és a kezességvállalást megelőzően keletkezett jogokkal, valamint a végrehajtási joggal együtt reá száll. A kódex megfogalmazása két irányban is felvet kérdéseket. Vitás lehet, melyek azok a követelést biztosító jogok, melyek a fizető kezesre a törvényi engedmény folytán ipso iure átszállnak. Egyértelműen ilyennek tűnik a kézi- és a jelzálogjog,<sup>6</sup> az óvadék és a kezesség. Nem ilyen egyszerű azonban a helyzet a bírói gyakorlat által elfogadott, ám az elméletben helyenként vitatott tulajdoni biztosítékok (pl. biztosítéki céllal átruházott tulajdonjog<sup>7</sup>), a zálogjoggal együtt vagy attól függetlenül kikötött (ugyancsak biztosítéki célú) vételi jog,<sup>8</sup> vagy akár a Ptk. 368. § által is elismert tulajdonjog-fenntartás esetében, de problémát vethet fel annak eldöntése is, hogy átszáll-e a követelés fedezeteként kiállított és a jogosult számára átadott (fedezeti) váltó<sup>9</sup>.

E dolgozatban azonban inkább a Ptk. 276. § (1) bekezdése azon fordulatának szentelünk figyelmet, mely szerint a fizető kezesre csak a kezességvállalást megelőzően keletkezett jogok (a megelőzően keletkezett biztosítékok) szállnak át. A jogszabály szövegezése ellentmondást nem tűrően határozott, amit – különösebb magyarázat nélkül – a törvény Magyarázata is megismétel,<sup>10</sup> a jogintézménnyel kapcsolatban közzétett eseti döntések is hasonlóképpen szólnak.

A kérdés azért is érdekes, mert a Ptk. hatálybalépését megelőzően a Mtj. 1210. § és 1211. § másképpen rendelkezett. Az előbbi kimondta, hogy „amennyiben a kezes a hitelezőt kielégíti, a hitelezőnek a főadós elleni fennálló követelése a kezesre száll át”, utóbbi szerint pedig „ha a hitelező lemond a követeléssel egybekötött oly zálogjogról, jelzálogjogról vagy elsőbbségi jogról, amelyet

<sup>6</sup> Bár ebből a szempontból érdekes lehet a Legfelsőbb Bíróság BH 2005/152. szám alatt közzétett határozatának – megítélésünk szerint vitatható – jogi okfejtése, mely szerint meghatározott jogviszonyból fakadó követeléseket biztosító keretbiztosítéki jelzálogjog esetében akkor, ha csak a jogviszonyból fakadó követelés engedményezésére kerül sor (a jogviszony átszállása nélkül), abban az esetben a követelés (a határozat indokolásából kivehetően legalábbis) egyszerű, nem zálogjogos követelésként száll át a jogszerzőre.

<sup>7</sup> Pl. BH+ 2001/11/522., BH+ 2002/3/126., BH 2002/182, BH+ 2003/10/476., EBH 2003/857.

<sup>8</sup> Pl. BH 1996/603., BH 1999/415., BH 2002/182.

<sup>9</sup> Hasonló kérdés vetődött fel a BH 2004/245. sz. alatt közzétett jogeset tényállásában is.

<sup>10</sup> „A kezes a reá átszálló jogokat csak azokkal szemben érvényesítheti, akik őt megelőzően nyújtottak biztosítékokot.” *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* (KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001., a továbbiakban Magyarázata) 910. o.

még a kezesség elvállalása előtt vagy azzal egyidőben szerzett: a kezes felszabadul annyiban, amennyiben a főadós elleni fennálló követelésének átszállása következtében a követeléssel egybekötött jogok érvényesítésével kielégítést nyerhetett volna.” Ennek megfelelően tárgyalta és ismertette az átszálló biztosítékok körét a jogi irodalom. A Ptk. jelenlegi rendelkezéseiből kiolvasható „szűkítésből” ezért a jogalkotó határozott álláspontjára lehet következtetni, *a hatályos törvényi megoldás azonban de lege ferenda nem tartható fenn*. A jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján ugyanis *nem száll át a kezesre pl. a kezességvállalásával egy időben kikötött, létesített jelzálogjog*. Nem segít a Ptk. 259. § (2) bekezdésének zálogjogi szabálya sem. Ez ugyanis úgy rendelkezik, hogy „ha a jogosultat egyébként nem a személyes kötelezett elégíti ki, akkor zálogjog a követelés, illetőleg *a kielégítés alapján keletkező megtérítési igény erejéig a kielégítő személyre száll át*.” A két jogszabályi rendelkezés között eltérés fedezhető fel. A Ptk. 276. § (1) bekezdése értelmében a fizető kezesre *a követelés átszáll*, ám a követelést csak a kezességvállalást megelőzően keletkezett jogok követik, míg a Ptk. 259. § (2) bekezdése értelmében *a zálogjog a követelés vagy a kielégítés alapján keletkező megtérítési igény erejéig átszáll a hitelezőt kielégítő személyre*: nem differenciál viszont a jogalkotó aszerint, vajon *a zálogjog mikor keletkezett*. Anka-Gárdos-Nemes értelemszerűnek tekintik, hogy a kezesre csak a kezességvállalást megelőzően keletkezett zálogjog száll át, a fent hivatkozott ellentmondást tehát a kezességi szabályok prioritásával „oldják meg”.<sup>11</sup> Megjegyzik azonban a szerzők, hogy más a jogi helyzet abban az esetben, ha a kezes a zálogtárgy tulajdonosának kifejezett hozzájárulásával elégíti ki a hitelezőt, vagy a tehermentesítéshez törvényes érdeke fűződik, és erre tekintettel teljesít az adós helyett: ilyenkor a megtérítési igénye erejéig megszerzi a zálogtárgyat, bármikor is keletkezett a zálogjog, illetve bármikor is támadt a törvényes érdeket megalapozó jogosultság (jogviszony). Ha tehát a kezesnek – pusztán kezesi jogállásán kívül – egyéb törvényes érdeke is fűződik a teljesítéshez, úgy a szerzők szerint a zálogjog átszállásának már nincs akadálya, függetlenül attól, hogy az mikor (a kezességvállalást megelőzően vagy utóbb) keletkezett. A fenti értelmezés által felvetett probléma megítélésünk szerint még szembetűnőbb, ha a fizető kezes készfizető kezes is egyben. A készfizető kezes jogi helyzete ugyanis nagyban hasonlít az adóstársaival egyetemlegesen kötelezett adós jogi helyzetéhez, még ha nem is teljesen egyezik meg azzal. Ha azonban az egyetemleges kötelezettek közül az egyik adós – a ráeső résznél többet fizetve – elégíti ki a jogosult követelését, akkor a többiekkel szemben a Ptk. 338. § (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében *megtérítési igénye támad*, a jogosultat megillető

<sup>11</sup> Anka Tibor – Gárdos István – Nemes András: *A zálogjog kézikönyve* (HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2003.) 85. és köv. o.

biztosíték (ezen belül pl. a zálogjog, jelzálogjog is) pedig e *megtérítési igény erejéig rá átszáll* (Ptk. 338. § /3/ bek.). Ebben az esetben sincs jogi relevanciája annak, hogy a biztosíték a kötelezettségvállalással (kötelemben kerüléssel) együtt, netán azt megelőzően vagy azt követően keletkezett. A jogszabályi rendelkezések közötti ellentmondásra Salamonné is felhívja a figyelmet a szerződési biztosítékokról szóló összefoglaló munkájában. Megítélése szerint azonban a probléma – helyes értelmezéssel – olyképpen oldandó meg, hogy az adós helyett teljesítő (*dologi*) *zálogkötelezetre is csak a zálogjog létesítését megelőzően keletkező egyéb jogosultságokat* (más zálogjogot, korábban vállalt kezességet) kellene az átszálló biztosítékok körébe sorolni.<sup>12</sup> A Ptk. 276. § (1) bekezdésének rendelkezését tárgyalva alapvetően Zámbo Tamás is úgy foglalt állást, hogy a fizető kezesre csak azok a biztosítékok szállnak át, melyek *a kezességvállalás időpontjában már fennálltak*. Arra az esetre azonban, ha a kezességvállalás és a zálogjogi biztosíték létesítése egy időben történt, Szladits Károlyt idézve – egyéb magyarázat nélkül – alkalmazhatónak tartja korábbi magánjogunk azon szabályát, mely szerint a kezes és a jelzálogadós egymás közötti jogviszonyában (akár az egyetemleges kezestársak között) arányosan oszlik meg a tartozás terhe és így a kezesre fizetés esetében ebben az arányban átszáll a zálogjog.<sup>13</sup>

A fent kifejtettekkel szemben úgy véljük, hogy az idegen tartozásért helytállni köteles kezes szempontjából nem csak az a tény bír jelentőséggel, hogy milyen biztosítékok erősítették a jogosult követelését akkor, amikor ő a kötelezettséget elvállalta. *Nem szükséges „többlet” törvényes érdeket kutatni és kimutatni ahhoz, hogy a kezes megtérítési igényét valóságossá tevő biztosítékokat a jog megtartsa és ne engedje a kezes számára elveszni*. Éppen ezért – Anka-Gárdos-Nemes álláspontjával és a hatályos Ptk. rendelkezésével szemben – az idézett jogszabályhely módosítását javasoljuk. Elképzelhetőnek tartunk egy olyan jogi szabályozást, mely szerint az Mtj. 1210. § és 1211. § fent hivatkozott rendelkezéséhez hasonlóan *a kezességvállalást megelőzően, vagy azzal egy időben keletkezett jogok szálljanak át a fizető kezesre*. Mindenképpen megfontolandó Nizsalovszkynak az a felvetése is, hogy a főkötelezett helyett teljesítő kezesre – függetlenül attól, hogy készfizető vagy sortartó kezesről van szó – a kezességvállalással egy időben vagy azt megelőzően keletkezett, a követelést biztosító jogokon kívül *törvényi engedmény útján szálljanak át azok a biztosítékok is, amelyeket a személyes kötelezett maga nyújtott*.<sup>14</sup> Nincs ugyanis semmilyen jogpolitikai indoka annak, hogy a kezes által teljesített fizetés megszüntessen egy, a

<sup>12</sup> Salamonné Solymosi Ibolya: *A szerződések biztosítékai* (Agrocent Kiadó, Bp., 2002.) 186. o.

<sup>13</sup> Zámbo Tamás: *A zálogszerződés* (KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Bp., 2001.) 212. o.

<sup>14</sup> Nizsalovszky Endre: *A mellékkötelezettek jogállása egymás irányában* (Emlékkönyv Dr. Szladits Károly tanári működésének harmincadik évfordulójára. Grill Kiadó, Budapest, 1938.) 195. o.

személyes adós által esetleg a kezesi kötelezettségvállalást követően (pótlólagosan) nyújtott zálogjogot, holott ebből a kezes adott esetben jó eséllyel kereshetne kielégítést.<sup>15</sup>

### A hitelezőt terhelő gondosság a biztosítékok fenntartása terén

A Ptk. 276. § (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat szerint abból az általános tételből kell kiindulni, hogy *a kezes helyzete nem válhat rosszabbá annál, mint amilyen a kezesség elvállalásakor volt.*<sup>16</sup> A törvény ezért a kezes mentesülését mondja ki arra az esetre, ha a hitelező lemond a követelést biztosító olyan jogokról, melyek alapján a kezes a rá átszálló követelésre kielégítést kaphatott volna. A Ptk. 276. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezései tehát a jogalkotói cél tekintetében szorosan összefüggenek: az (1) bekezdés rögzíti a fizető kezes megtérítési igényét és megállapítja annak biztosítékait, a (2) bekezdés ugyanakkor a mentesülési lehetőség megteremtésével közvetetten szankcionálja a hitelező „felelőtlen” magatartását.

A hitelezőt terhelő magatartás azonban sajátos kötelmi kötelezettség, amolyan – a következő cím alatt tárgyalt behajtási gondossághoz hasonló – „*áobligáció*”. Ez alatt azt kell értenünk, hogy a jogosultnak a jogszabály a követelést biztosító jogokról (elsősorban zálogjogról) való lemondást, a zálogkötelezettnek a kötelemből való elengedését stb. *nem tiltja meg, ilyen irányú nyilatkozata érvényes és hatályos.* A mellékkötelezettségek fenntartását a jog kikényszeríteni *csak közvetett eszközzel tudja:* a kezes automatikus *mentesülésének jogkövetkezményét* fűzi ugyanis az ilyen jellegű joglemondásokhoz. A hitelezőt a kezessel szemben terhelő kötelmi védőkötelezettségnek ez a konkrét szabálya jól példázza a fizető kezes jogi helyzetének jogvédett pozícióként való elismerését.

Más a helyzet ellenben akkor, ha a jogosult *a kezesi teljesítést követően* kíván a követelést megerősítő mellékjogokról rendelkezni. Miután a biztosítékok a kezes részéről megejtett fizetés pillanatában a törvény erejénél fogva szállnak át, világos, hogy *azok felett a hitelező tovább nem diszponálhat.* Az átszálló jelzálogjogról a hitelező már nem mondhat le, törlési engedélyt nem adhat ki, a kézizálogjog tárgyát vagy az óvadékot az adósnak vissza nem adhatja. Helytállóan fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság az egyik közzétett eseti döntésében, hogy a kezes általi fizetés esetén a hitelezőt megillető jelzálogjoggal biztosított követelés a teljesítés erejéig törvényi engedményként a kezesre száll át, a jogosulti

<sup>15</sup> Ez a rendelkezés a főkötelezett által saját vagyontárgya felett engedett zálogjog ranghelye és a későbbi jogosultak hátrébb szorítása szempontjából is lényeges – adott esetben életbevágó – lehet a fizető kezesre nézve, különösen, ha az adós által felajánlott zálogtárgy a zálogjogi határértékieg egyéb zálogjogokkal is terhelt.

<sup>16</sup> Magyarázat 910. o.



oldalán ezért a kötelem – az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés nélkül is – többalanyúvá válik. A kezes részteljesítés esetében is a biztosítékul szolgáló jelzálogjog jogosultja lesz, ezért hozzájárulása nélkül a zálogjog a nyilvántartásból többé nem törölhető.<sup>17</sup>

### A hitelezőt terhelő behajtási gondosság kérdése

A főkötelezett helyett teljesítő kezeset megillető megtérítési igény egyik alappillére, hogy a fizetés tényével – mint korábban említettük – *automatikusan átszáll rá a követelés*. Szót ejtettünk arról is, milyen komoly jelentőséggel bír azon jogosultságok körének meghatározása, melyek ezt a törvényi engedmény folytán átszálló követelést megerősítik, láttuk azt is, hogy a törvény miként sújtja „közvetett szankcióval” a kezes jövőbeni biztosítékaival hanyagul bánó hitelezőt. A másik lényeges – de már nem ennyire szem előtt lévő – kérdés, hogy a hitelező is meg kell tegyen mindent annak érdekében, hogy a kezes visszkeresete ne üresedjen ki. A Ptk. 276. § (2) bekezdésének második fordulata ezt a követelményt szükséztől a következőképpen fogalmazza meg: „*a kezes felszabadul, ... amennyiben a követelés a jogosult hibájából egyébként behajthatatlanná vált.*”

E jogszabályhely értelmét egy példa segítségével igyekszünk megvilágítani. A konkrét esetben a perben nem álló főadós határozott lejáratú kölcsöntartozásáért az alperes (aki semmilyen összefonódásban nem állt az adóssal) készfizető kezességet vállalt. A hitelező a pénzkövetelését a főkötelezettel szemben sem a tartozás lejártakor, sem később nem érvényesítette. Az adós gazdasági társasággal szemben felszámolási eljárás indult, majd a cég a cégnyilvántartásból törlésre került. A hitelező a törlést követően fél évvel, az elévülési idő elteltét megelőzően egy hónappal peres eljárást kezdeményezett a készfizető kezessel szemben, akit a jogerős ítéletet hozó bíróság a kereseti kérelem szerint marasztalt. Az eljáró bírói fórumnak az volt az álláspontja, hogy a Ptk. 276. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre – mely szerint a kezes felszabadul, amennyiben a követelés a jogosult hibájából behajthatatlanná válik – *nem hivatkozhat a készfizető kezes*, mert e jogszabályhely *kizárólag a sortartó kezes javára szolgál*. Következésképpen az említett esetben – szól az ítélet – a hitelező az elévülési időn belül bármikor érvényesítheti a követelést a kezessel szemben is. Ezzel az okfejtéssel – melyet egyébként Villányi és Eörsi is vallott – több szempontból sem tudunk egyetérteni. A kezesség egyoldalú (ún. unilaterális) kötelem, ami alatt azt kell érteni, hogy nem jellemzi a szerződési szinallagma. A kezesi helytállási kötelezettség megállapításával a kötelemnek lényegében az egyetlen célja az, hogy *megerősítse a hitelező pozícióját*, ezzel a praestare jellegű szolgáltatási

<sup>17</sup> BH 2000/117.

kötelezettséggel szemben pedig a hitelező részéről *domináns ellenszolgáltatási kötelezettség nem áll fenn*. Ez azonban mit sem változtat azon, hogy a hitelező és a kezes közötti jogviszony kötelmi jogviszony, melyben azért a hitelezőt is terhelik kötelmi kötelezettségek. Beck Salamon szemléletes megfogalmazásában „a hitelező felelősséggel tartozik a kezessel szemben azért, hogy megtesz mindent arra vonatkozólag, ami a követelésnek az egyenes adóssal szemben való behajtására szükséges. Itt tehát megszűnik az a bizonyos szabadkéz politikája, amely az elévülési időn belül teljesen a hitelező szuverén elhatározásának körébe utalja át azt, hogy megteszi, vagy nem teszi meg a szükséges behajtási lépéseket és ezért ő, a hitelező, senkinek felelősséggel nem tartozik.”<sup>18</sup> A szerző e behajtási kötelezettséget – szemléletesen és helyesen – „*dogmatikus álobligatio*”-ként aposztrofálja, mert ennek megvalósítására, kikényszerítésére a kezesnek jogi eszköze nincs. Nem lehet vitatni e megközelítés helytálló voltát: a behajtási gondosság, mint később látni fogjuk, a kezes és a hitelező közötti kötelmi jogviszonynak részét képezi ugyan, de nem hordozza magán a kénytetőséget, a jogilag szoríthatóságot, ahogyan Grosschmid a kötelem lelkét nevezte. A hitelező ugyanis a kezes által nem kötelezhető arra, hogy a követelés behajtása érdekében valamilyen tevőleges magatartást tanúsítson: az elévülési időn belül ugyanis szabad a hitelezőnek hanyagnak lenni, szabad a saját követelését az utolsó napon perelni, vagy akár veszni hagyni. A hitelezőt terhelő behajtási gondosság számonkérésére a magánjog csupán *közvetett eszközt bocsát a kezes rendelkezésére*. Annak ugyanis semmi akadályja, hogy – ismét Beck Salamon szavaival élve – a kezesnek a hitelezővel szemben védelmi eszközök álljanak rendelkezésre: ez pedig *a saját kötelezettség megszűnésének ellenvethetősége*, a mentesülést eredményező (hatályos jogunkban a Ptk. 276. § (2) bekezdésének rendelkezésére hivatkozó) ellenkérelem, kifogás. A hitelezőt a helytállásra szorított kezessel szemben terhelő e kötelezettséget a kötelmi jogi irodalom a kötelem szövedékébe tartozó *ún. védőkötelezettségként* (a német jogban Schutzpflichten, Treupflichten) tartja számon. E védőkötelezettségek – miként kötelmi jogi tankönyvében Szász helyesen hangsúlyozza – *nem csak a kötelezettet, hanem a jogosultat is terhelik*, sőt, olyan kötelmi jogviszonyok esetében is fennállnak, ahol az egyik felet bármilyen oknál fogva (mint pl. jelen esetben a hitelezőt a kötelem egyoldalú jellegeből fakadóan) szolgáltatási kötelezettség nem is terheli.<sup>19</sup> „a védőkötelezettség kötelembeli szerepe az, hogy úgy a szerződés megkötésénél, mint annak fennállása és lebonyolítása során vagyis *a kötelem egész élettartama* alatt a felek mindegyikétől távoltartsa... mindazokat az érdeksérelmeket és károsodásokat,

<sup>18</sup> Beck Salamon: *A többszemélyes magánjogi helyzet* (Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Részvénytársaság, Szeged, 1935.) 7. o.

<sup>19</sup> Szász István: *A kötelmi jog általános tanai* (Grill Károly Kiadóvállalata, Budapest, 1943.) 11. o.

amelyek őket ... a szerződés normális tartalmához képest *indokolatlanul* érhetik.”<sup>20</sup> Tisztán kell látni azt is, hogy e kötelezettségek nem elvont, élettelen szabályok, ellenkezőleg: a tételes jog olyan alapelvi rendelkezéseiből merítik életerejüket, mint a jóhiszeműség és tisztesség (Ptk. 4. § /1/ bek.) alapelve, az együttműködési kötelezettségnek a kódexben több helyen kifejezésre juttatott követelménye (így pl. Ptk. 4. § /1/ bek., 205. § /3/ bek., 277. § /4/ bek. stb.), az alanyi jogok és törvényes érdekek védelme (Ptk. 2. § /1/ bek.) stb. Kelemen találó megfogalmazásában a védőkötelezettség „karakterisztikonja a másik fél érdekében megkívántató cselekvő közbelépés abból a célból, hogy azt ne érje a kötelelem erőmozgásai révén olyan károsodás, amely a jogviszony közvetlen tartalma szerint nem indokolt. Ebben rejlik védelmi jellege, s az az oltalom, amit nyújt, a forgalmi jóhiszeműség és tisztesség vezérelvének egyik legszebb gyümölcse.”<sup>21</sup>

A kötelmi jogi irodalom – helyesen – a hitelezőt terhelő védőkötelezettségek egyik bírói gyakorlatban is elfogadott eseteként említi a kezes irányában megvalósuló azon kötelezettséget, hogy „egyes jogokat az elévülési határidőn belül, meghatározott rövidebb idő alatt kell érvényesíteni”,<sup>22</sup> azzal, hogy a hitelező – nem kizárólag akkor, ha behajthatatlanság veszélye fenyeget, hanem általában is – *minden tőle telhetőt el kell kövessen annak érdekében, hogy a követelés a foadósan behajtható legyen, s a kezes visszkeresetének biztosítékai megóvassanak.*<sup>23</sup> Ugyanígy foglalt állást – általában a kezességre nézve – Villányi is, amikor kifejtette: „jogunkban a hitelező nemcsak a mellékjogok fenntartására köteles a kezes irányában, hanem arra is, hogy a foadós elleni *behajtási lépéseket* kellő időben és kellő gondossággal szorgalmazza, nehogy ennek elmulasztása miatt az adós fizetéseképtelenné váljék és így a kezes a visszkeresetétől elesék.” Magánjogunknak ez a szabálya a sortartó vagy egyszerű kezesre nézve egészen biztosan alkalmazást talál. Ha az a hitelezőnek felróható okból vált a tartozás az eredeti adós vagyonából behajthatatlanná, a kezes alappal hivatkozhat a mentesülését kimondó jogi normára. A kérdés abban áll (visszakanyarodva kiinduló példánkhoz), hogy *érvényesíthető-e a kezes kötelemből való felszabadulását kimondó rendelkezés a készfizető kezes esetében is?*

Véleményünk szerint *egyértelműen igen*, bár ebben a tekintetben már nem egyértelmű a jogirodalom. Villányi – aki, mint láttuk, a behajtási gondosság elvét vallja – abból indult ki, hogy készfizető kezesség esetében a hitelező közvetlenül fordulhat a kezeshez, úgy is, hogy meginti és ezzel teljesítésre hívja fel,

<sup>20</sup> Kelemen László: *A szerződésen alapuló kötelelem* (Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1941.) 57. o.

<sup>21</sup> Kelemen előző lábjegyzetben idézett mű 51. o.

<sup>22</sup> Kelemen, 64. o.

<sup>23</sup> Kelemen, *uo.*

de határozott lejárát esetén megintés nélkül is felléphet vele szemben. Ebből arra a következtetésre jutott, hogy ilyen esetekben nem mentesül a készfizető kezes („aki magától fizethetett volna”), ha úgymond hagyta a követelést a hitelező kezén behajthatatlanná válni.<sup>24</sup> Ugyanígy vélekedik Eörsi is, amikor kijelenti, hogy a Ptk. 276. § (2) bekezdésének szabálya kizárólag sortartó kezesség esetében jöhet figyelembe.<sup>25</sup>

Megítélésünk szerint azonban *ezek a szabályok a készfizető és egyszerű kezesre egyaránt alkalmazandóak*. A Polgári Törvénykönyv idevágó szabályai**ból nem olvasható ki** ezzel ellentétes, *a készfizető kezes mentesülést célzó kifogását kategorikusan elvágó rendelkezés*, de a kezesség általános jellemvonásával is *ellenkezne az ilyen végkövetkeztetés*. A kötelmi jogviszonyokra általánosan jellemző védőkötelezettség tartalma, jogi lényege mindkét kezességi formára irányadó.<sup>26</sup> Ha nem is illeti meg a készfizető kezeset a sortartás kifogása, a megtérítési igény érvényesíthetőségéhez fűződő kezesi érdekek a készfizető kezes esetében is méltányolható és támogatásra érdemes. A törvényi engedményen nyugvó és az adós helyetti teljesítéssel ipso iure aktívvá váló *megtérítési igény ugyanis nem attól függ, hogy a kezes milyen formában vállalta a helytállási kötelezettséget*, hanem annak következménye, hogy a kezes nem önálló adós: az általa teljesített szolgáltatás nem a saját kötelezettsége, hanem az eredeti adósé. Úgy tűnik, ezen az állásponton van Salamonné is. Idézett művében úgy foglalt állást, hogy a kezes behajthatatlanság okából való felszabadulása általában sortartó kezesség esetében fordul ugyan elő, ám *nem kizárt, hogy a hitelezővel szemben a készfizető kezes is hivatkozhatson a jogosult behajtás körüli hibájára*.<sup>27</sup> Ennek egyik lehetséges eseteként említi, amikor a határozatlan idejű szerződés lejárttá tételéről (felmondásáról) a hitelező a kezeset nem értesíti, így a készfizető kezes nem kerül abba a helyzetbe, hogy az esedékessé vált követelést „magához váltsa” és maga gondoskodhasson annak behajtásáról.

<sup>24</sup> Villányi, 1. lábjegyzetben idézett mű 108. o. A készfizető kezességhez hasonló okfejtéssel szolgál pl. a BH 2006/60. számú közzétett döntés.

<sup>25</sup> Eörsi Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész* (Tankönyvkiadó, Budapest, 1983.) 217. o.

<sup>26</sup> A magánjogi törvényjavaslat tervezetéhez kapcsolódó kitűnő elemző munkájában Meszlény Artúr is ezt az álláspontot vallotta: „létező jogunk szerint – némi ingadozás után – megállapodott tétel az, hogy a készfizető kezes is felszabadul, ha a hitelező a főadós ellen a követelésének behajtása körül oly késedelmes volt, hogy az őt a közvetlen adós ellen megillető visszereseti igény sikerrel többé nem érvényesíthető.” Meszlény Artúr: *Magánjog-politikai tanulmányok* (IV. A hitelező posztója a Tervezetben, Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, Budapest, 1901.) 117. o. Ugyanígy Szászy István: „a hitelezőnek a főadós elleni behajtási lépéseket a kellő időben és a kellő gondossággal kell szorgalmaznia, és felelős (készfizető kezesség esetében is), ha az ő hibájából válik behajthatatlanná a követelés a főadóson.” Szászy, 19. lábjegyzetben idézett mű 181. o.

<sup>27</sup> Salamonné, 12. lábjegyzetben idézett mű 189. o.

## **AZ SZABADSÁGVESZTÉSRE ÍTÉLTEK MUNKAJOGI MEGÍTÉLÉSE MAGYARORSZÁGON AZ ÁLTALÁNOS ÉS A SPECIÁLIS MUNKAJOGI SZABÁLYOK TÜKRÉBEN**

MENYHÁRT SZABOLCS\*

### **1. Alapvetés**

Az emberiség története során igen hosszú távra nyúlik vissza mind az emberi szabadság korlátozása, mind pedig ezen személyek munkáltatása. Ezen gyakorlat az idők folyamán igen sokat és sokféleképp változott. Az ókori államokban a bűncselekmények elkövetőit gyakorta teljesen megfosztották személyi szabadságuktól és így, mint rabszolga volt kénytelen élete hátralévő leélni és ingyen, majd minden garanciális védelem nélkül ingyenes munkatevékenységet folytatni. A középkor világában is megtalálhatjuk az egyes bűnelkövetők személyi szabadságának korlátozását, de ezen periódusban – Európában – már a nem jellemző a rabszolgaság intézménye, hanem a szabadságvesztés büntetést már zárt intézményekben, speciálisan várbörtönökben hajtották végre. Mindazonáltal az elítéltek munkáltatása ekkor is igen fontos szerepet játszott. Az elítéltek munkáltatása ekkor sem volt garanciális szabályokkal körülbástyázva. Az újkorban korszerűsödnek a börtönintézmények és a fogvatartás-munkáltatás körülményei is sokat humanitáriusodtak. Megjelennek a büntetés-végrehajtás során az elítéltek szempontjából igen fontos garanciák rendszere. Sokat vitatott kérdés a rabmunka, hiszen gyakorta a civil foglalkoztatás konkurenciájává vált.<sup>1</sup> A XX. században teret nyer a jogállamiság államfelfogása, mely a büntetés-végrehajtás során is érvényesül. Ennek megfelelően az elítéltek munkáltatása már nem önkényes és ellenőrizhetetlen, hanem jogszabályok által rögzített és számos garanciális elem védi az elítélt munkavállalók jogait, érdekeit.

Jelen tanulmány azzal a céllal készült, hogy áttekinthesse és összevesse az általános munkajogi szabályokat és azon speciális normarendszert, amely az elítéltek munkáltatásával foglalkozik. Természetesen munkavégzési tevékenységet az elítéltek nem csak a szabadságvesztés végrehajtása során fejtenek ki, hanem például a közérdekű munka végrehajtása során is, de a szabadságvesztés időtartama alatti munkavégzés rendelkezik a legspeciálisabb munkajogi jegyekkel. Ennek megfelelően a következőkben is csak ezen speciális, a szabadság-

---

\* DR. MENYHÁRT SZABOLCS

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Munkajogi és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon*. BVOP, Budapest, 1997, 87. o.

vesztés időtartama alatt végzett munkáltatási szabályok összehasonlító vizsgálatára kerül sor.

## 2. Az elítéltek munkáltatásának alapvető rendelkezései

Az elítéltek munkavégzésével kapcsolatban a legfőbb rendelkezéseket az 1979. évi 11. törvényerejű rendelt (Bv. tvr.) tartalmazza. Ezen kódexjellegű jogszabály rendelkezik az összes büntetés és intézkedés végrehajtás szabályrendszeréről. A kódex IV. fejezete foglalkozik a szabadságvesztés végrehajtásával, ahol számos olyan alapvető elv fogalmazódik meg, amelyik a szabadságvesztés végrehajtása során érvényesül. Az alapelvek között találunk olyan deklarációt is, amely szoros összefüggésben áll az elítéltek munkáltatásával. Már maga a szabadságvesztés végrehajtásának célja is összefügg a munkáltatással, hiszen a 19. § értelmében a szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy a joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.<sup>2</sup> A büntetés végrehajtásával elérhető, hogy az elítélt hasznos tagja lesz közösségének, és ennek alapvető feltétele a munkavégzés, a becsületes munkából való megélés. Ehhez a „nevelő munkához” kapcsolódik szorosan, hogy a büntetés-végrehajtás során egy sajátos fegyelmi rend érvényesül annak érdekében, hogy az büntetés-végrehajtási eljárás célt érjen.<sup>3</sup> A fegyelem elérése, megszilárdítása, az elítéltek nevelésével, munkáltatásával valósítható meg elsődlegesen. Az elítéltek nevelése érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.<sup>4</sup> Az alapelveken túl az elítéltek alapvető jogai és kötelezettségei között is találunk olyanokat, melyek nagymértékben összefüggenek a munkavégzéssel, munkáltatással. Az elítélt kötelességei között kiemelés érdemel, hogy a részére kijelölt munkát szakismereteinek és a képességeinek megfelelően, fegyelmezetten elvégezni, a munkavédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos előírásokat megtartani, illetőleg a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül részt venni.<sup>5</sup> Az elítélt alapvető jogai között is található több, a munkáltatással szoros kapcsolatban levő jogosultság. Az elítélt jogosult:

- társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre;
- a nők és a fiatalok a rájuk vonatkozó sajátos védelemre;

<sup>2</sup> 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtásról 19. §

<sup>3</sup> Uo. 21. § (2) bek.

<sup>4</sup> Uo. 39. § (2) bek.

<sup>5</sup> Uo. 33. §

- a már megállapított nyugellátások és baleseti nyugellátásának a meghatalmazott személy kezéhez vagy a büntetés-végrehajtási intézethez folyósítására, üzemi baleset esetén baleseti ellátásra és baleseti egészségügyi szolgáltatásra;
- a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre;
- általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra,<sup>6</sup>

Megállapítható, hogy a fentebb kiemelt jogosultságok csak tágabb értelemben függenek össze a munkavégzéssel, de mindenképp kapcsolódnak hozzá. Gondoljunk csak az oktatásban résztvevő elítélt munkaidő-kedvezményére.

A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során szólnunk kell még az elítélt munkavégzéssel kapcsolatos alkotmányos alapjogairól. A Magyar Köztársaság Alkotmánya számos munkajogi alapjogot nevesít, így a munkához való jogot, a munka szabad megválasztásának joga, az egyenlő bánásmód elvét, munkavédelemhez való jogot, (egyenlő) bérezéshez való jogot, szabadsághoz való jogot, érdekképviselési jogot, munkaküzdelemhez való jogot.<sup>7</sup> Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ezen jogosultságok nem, vagy csak meghatározott korlátozással érvényesülnek a szabadságvesztés végrehajtása során.<sup>8</sup> Ennek megfelelően az elítélt munkához való joga átmenetileg, a munkába állítást akadályozó ok fennálltaig szünetel<sup>9</sup>, illetőleg sztrájkhoz való jogát nem gyakorolhatja.<sup>10</sup> Természetesen vannak olyan munkajogi alapjogok is, melyek nem korlátozhatók a büntetés-végrehajtás során sem, mint például a munkavédelemhez, pihenéshez, vagy a bérezéshez való jog. Említést érdemel, hogy néhány alapjog korlátozásáról a Bv. tvr. nem tesz említést, de mégis a büntetés-végrehajtás jellegéből fakadóan korlátozást szenvednek, gondoljunk csak a munka szabad megválasztásának jogára, vagy a munkához való jog azon aspektusára, hogy az ember maga döntheti el azt is, hogy kíván-e munkaviszonyt létesíteni, avagy sem.

Az alapjogok korlátozása szempontjából figyelmet érdemel az a garanciarendszer, ami ezen korlátozásokat ellenőrzi. Igen lényeges szabály az alapjogok vonatkozásában, hogy alapjogra vonatkozó rendelkezést csak törvény állapíthat meg, de lényeges tartamát az sem korlátozhatja.<sup>11</sup> A korlátozhatatlanság

<sup>6</sup> Uo. 36. §

<sup>7</sup> Vö. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról XII. fejezet

<sup>8</sup> Vö. Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog*. Rejtjel, Budapest, 2003, 99. o.

<sup>9</sup> 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtásról 36. § (5) bek. b.) pont

<sup>10</sup> Uo. 36. § (6) bek. c.) pont

<sup>11</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 8. § (2) bek.

nem abszolút kategória, mert az alkotmányos alapjogokat korlátozni – amint ez az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában konzekvensen megfigyelhető – csak egy másik alkotmányos alapjog védelme érdekében a feltétlenül szükséges mértékben lehet, ha a korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek.

Rá kell mutatnunk, hogy a Bv. tvr. törvényerejű rendeletként alapjogokat korlátoz, holott erre alkotmányos felhatalmazása csak törvénynek van. Mindezenáltal a formai alkotmány sértés mégsem valósít meg lényegi jogsértést, mert a rendszerváltás óta a törvényerejű rendeleteket csak törvénnyel lehet módosítani, mivel a NET megszüntetésre került. Megnyugtató tény, hogy az új Bv. kódex elfogadásával ezen formai alkotmányellenesség is megszüntetésre kerül.

### **3. Az elítéltek munkajogi helyzete a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során**

#### *3.1. Az elítéltek munkáltatását szabályozó jogforrási rendszer és a munkáltatás általános szabályai*

Mielőtt sor kerülne az elítéltek munkajogi helyzetét meghatározó szabályrendszer bemutatására, célszerű néhány sorban szólni azon jogforrásokról, melyek meghatározzák azt. Az elítéltek munkáltatását és a munkáltatás alapvető rendelkezéseit az 1979. évi 11. tvr. a büntetés-végrehajtásról határozza meg. Ugyancsak ezen jogszabály ad felhatalmazást az igazságügyi miniszternek, hogy a végrehajtás részletszabályait rendeletében<sup>12</sup> határozza meg. Ezen jogszabály kimondja, hogy az elítéltek munkáltatására alapvetően az Mt. vonatkozik, azonban rendelkezéseit a 6/1996. IM rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Munka törvénykönyve, mint a munkajog alapidokumentuma arról rendelkezik, hogy munkaviszonyra vonatkozó szabályt törvény, illetőleg törvényi felhatalmazás esetén egyéb jogszabály írhat elő<sup>13</sup>. Sajnálatos módon a hatályos Bv. kódex csak törvényerejű rendeleti szintű jogforrás, ami igencsak fontos garanciális kérdésként merül fel, hiszen törvényi felhatalmazás nincs arra vonatkozólag, hogy a büntetés-végrehajtás során rendezzék ily módon az elítéltek munkáltatását. Megnyugtató tény, hogy az Bv. kódex megszületésével az ilyen formális problémák is ki lesznek küszöbölve, hiszen az már törvényi szintű szabályozás lesz, s mint ilyen, felhatalmazás nélkül is rendelkezhet munkaviszonyra vonatkozó kérdésről.

<sup>12</sup> Ld.: 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

<sup>13</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 13. §



A munkáltatás általános szabályai között megtaláljuk a munkáltató és az elítélt(munkavállaló) legfontosabb kötelezettségeinek rendszerét, melyek a munkáltatás egésze során terheli őket.

### 3.2. Az elítélt munkáltatásának fogalma

Munkáltatásnak minősül az elítélt szervezett foglalkoztatásának az a formája, amikor a munkavégzés rendszeresen, díjazás ellenében történik. A munkáltatás megvalósulhat bv. intézet, vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet keretein belül. Arra is van azonban lehetőség, hogy a munkáltató szerződése alapján az elítélt más gazdálkodó szervezetnél végezzen munkát.<sup>14</sup> Ezen utóbbi esetnek ésszerű korlátai vannak.<sup>15</sup>

A munkáltatás fogalmánál már megfigyelhető az elítélt munkához való jogának korlátozása, hiszen meghatározott azon munkáltatók köre, ahol ő munkáltható. Ezen korlátozás természetesen nem ésszerűtlen, de mindenképp fontos eltérésként értelmezhető a „normál” munkáltatáshoz képest. Az Mt<sup>16</sup> alapján a munkáltató és a munkavállaló csaknem teljesen szabadon állapotodnak meg a munkaviszony létesítésében, formájában, tartalmában, módosításában, megszüntetésében.

Az elítéltek munkáltatásának fogalmánál meg kell említenünk egy nagyon fontos, speciálisan a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó jogintézményt, a díjazás nélküli munkavégzést.<sup>17</sup> Az elítélt köteles a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül, alkalmoszerűen részt venni.<sup>18</sup> Ezen munkavégzés napi maximum 4 óra lehet és havi szinten nem haladhatja meg a 24 órát. Ezen munkavégzés során is érvényesülnek az általános munkajogi szabályok (munkavédelem), de fizetség nem jár az elítéltnak. Az elítélt egészségére tekintettel lehetőség van ezen időtartam csökkentésére.

---

<sup>14</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 101. §

<sup>15</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 101. § (4.) bek. értelmében az elítélt a szerződés alapján más gazdálkodó szervezetnél nem végezhet munkát, ha ott a szabadságvesztés megkezdése előtt vezető tisztségviselő vagy tulajdonos volt, üzletrésszel rendelkezett, illetve ezen körülmények bármelyike a szabadságvesztés végrehajtása alatt is fennáll, vagy olyan munkakörben foglalkoztatnák, amelyet jogszabály rendelkezése szerint csak büntetlen előéletű személy tölthet be, illetőleg közeli hozzátartozójával [Ptk. 685. § b) pont] kerülne alá-fölérendeltségi vagy elszámolási viszonyba.

<sup>16</sup> Mt.: 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről

<sup>17</sup> Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon*. BVOP, Budapest, 1997, 89. o.

<sup>18</sup> 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtásról 33. § (1.9 bek. e.) pont

A fenti jogintézmény igen lényeges az elítéltek munkáltatása szempontjából, hiszen itt érhető leginkább tetten a munkavégzéssel kapcsolatos alapjogok korlátozása, hiszen ezen esetben egy olyan munkavégzési kötelezettséggel állunk szemben, amely teljesítésért díjazás nem jár. Mindazonáltal értékelendő azon garanciális szabály, hogy az elítélt ilyen jellegű munkára csak korlátozottan vehető igénybe. Megállapítható, hogy ezen munkáltatás döntően hozzájárul az elítéltek neveléséhez, fegyelmeléséhez és ekképp pedig a büntetés célját igyekszik megvalósítani.

### 3.3. A munkaviszony létrejötte

Általános esetben a munkaviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló.<sup>19</sup> A munkáltató jogalanyiságát vizsgálva elmondhatjuk, hogy munkáltató minden jogképes személy lehet: természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli gazdasági társaság. A munkavállalói oldalon a jogalanyiság minimális feltétele a 16 éves életkor. A munkajog speciális esetben lehetővé teszi fiatalabb személyek munkavállalását is.<sup>20</sup>

Az elítéltek munkáltatása során is alapvetően érvényesülnek a fenti rendelkezések azonban vannak specialitások. Munkáltató lehet a bv. intézet, az erre a célra létrehozott társaság, illetőleg a munkáltató szerződése alapján az elítélt más társaságnál végzi a munkát. Természetesen ezen személyek megfelelnek az általános követelményeknek, de kétség kívül specialitásokkal rendelkeznek. A munkavállalói oldalon speciális feltételként jelentkezik, hogy a munkavállaló szabadságvesztés büntetését töltő elítélt.

A munkaviszony az elítéltek vonatkozásában is az általános munkajogi szabályok szerint jön létre. Érvényesül a kötelező írásbeliség elve, a munkáltató írásbeli tájékoztatási kötelezettsége. Lehetőség van pályáztatásra, illetve próba-idő kikötésére.<sup>21</sup> Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az elítéltek számára a munkavállalás nem jogosultság, hanem kötelezettség.<sup>22</sup>

### 3.4. A munkaviszony tartalma

A munkajog fogalomrendszerében a „munkaviszony tartalma” kifejezés alatt a munkaviszony fennállta alatt érvényesülő szabályrendszert értjük, mely alkalmazásával a munkáltató és munkavállaló kapcsolata zökkenőmentes lehet, s

<sup>19</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 71. §

<sup>20</sup> Bővebben ld.: 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 72-75. §§

<sup>21</sup> Uo. 75/A-81. §§

<sup>22</sup> Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog (A szabadságelvonással járó jogkövetkezmények végrehajtása)*. Rejtjel Kiadó – Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1999, 139. o.

amely betartásával elérhető, hogy a munkaviszony tartalma alatt egyik fél sem szenved el jogsértést a másiktól. A munkaviszony tartalma során meg kell vizsgálnunk a munkavégzés szabályait, a munkaidők és pihenőidők rendszerét, a munka díjazását, valamint a kártérítési jogot.

A munkavégzés szabályai során elsődlegesen a felek jogainak-kötelezettségeinek a rendszerét kell megvizsgálnunk. A munkáltató kötelezettségeit egyrészt az elítéltek munkáltatásával foglalkozó jogszabály, másrészt az Mt. tartalmazza az alábbiak szerint:

A munkáltató kötelezettségei a 6/1996. IM rendelet szerint:

- az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit a jogszabályokban előírtak szerint biztosítani;
- a munkavégzéshez szükséges tájékoztatást és irányítást megadni, az előírt oktatásokat megtartani;
- a munka jellegének és a munkában részt vevő elítéltek összetételének megfelelő munkarendet kialakítani;
- a munkát folyamatosan szervezni;
- a végzett munkáért díjazást fizetni;
- a munkafolyamatokat, illetve a munkaköröket munkavédelmi szempontból veszélyességi fokozatokba sorolni;
- a munkáltatásból az elítélteket megillető jogok gyakorlását biztosítani;
- a munkába állítás előtt, azt követően pedig a jogszabály előírása szerint az elítéltet munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálatra küldeni.<sup>23</sup>
- a munkavállaló adatainak nyilvántartása.
- A munkáltató kötelezettségei az Mt. szerint:
  - foglalkoztatási kötelezettség
  - költségtérítés megfizetése
  - a munkavégzéshez szükséges ismeretek elsajátításának biztosítása.<sup>24</sup>

A jogszabályok a munkavállaló (elítélt) számára is megfogalmazznak olyan kötelezettségeket, amelyek betartása a munkaviszony fennállta alatt kötelező. Ezen esetben is vannak az Mt. , illetve az idézett IM. rendelet alapján fennálló kötelezettségek, melyeket az alábbiakban részletezek.

A munkavállaló kötelezettségei a 6/1996. IM rendelet szerint:

- a kijelölt időben és helyen a munkát a munkáltató utasítása szerint elvégezni;
- munkáját az elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások és technológiai utasítások szerint végezni.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 106. §

<sup>24</sup> Gecse Istvánné (szerk.): *Jogi ismeretek II.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2003, 122-123. o.

- A munkavállaló kötelezettségei az Mt. szerint:
- munkaidő munkával való töltése
- munkatársakkal való együttműködés, szakszerű és gondos munkavégzés
- személyes munkavégzés
- a munkavégzés előkészítő és befejező munkáját elvégezni,
- üzleti titok megőrzése
- versenytildalmi kötelezettség
- utasítás megtagadásának kötelezettsége/joga bizonyos esetekben
- további jogviszony létesítésének bejelentése
- tanulmányi szerződéskötés tényének bejelentése (ha azt mással köti)
- oktatáson való részvétel
- ideiglenesen köteles munkakörébe nem tartozó utasításokat elvégezni, más munkakört ellátni.<sup>26</sup>

A munkaviszony tartalmának ismertetése során említést érdemelnek azon esetek, amikor a(z) (elítelt) munkavállaló mentesül a munkavégzési kötelezettség alól. Ezen eseteket az elítéltek munkáltatásainak részletszabályait tartalmazó 6/1996. IM rendelet tartalmazza a következők szerint:

Az elítelt mentesül az elítelt a munkavégzési kötelezettség alól:

- amíg állampolgári kötelezettségét teljesíti,
- közeli hozzátartozója súlyos betegsége vagy halála esetén legalább két munkanapon át, ha a parancsnok a látogatást, illetve a temetésen való részvételét engedélyezte,
- ha keresőképtelen beteg,
- a kötelező orvosi vizsgálat teljes időtartamára, valamint a véradás miatt távol töltött időre, de legfeljebb egy munkanapra,
- ha elháríthatatlan ok miatt nem tud a munkahelyén megjelenni,
- a munkáltató engedélye alapján.<sup>27</sup>

A munkaidők és pihenőidők tekintetében már több eltérés mutatkozik az általános munkajogi szabályok,<sup>28</sup> valamint az elítelt munkavállalókra vonatkozó mun-

<sup>25</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 106. §

<sup>26</sup> Gecse Istvánné (szerk.): *Jogi ismeretek...* 123-124. o.

<sup>27</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 104. §

<sup>28</sup> Lásd bővebben: Tóth Hilda – Prugberger Tamás: A munkaidő és pihenőidő szabályainak érvényesülése a gyakorlatban. *Valóság*, (2001) 1, 22-37. o., Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 291-306. o.

káztatási rendelkezések között. Alapjaiban azonban ezen rendelkezések is az Mt. szabályait hivatkozzák.

A munkaidő beosztása tekintetében igen széles jogosítványai vannak a munkáltatónak, aki azonban a helyi intézeti sajátosságokra is tekintettel kell legyen. Főszabály szerint az elítélt napi munkaideje igazodik az általános szabályokhoz<sup>29</sup>, tehát napi 8 óra, de egyes munkaköröknél ennél kevesebb is megállapítható, de munkaidő-keret is alkalmazható. Az elítéltek munkáltatása során is lehetőség van az elítélt több műszakban történő, megszakítás nélküli munkarendben történő, idénymunka jellegű foglalkoztatására. A munkavégzés idejét, a munkaidő kezdetét, végét, a munkaközi szünet időtartamát és a műszakok beosztását a munkarendben kell meghatározni.<sup>30</sup> Fontos garanciális szabály, hogy az elítéltek műszakbeosztását – többműszakos munkarend esetén – kéthetente módosítani kell. Megállapítható, hogy ilyen kötelezettség az „általános” munkáltatót nem terheli munkavállalóval szemben. Speciális szabályok vonatkoznak a fiatalok, illetve „kismama” elítéltekre.<sup>31</sup> Az őket védő rendelkezések összhangban vannak az általános munkajogi rendelkezésekkel.

Az oktatásban résztvevő elítéltek<sup>32</sup> munkaidejét úgy kell beosztani, hogy az összegegyeztethető legyen munkájukkal. Ezen szabály is eltérő az Mt. szabályaitól, hiszen ott sokkal kevésbé van tekintettel a munkáltató a munkavállaló oktatásban töltött idejére. A szabadságvesztés végrehajtásának céljával összhangban a munkáltatás során érvényesülnek az oktatási-nevelési elvek, hiszen kiemelten támogatják az elítéltek oktatását, mely a munkáltatás során speciális munkaidő-kedvezményként jelentkezik. Ha az elítélt általános-, közép-, vagy szakiskolai tanulmányokat folytat, tanévenként legalább 5 napra fel kell menteni a munkavégzés alól. Ezen kedvezményen felül – az oktatási időt nem számítva – napi egy óra munkaidő-kedvezmény illeti meg az oktatásban résztvevő elítélteket az oktatási napokon.<sup>33</sup> Nagyon lényeges szabály, hogy a munkával ily módon nem töltött időre bérezés jár az elítéltnak. Természetesen a „civil” munkajog is lehetővé teszi a munkavállalók továbbképzését, de távolról sem biztosít ilyen széles kedvezményeket. Ennek alapvető formája a munkáltató és munkavállaló között létrejövő tanulmányi szerződés.<sup>34</sup> Egyedül az általános iskolai tanulmá-

<sup>29</sup> Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon...* 89. o.

<sup>30</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 109. § (1.) bek.

<sup>31</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 110. §

<sup>32</sup> az oktatásban, szakképzésben résztvevő elítéltek számára vonatkozóan lásd: Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon...* 90-91. o.

<sup>33</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 112. §

<sup>34</sup> Ld.: bővebben: Gecse Istvánné (szerk.): *Jogi ismeretek...* 132-133. o.

nyokat folytató munkavállalók részesülnek távolléti díjban az oktatás és a vizsgákra való felkészülés idejére. Tanulmányi szerződés esetén a munkáltató további kedvezményeket nyújthat.

Az elítéltet a folyamatos és pontos munkavégzésre való képesség érdekében pihenőidő illeti meg. Ezen pihenőidő lehet munkaközi szünet, melynek mértéke, ha a munkaidő a 6 órát meghaladja, illetőleg további 3 óránként legalább 20 perc. Az elítélt munkavállaló napi pihenőidőre jogosult a napi munkavégzés befejezése és a másnapi munkavégzés kezdete között, továbbá a heti pihenőnapokon.<sup>35</sup> Megállapítható, hogy az elítéltekre vonatkozó szabályok a pihenőidők tekintetében alapjaiban megfelelnek az általános munkajogi szabályoknak, azoktól csak jelentéktelen mértékben térnek el, mely eltérések döntően azért vannak, hogy egyrészt az intézeti sajátosságoknak, másrészt a szabadságvesztés végrehajtás céljának a szabályok megfeleljenek.

Bizonyos esetekben lehetőség van arra is, hogy az elítélt munkavállaló rendkívüli munkavégzését rendeljék el. Tekintettel arra, hogy hazánkban nagyon magas a börtön-munkanélküliség erre csekély mértékben kerül sor, mert a büntetés-végrehajtási intézetek igyekeznek minél több elítéltet munkába állítani.<sup>36</sup> Rendkívüli munkavégzésnek minősül a munkaidő-beosztástól eltérő, a munkaidő kereten felüli munkavégzés, illetve az ügyelet és a készenlét.<sup>37</sup> A rendkívüli munkavégzés szabályai az általános szabályokon alapulnak, de igazodnak a büntetés-végrehajtás specialitásaihoz. Ennek megfelelően az általános szabályok<sup>38</sup> ismertetésétől eltekintek és csak az eltéréseket fogom bemutatni. Az elítélt munkavállaló havonta legfeljebb 16 óra (évente maximum 192 óra) túlmunkára kötelezhető<sup>39</sup>, ami kevesebb az általános 200 óránál. Garanciális szabályként érvényesül, hogy két, egymás követő napon az elítélt részére maximum 4 óra túlmunka rendelhető el. Túlmunka elrendelése esetén biztosítani kell a munkavállaló intézeti étkezésének lehetőségét.<sup>40</sup>

Az elítéltet évi 20 munkanap fizetett szabadság illeti meg.<sup>41</sup> Ezen rendelkezés eltér az általános munkajogi szabályoktól, hiszen ott kedvezőbb szabályok érvényesülnek. A munkavállalót megillető alapszabadság mértékét sávosan

<sup>35</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 113-116. §§

<sup>36</sup> Intézetlátogatás a Budapesti Fegyház és Börtönben, 2000., Igazgatói tájékoztatás

<sup>37</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 126. §

<sup>38</sup> Ld. bővebben: Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog...* 291-306 o.

<sup>39</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 117. § (2.) bek.

<sup>40</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 118. §

<sup>41</sup> 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtásról 45. § (6.) bek.

határozták meg, vagyis a munkavállaló „öregedésével” egyre több alapszabadságra jogosult (max. 30 nap).<sup>42</sup> A rendes szabadság tekintetében számos eltérés figyelhető meg az elítélt munkavállalók vonatkozásában:<sup>43</sup>

- Egyévi munkavégzésnek kétszázötvennégy munkában töltött nap számít;<sup>44</sup>
- az évi fizetett szabadságot legkésőbb a munkában töltött kétszázötvennegyedik munkanapot követő három hónapon belül kell kiadni. Betegség, vagy más akadály esetén a szabadságot legkésőbb az akadályoztatás megszűnésétől számított harminc napon belül kell kiadni;
- A fizetett szabadság kiadásának időpontját – a munkáltatóval történt előzetes egyeztetés alapján – az intézet határozza meg;
- Ha a munkáltatónál a munkáltatás szünetel, vagy az elítélt munkáltatása bármely okból megszűnik (pl. átszállítás) és az elítélt még ki nem adott időarányos fizetett szabadsággal rendelkezik, a megállapított szabadságát ki kell adni, ha ez nem lehetséges, úgy pénzben kell megváltani;
- Fizetett szabadság kiadásánál a munkarend szerinti munkanapokat kell figyelembe venni;
- A fizetett szabadság idejére járó díjazás mértéke az előző havi ledolgozott egy munkanapra járó munkadíj és a szabadságos napok szorzatának összege;
- Az elítélt szabadsága kivételesen, fontos okból megszakítható;
- Ha az elítélt a szabadulás időpontjáig a szabadságra jogosító idő tartamát nem éri el, részére a tényleges munkavégzése után járó napokat időarányosan kell kiadni, amennyiben ez nem lehetséges, úgy azt pénzben kell megváltani.

A munka díjazása az elítéltek munkáltatása esetén is igen jelentős kérdés,<sup>45</sup> hiszen a munkáltatás fogalmi elemei közé tartozik a (munka)díj-fizetési kötelezettség. Amíg az általános szabályok szerint foglalkoztatott munkavállaló munkabért (személyi alapbért) kap munkája ellentételezéséket, addig a fogva tartottak munkadíjban részesülnek.<sup>46</sup> Habár ezen eltérés nem okoz összeütközést a jog-

<sup>42</sup> Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog...* 297-306. o.

<sup>43</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a 119-123. §§

<sup>44</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 120. §: A szabadság számításánál *munkanapként* kell figyelembe venni: a fizetett szabadságon töltött időt, az alap- és a középfokú, valamint a szakmunkás iskolarendszerű képzésben, továbbá a szakképzésben részt vevő elítélteknek az elméleti oktatáson, illetve a vizsgára való felkészüléshez biztosított idő miatt a munkahelyről távol töltött időt, az állásidőt, a ledolgozott fél munkanapot. *Teljes munkanapként* kell figyelembe venni a részmunkaidőben, és a csökkentett munkaidőben foglalkoztatottak ledolgozott munkanapjait.

<sup>45</sup> Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog...* 146. o.

<sup>46</sup> Vö.: 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 141-142. §§ és a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 124. §

szabályok között, de célszerű volna az azonos fogalom meghatározásokat és fogalomhasználatot megeremteni az egyes jogszabályok között.

Az elítéltek munkadíját, megegyezően a civil foglalkoztatottakéval, időbérben, teljesítménybérben, illetőleg ezek kombinációjában kell meghatározni. A munkadíj meghatározása viszont eltér az általános szabályoktól. A Munka törvénykönyve alapján – a minimálbér<sup>47</sup> figyelembe vételével – a felek szabadon állapodnak meg a munkavállaló munkájának ellentételezéseként fizetendő munkabér mértékében. Mint látjuk ezen rendszer csaknem teljes szabadságot ad a feleknek, s a minimálbér alkalmazása is csak a munkavállalók érdekét szolgálja.

Az elítélt munkavállalók esetében gyakorlatilag nem érvényesül a megállapodás szabadsága semmilyen formában, mert egyrésztől jogszabályi úton, másrészt a munkáltató rögzíti a béreket. Az elítélt munkadíját alaplunkadíj figyelembe vételével, a besorolási rendszer alapján állapítják meg. Az alaplunkadíj összege megegyezik a kifizetés évét megelőző év első napján érvényes minimálbér egy harmadával.<sup>48</sup> Ezen összeget legalább meg kell kapja a teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt. A munkáltató szabályzatban besorolási rendszert állít fel, melyben az elítélt által ellátható munkákat, illetve munkaköröket a szakképzettség és a munkafeltételek alapján minősíti és kategóriákba sorolja, valamint az alaplunkadíj figyelembevételével megállapítja a besorolás szerinti munkadíjakat.<sup>49</sup> A betanuló munkavállalónak tanulódíjat kell fizetni, ami az alaplunkadíj 60%-a.<sup>50</sup> A munkáltatónak lehetősége van pótlékok meghatározására, mely a munkadíj feléig terjedhet. Az állásidőre az elítéltet munkadíjának fele illeti meg. Ekkor tartási költségeihez is csak fele részben járul hozzá.<sup>51</sup>

Megállapítható, hogy az elítélt munkavállalók hátrányosabb helyzetben vannak szabadon lévő társaiknál, hiszen azonos munkáért lényegesen kevesebb bért kaphatnak. Véleményem szerint ezen különbségtétel indokolatlan, mert ezzel nem lehet hatékonyan elősegíteni a büntetés nevelő célját, hanem épp ellenkezőleg, erősíti az elítéltben a tudatot, hogy tisztességes munkából nem lehet megélni.<sup>52</sup> A munkáltatói oldalon pedig aránytalan előnyöket eredményez.

A munkaviszony tartalma témakörben végül, de nem utolsó sorban említést kell tennünk a *munkaviszonnal összefüggő kártérítési kérdésekről*. Ezen kérdést egyrészt a munkavállaló által a munkáltatónak, munkaviszonnal összefüggésben okozott károk tekintetében, másrészt pedig a munkáltatónak, e minő-

<sup>47</sup> Jelenleg (2005-re) 57.000,- forint a 327/2004. Kor. rend 2. §

<sup>48</sup> Ennek megfelelően 2005. október 5-én történő kifizetés esetén az alaplunkadíj megegyezik a 2004. január 1-i, 53.000,-forintos minimálbér egy harmadával, azaz 17.667,- forint.

<sup>49</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a 125. §

<sup>50</sup> 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a 126. § (1.) bek.

<sup>51</sup> Uo. 128. §

<sup>52</sup> Vö. Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon...* 88. o.



ségében, a munkaviszonnyal összefüggésben az elítélt munkavállalónak okozott károk vonatkozásában vizsgáljuk. Nem tartoznak tehát ide az elítélt által a bv. intézetnek, illetőleg fogva tartott társainak okozott károk megtérítése. A munkaviszonnyal összefüggő munkáltató, munkavállalói kárigényekre a munkajog általános elvei szerint kell megoldást találni, míg az egyéb károk tekintetében a polgári jog általános szabályai az irányadók.<sup>53</sup>

A munkáltató kárfelelőssége fokozott az Mt. szabályai szerint. Főszabály szerint a munkáltató vétkességére való tekintet nélkül felel minden olyan kárért, amely a munkavállalót a munkaviszonyával összefüggésben szenvedett el. Mentésülni csak akkor tud, ha bizonyítja, hogy a kár működési körén kívül eső, elháríthatatlan ok miatt, vagy kizárólag a munkavállaló elháríthatatlan magatartása miatt következett be. A munkáltató a kártérítés során a munkavállaló elmaradt jövedelmét, dologi kárát és indokolt költségét téríti meg.<sup>54</sup>

A munkavállaló munkaviszonyából eredő kötelezettségének vétkes megszégésével okozott kárért felelősséggel tartozik.<sup>55</sup> Gondatlanság esetén – főszabály szerint – egyhavi átlagkeresetének 50%-ig terjedhet. A szándékosan okozott kárt teljes mértékben meg kell téríteni. Vétkességre tekintet nélkül a teljes kárért felel a munkavállaló, ha a megőrzésre átadott dolgokban, pénz és értéktárgyakban hiány keletkezik, valamint leltárihiány lép fel.<sup>56</sup> A munkavállaló csak abban az esetben mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem teljesítette.

### 3.5. A munkaviszony megszűnése és megszüntetése

A munkaviszony megszűnése és megszüntetésének rendszere azt fejezi ki, hogy az adott jogviszony milyen esetekben, milyen módon érhet, ér véget. Az elítélt munkavállalók munkaviszonya esetében a munkajog általános elvei szerint lehet a jogviszonyt megszüntetni. Különbséget kell tennünk a munkaviszony megszűnése és megszüntetése között. A megszűnés esetében a jogviszony a felek akaratától függetlenül megszűnik, míg a megszüntetéshez a felek egyikének, vagy mindegyikének erre irányuló jognyilatkozata szükséges.<sup>57</sup>

A munkaviszony megszűnik:

<sup>53</sup> 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtásról 34-35. §§

<sup>54</sup> Ld.: bővebben: Gecse Istvánné (szerk.): *Jogi ismeretek...* 197-200. o.

<sup>55</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 166. §

<sup>56</sup> Ld. bővebben: Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog...* 340-344. o.

<sup>57</sup> Bővebben ld.: *uo.* 354-419. o.

- a munkavállaló halálával,
- a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével,
- a határozott idő lejártával,
- ha a munkáltató munkáltatói jogutódlás folytán a jogutód munkáltató közalkalmazotti, vagy a köztisztviselői törvény hatálya alá kerül.<sup>58</sup>

A munkaviszony megszüntethető:

- a munkáltató és a munkavállaló közös megegyezésével;
- rendes felmondással;
- rendkívüli felmondással;
- azonnali hatállyal a próbaidő alatt;
- A határozott időre szóló munkaviszony csak közös megegyezéssel vagy rendkívüli felmondással, illetőleg próbaidő kikötése esetén azonnali hatállyal szüntethető meg. A munkáltató az előzőektől eltérően is megszüntetheti a határozott időre alkalmazott munkavállaló munkaviszonyát, a munkavállaló azonban egyévi, ha a határozott időből még hátralévő idő egy évnél rövidebb, a hátralévő időre jutó átlagkeresete megilleti.<sup>59</sup>

#### 4. ÖSSZEZÉS

A tanulmány során áttekintésre került, hogy a szabadságvesztés büntetés során az elítéltek milyen szabályok szerint végeznek munkatevékenységet. Mindenek előtt áttekintésre került a büntetés-végrehajtás, illetőleg a szabadságvesztés végrehajtás célja é általános szabályai, elvei. A tisztánlátás érdekében, összehasonlító elemzés módszerével bemutatásra került az elítélt munkavállalók munkajogi helyzete a vonatkozó jogszabályok tükrében.

Az elítéltek munkajogi alapjogai érvényesülnek a Magyar Köztársaságban, de több tekintetben ésszerű korlátozás alá esnek. Megállapítást nyert, hogy az elítéltek munkáltatása alapjaiban megfelel az általános munkajogi elveknek, azonban érvényesülnek a büntetés-végrehajtás sajátosságai. Ennek következtében fokozottabban érvényesülnek a munkáltatás során oktató, nevelő célzatok, s maga a munkáltatás nem az elítélt szabad elhatározásán alapszik, hanem ezen eszközzel a büntetés célját igyekeznek elérni.

Arra is fény derült a vizsgálódások során, hogy a hatályos szabályok a szabadságvesztésre ítélt munkáltatásával „csak” az elítélt nevelését kívánják elérni és nem célja a foglalkoztatásnak, hogy az elítélttel „helyrehozzassák” az általa okozott károkat, a kárt elszenvedő személy, vagy közösség tekintetében.

<sup>58</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka törvénykönyvéről 86. §

<sup>59</sup> Uo. 87. §, 88. §

Sajnálatos módon nem, vagy nem megfelelően érvényesülnek a modern restoratív büntetés jegyei.

A szerző véleménye szerint a restoratív büntetés lehetőségét a szabadságvesztés büntetést töltő elítéltek vonatkozásában is érvényre kellene juttatni, hiszen a sérelmet elszenvedő társadalom is „visszakaphatna valamit” az elszenvedettekből és maga az elkövető is „többet tanulhatna” az esetből. Álláspontom szerint az elítéltek munkáltatása igen fontos része a büntetés-végrehajtásnak, de volna arra lehetőség, hogy az elítélt munkáltatása ne teljes munkaidőben, hanem részmunkaidős foglalkoztatás keretében valósuljon meg, és a fennmaradó időben megvalósítható lenne a teljes mértékben ingyenes, kárjótételként végzendő közösségi munka. Mindazonáltal célként fogalmazható meg az elítéltek által végzett munka díjazásának reformja, hiszen ekképp az elítélt által végzett munka is méltó módon honorálható lenne. Bár a hatályos szabályoknak figyelemre méltók az elítélt oktatását, nevelését, szakképzését előmozdító rendelkezései, de véleményem szerint ezeken is javítani lehetne, és elérhető volna, hogy az intézetekből kikerülő elítéltek úgy kerülnek vissza a civil társadalomba, hogy tényleges, hasznos, felhasználható tudással rendelkeznek, melyek a munkaerőpiacon komoly versenyelőnyt biztosítana számukra. Ekképp, a munka világában elhelyezkedve nagyobb eséllyel indulhatnának a bűnözésmentes civil életben.

Az áhított fenti célok megvalósításához az állami szerepvállalás elkerülhetetlen. A Magyar Köztársaság mind anyagi javakat, mind emberi erőforrásokat kellene biztosítson a célok megvalósításához. Szükség volna a pártfogói szolgálat további megerősítésére, hogy szakértői hálózatával minél több elkövetőt segítsenek a bűnmentes társadalmi reintegráció során. Meg kellene valósítani a civil társadalom és a büntetés-végrehajtás kapcsolatát, hogy a helyi közösségek fogadni tudjanak sérelmet orvosolni akaró elkövetőket. Szükség volna továbbá az elítéltek ösztönzése is, hogy amennyiben részt vállalnak a sértett személy, közösség kártalanításában, a kiszabott büntetés végrehajtása során kedvezményekben részesülnek.

A büntetés-végrehajtási jog fejlesztése, modernizálása során jelentős mérföldkő lesz a közeljövőben elfogandó új Büntetés-végrehajtási Kódex, amely megteszi a legelső kezdeti lépéseket a XXI. századi büntetés-végrehajtás megvalósítása érdekében, bár tudva levő, hogy a társadalmi felfogás megváltoztatása nem megy egyik napról a másikra. A szerző mégis bizakodását fejezi ki, hogy immáron az Európai Unió teljes jogú tagjaként, a fokozottabb belügyi együttműködés kötelezettjeként, hazánk mihamarabb teret enged a modern büntető, büntető-eljárásjogi és büntetés-végrehajtási elveknek, irányzatoknak.

## Irodalomjegyzék

- Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka és közszolgálati jog*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002.
- Gecse Istvánné (szerk.): *Jogi ismeretek II*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2003.
- Tóth Hilda – Prugberger Tamás: A munkaidő és pihenőidő szabályainak érvényesülése a gyakorlatban. *Valóság*, (2001) 1, 22-37. o.
- Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Kádár András Kristóf – Kőszeg Ferenc (szerk.): *Kettős mérce – Börtönügy Magyarországon*. Magyar Helsinki bizottság, Budapest, 2002.
- Belovics Ervin – Lajtár Ferenc – Pacsek József – Vókó György: *A büntetés-végrehajtási jog magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2001.
- Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog*. Rejtjel, Budapest, 2003.
- Horváth Tibor (szerk.): *Büntetés-végrehajtási jog (A szabadságelvonással járó jogkövetkezmények végrehajtása)*. Rejtjel Kiadó – Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1999.
- Lőrincz József: *A fiatalok büntetés-végrehajtása*. Citoyen, Budapest, 1998.
- Vókó György: *A magyar büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 1999.
- Lőrincz József – Nagy Ferenc: *Börtönügy Magyarországon*. BVOP, Budapest, 1997.

## Summary

*The paper gives an overview on regulations on working activities permitted for convicts when spending their punishment including the execution of punishment, and the aim, general rules and principles of the execution of imprisonment.*

*In the light of the concerning legal rules of labour code, we will use the method of comparative analysis in order to instantiate the legal situation of convicts.*

*The fundamental rights of convicts are insured in the Republic of Hungary, rationally constrained in some respects, however.*

*We established that fundamental principles of employing convicts correspond to the general principles of labour law; specialities of the execution of punishment are observable as well.*

*Consequently, instructive and educational designs are applied to a greater extent and the employment is not based on the own the convict's own decision but is designed to serve punishment purposes.*

*Furthermore, the paper states that the employment of the imprisoned serves only their education. The forthcoming Punishment Execution Code will be a significant milestone in the improvement and modernisation of punishment-execution law.*

## **MEGJEGYZÉSEK A MAGYAR CSÓDTÖRVÉNYBEN A FIZETÉSKÉPTELENSÉGI ELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ 1346/2000/EK TANÁCSI RENDELET HATÁSÁRA BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOKRÓL**

NAGY ADRIENN\*

### **1. Az európai fizetesképtelenségi eljárás kialakulása**

A fizetesképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet<sup>1</sup> 2002. május 31-ei hatályba lépése számos Európai Unió tagállamban szükségessé tette a fizetesképtelenséggel kapcsolatos joganyag revízióját. Ebből kifolyólag Magyarországon is módosításra került a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XL. törvény (továbbiakban: Csődtörvény). Ezek a korrigálások tulajdonképpen technikai jellegű kiegészítései kívántak lenni a magyar hatályos jognak, céljuk az uniós normának a magyar jogrendszerben történő maradéktalan érvényesülésének biztosítása volt. Mielőtt rátérnék e módosítások részletes elemzésére, elengedhetetlennek tartom néhány szó erejéig felvázolni azt a folyamatot, amely végül is a Tanács 1346/2000/EK rendeletének megalkotását eredményezte.

Az 1346/2000/EK tanácsi rendelet annak a folyamatnak az eredménye, amely az 1960-as években indult útjára az akkori EGK tagállamok között. Az Európai Gazdasági Közösséget 1958-ban megalapító Római Szerződés 220. Cikke a tagállamok kötelezettségévé tette olyan intézkedések megtételét, melyek egyszerűsítienék a bírósági és választottbírósági határozatok kölcsönös elismerésének és végrehajtásának feltételeit.

A Római Szerződés által tételezett kötelezettség végrehajtása érdekében egymással párhuzamosan két „ikerproject”<sup>2</sup> vette kezdetét, melyek első látványos eredménye az EK égisze alatt látott napvilágot 1968-ban (Brüsszeli

---

\* DR. NAGY ADRIENN

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Eljárásjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Megjelent: HL L-160 (2000. 06. 30.) A rendelet 47. cikke tartalmazza az időbeli hatállyal kapcsolatos rendelkezéseket. A rendeletet valamennyi szerződő államban alkalmazni kell, Dánia kivételével. Dánia és a többi tagállam viszonylatában valószínűleg egy egyezmény keretében fogják rendezni a határokon átvélő fizetesképtelenségi eljárásokkal kapcsolatos szabályanyagot.

<sup>2</sup> Ian F Fletcher: A culling of sacred cows – the impact of the EC insolvency regulation on English conflict of laws. In: James Fawcett: *Reform and development of private international law*. Oxford University Press, Oxford, 2002, 169. o.

Egyezmény)<sup>3</sup> a bírósági joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról polgári és kereskedelmi ügyekben, amely elvileg hatókörébe vonhatta volna a fizetési képességi eljárással kapcsolatos joghatósági kérdéseket, valamint a bírói határozatok elismerésének és végrehajtásának problémáját is. A Konvenció 1. cikk 2. pontja azonban kizárja az egyezmény alkalmazását a felszámolási, a csőd- és hasonló eljárásokban.

A Brüsszeli Egyezmény direkt joghatósági szabályaival az európai államok megvetették egy európai polgári eljárásjog alapjait, ezért – Kengyel Miklóst idézve – méltán nevezhetjük az egyezményt az európai polgári eljárásjog legfontosabb kiinduló forrásának.<sup>4</sup> Sőt húsz évvel később megszületett ezen egyezmény „ikertestvére”, a Luganoi Egyezmény ugyanebben a tárgykörben, az EK és az EFTA tagállamok között, így az egységesített joghatósági és végrehajtási szabályok már egy kibővített európai térben kerülnek alkalmazásra.

A Brüsszeli Egyezmény utáni legfontosabb dátum: 1999. május 1., az Amszterdami Szerződés (1997) hatályba lépése. Míg a Római Szerződés 100. Cikke egy általános jogharmonizációs kötelezettséget<sup>5</sup> fogalmaz meg a közös piac működésének biztosítása érdekében, az Amszterdami Szerződés ennél jóval tovább megy, amikor megfogalmazza az „európai igazságszolgáltatási térség” (European judicial area in civil matters) fogalmát, amely már önmagában feltételezi a nemzeti jogszabályok közelítésének szükségességét. Továbbá az Amszterdami Szerződésben az Európai Unió célul tűzte ki a szabadság, biztonság és igazságosság térségének (area of freedom, security and justice) kialakítását, különösen nagy hangsúlyt fektetve a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködésre (judicial cooperation in civil matters).<sup>6</sup>

Az Európai Unióban e jogterületen zajló jogegységesítési folyamat eredményeként számos tanácsi rendelet látott napvilágot. Ezek közül emelném ki a 44/2001/EK tanácsi rendeletet, amely a fent vázolt Brüsszeli Egyezményt váltotta fel, lényegében szó szerint átvéve az Egyezmény rendelkezéseit. Továbbá fontosnak tartom kihangsúlyozni azt is, hogy az Európai Unió Bírósága által, a Brüsszeli Egyezmény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban, előzetes döntésho-

<sup>3</sup> A Brüsszeli Egyezményt később többször módosították, többek között alkalmazási körét is bővítették, és 1973. februárjában lépett hatályba. Jelenleg e tárgykörben a 44/2001/EK tanácsi rendelet hatályosul a szerződő államok viszonylatában – Dánia kivételével.

<sup>4</sup> Kengyel Miklós: Az európai polgári eljárásjog és a magyar jogfejlődés. *Jogtudományi Közlöny*, (1992) 4, 166. o.

<sup>5</sup> „A Tanács (...) egyhangúsággal irányelveket bocsát ki a tagállamok azon törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási aktusainak közelítésére, amelyek közvetlenül hatással vannak a közös piac létrehozására vagy működésére.” (Az Európai Integráció Alapszerződésai. /Szerk.: Fazekas Judit/ Budapest, 88. o.

<sup>6</sup> Wopera Zsuzsa: Polgári eljárásjog – útban a jogegységesítés felé? In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *50 éves a Polgári Perrendtartás*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2003, 132-133. o.

zatali eljárás keretében kifejtésre került bírói gyakorlat kontinuitása is érintetlen maradt, elősegítve ezzel a rendelet alkalmazását az egyes tagállamokban.

A nemzetközi fizetésképtelenségi jog e folyamattal párhuzamosan, de mint láthatjuk valamelyest elkülönítve fejlődött. E körülményt általánosságban a jogterület komplexitásával indokolják. Az egységesítést azonban mindenképpen szükségesnek tartották, felismerve, hogy a közös piac megteremtéséhez és hatékony működtetéséhez a fizetésképtelenségi jog egységes európai szabályozása jelentős segítséget nyújthatna. A felismerés következtében az 1960-as évektől kezdve mind a tagállamok, mind az EK szervei szintjén intenzív előkészítő munkálatok indultak. A fizetésképtelenség körében az első egyezmény-tervezet 1970-re készült el, melyet az új tagállamok felvétele miatt nem fogadtak el. A tervezet átdolgozásával született meg 1980-ban a második javaslat, de ezzel együtt úgy tűnt, hogy a jogegységesítési folyamatot megakadályozza a tagállamok ellenállása, 1990-ig ugyanis semmilyen előrelépés nem történt. Végül az 1990-ben létrehozott ad hoc bizottság 1992-ben terjesztett elő az EK Tanácsánál egy tervezetet a nemzetközi fizetésképtelenségi joggal kapcsolatban.<sup>7</sup>

A Tervezet nem kívánta szabályozása alá vonni a fizetésképtelenségi jogot a maga teljességében. A Preambulum világosan kifejtette, hogy nem a Római Szerződés 100. Cikkére, az idevágó jogterületek teljes harmonizációjára alapozva készült, hanem a fent már említett 220. Cikket kell kiindulópontnak tekinteni. Ebből következik, hogy a Tervezet elsősorban a fizetésképtelenségi joggal kapcsolatos kollíziós jogi problémákat kívánta rendezni, emellett azonban számos eljárásjogi kérdést és anyagi jogi problémát is hatókörébe vont.<sup>8</sup>

A fizetésképtelenség tárgykörében született egyezmény ebben a formában soha nem lépett hatályba, bár az Európai Unió Tanácsában egy 1999-es kezdeményezés tulajdonképpen megmentette főbb rendelkezéseit. Ez a megmozdulás a tervezet végső verzióját (1995) konvertálta át rendelet formájába, sértetlenül fenntartva annak lényeges előírásait.<sup>9</sup> Ez a magyarázata például annak is, hogy a rendelet értelmezésénél támaszkodhatunk az 1995-ös Fizetésképtelenségi Egyezményhez készített magyarázó jelentésre, a Virgos – Schmit Jelentés<sup>10</sup> szövegére.

Mielőtt rátérnék a magyar Csődtörvény rendelkezéseinek ismertetésére, indokoltnak tartom néhány mondat erejéig felvázolni azt az Európai Unióban egzisztáló jogi környezetet, amelyben e rendelet hatályosul. Annak ellenére,

<sup>7</sup> Darázs Lénárd: Törekvések az európai fizetésképtelenségi jog egységesítésére. *Magyar Jog*, (1993) 9, 549. o.

<sup>8</sup> *Uo.* 550. o.

<sup>9</sup> Ian F Fletcher: A culling of sacred cows... 169. o.

<sup>10</sup> Jelentés a Fizetésképtelenségi Eljárásokról szóló Egyezményhez; készítette professzor M. Virgos és ME Schmit (a továbbiakban: Virgos – Schmit Jelentés)

hogy a jogharmonizáció elsődleges eszköze az irányelveket tekinthetjük, azzal, hogy a polgári ügyekben való együttműködés átkerült az Unió harmadik pilléréből az elsőbe, a jogegységesítés a legtöbb eljárás-típus vonatkozásában rendelettel valósul meg. Mindebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Európai Unió szervei nem kívánják megadni a tagállamok jogalkotó szerveinek azt a szabadságot, hogy maguk határozzák meg a jogi szabályozás részleteit, például egy irányelvben meghatározott célok alapján, és keretein belül; hanem kötelező jogi norma rendezi egységesen a részletszabályokat is.

A rendeletek az Európai Közösséget alapító Szerződés (továbbiakban: EK-Szerződés) teremtményei, így alapvető jellemzőit is az EK-Szerződés rögzíti. A 249. cikk értelmében a rendeletek három alapvető tulajdonsággal kell hogy rendelkezzenek:

- a rendeletek általános hatállyal bírnak;
- teljes egészében kötelezőek;
- és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandók.

A 253. cikk mindehhez még hozzáteszi: a rendeleteknek indokolást kell tartalmazniuk, és utalniuk kell minden olyan javaslatra vagy véleményre, amelyet a Szerződés értelmében be kell szerezni. A 254. cikk pedig a rendeleteknek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételi kötelezettségét nevesíti.

A rendelet, mint közösségi jogi konstrukció jellemző három alapvonása közül a közvetlen alkalmazhatóság kritériuma igényel bővebb magyarázatot. E doktrína általánosságban azt fejezi ki, hogy egy rendelet automatikus joghatással bír valamennyi tagállamban a hatályba lépésétől kezdve anélkül, hogy a tagállam átültetné e rendelkezéseket saját jogrendszerébe nemzeti jogalkotása révén. Vagy más megközelítésben: ha egy rendelkezés közvetlenül hatályos, akkor annak végső címzettjei, vagyis azok a személyek, akik számára a szabály jogot akar biztosítani, ezzel oly módon élhetnek, hogy közvetlenül magára a közösségi normára alapíthatják a jogot (közvetlenül „hivatkozhatnak rá”).<sup>11</sup>

A rendeletek közvetlen alkalmazhatóságának több vetülete létezik. Az egyik az, miszerint a tagállamokat az a negatív kötelezettség terheli, hogy ne alkossanak olyan nemzeti jogszabályokat, amelyek szándéka egy rendelet hatályba léptetése, hacsak ilyen intézkedés kifejezetten nem kívánatos. Ellenkező esetben a tagállami jogalkotással egy főleges akadályt gördítenének a rendelet alkalmazása elé, és a nemzeti jogszabályok ellentétesek volnának a rendelet közvetlen alkalmazhatóságával és az egységes alkalmazás követelményé-

<sup>11</sup> Wallacher Lajos: Az európai közösségi jog alkalmazásának sajátosságai. In: Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos (szerk.): *Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006, 485. o.



vel is. Ezt a tételt rögzítette az Európai Bíróság a Fratelli Variola SpA. kontra Amministrazione Italiana delle Finanze ügy<sup>12</sup> kapcsán hozott ítéletében.

Átültető jellegű nemzeti jogalkotás két esetben lehet indokolt. Bizonyos rendeletek előírják, hogy a tagállamok tegyenek intézkedéseket a közösségi jogi norma alkalmazhatósága érdekében. A második esetkör az, amikor a tagállamok nemzeti jogszabályai olyan részletszabályokat tartalmaznak, amelyek szükségessé ahhoz, hogy a rendelet teljes egészében kifejtse joghatását az adott tagállam nemzeti jogrendszerében. Ezek a technikai jellegű pontosítások természetesen nem ellentétesek a közvetlen alkalmazhatóság követelményével.<sup>13</sup>

A Csődtörvényben bekövetkezett módosítások is technikai jellegű korrigációknak tekinthetők, amelyek elsődleges célja tehát az, hogy a Tanács 1346/2000/EK rendeletének szabályai maradéktalanul érvényesülhessenek a magyar fizetésképtelenségi eljárásokban. Mindebből természetesen az is következik, hogy a Csődtörvény kapcsolódó rendelkezései csak a Fizetésképtelenségi Rendelet szabályaival együttesen értelmezve nyerik el sajátos jelentésüket.

## **2. A gazdálkodó szervezet fogalma**

A magyar Csődtörvény személyi hatálya a 2. § (1) bekezdése értelmében a gazdálkodó szervezetekre és ezek hitelezőire terjed ki. Az uniós rendelkezések nyomán a 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott gazdálkodó szervezet fogalmát korrigálták. Az új szabály értelmében gazdálkodó szervezetnek minősül az Európai Unió más tagállamában bejegyzett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, amely ellen a Tanács fizetésképtelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján főljárás vagy területi fizetésképtelenségi eljárás indítható. E módosítás hiányosságaira a Fizetésképtelenségi Rendelet személyi hatállyal kapcsolatos rendelkezésein keresztül vizsgálhatunk rá. A Rendelethez fűzött Preambulum (9) pontja kimondja, hogy e Rendeletet az összes fizetésképtelenségi eljárásra alkalmazni kell, függetlenül attól, hogy az adós természetes vagy jogi személy, kereskedő vagy magánszemély.

A magyar Csődtörvény személyi hatálya azonban csak a gazdálkodó szervezetekre és ezek hitelezőire terjed ki. A gazdálkodó szervezet fogalmából viszont az következik, hogy Magyarországon a törvény személyi hatálya nem terjed ki a természetes személy adósokra. Amennyiben tehát egy magánszemély ellen kívánna valaki fizetésképtelenségi eljárást indítani Magyarországon, bár a

<sup>12</sup> Fratelli Variola SpA. kontra Amministrazione Italiana delle Finanze C-34/73. számú ügyben 1973. október 10-én hozott ítélet (EBHT 1973, 981. o.)

<sup>13</sup> Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: *The EC Regulation on Insolvency Proceedings: a Commentary and Annotated Guide*. Oxford University Press, Oxford, 2002, 19. o.

fő érdekeltségei – lakóhelye, vagyona, befektetései – Magyarországon vannak, az erre irányuló kérelmet a magyar bíróság elutasítaná. Ebben az esetben a felelősségre vonás egyetlen eszköze az lehet, ha más tagállamban, ahol erre a nemzeti jog alapján jogi lehetőség van, és az adós ott telephellyel rendelkezik, területi eljárást kezdeményeznek.<sup>14</sup>

Érdekes ezzel kapcsolatban felvázolni az angol nemzeti jog megoldását, hiszen az Egyesült Királyságban lehetőség van arra, hogy a természetes személy adóssal szemben fizetéseképtelenségi eljárást foganatosítsanak, és a Rendelet tárgyi hatálya természetesen ilyen eljárásokra is kiterjed. A Rendelethez fűzött A. melléklet alapján az Egyesült Királyságban természetes személy adóssal szemben akár csődeljárás, akár felszámolási eljárás is kezdeményezhető.

A tagállamok nemzeti jogának diverzitása az adós személyének meghatározásával kapcsolatban problémákat vet fel, különösen a természetes személy adósok esetén, ők ugyanis mobilitásuk révén könnyen mozoghatnak az egyes tagállamok között. Így a természetes személy adósnak lehetősége van arra, hogy elmeneküljön a fizetéseképtelenség jogkövetkezmenyei elől, mégpedig azáltal, hogy egy ideig gazdasági tevékenységet folytat egy tagállamban – például Angliában –, majd ezt követően áthelyezi gazdasági tevékenységét és vagyontárgyait egy másik olyan tagállamba, amelynek nemzeti joga alapján nincs lehetőség a természetes személy adóssal szembeni fizetéseképtelenségi eljárás lefolytatására – például átköltözik Magyarországra. A természetes személy gazdasági tevékenysége ily módon nem számolható fel abban a tagállamban, ahol korábban gazdasági tevékenységet folytatott, és ez lehetőséget teremt a tőke és a szolgáltatás szabad áramlásával történő visszaélésre.<sup>15</sup>

A magyar jogalkotásban is többször felvetődött már az egyéni csőd jogintézményének bevezetési lehetősége, mindezidáig azonban a kísérletek nem vezettek kézzel fogható eredményhez. Az uniós jogalkotás tükrében azonban kijelenthető, hogy a természetes személyek elleni fizetéseképtelenségi eljárások bevezetése a magyar jogba mindenféleképpen indokolt volna.

### 3. A joghatósági összeütközések feloldása

A Fizetéseképtelenségi Rendelet 3. cikke sajátosan rendezi az esetleges joghatósági összeütközések kérdését. Mi történik akkor, ha két tagállam bírósága is megindítja a főeljárást ugyanazon adóssal szemben? Ez az eset könnyen előfordulhat, hiszen a különböző tagállamokban működő bíróságok nem tudnak arról, hogy a másik bíróság előtt milyen eljárás van folyamatban, és ebben a kérdésben

<sup>14</sup> Csöke Andrea: A határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások néhány problémája. *Gazdaság és Jog*, (2003) 11, 20. o.

<sup>15</sup> Ian F Fletcher: A culling of sacred cows... 178-180. o.

az egyes nemzeti bíróságok elsősorban a felek jóhiszemű eljárásból fakadó tájékoztatására vannak utalva.<sup>16</sup>

A megoldás kialakításánál tekintettel kell lenni a Preambulum (22) pontjában írtakra is, nevezetesen a tagállamok bíróságai által hozott határozatok elismerésének a kölcsönös bizalom elvén kell alapulnia. E szabály konkretizálása a Rendelet 3. cikk (3) bekezdése, amely kijelenti, hogy amennyiben a főeljárást egyszer már megindították valamely EU tagállamban, akkor minden ezt követően indított fizetésképtelenségi eljárást másodlagos eljárásnak kell tekinteni.

A joghatósági összeütközés kapcsán a magyar Csődtörvény újdonsült szabályai a következők. A 6. § (2) bekezdése mindenekelőtt azt rögzíti, hogy a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességgel rendelkezik a főeljárás vagy a területi eljárás lefolytatására az olyan gazdálkodó szervezet adóssal szemben, amelyet az Európai Unió más tagállamában jegyeztek be. E szabály beiktatásának indoka valószínűleg a megfelelő szakértelem biztosítása volt. Majd a 25. § (1) bekezdés e) pontja rendezi a joghatósági összeütközés esetén követendő eljárást: a bíróság a felszámolási eljárás iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az adós ellen más tagállamban már fizetésképtelenségi főeljárás indult, és a kérelem szintén főeljárás megindítására irányul. E paragrafus (2) bekezdése tovább megy amikor kimondja, hogy abban az esetben, amikor hazánkban főeljárást indítanak egy adóssal szemben, és az eljárás megindítását követően derül fény arra, hogy más tagállamban ugyanezen adóssal szemben korábban már megindították a főeljárást, akkor a magyar bíróság a saját főeljárását területi eljárássá alakítja, feltéve hogy az adós rendelkezik Magyarországon telephellyel. Amennyiben ugyanis nincs telephelye hazánkban, a (3) bekezdés értelmében a bíróság az eljárást megszünteti, és erről tájékoztatja a főeljárást megindító külföldi bíróságot. A megszüntetést megelőzően beállt joghatóságok, így különösen a felszámoló által kötött jogügyletek alapján fennálló jogok és kötelezettségek azonban fennmaradnak, abban az esetben is, ha azok az Európai Unió más tagállamában folyamatban lévő eljárás joghatásaival ellentétesek.

A magyar törvény joghatósági összeütközés feloldásával kapcsolatos módosításai maximálisan előmozdítják a Fizetésképtelenségi Rendelet alkalmazhatóságát. Egyetlen hiányaként az említhető, hogy csak a pozitív joghatósági összeütközés problémáját rendezi, a negatív joghatósági összeütközésről nem szól.

---

<sup>16</sup> Csöke Andrea: A határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárások néhány problémája... 19. o.

#### 4. Határozatok közzététele

A határozatok közzététele nem szükségszerű eleme, és nem is feltétele egy fizetésképtelenségi eljárás elismerésének. Mégis szükség volt a közzétételre vonatkozó legalapvetőbb szabályoknak a Fizetésképtelenségi Rendeletben történő lefektetésére, hiszen ezáltal biztosított az adós vagyona vagy üzleti tevékenysége szerinti tagállamokban a kereskedelem biztonsága. E tagállamokban ugyanis fel kell hívni a hitelezők és a jövőbeli partnerek figyelmét az adós jogi helyzetére.<sup>17</sup>

A Rendelet 21. cikkének (1) bekezdése értelmében a felszámoló döntésétől függ, hogy kívánja-e közzétenni az eljárás megindításáról szóló határozatot, illetve a saját kijelöléséről szóló határozatot más tagállamokban. A felszámolónak e döntés meghozatala során mérlegelnie kell az összes körülményt (például az adósnak vannak-e ismeretlen hitelezői), illetve figyelembe kell vennie a kereskedelmi biztonság követelményét is (például a telephely tovább működik egy másik tagállamban, ahol informálni kell a jövőbeli hitelezőket).<sup>18</sup> A 21. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azok a tagállamok, amelyben az adós telephellyel rendelkezik, kötelezővé is tehetik e közzétételt. Ennek kapcsán a Rendelet a közleménynek csak a minimális tartalmi elemeit határozza meg: a felszámoló adatai, az eljárás főeljárás vagy területi eljárás.

Sajnálatos, hogy nem került felállításra egy egységes uniós fizetésképtelenségi nyilvántartási rendszer, hiszen sokkal célravezetőbb lett volna, és a kereskedelem biztonságát is jobban biztosította volna. A Rendelet által lefektetett közzétételi szabályok ebben a formában csak akkor alkalmazhatók, ha részletszabályait az egyes nemzeti jogok kidolgozzák. A magyar Csődtörvény 6/B. §-a ennek megfelelően tartalmazza a következőket: a más tagállamban kijelölt felszámoló a magyar bíróságtól kérheti, hogy rendelje el a fizetésképtelenségi eljárást megindító határozat, illetve a felszámolót kijelölő határozat lényeges tartalmának közzétételét a Céglépcsőben. Majd e § (2) bekezdése részletesen felsorolja azokat az adatokat, amelyet a közleménynek tartalmaznia kell. A közzététel iránti kérelemhez csatolni kell annak hiteles magyar fordítását is, valamint mellékelni kell a közzétételi költségterítés megfizetésének igazolását.

A magyar jogalkotás továbbá élt a 21. cikk (2) bekezdésében biztosított lehetőséggel, és kötelezően elrendeli az említett határozatok közzétételét akkor, ha az adós Magyarországon telephellyel rendelkezik. Majd ennek elmulasztásához jogkövetkezményt is fűz: a felszámoló felel e kötelezettség elmulasztásával okozott károkért.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Virgos – Schmit Jelentés 177. pont

<sup>18</sup> Virgos – Schmit Jelentés 179. pont

<sup>19</sup> Csődtörvény 6/B. § (4) bekezdése

Az mindenesetre megállapítható, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat közzétételéből a felszámolónak sok előnye származhat. Egyrészt a Rendelet 24. cikkének (2) bekezdése alapján a közzétételt követően arról a személyről, aki egy kötelezettség alapján az adósnak teljesít a felszámoló helyett, az ellenkező bizonyításáig azt kell vélelmezni, hogy tudott az eljárás megindításáról. Így a 24. cikk (1) bekezdése alapján nem lehet úgy tekinteni, mint aki szabadtul a kötelem alól. Továbbá kívánatos a közzététel abból a szempontból is, hogy védelmet biztosíthasson a helyi hitelezőknek, nehogy a 20. cikk (1) bekezdése alapján visszatérítési kötelezettség keletkezzen.<sup>20</sup> E területen a magyar jogalkotók a lehető legjobb értelemben módosították Csődtörvényünket.

## 5. A közhitelű nyilvántartásba vétel

A Fizetésképtelenségi Rendelet 22. cikke a 21. cikk megfelelő változata, ez esetben azonban a határozatokat a közhitelű nyilvántartásokba kell bejegyezni. E szabály kialakításának indoka ismételten az, hogy ezek a nyilvántartások jelentős szerepet játszanak a kereskedelem biztonságában. Azok a harmadik személyek, akik ezen közhitelű nyilvántartásban bízva jóhiszeműen jártak el, valamennyi tagállam nemzeti joga alapján védelemben részesülnek.<sup>21</sup>

A 22. cikkben a Rendelet már csak a főeljárás megindításáról szóló határozat nyilvántartásba vételéről szól, nem említi sem a területi eljárásokat, sem pedig a felszámoló kijelöléséről szóló határozatot. Ez esetben a területi eljárások mellőzésének oka az, hogy ezen eljárások csak az eljárás megindításának helye szerinti tagállamban található vagyontárgyakra korlátozódnak, és ezért más tagállamban nem fejtenek ki hatást.<sup>22</sup>

Akárcsak a 21. cikk esetén, a felszámoló most is kérheti a főeljárás megindításáról szóló határozat közzétételét más tagállam ingatlan-nyilvántartásában, kereskedelmi nyilvántartásában vagy más közhitelű nyilvántartásában. Sőt a tagállamok kötelező jelleggel is előírhatják ezt.

Ahhoz, hogy a 22. cikk szabályai a gyakorlatban is alkalmazhatók legyenek, itt is szükség volt az egyes tagállamok nemzeti jogán keresztül a pontosításra. Ezzel kapcsolatban a magyar Csődtörvény a következő rendelkezéseket iktatta be: amennyiben az adósnak, akivel szemben más tagállamban főeljárást kezdeményeztek, Magyarországon ingatlan vagyona vagy egyéb, közhitelű nyilvántartásba bejegyzett vagyona vagy telephelye van, a főeljárás felszámolója

<sup>20</sup> Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: *The EC Regulation on Insolvency Proceedings...* 205. o.

<sup>21</sup> Virgos – Schmit Jelentés 182. pont

<sup>22</sup> Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: *The EC Regulation on Insolvency Proceedings...* 206. o.

köteles kérni, hogy a magyar bíróság rendelje el a főeljárást megindító határozat bejegyzését az ingatlan-nyilvántartásba, vagy más közhitelű nyilvántartásba.<sup>23</sup>

Továbbá a magyar Csődtörvény előírja, hogy a Rendelet 21. és 22. cikkének alkalmazása során a külföldi felszámolónak kérelmét a Fővárosi Bírósághoz kell benyújtania, amely nemperes eljárás keretében 30 napon belül dönt a kérelem tárgyában. A bíróság végzésével szemben jogorvoslatnak helye nincs.<sup>24</sup>

Ezen új paragrafusok beiktatásának az volt a célja, hogy könnyítsen a külföldi felszámoló helyzetén azáltal, hogy csak egyetlen fórummal kell kapcsolatot tartani, és nem kell keresgélni a megfelelő nyilvántartásokat. A magyar szabályok azt azonban nem zárhatják ki, hogy a külföldi felszámoló közvetlenül a nyilvántartó hatóságokhoz forduljon. Ha a külföldi felszámoló él e lehetőséggel, a nyilvántartást vezető hatóságok kérelmét nem utasíthatják el azon az alapon, hogy először a Fővárosi Bírósághoz kellett volna fordulnia. Ezt a megoldást időtakarékosági szempontból is választhatja a felszámoló, hiszen a magyar szabályozás nagy hátránya, hogy a közzétételi eljárást megkettőzi.<sup>25</sup>

## 6. Biztosítási intézkedések

A Fizetéseképtelenségi Rendeletnek a biztosítási intézkedéssel kapcsolatos rendelkezésének megértéséhez elengedhetetlen a Preambulum (16) pontjának ismertetése: „A fizetéseképtelenségi főeljárás megindítására hatáskörrel rendelkező bíróságnak jogosultsággal kell rendelkeznie ideiglenes és biztosítási intézkedések elrendelésére az eljárás megindítására vonatkozó kérelem benyújtásától kezdődően. A biztosítási intézkedések mind a fizetéseképtelenségi eljárás megindítása előtt, mind azt követően rendkívül lényegesek a fizetéseképtelenségi eljárás eredményességének biztosítása érdekében. Egyrészt a fizetéseképtelenségi főeljárásban illetékes bíróságnak jogosultnak kell lennie biztosítási intézkedések elrendelésére a más tagállamok területén található vagyontárgyakra vonatkozóan. Másrészt lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a fizetéseképtelenségi főeljárás megindítása előtt kinevezett ideiglenes felszámoló azokban a tagállamokban, ahol az adósnak telephelye található, az adott államok joga szerint lehetséges biztosítási intézkedéseket igénybe vehesse.”

A fizetéseképtelenségi eljárás iránti kérelem előterjesztése és a fizetéseképtelenségi eljárás kezdő időpontja között általában eltelik valamennyi idő. Ebben az időszakban fontos gyors lépéseket tenni mind a jövőbeni eljárás állományában, mind pedig más tagállamokban az adós vagyonának megőrzése érdekében. Ebben az időszakban fontos az ún. ideiglenes felszámoló kijelölése, aki

<sup>23</sup> Csődtörvény 6/C. §

<sup>24</sup> Csődtörvény 6/D. §

<sup>25</sup> Fővárosi Bíróság 9. Eufpk. 01-04-000001/6. 2004. szeptember 13. Forrás: [www.cimejes.com](http://www.cimejes.com)

megfelelő hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy gyors intézkedések révén megóvja az adós vagyonát, bármely tagállamban is legyen az. Ki kell azonban hangsúlyozni, hogy az ideiglenes felszámoló kijelölése nem jelenti egyben a fizetésképtelenségi eljárás kezdő időpontját, azt minden esetben az adott eljárásra alkalmazandó fizetésképtelenségi jog alapján kell megállapítani.<sup>26</sup>

A főeljárás megindítására jogosult bíróság jelöli ki tehát az ideiglenes felszámolót, aki jogosult más tagállamokban is eljárni. Ez a Rendelet 25. cikk (1) bekezdéséből is következik, amely kifejezetten kimondja, hogy a biztosítási intézkedésekre vonatkozó határozatokat is automatikusan el kell ismerni más tagállamokban. A Virgos – Schmit Jelentés javaslata alapján azonban tevékenységet csak abban az államban fejthet ki, ahol az adós telephellyel rendelkezik,<sup>27</sup> így később másodlagos eljárás színhelye lesz. Ebben az esetben azonban köteles az adott tagállam joga által biztosított ideiglenes intézkedéseket igénybe venni, és itt legkésőbb a főeljárás kezdő időpontjáig – vagy ha a területi eljárás korábban indul meg, akkor annak kezdő időpontjáig – jogosult eljárni. Hozzá kell tenni azt is, hogy ilyen megszorítást maga a Rendelet nem tartalmaz, így a Rendelet szövegéből kiindulva az ideiglenes felszámoló jogosult eljárni olyan tagállamban is, ahol az adós telephellyel ugyan nem, de vagyontárggyal már rendelkezik.

Például, ha az adós fő érdekeltségi központja Angliában van, az itt kijelölt ideiglenes felszámoló befagyaszthatja az adós valamennyi bankszámláját azokban a tagállamokban, ahol a nemzeti jog ismeri ezt az ideiglenes intézkedést. Ez technikailag úgy történik, hogy az ideiglenes felszámoló az adott tagállamban illetékes bírósághoz fordul kérelemmel biztosítási intézkedés elrendelése iránt. Ha a főeljárás megindult, az abban kijelölt felszámoló jogosult kezdeményezni a másodlagos eljárást. Amennyiben a másodlagos eljárás kezdetét veszi, az adott állam bírósága dönt arról, hogy fenntartja-e ezeket az ideiglenes intézkedéseket. Fontos kihangsúlyozni, hogy az ideiglenes felszámoló személye nem esik egy kategóriába a Rendelet 2. cikk b) pontjában (és a C. mellékletben) meghatározott felszámoló személyével.<sup>28</sup> Az ideiglenes felszámoló viszont akkor is jogosult más tagállamban eljárni, ha ebben a más tagállamban a fizetésképtelenségi jog nem ismeri e jogintézményt.<sup>29</sup>

A magyar Csődtörvény e cikk alkalmazhatósága okán került módosításra. Ennek eredményeként került beiktatásra a 24/A. §, amely az ideiglenes va-

<sup>26</sup> Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: *The EC Regulation on Insolvency Proceedings...* 88. o.

<sup>27</sup> Virgos – Schmit Jelentés 262. pont

<sup>28</sup> Virgos – Schmit Jelentés 263. pont

<sup>29</sup> Gabriel Moss – Ian F. Fletcher – Stuart Isaacs: *The EC Regulation on Insolvency Proceedings...* 228. o.

gyonfelügyelő jogintézményét vezette be. Az ideiglenes vagyonfelügyelő kirendelését legkorábban a felszámolási eljárás lefolytatása iránti kérelemben igényelheti valamely hitelező. Jogosultságai közé tartozik többek között:

- az adós gazdálkodó szervezet vezetője kirendelését követően csak az ideiglenes vagyonfelügyelő hozzájárulásával köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot;
- figyelemmel kísérheti az adós gazdálkodó szervezet tevékenységét, áttekintheti vagyoni helyzetét, betekintési jogot gyakorolhat, felvilágosítást kérhet, illetve az adós helyiségeibe beléphet;
- az adós cég vezetőit együttműködési kötelezettség terheli.

Nagy előrelépést jelent az ideiglenes vagyonfelügyelő jogintézményének kialakítása a magyar jogban, azt viszont hiányként kell megemlíteni, hogy a törvény által keletkeztetett jogosítványok kissé gyengének mondhatók. Az adós gazdálkodásának ellenőrzésén kívül gyakorlatilag nem tehet radikális lépéseket, például nem rendelheti el az adós vagyónak „befagyasztását”, amelyre az angol jog lehetőséget nyújt.

A 38. cikk értelmezésével kapcsolatos kérdést vet fel a Bondi ügyben az ír High Court által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás.<sup>30</sup> Az egyik feltett kérdés az volt, hogy az eljárás megindítása iránti kérelem benyújtása és a bíróság határozata, amelyben a felszámolás megindításáról szóló döntés meghozataláig – az adós rendelkezési jogát, az ügyvezetést átvevő – ideiglenes felszámolót rendel ki, főeljárás megindításának minősül-e a Rendelet 16. cikkének értelmében? A választ illetően osztom az Igazságügyi Minisztérium álláspontját, mely szerint meg kell különböztetni az eljárás megindításáról szóló határozatot a joghatóságot rögzítő határozattól. Az ideiglenes felszámoló kirendelése nem minősül eljárást indító határozatnak, viszont joghatóságot rögzítő határozatnak minősül, ha a bíróság vizsgálta és megállapította, hogy a fő érdekeltségek központja szerint joghatósággal rendelkezik a főeljárás megindítására. Ha az ideiglenes felszámolót kirendelő bíróság határozatában megvizsgálta, hogy rendelkezik-e joghatósággal a főeljárás megindítására (a bíróság szerinti tagállam területén van-e az adós fő érdekeltségeinek központja), és megállapította joghatóságát a főeljárás megindítására, a többi tagállam is köteles az ideiglenes felszámolót kirendelő határozat automatikus elismerésére. E határozat nem minősül ugyan eljárást megindító határozatnak, de rögzíti az eljáró bíróság (illetve tagállam) joghatóságát a főeljárás megindítására, feltéve, hogy utóbb a fizetéseképtelenségi eljárás is megindul. Más tagállamok bíróságai számára a főeljárás megindításának lehetősége ezután már csak akkor nyílhat meg, ha az ideiglenes felszámolót

<sup>30</sup> C-341/04. sz. ügy, HL C-251 [2004. 10. 09.]



kirendelő bíróság utóbb a fizetésképtelenségi eljárást nem indítja meg, és az ideiglenes kirendelést hatályon kívül helyezi.

## 7. Összegzés

A magyar jogalkotók dicséretes módon igyekeztek kialakítani azokat a technikai jellegű módosításokat, amelyekre a Tanács 1346/2000/EK rendeletének gyakorlati alkalmazhatósága érdekében volt szükség. A magyar Csődtörvény e tárgyú rendelkezései azonban csak az uniós normával együtt, azzal „összeolvasva” nyerhetik el végső értelmüket. Ezért nem haszontalan tevékenység a magyar és a közösségi jog egymás mellé történő társítása, és a végső következtetések levonása. Jelentős lépés történ e jogterületen, bár az egyes jogintézmények ismertetése kapcsán utaltam arra is, hogy maradtak olyan kérdések, amelyek szabályozása vagy nem teljesen megfelelő, vagy még várat magára.

### Summary

*The entry into force of the EC Regulation on Insolvency Proceedings, from 31 May 2002, brought about numerous changes in the law and practice relating to insolvency in all the EC Member States, including Hungary. These changes involve merely modest adjustment to existing insolvency procedures. The purpose of this paper is to demonstrate the changes, which were introduced into the Hungarian Insolvency Act relating to the EC Regulation on Insolvency Proceedings.*

*The Insolvency Regulation is a Community legal instrument. It was adopted under Articles 61 (c) and 67 (1) of the EC Treaty, on the initiatives of Germany and Finland. The Article 249 of the EC Treaty provides that Regulations shall: have „general application”, be „binding in their entirety”, and be „directly applicable” in all Member States.*

*By „directly applicable” is meant that a Regulation takes effect in the domestic legal system of any particular member state automatically, when it comes into force, without the need for that member state to transpose it into national legislation.*

*Implementing measures may be required in two circumstances. Sometimes a Regulation may expressly require that member states take steps to implement it. This, however, is not the case with regard to the Insolvency Regulation. Member states may also adopt detailed rules for the application of a Regulation where this is necessary to give full effect to it in their domestic legal systems.*

*In the case of the Insolvency Regulation, the Hungarian Insolvency Act has been amended so as to give full effect to the rules that the Insolvency Regulation lays down with regard to the following questions:*

- *concept of business organizations, as debtors;*
- *avoiding parallel main insolvency proceedings (jurisdiction);*
- *publication of decisions;*
- *registration in a public register;*
- *preservation measures.*

## A HÁZASSÁGI PEREK JOGHATÓSÁGI SZABÁLYAINAK VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG

NAGY ANDREA\*

A házassági perek – amelyek magukba foglalják a magyar jog szerint a házasság felbontása, a házasság érvénytelenítése, érvényességének a megállapítása, valamint a házasság létezésének és nemlétezésének a megállapítása iránti pereket –, szabályozását, mind a jogtudomány, mind a jogalkalmazó és jogkereső közönség érdeklődése miatt, kiemelkedő jelentőségűnek tekinthetjük. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a házassági perek joghatósági kérdéseinek változását a rendszerváltozástól napjainkig.

A joghatóság fogalmát ma már a jogirodalom szinte egységesen adja meg annak ellenére, hogy az elmúlt 150 évben mind eljárásjogi, mind nemzetközi magánjogi, egymástól eltérő fogalom meghatározásokat ismerhettünk meg.<sup>1</sup> Hatáskört jelent az ún. joghatóság is, amely azt a kérdést dönti el, hogy valamely ügyben vagy perben melyik állam hatósága vagy bírósága hivatott eljárni.<sup>2</sup> Ezek alapján a joghatóság az ügyek megosztását jelenti az államok között.<sup>3</sup>

A joghatóság kérdése egyre nagyobb szerepet játszik a házassági perek vonatkozásában is, mivel felgyorsult világunkban egyre gyakoribbak azon házasságok, melyek nemzetközi elemet tartalmaznak akár úgy, hogy nem azonos állampolgárságú személyek kötnek házasságot, akár akképpen, hogy az azonos állampolgárságú házaspárok egy másik országban élnek. Ezekben az esetekben nagy a jelentősége annak, hogy a perindító fél gyorsan el tudja dönteni, hogy mely állam bírósága vagy hatósága járhat el a jogvita elbírálásában.

A jogbiztonság általános érvényű követelménye miatt elengedhetetlen annak tisztázása tehát, hogy a felek hol és milyen feltételek mellett indíthatják meg a házassági jogviszonyukkal kapcsolatos perüket.

---

DR. NAGY ANDREA

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Eljárásjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Ld. erről részletesebben Juhász Imre: Gondolatok a Brüsszeli Egyezményről. In: *Magister Artis Boni et Aequi. Studa in honorem Németh János*. Budapest, 2003.

<sup>2</sup> *A Polgári Perrendtartás Magyarázata*. (szerk. Szilbereky Jenő és Névai László) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 232. o.

<sup>3</sup> *Polgári Perjog Általános Rész*. (szerk.: Wopera Zsuzsa) KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 88. o.

A rendszerváltástól követően a személyi állapottal kapcsolatos ügyekben a joghatósággal kapcsolatos szabályok változásait két nagy részre tagolhatjuk. Az időbeli határvonal itt is, mint sok más jogi területen az Európai Unióhoz való csatlakozásunk időpontja.

## **1. A házassági perekre vonatkozó joghatósági szabályok 2004. május 1. napjáig**

A házassági perekre vonatkozó joghatósági szabályokat az Európai Unióba történő belépésünkig az 1979. évi 13. a nemzetközi magánjogról szóló tvr. (a továbbiakban Kódex) rögzítette ún. belső jogforrásként, illetve ide tartoztak külső jogforrásként a Magyar Köztársaság által e tárgykörben kötött nemzetközi szerződésai. Ezen nemzetközi szerződések a házassági perek joghatósági szabályait rendezik bilaterális szinten, meghatározva az adott állam által a házasság vonatkozásában hozott határozat elismerésének és – esetleges – végrehajtásának a rendjét. Ezek az egyezmények még a rendszerváltás előtt születtek, azonban a mai napig hatályban vannak az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkkal az Unió országok közötti egyezmények kivételével.<sup>4</sup>

Az önálló nemzetközi magánjogi kódex szabályozásának az indoka, hogy a magyar polgári perrendtartás (a továbbiakban Pp.) – ellentétben számos külföldi eljárásjogi kódexszel – nem tartalmaz joghatósági szabályokat. A joghatóság hiánya esetére a Pp. azonban már nagyon szigorú és egyértelmű szabályokat tartalmaz. A joghatóság hiányának eljárásjogilag két lényeges következménye lehet:

- a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül utasítja el, ha a magyar bíróságnak a perre törvény, vagy nemzetközi egyezmény alapján kizárt a joghatósága, vagy
- a bíróság a pert megszünteti, ha a magyar bíróságnak a perre nincs joghatósága.

---

<sup>4</sup> Magyarország 17 nemzetközi egyezményt kötött e tárgykörben. Így például:

- 1986. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Kínai Népköztársaság között Budapesten, 1986. június 3-án aláírt konzuli egyezmény kihirdetéséről
- 1986. évi 8. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Vietnami Szocialista Köztársaság között a polgári, a családjogi és a bűnügyi jogsegély tárgyában Hanoi-ban 1985. évi január hó 18. napján aláírt szerződés kihirdetéséről
- 1984. évi 4. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Kubai Köztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában Havannában, az 1982. évi november hó 27. napján aláírt szerződés kihirdetéséről
- 1983. évi 6. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Ecuadori Köztársaság között, Quitóban, 1981. november 18-án aláírt konzuli egyezmény kihirdetéséről

A Kódex célja a békés nemzetközi kapcsolatok fejlesztése érdekében annak meghatározása, hogy milyen joghatósági és eljárási szabályok alapján kell eljárni külföldi elemet tartalmazó jogvitában.<sup>5</sup> A kódex rendelkezései azonban csak szubszidiárius jelleggel érvényesülnek abban a tekintetben, hogy nem lehet alkalmazni e törvényerejű rendeletet olyan kérdésben, amelyet nemzetközi szerződés szabályoz.<sup>6</sup> Ezáltal minden nemzetközi egyezmény elsődlegességét garantálja. E szabadság kereteit azonban az állam által – e körben – kötött nemzetközi egyezmények adják, melyek száma nem volt jelentős. Fontossága azonban ezen rendelkezésnek abban áll, hogy a később kötött egyezményekkel lehetett és lehet módosítani a Kódex tartalmát a joghatósági szabályai vonatkozásában.<sup>7</sup>

A házassági perekre, mind személyállapotú perekre a Kódex kizárólagos joghatósági szabályokat tartalmazott. Az állam az egyes jogviszonyokban való érdekeltsége alapján dönti el azt, hogy a belőlük eredő jogvitáknak az elbírálását milyen mértékben vonja a saját joghatósága alá.<sup>8</sup> Tekintettel arra, hogy személyi állapottal összefüggő jogkérdésekről döntenek, irányadó az állam kizárólagos joghatósága. Kizárólagos joghatóság alapján, néhány kivétellel figyelmen kívül kerülnek mind az általános, mind a vagylagos és speciális joghatósági okok.

A Kódex 2000. évi módosítása előtt a kizárólagos joghatósági szabályok a magyar állampolgársághoz voltak kötöttek. Kizárólag magyar bíróság, vagy más hatóság járhat el magyar állampolgár személyállapotára vonatkozó eljárásban, kivéve ha külföldi bíróság vagy más hatóság ilyen kérdésben hozott határozatot e törvényerejű rendelet értelmében el kell ismerni.<sup>9</sup> A külföldi bíróság vagy hatóság határozatának az elismerésre pedig csak akkor volt lehetőség, ha a magyar állampolgár lakóhelye külföldön volt.<sup>10</sup>

Kiegészítő illetékességi szabályként a magyar bíróság joghatóságát megalapozza a Kódex azáltal, hogy kimondta nem magyar állampolgárok között személyi állapotukra vonatkozó perben – a gondnoksággal kapcsolatos per kivételével – magyar bíróság eljárhat, ha az egyik fél lakóhelye Magyarországon van. Az I. fejezet időszakára vonatkozóan azonban a Kódex általános joghatósági szabályozása bír érdekességgel. Ugyanis az 54. § szerint magyar bíróság, vagy más hatóság eljárhatott minden olyan ügyben, amelyben a Kódex a magyar bíróság vagy más hatóság joghatóságát nem zárta ki. Ez a rendelkezés a magyar

---

<sup>5</sup> 1979. évi 13. tvr 1. §

<sup>6</sup> 1979. évi 13. tvr 2. §

<sup>7</sup> Ilyen egyezmény volt pl. a Luganói-egyezmény.

<sup>8</sup> Kengyel Miklós: A nemzetközi polgári eljárásjog új szabályai. In: *Polgári eljárásjog a XXI. században. Tanulmányok Farkas József emlékére*. Pécs, 2004, 111-123. o.

<sup>9</sup> 1979. évi 13. tvr. 54. §-a

<sup>10</sup> BH1982. 516. Ha a külföldi bíróság a külföldön lakó magyar állampolgár házasságát felbontja, e határozatot a magyar jog szerint el kell ismerni [1979. évi 13. sz. tvr. 71. §) pont, 75. § (3) bek.].

bíróságnak általános érvényű felhatalmazást adott az eljárásra, még akkor is, ha az adott ügynek semmilyen magyar vonatkozása nem volt. A magyar bíróság eljárásának az sem lehetett az akadálya, hogy a perre esetlegesen nem volt illetékes magyar bíróság. Az univerzalitás elvének ezen megnyilvánulása különösen igaz a házassági perek vonatkozásában, mivel az akkor hatályos Pp. 277. § (3) bek-e alapján megadta azt a bírói fórumot a Pesti Központi Kerületi Bíróság formájában, amely előtt meg lehetett indítani a házassági pert akkor is, amikor az egyéb illetékességi szabályok szerint más belföldi bíróságnak nem volt illetékessége.

A döntés elsősorban a perindító felperesé, másodsorban az eljáró bíróságé volt e körben. A felperes választhatta meg az eljáró fórumot a Kódex 54.§-a és a Pp. 277. §-a alapján. A bíróság azonban nem volt köteles a felperes perindítása esetében sem eljárni. A bíróság döntési körébe tartozott annak eldöntése, hogy az adott perben eljár-e vagy megállapítja hivatalból a joghatóságának a hiányát.

Ez a hazai bíróságok részére nyújtott, „minden ügyre szóló” joghatóság idegen az európai államok túlnyomó többségének joghatósági szabályaitól. Fenntartását pergazdaságossági indokok sem támasztották alá, miután külföldön nem számíthat elismerésre magyar bírósági határozat olyan esetben, ha valamilyen elfogadható kapcsolat nem fűzte az ügyet az eljáró magyar bírósághoz. Ezen exorbitáns (kapcsolatszegény) joghatósági okot a felek 2001. április 30. napjáig alkalmazhatták.<sup>11</sup>

A joghatósági szabályokat érintő átfogó és jelentős változás a 2000. évi CX. törvénnyel következett be. A módosítás indoka, hogy „virágzó nemzetközi gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokra csak olyan jogi közegben lehet számítani, amely a gazdaság szereplőinek igényérvényesítését, és a jogvitákban hozott határozatok külföldi végrehajtását kellően garantálja.”<sup>12</sup>

Magyarországnak a bírósági joghatóságot, valamint a meghozott határozatok kölcsönös elismerését és végrehajtását garantáló – nemzetközi egyezményeken, illetőleg viszonyossági gyakorlaton alapuló – kapcsolatrendszerre nem volt széleskörű, és főleg nem felelt meg a magyar külgazdasági prioritásoknak és integrációs törekvéseknek. Míg ugyanis a korábbi évtizedek külpolitikai preferenciáinak megfelelően Magyarországot a bírósági határozatok kölcsönös elis-

---

<sup>11</sup> A Luganoi-egyezményhez csatlakozni akaró Magyarországnak fel kellett adnia a bíróságok részére adott általános joghatósági felhatalmazást, mely szabályozást a jogalkotó a 2000. évi CX. törvénnyel módosított. A Luganoi-egyezmény kizárta alkalmazási köréből a természetes személyek személyállapotára vonatkozó eljárásokat, de a fenti összefüggésben mindenképpen meg kellett említeni. ld. erről részletesen: Kengyel Miklós: A nemzetközi polgári eljárásjog új szabályai. In: *Polgári eljárásjog a XXI. században...* 111-123. o.

<sup>12</sup> 2000. évi CX. tv. indokolása

merését és végrehajtását lehetővé tevő jogsegélyegyezmények fűzik több Európán kívüli volt (és jelenlegi) szocialista országhoz, addig mindössze négy nyugat-európai ország van, amelyekben nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság alapján lehetőség van magyar bírósági határozatok elismerésére és végrehajtására (Németország, Franciaország, Görögország és Ciprus).

Minderre tekintettel a törvény alapjaiban változtatja meg az 54. § szerinti általános joghatósági szabályt: a magyar bírói fórumok eljárásának igénybevételét alapvetően azzal a feltétellel teszi lehetővé, ha az alperes lakóhelye, vagy szokásos tartózkodási helye belföldön van. Ez egyezik a Luganoi Egyezmény szemléletével, továbbá a legtöbb állam általános joghatósági szabályával, de a Pp. 29. §-a szerinti általános illetékességgel is.

A házassági perek vonatkozásában is egyértelművé váltak a külföldi felek magyarországi perindításának a lehetőségei. A törvény egyértelmű helyzetet teremt azzal, hogy főszabályként kizárja a magyar bíróságok (és más hatóságok) joghatóságát a nem magyar állampolgárok személyi állapotát érintő ügyekben. Miután a módosítás megszüntette a magyar bíróságok általános felhatalmazását, kimondta, hogy a magyar bíróság magyar állampolgársággal nem rendelkező felek vonatkozásában főszabályként nem járhat el, vagyis először állapította meg a Kódex megalkotása óta, a magyar állam kizárt joghatóságát (bizonyos kivételekkel) e körben, megszüntetve a korábbi exorbitáns joghatósági okot.

Eljárhatnak azonban a magyar bíróságok nem magyar állampolgárok meghatározott személyállapoti ügyeiben, ha az ügynek bizonyos belföldi vonatkozása van. Ilyen, a magyar joghatóságot megalapozó belföldi elem, ha a felek egyikének lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye belföldön van. A módosítás továbbra is az állampolgárság kapcsolóelvéből kiindulva rendezte a joghatóságot a személyi állapotú ügyekben. A Kódex minden esetben biztosítja a magyar fórum igénybevételének lehetőségét személyi állapottal összefüggő, így házassági ügyekben is, ha az érintett magyar állampolgár (vagy magyar állampolgársággal is rendelkezik). A magyar állampolgár személyi állapotát érintő eljárásban a magyar bíróságok vagy más hatóságok joghatósága rendszerint kizárólagos.

Nem érvényesül a kizárólagos joghatóság – azaz külföldi határozat elismerésének is helye van – a jelenlegi szabályozás szerint a külföldön lakó magyar állampolgár házasságának felbontása iránti eljárásban, ha a magyar állampolgár házasságának felbontása iránt indul külföldön eljárás, és a magyar állampolgárságú félnek, illetőleg ha mindkét fél magyar állampolgár, legalább azok egyiké-

nek lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye az eljáró bíróság vagy más hatóság államában van.<sup>13</sup>

A módosítás célszerűségi, pergazdaságossági megfontolásokból házassági per bíróságához telepíti a házassági perrel összekapcsolt egyes keresetek, járulékos kérdések tárgyalásának a lehetőségét, mint például a tartási kötelezettség megállapítása, a gyermek elhelyezése, valamint a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás szabályozása, továbbá a házassági vagyoni jogi kérdések rendezése tárgyában is. Ezeknél a vagylagos joghatósági okok alapját az egyes eljárások közötti tárgyi összefüggés képezi.

A joghatósági szabályok „betartatására szolgálnak” a külföldi határozatok elismerésének a szabályozása is. Általános alapelv, hogy amennyiben külföldi bíróság vagy más hatóság olyan ügyben hozott határozatot, amelyre a magyar törvény értelmében magyar bíróságnak kizárólagos joghatósága áll fenn, a határozat belföldön történő elismerése nem lehetséges. Ebben az esetben ugyanis a magyar szabályozás alapján nem lett volna helye a külföldi bíróság érdemi eljárásának és határozathozatalának. Ez alól a törvény kivételt egyetlen esetben, éppen a házassági perek vonatkozásában tesz. A gyakorlatban a személyi állapotot érintő ügyek közül a házassági bontóügyek azok, amelyek tömegesen fordulnak elő. Az a körülmény, ha valamely magyar állampolgár házasságát felbontó külföldi határozatot pusztán azért nem lehetne elismerni, mert az érintett lakóhelye belföldön volt (és így az ügy kizárólagos magyar joghatóság alá tartozott), esetenként rendezetlen, felemás jogviszonyokat eredményezhet, ennél fogva súlyos következményekkel járhat az érintettre nézve. E felemás helyzetek elkerüléséhez nagyobb érdek fűződik, mint a kizárólagos magyar joghatósághoz történő feltétlen ragaszkodáshoz, annál is inkább miután a személyi állapoti ügyekre vonatkozó kizárólagos joghatóság éppen a magyar állampolgár védelmét célozza.<sup>14</sup>

El kell ismerni a magyar állampolgár házasságát felbontó külföldi határozatot olyan esetben is, ha kizárólagos magyar joghatóság állt fenn (azaz az érintett magyar állampolgár lakóhelye a keresetindításkor belföldön volt), feltéve, hogy a külföldi bontóhatározat elismerését maga az érintett magyar állampolgár kéri és a törvényben felsorolt megtagadási okok egyike sem áll fenn.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 1979. évi 13. tvr. 62/B §-a

<sup>14</sup> 2000. évi CX. tv indokolása

<sup>15</sup> Nem ismerhető el a külföldi határozat, ha

a) annak elismerése a magyar közrendbe ütköznék;

b) az, akinek terhére a határozatot hozták, az eljárásban sem személyesen, sem meghatalmazott képviselője útján nem vett részt, azért mert az idézést és a keresetlevelet vagy az eljárás megindításának alapjául szolgáló egyéb iratot részére lakóhelyén vagy szokásos tartózkodási helyén nem kézbesítették szabályszerűen és olyan időben, hogy a védekezésre módjában állt felkészülni;



## 2. A joghatósági szabályok változása 2004. május 1-jét követően

A magyar jogalkotó a nemzetközi jogi kódex – korábban ismertetett – 2000. évi átfogó módosításával megteremtette a jogi alapot az 1968-as Brüsszeli Egyezmény, valamint a 44/2001. Tanács Rendelet szabályainak átvételére azáltal, hogy szinte teljes egészében inkorporálta azok joghatósági szabályait. Az uniós jogalkotás 2004-ben jelentős eredményeket ért el a polgári eljárásjog, és ezen belül is a joghatósági kérdések egységesítése terén. Az egységesítési folyamat<sup>16</sup> első jelentős állomását a Brüsszeli Egyezmény a bírósági joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról polgári és kereskedelmi ügyekben 1968-as elfogadása jelentette.<sup>17</sup> Az egyezmény direkt joghatósági szabályaival megvetette egy egységes polgári eljárásjog alapját.<sup>18</sup>

A családjog egységesítésének a szándéka az elmúlt 3 évtizedben kisebb-nagyobb intenzitással de folyamatosan napirenden volt. Egységes szabályozás létrehozása azonban meglehetősen bonyolult és problematikus feladat (volt). Az egyes tagállamok eltérő anyagi joga máig nem adta meg a lehetőséget egy egységes eljárás megteremtésére. Ezzel magyarázható, hogy a közös jogalkotás kizárólag a joghatósági szabályok, illetve a külföldi határozatok elismerésére és végrehajtására korlátozódott.

Az első jelentős lépést jelentette a tagállamok által 1998. május 28. napján aláírt Egyezmény a joghatóságról és a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról házassági ügyekben. Az Egyezmény azonban soha nem lépett hatályba, ugyanis felváltotta a 1347/2000 EK Rendelet, amely az Egyezmény tartalmát vette át. Ennek indoka az – ahogy Wopera Zsuzsa is megállapította –, hogy az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően kívánatossá vált, hogy a házassági és a szülői felelősséggel kapcsolatos eljárásokat is kötelező és közvetlenül alkalmazandó jogi aktus szabályozza.<sup>19</sup>

---

c) a határozat olyan eljárás eredményeként került meghozatalra, amely a magyar eljárási jog alapvető elveit súlyosan sértette;

d) ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt azonos felek között magyar bíróság vagy más hatóság előtt a perindítás hatályai a külföldi eljárás megindítását megelőzően beállottak (perfüggőség);

e) ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog tárgyában magyar bíróság vagy más hatóság azonos felek között korábban jogerős érdemi határozatot hozott.

<sup>16</sup> Ld. erről részletesebben Wopera Zsuzsa: Polgári Eljárásjog-útban a jogegységesítés felé? In: *50 éves a Polgári Perrendtartás.* (szerk: Gyekiczky Tamás) Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért, Miskolc, 2001, 130-143. o.

<sup>17</sup> A rendelet azonban kizárta alkalmazási köréből a személyállapottal kapcsolatos eljárásokat.

<sup>18</sup> Kengyel Miklós: Az európai polgári eljárásjog és a magyar jogfejlődés. *Jogtudományi Közlöny*, (1992) 4.

<sup>19</sup> Wopera Zsuzsa: A házassági és a szülői felelősséggel kapcsolatos ügyek új eljárási szabályai a bővülő Európai Unióban. *Magyar Jog*, (2004) 8, 486. o.

A 1347/2000 EK Rendelet sem maradt sokáig érintetlenül, mivel már elfogadása évében, 2000. július 3-án Franciaország kezdeményezést terjesztett elő a gyermekekkel való kapcsolattartás jogával kapcsolatos határozatok kölcsönös végrehajtásáról szóló tanácsi rendeletre.<sup>20</sup> A módosító javaslat előterjesztésének az indoka az volt, hogy a rendelet kizárólag a házasság felbontásával, a különéléssel, és a házasság érvénytelenítésével kapcsolatos eljárásokra vonatkozott, és csak akkor terjedt ki a házastársak gyermekei feletti szülői felelősséggel kapcsolatos kérdésekre, ha azokat a házassági perrel összekapcsolt kereseti kérelemként tárgyalták. A francia kezdeményezés célja tehát az volt, hogy a rendelet által felállított egységes joghatósági rendszert és a közös végrehajtási szabályokat a házassági perrel össze nem kapcsolt, attól függetlenül felmerült szülői felelősséggel kapcsolatos eljárásokra is kiterjessze.

A francia kezdeményezést siker koronázta, és a Tanács 2003. november 27. napján elfogadta 2201/2003 EK. Rendeletet a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. A 2201/2003 EK Rendelet hatályon kívül helyezte a 1347/2000 EK Rendeletet 2004. augusztus 01. napjával, azzal, hogy azt 2005. március 1. napjától kell alkalmazni. Tulajdonképpen mind a 1347/2000 EK. Rendelet, mind a 2201/2003 EK. Rendelet változatlanul átvette az 1998-as Egyezmény joghatósági, és a határozatok végrehajtására vonatkozó szabályait a házassági perek vonatkozásában, azokat kiegészítve a gyermekek feletti szülői felelősséggel kapcsolatos perek joghatósági és végrehajtási szabályaival.

A 2201/2003. EK. Rendelet (a továbbiakban Brüsszel-II.a. rendelet)<sup>21</sup> tárgyi hatályának két területe tehát egyrészt a házasság felbontása, különválás, vagy a házasság érvénytelenítése, másrészt a szülői felelősség megállapítása, gyakorlása, átruházása, korlátozása vagy megszüntetése. (Jelen tanulmány kizárólag a házassági perek joghatósági szabályainak ismertetésére szorítkozik, ezért a rendelet további részeinek bemutatását mellőzöm.)

A Rendelet nem határozza meg a tárgyi hatály körében a házasság felbontása, különválás és a házasság érvénytelenítése fogalmát,<sup>22</sup> azt a nemzeti jogalkotásra bízta. Az egyedüli kritérium, melyet a rendelet támaszt, hogy a házassági per polgári ügy legyen, ezen belül lehet peres és nemperes eljárás. Tekintettel arra, hogy az egyes tagállamokon belül eltérő szabályozás érvényesül

<sup>20</sup> HL C 234., 2000. 8. 15., 7. o.

<sup>21</sup> A jogirodalom az 1968-as Brüsszeli Egyezmény „mintájára” felépülő 44/2001 EK Rendeletet Brüsszel-I. rendeletként, míg a 1347/2000. Ek Rendeletet Brüsszel-II. rendeletként, míg a 2201/2003. EK Rendeletet Brüsszel-II.a. rendeletként nevezi.

<sup>22</sup> Ld. erről részletesen Harsági Viktória: Az ún. Brüsszeli-IIa. Rendelet hatálya. *Tanulmányok az Európai Polgári Eljárásjog köréből.* (szerk.: Kengyel Miklós és Simon Károly László) Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2005, 11-26. o.

az eljáró fórum tekintetében, ezért a rendelet „bíróság” alatt, a tagállamok valamennyi, a rendelet hatály alá tartozó ügyekben joghatósággal rendelkező hatóságot is érti.<sup>23</sup> Fontos kiemelni azonban, hogy a rendelet tárgyi hatálya kizárólag az állami eljárásokra vonatkozik, nem terjed ki a vallási jellegű szabályozásra.<sup>24</sup>

A rendelet házassági perekre vonatkozó joghatósági szabályai eltérnek a klasszikus formától a tekintetben, hogy itt nem beszélhetünk általános, vagylagos, kizárólagos joghatósági okokról. A Rendelet célja az volt, hogy a joghatósággal rendelkező fórumok megfeleljenek az objektív követelményeknek, összhangban legyenek a felek érdekeivel és a rugalmas szabályai lehetővé tegyék a mobilitási kérdések kezelését, és az egyéni szükségletek a jogbiztonság feláldozása nélkül találjanak kielégítést. A Rendeletben meghatározott joghatósági okok objektívek, vagylagosak és kizárólagosak.<sup>25</sup> A kizárólagosság jelen esetben azt jelenti, hogy kizárólag a rendeletben meghatározott joghatósági okok alapján lehet az eljárást megindítani, a felsorolás taxatív; ezen joghatósági okok vagylagosak, tehát egyik sem élvez elsőbbséget a másikkal szemben.

A Rendeletben felsorolt joghatósági okok valóságos kapcsolatot tételeznek fel az érintett fél és az eljáró állam között, megosztva azokat a szokásos tartózkodási helyre és az állampolgárságra alapítottakra.<sup>26</sup> Tehát egyrészt a házasság felbontásával, különválással vagy a házasság érvénytelenítésével kapcsolatos ügyekben annak a tagállamnak a bíróságai rendelkeznek joghatósággal, amelynek területén:

- a házastársak szokásos tartózkodási hellyel<sup>27</sup> rendelkeznek, vagy
- a házastársak legutóbb szokásos tartózkodási hellyel rendelkeztek, amennyiben az egyikük még mindig ott tartózkodik, vagy
- az alperes szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, vagy
- közös kérelem esetén a házastársak egyike szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, vagy
- a kérelmező szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, ha a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább 1 évig ott tartózkodott, vagy

<sup>23</sup> A valamely tagállam területén hivatalosan elismert közigazgatási eljárások is a rendelet hatálya alá tartoznak.

<sup>24</sup> Ez alól kivételt képez Portugália, Spanyolország, Olaszország a katolikus egyházzal kötött konkordátumai által szabályozott kérdések.

<sup>25</sup> Magyarázó jelentés az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján a házassági jogi ügyekben a joghatóságról, valamint az ítéletek elismeréséről és végrehajtásáról szóló egyezményhez (szerk.: Alegria Borrás) *Európai Közösségek Hivatalos Lapja*, 1998. 07. 16. L. 221. szám

<sup>26</sup> A rendelet nem követi a Brüsszel-I. Rendelet állandó lakóhelyére alapított joghatósági okokat.

<sup>27</sup> A Borrás-jelentés alapján a Rendelet alkalmazásában szokásos tartózkodási hely alatt azt a helyet kell érteni, „ahol a személy állandó jelleggel tevékenységének folyamatos vagy szokásos központját hozta létre, az ilyen lakóhely meghatározásának érdekében valamennyi jelentős tény figyelembe véve”.

- a kérelmező szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, ha a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább 6 hónapig ott tartózkodott, és vagy az adott tagállam állampolgára, vagy az Egyesült Királyság és Írország esetében ott van „domicile”-ja.<sup>28</sup>

Az első négy eset megfelel az „actor sequitor” elvén alapuló általános jogalaphoz, így ezek elfogadásához nem volt szükség különösebb kompromisszumokra. Nem igaz ez az állítás az utolsó két joghatósági okra, ahol felmerült annak a lehetősége, hogy éppen a házassága megromlását követően a másik tagállamba „haza” költöző házastársat hozza a kérelmező szokásos tartózkodási helye kellemetlen helyzetbe. Ezért vált szükségessé, egy politikai kompromisszum eredményeképp a 6 hónapos, illetve 1 éves ott tartózkodás kikötése. Az így kialakított megoldás figyelembe veszi az országba visszatérő házastárs helyzetét, de nem alapít kizárólag a kérelmező oldalán joghatósági okot. Az állampolgárság, illetve a 6 hónapos „ott tartózkodás” arra utal, hogy előzetes kapcsolat áll fenn a tagállam és a kérelmező között. A kapcsolat fennállását a bíróságnak kell vizsgálnia. Másrészt annak a tagállamnak a bíróságai is rendelkeznek joghatósággal, amelynek mindkét házastárs állampolgára, illetve az Egyesült Királyság és Írország esetében mindkét házastárs ott rendelkezik „domicile”-l.<sup>29</sup> Ezen joghatósági okot csak akkor lehet alkalmazni, ha mindkét házastárs azonos állampolgársággal vagy „domicile”-l rendelkezik.

A Rendeletben szabályozott joghatósági okok sérelme nélkül a különválásról határozatot hozó tagállam bírósága rendelkezhet a határozatnak a házasság felbontássá történő változtatására abban az esetben, ha azt a tagállam nemzeti joga megengedi.<sup>30</sup> Ebben az esetben tehát a házasság felbontását mind a 2. cikk alapján joghatósággal bíró állam bíróságai előtt, mind annak az államnak a bíróságai előtt lehet kezdeményezni, amely a különélésről ítéletet hozott.

Az esetleges nemzeti jogok eltérő jellegéből adódó anomáliák kiszűrésére kiegészítő szabályokat is tartalmaz a Rendelet az egyes joghatósági okok alkalmazása tekintetében. Azon házastárs ellen, aki:

- valamely tagállam területén szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, vagy
- valamely tagállam állampolgára, illetve az Egyesült Királyság és Írország tekintetében „domicile”-l rendelkezik az utóbbi tagállamok egyikének területén, más tagállamban kizárólag a Rendeletben házassági perekre vonatkozó joghatósági okok alapján indítható eljárás.

<sup>28</sup> Rendelet 3. cikk 1. bek.

<sup>29</sup> Rendelet 3. cikk 2. bek.

<sup>30</sup> Ennek indoka, hogy a különélés egyes államokban a házasság felbontását megelőző kötelező lépés, és a különélés és a házasság felbontása között általában meghatározott időtartamnak kell eltelnie.

A joghatósági szabályoknak ez a korlátozása nyújt módot a fennmaradó joghatóság használatára. Ennek megfelelően, amennyiben az Egyesült Királyság az állandó lakóhely, Spanyolország pedig az állampolgárság feltételét fogadja el, a Spanyolország területén állandó lakóhellyel rendelkező brit állampolgárságú, Brazíliában szokásos lakóhellyel rendelkező házastárs ellen csak ezen joghatósági szabály alkalmazásával indítható házassági pert.<sup>31</sup>

Ezáltal a Rendelet ún. zárt joghatósági rendszert hoz létre. A „fennmaradó joghatóság” alkalmazásával „zárul a kör” mivel ha egyetlen tagállam bírósága sem rendelkezik joghatósággal a Rendelet alapján, akkor a joghatóságot minden tagállamban az adott állam joga határozza meg. Ennek a lehetőségnek az igénybevételére azonban a Rendelet földrajzi korlátokat állít fel. Tehát a fennmaradó joghatósági szabályt csak akkor lehet alkalmazni, ha a kérelmező valamely tagállam állampolgára, és ezzel egyidejűleg egy másik tagállamban rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel.

A nemzeti bíróságnak a Rendelet alapján joghatóságát hivatalból kell vizsgálnia. Amennyiben a bíróságnak a rendelet alapján nincs joghatósága meg kell állapítania joghatóságának a hiányát, amennyiben más tagállam bíróságának a joghatóságát ugyancsak a Rendelet alapján meg lehet állapítani.

Nemzeti polgári eljárásjogunk még nem követi teljes mértékben a fenti szabályozást, ugyanis a Pp. 130. § (1) a.) pontja alapján a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül kell elutasítania, ha a magyar bíróság joghatósága kizárt. Amennyiben a magyar bíróságnak nincs az adott ügy elbírálására joghatósága, és az alperes sem bocsátkozik perbe az 1979. évi 13. tvr. 62/H pontja alapján, a pert Pp. 157/A. § szerint meg kell szüntetni. Az imént ismertetett joghatósági szabályok megalkotásával az Unió célja egy egységes joghatósági rendszer létrehozása volt. Ez azonban az elmúlt másfél év tapasztalata szerint sem sikerült teljes mértékben.

A házassági perekre vonatkozó joghatósági szabályok hierarchia nélkülsége, vagylagossága lehetővé teszi a „forum shopping” intézményének szabad alkalmazását, önkéntelenül elősegítve az egyes fórumok közötti versengést. Amennyiben a felperes választja meg az eljáró fórumot, életszerű lesz, hogy ha lehetősége van rá, azon nemzeti bíróságot választja majd, amelyik gyorsabb, vagy olcsóbb, vagy amelyik előtt kedvezőbb elbírálásra számíthat.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Borás-jelentés (45) pontjához fűzött magyarázata

<sup>32</sup> Wopera Zsuzsa: a Tanács 2201/2003 EK. Rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve a 1347/2000 EK Rendelet hatályon kívül helyezéséről. In: *Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában.* (szerk.: Wopera Zsuzsa és Wallacher Lajos) Complex Kiadó Kft., Budapest, 2006.

Áttekintve a joghatósági szabályok változásait az elmúlt közel 20 évben megállapíthatjuk, hogy izgalmas változásokon ment keresztül a házassági perekre vonatkozó szabályozás e körben. A jogalkotó képes volt a Kódex átfogó módosításával újból időtálló, és az európai normáknak megfelelő szabályokat alkotni. Látható tendencia az is, hogy a közeljövőben változások inkább az Európai Unió szabályanyagában várhatóak.

## **A TÁMOGATÁSI ELJÁRÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS KAPCSOLATA, LEGFONTOSABB PROBLÉMÁI**

OLAJOS ISTVÁN\*

A támogatások eljárási kérdéseinek rendezése számos problémát vet fel. Legfontosabb kérdés, hogy milyen mélységig tárgyalandó ez az eljárás, ugyanis a 2005. november 1-jén hatályba lépő Közigazgatási Eljárási törvény (KET) nem enged meg kivételeket a törvény szabályai alól. A támogatás azonban eljárási szempontból is számos olyan specialitást tartalmaz, mely eltérést mutat a közigazgatási eljáráshoz képest. Ezért a támogatásokra vonatkozó általános szabályokat jelenleg külön törvény (TET)<sup>1</sup> tartalmazza, melynek a részletszabályai a KET hatályba lépésével sem fognak lényeges módon változni.<sup>2</sup> A KET hatályba lépésével a szabályai akkor alkalmazandóak a támogatási eljárásra, ha a támogatási eljárási törvény elrendeli az általános KET-ben megfogalmazott szabályok alkalmazását.

A rendszer ismertetéséhez hozzátartozik, hogy a megközelítés zömében intézménycentrikus, a MVH, mint támogatási csúcsszerv által alkalmazandó, de különböző pénzügyi alapokból finanszírozott speciális eljárási szabályok alaptörvényét alkotja. Külön eljárási rend vonatkozik az EMOGA Garanciarészlegéből finanszírozott támogatásokra, a magyar költségvetésből finanszírozott nemzeti kiegészítő támogatásokra és a fennmaradó nemzeti támogatásokra, valamint a MVH hatáskörébe utalt egyéb eljárásokra.<sup>3</sup> Ezen felül a törvény felhatalmazása

---

\* DR. OLAJOS ISTVÁN

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Lásd: Olajos István: A közjogi szerződés. In: Csák Csilla (szerk): *Agrárjog*. I. kötet. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 220-224. o.

<sup>2</sup> 2003. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és ezzel összefüggő törvényt módosításokról továbbiakban támogatási eljárási törvény (TET).

<sup>3</sup> 131/2004. (IX. 11.) FVM rendelet A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól, 6/2004. (I. 22.) Korm. rendelet az Európai Unió közös forrásaiból származó agrártámogatások, az azokhoz kapcsolódó, nemzeti költségvetésből nyújtott kiegészítő támogatások, valamint a nemzeti hatáskörben nyújtott agrártámogatások igénybevételének általános feltételeiről, 92/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet az Európai Unió Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia

alapján kormányrendeletben szabályozandó kérdés a pályázati eljárás részletes szabályozása, a vis maior szabályozás, a MEPAR és az ügyfélblokk-kapcsolat, valamint a delegálható feladatok szabályozása.

Ezen tanulmány célja nem a közigazgatási eljárásnak megfelelő leírás, hanem az egyes kapcsolódó eljárási szabályok olyan összevetése, melyekből megállapíthatók a legfontosabb különbségek az eltérő finanszírozás tekintetében.

## 1. Speciális hatósági jogosítványok

A támogatási eljárásban a közigazgatási szerveknek a szerepe meghatározó. A gazdaságirányítás területén működő, és a magánjogi viszonyokba beavatkozó közigazgatási szerv az állam meghosszabbított karjaként lényegében olyan területre is szabályozást tud gyakorolni, ahová korlátai miatt nem tudna másképpen beavatkozni. A leglényegesebb kérdés, hogy mit és hogyan támogassunk. Ennek előzményeként a legfontosabb kérdés a támogatni hivatott közérdek meghatározása, majd a támogatás anyagi alapjainak megteremtése.<sup>4</sup>

A hatóság pozíciója kettős: egyrészt a támogatás feltételeinek egyre pontosabb megfogalmazásában vesz részt azáltal, hogy a formától függően meghatározza a támogatás alapfeltételeit jogszabály vagy pályázati felhívás formájában.<sup>5</sup> Ezek után, már a végrehajtás első, előkészületi stádiumában kiszűrjük a formai hibával rendelkező pályázatokat vagy az alanyi feltételeknek nem megfelelő pályázókat. A szintisztán közigazgatási jellegű<sup>6</sup> szakasz a támogatási döntés meghozatalával és a támogatási szerződés megkötésével végződik.<sup>7</sup>

---

Részlegéből finanszírozott intézkedések pénzügyi, számviteli és ellenőrzési lebonyolítási rendjéről. 1/2004 (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és a Kohéziós alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről, valamint a 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a kohéziós alapfelhasználásának általános szabályairól.

<sup>4</sup> E feladatok a Pénzügyminisztérium, és a Európai Tanács látja el. A pénzügyi jellegű akkreditációt a hivatalrendszer tekintetében az Állami Számvevőszék, és az Európai Bizottság végzi. E szervek folyamatok feladatai az éves beszámolók akkreditálása Igazoló Szervként.

<sup>5</sup> Ezeket a feladatokat a strukturális alapok, és az EMOGA tekintetében az Irányító Hatóság látja el az EMOGA két szekciója tekintetében ez a szerv az FVM.

<sup>6</sup> A közigazgatási jellegű kifejezést azért használtam, mert itt az állam, mint gazdasági szereplő hoz döntéseket, a közhatalom birtokában, de nem ügyfelek jogvitájában dönt, így döntése nem közigazgatási döntés. Lásd később a bírósági felülvizsgálatnál kifejtettek.

<sup>7</sup> Az előkészítő jellegű feladatokat kifizető hatóságként az MVH, míg a támogatási döntést az EMOGA Garancia alap esetében az illetékes hatóságként eljáró FVM, az Orientációs alap tekintetében szakmai értékelés és bizottsági bírálat után szintén az FVM, mint illetékes hatóság hozza meg.



A szerződés megkötésével az addig közigazgatási jellegű szakasz magánjogi elemekkel telítődik. A támogatási döntést meghozó szerv addigi impériumának nagy részét elveszíti, és a felek viszonyában a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlya a meghatározó elem.<sup>8</sup> A támogatási szerződés pontosan rögzíti a felek feladatait és kötelezettségeit, és a támogatott fél által teljesítendő konkrét ütemezését. A szerződés mindkét felet köti, ám a közigazgatási szerv oldalán a témával foglalkozó szakirodalom, francia szerzőkre hivatkozva, bizonyos többletjogokat garantál, melyektől a szerződésben eltérni nem lehet.<sup>9</sup>

A magyar gyakorlat, pályázatos eljárásban tovább szűkíti az eljárásban résztvevők jogait, és nem biztosítja a támogatottak részére a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az elutasító döntések ellen egyfokú kifogást lehet előterjeszteni a támogatási döntést meghozó szerv feletteséhez, melynek a döntése jogerős. A kérdésben számos alkotmányjogi panasz érkezett. A kialakult magyar alkotmánybírósági gyakorlat a következő megállapításokat tette:

a) A pályázaton alapuló támogatások *nem minősülnek közigazgatási döntésnek*, ugyanis a pályázatokat elbíráló szerv nem hoz e tekintetben közigazgatási határozatot, hanem értesítésében tájékoztatja döntéséről a pályázót. A pályázati kiírás, és a kiírás mikéntjéről szóló rendelet az a jogszabály, mely meghatározza az elbírálás menetét és feltételeit. Így a támogatási döntés nem minősül közigazgatási határozatnak, és ennek bírósági felülvizsgálata sem kötelező.<sup>10</sup>

b) A *támogatáshoz való jogosultság elbírálása* nem minősül olyan alapvető jognak, melyek elbírálása tekintetében *a bírói utat biztosítani kell*. A támogatási kérelmek benyújtásakor ugyanis *a felek között nem jön létre polgári jogi*

---

<sup>8</sup> Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, (2005) 3, 142-147. o. Az idézett műben a szerző, az addigi szakirodalom álláspontját meghaladva a támogatási szerződést nem tekinti közigazgatási szerződésnek. Ezen álláspontjával az MVH eljárást megismerve, az NVT tekintetében nem értek egyet.

<sup>9</sup> Lehetősége van szankciót alkalmazni szerződésszegés esetén, de a bírói utat nem zárhatja ki, a változó közérdeknek megfelelően változtathatja a szerződés tartalmát, és egyoldalúan jogosult a szerződés megszüntetésére, az olyan szerződési kikötés érvénytelen, mely korlátozná a közigazgatási szerv többletjogait. Lásd: Harmathy Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 14-36. o. valamint Molnár Miklós – Tabler, Margaret M.: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, (2000) 10, 598-608. o.

<sup>10</sup> A gyakorlat kialakításában az Alkotmánybíróság két eseti döntése, a 719/B/2001-es, és a 794/D/2004-es döntése játszott szerepet. A döntésben felhasznált jogszabályok: a 273/1997 (XII. 22.) Korm. sz. rendelet 11. § (2) bek. az agrártámogatások általános szabályairól. E jogszabály rendelkezéseit vette át a már említett 6/2004 (I. 22.) rendelet 9. §-a is. Az érvelésben a Pp. 324 § (2) bek. alkalmazták a közigazgatási szerv meghatározásakor.

*jogviszony, és a támogatási feltételeknek való megfelelés még nem keletkezett alanyi jogokat, melyek bírói úton is biztosíthatók lennének.* A döntés tehát olyan állami döntés, melyben az állam nem mint hatóságként jár el, ezért döntése az olyan tulajdonosi vagy előjárói döntések közé tartozik, melyek esetében a bírósági felülvizsgálat joga nem biztosított.<sup>11</sup>

c) Az agrár-, és e tekintetben a vidékfejlesztési támogatás is, „*az állami gazdaságpolitika olyan eszköze, amely az agrárgazdaság fejlesztésének a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott céljait hivatott elősegíteni.*”<sup>12</sup> Egy ösztönző eszköz, amely feltételeit az állam módosíthatja, megszüntetheti, a jogosulti kört változtathatja, és meg is szüntetheti. Az Alkotmánybíróság kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a jogalkotó e széles körű mérlegelési jogának gyakorlása során nem sértette-e az Alkotmány valamely rendelkezését.

d) *A támogatási kritériumoknak való megfelelés még nem minősül olyan szerzett jognak, melyre nézve a jogszerzőt a jogvédelem megilleti.* Ugyanis ahhoz, hogy e jogok védelmet élvezzenek, már konkrét jogviszonynak kell mögöttük állni, vagy konkrét jogviszonyok keletkezésével összekapcsolható várománynak kell lennie. Tehát abból, hogy valaki megfelel a támogatási kritériumoknak, még nem következik, hogy támogatási értesítés, vagy szerződés alapján jogosulttá vált. E gyakorlatból következően tehát nem mindegy, hogy milyen eljárás, és milyen formában megjelent jogszabályok alapján válik valaki támogatás jogosultjává. Ha a támogatás *pályázatban* jelenik meg, a hatályos szabályok szerint abból nem következik, hogy a döntés a támogatásról államigazgatási döntés lenne.

Más a helyzet, véleményem szerint azonban akkor, ha a döntést meghatározó eljárási rend a KET hatályba lépése után, *a meghatározott eljárási rend szerint eljáró szerv olyan döntésén alapul, melynek anyagi jogi és eljárási szabályait jogszabályok határozzák meg.* Ebben az esetben a KET az adott eljárási cselekmény tekintetében, ha a TET eltérően nem rendelkezik,<sup>13</sup> háttérjogszabálynak minősül, így rendelkezéseit alkalmazni kell rá.

Az Alkotmánybíróság megállapításából következik, hogy *a támogatási szerződés aláírása, illetve a támogatási döntés meghozatala után a jogosultnak alanyi joga keletkezik a megkötött szerződésben biztosított jogainak bírói úton történő kikényszeríthetőségére is.* E szempontból tehát lényeges különbséget tudunk felfedezni a vidékfejlesztési támogatások két típusa között.

<sup>11</sup> Lásd: 1 22/1995 (III. 31.) AB. hat., valamint a 108, és 109/1995-ös AB-határozatok.

<sup>12</sup> Idézet a 882/B/1998-as Alkotmánybírósági határozatból.

<sup>13</sup> Megállapította a KET 13. § (2). bek. c) pontja.

A strukturális alapokból támogatott, és a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programjában elfogadott, ott jogi szabályozást nyert támogatási jogcímek mindegyike pályázatos formában jelent meg. Az EMOGA Garancia alapjából támogatott és a *Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben szereplő támogatási formák legnagyobb része külön jogszabályként nyert megjelenést*. E felvetés alapján tehát lényeges lesz a két terület eljárási szabályainak különbségeit feltárni.

## 2. A garanciális feltételek biztosítása a támogatási eljárások során

E körben az összeférhetetlenség,<sup>14</sup> az adatkezelés<sup>15</sup> és a feladatok delegálása<sup>16</sup> az alapvető kérdés:

a) *Összeférhetetlenségi okokat* a Nemzeti Fejlesztési Tervben szereplő AVOP programoknál nevesített a jogszabály. Alapvető rendelkezései kizárják a pályázat elbírálásából a pályázat benyújtóját, a pályázatból bármilyen mértékben függő személyt<sup>17</sup> és ezek közeli hozzátartozóját. Az összeférhetetlen személy ezen okokat köteles az irányító hatóság vezetőjének bejelenteni, ennek hiányáról magánokiratban nyilatkozni, és e nyilatkozatokat az időközben felmerülő összeférhetetlenség esetében megtenni.<sup>18</sup> E szabályokat nem írják elő az NVT esetében a jogszabályok, pedig az esetleges összeférhetetlenség mellőzése ezekben az esetekben is indokolt lenne a pártatlan elbírálás érdekében. A kizárásra az Áe, illetve a KET szabályait kell alkalmaznunk, azonban e szabályok sokkal általánosabban fogalmazzák meg az elfogultság és a kötelezők kizárás eseteit, tehát több a szubjektivitás ezen esetek megítélésénél, és kevésbé igazodik a támogatási eljárás specifikumaihoz.<sup>19</sup>

b) *Az adatkezelés* három fontos ponton kapcsolódik az eljárás ezen szakaszához: Milyen jellegű titoktartási kötelezettsége van a támogatás elbírálásban részt vevő személyeknek, milyen adatbázisból használhat fel adatot a támogatás elbírálója, milyen adatokat kell nyilvánosságra hozni. A támogatási eljárás le-

<sup>14</sup> Lásd: 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a kohéziós alap felhasználásának általános eljárási szabályairól továbbiakban: strukturális eljárási rendelet 3-4 §-a.

<sup>15</sup> Lásd a strukturális eljárási rendelet 5. §, TET 6-7-a.

<sup>16</sup> Lásd: TET 8. §

<sup>17</sup> A függés alapulhat munkaviszonyon, vagyoni részesedésen, a pályázó szervezet irányításában való részvételen, és a pályázat előkészítésében való részvételen.

<sup>18</sup> 14/2004.(VIII. 13) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 4. § (3) .bek.

<sup>19</sup> KET 43-44. § és az Áe. 19. §

folytatásáig a MVH munkájához szükséges mértékben adatokat kérhet be.<sup>20</sup> A MVH ezeket az adatokat az ügyfél támogatásban való érintettségeig, a támogatási korlátozás fennállásáig, illetve más érintett személy jogainak érvényesítéséhez szükséges ideig kezelheti. A FVM mint felügyelő szerv kivételével más közgazgatási szervnek csak az iratbetekintés erejéig juttathatja el.<sup>21</sup> A MVH-nak joga van más agrár-szakigazgatási szervnél, az APEH-nál vezetett nyilvántartásból,<sup>22</sup> valamint a személyi és lakcímnnyilvántartásból adatok kérésére. Ha az adat a támogatási jogosultság megállapításához szükséges akkor üzleti titokra hivatkozva nem tagadható meg az adatszolgáltatás.

Az NFT hatálya alá tartozó támogatás elbírálásában résztvevő személyek kötelesek az állami, szolgálati és banktitkot megőrizni. Ezt a szakaszt olyan mértékben komolyan veszik az eljárásban érdekelt személyek, hogy bármilyen, az eljárással összefüggő, akár a személyes véleményüket sem kívánták megosztani a kutatóval, így maga az eljárás is csak a jogszabályok elemzése szintjén kutatható.

A másik fontos adalék, a *közérdekű adatok nyilvánossága*. Ehhez kapcsolódó kötelezettség, hogy a támogatás nyertesének nevét, az elnyert összeget és a projekt megvalósulásának helyszínét, mint közérdekű adatot közölni kell. A nyilvánosságot a kötelezően felállítandó honlapon kell tájékoztatni.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Az adatok kiterjedhetnek: az ügyfelek azonosító adataira (beleértve a természetes személy személyazonosító adatait és adóazonosító jelét), a gazdálkodásra, a termőföld-hasznosításra, az állattartásra, az erdőgazdálkodásra, a mezőgazdasági termékek tárolására, a feldolgozására, valamint az egyéb mezőgazdasági tevékenységre, illetve a támogatások összegével, felhasználásával, a támogatási feltételek teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatban.

<sup>21</sup> A MVH a következő nyilvántartásokat vezeti: a támogatásra, illetve egyéb intézkedésre vonatkozó nyilvántartás, szarvasmarha és juh prémium jogosultságok nyilvántartási rendszere, tejkvóta-nyilvántartási rendszer, MEPAR (ügyfél-blokk kapcsolat nyilvántartás) alma, körte és őszibarack ültetvénykataszter, ügyfélregiszter, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap egységes monitoring és információs rendszeréből az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programra vonatkozó adatbázis, az agrár „de minimis” nyilvántartási rendszer. IN. TET 6. § (2) bek.

<sup>22</sup> A MVH által használható, más szakigazgatási szerveknél vezetett nyilvántartások: a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága által kezelt vámadatbázis, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala által kezelt importengedély nyilvántartás, a szőlőültetvény-kataszter. Az Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer (ENAR), az Országos Erdőállomány Adattár, a Védett és védelemre tervezett természeti területek nyilvántartása, az Országos Támogatási Monitoring Rendszer nyilvántartása a külön jogszabály szerint elismert ökológiai termelést ellenőrző szervezetek, és az által nyilvántartott termelők nyilvántartásai, vetőmag-nyilvántartási rendszer. In: TET 6. § (5) bek.

<sup>23</sup> A tájékoztatás kiterjed a leggyakoribb kérdésekre és válaszokra, a telefonos és személyes ügyfélszolgálati lehetőségekre, és a kifizetett támogatások összértékére, valamint a monitoring bizottság összetételére, és üléseire. Lásd: strukturális eljárási rendelet 6. §

c) A *delegálás* a támogatási eljárási törvény megjelenésével bevezetett jogintézmény. Az intézmény a támogatási jog uniós harmonizációjával jelent meg a magyar jogban.<sup>24</sup> A jogintézmény lényege: a MVH, mint támogatási csúcsszerv a feladat-és hatáskörébe tartozó feladatot a feladat ellátására szakértelemmel rendelkező közigazgatási szervnek, hegyközségi köztisztületnek, vagy közhasznú társaságnak egy speciális közigazgatási együttműködési szerződés<sup>25</sup> keretében átruházhatja. A delegált feladatok szakszerű ellátásáért a delegált feladatok tekintetében a MVH járhat el, és vállalja a felelősséget.<sup>26</sup> A delegált feladatot tovább nem delegálható.

A szerződést a MVH és a delegált feladatokat átvállaló szerv köti meg (költségvetési szervnél a miniszter hozzájárulása szükséges). A megállapodásba bele kell foglalni a feladatok körét, a feladatot ellátó szerv hatáskörét, eljárását, kötelezettségeit. Meg kell határozni a feladatot ellátó szerv ellenőrzésének rendjét, a delegált szerv jelentési kötelezettségét, ennek gyakoriságát; valamint a delegált feladatot ellátó szerv MVH-val szembeni felelősségét; a delegált feladatokat átvállaló személyek szakmai végzettségét és felkészültségét.<sup>27</sup>

Így az MVH a megkötött delegálási szerződés alapján számon tudja kérni a vele szerződő szervezettől mindazokat a feltételeket, melyeket tőle is elvárnak. Ez a további delegálás során nem lehetne követhető, így a támogatási csúcsszerv mögöttes felelőssége sem lehetne kivitelezhető.

### 3. Általános eljárási szabályok

Az eljárás szabályainak összehasonlító elemzésekor azokat a szempontokat vettem figyelembe, melyek a vidékfejlesztési támogatásokra jelenleg hatályban lévő négy rendelet mindegyikében megtalálhatóak. Az összevetés alapja az alaprendeletnek tekinthető 1257/1999-es vidékfejlesztési alaprendelet is, amelyen minden magyar rendelet alapul. A négy rendelet hierarchiája a következő: A hierarchia élén a TET<sup>28</sup> és a strukturális eljárási rendelet<sup>29</sup> áll, amelyre épül az uniós

<sup>24</sup> A bevezetésével kapcsolatos jogharmonizációra lásd: Márkus Gábor: EU egyező agrárellenőrzés III. In: *Számvitel-adó-könyvvizsgálat*, (2000) 4, 84-188. o., valamint Mityók Éva: Közpénzek ellenőrzése közérdekből az Európai Unió követelményei alapján. In: *Magyarország az Európai Unióban című pályázat 2003-2004. évi díjnyertes alkotásai*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2004, 414-453. o.

<sup>25</sup> E szerződés Horváth. M. Tamás fogalmai szerint is közigazgatási szerződésnek minősül. Ld: A közigazgatási szerződések... 143. o.

<sup>26</sup> E garanciális szabályok bevezetése már a SAPARD feladatok delegálása kapcsán is felmerült lásd: II.5.4.1. az elsődleges akkreditációt végzők szempontjai.

<sup>27</sup> TET 8. §

<sup>28</sup> 1993. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési op.cit.

forrásaiból, a nemzeti hatáskörben nyújtott kiegészítő támogatásokról – (a továbbiakban közös eljárási rendelet), és az egyéb nemzeti agrártámogatásokról szóló kormányrendelet.<sup>30</sup> A hierarchia leginkább speciális rendelkezéseket tartalmazó részét a NVT és az EMOGA garancia részlegéből finanszírozandó támogatások eljárási szabályai (továbbiakban NVT eljárási rendelet) alkotják.<sup>31</sup> Az eljárásnak három fő szakasza van. A közigazgatási jellegű szakasz, mely a támogatási kérelem benyújtásával kezdődik, az elbírálásával folytatódik, és a folyósítással végződik:

a) A kérelmet főszabály szerint az *MVH központi hivatalába kell benyújtani*. A benyújtási határidő eljárási határidőnek minősül, tehát a feladás napját jelölő postabélyegző időpontja számít. A benyújtott kérelmet nyilvántartásba kell venni, és regisztrációs számmal kell ellátni. A kérelem benyújtásával egy időben megvizsgálják, rendelkezik-e a szükséges mellékletekkel. Ha valamely melléklet hiányzik, vagy nem megfelelő, a kérelmező 15 napon belül pótolhatja a hiányokat. Ha nyilvánvaló elírás miatt nem megfelelő a kérelme, az eljáró MVH hivatalból pótolja az ebből származó hiányosságot. Ha a kérelem elkészett, a kérelemmel érintett összeg minden késedelmes munkanappal 1%-kal csökken.<sup>32</sup>

Ha a támogatást az EMOGA orientációs alapja finanszírozza, a pályázatokat csak a lejárat határidő előtt, a szükséges példányszámban és a megfelelő adatlapon kell benyújtani. Az ezen alapvető feltételeknek nem megfelelő pályázatokat nem fogadja be lebonyolító szervet. Ha az alapvető feltételeknek megfelel a pályázat, legfontosabb adatait<sup>33</sup> rögzítik az Egységes Monitoring Információs Rendszerben (a továbbiakban EMIR). A pályázattal később foglalkozók a pályázat itt rögzített adatait használhatják. A mellékletek átvizsgálása után,<sup>34</sup> nem formai jellegű hiány esetén történik a hiánypótlásra felhívás, 15 napos határidő tűzésével. Ha a pályázat mellékletei is megfelelőek, akkor adja meg a lebonyolító szerv a befogadó nyilatkozatot.

Az adminisztratív teendők összehasonlítása során elmondható, hogy a pályázatos eljárás befogadási folyamata összetettebb, és hiánypótlás csak érdemben benyújtott pályázatokra írható elő. Más kérdés, hogy a hiánypótlásra

<sup>29</sup> 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet

<sup>30</sup> 6/2004 (I. 22.) Korm. rendelet

<sup>31</sup> 131/2004 (IX. 11.) FVM rendelet

<sup>32</sup> 5. IIER novella 13. cikk. – a vonatkozó uniós anyagot lásd bővebben a II.2.5. alpont alatt.

<sup>33</sup> A beérkezés ideje, módja, regisztrációs száma.

<sup>34</sup> A vizsgálat szempontjai: Teljesen kitöltött adatlap, benyújtásra való jogosultság, források megléte, minden oldal aláírt-e, kizáró okok megléte.

nyitva álló határidő a két eljárásban azonos, tehát egy kevésbé előkészített NVT-ből finanszírozott pályázatra nincs több idő az estleges nagyobb hiányosság pótlására. E 15 napos hiánypótlási határidő a strukturális pályázatoknál, ahol jóval nagyobb a benyújtandó mellékletek száma, és a megfelelő melléklet benyújtása más szerv döntésétől függhet, elég rövid. Sok ilyen jellegű pályázat már e rövid határidő miatt sem érheti el a célját, így e tekintetben indokolt lenne a 30 napos közigazgatási hiánypótlási határidő alkalmazása, esetenként további hosszabbítással a pályázati felhívás elemei között.

b) Támogatási kérelem elbírálására főszabály szerint 60 napja van a MVH-nak. Ezen eljárás keretében kell megvizsgálnia azt, hogy az előfeltételek és a kérelemben foglalt egyéb tények megfelelnek-e a valóságnak, a jogszabálynak vagy a kérelemben foglaltaknak. Az ellenőrzés támogatási eljárás esetében folyamatos, tehát a döntést megelőzően, és a döntést követően is végezhető.<sup>35</sup>

Ha túligénylik a rendelkezésre álló kereteket, abban az esetben az MVH rangsorolhatja a támogatási kérelmeket<sup>36</sup>. A rangsoroláson túlesett pályázat még mindig visszautasítható, ha az uniós támogatási részt meghatározó jogszabály időközben módosul, vagy ha a támogatási rendszer egészének hiányosságai vagy nemzetközi szerződés nem teljesítése miatt az Unió költségvetéséből a támogatás fedezete, vagy egy része visszavonásra kerül.<sup>37</sup> A Garancia részlegből is támogatott és a nemzeti finanszírozású támogatások esetén az elbírálás szakasza határozat meghozatalával zárul, mely lehet támogató vagy elutasító. A Strukturális Alapokból származó támogatások esetében a pályázat értékelése többszintű folyamat. Először az értékelés folyamata kezdődik el. Az értékelést egy személy, vagy erre kijelölt, szakemberekből álló bizottság végzi. Az értékelés pénzügyi és szakmai részből áll, és kísérheti helyszíni szemle is. Az értékelés meghatározott szempontok<sup>38</sup> alapján, írásban megy végbe, mely érvekkel alátámasztott vélelmezt tartalmaz a pályázat elbírálására vonatkozóan.

Az értékelés után a döntést az értékelőktől eltérő személyi összetételű bíráló bizottság hozza meg az értékelők szempontjai alapján. Ha a bíráló bizottság az értékelők konklúziójával nem ért egyet, akkor a pályázatot újra értékeltet-

<sup>35</sup> Lásd: TET 11-12. §-a

<sup>36</sup> Lásd: NVT eljárási rendelet 11. § (2). bek.

<sup>37</sup> Lásd: Közös eljárás i rendelet 5. § (2)-(3) bek.

<sup>38</sup> Az értékelés szempontjai: A támogatás gazdasági és társadalmi céljához való hozzájárulás, mérhető eredményeket, egyértelmű célokat tartalmaz-e, költséghatékony-e, gazdasági megalapozottsága megvan-e, mennyire segíti elő a környezeti fenntarthatóságot és az esélyegyenlőséget, elősegíti-e más uniós, vagy hazai projekt megvalósíthatóságát, teljesíti-e a pályázati kiírás feltételeit. 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 15. § (5) bek.

heti. Ha az újraértékelés más eredményt hoz, akkor az értékeléstől eltérő döntés is meghozható. A döntés lehet a pályázatban meghatározott feltétekkel való támogatás, csökkentett összeggel történő támogatás, elutasítás. A bíráló bizottság üléseiről az ügyrendnek megfelelő formátumú emlékeztetőt kell készíteni az ülés legfontosabb adatairól.<sup>39</sup> A bíráló bizottság a pályázatokat pontszám szerint rangsorolja.

A végső döntés az Irányító Hatóság vezetőjéé, aki a pénzügyi fedezetnek megfelelően a legmagasabb pontszámot elérő pályázatokra hozza meg a támogató döntést. Ha az azonos pontszámot elért pályázatok mindegyikét nem tudja támogatni, az Irányító Hatóság vezetője az érintett pályázatok ismételt újraértékelését rendelheti el. A támogatást elnyert pályázók névsorát az Irányító Hatóság honlapján és a hivatalos lapban közzéteszi, majd megkötö a résztvevőkkel a támogatási szerződést.

c) A kifizetés, mint folyamat a támogatási szerződés megkötésével vagy a támogatási határozat meghozatalával indul.<sup>40</sup> Az ajánlati kötöttséget az MVH részéről a pályázati felhívás tartalmazza.<sup>41</sup> Ez azt jelenteti, hogy a felhívásban meghatározott időtartam letelte után az odaítélt támogatás nem fizethető ki. A megkötött szerződés esetében mindkét fél irányában érvényesül a szerződési kötöttség, és támogatási összeg más jellegű teljesítésre nem fizethető ki.<sup>42</sup>

A strukturális alapok tekintetében a fent leírt alapvető rendelkezésektől sokkal részletesebb szabályok vonatkoznak a támogatási szerződésre. A szerződés aláírása előtt az adminisztratív feladatokkal megbízott lebonyolító szervezet, (MVH vagy valamely egyéb olyan szerv melyre feladatot delegálhat) meggyőződik arról, hogy a nyertes pályázó rendelkezik-e minden hatósági engedéllyel, valamint, hogy a projekt fizika megvalósítása vagy az azt előkészítő közbeszerzési eljárás megkezdhető-e. Ezek után eljuttatja a szerződést a nyertes pályázónak.<sup>43</sup> A nyertes pályázó feladata a szerződés aláírása, valamint az esetleges adatváltoztatások bejelentése.

---

<sup>39</sup> Az emlékeztető részei: ülés helye, ideje, a bizottság tagjai, illetve az őt delegáló szervezet megnevezése, napirendje, az pályázatok legfontosabb adatai, a pontozás, a szavazatok aránya, különvélemény, az esetleges újra értékelés, és annak miéértje. 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 22. §

<sup>40</sup> A strukturális alapokból is finanszírozott pályázatok esetében kötelező a támogatási szerződés megkötése.

<sup>41</sup> A garancia szekció esetében a támogatási határozatról és szerződésről csak a pályázati eljárásban, mint különös eljárási szabályokban esik szó.

<sup>42</sup> Lásd: TET 33-34 §§

<sup>43</sup> A támogatási szerződésnek tartalmazni kell: a támogatás formáját, költségvetését és annak összetételét, a megvalósítandó projekt időtartamát, a kifizetések folyamatát és feltételeit, a jelentések elkészítését, a közbeszerzési és állami támogatásra vonatkozó kitételeket, dokumentációs, és



A lebonyolító szervezet kötelezően módosítja a támogatási szerződést, ha a háromhavonta kötelezően benyújtandó projekt-előrehaladási jelentések<sup>44</sup> hatására kiderül, hogy a projekt összköltsége 10%-nál nagyobb mértékben változik, vagy változik a projekt kezdete, illetve befejezése. A szerződés módosítását a kedvezményezett is kezdeményezheti, ebben az esetben azonban a lebonyolító szervezetnek a döntésre vonatkozó értékelési és bírálati eljárás megfelelő feltételeit biztosítani kell.

Kifizetés csak bankszámlára teljesíthető. A garancia alap esetében ez előzetesen is végrehajtható, orientációs alap esetében csak utólag teljesíthető. E tekintetben a kifizetést megelőzik az elkészített projektjelentések. Csak olyan számla nyújtható be, mely a projektjelentésekkel összhangban van.<sup>45</sup>

Az általános eljárási szabályok kifizetéshez kapcsolódó legutolsó része a jogosulatlan támogatás visszafizetésére irányuló eljárás. Ez a szabályanyag csak a garancia szekció támogatásaira vonatkozik, és az Áe, majd a KET végrehajtásra vonatkozó szabályai háttérjogszabályként érvényesülnek. Az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe a támogatást, ha:

- valótlan adatokat közöl,
- adato(ka)t eltitkol,
- ha a támogatás céljával kapcsolatos ellenőrzést eltitkol, ezzel kapcsolatos adatszolgáltatási vagy fizetési kötelezettségét megszegi,
- a támogatást a rendeletetéstől eltérően használja fel,
- a támogatási feltételeket megszegi,
- a tagállam az Unió által nem engedélyezett nemzeti támogatást folyósít.<sup>46</sup>

Ha az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe támogatást: kizárja magát a MVH nyilvántartása szerinti időpontig a támogatásból (lásd ügyfélregiszter), az összeget közadók módjára, a jegybanki alapkamat kétszereséig terjedően az APEH behajthatja, ha a MVH azt határozattal elrendeli. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást megállapító határozat a közigazgatási határozatoktól eltérően első

---

az ellenőrzés türéseire vonatkozó kötelezettségeket, a helyszíni ellenőrzések szabályait, szerződésszegés jogkövetkezményeit, az elállás szabályait, a szerződési biztosítékok rendszerét, és a szerződés módosításának folyamatát. 14/2004 (VIII. 13.) TNM. Rendelet 27 § (1) bek.

<sup>44</sup> 5 millió forint és hat hónapi megvalósítási idő alatt csak egyszer kell benyújtani. Elmulasztott jelentés jogkövetkezménye a támogatás felfüggesztése, majd megszüntetése. Lásd: 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 30-32 §-a.

<sup>45</sup> A számlához csatolni kell a kifizetésére vonatkozó banki igazolást, az önrészből finanszírozott számlákat, és azt, hogy a számla támogatási elszámolás benyújtására készült, valamint a könyvelői ellenjegyzést. Lásd: uo. 33-34 §-a

<sup>46</sup> Lásd: TET 15. § (1) bek. a-f. pontok.

fokon jogerős, és végrehajtható. A végrehajtás foganatosítható a jogosult MVH-nál meglévő más támogatási összegének visszatartásával. Ez a művelet azonban, ha az ügyfél gazdálkodási tevékenységét lehetetlenné teszi, a fél írásbeli kérelmére mellőzhető. Ha az ügyfél tartozására ki nem fizetett támogatásai nem nyújtanak fedezetet, akkor az esedékesség sorrendjében, azonos esedékességű tartozásoknál a tartozás arányában kell kielégíteni.

A szankciórendszer teljesen közigazgatási jellegű, azon belül az adózásban alkalmazott szankciókkal mutat rokonságot. Amíg nem rögzíti jogszabály a támogatási szerződéshez hasonló közjogi szerződések esetében a közigazgatási szerv többletjogait, és érvényesítésére nem épül ki a megfelelő garanciarendszer, a bírósági kontroll nélkül álló támogatási szervezetnek a támogatott pénzügyeibe való ilyen mértékű beavatkozása, mely a polgári perben csak a jogerős ítélet utáni végrehajtásban megengedett, teljesen mértékben egyedülálló, és kiszolgáltatottá teszi a támogatás igénylőjét.

#### **4. Különleges eljárási szabályok**

E fejezetben a támogatási eljárás azon szegmenseit tekintjük át, melyek mint „sui generis” eljárási elemek csak a támogatásokhoz kapcsolódóan találhatók. Ezen belül sem minden támogatási eljárásnak képezik részét, csak azoknak, ahol a felügyeleti szerv valamely eltérést és esetleges visszaélést tapasztal a támogatási tervek pályázatban vagy a támogatási szerződés megvalósítási terveiben lefektetett elmélete, és a megvalósítás gyakorlata között.

##### *4.1. Ellenőrzés – monitoring*

A közigazgatási szerv a döntés meghozatala előtt több szempontú ellenőrzést hajt végre. Először ellenőrzi a kérelem befogadása kapcsán, hogy a kérelmező minden szükséges mellékletet csatolt-e. Ezek után ellenőrzi, hogy a közölt adatok megfelelnek-e a valóságnak és a jogszabályoknak. Ez az ellenőrzés általános fogalma.

A támogatási eljárás kapcsán azonban egy másik fogalommal is szembe-sülünk. Ezt az uniós jogszabályok monitoringként definiálják. Ez nemcsak a hatósági eljárás elején és végén szerepel, hanem végigkíséri a támogatással megvalósuló eredmény folyamatát is. A monitoring, mint folyamat, egyféle ér-

tékelés is. Ennek a menetét kívánom bemutatni a vidékfejlesztési támogatások uniós szabályainak rövid összefoglalása alapján.<sup>47</sup>

A monitoring eljárás kapcsán azt vizsgálják, mennyire képes a rendszer megvalósítani a támogatástól elvárt, uniós, és tagállami szinten jelentkező előnyöket. Ez a folyamat háromszintű: egyrészt előzetes, melyben egy úgynevezett SWOT analízis keretében a program erősségeit, gyengeségeit és kockázatait elemzi végig az értékelő, majd a gazdasági versenyre, a nöket érintő hátrányos megkülönböztetésre, a foglalkoztatásra és környezetvédelemre felmért hatásokat elemzi. Megállapítja azokat a prioritásokat, melyeket a közbenső értékelés kapcsán kell vizsgálni.

A második szinten, a közbenső értékelés kapcsán nem csak a program kezdeti eredményeit, hanem a program kapcsán közreműködő közigazgatási szervek munkáját is értékeli a monitoring bizottság által megbízott független szakértő.

Az értékelés harmadik része a megvalósítás tényleges eredményeit öszszegzi az elvárások tükrében. Ezzel, a tagállamoktól függetlenül, az Európai Bizottság foglalkozik.<sup>48</sup>

#### 4.2. Helyszíni szemle – ellenőrzés

A támogatási határozatban (szerződésben) szereplő megfelelő teljesítést a MVH ellenőrzi. Az ellenőrzés történhet: távérzékelés útján és helyszíni ellenőrzéssel. Helyszíni ellenőrzés keretében 30 napon belül kell lefolytatni az eljárást. Az érdekelteteket legalább 48 órával az ellenőrzés megkezdése előtt értesíteni kell. Az ellenőr tevékenysége megbízólevelének átadásával történik.<sup>49</sup> Ha a támogatást megkapó személy a megbízólevél átvételét megtagadja, ezt a tényt az ellenőrzésről készített jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

Az ellenőrzésről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv tartalma: a jegyzőkönyv készítésének helye és ideje, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés, az ellenőrzés célja, a jelen lévő személyek, az ellenőrzés mód-

---

<sup>47</sup> Forgó Mónika: Programértékelés In: Dóczy Gergely – Forgó Mónika (szerk.): *SAPARD – PROGRAM tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* – FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003, 59-64. pp.

<sup>48</sup> A Tanács 1999. évi június 21-i 1260/1999 EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről 47-52. cikkek.

<sup>49</sup> A megbízólevél tartalma: ellenőr neve a vizsgálandó ügyfél neve a támogatás jogcíme, a vizsgálandó támogatási időszak Lásd: TET 20. § (2) bek. Ennek hiányában vezető állású MVH köztisztviselő az MVH Központi Hivatala által kiállított általános megbízólevelet is használhat, melyben érvényességi idő, és az illetékességi terület van feltüntetve ott. 20. § (7) bek.

szerei és eredményei, amennyiben az ellenőrzés megkezdéséről értesítették az ügyfelet, az ellenőrzés időpontjáról szóló előzetes értesítés megküldésének ténye, továbbá az, hogy az értesítés kézhezvétele mennyi idővel előzte meg az ellenőrzés időpontját.

Az ellenőrzés megkezdésekor vagy az ügyfélnek (képviselőjének) vagy két hatósági tanúnak jelen kell lennie. Az ellenőrzést csak akkor lehet lefolytatni, ha az ügyfél tevékenységét ellenőrizni lehet. Ebbe beletartozik az ügyfél által őrzött tárgyak iratok eszközök vizsgálata is. Ellenőrizni kell a támogatás alapját, rendeltetésszerű felhasználását, ennek számításait.

Az ellenőrzéshez szükséges pontos és megbízható adatokat az ügyfélnek elektronikus adathordozón is a MVH rendelkezésére kell bocsátani. Az ellenőrzés során a MVH jogosult szakértőt igénybe venni.<sup>50</sup> Az ellenőr kötelezettségei körében lényeges, hogy igazolja hivatalos személy minőségét, ellenőrzési cselekményeinél a támogatott, vagy képviselője végig jelen legyen, és pontosan tárja fel a tényállást, figyelembe véve az ellenőrzött szempontjait is.<sup>51</sup> Az ellenőr jogai a helyszíni ellenőrzés során a helyszíni helyiségek, járművek iratok részletes átvizsgálása, felvilágosítás kérése, személyazonosság tisztázása és a bizonyítás.<sup>52</sup>

Az ügyfél joga az ellenőr személyazonosságáról és megbízásáról meggyőződni, az ellenőrzési cselekményeknél jelen lenni, megfelelő képviselőről gondoskodni, a helyszíni ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előterjeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegy-

<sup>50</sup> TET 20-23. §-a

<sup>51</sup> Az ellenőrzés megkezdését megelőzően, az erre történő külön felhívás nélkül, a szolgálati igazolványával köteles magát és az ellenőrzési jogosultságát az e törvényben előírt módon igazolni, az ügyfelet az ellenőrzés céljáról, tárgyáról és várható időtartamáról tájékoztatni. Jogait oly módon köteles gyakorolni, hogy az ügyfél gazdasági tevékenységét a lehető legkisebb mértékben korlátozza. A tényeket, körülményeket, adatokat rögzíteni és értékelni, az ügyfelet, képviselőjét az ellenőrzés során tett megállapításairól tájékoztatni. A jegyzőkönyvben rögzíteni kell az ügyfél által felajánlott és az ellenőr által visszautasított bizonyítást, kitérve a visszautasítás indokaira is. A tényállás tisztázása során az ügyfél javára szolgáló tényeket is köteles rögzíteni és feltárni. A nem bizonyított tény, körülmény az ügyfél terhére nem értékelhető TET 24. § (2)-(5) bek.

<sup>52</sup> Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges helyiségekbe beléphet, az ügyfél tevékenységével összefüggő járműveket, járművek rakományát, helyiségeket, helyszínt átvizsgálhatja, iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg.

Az ügyféltől, képviselőjétől felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet, tisztázhatja a támogatási jogosultság megállapításához kapcsolódó tevékenységben résztvevők személyazonosságát, részvételük jogalapját. Más, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítást folytathat le, az ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló harmadik személynél – amennyiben az az ellenőrzéshez hozzájárul – kapcsolódó ellenőrzést végezhet TET 25. § (1) bek.

zőkönyv átvételét követő nyolc napon belül, az abban foglaltakra írásban észrevételt tenni.<sup>53</sup>

Ha a magánszemély ügyfél jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb hatvan napig az ellenőrzés megkezdésének elhalasztását, vagy az ellenőrzési cselekmények szüneteltetését. Az ellenőrzés szünetelése az ellenőrzés időtartamába nem számít bele. A fenti szabályok nem alkalmazhatóak abban az esetben, ha az ellenőrzés elhalasztása az ellenőrzés célját veszélyeztetné vagy megghiúsítaná. Ha a MVH a vizsgálat megállapításait más ügyfélnél végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével támasztja alá, az erről szóló irat ügyfelet érintő részét az ügyféllel részletesen ismertetni kell.

Az ellenőrzés eredményeit az MVH jegyzőkönyvbe foglalja, és az ügyfél számára kézbesíti. Ha az ellenőr megállapítása alapján a MVH büntetőeljárást kezdeményez, a jegyzőkönyv megküldése nem lehetséges, de az eljárás megindításának tényéről az ügyfelet tájékoztatnia kell. Az ügyfél a tájékoztatásra 8 napon belül észrevételt tehet, ebben az esetben még újabb 15 napig lehet az ellenőrzést folytatni és a tényállást tisztázni. A 15 nap letelte után újabb jegyzőkönyvvel zárja le az ellenőr a vizsgálatot.

A támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzésekre kialakított rend esetlegesége, és különleges eljárás volta megköveteli az ellenőrzés elemeinek és garanciáinak precíz betartását. Azonban ebből adódóan, lehet olyan termelő, aki számos nyertes pályázata ellenére sem esik át ilyen jellegű procedúrán. A kiválasztás során tehát legalább olyan alaposan kellene eljárni, mint a helyszíni ellenőrzésnél, és jól átlátható szabályokat kellene alkalmazni a százalékokban megadott rendszer helyett.

## **5. A tanulmány megállapításainak összefoglalása**

Az elemzés legfontosabb megállapítása, hogy a strukturális vidékfejlesztési támogatások esetében az eljárás lezárul a kifogás elbírálásával, míg a garancia részlegből finanszírozott támogatások esetében a bírósági felülvizsgálat is adott.

A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatási eljárás jogának összefoglalásaként elmondható, hogy a szabályozás többlépcsős rendszerből áll. A többlépcsős rendszer elemei, melyek egységes eljárást kell, hogy alkossanak legfontosabb részeiben erősen eltérőek. A legfontosabb különbség, hogy míg az EMOGA Garancia szekciójából finanszírozott támogatások tekintetében biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége, addig az EMOGA Orientációs szekci-

---

<sup>53</sup> TET 27. § (1) bek.

óból finanszírozott rész, mint strukturális alap tekintetében erre nincs lehetőség. A miértekre választ az eljárás elemeinek összevetésekor találjuk meg.

Az első vizsgálati módszer a garanciális jellegű biztosítékok összevetése volt. Itt az összeférhetlenségnek, az adatok felhasználhatóságának és a delegálásnak a triászában hasonlítottuk össze a két eljárást. Az összeférhetlenségi szabályok<sup>54</sup> azt a logikát támasztják alá, hogy a strukturális támogatásoknál részletesebbek a garancia intézményei. E megállapításnak némileg ellentmond az adatok felhasználhatóságára vonatkozó szabályozás, melynél részletesebb elemzést a Garancia szekciónál találunk. Az ellentmondás azért látszólagos, mert a pályázati részletességet nélkülöző adatszolgáltatások valódiságának a megállapítása csak a más formában nyilvántartott adatbázisokkal való összevetéssel oldható fel, így ennek részletes szabályait tartalmazza a rendelet. Az EMOGA Orientációs részlege esetében az adatok csak a beadott pályázatból és annak rövidített, és jobban hozzáférhető adataiból, az EMIR-ből használhatók fel. Az eljárási rendelet lakonikus tömörséggel megtiltja mindazon adatok kiszivárogtatását, ami állam-, szolgálati, üzleti, vagy banktitoknak minősül. A két területre vonatkozó általános szabályok összevetéséből látható, hogy a strukturális eljárási rendelet számos tekintetben több garanciát állapít meg. A beérkezett támogatási kérelmek összevetéséből kiderül, hogy a befogadás folyamata a rendeleti támogatások esetében formális, a nyomtatványok rublikáinak ellenőrzésére szorítkozik, míg a pályázat esetében a szélesebb mellékleti és egyéb formai követelmények ellenőrzése során a pályázatok meghatározott százaléka további bírálatra nem bocsátható. A befogadással kapcsolatos másik lényeges garancia, hogy a pályázat leglényegesebb adatai és a pályázat melléletei a befogadáskor kerülnek a már említett EMIR rendszerbe, így a pályázattal később foglalkozó bírálók a személyi rész ismerete nélkül csak a benyújtott terv szakmai részét bírálva tudnak dönteni.

Az elbírálás folyamata a rendeleti támogatások esetében nem kidolgozott. Az elbírálás folyamatából leginkább az extraordinális és csak a pályázatok néhány százalékánál bekövetkező helyszíni ellenőrzés szabályai tartalmazznak valódi eljárási garanciákat, és utalnak az államigazgatási eljáráshoz hasonló bizonyítékok kidolgozására, valamint a speciális ügyféli jogokra a bizonyításnál. A tényleges teljesítés a beérkezett kérelmek formai szintű értékelése alapján történik, és a kérelmek szakmai szintű összevetése és versenyeztetése csak az időközben bekövetkező túligénylés vagy a források Uniós visszavonása esetén

---

<sup>54</sup> Strukturális bejelentési kötelezettség, aki a pályázat összeállításában részt vett, aki az elbíráló szervezet dolgozója, és ezek közeli hozzátartozója – garancia: akiktől az ügy objektív elbírálása nem várható. Lásd részletesen – a garanciális féltelek biztosítása alpont összeférhetlenségi szabályainál.

következik be. A pályázatos elbírálású strukturális eljárás esetében az elbírálás kétfokú. Fontos garanciális szabály, hogy aki a pályázat értékelésében részt vett az a személy nem vehet részt a bírálatában. A bírálat pontozással történik, és a bíráló és értékelő bizottságok véleményének ütközése esetén a végleges döntést meghozó irányító hatóság vezetője megismételtesheti akár mindkét eljárást is.

A döntés és a végrehajtás megkezdése a rendeleti formában meghatározott támogatások esetében főszabály szerint támogatási határozat, míg a pályázatok esetében támogatási szerződés formájában jelentkezik. A két forma közötti lényeges különbség, hogy a határozat esetében annak közigazgatási jellege nem kérdőjelezhető meg, míg a támogatási szerződés esetében, a megállapodás tervszerű teljesítés esetén köti a közigazgatási szervet is. A beiktatott ellenőrzés és a szerződésben szereplő jelentési kötelezettségek eredményeképpen a támogatási szerződésben szerződő félként szereplő közigazgatási szervnek megvan a lehetősége a szerződés egyoldalú módosítására, vagy esetlegesen a támogatási szerződés felmondására is. A támogatási szerződések európai gyakorlatától eltérően a magyar támogatási eljárásjogban nincsenek kidolgozva a megváltozott körülmények miatt, a közigazgatási szervnek biztosított alakító joggal felmondott támogatási szerződésből származó károk kártalanításának szabályai.<sup>55</sup>

A tanulmányból levonható tanulság: hogy a strukturális alapok felhasználására vonatkozó támogatási eljárás számos ponton pontosabb és garanciálisán jobban körülbástyázott. A pályázat objektív elbírálásának szempontjai nagyobb mértékben biztosítottak. A biztosított garanciák azonban nem adnak kellő biztosítékot ahhoz, hogy e támogatási formák tekintetében jogállaminak tekinthető legyen a pályázatos támogatások bírósági felülvizsgálatának tilalmát kimondó jogalkalmazási gyakorlat.

Az állami és közösségi pénzek mikéntjének felhasználására azonban egy közigazgatási intézményrendszer működik, annak minden bürokratizmusával, és egyéb hátrányával együtt. Az eljárási szabályok megszegőit a potenciális támogatottak oldaláról a támogatásból való kizárással lehet büntetni, míg ez a döntést meghozó szervek oldaláról nem biztosított, ugyanis e kérdésben a kifogással érintett szervvel napi kapcsolatban álló felettes szerv e dolgot szerzője szerint e kérdésben nem hozhat objektív döntést. A támogatásokról szóló magyar alkotmánybírósági gyakorlatban hivatkozott részek a következőkben nem alkalmazhatóak, mert az uniós társfinanszírozás bevezetésével már nem csak egy állam fejlesztési és gazdaságpolitikai döntéseinek megvalósítási eszköze a támogatás, hanem az európai jog része. A támogatási döntésekre számos uniós döntés

---

<sup>55</sup> Lásd: Harmathy Attila: A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési...

született.<sup>56</sup> Ha az Unió a saját finanszírozású programjaira nézve perképesnek tekint egy támogatási program megpályázására létrehozott konzorciumot is, úgy elvi alapon nem megkérdőjelezhető a támogatási eljárásban jogosan résztvevő, teljes jogképességgel rendelkező szervezetek kizárása, abban az esetben, ha a támogatást kiíró állam az Unió társfinanszírozását veszi igénybe.

### Summary

*In connection with the analysis of the support system the author points out the place of the support process in the system of the administrative processes. In this part it can be laid down that the provisions of the Administrative Process Act can be used only in case of the precise authorization of the Support Process Act.*

*The second crucial result of the analysis is the presentation of the support processes and its system within the Rural Development. The provisions of the Support Process Act could be used in relation to the EMOGA Guarantee Section and to the provisions of the national supports in the ministry orders. In the event of the competitive supports the Support Process Act gives a general view, but it was not taken into account by the legislation of the Structural Support' Process Order.*

*The essay also lays down according to the analysis of the public contracts, that the main part of special literature treats the support contracts as a public contract which forms an important part of the process. In order to defend this point of view the essay presents some parts of the public contract, emphasizing the role of the contract in the support process and it also differentiates between the public and private parts of the contract.*

*In the descriptive and analytical part of the essay the comparison of the competitive supports within the structural process and the supports laid down in the Support Process Act and in its executive orders will be carried on. The main point is the consequent opinion of the Hungarian Constitutional Court. According to this opinion the revision of the court's decision is not allowed in the event of the competitive support decisions. The analysis searches for the answer whether the guarantees of the support processes enables this practice in the future.*

---

<sup>56</sup> Lásd: A hivatkozott döntéseket a LEADER 2 programmal kapcsolatban.



## **AZ ATIPIKUS SZERZŐDÉSEK HELYE A POLGÁRI JOG KODIFIKÁCIÓJÁBAN**

**OSVÁTH ILDIKÓ\***

A polgári jog átfogó reformját kitűző kormányhatározat<sup>1</sup> a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének vizsgálatát azzal a céllal rendelte el, hogy egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő alaptörvény megalkotására kerüljön sor a harmadik évezred elejére. Ennek nyomán közvetett célként fogalmazódott meg az 1990 óta a civilisztika terén született törvények (jogszabályok) szintézisének megteremtésével a „magánjogi rendszerváltás” kodifikációs lezárása és összegzése.

A gazdasági élet változása nyomán számos alkalommal vetődött fel annak kérdése, hogy a kereskedelmi jogügyletek a polgári jogi ügyletektől elkülönítve, esetleg önálló normagyűjteményben, vagy a szerződések jogába beillesztve kerüljenek szabályozásra. A monista-dualista elméletek szüntelen harcában azonban nem tekinthetünk el olyan mintáktól, mint a svájci kötelmi jogi törvény vagy a holland Ptk., amelyek megszüntették a kereskedelmi jogügyletek különállását, és a szerződések egész joganyagát „kereskedelmi jogiasították”.

Mindennapi joggyakorlatunkban egyre többször találkozunk a „gazdasági szerződések” vagy éppen az „üzleti szerződések” elnevezéssel. Az üzletszerű gazdaság egyre nagyobb elvárásokat támaszt mind a joggyakorlattal, mind magával a polgári joggal szemben, a piacgazdaság számára a szerződési jog vagy éppen a kártérítési jog alapkategóriákká nötték ki magukat. Mind a „tisztá” polgári jog illúziója miatti nagyfokú idegenkedés, mind pedig a kereskedelmi jog zártkörű elkülönülése iránti igény azt sugallja, hogy a polgári jogot gyakorló jogászok nem hajlandók befogadni az üzleti-gazdasági szférát, vagy legalábbis távolságtartó a hozzáállásuk. Ugyanakkor az üzleti-gazdasági élet egyre nagyobb elvárásokat támaszt a polgári jogi szabályozással szemben, amelyet elsődlegesen nem a polgári jog „gazdasági jogiasodásaként”, mint inkább a polgári jog megújulásaként kellene kezelnünk.

---

\* DR. OSVÁTH ILDIKÓ  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Az 1061/1999. (V. 28.) Korm. sz. határozattal módosított 1050/1998. (IV. 24.) Korm. sz. határozat a polgári jogi kodifikációról

A Polgári Törvénykönyv koncepciójának<sup>2</sup> kidolgozását megelőzően alapkérdésként fogalmazódott meg, hogy a polgári jog a piactudományok szférájában magánjogként képes lesz-e egységes integráns rendszerbe ágyazva befogadni, vagy pedig a gazdaság jogi elvárásait alábecsüli, ennek következtében külön jogszabályokban kiérlelődő, bár a Ptk-t háttérjogként alkalmazó „kereskedelmi jog” jöhet létre.<sup>3</sup> Hangsúlyozva, hogy e cikk szerzője is elveti a dualista elven felépülő kódex gondolatát, nem lehet figyelmen kívül hagyni a gyorsan változó, üzletszerű professzionális gazdálkodás igényeit sem.

A piaci üzleti gazdálkodás olyan sajátosságokat mutat az individuális polgári joghoz képest, amelyre a magánjogi szabályozásnak figyelemmel kellene lennie (sajátos szervezeti keretek, üzletszerűség, tömegméretű árukapcsolatok, tőkemozgások, gazdasági etika – versenyjog, nemzetközi jellegű kereskedelem stb.). Ezen sajátosságok összegzői lehetnek a „gazdasági szerződések”, azaz a polgári jogi szerződések olyan sajátos formái, amelyek az üzletszerű gazdasági élet vagyoni viszonyai között fejtik ki funkciójukat, a „követelményeik” megfogalmazása pedig az eddig elmaradt piactudományi szerződési szabályanyag iránti igény érzékeltetését jelenti.<sup>4</sup>

A „Koncepció” kidolgozása során a kodifikációs munkálatok végső következtetése mégis az lett, hogy a magánjog kommercializálódása miatt a magánjog mind a kereskedelmi kapcsolatokra, mind a magánszemélyek ügyleteire adekvát szabályozást képes biztosítani.<sup>5</sup> Egységesen arra az álláspontra helyezkedtek a kodifikációs bizottság tagjai, hogy „a mai gazdasági és társadalmi környezetben a magánszemély és az üzletember státusza olyan közel áll egymáshoz, hogy valójában nem okoz problémát, ha ezeknek a státuszoknak a jogi szabályozása alapvetően azonos.”<sup>6</sup>

A magam részéről azonban több okból sem tudom elfogadni a kodifikátorok azon érvelését, miszerint a kereskedelmi élet szereplőinek valójában nincsenek olyan különleges érdekei, amelyek ne volnának kezelhetők egy magánjogi kódex keretében. Tényként kell elfogadni, hogy a monista elven felépülő törvénykönyv koncepciója az üzleti világ szerződéstípusainál (bizomány, fuvarozás, szállítmányozás, ügynöki megbízás, adásvétel, lízing, vállalkozás stb.) a professzionális üzleti élet követelményszintjét tekinti mérvadónak; ennek

<sup>2</sup> Az új Polgári Törvénykönyv Koncepciója és Tematikája. Megjelent a *Magyar Közlöny* 2002. évi 15. számának II. kötetében.

<sup>3</sup> Kemenes István: A gazdasági szerződések követelményei és az új Ptk. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 3 (2001) 1, 9. o.

<sup>4</sup> *Uo.* 11. o.

<sup>5</sup> Menyhárd Attila: A szerződési jog szabályozásának egyes kérdései. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2 (2000) 2, 30. o.

<sup>6</sup> *Uo.*

ellensúlyozásaként pedig eltérő normákat alkalmaz a fogyasztói szerződésekre (melynek lényegi elemei folyamatosan épültek be a jelenleg hatályos Ptk-ban is). Azzal, hogy az új Ptk. az üzletszerű vagyoni viszonyokat tekinti a szabályozás modelljének, és eltéréseket csak ott fogalmaz meg, ahol azt a magánszemély (fogyasztó, a „gyengébb fél”) védelme indokoltta teszi, kétségtelenül az eddigiektől eltérő koncepcionális kötelmi jogi kodifikációt jelent. Nem osztom ugyanakkor azt a véleményt, hogy a monista szemlélet quasi összeegyeztethetetlen az üzleti életben alkalmazott szerződések szabályozásával.<sup>7</sup> Való igaz, hogy az évtizedek során az általános magánjog szabályozási mércéje szigorodott, közeledett az üzleti forgalom követelményszintjéhez, ez azonban nem jelenti azt, hogy az általános szerződési jog maga is „kereskedelmi jogiasodott”. Önmagában annak deklarálása, hogy a szerződési jog szabályainak a kereskedelmi (üzleti) forgalom szerződéses kapcsolatainak jogi közvetítésére alkalmasnak kell lenniük, szükséges, de nem elégséges elvárás a professzionális üzleti életben megkövetelt gazdasági szerződések jogi szabályozottságánál.

A jelenlegi modellben a szerződések zárt relatív szerkezetűek, funkcionálisan fogyasztási-szükségletkielégítési célúak, a szerződéskötési mechanizmust tekintve egyediek, eshetőlegesenek, a szerződések gazdasági kihatásukat tekintve relatíve alacsony összehatáron mozognak.<sup>8</sup> Ezzel szemben a gazdasági-üzleti igény a funkcionális-tartalmi különbségeket pregnánsan kifejező, karakterisztikus szabályozást igényelne, ahol a szerződéskötések tömegesek, jellemző az árukapcsolatok – ezáltal a szerződések – összefonódása, a szerződéskötési célt az üzletszerűség motiválja.

Az egyes szerződéstípusok kodifikálása során alapvető kérdésként merült fel, hogy vannak-e a szerződéstípusoknak a specifikáció ellenére közös jegyei. Érdeemes némi kitekintést vetni az angolszász kodifikációs törekvésekre. A common law szerződési jogi kategóriái között ugyanis találunk megoldást a „felcímkézés nélküli” jogügyletek szabályozására is.<sup>9</sup>

Az egységes új Kódex megalkotásának szükségességét szinte senki nem kérdőjelezte meg, ugyanakkor kulcskérdésként vetődött fel a polgári jogi kodifikáció nemzetközi összefüggéseinek vizsgálata során az, miszerint „globalizálódott világunkban van-e még értelme nemzeti jogszabályokban gondolkodni

<sup>7</sup> A Koncepció megfogalmazása szerint ezeknek a szerződéseknek nincsenek olyan sajátosságaik, amelyek – egy modernizált, a professzionális vagyoni forgalom követelményeit kielégíteni képes általános szerződési jog mellett – külön jogi rendelkezéseket kívánának meg.

<sup>8</sup> Kemenes István: A gazdasági szerződések követelményei... 10. o.

<sup>9</sup> A „bailment” (letétbe helyezés) szabályozása körében találkozhatunk azzal a megoldással, hogy valaki úgy birtokol egy dolgot, hogy nem kell meghatározni, azt milyen konkrét szerződéstípus alapján és keretében tartja magánál.

olyan területen, ami természeténél fogva egyre inkább nemzetközivé válik.”<sup>10</sup> A gazdasági kapcsolatok nem szoríthatók országhatárok közé, sőt, egyre inkább nemzetközi szinten zajlanak az árucseré-ügyletek, ugyanakkor például a szerződések joga terén az egyes államok igyekeznek megőrizni a belső jog integritását is. Az Európai Unió az egységes belső piac megteremtésével megkísérelte ugyan a tagállamok közötti kereskedelem jogi akadályait lebontani, az eltérő jogok alkalmazása azonban számtalan olyan problémát hordoz magában, amelyeknek a terheit a felek nem vállalják (pl. kockázat, költségek). Ellenpéldaként hozható fel azonban az európai nemzetállamok kialakulása során az a tendencia, hogy a területi egység megteremtése a polgári és a kereskedelmi jog egységességét eredményezte. Mind az Európai Szerződési Jogi Bizottság, mind az UNIDROIT a nemzetközi szinten egységes magánjog megteremtésére törekednek, munkájuk azonban a szerződési jognak csupán egy részét, elsősorban a jogügyletek általános elveit érintik, az egyes szerződéseket nem vizsgálják. A magánjog, ezen belül is az egyes szerződések jogának nemzetközi szintű szabályozása az erre gazdaságilag is érett államokban sem valósult meg maradéktalanul,<sup>11</sup> így a hazai jogunkban sem törekedhetünk a nyugat-európai államok szerződéstani normáihoz való hozzáigazításra. Nyilvánvalóvá vált, hogy szerződések joga területén a változó gazdasági igényeknek való megfelelést nem az EU-konformitás megteremtésével, hanem a Polgári Törvénykönyv átfogó kodifikációjával kell megteremteni.

Tanulmányom címeként a jól csengő atipikus jelzővel illetett szerződések körét választottam, célom azonban nem a polgári jog ezen sajátos területére tartozó egyes szerződések elemzése, mint inkább az, hogy megvilágítsam, miért nem fogadható el maradéktalanul a bizottsági tagok érvelése, a kereskedelmi élet által támasztott sajátos követelmények miért nem integrálhatók problémamentesen a magánjogi kódexbe.

A probléma gyökerét a gazdasági élet kényszerítő erejében, a gazdasági szükségességben kereshetjük. A műszaki, technikai és gazdasági fejlődés felgyorsulása újabb és újabb szükségleteket teremt a társadalomban, amelyeket a hagyományos római jogi alapokra épülő, klasszikus szerződéstípusok már nem tudnak kielégíteni. Ezért az új szükségletek kielégítésére új szerződési formák jelennek meg, amelyek a szerződési szabadság alapelvéből kiindulva szakítanak a formai és tartalmi kötöttségekkel, és a szerződő felek (vagy túlsúlyosan az

<sup>10</sup> Kisfaludi András: Hollandia új polgári Törvénykönyvének néhány tanulsága a Magyar Kodifikáció számára. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 1 (1999) 2, 22. o.

<sup>11</sup> Hugh Beale, az angol kodifikációs előmunkálatokat végző Law Commission tagja szerint amennyiben Angliában lenne kereskedelmi jog, az szerződéscentrikus lenne. (Elhangzott a „Hungarian-British Joint Academic and Research Programme” 2000. március 25-i ülésén, ELTE. Budapest).

egyik fél) érdekeinek alárendelve állapítanak meg jogosultságokat és kötelezettségeket. Olyan új jelenségek tűnnek fel a szerződések palettáján, amelyek vagy egyediségükkel (pl. a túlzott részletességgel és mindent szabályozni kívánó ún. önszabályozó szerződések<sup>12</sup>) vagy éppen az egyoldalú egységesítésre való törekvésükkel (standardizált szerződések) törlik át a hagyományos szerződési alaptípusok körét, új és sajátos életminőséget teremtve ezzel a szerződő felek számára.

A gazdaság fejlődésével szervesen összefügg az, hogy az 1950-es évek szerződéses szabályozási keretein túlmutató, idővel önálló elnevezést nyerő szerződések jöjjenek létre.<sup>13</sup> A szerződési rendszer különböző szintjein elhelyezkedő sajátos szerződési formák feltűnhetnek, mint egy már kodifikált szerződéstípus altípusa (pl. az adásvétel különös nemei – házaló, csomagküldő kereskedelem), illetve törvényi szabályozással vagy szokásjogilag kialakult forgalmi típusként, de mindenképpen új szerződéstípusok is létrejönnek (pl. szindikátusi, vagyonezelési, ügynöki, dealeri, disztribútori szerződés, titkossági megállapodás, elektronikus kereskedelemben alkalmazott szerződések). Elmosódtak tehát a hagyományos (vagyis a Ptk-n alapuló) szerződéstípusok keretei, és a jogalkalmazás számára egyre nagyobb problémát jelent e szerződések minősítése, illetve a nem tipikus (atipikus) szerződésekre vonatkozó alkalmazandó jog megtalálása.<sup>14</sup> Számptalan esetben kell szembenéznie a jogalkalmazónak azzal, hogy egy adott szerződés-hézag esetén (tehát amikor a szerződés az adott kérdésre nem tartalmaz rendelkezést) mi módon töltsse ki ezen rést, figyelembe véve a hagyományos szerződéstípusok sokszor az adott életviszonyra nézve korszerűtlen szabályozását.

Az egyes szerződéstípusok szabályozásánál alapkérdésként merült fel, hogy milyen szempontok szerint kell tipizálni a szerződéseket, mely szerződési elemek bírnak meghatározó jelentőséggel a szerződéstípusok meghatározása során. Kiemelten fontos szempontot képez e téren a szerződés tárgya, illetve alanya szerinti elhatárolás, amennyiben ennek mentén tehető különbség fogyasztói és kereskedelmi szerződések között (pl. lízing, faktoring, franchise szerződések). Az alapvetően a szerződéstípusokra épülő kötelmi jogi szabályozás azonban mindig elhatárolási problémákkal jár együtt, a határok nem mindig

---

<sup>12</sup> Az angolszász mintára készülő, a polgári jogi normák diszpozitív rendelkezéseire épülő, a piacgazdaság viszonyai között tevékenykedő professzionális piaci szereplők által kötött nagy értékű szerződések, amelyek többnyire a kontraktuális viszony minden elemére kiterjedő, részletes szabályokat tartalmaznak.

<sup>13</sup> Lukács Mónika – Sándor István – Szűcs Brigitta: *Új típusú szerződések és azok gyakorlata a gazdasági életben*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003, 15. o.

<sup>14</sup> Szudoczky Rita: Az innominát szerződések egyes elméleti és gyakorlati kérdései. *Collega*, 12 (1999) – 1 (2000), 60. o.

világosak, nehéz megállapítani, hogy hol húzódik meg a határ, melyek az abszolút jellemző jegyek az egyik vagy másik típusnál.

Az atipikus szerződések fogalmi meghatározása sem okoz kisebb fejtörést a jogtudomány számára, mint a minősítés problematikája a jogalkalmazónál. Nem egységes ugyanis a fogalomhasználat a jogirodalomban az innominát, az atipikus és a vegyes szerződések tekintetében, és a halmazelmélet matematikai alapjait sem tudjuk felhasználni az egymástól való elhatárolásukhoz.

Villányi László<sup>15</sup> a törvénykönyvben nem nevesített szerződések egyik csoportjának tekintette – a vegyes szerződések mellett – a „nevezetlen” (innominát, atipikus) szerződéseket, vagyis a törvénykönyvben nem nevesített szerződések halmazán belül helyezte el a „név nélküli” innominát szerződéseket, és ezzel szinonim fogalomként használta az atipikus jelzőt.

Van olyan álláspont<sup>16</sup>, amely szerint az atipikus szerződések körébe vonhatók az egyszeri-egyedi, gyakran önálló névvel nem rendelkező – innominát – szerződések (1), a vegyes szerződések (2) és a nevesített atipikus szerződések (3).<sup>17</sup>

Bíró György<sup>18</sup> sokkal lazább kapcsolatot állít fel ezen szerződésformák között, és formai szempontból az alábbi csoportosítást állítja fel:

- Ptk-ban nevesített szerződések, (pl. vállalkozás, megbízás).
- Egyébjogszabályban nevesített szerződések (társasági, licencia, kiadói szerződés, lízing).
- Jogszabályban szereplő, de innominát szerződések (privatizációs lízing).
- Jogszabály által nem rendezett, de a gyakorlatban előforduló szerződések, vagyis: atipikus szerződések (konzorciumi, szindikátusi).

<sup>15</sup> Villányi László: Kötelmi típusok. Vegyes szerződések. In: *Magyar magánjog*. Kötelmi jog különös része. Budapest, 2. o.

<sup>16</sup> Miskolczi Bodnár Péter: Atipikus szerződések. Lízing, factoring, franchise. *Gazdaság és Jog*, 1 (1997), 3. o.

<sup>17</sup> Eszerint az egyszeri-egyedi szerződések egy adott, egyszeri életviszonyt és nem ismétlődő magatartást szabályoznak, a felek azt névvel gyakran nem is illetik, pusztán (együttműködési) megállapodásnak vagy egyszerűen szerződésnek nevezik. Vegyes szerződések alatt azokat az ügyleteket értik, amelyek két vagy több tipikus szerződés elemeit ötvözik úgy, hogy az adott jogviszonyra kétféle, de törvényileg szabályozott szerződéstípus szabályai vonatkoznak, pl. ajándékozással vegyes adásvétel. A nevesített atipikus szerződések körét azoknál a gazdasági életben viszonylag nagy gyakorisággal szereplő ügyleteknél lehet meghúzni, amelyek relatíve nagy önállósággal és stabil vonásokkal bírnak, és a gyakorlatban, majd a jogalkotás különböző (nem feltétlenül törvényi vagy Ptk-beli) szintjén, de önálló elnevezéssel is rendelkeznek, pl. franchise, factoring, lízing. Ezek a szerződések több olyan elemet is tartalmaznak, amelyek egyetlen tipikus szerződés szabályrendszerébe sem illenek bele.

<sup>18</sup> Bíró György: *A kötelmi jog és a szerződés tan közös szabályai*. (6. kiadás) Novotni Kiadó, Miskolc, 2000, 236-237. o.

- Vegyes szerződések, amelyek az atipikus szerződések körébe is vonhatóak (több szerződéstípus elemeit együttesen alkalmazzák, például tárolási szerződés, lízing).

Figyelemre méltó az a szemlélet is,<sup>19</sup> amely az innominát elnevezést tekinti bázisnak, és ezen belül dogmatikai szempontból állítja fel a vegyes és atipikus szerződések csoportját, illetve logikai alapon az egyszeri-egyedi kategóriájával szemben a különös kategóriáját.

Álláspontom szerint szerencsésebb ez utóbbi értelmezésből kiindulni, hiszen az elhatárolás alapját véleményem szerint nem annak kell képezni, hogy az adott szerződésre van-e kialakult elnevezés vagy sem, hanem azt kell vizsgálni, hogy az adott szerződés törvényi szinten szabályozást nyert-e vagy sem. Ennek alapján a nominát (tehát törvényben szabályozott, nevesített) szerződések ellentétjeként innominát szerződések alatt az olyan szerződéseket értjük, amelyek sem a kódexek kötelmi jogának különös részébe, sem egy speciális törvénybe nincsenek besorolva.

A vegyes szerződések alatt a legszűkebb értelemben a különféle, törvényben szabályozott szerződéstípusok tényállási elemeinek vegyítése nyomán létrejövő szerződést értjük. (Nem vonható azonban ebbe a körbe a törvényi szabályozáson alapuló típuskeveredés, pl. a szállítmányozás.) A vegyes szerződések kritériuma, hogy a benne kombinált elemeknek bizonyos fokú önállósággal kell bírnia, és a „kevert” jellege csak a főszolgáltatások vegyülésére vonatkozik. A vegyes szerződések megítélése, tehát a rájuk alkalmazandó jog tekintetében több elmélet is kialakult, amely módszereket az irányadó bírói gyakorlat egymást kiegészítve alkalmaz. Ezek szerint minden egyes tényállási elemhez meg kell keresni a neki megfelelő szerződéstípusba tartozó jogkövetkezményeket (kombinációs elv), illetve amennyiben ez nem vezetne eredményre, úgy a felek szerződéses akaratának, érdekeinek, illetve a szerződés céljának vizsgálatával a jogalkalmazónak magának kell megkeresnie az ennek legteljesebb mértékben megfelelő jogszabályt (kreációs elmélet). Amennyiben az abszorpció elv kerülne alkalmazásra, az adott esetben a felek szerződéses akaratát is csorbíthatná, mert ezzel a jogalkalmazó az uralkodó szolgáltatás (tehát a legtöbb elemet felvonultató szerződéstípus) kiválasztását követően egyetlen szerződéstípus körébe tartozónak minősítené a szerződést, adott esetben indokolatlanul szűk teret biztosítva a felek szerződéses akarata érvényesülésének.

Az atipikus szerződések (mint *sui generis*, vagyis önálló szerződések) szűk értelemben véve olyan szerződések, amelyek tényállási elemei túlnyomórészt vagy egyáltalán nincsenek törvényileg szabályozva, és ezen elemek nem

<sup>19</sup> Szudoczky Rita: Az innominát szerződések egyes elméleti... 57. o.

pusztán keverékei más innominát típusoknak, hanem egy minőségileg új egységet képeznek.

A jogalkalmazás számára nem kis gondot okoz annak megítélése, hogy hol húzható meg a tipikus-atipikus szerződések határa, milyen mértékű eltérés mellett alkalmazhatók még az adott hagyományos szerződéstípusra vonatkozó szabályok, illetve mikortól minősíthet a bíróság egy szerződést atipikusnak. Amennyiben a felek a szerződésükben nem szabályozták kimerítően és teljes körűen a szerződéses viszonyukat (tehát nem alkottak maguknak „különös részi szabályokat”), úgy a kötelmi jog általános elveinek alárendelten, analógia útján, illetve végső soron a forgalmi szokásoknak, a felek feltehető akaratának, az ügylet céljának a vizsgálatával, a felek kölcsönös érdekeinek mérlegelésével a bíróságnak kell ezen hézagokat kitöltenie.<sup>20</sup> A bírói jogalkalmazás feladata az, hogy mindaddig, amíg jogszabályi szintű szabályozásra nem érnek meg ezen forgalmi típusok, olyan egységes ítélkezési gyakorlatot alakítson ki, amely alapján egyértelműen meghatározható az irányadó és analógia útján alkalmazható jog. Amennyiben a forgalmi szokások és a bírói gyakorlat révén kialakult egy olyan sajátos jellegük ezen szerződéseknek, amelyek a többi szerződésfajtától elkülöníti őket, úgy törvényi szabályozásuk is szükségessé válhat.

Vizsgálni kell azonban, hogy a szerződés jellege, a felek által elérni kívánt cél nem ellentétes-e ezzel a normaalkotási tendenciával. Nem lehet a célja a kodifikációnak – és ehhez nem is lehet eszköz –, hogy az állam gazdasági életbe való beavatkozását megengedje, vagyis kogens normákkal igyekezzen korlátozni a szerződő felek autonómiáját. Sajátos helyzetet teremtett például ebben a kérdésben az 1988-as jogi szabályozást felváltó 1997-es társasági jogi törvény, amely a diszpozitivitás általános érvényesülését az egész jogszabályt átható, kötelező jellegű, eltérést csak igen szűk körben engedő normákkal gátolja meg.

Ha példálózó jelleggel számba vesszünk néhány atipikus szerződést, sokszor azt tapasztalhatjuk, hogy éppen a gazdaság szereplői azok, akik nem is igényelnek törvényi szintű szabályozást az adott életviszonyra. Tipikus példa erre a franchise szerződés, amelynek Ptk-szintű szabályozására már 1992-ben javaslatot dolgoztak ki. Ezen javaslat ellenére az 1997-ben a franchise szerződések, mint esetlegesen gazdasági versenyt korlátozó megállapodások csoportmentességére született kormányrendeleten túl a mai napig nem lépett életbe semmilyen norma a franchise-ra vonatkozóan, és ennek minden bizonnyal az is egyik kiváltó oka lehet, hogy honatyáinknál nem érvényesült erőteljes lobbizás a jogi szabályozás megteremtése érdekében.

<sup>20</sup> Villányi László: Kötelmi típusok... 2. o., illetve Eörsi Gyula: *Kötelmi jog*. Különös rész (Egyes szerződésfajták) Budapest, 7. o.



Találunk ugyan speciális jogi szabályokat a faktoring pénzügyi fogalmának meghatározására (mint egy befektetési szolgáltató által nyújtott pénzkölcsön egyik formája), illetve létezik lízingfogalom is például az adó- és számviteli jogszabályokban. Ezek a speciális jogszabályokban megfogalmazott meghatározások többnyire kiragadnak egy-egy jellegzetes szolgáltatási elemet, de nem teremtenek polgári jogilag szabályozottságot az adott ügylettípust illetően. Az időről-időre változó adó- és vámjogszabályok évente adnak újabb és újabb fogalmi meghatározásokat arra vonatkozóan, hogy az adott (többnyire közjogi) jogterület mit ért a konkrét szerződéstípus alatt. Nyilvánvaló, hogy az atipikus szerződések léte alatt nem hagyhatók figyelmen kívül ezek az előírások sem, de egy polgári jogi jogvita eldöntésére, az alkalmazandó jog megtalálására nem alkalmasak.

Nem jelentenek továbbá polgári jogi szabályozottságot az adott szerződéstípusra vonatkozóan a nemzetközi egyezményekben rögzített meghatározások sem. Magyarország 1997-ben csatlakozott a nemzetközi pénzügyi lízingről, illetve a nemzetközi faktoringról szóló Ottawai Egyezményhez (UNIDROIT). Ezen egyezmények fogalmi meghatározása a nemzetközi jogirodalomban is vitatott, gyakorlati alkalmazására pedig csak akkor kerülhet sor, ha a szerződő felek egyike külföldi, vagyis a Magyar Köztársaság területén magyar állampolgárok, illetve gazdálkodó szervezetek között megkötött ügyleteket nem érinti.

Az egyik legújabban kodifikált ügylettípus az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés. Az erről szóló törvény<sup>21</sup> megalkotását elsődlegesen nem a gazdasági szféra által támasztott igény, hanem az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében előírt jogharmonizációs kötelezettségeink tettek szükségessé. A mindennapi gazdasági forgalomban már évek óta elszeretettel használt ügynöki szerződés vegyítette egymással a megbízás, a bizomány klasszikus elemeit, illetve olyan elemeket is felvonultatott, amelyek a hagyományos szerződéseinkben nem lelhetők fel (pl. jutalék, a kiegyenlítés intézménye, a kizárólagosság lehetősége vagy a tipikusan eddig a munkaviszonyoknál alkalmazott versenyjogi megállapodás). A diszpozitivitásra épülő ügynöki szerződés ezen lényeges elemek kiemelésével és sajátos ötvözésével, illetve új elemek beépítésével egy önálló és új egységet teremt meg, melynek mögöttes szabályaként a Ptk-t rendeli alkalmazni.

Csupán hajszalnyi különbség állapítható meg a dealeri vagy disztribútori szerződésekkel való egybevetés nyomán, amelyek a nemzetközi árucseré (kereskedelem) révén szinte már a belföldi joggyakorlat részévé váltak, naponta alkalmazzuk – majdnem készságszinten – ezen fogalmakat anélkül, hogy jogi szabályozásokat állítanánk fel részükre. Közös vonásokat – a szabályozás hiá-

<sup>21</sup> 2000. évi CXVII. törvény az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről

nyán túl – nem igazán fedezhetünk fel ezen szerződések között, hacsak azt nem, hogy a gazdasági szükségletek újabb források bekapcsolását teszik szükségessé, és a forráshiányok áthidalására a hagyományos pénzügyi műveletek (pl. kölcsön) már túl költségesek a vállalkozások számára, illetve nem nyújtanak kellő biztonságot a hitelezőknek.<sup>22</sup> Ezek a nyugat-európai országokban már jól bevált jogügyletek azonban alkalmasak lehetnek a hagyományos szerződéstípusok keretein túllépve, de a szerződési szabadság jogszabály biztosította keretein belül az új életminőség szükségleteinek kielégítésére.

A Polgári Törvénykönyv kodifikációjának alapvetésére már 2000 júniusában sor került. A Bizottság tagjai körvonalazták az új, több könyvből álló kódex szerkezeti felépítésének főbb vonalait, amelyek körében a kötelmi jog – és ezen belül a szerződések joga – teljes felülvizsgálatra, illetve ennek nyomán nem gyökeresen ugyan, de új alapokra került. Abban a kérdésben, hogy a jelenleg atipikus jelzővel illetett szerződések közül melyik fog Ptk. szintű szabályozást nyerni, sokan optimistán fogalmaztak, hiszen az előkészítések során az esélyüket is elvesztették arra, hogy „sikeresen indulhassanak harcba a kodifikáltságért”.<sup>23</sup>

A XIX. század kereskedelmi törvénykönyvek azt mutatják, hogy a kereskedelem külön szerződéses szabályai fokozatosan tért vesztek. Alapjaiban nem vitatkozom azon állásponttal, hogy egy modernizált szerződési jogban a professzionális üzleti élet sajátos szerződéstípusai is megtalálják a helyüket<sup>24</sup>, azonban megítélésem szerint azon szerződéstípusok, amelyek a külön jogszabályokban szerteágazó, nem egységes fogalomhasználaton nyugvó módon nyertek csak szabályozást, vagy egyáltalán nincsenek deklarálva, ugyanakkor a gazdasági életben naponta kerülnek alkalmazásra, önálló ügylettípusként való nevesítéssel külön szabályozást igényelnek a Polgári Törvénykönyvben. A kérdés csupán az, hogy mely szerződéstípusok értek meg erre a szabályozottságra, a közöttük való szelekciót ugyanis nem az azt alkalmazó üzletembereknek, hanem a kodifikátoroknak kell megtenniük.

Áttekintve a jogharmonizációs kötelezettségeinket érintő egyes jogterületeket, megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi jogegységesítési törekvések jobbra csupán a magánjog perifériális pontjain zárultak sikerrel, míg a klasszikus magánjogi szabályok által rendezett életviszonyok területén inkább csak az új vagy új jogi megközelítésben kezelt problémák (pl. fogyasztóvédelem) körében beszélhetünk egységesedésről, „a kötelmi jog kemény magjának nemzeti színei

<sup>22</sup> Miskolczi Bodnár Péter: Atipikus szerződések...

<sup>23</sup> Miskolczi Bodnár Péter: Atipikus szerződések a hazai joggyakorlatban. Az előadás elhangzott a IX. Jogász Vándorgyűlésen Gyulán, 1996-ban.

<sup>24</sup> Vékás Lajos: Indító tézisek a polgári jog átfogó reformjához. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 1 (1999) 2, 5. o.

alig fakultak.”<sup>25</sup> Kétségtelen, hogy az új törvénykönyv koncepciójának és tematikájának kidolgozása során a bizottságok figyelemmel kísérték az európai jogegységesítés fejleményeit is, a nemzeti jelleget hordozó szabályozás azonban nem minden esetben vette figyelembe a hazai gazdasági-társadalmi körülményeket és az üzleti élet formálta igényeket.

### Summary

*Atypical contracts ( such as sui generis, namely independent contracts) in a limited sense, are that kind of contracts which contains mainly such factors in a case that are predominantly or not at all have been regulated by acts, and these factors are not only a mixture of other kind of innominated categories but they are constituting a qualitatively new unit. Essentially the new civil code would the contractual relations of commercial market and private persons' non consumer relations uniformly regulate. According to the Conception, the new contractual law have to so create that these would be able to mediate the contractual relations of commercial market, and they would contain legal standards for such situations. However this basic conception leaves that demand of business circles, so the single contracts accurately separate, out of consideration. Therefore the long years ago existing but diversified regulated contracts do not get justification in the new civil code.*

## AZ EURÓPAI SZERZŐDÉSI JOGI JOGEGYSÉGESÍTÉS LEGÚJABB EREDMÉNYEI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A COMMON FRAME OF REFERENCES MEGALKOTÁSI FOLYAMATÁRA

PUSZTAHELYI RÉKA\*

### 1. Bevezetés

A szerződési jog harmonizációja felé az Európai Unió 2004 októberében újabb lépést tett azáltal, hogy a Bizottság kibocsátotta „Az európai szerződési jog és a közösségi vívmányok felülvizsgálata tekintetében a követendő útról” c. Közleményét.<sup>1</sup> A Közleményben a 2003. február 12-én kiadott Akcióterv<sup>2</sup> által meghatározott fő intézkedésekhez kívánja a teendő lépéseket közelebről meghatározni, így az *acquis* felülvizsgálata (I.), az Unió szerte alkalmazott általános szerződési feltételek és kikötések (II.) és egy szektor-semleges jogi eszköz – választható szerződési jog (III.) létrehozása terén. Az *acquis* felülvizsgálatában és fejlesztésében, valamint az egységes európai szerződési jog (kódex) megalkotásában a Bizottság szándéka szerint alapvető szerepet játszik majd a *common frame of references*<sup>3</sup> néven nevezett, általános alapelvekből, fogalmakból és modellszabályokból felépülő háttéranyag, amelynek szerkezetére és tartalmára a Bizottság immár konkrét javaslatot is adott, a Közleményhez fűzött 1. számú Mellékletben.<sup>4</sup>

Jelen tanulmány célja, hogy az Akcióterv, az arra adott hozzászólások, és a bizottsági Közlemény fonalán haladva feltérképezze, vajon a *common frame*

---

\* DR. PUSZTAHELYI RÉKA

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> COM(2004) 651 végleges (Brüsszel, 2004. 10. 11.). A Közlemény magyar nyelven is hozzáférhető a

[http://www.europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/communication2004\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/communication2004_en.htm) honlapon. (A továbbiakban: 2004-es Közlemény)

<sup>2</sup> COM(2003) 68 final. A more coherent european contract law- An Action Plan.

<sup>3</sup> Az elnevezés magyar fordításai eddig nem túl szerencsések – közös elvi keretrendszer (lásd: Kovács Bálint – Nemessányi Zoltán: Nagyobb koherencia az európai szerződési jogban. *Európai Jog*, (2004) 2, 16-25. o.) vagy közös vonatkoztatási rendszer (lásd: Újvári Edit: Az Európai Közösség célkitűzései egy koherensebb szerződési jogért. *Európai Jog*, /2004/ 2, 9-15. o.), a 2004. évi közlemény (lásd IV. rész) magyar fordításában közös referenciakeret –, amely köszönhető az Akcióterv homályos megfogalmazásának is. A továbbiakban a dolgozat ezért többnyire az eredeti angol elnevezéssel illeti.

<sup>4</sup> 2004-es Közlemény 15-17. o.

of references megalkotásával és felhasználásával kapcsolatos bizottsági, uniós célkitűzések mennyiben finomodtak az elmúlt két év során, és az ezzel összefüggésben megjelent tudományos vélemények alapján e háttéranyag a meghatározott funkcióknak képes-e majd eleget tenni.

## 2. Politikai előzmények az európai szerződési jog egységesítésében

Az európai szerződési jog magánúton való, a tudományos szféra általi harmonizációs törekvését évtizedekkel lemaradva követte az Európai Unió intézményei által, úgymond a jogalkotó által támogatott egységesítési mozgalma. Ebben a folyamatban első lépésként az Európai Parlament 1989-es<sup>5</sup> és 1994-es<sup>6</sup> határozatai értékelhetők, amelyben a belső piac megvalósítása érdekében szólított fel a magánjog bizonyos területeinek harmonizációjára. A két határozat csak tudományos érdeklődéssel találkozott, egészen 1999 októberéig, amikor az Európai Tanács, a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés témában tartott tamperei csúcstalálkozója konklúziójában<sup>7</sup> egy tanulmány elkészítését írta elő, miszerint a polgári eljárások jó működése előtt álló akadályok elhárítása érdekében szükséges-e a tagállami polgári anyagi jogok közelítése. Ezt követően az Európai Parlament 2000 márciusában arra kérte fel a Bizottságot, készítsen egy tanulmányt, amely feltárja, hogy a belső piaci akadályok elhárítása érdekében milyen magánjogi-szerződési jogi harmonizációra van szükség. A Bizottság 2001. július 11-én kibocsátott *közleményében* tett ennek eleget.<sup>8</sup> Az európai szerződési jog terén követendő útra *négy alternatívát javasolt*: 1. Semmilyen közösségi lépés ne történjen. 2. Támogassák a közös szerződési jogi alapelvek kifejlesztését, ami a nemzeti jogok közelítéséhez vezet. 3. Harmadik megoldásként a Bizottság a létező joganyag felülvizsgálatát és egységesítését javasolja, amely nemcsak a szerződési joggal összefüggésben, már korábban is létező célkitűzése a Bizottságnak. 4. A „legmerészebb” javaslata a Bizottságnak a szerződési jog területét érintő, átfogó jellegű közösségi jog megalkotása, amely általános és speciális szabályokat is tartalmazna.

A Bizottság már ebben a közleményében kiemelte, hogy a kötelező erő szempontjából az alábbi, egymással kombinálható megoldások lehetségesek. Az első szerint a feleket csak akkor köteleznék e közös szerződési szabályok, ha a szerződésükre nézve e joganyagot kifejezetten, mint választott jogot megjelölték. A másik megoldás szerint a joganyag a feleket közvetlenül köteleznék, kivéve, ha ezt kifejezetten kizárták szerződésükben. A harmadik megoldás a közös-

<sup>5</sup> Resolution A2-157/89, OJ C 158, 26.6.1989. 400. o.

<sup>6</sup> Resolution A3-0329/94, OJ C 205, 25.7.1994. 518. o.

<sup>7</sup> Forrás: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)

<sup>8</sup> COM(2001) 398 final. Brussels 11.07.2001.

ségi szerződési jogot teljes kötelező erővel ruházná fel, amely a nemzeti jog teljes kiiktatását jelentené. Közleményében a Bizottság az érdekeltek széles köréhez intézett felhívást, hogy 2001. október 15-ig elektronikus vagy írásos formában megtett hozzászólásaikkal járuljanak hozzá a nyilvános vitához.

A Parlament határozatában<sup>9</sup> válaszolt a közleményre, amelyben többek között egy cselekvési tervet fogalmaz meg a Bizottság felé, amely 2004. évre (rövid távú), 2005. évre (középtávú), valamint 2006. és azt követő évekre (hosszú távú terv) tartalmaz feladatokat:

a) A rövid távú terv alapján 2004 végéig létre kell hozni egy egységes adatbázist a nemzeti jogok összehasonlító kutatása, a tudományos és a gyakorlati szakemberek, valamint más érdekelt együttműködése alapján.<sup>10</sup>

b) A középtávú terv alapján 2005-től folyamatosan publikálni kell az összehasonlító elemzéseket, a kutatási eredményeket, mialatt ezzel párhuzamosan az elért eredményeket alkalmazni is kellene a közösségi jogalkotásban és jogalkalmazásban.

c) A hosszú távú terv szerint 2006-tól meg kell kezdeni a közös jogelvek és terminológia jogalkotás útján történő bevezetését mind a nemzetközi, mind az arra esetleg hatással bíró nemzeti szerződésekre. Ezt követően 2008-tól megindulhat a megtett lépések eredményességének vizsgálata. Mindezek eredményeképpen 2010-től alapja lehet egységes európai szerződési joganyag elfogadásának.

A Tanács választ 2001. november 16-án elfogadott, tagállami civiljogi jogalkotások közelítésének szükségességéről szóló jelentésben (Council Report) adta meg.<sup>11</sup> Ebben kiemeli, hogy a szerződésen kívüli felelősség és a tulajdonjog egyes kérdéseinek megvizsgálása is szükséges, mindamellet, hogy a szerződési jog alapvető fontosságú.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Resolution A5-0384/2001, OJ C 140, 13.6.2002. 538. o.

<sup>10</sup> Az adatbázis közös jogi megoldásokat, koncepciókat és közös jogi terminológiát tartalmazna, amelyet a tagállamok önkéntesen alkalmazhatnának, és amely a következő területeket érintené: általános szerződési jog, adásvételi szerződési jog, a szolgáltatási szerződéseket tartalmazó joganyag (ideértve a pénzügyi szolgáltatásokat és a biztosítási szerződéseket), személyi biztosítékok joga, szerződésen kívüli felelősség, ingó-tulajdonátruházás, hitelbiztosítékok joga, trustjog. Ezzel egyidőben, 2004 végéig a Bizottság szakértő bevonásával javaslatokat fogalmazzon meg a meglévő irányelvek felülvizsgálatára.

<sup>11</sup> Forrás:

[http://www.europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract\\_law/comments/summaries/sum\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/comments/summaries/sum_en.pdf)

<sup>12</sup> Kitér továbbá óvatosan fogalmazva, a családi jog lehetséges harmonizálására is. Hangsúlyozza a közösségi vívmányok felülvizsgálatának fontosságát, rámutatva, hogy valóban, az *egységes közösségi jogi terminológia* hiánya eltérő megoldásokra vezethet a jogi és kereskedelmi gyakorlatban. Felhívja továbbá a Bizottságot, hogy 2002. év végére a nyilvános vita eredményeit összefoglalva Fehér vagy Zöld Könyv formájában hozza nyilvánosságra. A Bizottság 2001-es közleményét, arra

A Bizottság a Tanács felhívásának 2003. február 12-én – kicsit megkésve – tett eleget, amikor kibocsátotta „*Egy egységesebb európai szerződési jog – Akcióterv*”<sup>13</sup> c. közleményét. A Közlemény két nagy részre osztható. Első felében a 2001-es közleményre beérkezett hozzászólásokat foglalja össze, és ezek alapján mutat rá a legfontosabb felvetett problémákra a Bizottság, második részében pedig javaslatokat tesz a megoldásra. A közleményre adott, összesen 181 hozzászólás az alábbi kérdéseket emelte ki.

A *szerződéskötéssel* kapcsolatban jelezték, hogy a tagállamok közötti jelentős jogi eltérések jelentősen megnövelik a jogügyleti költségeket, főként a jogi szakvélemények kérése miatt. A felek szabad szerződését akadályozzák egyrészt a nemzeti jogok imperatív szabályai, amelyek jogválasztással sem küszöbölhetőek ki, valamint az, hogy gyakorta a gyengébb gazdasági helyzetben lévő fél nem élhet jogválasztással, és így annak előnyeit nem élvezheti. További korlátozó tényezőt jelentenek: az egyes szerződésekre előírt alaki feltételek, az általános szerződési feltételek nemzeti jogi minősítése, a szerződésszegésért való felelősség és a szavatossági jogok érvényesítésére nyitva álló eltérő nemzeti jogi határidők. A tulajdonjog átruházásával és a szerződés dologi biztosítékaival kapcsolatban hozzászólások mutattak rá, hogy e vonatkozásban jogválasztással élni nem lehet, és a nemzeti jogok eltéréseiből adódóan rendkívül részletes és drága szakvélemények birtokában lehet csak teljes biztonsággal szerződni. Ugyanez áll az engedményezés intézményére is, ahol az eltérésekből fakadó hátrányok jogválasztással is csak részben küszöbölhetőek ki. A fogyasztóvédelem területén eddig érvényesült minimumharmonizációs kötelezettség<sup>14</sup> is lehetőséget adott a tagállami jogok eltéréseire, amelyek szintén akadályozhatják a határon átnyúló ügyletkötést.

Az *irányelvek inkohereciájával* a 2003-as közlemény részletesen foglalkozik. A szektorális jellegű irányelvek, amelyek a szerződési jog területére vonatkoznak, két dimenzióban is gerjesztik az *acquis* belső ellentmondásosságát. Egyrészt előfordulhatnak olyan tényállások, amikor két irányelv együttes alkalmazása lehetséges.<sup>15</sup> Másrészt az irányelvek fogalom-használata is eltérhet egy-

---

adott intézményi válaszokat, és politikai érdekeket részletesen elemzi Herpai Annamária „A szerződési jogi harmonizáció körül zajló vita az Európai Unióban” c. cikkében. (*Magyar Jog*, /2003/ 6, 357-365. o.)

<sup>13</sup> COM(2003) 68 final, Brussels, 12. 2. 2003. (továbbiakban 2003-as Akcióterv)

<sup>14</sup> A Bizottság ezen stratégiáját a jövőben megváltoztatni szándékozik, amire első példa a 2002/65/EK irányelv a távollévők között kötött pénzügyi szolgáltatásra irányuló szerződések esetén a fogyasztók védelméről, amely immár nem tartalmazza azt az általános utalást, hogy a tagállamok az irányelvnél szigorúbb, a fogyasztókra nézve kedvezőbb szabályait fenntarthatják.

<sup>15</sup> Ld. erre: Travel Vac ügy; C-423/97 (Travel Vac S. L. vs. Manuel José Sanchis) ítélet. Az ügy irányelvi inkohereciájával összefüggő bemutatására lásd: Kovács Bálint – Nemessányi Zoltán: Nagyobb koherencia az európai szerződési jogban. *Európai Jog*, (2004) 2, 19. o. Jelen ítéletben a

mástól. Problémaként merülhet fel továbbá, hogy a nemzeti jogalkotó az irányelv beültetése során milyen sikerrel tudja az irányelv terminológiáját átvenni, mert az alkalmazott fogalmak néha a saját nemzeti joga belső logikájától jelentősen eltérnek.<sup>16</sup>

A Bizottság a felvetett problémák megoldására egy *vegyes jellegű, regulatív és nem regulatív intézkedésekből álló cselekvési tervet javasol*. A rendelet, irányelv és ajánlás, mint jogalkotói intézkedéseken túl szükség van az érdekelt piaci résztvevők önszabályozására<sup>17</sup> is. Ebben az elképzelésben követi a Parlament 2001-es határozatát, amely az alulról érkező kezdeményezéseknek szintén nagy szerepet szán.

Kulcsfontosságúnak látja az *acquis fejlesztését*, belső konzisztenciájának helyreállítását. A közösségi joganyag ugyanis egyszerűsítésre, szisztematizálásra szorul. Ehhez kapcsolódóan megjegyzi, hogy a fogyasztói jog az európai szerződési jog szerves részét képezi, tehát a szerződési joggal összhangban kell fejleszteni, és a *common frame of references erre a területre is kiterjesztendő*<sup>18</sup>,

---

házaló kereskedésről szóló és a time-sharing irányelv párhuzamos alkalmazhatóságát állapította meg az Európai Bíróság, mivel a két irányelv ezt kifejezetten nem zárja ki.

<sup>16</sup> Itt példaként említhető a 93/13/EGK Tanácsi irányelv a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen szerződési feltételeiről, amelyet a magyar jogba a 18/1999. (II. 5.) Kormányrendelet ültetett be. Az irányelv megszövegezéséhez hűen a magyar jogalkotó súlyos kompromisszumot kötött, mivel a rendelet tilos feltételtől szól, amely semmisséget jelent, míg a Ptk. rendelkezései a tisztességtelen szerződési feltételt tartalmazó szerződés megtámadásáról szólnak. A probléma elemzésére lásd Vékás Lajos: *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései*. HVG-ORAC, Budapest, 2001, 86-103. o. Az irányelvvel történő jogegységesítés problémáit elemzi Vékás Lajos: *Polgári jogunk európai jogi háttéréről. Európai Jog*, (2003) 6, 3-15. o.

<sup>17</sup> „...co-regulation, self-regulation, voluntary sectoral agreements, open co-ordination method, financial interventions, information campaign...” (2003-as Akcióterv 52. pontja)

<sup>18</sup> Rámutat arra is, hogy az elektronikus kereskedelem és pénzügyi szolgáltatások terén kialakult fogalmak, terminológiák is rögzítésre szorulnak. A Bizottság feladata nemcsak a létező *acquis* egységesítése, hanem jelen akciótervben megfogalmazott célkitűzéseket a jövőben megalkotandó közösségi jogszabályok előkészítésében is érvényre kell juttatni. Mindezek alapján az *acquis* fejlesztésének konkrét lépéseit az alábbi teendőkben foglalja össze: a létező európai szerződési jogban észlelt inkonzisztenciák felszámolása, a jogszabály-előkészítés minőségének felülvizsgálata, a létező legiszláció egyszerűsítése és pontosítása, a létező jogszabályok igazitása az elfogadásuk óta bekövetkezett gazdasági, kereskedelmi s egyéb fejlődéshez, az EU jog alkalmazási problémáikhoz vezető joghézagok kitöltése. Az *acquis* felülvizsgálatában a konszolidáció, kodifikáció és a recasting eszközeit hívja segítségül. E fogalmak magyarázata megtalálható az akcióterv 77. pontjához kapcsolt lábjegyzetekben. Eszerint a konszolidáció eljárása az eredeti jogszabály és az azt módosító szabályok nem kötelező erejű egységes szerkezetbe foglalása. A kodifikáció a jogszabály és az arra következő módosítások egy jogforrásba foglalását jelenti, anélkül, hogy azok tartalmát megváltoztatná, és ebben az esetben az új jogszabály a régít felváltja. A „recasting” eljárással szintén új jogi aktust fogadnak el, amely a korábbi jogszabály változatlanul hagyott rendelkezései mellett a szükséges tartalmi módosításokat megszövegezi, és egyben a korábbi aktust hatályon kívül helyezi.



amely adatbázisnak a közösségi vívmányok fejlesztésében eleve fontos szerepet szán. Ezen háttérbázis közös jogi elveket és terminológiát foglal magában, így például meghatározhatná a „kár” és a „szerződés” fogalmát. E háttéranyagot azonban más célok eléréséhez is alkalmas eszköznek tartja. Így ennek felhasználásával a nemzeti jogok további közeledése várható, és a Bizottság is beépítheti majd egy szektorsemleges közösségi jogi intézkedésbe, amely választható jogi eszközként funkcionálna. Tartalmára nézve a Bizottság az általános szerződési szabályokon túl (így a szerződés létrejöttével, érvényességével, teljesítésével, szerződésszegésekkel kapcsolatos szabályok, jogalap nélküli gazdagodás és szerződési biztosítékok rendszere) azokat a szerződési típusokat is kiemeli, amelyek a tagállamok közötti kereskedelemben gyakoriak, így az adásvételi és a szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződések.<sup>19</sup> A common frame of references forrásaként többet is megjelöl, első helyen a nemzeti jogokat, amelyek összehasonlítható jogi elemzéséből leszűrhetők majd a legjobb közös szabályok. A jogalkotási termékeken túlmenően fontos a nemzeti bíróságok joggyakorlata is. Ugyanilyen súllyal esik latba a létező szerződési jogi közösségi joganyag elemzése, és a nemzetközi szerződési jogi eredmények is, így különösen a Bécsi Vételi Egyezmény. A common frame of references kialakítására 2007 végéig szab határidőt, amely a 6. Kutatási Keretprogram keretében történne.

A Bizottság akciótervében javaslatot tesz *Európai Unió szerte alkalmazott általános szerződési feltételek* kidolgozására is, illetve annak támogatására, szintén a szerződéskötés költségei csökkentése érdekében. Végül a Bizottság egy *szektorsemleges jogi eszköz*, mint az európai szerződési jog területén választható jog kódexe elfogadását javasolja, amely a határátlépő szerződéseket kötő feleket egy új szabályrendszerrel látná el. A Bizottság első lépésként annak vizsgálatát tűzi ki, vajon egy ilyen jogi eszköz megoldaná-e a fennálló problémákat. E jogi eszköz fő vezérelve a szerződési szabadság, azonban tartalmazna kötelező jellegű szabályokat is, amelyek akár az ütköző nemzeti kötelező szabály alkalmazását is kizárhatnák.<sup>20</sup> Mindamellet meg kell határozni a Bécsi Vételi Egyezményhez való viszonyát is. Már korábban említésre került, hogy a szabályanyag törzséül a common frame of references szolgálna.

A *Parlament* 2003. szeptember 2-i keltezésű nyilatkozatában reagált a Bizottság akciótervére. Ebben üdvözli az elvi keretrendszer kidolgozását, hangsúlyozza annak elsődlegességét, és felhívja a Bizottságot arra, hogy 2006 végére

<sup>19</sup> A 2003-as Akcióterv tehát továbbra is hanyagolja a szerződési jog magján kívül eső területeket, így az azzal összefüggő tulajdoni és kártérítési jogi kérdéseket. Mindenesre rögzíti, hogy a témában tanulmány készítésére pályázatot írt ki. A pályázat időközben elkészült

<sup>20</sup> E szempontból a szerződési szabadságot két irányban biztosítaná, nemcsak választható jelleggel, hanem azzal a lehetőséggel is, hogy a felek a kötelező nemzeti szabály alkalmazását is kizárhatnák.

készítse el. Hiányosságaként emeli ki azonban, hogy a tartalma csak sugalmazott, arra semmilyen konkrét javaslat nincs. Sajnálkozását fejezi ki, hogy a Bizottság az adatbank létrehozására vonatkozó korábbi javaslatára nem reagált, pedig a keretrendszer létrehozásához szükséges lenne. Figyelmezteti a Bizottságot arra, hogy a keretrendszer kidolgozásába be kell vonni a jogalkalmazókat, a tagállamokat és az üzleti élet képviselőit is. A Parlament egy választható jogi eszköz elfogadását még korai lépésnek tartja, mindamelllett az „opt-in” formát tartja majd megfelelőnek.

A *Miniszterek Tanácsa* válaszában<sup>21</sup> szintén kiemeli, hogy az elvi keretrendszer az egységesebb közösségi jogalkalmazás megteremtéséhez járul hozzá. Szintén előnye, hogy csökkenti a fellépő piaci akadályozó tényezőket, így a szerződéskötés költségeit és nehézségeit. Felhívja a figyelmet az Akcióterv, az 1980-as, a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó közösségi jogról szóló Római konvenció átalakítására kiadott Zöld Könyv,<sup>22</sup> és a Bécsi Vételi Egyezmény koherenciájának fontosságára. A Bizottsághoz a tagállami kormányoktól, a fogyasztói érdekképviselői szervektől, az üzleti szférából, a jogalkalmazóktól és a tudomány képviselőitől beérkező további, mintegy 122 észrevételt a bizottsági javasolt lépések mentén érdemes áttekinteni.<sup>23</sup>

Az *acquis felülvizsgálatával* valamennyi tagállam egyetért. A magyar javaslattal szemben, miszerint a kormányok szerepköre csupán a konzultációra korlátozódjon, más tagállamok kifejezetten megfogalmazták a felülvizsgálati folyamatban való aktív részvételüket.<sup>24</sup> Ugyanígy a CFR megalkotásában is, mivel az a következő közösségi intézkedésekbe beépül. A gazdaság képviselői is általában támogatják az *acquis* koherenciájának és minőségének fejlesztését, néhányan viszont úgy tekintenek erre a lépésre, mint a következtelenségek eltörlésére és a joghézagok betömésére tett korlátozott kísérletet. Mások az *acquis* egyszerűsítésének szükségességét hangsúlyozzák.

A gyakorlati jogászok többsége szintén üdvözli az *acquis* mélyreható felülvizsgálatát, azonban az elvi keretrendszer, mint alap szükségességét megkérdőjelezi. Néhányan egyenesen úgy érvelnek, hogy az a keretrendszer megalkotásával nem is hajtható végre. A jogtudósok részéről számos hozzászólás a fogyasztói közösségi vívmányok fejlesztését szintén a közös elvi keretrendszer

---

<sup>21</sup> Council Resolution OJ C 246., 14. 10. 2003.

<sup>22</sup> Green Paper on conversion of Rome Convention of 1980 on the law applicable to contractual obligations into a Community instrument and its modernisation COM (2002) 654 final, Brussels, 14.01.2003.

<sup>23</sup> A beérkezett hozzászólások összefoglalására lásd:

[http://www.europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/analytical\\_doc\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/analytical_doc_en.pdf)

<sup>24</sup> Egyesült Királyság, Németország, Dánia

megalkotása nélkül is szükségesnek látja, de általában az elméleti jogászok üdvözlik a CFR-t. Vezérelveket kell megalkotni e területen a minimum, a teljes harmonizáció, a kötelező erejű rendelkezések és a tájékoztatási kötelezettségek figyelembevételével.

Az EU szerte alkalmazandó általános szerződési feltételek és kikötések (*standard terms and conditions*) kapcsán a vélemények igencsak megoszlottak. Néhány tagállami kormány felől érkezett támogatás, míg mások borúlátóbbak. Míg néhány állam, így Magyarország is, támogatja az általános szerződési feltételek fejlesztését, addig mások e javaslatot csak bizonyos feltételek mellett fogadják el.

Az üzleti élet képviselőinek véleményei is igen megoszlanak. Egyesek felvetik, hogy a piaci mechanizmus már kiképezte az alkalmazandó szerződési feltételeket, ebben az esetben mi lenne a Bizottság szerepe? Mások megkérdőjelezzik a szerződési kikötések ilyen módon való megvalósíthatóságát, és hogy vajon tényleg csökkentik-e az ügyletkötési költségeket. Egyébként is, a Közösség intézményei ne avatkozzanak be magába a szerződési feltételekbe.<sup>25</sup>

A szektorsemleges intézkedés, mint választható jogi eszközzel kapcsolatos kormányzati vélemények igen óvatosak. A portugál kormány például ilyen rövidtávon idő előttinek tartja, bár elismeri, hogy a magasabb szintű fogyasztóvédelem felé tett lépés lenne. A német szövetségi kormány véleménye szerint szükség van a felek jogától független, semleges alternatívára, amely kiegyensúlyozott és hasznos megoldásokkal szolgálhat. Kimondottan támogató javaslat érkezett Magyarország felől, támogatja a választható jogi eszköz megalkotását, feltéve ha kutatómunkán alapszik, áttekinthető módon és a kormányok rendszeres konzultációja mellett zajlik. Anglia kifejezetten a javaslat ellen van, míg a francia kormányban is vannak fenntartásai. A jogi eszköz tartalma fedje le a CFR teljes tartalmát, átfogó jellegű legyen, azaz általános szabályokat tartalmazzon minden szerződési típusra, és speciálisakat a legfontosabb határátlépő ügyletek vonatkozásában.

Arra a kérdésre, hogy a választható jogi eszköz kiterjedjen-e a vállalkozások egymás közötti ügyletei mellett a fogyasztó-vállalkozás közötti ügyletekre is, a válasz általában igen. A magyar javaslat szerint a kereskedelmi ügyletekre

---

<sup>25</sup> Mivel a továbbiakban az általános szerződési feltételekről nem lesz szó, ezért itt kell megemlíteni azt a tényt, hogy a Bizottság 2005 szeptemberi első éves jelentésében elismeri, hogy a honlap felállítása nem alkalmas az EU szerte alkalmazható általános szerződési feltételek kidolgozásához. Mivel a szerződési feltételek ágazatfüggőek; teljesíthetetlen lennének azok a követelmények, hogy a feltételek minden jogrendszerben végrehajthatók legyenek; hogy az adatbázis folyamatosan naprakész legyen; hogy a Bizottság a honlap tartalmáért felelősséget vállaljon. Ezzel pedig a Bizottság lényegében beismerte az általánosan alkalmazandó ászf kidolgozásával kapcsolatos ellenérvek jogosságát.

vonatkozó szabályokhoz képest legyenek speciális szabályok a fogyasztói, illetve a magánszemélyek egymás közötti ügyleteire. A portugál kormány is fontosnak tartja a gyengébb fél védelmét, míg a német szövetségi kormány a fogyasztóvédelem jelenlegi szintjének fenntartása érdekében kötelező erejű szabályok beépítését javasolja. A jogi eszköz jellegére nézve a magyar kormányzat a rendelet formát javasolja. A kereskedelmi és fogyasztói ügyletekre egyaránt vonatkozó opt-in jellegű egy átmeneti idő lejártával opt-out jellegű váltsa fel.

A gazdasági szféra képviselőinek többsége nem látja hasznát egy választható jogi eszköznek, amíg a cselekvési terv első intézkedése megvalósítása érdekében a munka folyik. A gyakorló jogászok véleménye megoszlott, sokan szükségtelennek, sőt használhatatlannak tartják a szektorsemleges intézkedést. Egyébként szinte valamennyi gyakorló jogász az opt-in formát fogadja el.

Az akadémiai jogászoktól érkező hozzászólások helyeslik a választható jogi eszköz szükségességének vizsgálatára tett bizottsági javaslatot, bár néhányan úgy vélekednek, hogy ilyen jogi eszköz megalkotására még nem érett meg az idő. Ezzel szemben számos vélemény szerint a Bizottság túl bátortalan és egy európai szerződési jogi kódex elfogadását javasolják. Tartalmára nézve a jogi eszköz lefedje az általános és a speciális szerződési jogi szabályokat (más csak az általános szabályokat javasolja), egy vélemény szerint. Mindenesetre mint jogszabályt kell megalkotni, mind nyelvezetére, mind tartalmára tekintettel. Gazdasági jelentőségük folytán kiterjedjen a hosszúlejárátú szerződéses kapcsolatokra és a szerződés-hálózatokra. Más vélemény szerint tartalmazza a dologi biztosítékokat és az alaptalan gazdagodás szabályait, míg az öröklési jog, a földjog, a munkajog és a családi jog essen kívül hatókörén. Az adásvételi jog kapcsán egy hozzászóló hangsúlyozza, hogy a jogi eszköz felölelje valamennyi szerződő fél-típust és hatóköre a Bécsi vételi egyezményen túlterjedjen. A biztosítási jog ugyanígy kiemelt terület, mert az általános szerződési joghoz szorosan kapcsolódik.

A hozzászólások arra a kérdésre, hogy a belső jogi (határt át nem lépő) szerződéseket a jogi eszköz szabályozza-e, igenlő választ adnak. Mint valódi európai szerződési jog, valamennyi szerződésre terjedjen ki, és magától értetődően tartalmazzon kötelező jellegű normákat is. Ennek megfelelően a válaszadók többsége a kötelező erejű jogi eszköz mellett érvel, mégpedig rendelet, vagy mások szerint puha jogi eszköz (soft law) formájában. Egy vélemény kötelező erővel nem bíró jogi eszközt javasol, egyezmény vagy konvenció formájában, vagy két különálló dokumentum elfogadását, egy kötelező erejűt a fogyasztói szerződésekre és egy nem kötelezőt a kereskedelmi ügyletekre, ajánlás formájában. Továbbá a többség az opt-in megoldást javasolja, míg egy vélemény a kereskedelmi ügyletekre az opt-in, míg a fogyasztói ügyletekre az opt-out modellt indítványozza.

Szintén kérdéses a jogi eszköz viszonya a Bécsi vételi egyezményvel. Egyesek szerint a CISG beintegrálható, míg mások ezt elvetik, egy hozzászólás pedig felveti az Incoterms, az UNIDROIT Alapelvek és a PECL figyelembevételét a jogi eszköz kidolgozásakor.

Az *acquis* felülvizsgálatához kapcsolt common frame of references megalkotásának terve is jelentős számú válaszadót foglalkoztatott. A CFR jellegére, funkcióira, tartalmára és kidolgozási folyamatára beérkező javaslatokat, véleményeket és a Bizottság döntését az alábbiakban elemezzük.

### 3. A közös elvi keretrendszer koncepciója

A *bizottsági Akcióterv* a közös szabályokat és terminológiát magába foglaló keretrendszert az európai szerződési jogi *acquis* fejlesztése felé tett fontos lépésként jelöli meg. Amennyiben e keretrendszert széles körben az európai szerződési jog modelljeként a gyakorlatban elfogadják, akkor az unión belüli nemzeti jogalkotóknak viszonyítási pontként szolgálhat, és lehetséges, hogy megfelel más államoknak is az új jogszabályok kidolgozásában. Ennek megfelelően az akcióterv a CFR funkcióját három irányban határozza meg. Egyrészt a Bizottságot segítheti a közösségi szerződési jogi vívmányok felülvizsgálatában és új intézkedések meghozatalában. Másrészt eszköz lehet a tagállami szerződési jogok közelítésében egy magasabb szint eléréséhez. Harmadrészt pedig a Bizottság számára egy szektorsemleges jogi eszköz kidolgozása alapjául szolgálhat. E céloknek megfelelően az alábbi minimális tartalommal bírjon: alapvetően a szerződési jogra terjedjen ki, mindenekelőtt a tipikusan határátlépő szerződésekre, így az adásvételi és a szolgáltatási szerződésekre. Ezenkívül tartalmazza a szerződés megkötésére, érvényességére és értelmezésére, továbbá a teljesítésre, nemteljesítésre, annak jogkövetkezményeire és az ingó dologi biztosítékokra, valamint a jogalap nélküli gazdagodásra vonatkozó szabályokat. Ennek megvalósítására az alábbi forrásokat határozza meg az akcióterv: fel kell használni a létező nemzeti jogi rendelkezéseket, megtalálni a közös nevezőt a közös elvek, és ahol az megfelelő, a „legjobb szabályok” megalkotása érdekében. Figyelembe kell venni továbbá a nemzeti bírói esetjogot és a kialakult szerződési gyakorlatot. A létező közösségi vívmányok és a kapcsolódó nemzetközi dokumentumok, így különösen a Bécsi vételi egyezmény felülvizsgálata szükséges.

Az akcióterv a CFR-t alkotó elveket és fogalmakat közelebbről nem kívánja meghatározni, tekintettel arra, hogy a keretrendszer elé kitzűzött célok eleve determinálják annak tartalmát. Ez azt jelenti, hogy a CFR közös megoldásokkal szolgálna, amennyiben az *acquis* problémáit feltárják. Ez elsősorban vonatkozna a következetességbeli problémákra, vagyis a definíció nélküli kifejezések használatára, amelyek jogi fogalmakat adnak olyanokra, amelyekre nemzeti

jogrendszerenként eltérő szabályok vonatkoznak. Lehetővé tenné a tipikus problémákra adott „legjobb megoldások” és egyes alapvető jogi fogalmak közösségi meghatározását, azért, hogy a jövőre nézve az *acquis* tervezhető legyen. Végső soron pedig bázisként szolgálna az európai szerződési jog terén egy választható jogi eszközzől való gondolkodásnak. Ilyen összefüggésben a releváns alapelvek és szabályok megalkotására tett kísérletet jelentene. A CFR létrehozása kapcsán a Bizottság kifejti, hogy az üzleti élet képviselőit is be kívánja vonni a kutatómunkába, és annak megszervezésekor a jelenlegi markáns tudományos aktivitást kiaknázni és kiteljesíteni szándékozik. Csak amennyiben a meglévők nem fedik le valamennyi területet, akkor kell új kutatótevékenységet indítani a hézagok kitöltésére. Sőt, a fent említett lefedendő területek nem zárják ki eleve olyan területek kutatását, amelyek a szerződési joghoz szükség szerint kapcsolódhatnak, így a tulajdonjogot vagy a kártérítési jogot.

A CFR akciótervbeli homályos megfogalmazása folytán az arra adott vélemények és javaslatok is igen szerteágazóak, a teljes elutasítástól a részletes szerkezeti-tartalmi javaslatig a teljes palettát átfogják. Egységes kép felvázolása és a refleksiók összegző bemutatása érdekében célszerű a közös elvi keretrendszer tervét az alábbi kérdések mentén megvizsgálni: 1. Milyen célok elérésére hivatott? 2. Mit tartalmaz? Mi legyen a kutatási terület? 3. Milyen szerkezettel rendelkezzen? 4. Kik és milyen módszerrel alkossák meg? 5. Bírjon-e kötőerővel?

### 3.1. Célkitűzések

Christian von Bar és Stephen Swann cikkében az alábbi *célkitűzéseket* fogalmazza meg, amelynek elérésére a közös elvi keretrendszer hivatott:

- A) az *acquis* javítása;
- B) a szerződő felek támogatása azáltal, hogy a megállapodásuknak tárgyalási alapot teremt;
- C) a nemzeti jogalkotók inspirálása, akik egy eredeti európai modelljoghoz keresnek vezérfonalat;
- D) információ nyújtása a közösségi jogalkotónak a szektorális intézkedések meghozatalához, a közösségi szabályok belső koherenciájának erősítése érdekében;
- E) európai bíróságok eligazítása, akiket joghézagok kitöltésére vagy létező magánjogi kérdésekben a közösségi jogszabályok magyarázatára hívtak fel.

Valamennyi fenti feladat figyelembevételével az alapvető cél az, hogy lecsökkentsék vagy megszüntessék a belső piac harmonikus és teljes működésében fellépő, a jogi eltérések által generált súrlódásokat vagy akadályokat. Ez a cél

előmozdítható a közösségi jogi környezet egységességének megerősítésével, amely környezetben a felek üzleti tevékenységüket folytatják (A, D, E) valamint az ügyleteiket szabályzó különböző nemzeti magánjogi rendszerek közeledésének gyámolításával (C). Lehetővé téve azt, hogy a felek tanácsadói, képviselői egy közös jogi háttér kiindulópontjából tárgyaljanak, segíthetik a feleket a konszenzus gyorsabb és hatékonyabb elérésében, csakúgy, mint ahogy elsősorban egy közös nyelv is nélkülözhetetlen bármely részletetekbe menő megállapodás megszületéséhez.<sup>26</sup>

Az egységes belső piac megteremtése, mint az Európai Unió legfontosabb politikája beteljesítése érdekében van tehát szükség az európai szerződési jog fejlesztése kapcsán a közös elvi keretrendszer létrehozására is.<sup>27</sup> A jogegységesítő funkcióján túl fontos tulajdonsága, hogy megteremtheti egy egységes európai terminológia kialakításával a *közös magánjogi nyelvet* (lingua franca). Lucilla Gatt pontosan erre hívja fel a figyelmet: egy egységes terminológia, közös nyelv, csak egységes jogi kultúra és irodalom, és így végeredményben egy egységes jogi környezet mellett működhet, feltételezve és egyben megteremtve azt.<sup>28</sup>

A CFR-nek tulajdonított széles funkciókör a címzettek széles körét is jelenti egyben. Egyrészt a szöveg segíteni kívánja a feleket, a jogi megállapodások tárgyalásakor és megszövegezésekor, ekképpen jogi tanácsadóikhoz is címzett. Másrészt címzett a közösségi jogot értelmező EU bírákhoz, a közösségi jogalkotáshoz új intézkedések előkészítésekor és az aquis felülvizsgálatakor, valamint a nemzeti jogalkotóhoz is, aki meglévő joga fejlesztését fontolgatja.<sup>29</sup> A felhasználók és alkalmazók széles köréhez eljutó keretrendszer hatása az lesz – ahogyan arra Bar rámutat, hogy az EU-n belüli *magánjogi jogrendszerek különbözőségeivel kapcsolatos tudatosság megnő*. Ezt kétségtelen előnyként értékeli. Tanácsos, hogy a jogi tanácsadóknak legyen az EU különböző jogrendszerei közötti eltérésekről munkatapasztalata, és az csak előnyös lehet, ha az EU-n belüli jogi különbözőséggel való elővigyázatosság átszűrődik az általános köztudatba. Ez a tudás nem pusztán önmagáért értékes, úgymint az európai jogi kultúra gazdag szőnyegéről való tudomás, hanem nagyon is gyakorlati okokból,

<sup>26</sup> Lásd: Christian von Bar és Stephen Swann cikkét: Response to the Action Plan on European Contract Law: A More Coherent European Contract Law. COM (2003) 63. In: *European Review of Private Law*, 5 (2003) 595-622. o.

<sup>27</sup> Hogy vajon a piaci akadályozó tényezők ily módon valóban csökkenthetők-e, illetve megszüntethetők-e, arra a kritikus véleményeket lásd később, a közös elvi keretrendszert elutasító vélemények ismertetésénél.

<sup>28</sup> Lucilla Gatt véleménye elérhető a [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/stakeholders\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/stakeholders_en.htm) címen.

<sup>29</sup> Lásd: Bar im. 30. l. alatt 10. szakasz

hogy adott magatartáshoz eltérő jogi következmények kapcsolódhatnak, és a veszélytől irtózó feleknek esetleg meg kell változtatniuk viselkedésüket, biztos fedezetet kell nyernenek vagy annak megfelelően újra kell formálniuk szerződéses megállapodásaikat, amelyeket nemzeti határainkon kívül álló felekkel kötöttek.<sup>30</sup> A tudás mellett hasonló fontossággal bír, hogy a jog alkalmazója talán képes lesz államhatáron túli kollegája fejével gondolkodni, majd később pedig a közös európai jogi gondolkodásmódot a magáévá tenni.

### 3.2. A CFR tartalma

Ahogy a bizottsági közleményben benne foglaltatott, a közös elvi keretrendszer általános elvek, közös jogi kifejezések, és fogalmak meghatározásán túl közös szabályokat is tartalmaz. Mindez feltételezi, hogy hatályára nézve már megállapodás született: mire is terjedjen ki, *milyen jogi területeket érintsen*.

Bar cikkében azt tanácsolja, hogy *a legszélesebb megközelítést vegyék alapul* a CFR megalkotásakor. Még ha a szerződési jog területe, amely arra hivatott, hogy aelvi keretrendszer törzsanyagát adja, a Bizottsági Közlemény legszélesebb értelmében is nyilvánvalóan keskenyebb, mint a gazdasági tevékenység kapcsán releváns magánjogi szabályok teljes köre. Nézete szerint csak a magánjog összes – a gazdasági tevékenységhez nélkülözhetetlen – területének figyelembevételével lehet csak a jogi elvek teljesen egységes és összehangolt egészét kifejleszteni. És ez nemcsak dogmatikai nézőpontból van így: a kötelmijog-szerzte alkalmazott kifejezések garantálása érdekében azokat következetes, ellentmondásmentes módon kell használni.<sup>31</sup> Így a szerződési jog tipikus területein túlmenően foglalja magában a tulajdonjog egyes területeit (tulajdonátzállás, átruházás), a szerződésen kívüli (deliktualis) kártérítési jogot, a jogalap nélküli gazdagodás, a megbízás nélküli ügyvitel (agency of necessity)<sup>32</sup> szabályait, illetve a szerződési biztosítéki jogot. Az üzleti élet képviselőitől érkező vélemények szerint a jogi személyekre, a képviselőre vonatkozó szabályokat is magába foglaljon, míg a jogi szakemberek javaslata szerint kiterjedjen a családjog, öröklési jog és társasági jog területére is.<sup>33</sup>

A szerződési jogon belül nemcsak általános kérdéseket, hanem egyes tipikus határátlépő szerződéseket is tárgyaljon, így az adásvételi, biztosítási szerződés, vagy egyes szolgáltatási szerződések. Értelemszerűen kiterjedjen a szerződés alaki követelményeire, a szerződés megkötésére, érvényességére, értelmezésére, teljesítésére, a nemteljesítésre, és annak jogkövetkezményeire, az elállási

<sup>30</sup> Lásd: Bar im. 30. lj. alatt 16. szakasz

<sup>31</sup> Lásd Bar im. 30 lj. alatt, 20. pont.

<sup>32</sup> Az Akciótervre beérkezett vélemények összefoglalóját lásd 23. lj. alatt.

<sup>33</sup> Lásd 34. lj.



jogra és a módosítás feltételeire. A szerződés megkötésével kapcsolatban esetleg tartalmazhat a prekontraktuális felelősségre, illetve a szerződéskötés-kori tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályokat is.

A CFR hatálya kapcsán merült fel a kérdés, *vajon kiterjedjen-e a fogyasztói (b2c) és a vállalkozások közötti szerződésekre (b2b)*, egyáltalán szükség van-e szerződések megkülönböztetésére a CFR szintjén. Az üzleti gyakorlat képviselői szerint bár a megkülönböztetés olykor igen mesterkéltnak tűnhet, de szükséges.<sup>34</sup> Grundmann szerint szintén kell a különválasztás, de felhívja a figyelmet arra, hogy a fogyasztói és a vállalkozások közötti szerződésekre nem vonatkozó CFR a szerződések pusztán 5 százalékát fedné le.<sup>35</sup> Bussani is figyelmeztet az összehasonlító jogi kutatása eredményeként a nemzeti és azon kívüli dimenzióban feltárt rétegződésre, amelyre egy többszintű (multi-level) CFR megalkotását javasolja. Felvázolja, hogy a szerződések között meg kell ugyanis különböztetni fogyasztói szerződéseket, munkavállalói egyedi szerződéseket, vállalkozások közötti szerződéseket, míg a maradék rendes(ordinary) vagy polgári(civil) szerződéseknek nevezhető.<sup>36</sup>

A CFR tartalmára a tudományos élet képviselői az Akciótervre reagálva az alábbi javaslatokat tették meg. Elsődleges fontosságú, hogy tartalmazzon *alapvető jelentőségű fogalmakat, kifejezéseket*. Ezek kijavítanák a létező közösségi joganyag azon nagy hiányosságát, hogy az egyes európai jogi jogforrások nem határoznak meg a legtöbb esetben fogalmakat, vagy pedig azok eltérő jelentéssel bírnak a különböző jogszabályokban. Egy egységes szaknyelvi szótár, szójegyzék megalkotásán túl fontos azonban, hogy a kifejezések mögötti jelentéstartalom is azonos legyen. Az egységes értelmezés nehézségeire hívja fel a figyelmet Bussani, a Common Core program képviselője. A Common Core megközelítés és módszertan adott jogesetben hozott döntésre ható valamennyi releváns tényezőt számba veszi, így a politikai meggyőződést, gazdasági és szociális tényezőket, társadalmi háttérrel és értékeket, sőt a jogi eljárás rendjét is. Valamennyi releváns tényező és elem ismerete szükséges ahhoz, hogy olyan CFR lásjon napvilágot, amely mind a nemzetiességen, mind az érintett döntéshozók személyes indíttatásán túljut. Egy ilyen CFR végrehajtása azonban olyan jogalkalmazói osztályt is megkövetel, akik az új szabályokat és azok ésszerűs-

<sup>34</sup> Lásd 34. ljt.

<sup>35</sup> Stefan Grundmann: Plan of Action for a Coherent European Contract Law – Observations. In: Angelika Fuchs (szerk.): *A Common Frame of Reference – How should it be filled?* 128. o. forrás: [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/stakeholders/5-18.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/stakeholders/5-18.pdf)

<sup>36</sup> Mauro Bussani: A Cultural Approach to the 'Common Frame of Reference' for European Contract Law. In: Angelika Fuchs (szerk.): *A Common Frame of Reference...* 108. o. Forrás: lásd 37. ljt.

gét teljesen ismerik. Az általános fogalmak lehetőséget adnak a nemzeti bíróságok és szakemberek számára, hogy megtalálják az utat a régi nemzeti szabályok és fogalmak visszacsempészésére – vagy az új szabályokat a régi gondolkodásmód lencséjén keresztül értelmezzék. Gatt is arra utal, hogy az egységes fogalomhasználat végső soron egy egységes jogi kultúrát is feltételez, más módon az nem érvényesülhet.

Egyes fogalmakra a Henri Capitant Társaság javaslatot is tesz, így a szerződés, a jóhiszeműség, a joggal való visszaélés, a vétség(fault), a kár, a szerződési felelősség és az érvénytelenség fogalmait emeli ki.<sup>37</sup> Az akciótervre az üzleti élet képviselőitől érkező véleményekből kiemelhető, hogy szükség van szektor-specifikus definíciókra is, mindamellet, hogy a közös kifejezések és definíciók katalógusa központi eleme legyen a CFR-nek, és támogassa a felek erőegyensúlyát, a jogok és kötelezettségek összhangját. A fogyasztóvédelmi szervezetek hozzászólásukban értelemszerűen a fogyasztó fogalma beépítést javasolják.

A fogalmakon, alapvető szerződésjogi kifejezéseken túlmenően a közös elvi keretrendszer *általános elveket* is tartalmazni fog. Az általános elvek különösen akkor válnak jelentőssé, ha figyelembe vesszük, hogy a CFR egy későbbi választható jogi eszköz kidolgozásának alapjául is fog szolgálni. Bar véleménye szerint a common frame of references célkitűzései a legjobban jogelvek építményével elősegíthetők, inkább, mint a jelenlegi nemzeti és közösségi jogi terminusok, fogalmak és szabályok pusztán kommentáló vagy okító jellegű magyarázatával. Ezért csak a jogelvek kodifikált egysége képes egy elérhető és könnyen formálható eszközt adni használóinak, legyenek akár szerződési klauzulákat megfogalmazó jogi tanácsadói a feleknek vagy törvényhozási, vagy értelmezési hatáskört gyakorló jogalkotók. Bar kiemeli továbbá: az elvek ilyen közös keretrendszere szükségképpen rendszerezi a jogi szabályokat, amiket magába foglal. Így téve törekszik az általa használt közös jogi szóhasználat és fogalmak elrendezésére egy összefüggő szerkezet alkotása érdekében.<sup>38</sup> Később hozzáteszi, a megalkotott jogelvek elfogadhatósága az EU valamennyi részében való gyökerezettségüktől függ. Egy olyan CFR, ami a tagállami jogrendszerek közül csak a domináns joghatóságok vagy vezető jellegűnek tartottak figyelembevételének az eredménye (vagy legalábbis úgy fest), rosszul szolgálná az ellátandó feladatait.<sup>39</sup>

Ezzel szemben Gandolfi igencsak borúlátó az elvek szerepét illetően. A nevével fémjelzett Európai Szerződési Jogi Törvénykönyvtervezet (más néven

---

<sup>37</sup> Pauline Remy-Corlay: *Projet proposé par L'Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française et la Société de Législation Comparée*. In: Angelika Fuchs (szerk.): *A Common Frame of Reference...* 134. o. Forrás: lásd 39. lj. alatt

<sup>38</sup> Bar-Swann: *i. m.* 30 lj. alatt 11.-13. pont

<sup>39</sup> *Uo.* 27. pont

Pavia-tervezet) elkészítésékor szerzett tapasztalatok alapján állítja, hogy valóban hatékony szerződési jogegységesítés csak rendelkezések, és nem elvek felhasználásával történhet. Hiszen többé vagy kevésbé eltérő jogi hagyományokkal rendelkező felek között az egységesítésre törekvő megállapodás csak tényleges megoldásokra vonatkozhat (így pl. az eladó és a vevő kötelezettségeire) nem pedig elvekre. Továbbá az elveket a konkrét helyzetben mindig le kell fordítani szabályokra, konkretizálni kell, és így különböző és ütköző megoldások is születhetnek az elvekből. Ezzel a problémával a nemzetközi egyezmények által megalkotott egységes jogok is szembenéznek, amikor a speciális kérdésekben való külön egyezségkötés helyett a hézagok kitöltésére általános rendelkezéseket fogadnak el. És ezek a rendelkezések is elvi jellegű szerkezettel bírnak. Ugyanez tapasztalható a nemzetközi magánjogi jogszabályok alkalmazásakor is, amikor a bíró hajlamos a megoldandó kérdést, többé-kevésbé tudatosan, a saját nemzeti joga alapján eldönteni. Másrészről azonban hozzáteszi, hogy a szabályok is meghatározott elvi jellegű premisszákon alapulnak, így ha pl. az Európai Unió által megalkotott jogszabályokat eltérő elvi premisszákkal bíró tagállam saját jogába beültetni kívánja, nyilvánvalóan összeférhetetlenség áll fenn. Gandolfi szerint ezek a problémák javarészt elkerülhetőek, ha nem elvek, hanem szabályok kerülnek megfogalmazásra, és a szabályok ezen tömege teljes körű és kielégítő lesz, amit a bírónak nem kell saját joga segédletével kiegészíteni.<sup>40</sup>

Az Akcióterv utalása szerint a CFR tartalmazzon ún. „*legjobb szabályokat*”, ezek lényege, hogy valamennyi nemzeti jog szabályait átvizsgálva meg kell találni azokat a megoldásokat, amelyek az adott konkrét élethelyzetet a lehető legjobban, leghatékonyabban és racionálisan rendezik. Míg a közös elvek nem képesek a belső piacon belüli eltérések áthidalására, addig a legjobb szabályok az adott problémára a legodavágóbb és leggyakorlatiasabb választ adhatják. Bar figyelmeztet: elengedhetetlen, hogy a CFR túlmenjen az EU-beli magánjogi közös mag pusztá kinyilvánításán.<sup>41</sup> Ne pusztán az EU-n belüli nemzeti jogok sűrítménye legyen, hanem több annál, a tagállamok feletti közös elvek gyűjteménye.

Hesselink kritikusan vizsgálja a „legjobb szabályok”-at. Véleménye szerint a Bizottság egyáltalán nem veszi figyelembe a CFR problematikus jellegét. Mik a legjobb szabályok? Kinek a legjobbak? A CFR a piaci résztvevők egymással ütköző igényeit, érdekeit nem tudja maradéktalanul kielégíteni. Az emberek gyakorta nem értenek egyet, melyek is a legjobb szabályok, így pl. ami jó a vevőnek, nem jó az eladónak. Bár lehetséges végül a legjobb szabályokban is

<sup>40</sup> Giuseppe Gandolfi: The Academy of European Private Lawyers and the Pavia Draft of a „European Contract Code. In: Angelika Fuchs (szerk.): A Common Frame of Reference... 122-123. o.

<sup>41</sup> Bar-Swann: *i. m.* 30 lj. alatt 28. pont

egyezségre jutás, de az nem semleges tudományos álláspont alapján születik. A jog politika és az nem kevésbé igaz a szerződési jogra is. Bár a Bizottság a CFR megalkotását tudományos alapon képzei, de elfogadásakor döntést kell majd hoznia, politikai döntést, amelyet az érdek-különbségek, a kulturális különbségek és ideológiai eltérések fognak befolyásolni.<sup>42</sup> Végezetül *magyarázó szövegekkel, kommentárokkal* is érdemes felszerelni a közös elvi keretrendszert, a szabályok, elvek jobb és egységesebb alkalmazása érdekében.

### 3.3. A CFR megalkotása, kötőereje

Ilyen komplett és újszerű gyűjtemény megalkotása nagy munka- és időráfordítást igényel. Az Akcióterv szerint ez 2007-2008-ra készülne el. A „Mikor”-nál azonban még kevésbé tisztázott a „Hogyan” kérdése. Az Akcióterv sem a megalkotás, sem az elfogadás módját nem határozza meg közelebbről, és a formai kérdést is nyitva hagyja. Hesselink szerint ez a legtámadhatóbb eleme az akciótervnek, bár magát az akcióterv kibocsátását általában ő is üdvözli. Felteszi a kérdést, mi a CFR? Talán egy Európai Magánjogi Törvénykönyv áruhában? Ha csak közös jogi terminológiák ill. jogi szótár módján kezeljük, akkor pusztán leíró jelleget tulajdonítunk neki, ami pedig felesleges, az maradjon csak a jogtudósokra. Leíró jellegű gyűjtemények már láttak napvilágot, így a Lando bizottság, az Európai magánjogi törvénykönyv kutatócsoport, a Gandolfi-, az Acquis csoport vagy a Trento program(Common Core) keretein belül. Marad a közös elvi keretrendszer jogi, normatív eszközkénti értelmezése lehetőségként, ez azonban további problémákat vet fel. Ebben az esetben a CFR, mint a közös szerződési jogi szabályok gyűjteménye a Bizottság általi kibocsátás folytán valami kényszerítő erővel is bír. Véleménye szerint a legkevésbé se valószínű, hogy egy európai intézmény kényszerítő erővel nem rendelkező aktust bocsásson ki, főleg nem abban az esetben, ha egyébként saját magára nézve kötelező erőt szán neki. Miért nem tisztázza tehát az akcióterv, hogy milyen normatív és/vagy jogi státuszt szán a CFR-nek? Úgy tűnik számára, hogy a célkitűzés elég hibrid. Itt veti fel a *felhatalmazottság kérdését*. Egyrészt a Bizottság, sem más európai szerv a Szerződés által nincs felhatalmazva európai magánjogi vagy szerződési jogi törvénykönyv elfogadására. Másrészt ez iránt, legalábbis akadémiai körökön kívül, nincs is túl nagy lelkesedés.<sup>43</sup> Tehát hiányzik a jogi alap és a

<sup>42</sup> Martijn W. Hesselink: The European Commission's Action Plan: Towards a More Coherent European Contract Law? *European Review of Private Law*, 4 (2004), 403-404. o.

<sup>43</sup> J. Smith és R. Hardy nyomán ő is rávilágít arra a tényre, hogy a Bizottság szelektíven válogatott az első, 2001-es közleményére beérkező hozzászólások között, amikor azokat a 2003-as akciótervben bemutatta. Így az európai szerződési jogi törvénykönyv csekély támogatottságát úgy értelmezte, hogy még *egyelőre* nincs nagy támogatottság.

köztámogatás is. Viszont a CFR elképzelése, fejt ki, lehetővé teszi, hogy a Bizottság az európai törvénykönyv tervezetét elkészítse vagy elkészítse, anélkül hogy ezt kimondaná.

A közös elvi keretrendszer alapvető (bár egyelőre nem igazolt) funkciója az lenne, hogy a közös piacon meglévő akadályokat, amelyek a nemzeti jogrendszerek eltéréseiből erednek, csökkentse vagy elhárítsa. Hesselink felteszi a kérdést, vajon ez elegendően feljogosítja-e a Bizottságot jogi intézkedések meghozatalára. Rámutat arra, hogy a jogi különbözőségekből eredően valóban léteznek akadályok, vagy azért mert ismerik az idegen jogot vagy azért mert nem. Grundmann is rámutat arra,<sup>44</sup> hogy a jogalkotók között már létezik a versengés. Ezt tagadva a 20. század gazdasági jogi fejlődésének egy központi témáját veszik semmibe, amely úgy is nevezhető, mint a jogok ütközésének belső piaca. Hesselink rámutat más akadályozó tényezőkre is, úgymint a nyelvi-kulturális akadályok vagy pusztán a fizikai távolság. Figyelmeztet arra, hogy eddig az EU szabályalkotás legfőbb támasza a belső piac fejlődésére való hivatkozás volt. E vonatkozásban az Európai Közösség Szerződése két rendelkezése alkalmazható. A 94. cikkely szerint „amennyiben a közös piac létrehozására vagy működésére közvetlen hatással bír” a Tanács egyhangú döntésével irányelvet fogadhat el. Ez nem tűnik megfelelőnek, már csak az irányelv sajátosságai folytán sem. A 95. cikkely elsöre jobbnak tűnik, mert csak többségi tanácsi szavazatot kíván meg és rendelet is megalkotható, azonban tárgya a belső piac működésére vonatkozó szabályok közelítése, a szerződési jog pedig nem minősül annak. A W. van Gerven által felvetett lehetőséget, miszerint az európai szerződési jogi törvénykönyvet különálló egyezmény formájában is lehet fogadni, üdvözli, azonban ebben az esetben nem szükséges hatókörét a piaccal kapcsolatos tényezőkre leszűkíteni.

Bar szintén a *CFR kötelező jellege mellett* foglal állást. Véleménye szerint, ami megkívánt, az a jogi fogalmak, belső szabályok és elvek pontosan meghatározott csoportja. Ez olyan eredményességgel bír – amivel a CFR a honosított és határátlépő megállapodások kötését ruházza fel –, mint ami csak akkor érhető el, ha a szöveg jogszabályi formát ölt magára, amit a felek megállapodásaikba beépíthetnek, vagy akár a szabályok különböző csoportjai alakítására kiindulópontként fogadhatják el.<sup>45</sup>

Nem esett még szó a közös elvi keretrendszer megalkotása kapcsán arról, hogy ki, milyen módszer alkalmazásával, és milyen forrás meghatározásával dolgozza majd ki. A forrásra már az Akcióterv is tesz javaslatot: 1. a nemzeti törvényhozás és esetjog, 2. az *acquis*, és 3. nemzetközi egyezmények. Hivatkoz-

<sup>44</sup> Grundmann: *i. m.* 39. lj. alatt 127. o.

<sup>45</sup> Bar: *i. m.* 12. szakasz

ni kell továbbá a jelen kereskedelmi gyakorlatra is. A módszertan meghatározásához alapvető fontosságú, hogy a Bizottság kiknek a kezébe teszi le, milyen tudományos csoportot bíz meg a közös elvi keretrendszer kidolgozásának feladatával. Bár a fórum teljesen nyitott, és a Bizottság a nyilvános és legszélesebb társadalmi bázison alapuló vita mellett tette le a voksot.<sup>46</sup>

2003. április 3-án a trieri Európai Akadémián tartott, „Európai szerződési jog” című konferencián a szerződési jog területén működő 10 tudományos iskola képviselője mutatta be csoportja tevékenységét, a közös elvi keretrendszerre vonatkozó elképzeléseit és azt, hogy annak kidolgozásához hogyan tudna hozzájárulni.<sup>47</sup>

Az *Európai Magánjogi Törvénykönyv kutatócsoport* (Christian von Bar) az Európai Szerződési Jogi Alapelvek kidolgozásával (PECL) jóformán már megkezdtek a munkát. Véleményük szerint az Alapelvekre, mint bázisra támaszkodva lehetne megvalósítani a keretrendszert is. Kutatási módszerük a jogösszehasonlító és kritikai elemzés. *Jürgen Basedow*<sup>48</sup> szerint a PECL és a Gandolfi tervezet felhasználásával jóformán a közös elvi keretrendszer létre is hozható, további kutatómunkára így nincs is szükség. A *Common Core* (Trento) programot képviselője, Mauro Bussani mutatta be, melynek célja az európai jogrendszerekben a létező jog feltárása és összehasonlítása bizonyos területek mentén, függetlenül attól, hogy adott szabály ésszerűnek vagy hatékonynak minősül-e. Módszere a law in context, adott ügyben hozott döntésre ható valamennyi releváns tényező kutatása. Az *Európai Magánjogi Fórum* (Cafaggi, Joerges, Ziller, Schmid) az európai szerződési joggal összefüggő alkotmányos kérdésekre koncentrál, így kutatási területeik a kormánykívüli szervek szerepe a jogalkotásban, a nemzetközi magánszervezeti megállapodások, a magánjog európaizálása és a piacsabályozás kapcsolata, az európai magánjogi integrációs eljárásra ható külső tényezők (globalizáció, magán és közszerelő) elemzése és az igazságszolgáltatás szerepének vizsgálata az európaizálásban. A cél a magánjog európai politikába való beágyazottságának elemzése, az Európai Szerződések, az Európai Emberjogi Egyezmény, a létrehozandó alkotmányos megállapodás, továbbá a különböző szabályozási és intézményi szokások és gyakorlat vizsgálata. A *Leuven Központ* a közös európai jogért és Ius Commune Esetjogi Program (Devroe, Droshout) kutatásának középpontjában az európai ius commune áll. Alulról felfelé építkező módszerével célja meghatározni, hogy

<sup>46</sup> A közös elvi keretrendszer széles társadalmi bázisának érdekében különösen fontosnak tartja a piacgazdaság résztvevőinek, mint a későbbi potenciális felhasználóknak is az aktív részvételét, és részükre külön vitafórumokat is szervez.

<sup>47</sup> Az alább röviden ismertetett konferenciaanyagot szerkesztette Dr. Angelika Fuchs, az ülés elnöke. Megjelent: Angelika Fuchs (szerk.): *A Common Frame of Reference...* 99-145. o.

<sup>48</sup> Max Planck Külföldi és Nemzetközi Magánjogi Intézet

milyen nemzeti, európai és nemzetközi építőkövekből építhető fel az egységes európai jog konstrukciója. A *Ius Commune* Esetjogi Gyűjtemény lényege, hogy bemutassa, hogy a jogi érvelésben, gondolkodásban lévő különbözőségek ellenére milyen hasonló megoldások találhatóak a közösségi és a tagállami jogban. A létrehozandó esetjogi gyűjtemény mindamelllett, hogy oktatási célra is felhasználható, egy a közös elvi keretrendszer alátámasztó adatbázisul is szolgálhat. Az *Európai Magánjogászok Akadémiája*, és fő képviselője, *Gandolfi* szintén már kidolgozott egy európai szerződési jogi kódex-tervezetet. Maga a Pavia-tervezet és annak megalkotása során nyert tapasztalat is fontos hozzájárulás lehet a közös elvi keretrendszer létrehozásához. *Grundmann*, európai szerződési jogi kommentár kidolgozójaként és a SECOLA tudományos program támogatójaként felhívja a figyelmet arra, hogy a CFR létrehozása és keretbe foglalása ne csak egy tudományos csoport feladata legyen, hanem a legszélesebb társadalmi vita mellett, nemzetközi módon és interdiszciplinárisan történjen. A nemzeti és nemzetközi szerződési joggal foglalkozó *Charles Dumoulin Intézet* (P. Remy-Corlay) egy összehasonlító nemzeti esetjogi adatbázis, és erre a célra egy nemzetközi hálózat kiépítésén dolgozik. Nem az a célja a csoportnak, hogy az adatbázis segítségével nemzeti vagy nemzetközi elveket állapítson meg, hanem az, hogy eszközként szolgáljon annak megismerésére, hogy a nemzeti jogok bíróságok általi alkalmazása hogyan történik. Pusztán a jogalkotás termékeiből egyetlen jogrendszer sem ismerhető ki teljesen. *A Francia Jogi Kultúra Barátainak Henri Capitant Egyesülete* és az Összehasonlító Törvényalkotási Társaság P. Remy-Corlay által előadott csatlakozó hozzászólásukban kifejtették, hogy a közös elvi keretrendszer megalkotásához fogalmak és szabályok kialakításával kívánnak hozzájárulni. Az *Acquis csoportnak* (képviselő: Schulte-Nölke) célja a létező európai közösségi szerződési jog alapelveinek kidolgozása, amely három részből állna: 1. az alátámasztó politikai és gazdasági célkitűzések meghatározása; 2. főbb jogi fogalmak megadása; és 3. ahol a közösségi joganyag már kellő mélységet vett föl, a szerződési szabályok kinyerése és rögzítése.

Hesselink, aki szintén a minél szélesebb vita mellett érvel, a kutatási módszertan sokféleségének a hátrányát is látja, amely tényezővel számolni kell. A felhasznált forrás sokfélesége miatt egy ilyen munkamódszer csak akkor lehet sikeres, ha az eltérő megközelítések (ő négyet említ: *Acquis csoport*, *Common Core*, *belső piac*, *legjobb szabályok*) közel azonos végeredményre jutnak. Az Akcióterv a 6. Kutatási Keretprogramot jelöli meg a kutatómunka támogatására, melyből egyes csoportok már részesültek is, azonban nincs figyelembe vehető érv amellett, miért csak ezen „hivatalos” csoportok által kidolgozottakat fogadják el a Bizottság a későbbiekben.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Hesselink: *i. m.* 46. lj. alatt 402. o.

#### 4. A Bizottság 2004. évi Közleménye és hatása a kutatásra

A Bizottság 2004. október 11-én Közleményt bocsátott ki az európai szerződés-jog és a közösségi vívmányok felülvizsgálata tekintetében a követendő útról.<sup>50</sup> Ebben felvázolja az EU intézményeitől, a tagállamoktól és az érintettektől kapott vélemények fényében a 2003-as akcióterv Bizottság általi folytatását.

Elsőként újból kijelöli, melyek a *CFR funkciói*. Elsődleges szerepeként határozza meg az *acquis* javítását. A Bizottság célul tűzi ki, hogy a már létező közösségi jogi vívmányok és a jövőben elfogadandó jogi eszközök minőségének és koherenciájának javítása érdekében a jogszabály-javaslatok kidolgozása során az elvi keretrendszer eszköztárként fogja használni. A CFR további lehetséges funkcióit az alábbiakban összegzi: 1. A nemzeti jogalkotó EU irányelvek átültetése során is használhatná, illetve a szerződésjog közösségi szinten nem szabályozott területeire eső jogalkotásuk során is támaszkodhatnának rá. 2. A CFR tárgyilagos és kiegyensúlyozott megoldásai a választottbírói eljárásban is hasznavehetőek lennének. 3. Az akciótervben megadott további intézkedések megvalósításában is fontos szerepet játszhat. 4. Továbbá a Bizottság mérlegeli azt az indítványt, hogy a CFR-t az általa kötött szerződésekbe is beépíthetné, a hatályos nemzeti jog kiegészítéseképpen. 5. Végül a keretrendszer alkalmazható lenne a közösségi vívmányok értelmezése során is.

A Bizottság e Közleményében sem kívánja a *CFR jogi jellegét* meghatározni, azonban kijelenti, hogy úgy ítéli meg a megvalósítás jelenlegi szakaszában, hogy a CFR nem lesz kötelező jogi eszköz. Am a végleges döntést nyitva hagyva, lehetőséget adva a kérdés újratárgyalására.

A Közlemény külön fejezetet szentel az *elvi keretrendszer előkészítése és kidolgozása* kérdésének. A tudományos kutatásnak 2007-re egy zárójelentéssel kell befejeződnie, amely elég részletes, hogy a Bizottság a CFR-t ki tudja dolgozni, és amely egy szövegtervezetet is tartalmazni fog. Hangsúlyozza a nyilvános vita fontosságát, és sikeressége érdekében négy kritériumot rögzít le. Tekintetbe kell venni az EU-n belüli jogi hagyományok sokféleségét és a gazdasági résztvevők érdekeinek egyensúlyát. A résztvevőknek valós kötelezettségeket kell vállalniuk, valós forrásokat rendelkezésre bocsátani, és a kutatómunkára fordítani. Emellett szintén elengedhetetlen a gyakorlati szakértelem megléte, a visszajelzés és a tudományos kutatók ösztönzése. A Bizottság a CFR megalkotá-

<sup>50</sup> COM(2004) 651 final; European Contract Law and the revision of the *acquis*: the way forward.

A Közlemény (a melléklet kivételével) elérhető magyar nyelven is a

<http://europa.eu.int/comm/consumers/>

[cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/communication2004\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/communication2004_en.htm) címről. A közlemény érdekessége még, hogy a magyar változat a közös referenciakeret elnevezést használja a CFR-re, azaz nem terjeszkedik túl (óvatosságból) a tükörfordításon.



si struktúrájaként egy kettős szintű rendszert állít fel. Az első szint, a technikai, azaz szakértelemmel bíró hozzájárulás. Létre kell hozni a szakértők hálózatát, és be kell vezetni a rendszeres, minden tématerületet érintő munkaértekezletet.<sup>51</sup> A második szint a politikai áttekintés és felülvizsgálat. Ennek keretében a Bizottság rendszeresen informálja az EP-t és a Tanácsot, magas szintű találkozókát szervez az EP és a tagállamok részvételével, és létrehoz egy szakértői munkacsoportot a tagállamok megfelelő tájékoztatása érdekében.

A Bizottság közelebbről meghatározza a közös referenciakeret *tartalmát és szerkezetét* is. Itt elsőként meghatározza a szerződési jog közös alapelveit, ideértve arra vonatkozó útmutatást, mikor tehető kivétel azok alól. Majd az alapelvek kulcsfogalmak meghatározásával egészülnek ki. Harmadsorban ehhez járul a *CFR nagy részét kitevő* mintaszabályok gyűjteménye. A Bizottság tervezi a vállalkozások között, a magánszemélyek között kötött szerződések és a fogyasztóval kötött szerződések szabályozásbeli megkülönböztetését.

Azokra a javaslatokra, miszerint a szerződési jogon kívüli, ahhoz kapcsolódó területek is beépítésre kerüljenek a CFR-be, a Bizottság kifejti, hogy ez csak akkor lehetséges, ha ez hasznos a közösségi vívmányok koherenciájának javítása céljából. Ehhez hozzáfűzi, hogy külön figyelmet szentel a fogyasztói és biztosítási szerződéseknek, és hogy a CFR kiterjedhet ezen kívül még az értékesítési és szolgáltatási szerződésekre, a jogcím megtartására, az áruk felett rendelkezési jogot biztosító jogcím átruházására vonatkozó záradékokra is. Figyelmeztet arra is, hogy a szerződésjog és a dologi jog kölcsönhatásában tapasztalható különbségekből jelentős problémák származnak, amelyekre tekintettel kell lenni az *acquis* fejlesztése során.

A Bizottság leszögezi, hogy nem köti a kutatók zárójelentése, azt az akcióterv célkitűzéseinek megvalósítása érdekében módosíthatja. A kutatói zárójelentésben közölt CFR tervezetet a Bizottság megvalósíthatósági tesztnek veti majd alá: vajon a CFR egyrészről használható-e egy meglévő irányelvek módosításához, másrészről tagállami szinten is fel kell mérni, hogy adott mintajogszabály beépítését mennyiben segítette volna a keretrendszer. Gyakorlati példákon keresztül is vizsgálnák a CFR-tervezetet az *acquis* javítása és a EU szerte alkalmazott általános szerződési feltételek kapcsán.

Az így létrejött szövegtervezetet a Bizottság végső konzultációra terjeszti be az EP a Tanács és a Tagállamok felé, ezt követően egy fehér könyv alapján lefolytatott nyílt konzultációra kerül sor, amely lehetőséget ad vala-

<sup>51</sup> 2005 tavasza óta számos CFR-net munkaértekezletre és két tagállami szakértői munkaértekezletre került sor: 2004. december 3-án és 2005. május 31-én. Az elhangzottakról készített összefoglalók hozzáférhetők a

[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/common\\_frame\\_ref\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/common_frame_ref_en.htm) honlap-címen.

mennyi érdekeltnek véleménye kinyilvánítására. A CFR-t a Bizottság előreláthatólag 2009-ben fogja elfogadni.

A Közleményhez kapcsolt I. számú Mellékeltben a Bizottság a *CFR lehetséges szerkezetére javaslatot is ad*, amely a következő.

A *common frame of references* három fő részre osztható, az első része néhány közös alapvető európai szerződési jogi alapelvet rögzít, amely meghatározott esetekben alkalmazhatóak, így különösen a „gyengébb” féllel kötött szerződések esetében. Példaként említi a szerződési szabadság alapelvét, kivétellel együtt (kötelező szabályok betartása); a *pacta sunt servanda* és a jóhiszeműség elvét.

A keretrendszer második fejezete néhány elvont, európai szerződési jogi terminus meghatározását adná, különösen azokat, amelyek a közösségi vívmányok szempontjából relevánsak. Pl: szerződés, kár meghatározása.

A harmadik rész modellszabályokat rögzítene az alábbi témakörökben:

- Szerződés; ezen belül: a szerződés megkötése (ajánlattétel elfogadás, új ajánlat, ajánlat visszavonása, szerződéskötés határideje); a szerződés formája (írásbeli szóbeli, elektronikus módon létrejövő); ügyletkötők, képviselők felhatalmazása); érvényesség (lehetetlen szerződés, helytelen tájékoztatás, megtévesztés, fenyegetés); értelmezés; a szerződés tartalma és hatása (kötelemerősítő nyilatkozatok, hallgatólagos, beleértett feltételek, teljesítés minősége, áruküldési, szolgáltatásnyújtási kötelezettség, teljesítés szerződésszerűsége);
- Szerződéskötést megelőző kötelezettségek; ezen belül: e kötelezettségek jellege; egyes tájékoztatási kötelezettségek (általános jelleggel írásbeli formában, az áru, szolgáltatás fő tulajdonságaival, ár és járulékos kötelezettségekkel és a fogyasztói jogokkal kapcsolatban); elektronikus szerződésekkel kapcsolatos speciális tájékoztatás; a szerződés megkötésekor adott tájékoztatás (pl. választottbíróshoz fordulás jogáról); a szerződés megkötését követően adott tájékoztatás (pl. változásbejelentés);
- Teljesítés/Nem-teljesítés; ezen belül: általános szabályok (teljesítés helye, ideje, 3. személy részéről való teljesítés, szállítási határidő, szállításfuvarozás helye, teljesítés költsége), nem-teljesítés és jogkövetkezmények általában; a nemteljesítés egyes jogkövetkezményei;
- Egyidejű többalanyúság (adósi, hitelezői);
- Követelések átruházása; ezen belül: általános elvek (átruházhatóság általános elve, részleges átruházás, átruházás formája; engedményező és engedményes viszonya, engedményes és adós viszonya);
- Adósi/kötelezetti alanyváltozás. A szerződés átruházása;
- Elévülés. Ezen belül: elévülési idők és kezdetük, az idő meghosszabbítása, megszakadása, elévülés hatásai;

- Speciális szabályok az adásvételi szerződésekre;
- Speciális szabályok a biztosítási szerződésekre.

A javasolt szerkezeti felépítéshez az alábbi megállapítások fűzhetők. Egyrészt – jellemzően a jogtudomány képviselői által – felvetett egyéb kötelmi jogi területek, így a jogalap nélküli gazdagodás és a szerződésen kívüli kártérítés joga itt nem szerepel, ahogyan azt a közleménybe foglalt indoklás már előrevetítette. Az ingó dologi biztosítékok sem képezik e javaslat részét. Kérdéses, amennyiben a tudományos kutatás eredményeként előálló CFR e javaslatnál lényegesen tágabb területet és intézményi kört fed majd le, a Bizottság, miután a végleges döntést a CFR tervezetéről fenntartotta magának, vajon e kutatási eredményeket és elvégzett munkát hasznosítja-e majd.

Kérdéses, hogy az egyes szerkezeti egységek egymáshoz képest milyen hangsúlyt kapnak. (A Bizottság szándéka szerint jelentős részét majd a modell-szabályok teszik ki.) Hiszen az befolyásolhatja a CFR funkcióinak való megfelelését, alkalmazhatóságát is. A szerkezeti felépítés önkéntelenül felveti az Európai Szerződési Jogi Alapelvekkkel (PECL) és az UNIDROIT Alapelvekkkel (PICC) való összehasonlítást. Ez pedig maga után vonja azt a kérdést, hogy a CFR megalkotási folyamatába bekapcsolódó kutatók, kutatói csoportok mennyiben akarnak, tudnak újat létrehozni, azaz milyen mértékben nyúlnak vissza az általuk már megalkotott kódex-tervezetekhez.

Az Akciótervben foglalt lépéseknek e közleménybeli, ilyen bürokratikus jellegű végrehajtása a kutatói csoportok értetlenségével találkozott, és elhamarkodott reakciókat váltott ki, amely a kutatási projektet is hátrányosan befolyásolta. Érdemes erre példaként áttekinteni az egyik legnagyobb kutatói csoport, a Study Group on European Civil Code vezetőjének, *Christian von Bar* professzornak a beszámolóját, aki a közleménnyel, és általában a Bizottság kutatási programot előkészítő és koordináló tevékenységéről összességében negatív véleményt fogalmaz meg. Cikkében<sup>52</sup> a CFR-rel összefüggő kutatói munkájukat az alábbiakban mutatja be.

2005 májusában a Bizottság 17 egyetemmel és kutatóintézetrel kötött szerződést a 6. kutatási keretprogramból történő támogatás végett. Közülük 3 kutatócsoportot (ezek a Study Group, az Acquis Group és az Insurance Group), mint a CFR tervezetét megalkotó, tervező csoportot (drafting groups) jelöl meg. A kutatómunka formáját, eljárását, tárgykörét a Bizottság meghatározta, és a korábbi dokumentumoknak megfelelően 2007 végéig utasította e csoportokat,

<sup>52</sup> Christian von Bar: Working together toward a common frame of reference. *Juridica International*, 1 (2005), 17-26. o. Elektronikus formában hozzáférhető a <http://www.juridica.ee/> honlapcímen.

hogy a CFR végleges tervezetét készítsék el. A többi, ún. kiértékelő (evaluation group) csoport feladata kevésbé volt pontosan meghatározva, lényegében a tervezet-szabályok gazdasági és jog értékelését végzik, adatbázisok alkalmazása és esetgyakorlatok felállítása útján.

A Bizottság igen feszített határidőt szabott a kutatócsoportoknak. Alig két és fél év alatt kell megalkotniuk a CFR tervezetét, mégpedig oly módon, hogy a közös szabályok és általános elveken túl, azokhoz magyarázó szövegeket és jegyzeteket fűzzön, és tartalmazzon összehasonlító áttekintést.

Mint már korábban elhangzott 2005 elején a Bizottság felállította a CFR-netet, az érdekképviselők hálózatát is, a kutatócsoportok megkérdezése nélkül, és így véleménye hiányában. A CFR-nethez 160 jogász csatlakozott, az ipari, fogyasztói érdekcsoportok, a bírák és a jogalkalmazók képviselőiben. Maga az elgondolás jó volt, azonban a megvalósítást Bar komoly kritikával illeti. A CFR-hálózat a kutatási projekt megvalósítását veszélyezteti, mert a résztvevők semmilyen rálátással nem bírtak (bírnak) a kutatás célkitűzésének egészére. Teljes, plenáris ülést sohasem tartottak; sokan nem tudnak különbséget tenni szabály, kommentár és jegyzet között. Nem tudják mitévők legyenek a Szerződési Jog Alapelveivel (PECL) sem, és a szervezési hibák és a Bizottság túlságosan bürokratikus hozzáállása miatt, a kutatócsoportok sem tudnak megfelelő szintű és kidolgozottsági fokot elérő vitaanyagot szolgáltatni.

A kutatás előrehaladtával mind inkább az acquis felülvizsgálata és politikai, fogyasztóvédelmi és gazdasági szempontok válnak elsődlegessé. Ezek visszaszorítása és az igényes, tudományosan kellően megalapozott elvi keretrendszer megalkotása érdekében a Study group további kutatási és adminisztratív feladatokat is magára vállalt.<sup>53</sup>

Mindezek ellenére Bar optimista tekintetben, hogy a Szerződési Jogi Alapelveket és az előzetes kutatási eredményeket felhasználva 2007 végére el fog készülni a CFR végleges tervezete. Sajnos a további sorsába beleszólása a tudomány képviselőinek már nem lesz.

Bar beszámolójában a Bizottság közleményénél *részletesebb szerkezeti felépítését* vázolja fel az elvi keretrendszernek. A tervezet preambulumban alapvető elvek és elvi jelentőségű tételek kapnak helyet, így a jóhiszeműség, a szerződési kötőerő, a szerződési szabadság és a tájékoztatás követelménye. Az első könyv általános rendelkezéseket tartalmazna, amelyeket közelebbről nem határoz meg. A szerződés és bírói aktusok címet viselő második könyv első fejezete a szerződésekre vonatkozó általános szabályokat, második fejezete a pre-

<sup>53</sup> Így: feltűnteti a CFR tervezetben minden modell-szabály kapcsán, hogy mely jogokból táplálkozott (beleértve a közösségi vívmányokat), alkalmazható-e az üzleti élet, illetve a fogyasztói szerződésekben is, a politikai döntéseket megindokolja, a kötelező érvényű szabályokat a szövegtervezetben kiemeli stb.

kontraktuális kötelmeket, harmadik fejezete a szerződés létrehozását, negyedik fejezete a szerződéses képviselőt, ötödik fejezete a szerződés érvénytelenségét, hatodik fejezete a tisztességtelen szerződési kikötéseket szabályozná. További fejezetekben kapnának helyet többek között a szerződés értelmezésére, a szerződés tartalmára és hatására vonatkozó szabályok. A harmadik könyv a szerződéses és a szerződésen kívüli jogokat és kötelezettségeket szabályozná, így például ami a szerződés teljesítésével vagy a szerződésszegéssel függnek össze. A negyedik könyv tartalmazná az egyes speciális szerződési típusokat (adásvétel, szolgáltatások, hosszú távú szerződések, személyi biztosítékok, ingó-lízing), az ötödik könyv a megbízás nélküli ügyvitel, a hatodik könyv a szerződésen kívüli kárfelelősség, a hetedik könyv a jogalap nélküli gazdagodás, a nyolcadik könyv az ingó-átruházás, a kilencedik az ingó dologi biztosítékok, a tizedik a trustjog alapvető szabályait tartalmazná. A tervezethez mellékletként kapcsolódna a fogalom-magyarázat.

Bar és a munkacsoportja olyan tervezetet javasol, amely nem titkolt módon tehát az Európai Szerződési Jogi Alapelveihez szorosan kapcsolódik. Erre tekintettel is javaslatuk sokkal átgondoltabb és részletesebb, mint a Bizottság közleményébe foglalt első koncepció. Ami feltűnő különbség, hogy az alapelveket, definíciókat és szabályokat nem választja el egymástól mechanikusan, de a fogalmak magyarázatának – a tudomány képviselői által korábban megfogalmazott kritikai észrevételek és a kutatás során elhangzott vélemények ellenére – nem szentel olyan kiemelt figyelmet. Olyan tervezet ez, amely a részegységenkénti vitára is lehetőséget ad, akár önálló jogterületen működő, akár több jogterületen átnyúló kombinált, vegyes munkacsoportok keretében.

## **5. A CFR koncepcióját és az európai szerződési jogot érintő legújabb fejlemények**

Az előzőekben említett és ahhoz hasonló kétségek fogalmazódtak meg a CFR kapcsán a 2005. május 31-én Brüsszelben megtartott második olyan munkaértekezleten (workshop), amelyen a tagállami szakértők vettek részt.<sup>54</sup> A munkaértekezlet az alább kérdésekre világított rá. A szerződési szabadságnak elsődleges fontosságúnak kell maradnia. Figyelembe kell venni a fogyasztói és a vállalkozások közötti kereskedelmi ügyletek közti különbségeket, ezen túl a CFR kidolgozottsága úgyszólván a szabályozási mélység függvénye. A kötőerejű és nem kötőerejű jogforrások közötti különbségtételt meg kell kérdőjelezni. Az általános szerződési jogot és egyes szerződési szabályokat tárgyaló Szerződési Alapelvek-

<sup>54</sup> A munkaértekezletről készített összefoglalót ld.: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fa-ir\\_bus\\_pract/cont\\_law/common\\_frame\\_ref\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fa-ir_bus_pract/cont_law/common_frame_ref_en.htm) honlapcímen.

kel (PECL) való viszonyát meg kell vizsgálni. Végül a munkaértekezlet hangsúlyozta a jogi fogalmak elsődleges fontosságát.

A Bizottság 2005 szeptemberében elkészített, az Akciótervben elhatározott célkitűzések megvalósításáról szóló első, éves jelentésében<sup>55</sup> az alábbiakról számolt be. Felállította az ún. CFR-netet (CFR-hálózatot), amely széleskörű kritériumok alapján kiválasztott kutatókat, szakértőket tömörít, akik szakterületük és egyedi kutatási területük alapján vesznek részt munkaértekezletek során a CFR megalkotásában.<sup>56</sup> Emellett már második éve működik a tagállami szakértőkből álló munkaértekezlet is.

A Bizottság jelentésében kihangsúlyozta, hogy a CFR előkészítése során politikai szempontokra kell összpontosítani, és előnyt élveznek a fogyasztóvédelmi és a szerződési jogra vonatkozó közösségi vívmányok. A hatékony együttműködés érdekében részletes eljárási szabályokat állapít meg, és pontosan meghatározza a Bizottságot terhelő, nagyrészt koordinációs feladatokat is. A horizontális tartalmi kérdések kapcsán kifejti, hogy az *acquis* felülvizsgálata és a CFR megalkotásának párhuzamosságából adódóan, a vívmányok felülvizsgálata során elért eredményeket a CFR előkészítésében is fel kell használni. Kiemeli az általános fogalmak, az általános és különös szerződési jog koherenciájának fontosságát. Hangsúlyozza, hogy a CFR-be beépített politikai döntések határozottak és indokoltak legyenek, és hogy elsődleges fontosságú a vállalkozói (B2B) és a fogyasztói (B2C) szerződések megkülönböztetése.

Az Európai Parlament 2006. március 23-án kibocsátott állásfoglalásában<sup>57</sup> reagál a Bizottság jelentésére és a szakértők kérdéseire. A Bizottság jelentésébe foglalt lépésekhez képest a CFR kutatási folyamatot részben korrigáló, részben fékező jelleggel az alábbiakat hangsúlyozza.

Fogyasztóvédelmi szempontok, szerződési szabadság és egyenlőség elvei alapján, az eltérő jogi hagyományok és jogrendszerek tiszteletben tartása mellett kell megalkotni a CFR-t. Ezzel kapcsolatban a Bizottság feladatául határozza meg, hogy ezután javaslataiban emelje ki azok szerződési joggal való összefüggéseit; végezzen hatástanulmányokat az összes magánjogi intézkedés kapcsán; nyújtson be részletes jogalkotási tervet a CFR-rel összefüggésben; a CFR és *acquis* kutatások során ez idáig előállt eredményeket haladéktalanul

<sup>55</sup> COM(2005) 456 végleges Brüsszel, 2005.09.23. „Az elért haladásról szóló első évi jelentés az európai szerződési jogról és a közösségi vívmányok felülvizsgálatáról”. Elérhető a [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm) honlapon magyar nyelven is.

<sup>56</sup> Ilyen CFR-net munkaértekezletre került sor például a franchise, megbízás nélküli ügyvitel, jögalap nélküli gazdagodás témakörökben.

<sup>57</sup> European Parliament Az Európai Parlament állásfoglalása az európai szerződési jog és a közösségi vívmányok felülvizsgálata tekintetében követendő útról forrás:

[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm)

hasznosítsa; negyedéves jelentésekben számoljon be a végzett műhelyviták elő-  
álló kutatási eredményeiről; a kutatócsoportok reakcióiról és az eredmények  
felhasználásának módjáról. A továbbiakban a Bizottság minden tervezési intéz-  
kedés meghozatala előtt konzultáljon a Parlamenttel. A CFR-netben résztvevő  
szervezetek maguk döntsék el, mely szakértő képviseli őket, valamint a Bizott-  
ság adjon több időt a szakértői véleményezésre és reakciókra. Összességében a  
Parlament az Akciótervben meghatározott leglényegesebb intézkedések végre-  
hajtása során nagyobb döntési és ellenőrzési jogosítványokat követel magának a  
Bizottsággal szemben, amely követelések elsősorban nemzeti érdekeken, a gaz-  
dasági szereplők érdekein és talán a tudományos igényességen alapulnak.

## 6. Összegzés

A 2004-es Közlemény a CFR megvalósításában újabb lépést jelent. Az akció-  
tervre adott kritikus vélemények hatására közelebbről meghatározza a keretrend-  
szer tartalmát, és megalkotásának módját. Arra a kérdésre, hogy mindezt kielé-  
gítő módon teszi-e meg, a válasz megfogalmazásánál óvatosnak kell lennünk.  
Ahogyan Hesselink is rámutat, az európai szerződési jog egységesítése, ezen  
belül a keretrendszer kigondolása és megalkotása a politika mezején mozog, a  
jelenlegi és a jövőbeli rávonatkozó döntéseket jogon és jogtudományon kívüli  
megtfontolások, kompromisszumok alakítják.<sup>58</sup> A Bizottságnak célja egy műkö-  
dőképes elvi keretrendszer megalkotása, azonban kérdéses, hogy dogmatikailag  
mennyire teljes és hibátlan szövevényét alkotja meg az európai szerződési jog  
elveinek, fogalmainak és szabályainak. A gyakorlati megtfontolások nem ütnek-e  
túl nagy lukat a jog szövevényébe. Sajnos ez irányú kétségeinket erősíti a Bizott-  
ság 2005. évi jelentésébe foglalt kijelentése, miszerint a CFR megalkotásában  
fontos szerepe lesz a politikai (nem pedig a tudományos) döntéseknek.

Az EU jelenlegi, piacközpontú felfogása, amely pótolhatatlan mozgató-  
rúgója és feltétele a közösségi intézkedések meghozatalának, kiállja-e a próbát a  
közös elvi keretrendszer kidolgozásánál? Megalkotása valóban segíti a belső  
piac működését? Ezért feltétlenül fontos, már a kezdeti eredmények tesztelése is  
széleskörű hatásvizsgálattal.

Egyelőre még a CFR-t magába foglaló intézkedés formája sem rögzített,  
azaz annak jogi alapja sem tisztázott. Hesselink ezért látja a keretrendszer leg-  
fontosabb hasznának azt, hogy erősíti az Egységes Európa ideálját. A CFR, mint  
a Közös Európai Magánjogi Törvénykönyv előfutára közös európai értékeken  
kell, nyugodjon, ami azt feltételezi, hogy a közeljövőben az európai jogi gondol-

<sup>58</sup> A Bizottság ezért rögzíti kifejezetten, hogy CFR tervezetére vonatkozó döntését a tudományos  
kutatók zárójelentése nem köti.

kodás egységesítésének is meg kell kezdődnie. A tagállamok közötti jogi különbség, amely esetleg, mint szerződéskötést akadályozó, korlátozó tényező jelentkezik, valójában nem oldható fel pusztán a szabályok új rendszere felállításával. A jog társadalmi „termék” (felépítmény) és az általános kultúra része, egy bevezetett egységes jog jó működése csak a kulturális környezet változásával érhető el. E vonatkozásban is felhívja a Parlament a Bizottságot 2006. évi állásfoglalásában,

A CFR megalkotási szándékának azonban van alapvető előnye is. Úttörő jelentőségű, hiszen a korábbi magánkezdeményezések helyett immár politikai szintre hozta a magánjogi egységesítés kérdését. A fent említett nehézségek ellenére, amelyek a Bizottság lépéseit, vállalásait a 2004-es Közleménye kapcsán is óvatossá teszik, e közlemény mégis pozitív és előremutató lépésként értékelhető az európai magánjogi jogegységesítés folyamatában, hiszen az akciótervezést konkrét lépéseket fogalmaz meg.

### Summary

*The essay treats the new results of the unification of the european contract law. This process is more and more important for the Member States, since this affects a new field of their sovereignty and directly the legal relations of the citizens.*

*The Action Plan on „A more coherent european contract law” means a new and great step forward on the way of the Europeanisation of private law. But the process and the results allways depend on the participants. On the one hand the Commission offers and gives financial backing and legal frame of the research, and perhaps provides the final common frame of reference some binding force also. In this case the research process would result in really new legal conditions, and the first stage of the unification and harmonization of the civil law among the member states is done. But the academic research and opinions, and the opinions of the stakeholders and all participant of the common market cannot be manipulated without limits. So the Commission must cooperate them. On the other hand without the controll and organization of the Commission the efforts of the civil participants gain any result. So on the field and during the process of the elaborating of the european contract law the participants, academic research-workers, stakeholders, other experts and the institutions of the European Union must make compromises.*

*In this wiew the issue of the common frame of references and its elaborating process is edificatory. In the present circumstances the final results are unpredictable, but the way towards is primary important. Being 'research worker' the author would support the way, that the representatives of the academic life would affect better the process and elaborate a common frame of refeences and perhaps a base of a future legal instrument on the european private law, which is incorruptible because of the good theoretical groundless.*



**DAS PATENTRECHT BEI DER DIENST- UND  
ANGESTELLTENERFINDUNG IM SERBISCHEN  
(STAATENGEMEINSCHAFT VON SERBIEN  
UND MONTENEGRO) RECHT**

JÓZSEF SZALMA\*

**1. Allgemeines über die rechtlichen Quellen im Recht von Serbien und  
Montenegro bezüglich der Geistesschöpfungen**

Im Recht der Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro (im weiteren Text SCG, gemäß der offiziellen Abkürzung) ist im Sinne der neuen Verfassung der Staatengemeinschaft (2003) die gesetzliche Regelung der mit Geistesschöpfungen verbundenen Rechte unter konföderaler Zuständigkeit geblieben.<sup>1</sup> Auf dem Gebiet der Geistesschöpfungen übernimmt SCG größtenteils die im ehemaligen Jugoslawien in Gesetzen und Verordnungen bestehenden Rechtsnormen.<sup>2</sup> Es ist anzumerken, dass im Sinne der neuen

---

\* PROF. DR. JÓZSEF SZALMA

Universität Novi Sad, Fakultät der Rechtswissenschaften

Inzwischen ist es auf Grund des Volksentscheides vom 21. Mai 2006 in Montenegro zur Trennung von Serbien und Montenegro gekommen. Wahrscheinlich wird in Zukunft Serbien selbst mit eigenen Gesetzen, statt der bisherigen konföderalischen Regelung, das Patentrecht regeln. (Zuerst veröffentlicht in ungarischer Sprache in: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Bd. XXIII/1, 2005, S. 525-534.)

<sup>1</sup> Die Verfassungsurkunde der Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro – Amtl. Bl. von SCG vom 4. Februar 2003/Nr. 1. Nach Art. 19 der Verfassungsurkunde werden die Rechte auf dem Gebiet der Geistesschöpfungen durch die seitens des Parlaments der Staatengemeinschaft verabschiedeten Gesetze geregelt.

<sup>2</sup> Vgl. die Gesetze über Erfindungen in der ehemaligen (kleinen) Bundesrepublik Jugoslawien, Amtl. Bl. Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) 1995/15, Gesetz über die Ratifizierung des Europäischen Abkommens über Patente, Amtl. Bl. BRJ Medjunarodni ugovori, 1996/3, Gesetz über die Ratifizierung des Europäischen Abkommens über Patente, Amtl. Bl. BRJ Medjunarodni ugovori, 1996/3. Aus der neueren Literatur über das Patentrecht, vgl. Slobodan M. Marković, Patentno pravo, Nomos, Beograd, 1997. Aus der früheren serbischen Literatur, Dr. Miodrag Janjić (der zur Zeit bedeutendste serbische Autor), Industrijska svojina i autorsko pravo (Gewerbeigentum und Urheberrecht), 2. überarbeitete Ausgabe, Beograd, 1982. Aus der kroatischen Literatur: Dr. Albert Verona, Pravo industrijskog vlasništva (Gewerbliches Schutzrecht), Informator, Zagreb, 1978. Aus der bosnischen Literatur: Dr. Vojislav Spajić, Autorsko pravo (Urheberrecht), Veselin Masleša, Sarajevo, 1957. Neuerdings: Mr. Sanja Radovanović, Naknada imovinske štete u autorskom pravu (Eigentums-Schadenersatz im Urheberrecht), Magisterarbeit, Mentor: Prof. Dr. József Szalma, Universität Novi Sad, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Juni 2004.

Verfassung fast alle bürgerlichen Rechte, ausgenommen die Regelung der mit Geistesschöpfungen verbundenen Rechte, unter die gesetzgebende Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten übergegangen ist, die sich allmählich verselbstständigt haben.<sup>3</sup>

Auf dem Gebiet des *Urheberrechts* ist das neue Gesetz im Jahre 1998 in Kraft getreten<sup>4</sup>, durch zahlreiche Vollstreckungsverordnungen.<sup>5</sup> Zur neuen gesetzlichen Regelung des *Patentrechts* kam es im Juli 2004,<sup>6</sup> durch zahlreiche

<sup>3</sup> Dem ist noch hinzuzufügen, dass die serbische Regierung Ende 2003 die Neue Verfassung der Republik vorgelegt hat, welche die vollberechtigte Regelung seitens der Republik vorschreibt, aber bei bestimmten, nicht präzisierten Rechtsverhältnissen die „delegierte“ gesetzgeberische Befugnis der Provinzen vorsieht. In der ersten Januarhälfte 2005 wurde in Belgrad ein verfassungsrechtlicher runder Tisch abgehalten, dessen Thema war, wie Serbien die neue Verfassung erlassen soll. Die geltende, im Jahre 1990 erlassene Verfassung der Republik sieht für den Erlass einer neuen Verfassung oder deren Änderung einen Volksentscheid vor. Im Laufe der Gespräche ist die Ansicht zum Ausdruck gekommen, dass die neue serbische Verfassung auf Grund eines Zweidrittel-Konsens bei der Verfassungsgebenden Versammlung des jetzigen Parlaments in Kraft gesetzt werden soll, unter Beachtung, dass nach dem Ermessen der Diskussionsteilnehmer eine geringe Möglichkeit besteht, dass der Volksentscheid erfolgreich sein würde. Der Vorsitzende des serbischen Verfassungsgerichts hat die Ansicht betont, dass die Erlassung der Verfassung seitens der Verfassungsgebenden Versammlung nicht im Einklang wäre mit der gültigen serbischen Verfassung. Es ist anzumerken, dass die gültige serbische Verfassung noch während der lange dauernden Milosevic-Zeit (Regimes) erlassen wurde (im Jahre 1990). Genauer gesagt dann, als das damalige serbische Parlament die Regelung der Verfassung der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien übertrat, nach welcher über verfassungsbedeutende Fragen nicht ohne den Konsens der (ehemaligen) Teilrepubliken entschieden werden konnte. Oder dann, als mangels eines Konsens Serbien einseitig den autonomen Status der zwei Provinzen geändert bzw. abgeschaffen hat. Es ergibt sich, dass die „Verfassungsgebung“ von Serbien, wie in jedem ambitiösen europäischen Land, nicht nur eine innere Frage ist, da die menschlichen Rechte sowie die grundsätzlichen Persönlichkeitsrechte und im Rahmen dessen die Rechte auf dem Gebiet der Geistesschöpfungen eine Frage sind, die mit dem Gemeinschaftsrecht harmonisieren.

<sup>4</sup> Gesetz über Urheberrechte und verwandte Rechte, Bundesrepublik Jugoslawien Amtl. Blatt Nr. 24/1998, S. 17.

<sup>5</sup> Vgl. a) Verordnung über die Evidenz von Urheberwerken und von mit verwandten Rechten verbundenen Gegenständen, Amtl. Blatt der Bundesrepublik Jugoslawien 50/1999, S. 1. b) Tarife an die Nutzer von Phonogrammen, die seitens der Organisation zur kollektiven Verwirklichung von verwandten Rechten von Phonogrammherstellern in Jugoslawien (OFPJU) berechnet wird (Amtl. Blatt SCG Nr. 2/2003, S. 2.), c) Tarife für Gebühren, die den Nutzern seitens des Verbands von Komponistenorganisationen in Jugoslawien (SOKOJ) zu Gunsten der Urheber berechnet werden, Amtl. Bl. SCG 30/2002, 34/2002, S. 10, 35/2004, S. 10 d) Vorschrift über Gebühren, die seitens der Nutzer an die Herstellerorganisation von DVD-Videoaufzeichnungen DVD-GROUP gezahlt werden, Amtl. Bl. SCG 35/2001, S. 8. e) Vorschrift über Gebühren, auf Grund deren die Musikurheber und die Ausführenden von Musikwerken eine Gebühr für die Nutzung der Musikwerke zahlen, Amtl. Blatt Bundesrepublik Jugoslawien 1998/63, usw.

<sup>6</sup> Patentgesetz, Serbien und Montenegro Amtl. Blatt, (Službeni list SCG) Nr. 2004/32., Ergänzungen, Nr. 2004/33., Juli 2004.

Vollstreckungsverordnungen.<sup>7</sup> Man sollte noch das Gesetz über Warenmuster<sup>8</sup> erwähnen und die diesbezügliche Vollstreckungsverordnung, sowie das Gesetz über den Schutz von topographisch integrierten Halbleitern<sup>9</sup> und dessen Vollstreckungsverordnung.<sup>10</sup>

## 2. Grundlegende Regelungen des Patentgesetzes

*Einleitende Regelungen.* Nach Art 1. des Patentgesetzes regelt dieses Gesetz den rechtlichen Schutz von Erfindungen. Im Sinne des 2. Artikels ist das *Patent* ein solches Recht, durch das eine *Erfindung*, die zu irgendeinem technischen Gebiet gehört, anerkannt wird. Diese Erfindung hat einen *neues, innovatives* Niveau und sie ist *gewerblich verwertbar*. Nach dem 3. Artikel haben ausländische juristische und Privatpersonen im Sinne des Schutzes von Erfindungen in SCG die gleichen Rechte wie die inländischen juristischen und Privatpersonen, wenn dies aus internationalen *Vereinbarungen* oder aus dem *Reziprozitätsprinzip* hervorgeht. Die Person, auf die sich die Reziprozität bezieht, ist verpflichtet, deren Vorliegen nachzuweisen. Nach Artikel 4 ist die ausländische juristische oder Privatperson verpflichtet, einen *Vertreter* zu haben, der im Register der Personen, die über ein Vertretungsrecht auf dem Gebiet der Geistesschöpfungen verfügen, verzeichnet ist, oder sich beim Verfahren vor dem für Geistesschöpfungen zuständigen Verwaltungsorgan des Ministerrats durch einen inländischen *Anwalt* vertreten zu lassen.

*Patentierbare Erfindungen.* Im Sinne des Patentgesetzes<sup>11</sup> kann der Gegenstand der durch das Patent geschützten Erfindung ein *Produkt* (z. B. Apparatur, Substanz-Komponente, Komposition-Zusammensetzung,

<sup>7</sup> Vgl. a) Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung des Patents und des sog. kleinen Patents, Amtl. Bl. der Bundesrepublik Jugoslawien 7/1996, S. 1. b) Verordnung über den Eintrag ins Vertreterregister, geführt seitens der Bundesamts für intellektuelles Eigentum, Amtl. Bl. BRJ 39/1995, S. 1. c) Bescheid über die Höhe der Gebühr für besondere Kosten des Verfahrens, geführt seitens des Bundesamts für intellektuelles Eigentum, und die Kosten für die Informationstätigkeit dieses Amtes (Amt. Bl. SCG 2004/35, S. 4.) d) – Dienstvorschrift über die fachliche Prüfung für Personen, die als Vertreter im Verfahren des Schutzes von Erfindungen, Warenzeichen, Modellen, Mustern und Kennzeichen der geographischen Abstammung tätig sind (Amtl. Bl. BRJ 1995/48, S. 1.) e) Verordnung über die Bestimmung von vertraulichen Erfindungen, die von Bedeutung sind für die Abwehr und Sicherheit der Bundesrepublik Jugoslawien, Amtl. Bl. BRJ 1997/10, S. 1.

<sup>8</sup> Gesetz über Modelle und Muster, Bundesrepublik Jugoslawien Amtl. Bl. Nr 1995/15, S. 15, Bundesrepublik Jugoslawien Amtl. Bl. Nr 1996/28, S. 15. (neues Gesetz).

<sup>9</sup> Gesetz über den Schutz von topographischen Chips, Bundesrepublik Jugoslawien Amtl. Bl. Nr. 1998/12, S. 22, Nr. 1998/15, S. 11. (Textkorrektur).

<sup>10</sup> Verordnung über das Anerkennungsverfahren für Modelle und Muster, Amtl. Blatt der Bundesrepublik Jugoslawien Nr. 1996/7. S. 19.

<sup>11</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 5.

biologisches Material) oder ein *Verfahren* sein. Gegenstand der patentgeschützten Erfindung kann folgendes sein: 1) ein *Produkt*, das aus biologischem Material besteht, oder welches biologisches Material enthält, 2) ein *Verfahren*, durch welches das biologische Material gefertigt, verarbeitet oder genutzt wird, 3) *biologisches Material, das aus der natürlichen Umgebung isoliert wurde, oder durch ein technisches Verfahren hergestellt wurde*, auch in dem Fall, wenn es vorher in der Natur existiert hat. Im Sinne dieses Gesetzes wird unter biologischem Material ein solches Material verstanden, welches genetische Informationen enthält. Weiterhin ist es fähig, sich selbst zu reproduzieren, oder es ist im biologischen System reproduzierbar (wie z. B. Mikroorganismen, Zellkulturen und Genfolgen pflanzlicher oder tierischer Herkunft). Im Sinne dieses Gesetzes kann man als *Erfindungen folgendes nicht betrachten*: 1) *Entdeckungen, wissenschaftliche Theorien und mathematische Methoden*, 2) ästhetische Werke, 3) Entwürfe, Regeln und Verfahren für geistige Aktivitäten, Spielzeuge und Arbeitsprozesse, 4) Computerprogramme, 5) Präsentationen von Informationen usw. Im Sinne des Gesetzes<sup>12</sup> können Kenntnisse, die sich auf den menschlichen Körper, die Entstehung und Entwicklung seiner einzelnen Teile, einschließlich seiner Elemente, Genfolgen oder Teile von Genfolgen, nicht als Erfindungen betrachtet werden. Die Entdeckungen, bei denen durch ein technisches Verfahren aus dem Körper Elemente ausgesondert (isoliert) wurden, einschließlich Genfolgen oder Teile von Genfolgen, können patentiert werden, auch dann wenn die Zusammensetzung dieser Elemente identisch ist mit der Zusammensetzung der natürlichen Elemente. Die Entdeckung, die sich auf Genfolgen oder deren Teile bezieht, und die eine gewerbliche Anwendung ermöglicht, muss bis zum Zeitpunkt der Stellung des Patentantrags zustande kommen. Das Gesetz regelt die Ausnahme bei der Patenterteilung.<sup>13</sup> *Durch ein Patent kann folgendes nicht geschützt werden*: 1) die Erfindungen, die rechts- und moralwidrig sind, wie z. B. a) das Klonverfahren an Menschen, b) Verfahren zur Modifizierung der menschlichen genetischen Übereinstimmung, d) die gewerbliche und kommerzielle Nutzung von menschlichen Embryonen, e) Verfahren zur Modifizierung der genetischen Übereinstimmung von Leben, f) Verfahren, bei denen Tiere gequält werden, und die keine Bedeutung für den gesundheitlichen Schutz von Menschen oder Tieren haben, 2) Operations-, Diagnose und Behandlungsverfahren, die unmittelbar am menschlichen oder Tierkörper angewendet werden, 3) Schaffung von Pflanzen- oder Tierarten oder biologische Verfahren zu deren Schaffung, usw. *Bedingungen für den Patentschutz*: 1)

---

<sup>12</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 6.

<sup>13</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 7.

*Innovationscharakter* der Erfindung,<sup>14</sup> was bedeutet, dass die betreffende Erfindung gemäß dem bestehenden Stand der Technik (technischen Kenntnissen) nicht bekannt war. 2) eine weitere Patenterteilungsbedingung<sup>15</sup> ist, dass die Erfindung *keine schädliche Wirkung bzw. Folge* hat. 3) das Gesetz verlangt ein *innovatives Niveau* der Erfindung.<sup>16</sup> Nach dem Wortlaut des Gesetzes wird diese Forderung erfüllt, wenn die Niveauqualifizierung der Erfindung seitens Fachleuten auf dem betreffenden Fachgebiet festgestellt wurde, sowie wenn die Erlangung dieses Niveaus aus dem bestehenden Stand der Technik sinngemäß hervorgeht. 4) noch eine Patenterteilungsbedingung ist die *gewerbliche Anwendbarkeit* der Erfindung.<sup>17</sup> Vom gewerblichen Standpunkt ist die Erfindung dann patentierbar, wenn der Gegenstand der Erfindung in irgendeinem Industriezweig oder in der Landwirtschaft produzierbar und nutzbar ist.

*Patentrecht. Subjekte des Patentschutzes.* Gemäß dem Gesetz ist der Patentberechtigte der *Erfinder* oder sein *rechtlicher Nachfolger*, weiterhin der *Arbeitgeber* oder sein rechtlicher Nachfolger, in den im Gesetz festgelegten Fällen. Falls die Erfindung durch die gemeinsame Arbeit von *mehreren Erfindern* zustande gekommen ist, dann bezieht der Schutz auf jeden von ihnen. Als Erfinder kann man nicht denjenigen betrachten, der *technische Hilfe* geleistet hat.<sup>18</sup>

*Moralische (persönliche) und Eigentumsrechte des Erfinders.* Nach dem Patentgesetz<sup>19</sup> hat der Erfinder das Recht auf Feststellung der Qualifizierung und Referenz der Erfindung auf eine im Gesetz vorgeschriebene Art durch den Patentantrag, die Patentakten- und urkunden, das Patentregister und durch Patentpublikationen. Der Erfinder hat das Recht auf die gewerbliche Verwertung der angemeldeten bzw. patentierten Erfindung.

Falls die *Erfindung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses* zustande gekommen ist, werden die Rechte des Erfinders und der Organisation, wo die Erfindung entstanden ist, durch dieses *Gesetz* geregelt, weiterhin durch die *allgemeinen rechtlichen Akten* der Arbeitgebers und durch zwischen dem Arbeitgeber und dem Angestellten bzw. seinen Vertretern geschlossene Verträge.

---

<sup>14</sup> Welches Art. 8 des SCG Patentgesetzes regelt.

<sup>15</sup> Nach Art. 9 des SCG Patentgesetzes.

<sup>16</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 10.

<sup>17</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 11.

<sup>18</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 12.

<sup>19</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 13.

Das Gesetz enthält ausführliche Regeln über das *Verfahren*<sup>20</sup> der Patentanerkennung, über den Inhalt, die Erlangung und den Umfang (Erstreckung) des Patentrechts.<sup>21</sup> Der Inhaber des Patentrechts (Patentinhaber) verfügt über das *ausschließliche* Recht, die patentierte Erfindung 1) in der Produktion zu nutzen, 2) den Gegenstand der patentierten Erfindung *in Vertriebs* zu bringen, 3) *über das Patent zu verfügen*.<sup>22</sup> Der Patentinhaber hat gemäß der ausschließlichen wirtschaftlichen Nutzungsqualifizierung des geschützten Patents das Recht, *irgendeine Drittperson*, der er keine Erlaubnis erteilt hat, an folgendem zu hindern: 1) das gemäß dem Patentschutz hergestellte Produkt anzubieten, zu vertreiben oder zu benutzen, ein solches Produkt zu importieren, es zu genannten Zwecken zu lagern. 2) das patentierte Verfahren anzuwenden. 3) das patentierte Verfahren anzubieten. 4) die nach einem patentierten Verfahren entstandenen Produkte unmittelbar herzustellen, anzubieten, zu vertreiben, zu importieren oder zu diesen Zwecken zu lagern. 5) Produkte, die wesentliche Schaffenselemente der Erfindung enthalten, solchen Personen anzubieten und zuzustellen (zu liefern), die über kein Nutzungsrecht für diese Produkte verfügen. Die Erteilung des Patents für das gebilligte Patent erfolgt durch die Veröffentlichung im Amtsblatt für Patente, und die Wirkung beginnt ab der Einreichung des Antrags.<sup>23</sup> Das Maß des Patentschutzes wird auf Grund des Inhalts des Patenantrags und der Beschreibung und Konzeption des Patents bestimmt.<sup>24</sup> Für die patentierte Erfindung kann eine *Zwangslizenz* erteilt werden, wenn der Patentberechtigte anderen Personen die wirtschaftliche Nutzung seines Patents abweist, oder wenn er dafür ungerechtfertigte Bedingungen stellt, falls: 1) der Patentinhaber die patentierte Erfindung nicht nutzt. 2) es ohne die Nutzung der gegebenen Erfindung nicht möglich ist, eine andere Erfindung teilweise oder vollständig wirtschaftlich zu nutzen, welche zu einem späteren Zeitpunkt von einer anderen Person patentiert wurde.<sup>25</sup> Die Zwangslizenz kann im Ziele der zu Gemeininteressen erfolgenden Nutzung der Erfindung ausgestellt werden, worüber der zuständige Ministerrat von SCG entscheidet.<sup>26</sup> Der Patentschutz hat eine Dauer von *20 Jahren*, beginnend vom Zeitpunkt der Patentanmeldung.<sup>27</sup> Das Schutzrecht *erlischt* im Falle des Versäumnisses der Zahlung der Gebühr (an das Patentamt)<sup>28</sup>, durch den Verzicht auf das Recht,<sup>29</sup>

<sup>20</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 16-51.

<sup>21</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 52-70.

<sup>22</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 52.

<sup>23</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 55.

<sup>24</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 56.

<sup>25</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 63.

<sup>26</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 66.

<sup>27</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 71.

<sup>28</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 73.

durch den Tod des Berechtigten.<sup>30</sup> Des weiteren regelt das Gesetz die Prozedur für das Ausstellen der Patenturkunde (Auszug, Zertifikat)<sup>31</sup> und für die *Nichtigerklärung* des Patents.<sup>32</sup>

*Bürgerrechtlicher Patentschutz.* Der bürgerrechtliche Schutz ähnelt den im ungarischen Recht (BGB) bekannten Lösungen. Im Falle der Patentverletzung kann der Berechtigte als Kläger auf gerichtlichem Wege gegen den unberechtigten Beansprucher einen gesetzlich vorgesehenen Klageantrag einreichen. Im Klageantrag kann im bürgerlichen Prozessverfahren folgendes verlangt werden: 1) die Feststellung der Patentverletzung, 2) das Verbot der Aktivität, welche die Patentberechtigung verletzt, 3) einen Schadenersatz für den auf Grund der Verletzung der Patentberechtigung entstandenen Schaden, 4) die Veröffentlichung des verurteilenden Gerichtsbeschlusses auf Kosten des Verklagten, 5) die Einziehung, Vernichtung der unter Patentschutz stehenden, rechtswidrig genutzten Produkte, 6) die Einziehung jener Mittel, durch welche das patentgeschützte Produkt entstanden ist.<sup>33</sup> Die berechtigte Person kann eine einstweilige Verfügung verlangen.<sup>34</sup> Die Klage kann auch auf die Feststellung des Vorliegens der mit dem Patentrecht verbundenen Berechtigung gerichtet sein.<sup>35</sup>

Im Falle des Patents auf die *Dienstserfindung und die Erfindung am Arbeitsplatz* schreibt das Gesetz im Ziele des Schutzes der Rechte des Arbeitgebers und Arbeitnehmers eine besondere Klage vor. Nach dem Gesetz<sup>36</sup> kann der Arbeitgeber bzw. der Arbeitnehmer, der gemäß den Regelungen dieses Gesetzes das Recht auf den Schutz oder die wirtschaftliche Nutzung der innerhalb des Arbeitsverhältnisses entstandenen Erfindung hat, eine Entschädigungsklage einreichen im Ziele der gerichtlichen Feststellung und des Schutzes der Berechtigungen gemäß Art. 108-120 des Gesetzes.

Zum bürgerrechtlichen Patentschutz gehört der Prozess zur Feststellung der Erfinderqualifikation.<sup>37</sup> Der Vertrieb bzw. die Nutzung des Patents erfolgt auf Grund des Lizenzvertrags.<sup>38</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 74.

<sup>30</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 75.

<sup>31</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 77-86.

<sup>32</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 87-90.

<sup>33</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 92-93.

<sup>34</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 94.

<sup>35</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 98.

<sup>36</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 99.

<sup>37</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 100.

<sup>38</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 101.

### 3. Dienstleistung und Angestelltererfindung im Recht von SCG

#### 3.1. Dienstleistung

Das Patentgesetz von SCG<sup>39</sup> regelt eine Form der Dienstleistung unter dem Stichwort „Vertrauliche Erfindungen“. Nach dem Gesetz sind das solche Erfindungen, die „von Bedeutung sind für die Verteidigung und Sicherheit von SCG. Das Gesetz regelt das Patenterteilungsverfahren<sup>40</sup> sowie dessen Anerkennung.<sup>41</sup> Nach dem Patentgesetz<sup>42</sup> ist der Patentberechtigte, Nutzer einer solchen Erfindung das für die Verteidigung zuständige Organ. Nach Art. 106. des Gesetzes über die Dienstleistung wird die Erfindung seitens der Vertrauensperson nicht veröffentlicht. Der Erfinder kann den Schutz der Erfindung im Ausland nur dann beantragen, wenn dies vom für die Verteidigung zuständigen Organ gebilligt wird, was gemäß Art. 107. auf Grund eines vorgeschriebenen Gutachtens erfolgt.

#### 3.2. Angestelltererfindung

Im Sinne des Patentgesetzes von SCG<sup>43</sup> können folgende *Erfindungen als aus einem Arbeitsverhältnis hervorgegangene Erfindungen* betrachtet werden: (1) eine Erfindung, die der Arbeitnehmer während der *Erledigung seiner regelmäßigen Arbeitspflichten* oder seiner Aufgaben *im Rahmen einer wissenschaftlich-technischen und Entwicklungsarbeit* gemacht hat, weiterhin wenn sie auf Grund der Realisierung eines mit dem Arbeitgeber geschlossenen *wissenschaftlichen Forschungsvertrags* entstanden ist. (2) Eine Erfindung, die nicht zu Punkt 1. dieses Gesetzesartikel gehört, die der *Arbeitnehmer jedoch in Verbindung mit den Aktivitäten des Arbeitgebers gemacht hat*, indem er die seitens des Arbeitgebers zur Verfügung gestellten materiellen und technischen Mittel und andere Konditionssysteme genutzt hat. 3) Eine Erfindung, die der Arbeitnehmer *innerhalb eines Jahres nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses* gemacht hat, wenn sie noch während des Arbeitsverhältnisses hätte zustande kommen können und nach Punkt 1. und 2. dieses Gesetzes als Erfindung hätte qualifiziert werden können.

Ähnlich wie in den Lösungen des ungarischen Patentgesetzes ist im Falle der Angestelltererfindung, wenn die Erfindung im Rahmen der

---

<sup>39</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 102.

<sup>40</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 103.

<sup>41</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 104.

<sup>42</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 105.

<sup>43</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 108.



regelmäßigen Arbeitsverpflichtungen des Erfinders entstanden ist, oder als besonderer Auftrag innerhalb der Arbeitsverpflichtungen,<sup>44</sup> (1) der Patentschutzberechtigte der Arbeitgeber, außer wenn das in einem Vertrag zwischen dem Erfinder und dem Arbeitgeber anders geregelt wird. (2) Wenn der Patentschutz für die Diensterverfindung auf den Namen des Arbeitgebers lautet, kommen dem Erfinder die mit der Erfindung verbundenen moralischen (persönlichen) Rechte zu, sowie eine entsprechende *Prämie*, abhängig vom *Resultat der wirtschaftlichen Nutzung* der Erfindung. (3) Dem Erfinder kommt nach Absatz (2) dieses Artikels eine *Prämie* auch dann zu, wenn der Arbeitgeber die mit der geschützten Erfindung verbundenen Rechte oder die Lizenz im Ziele deren Nutzung auf eine *Drittperson* übertragen hat. Wenn die Erfindung nicht innerhalb der Arbeitsverpflichtungen zustande gekommen ist, aber im Rahmen der Tätigkeiten des Arbeitgebers, hat der *Arbeitnehmer* das Recht auf den Schutz der Erfindung, wobei der *Arbeitgeber das Recht auf die wirtschaftliche Verwertung* der Erfindung hat, mit der Verpflichtung, dem Arbeitnehmer eine Prämie zu zahlen, im Einklang mit dem *Vertrag*, den die zwei Seiten im Falle jeder konkreten Erfindung schließen sollen.<sup>45</sup> (4) In Absatz (1) dieses Artikels wird die Ausnahme angeführt (wie auch im ungarischen Recht), wenn die Erfindung zur *Produktionsgeheimhaltung* gehört. In diesem Falle hat der Arbeitgeber das Recht, die *Veröffentlichung der Erfindung zu verhindern*, wobei der Arbeitgeber verpflichtet ist, dem Arbeitnehmer eine *Prämie* zu zahlen, und der Arbeitnehmer hat *in diesem Fall kein Recht, die Erfindung im Ziele der Patenterteilung anzumelden*. Im Sinne des Gesetzes<sup>46</sup> sind für die Größe der Prämie und deren Zeitpunkt die allgemeinen gesetzlichen Akten, der zwischen dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschlossene Vertrag, oder ein Sondervertrag für jede einzelne Erfindung maßgebend. Das Gericht entscheidet im Rahmen des begonnenen Rechtsstreits über die Prämiensumme, oder Zahlungsmodalität- und zeitpunkt, mit Rücksicht auf den durch die Erfindung entstandenen Beitrag zum Gewinn oder zur Einsparung.<sup>47</sup> Der Beschäftigten verfügt nicht über das Recht auf einen vorherigen Verzicht auf die Prämie. *Das mit der Angestelltenerfindung verbundene Verfahren*. Im Sinne des Gesetzes<sup>48</sup> ist der Angestellte, im Falle dass er eine Erfindung macht, verpflichtet, die Erfindung dem Arbeitgeber *in schriftlicher Form anzumelden*, worin er über die

---

<sup>44</sup> Im Falle von Absatz 1. von Art. 108 des SCG Patentgesetzes, auf Grund von Art. 109 des Patentgesetzes.

<sup>45</sup> Bezügl. des Schutzes des Rechtes vgl. SCG Patentgesetz Art. 110, Absatz (1), und Art. 108, Absatz 2

<sup>46</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 111, Absatz (1).

<sup>47</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 111, Absatz (2).

<sup>48</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 112.

Erfindung berichtet. Eine Sonderrechtsnorm schreibt den Inhalt dieser Meldung vor. Wenn die Meldung die vorgeschriebenen Elemente nicht enthält, kann der Arbeitgeber im Ziele der Beseitigung der Mängel eine angemessene Frist setzen. Vom Tag der Übergabe des Berichts in richtiger Form beginnt eine zweimonatige Frist.<sup>49</sup> (Während dieser ist der Arbeitgeber verpflichtet, das Patenterteilungsverfahren einzuleiten.). Wenn es sich um eine Erfindung handelt, die als Arbeitspflicht innerhalb der regelmäßigen Arbeitspflichten zustande gekommen ist,<sup>50</sup> ist der Arbeitgeber verpflichtet, nach der erfolgten Meldung<sup>51</sup> den Arbeitnehmer zu informieren, ob er die Erfindung anmelden, bzw. die Patentanmeldung einreichen wird. Wenn der Arbeitgeber entschließt, den Patenterteilungsantrag für die Erfindung zu beanspruchen, ist er verpflichtet, dem Arbeitnehmer seine Absicht mitzuteilen, sowie ihn über den Inhalt der Patentanmeldung zu informieren. Er ist auch verpflichtet, den Arbeitnehmer bzw. Erfinder über die Abwicklung des Verfahrens zu benachrichtigen, sowie über jeden Beschluss des zuständigen Amtes. Der Arbeitnehmer/Erfinder ist verpflichtet, dem Arbeitgeber jede Information zu übergeben, die für den Schutz der Erfindung von Bedeutung ist. Wenn der Arbeitgeber die Erfindung nicht patentieren lassen möchte, und wenn die Erfindung kein Unternehmensgeheimnis darstellt,<sup>52</sup> ist er verpflichtet, den Arbeitnehmer darüber zu informieren, welcher in diesem Fall das Recht hat, die Erfindung unter seinem Namen zu patentieren. Falls der Arbeitgeber das Patenterteilungsverfahren eingeleitet hat, auf dessen Fortsetzung in der Zwischenzeit aber verzichtet, ist er verpflichtet, den Erfinder in schriftlicher Form darüber zu informieren, und gleichzeitig muss er das Patenterteilungsrecht auf den Erfinder übertragen.<sup>53</sup> Falls der Patenterteilungsantrag säumig ist,<sup>54</sup> ist der Erfinder berechtigt, das Patent unter seinem eigenen Namen zu schützen.<sup>55</sup> Wenn der Arbeitnehmer die Erfindung nicht als Resultat seiner Arbeitspflichten betrachtet, sondern wenn es nur durch die Nutzung der seitens des Arbeitgebers zu Verfügung gestellten Arbeitsmitteln zustande gekommen ist,<sup>56</sup> dann kann er den Patenterteilungsantrag dem zuständigen Amt einreichen, bevor ihn der Arbeitgeber über seine Entscheidung, die Erfindung anzumelden, informieren würde.<sup>57</sup> Bezüglich der Nutzung der Angestelltenerfindung, die auf den Namen

---

<sup>49</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 112, Absatz (1).

<sup>50</sup> Oder es liegt die Erfindung nach Art. 108, Absatz (1) vor.

<sup>51</sup> Es handelt sich um die Bedeutung gemäß Art. 113. des Gesetzes.

<sup>52</sup> Im Sinne von Art. 110. des Gesetzes.

<sup>53</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 114, Absätze (1)-(5).

<sup>54</sup> Im Sinne der Frist gemäß Art. 113. des SCG Patentgesetzes.

<sup>55</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 115.

<sup>56</sup> Oder der Erfinder macht die Erfindung gemäß SCG Patentgesetz Art. 108, Absatz (2).

<sup>57</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 116.

des Erfinders patentiert wurde, ist der Arbeitgeber verpflichtet, sich innerhalb von sechs Monaten nach der Anmeldung der Erfindung<sup>58</sup> darüber zu äußern, ob er einen Anspruch darauf erhebt, eine alleinige Lizenz zu beantragen.<sup>59</sup> Bis zu dieser Frist hat der Erfinder kein Recht die Erfindungsberechtigung oder die Benutzungslizenz auf eine Drittperson zu übertragen.<sup>60</sup> Die Nutzung der Diensterfindung kann nicht ohne die Bestimmung der Prämie, bzw. ohne den diesbezüglichen Beschluss des zuständigen Gerichts beginnen.<sup>61</sup> Der Arbeitgeber und der Erfinder sind verpflichtet, die Diensterfindung bis zum Zeitpunkt der Einreichung des Patenterteilungsantrags geheim zu halten, bzw. bis zum Zeitpunkt, wenn die Erfindung auf eine andere Weise an die Öffentlichkeit gelangt.<sup>62</sup>

Das Patentgesetz von SCG regelt ausführlich die europäische Patentanmeldung bzw. den Patenterteilungsantrag<sup>63</sup> und die internationale Patentanmeldung auf Grund des Patentabkommens,<sup>64</sup> weiterhin die Frage der sog. kleineren Erfindungen<sup>65</sup>, sowie die Bedingungen für die Eintragung von Vertretern in das Vertreterregister.<sup>66</sup>

Das neue Patentgesetz von SCG enthält größtenteils Elemente, die mit dem ungarischen Recht konvergent sind. Auf dem Gebiet der Diensterfindung setzt das Gesetz von SCG eine größere Betonung auf die Erfinderrechte. Das kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass der Arbeitgeber auch im Falle der innerhalb der Arbeitspflichten zustande gekommenen Erfindung den Patentanspruch auf den Erfinder übertragen kann. Auch im Falle der Diensterfindung kann ein besonderer Vertrag geschlossen werden, auf Grund dessen die Vertragsparteien infolge eines gegenseitigen Einverständnisses die Frage des Adressaten des Rechts auf die Erfindung, die Vergütung und andere Rechte und Pflichten festlegen können. Jedenfalls ist die Prämierung eine besondere Verpflichtung des Arbeitgebers, wenn er beabsichtigt die Erfindung zu nutzen. Zu beachten sind die Regelungen, die sich auf (Dienst)Erfindungen auf dem Gebiet der Biologie und Gentechnologie beziehen.

---

<sup>58</sup> Es ist die Rede von der Bedeutung gemäß Art. 112 des SCG Patentgesetzes.

<sup>59</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 117.

<sup>60</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 117. Absatz (2)

<sup>61</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 118.

<sup>62</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 119.

<sup>63</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 120-121.

<sup>64</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 130-133.

<sup>65</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 134-139.

<sup>66</sup> Vgl. SCG Patentgesetz Art. 140.

(Übersetzung aus dem Ungarischen ins Deutsche in Zusammenarbeit mit dem Autor: Robert Kovač, Lektor für deutsche Sprache an der Philosophischen Fakultät in Novi Sad/Serbien.)

## A TERMŐFÖLDEK TÖRVÉNYES ELŐVÁSÁRLÁSI JOGÁNAK ALAKULÁSÁRÓL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI JOGFEJLŐDÉSRE

SZILÁGYI JÁNOS EDE\*

Az elővásárlási jog „az adásvételi szerződés körében a leendő vevőt megillető, feltételhez kötött egyoldalú alakító jog, amely feltétel fennálltával a jogosult nyilatkozatával a másik felet, az eladót konszenzus hiányában is a szerződés vele való létrehozatalára kényszerítheti.”<sup>1</sup>

A hatályos elővásárlási jogi szabályozásának alapját a Ptk.<sup>2</sup> teremti meg. Ennek lényege, hogy az elővásárlási jogot az adásvételi szerződéshez köti a jogalkotó. A magánjogi kódex az elővásárlási jognak két típusát különbözteti meg: az egyik a szerződésen alapuló, a másik a jogszabályon alapuló. A jogszabályon alapuló elővásárlási jog a szerződéses elővásárlási jogot megelőzi. Maga a Ptk. is nevesít jogszabályon alapuló elővásárlási jogokat; ilyenek a 145., illetve a 97. §-okban meghatározott jogosultságok. A Ptk. 97. § (3) bekezdése alapján a földtulajdonost az épületre, az épület tulajdonosát pedig a földre elővásárlási jog

---

\* DR. SZILÁGYI JÁNOS EDE

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Bíró György: Az adásvételi szerződés, mint alaptípus. In: Bíró György (szerk.): *Szerződési alaptípusok*. Novotni Kiadó, Miskolc, 1999, 36. o.

<sup>2</sup> 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről, 373. §:

(1) Ha a tulajdonos meghatározott dologra nézve írásbeli megállapodással elővásárlási jogot enged, és a dolgot el akarja adni, a kapott ajánlatot a szerződés megkötése előtt köteles az elővásárlásra jogosulttal közölni. Nem terheli e kötelezettség a tulajdonost, ha annak teljesítése a jogosult tartózkodási helye vagy más körülményei miatt rendkívüli nehézséggel vagy számottevő kisédelemmel járna.

(2) Ha az elővásárlásra jogosult a tulajdonoshoz intézett nyilatkozatában az ajánlat tartalmát magáévá teszi, a szerződés közöttük létrejön. Ha a jogosult a szerződési ajánlat elfogadására általában megszabott határidő alatt ilyen nyilatkozatot nem tesz, a tulajdonos a dolgot az ajánlatnak megfelelően vagy annál kedvezőbb feltételek mellett eladhatja.

(3) Ha az elővásárlási jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzik, az mindenkivel szemben hatályos, aki a bejegyzést követően az ingatlanon valamely jogot szerez.

(4) Az elővásárlási jog átruházása – ha törvény eltérően nem rendelkezik – semmis, gazdálkodó szervezet azonban kijelölheti azt a személyt, aki e jog gyakorlására jogosult.

(5) Az elővásárlási jog – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az örökösökre nem száll át.

(6) Az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályon alapuló elővásárlási jogra is alkalmazni kell. A jogszabályon alapuló elővásárlási jog a szerződéses elővásárlási jogot megelőzi.

illeti meg (az *aedificium solo cedit* elvét kiteljesítendő). A Ptk. 145. § (2) illetve (3) bekezdése alapján a tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat harmadik személlyel szemben elővásárlási, előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog illeti meg. A külön jogszabályokban más személy részére biztosított elővásárlási jog – ha törvény kivételt nem tesz – megelőzi a tulajdonostárs elővásárlási jogát. Ilyen külön jogszabályban biztosított elővásárlási joggal találkozhatunk a termőföldek esetén is, amely jogot általánosan, az alább részletesen vizsgált Termőföldtörvény (1994. évi LV. törvény – Tft.) határoz meg, a szabályait kiegészítő végrehajtási rendelettel, és a speciális eseteket taglaló további törvényekkel. A téma kapcsán előbb (I.) a hatályos szabályozás előzményeit vizsgálom meg, majd (II.) a Tft. elővásárlási joganyagának változásait taglalom.

## I. A hatályos termőföld elővásárlási jog, mint jogintézmény előzményei

1. Az elővásárlási joggal már a római jogban is találkozhatunk, ahol az tipikusan az adásvételnél előforduló mellékegyezmény (*pactum protiméseós*) volt. Az elővásárlási jog fenntartása esetén kiköthette ugyanis azt az eladó, hogy ha a vevő a dolgot bármikor el kívánná adni, azt elsősorban az eladónak köteles felajánlani, aki jogosult a dolgot a más által kínált vételáron megvásárolni.<sup>3</sup> A római jogban a földtulajdonjogot korlátozó törvényi intézmények, szemben a középkori feudális joggal,<sup>4</sup> alig tetten érhetők, ezért a továbbiakban a feudális magyar jog jogintézményeivel foglalkozom.

2. A feudális magyar földtulajdonjogban számos korlátozással találkozhatunk (az úrbéri viszonyok, királyi főhűbérúr földtulajdonjoga, a nemzetség joga a közös őstől származó birtokra – azaz ösiség).<sup>5</sup> A jogtudomány tipikusan két törvényes elővásárlási jogot ismer a feudális jogban.<sup>6</sup> Egyik az ősi birtok elidegenítőjét korlátozó osztályos atyafiak, a másik a nem osztályos atyafiak és szomszédok<sup>7</sup> elővásárlási joga. A kettő között az a leglényegesebb különbség, hogy míg az osztályos atyafiakat egyenesen fel kellett hívni (*praemonitio*) jogaik gyakorlására, addig az utóbbiak felhívása nem volt kötelező, ellenben jogukat érvényesítendő, a föld megvásárlására ajánlást tehettek (*admonitio*). A

<sup>3</sup> Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intéstitúciói*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 510. o.

<sup>4</sup> Csizmadia Andor: *A feudális jog (1000-1848)*. In: Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 216. o.

<sup>5</sup> *Uo.*

<sup>6</sup> Érdekes módon mindkettőt az 1852. ösiségi nyílt parancs 18. §-a törölte el.

<sup>7</sup> Részleteiben lásd még DEGRÉ Alajos: *A szomszédok öröklési és a szomszédi elővásárlási jog kialakulása*. Budapest, 1942.

praemonitio elmulasztásának, illetve az admonitio figyelembe nem vételének a következménye az volt, hogy a jogosítottak a nélkülök és ellenük létrejött adásvételt dologi hatállyal megtámadhatták.<sup>8</sup> Az örökvallást – ez volt ugyanis a nemesi (polgári) ingatlanok átruházása tárgyában kötött legfontosabb feudális jogi szerződés – valamelyik hiteles hely előtt kellett kötni, ahol a felek megjelentek, akaratukat élőszóval kijelentették, és azt a hiteles hely szerződésbe foglalta. A XIV. század előtt az osztályos atyafiak személyesen is megjelentek a hiteles helyen, később azonban már a „felvalló”, az osztályos atyafiak beleegyezésének előzetes kikérése után, az egész rokonság nevében tett bejelentést, s ezek után a vevővel szemben az eladó vállalta az ellentételezést, amennyiben az osztályos atyafiak valamelyike megtámadná a szerződést.<sup>9</sup>

3. Az elővételi jog<sup>10</sup> dualizmus kori szabályozásában két törvényi típusa érdemel említést. Az egyik alapja az 1894. évi V. törvénycikk a telepítésről, a másik alapja a többszörösen módosított 1920. évi XXXVI. törvénycikk a földbirtok helyesebb megosztásáról. Az 1894: V. tc. – ezen törvény gyakorlatilag új települések létrehozásáról rendelkezik – 17. §-a alapján „ha a mindenkori telepések telepítvényi ingatlanait a tulajdonjognak az első telepes nevére történt bekebelezésétől<sup>11</sup> számítandó 15 éven belül másnak mint törvényes leszármazóiknak vagy házastársuknak bármikor elidegeníteni akarnák, ez esetben a kincstárt elővásárlási jog illeti meg; miért is a telep tulajdonjogának a telepes nevére való bekebelezésével egyidejűleg bejegyzendő lesz a magyar kir. kincstár javára az elővásárlási jog is, mely abban áll, hogy ha a telepes telepítvényi ingatlanait a kiszabott 15 éven belül elidegeníteni akarná, köteles ezen ingatlanok megvételével a magyar kir. kincstárt megkínálni, a kincstárnak pedig jogában áll, azon ingatlanokat minden tartozékaival együtt a telepes által vételár fejében már befizetett tőkeösszegek, továbbá az igazolt házépítési költség, vagy ha házépítési kölcsönt adott, ennek tényleg törlesztett részeinek lefizetése mellett megvásárolni és arra vonatkozó tulajdonjogát tehermentesen bekebeleztetni. A telepítő kincstár az elővásárlási jog igénybevétele iránt a megkínálástól számított 60 nap alatt nyilatkozni tartozik; – ellenkező esetben elővásárlási joga elenyészett.” Az 1920. évi XXXVI. tc. 16. §-a alapján pedig „amennyiben ez a törvény mást nem rendel, az államot földbirtokpolitikai célokra minden mezőgazdasági ingatlan

<sup>8</sup> Kolozsváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. II. kötet. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911, 227. o.

<sup>9</sup> Csizmadia: *i. m.* 234-235. o. Érdemes megjegyezni azt, hogy – amennyiben adományozott földről volt szó – mivel az adományok eladás a király háramlási jogát sértette, ezért ahhoz a király hozzájárulását is szokássá vált kérni, hogy a királlyal szemben sem legyen az ügylet érvénytelen (*i. m.* 219. o.).

<sup>10</sup> Az elővásárlási jogot ilyen néven is illették, lásd Szladits Károly: *Kötelmi jog*. II. kötet. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1934, 122-146. o.

<sup>11</sup> Értsd: telekkönyvi bejegyzésétől.

elidegenítése esetében ennél a törvéynél fogva elővásárlási jog illeti. Ezt az elővásárlási jogot a telekkönyvbe bejegyezni nem kell s az telekkönyvi bejegyzés nélkül is mindenkivel, még a szerződéses elővásárlásra jogosulttal szemben is hatályos.” Mint láthatjuk, ezen utóbbi elővásárlási jog esetén már – hasonlóan a mai szabályozáshoz – a törvényes elővásárlási jogot nem kell bejegyezni a telekkönyvbe, hanem az *ipso iure* létrejön, érvényes és hatályos.

4. A II. világháborút követő szocialista jogalkotás szabályozásával nem kívánok foglalkozni, ugyanis annak földbirtok-politikai preferenciái (a társadalmi tulajdon elsőbbsége a magántulajdonnal szemben) nagy mértékben eltérnek az azt megelőző, illetve a hatályos szabályozás értékrendjétől. Így csak a földről szóló 1987. évi I. törvényt, mint a rendszerváltáskor hatályban lévő kívánom vizsgálatom tárgyává tenni.

1987. évi I. törvény a rendszerváltást követően – fokozatos jogszabálymódosítások és alkotmánybírósági „kontroll” következtében – egy viszonylag liberálisabb földbirtok-politikát képviselt, amelynek következtében a termőföldek megszerzéséhez kapcsolódó korlátozások is enyhébbek voltak. Ebben a 1990-tól (a rendszerváltástól) 1994-ig (az új, hatályban lévő Tft. elfogadásáig) terjedő időszakban fontos változások zajlottak le, illetőleg indultak el, mint a privatizáció, a kárpótlás vagy a szövetkezetek átszervezése, és az ehhez kapcsolódó vagyonnevesítés. Mindazonáltal a 87-es földtörvény is ismerte és használta a törvényes elővásárlási jog intézményét. A jogszabály 9. §-a alapján termőföld, tanyaépület és a hozzá tartozó termőföld, továbbá a magánereből beépíthető építési telek elidegenítése esetén a haszonbérlet,<sup>12</sup> bérlet elővásárlási jog illeti meg. Egyébiránt viszont az 1987. évi földről szóló törvény szerint az ingatlan tulajdonjogát a Polgári Törvénykönyvben, továbbá a törvényben meghatározott módokon lehet megszerezni. Ez magánszemélyeknél azt jelentette, hogy magánszemély korlátlan mértékben szerezhet ingatlan tulajdont, tulajdonszerzésének korlátozását csak törvényben lehet elrendelni.<sup>13</sup> Ez a szabályozás alapvetően a földet használó javára kívánt kedvezményt biztosítani.

5. A jogalkotó a tulajdonviszonyok megfelelő formában történő átrendezése végett is szívesen nyúlt az elővásárlási jog jogszabályban meghatározott eszközhöz. Ezzel a jogintézménnyel találkozhatunk ugyanis az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényben, illetve a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvényben (kárpótlási törvény). Előbbinél az ingatlan fekvése szerint illetékes önkormányzatot a közigazgatási terü-

<sup>12</sup> A törvény végrehajtására kiadott 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 71. §-a alapján a haszonbérlet a haszonbérlet termőföldre előhaszonbérleti jog is megilleti.

<sup>13</sup> 1987. évi I. törvény 23. §.



letén lévő másik önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanra elővásárlási jog illeti meg.<sup>14</sup> A kárpótlási törvényben pedig a kárpótlásra jogosult tanyatulajdonost a tanyája körüli termőföldre a kárpótlási árverés során elővásárlási jog illeti meg.<sup>15</sup>

6. Az elővásárlási jog, mint termőföldszerzést szabályozó eszközzel az Alkotmánybíróság (AB) is számos határozatában foglalkozott.

6.1. A 18/1992. (IV.30.) AB határozat többek között megsemmisítette az 1987-es földtörvény 27. §-át, amely szerint „A tanya és a föld magánszemélyek közötti adás-vétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. E jogának gyakorlására más személyt nem jelölhet ki.” Mindezek kapcsán az AB foglalkozott az elővásárlási jog alkotmányosságával, amelynek kapcsán a következőket állapította meg.

Az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségkívül a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. Az elővásárlási jog ugyanis hatalmasságot biztosít a jogosultnak arra, hogy amennyiben a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, az elővásárlási jog jogosultja egyoldalú nyilatkozatával a vevő helyett maga léphet be az adás-vételi szerződésbe. Az AB már korábbi határozatában<sup>16</sup> kifejtette, hogy a rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, amely a tulajdon feletti döntés szabadságát foglalja magába. A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár a tulajdonjog, mint alkotmányos jog lényeges tartalmának a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlen, tehát ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az AB pedig már több határozatában rámutatott arra, hogy a tulajdonjog nem korlátozhatatlan jogosultság. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése eleve teret enged az alapjogok törvényi korlátozásának. A tulajdonjoggal való rendelkezés tilalma, tehát a rendelkezési jog teljes korlátozása például nyilvánvalóan közelebb áll a lényeges tartalom sérelméhez, mint a harmadik személy javára szóló elővásárlási jog biztosítása. Az AB álláspontja szerint az elővásárlási jog, mint korlátozás kizárólag vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel, a harmadik személy ajánlatot tevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy a vevőként jelentkező személy tulajdon szerzési joga is korlátozott az elővásárlási jog jogosultjával szemben. A vevő

<sup>14</sup> 1991: XXXIII. tv. 39. § (1) bek.

<sup>15</sup> 1991: XXV. tv. 22. § (2) bek. A törvény végrehajtási 104/1991. (VIII. 3.) Korm. rendeletének 36. §-a alapján a tanyája körüli termőföldre árverező tanyatulajdonost az elővásárlási jog akkor illeti meg, ha a kárpótlási jegyeivel (a mezőgazdasági vállalkozási támogatással) fedezett ajánlata eléri az elhangzott legutolsó ajánlat összegét.

<sup>16</sup> 7/1991 (II. 28.) AB határozat.

tulajdonszerzési jogának a törvény általi korlátozása az AB álláspontja szerint azonban ugyanúgy nem érinti a tulajdonjog lényeges tartalmát, mint ahogy a korlátozás az eladó tekintetében sem az érinthetetlen lényegre vonatkozik. A tulajdonszerzésnek ez a korlátozása csak az ún. hatalmassággal érintett dolgok viszonylatában áll fenn, nem jelent azonban általános szerzési jogkorlátozást, így a tulajdonjog lényegi tartalmát nem befolyásolja.

6.2. Az előzőhöz hasonló, értékes megállapításokat fogalmaz meg a 39/1992. (VII. 16.) AB határozat is, többek között a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog kapcsán.

Az AB álláspontja szerint egyéb jogszabályon alapuló elővásárlási jog és a tulajdonostárs Ptk.-n alapuló elővásárlási joga ütközése esetén, amikor tehát a tulajdonostárs elővásárlási jogát más javára jogszabály által létesített elővásárlási jog megelőzi, az alkotmányossági vizsgálat középpontjában az elővásárlási jogok rangsora áll. Ahhoz, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga elsőbbséget élvezzen minden más jogszabályon alapuló elővásárlási joggal szemben, a tulajdonostársat, illetve elővásárlási jogát pozitív diszkrimináció révén preferálni kellene. Az ugyanis, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jogszabályon alapuló elővásárlási jogot megelőz, nem alkotmányjogi evidencia. A pozitív diszkriminációnak viszont alkotmányos indokát kellene adni. Olyan – az indítványozó által feltételezett – alkotmányos tétel ugyanis nincs, amely ezt a feltételezést – ti., hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jogszabályon alapulót megelőzne – alátámasztaná.

Az AB a konkrét eset kapcsán vizsgálta az elővásárlási jog jogi természetét is. Ha ugyanis az elővásárlási jog dologi jogi természetű, akkor része a tulajdonjognak, annak mintegy önálló részjogosítványa, hasonlóan a rendelkezéshez, használathoz és birtokláshoz, vagy legalábbis beleértendő e részjogosítványok valamelyikébe.

Az elővásárlási jog vagy szerződésen, vagy jogszabályon alapul. A szerződésen alapuló elővásárlási jogot a Ptk. az adásvétel különös nemei között sorolja fel (373. §). A 373. § (5) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy jogszabály is alapítson elővásárlási jogot. Ilyen jogszabály a Ptk. 145. § (2) bekezdése által a tulajdonostárs javára létesített elővásárlási jog, amelynek gyakorlására értelemszerűen a Ptk. 373. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni. Az elővásárlási jog tehát egyértelműen a kötelmi jog különös részébe tartozó, kötelmi természetű jogintézmény, melynek ezen jogi természetén nem változtat az, hogy több – más személy mellett – jogszabály a tulajdonostárs javára is létesít elővásárlási jogot. Nem válik dologi jogi természetűvé e kötelmi természetű jogintézmény pusztán attól, hogy a Ptk. a tulajdonostársra vonatkozó elővásárlási jog intézményét – törvényszerkesztési, de nem dogmatikai okokból – a közös tulajdonra vonatkozó szabályok között helyezi el, nem érintve azonban azt, hogy annak gyakorlására

nézve az említett kötelmi jogi rendelkezések alkalmazandók. Nyilvánvaló, hogy egy kötelmi jogi intézmény a tulajdonostárs tekintetében nem válik attól dologi jogivá, hogy az adott intézmény – kötelmi jogi alapon – a tulajdonostársat is megilleti.

Mint hogy pedig az elővásárlási jog nem dologi jogi, hanem kötelmi jogi intézmény, és mivel a tulajdonostársat megillető elővásárlási jogot pusztán törvényszerkesztési-kodifikáció-technikai okokból, de nem jogi természete miatt, azaz nem dogmatikai okokból helyezték el a Ptk. dologi jogi részében, a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog vonatkozásában az Alkotmány – nemcsak 9. § (1) bekezdésének, de – 13. §-ának alkalmazása sem merül fel.

Alkotmányossági kérdésként kizárólag az elővásárlási jogok rangsorának megállapítása merülhet fel. Rangsor megállapítása a jogban ismert és alkalmazott megoldás (csőd, végrehajtás szabályozása). Alkotmányjogilag nem kifogásolható önmagában véve konkuráló elővásárlási jogok rangsorának megállapítása sem. A bírósági gyakorlat szerint (I. Ptk. 9. sz. állásfoglalás) a több tulajdonostárs konkuráló elővásárlási joga esetén a vevőt az eladó választja ki (II. pont), de végrehajtási árverés esetén a tulajdonostársakat elővásárlási jog megilleti (VI. pont). Ugyanez a helyzet akkor, ha a résztulajdonos illetőségét tartási szerződéssel ruházza át (VII. pont).

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy önmagában egy elővásárlási jognak a másik elé helyezése még nem alkotmányellenes. Ha e két elővásárlási jog konkurál, két eset képzelhető el. Ha a törvény rangsort nem állapít meg, a kollíziót a bírósági gyakorlat oldja fel az említett módokon. Ha a törvény rangsort állapít meg, ennek egyetlen mércéje az Alkotmány 70/A. §-a, mivel a tulajdonostársnak nincs alanyi joga arra, hogy az ő elővásárlási joga mindenki más megelőző, azaz abszolút szerkezetű legyen. Ebből a szempontból az egyes eset-től elvontan nem kifogásolható a Ptk. 373. § (5) bekezdésnek azon szabálya sem, amely a rangsorban elsőbbséget biztosít a törvényen alapuló elővásárlási jog számára a szerződésen alapulóval szemben. Lehetnek ugyanis olyan jogalkotói szempontok, amelyek egyes konkrét esetben indokolják, hogy a jogalkotó az ugyancsak jogszabályon alapuló, a tulajdonostársat megillető elővásárlási jogot megelőzően másnak biztosítson ugyancsak jogszabályon alapuló elővásárlási jogot.

## **II. A hatályos Termőföldtörvény és kapcsolódó jogszabályok elővásárlási joganyagának változása**

1. Az 1987-es földtörvény rendszerváltást követő viszonylag liberálisabb szabályozásával szemben egy kötöttebb földtulajdoni, földhasználati rendszer képe

bontakozott ki a Tft.-ben, amelyben az elővásárlási jog ismét szabályozási eszközként szerepelt.

A Tft. eredeti 10. §-a alapján ugyanis „termőföld vagy tanya eladása esetén a haszonbérlet, felesbérlet és a részesművelő elővásárlási jog illeti meg. Védett természeti területen a Magyar Államot is elővásárlási jog illeti meg, amelyet nevében az illetékes természetvédelmi (nemzeti park) igazgatóság a haszonbérlet, felesbérlet és a részesművelő megelőzően gyakorolhat.” Mint látható a törvény szakaszának első mondata nem sokban tért el a hatálybalépését megelőző 1987. évi I. törvény 9. §-ában található rendelkezésektől.

2. A Tft. megalkotásával egyidejűleg került sor két másik törvény megalkotására, amelyek a termőföldek egyes fajtáira állapítottak meg speciális rendelkezéseket az elővásárlási jog tekintetében. Az egyik kiemelendő jogszabály az erdő művelési ágú termőföldre (továbbiakban erdő) vonatkozó, erdőbirtokossági társulatról szóló 1994. évi XLIX. törvény, a másik pedig a szőlő művelési ágú termőföld (továbbiakban szőlő) szabályait pontosító, a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény.

2.1. Az 1994. évi XLIX. törvény 30. §-a szerint az erdőbirtokossági tag tulajdonának (tulajdoni hányadának) élők közötti jogüggyellett történő átruházása esetében e sorrendben elővásárlási joga van a többi társulati tagnak. Közös tulajdon esetén a tulajdonostárs elővásárlási joga mindenki másét megelőzi.<sup>17</sup> Ha a társulat használatában természetvédelmi oltalom alatt álló erdőterület van, arra – az előzőekben meghatározott jogosultakat megelőzően – elővásárlási jog illeti meg az államot. Az államot megillető elővásárlási jogot – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a természetvédelemért felelős miniszter által kijelölt szervezet gyakorolja. Mint látható az erdők vonatkozásában a *lex specialisként* működő erdőbirtokossági társulatról szóló törvény egy sorrendet állított fel, amelynek alapján a természetvédelmi oltalom alatt álló erdők esetén az elővásárlási jog első helyen az államot illeti. Ezt követi (vagy ha nem természetvédelmi oltalom alatt áll az erdő, akkor ezzel kezdődik), ha közös tulajdonról van szó, a tulajdonostárs elővásárlási joga, majd ez után jöhet számításba az erdőbirtokossági társulati tag elővásárlási joga. Ha azonban egyik jogosult sem kíván élni törvény adta jogával, akkor végül belépnek a Tft. elővásárlási jogosultjai.

2.2. A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdése alapján „a hegyközség tagját elővásárlási, valamint előhaszonbérleti jog illeti meg a szomszédos, a szőlő termőhelyi kataszterében nyilvántartott földrészletre.” A jogszabály ezen megoldása több problémát is felvetett. Az egyik nyilvánvalóan az volt, hogy a köztisztület tagjának elővásárlási joga nem sérti-e a tulajdonhoz való alkotmányos jogot. A következő probléma a szomszédtság fogalmá-

<sup>17</sup> A 30. § ezen mondatát a 2001: CXVII. törvény 18. § (1) bekezdésének b) pontja módosította.

nak meghatározásában volt, abban ugyanis, hogy azt nem a közhiteles ingatlan-nyilvántartás alapján állapítja meg a törvény, hanem egy nem-közhiteles, ágazati nyilvántartásra (termőhelyi kataszter) alapozva.<sup>18</sup> Nem tisztázza továbbá a hegyközségekről szóló törvény, szemben az erdőbirtokossági társulatról szóló törvénnyel, a hegyközség tagját megillető elővásárlási jog és más, például Ptk. tulajdonostársat megillető, elővásárlási jog egymáshoz való viszonyát sem. Vegyük sorra a problémás pontokat.

Az első kérdés kapcsán az AB kifejtette azon álláspontját,<sup>19</sup> hogy a hegyközség tagját megillető elővásárlási jog, lévén az közérdeket szolgál, nem jelenti a tulajdonjog aránytalan korlátozását. Az AB utal egyébiránt a második problémás pontra is. Itt az jelenthet nehézséget, hogy termőhelyi kataszter szerint szomszédos földrészlet nem feltétlenül egyezik az ingatlan-nyilvántartás szerint szomszédos földrészlettel. Az AB által előrevetített elv szerint a termőhelyi kataszter lenne a meghatározó a szomszédság meglétének az eldöntésében, azonban a gyakorlat másképpen alakult.<sup>20</sup> A gyakorlat szerint<sup>21</sup> szőlő eladásakor a földhivatal keresi meg az illetékes hegyközséget, hogy nyilatkozzon arról: vajon az eladott szőlővel – az ingatlan-nyilvántartás szerint – közvetlenül szomszédos területek szerepelnek-e a termőhelyi kataszterben, és hogy tulajdonosaik tagjai-e a hegyközségnek. Ennek alapján dönt a földhivatal az elővásárlási jog fennállásáról, és az ajánlat közlésének megfeleléséről.

Megítélésem szerint zavaróan hat a hegyközségekről szóló törvényben az, hogy nem nyilatkozik a Ptk.-ban fellelhető, jogszabályon alapuló elővásárlási jogokhoz való viszonyáról. Ennek következtében, ha a *lex specialis derogat legi generali* alapelvet vesszük figyelembe, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy szőlők esetén a hegyközségi tag elővásárlási joga a hatályos szabályok alapján előzi a Ptk.-ban található – példának okáért – tulajdonostárs elővásárlási jogát, és csak ez után következnek a Tft.-ben fellelhető elővásárlási jogosultak. Ez véleményem szerint az erdőbirtokossági társulatról szóló törvénnyel összevetve jelent nem megfelelő rendezést, ugyanis bár az AB határozatok tükrében a Ptk. tulajdonostársak elővásárlási jogosultsága helyett preferálható más személyi kör elővásárlási jogosultsága is, azonban az erdő is egy speciális termőföld (hasonlóan a szőlőhöz), ennek okán nem indokolható az, hogy az erdőnél a tulajdonostárs az első helyen van, a szőlőnél viszont csak a speciális köztestület tagja után. Ezen analógiára tekintettel tartanám helyesebbnek, ha a hegyközségi tör-

<sup>18</sup> Előbbi két probléma kapcsán lásd még Fodor László: A hegyközségek. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. II. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2005, 71-73. o.

<sup>19</sup> 41/1995. (VI.17.) AB határozat.

<sup>20</sup> Hozzá Fodor: i. m. 72. o.

<sup>21</sup> Az LB Közigazgatási Kollégiumának véleménye aktuális jogalkalmazási kérdésekben, III/7. pont, BH 2000. évi 8. szám.

vénybe is beiktatnának egy olyan jogszabályhelyet, amely kimondja, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga megelőzi a hegyközség tagjának elővásárlási jogát.

3. A termőföldtörvény elővásárlási szabályainak nagy mértékű átdolgozására 1999-től került sor, több lépcsőben.<sup>22</sup>

3.1. Az első módosítás<sup>23</sup> viszonylag kis léptékű volt, köszönhetően annak, hogy a jogalkotó első lépésben nem kívánt foglalkozni a tulajdonszerzés kérdéskörének mélyreható szabályozásával, e helyett egy más kérdést feszegetett. A földtörvény módosítását akkor mindenekelőtt az tette szükségessé, hogy a földhasználati viszonyok – a jogalkotó megítélése szerint – nem voltak áttekinthetők, ugyanis nem volt olyan nyilvántartás, amely a földhasználatot rögzíti. A szerzési korlátozások kijátszására irányuló, legtöbbször valamilyen használati jogcímmel palástolt törekvések (zsebszerződések) láthatóvá tétele, másfelől az agrártámogatások igénybevételének feltételét jelentő földhasználat megbízható igazolása érdekében szükség vált olyan hiteles, hatóság által vezetett nyilvántartásra, amely bármely jogcímen történő földhasználatot regisztrál. Ennek következtében született meg a földhasználati nyilvántartás. Ezen szabályozást erősítendő, a földtörvénynek a haszonbérlet megillető elővásárlási jogra vonatkozó szabályai kiegészültek egy olyan rendelkezéssel, ami egyértelművé teszi, hogy az csak azokra a haszonbérletre vonatkozik, akiknek tulajdonszerzését a törvény nem zárja ki.<sup>24</sup> A törvény indoklásában mindenesetre már ekkor utaltak arra, hogy az új Kormány mezőgazdasági programjában kiemelt helyen áll, az európai mezőgazdasági modell alapját képező családi gazdaságok fejlesztése.

3.2. A nagyobb léptékű földbirtok-politikai változásokat bevezetendő az Országgyűlés megalkotta a Nemzeti Földalapról szóló 2001. CXVI. törvényt,<sup>25</sup> amely az adásvételen túl az elővásárlási jogot az ingyenes átruházásra is kiterjeszti (8. §). Ezt követően az állam földbirtok-politikai stratégiájában meghatá-

<sup>22</sup> A korszak szabályozását a különböző birtokpolitikai koncepciókat ütköztetve dolgozta(ák) fel: Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld elővásárlási, és előhaszonbérleti jogok gyakorlásáról. *Napi Jogász*, (2002) 4,7-12. o.; Olajos – Prugberger Tamás: A termőföld birtoklás hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében. *Magyar Jog*, (2002) 5, 286-295. o.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény módosítása, avagy mi fér bele száz napba. *Napi Jogász*, (2002) 7-8, 8-12. o.; A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében. *Gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. Cég és Jog*, (2002) 10, 13-17. o.

<sup>23</sup> Az 1999. évi XLVIII. törvény.

<sup>24</sup> A Tft. 1999.06.27-től hatályos szövege alapján a 10. § aképpen módosult, hogy a „termőföld vagy tanya eladása esetén a haszonbérlet, felesbérlet és a részesművelőt elővásárlási jog illeti meg, feltéve, hogy tulajdonszerzését törvény nem zárja ki.”

<sup>25</sup> Részletes elemzését lásd Csák Csilla: Nemzeti Földalap. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2006, 107-113. o.

rozó szerepet szánt a Nemzeti Földalapnak, amely földbirtok-politika egyik lényeges eleme volt az, hogy az állam elővásárlási jogát ne lehessen megkerülni a szokásos szerződéskötési technikával,<sup>26</sup> nevezetesen az ajándékozással. A jogszabály hatályos szövege alapján az államot a Tft. szerinti sorrendben elővásárlási jog illeti meg minden termőföldre, kivéve azt, ami a Tft. hatálybalépése előtt zártkerti földrészletnek minősült. Az elővásárlási jogot az állam képviselőjében a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet gyakorolja. Az államot megillető elővásárlási jog – a hozzátartozó (Ptk. 685. § b) pont) javára történő tulajdon-átruházás kivételével – termőföld, illetve tanya tulajdonának részben, vagy egészben ingyenes átruházása esetén is gyakorolható. Ebben az esetben az ingyenesen, vagy részben ingyenesen szerző fél kötelezettsége helyébe a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – kisajátítási kártalanításra irányadó szabályok szerinti – fizetési kötelezettsége lép. A fizetési kötelezettség mértékének megállapítása és a kötelezettség teljesítése tekintetében egyebekben a kisajátítási eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók. Az ingyenes átruházás kapcsán osztjuk *Bobvos Pál* véleményét abban, hogy a termőföld ingyenes átruházása alatt ugyan nem csak az ajándékozást, hanem más jogcím is értendő, azonban a témával összefüggésben igazán csak az ajándékozás jöhet szóba.<sup>27</sup>

Mindazonáltal a Nemzeti Földalapról szóló törvény is az AB vizsgálódásnak tárgya lett, és ennek köszönhetően a 7/2006. (II. 22.) AB határozat megsemmisítette a törvény 8. § (3) bekezdését,<sup>28</sup> amely a termőföldek kisajátítására vonatkoztak.

3.3. A Nemzeti Földalapról szóló törvénnyel egy időben került sor a Tft. elővásárlási szabályainak nagy mérvű módosítására. A Tft. 2002. február 22-től hatályos<sup>29</sup> szövegének 10. §-a alapján: „(1) Termőföld vagy tanya eladása esetén – ha törvény másként nem rendelkezik – az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg:

---

<sup>26</sup> Az elővásárlási jog megkerülésére vonatkozó jogi lehetőségekről lásd bővebben Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXII. Miskolc, 2004, 400-404. o.

<sup>27</sup> Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*. Tomus: LXVI. Fasc. 3. Szeged, 2004, 5. o.

<sup>28</sup> A 2001: CXVI. tv. 8. § (3) bek.: „A helyben lakók termőföldigényének kielégítése, gazdálkodási alapjának megteremtése, a földspekulációs törekvések visszaszorítása, a települések népességmegtartó képességének megőrzése, illetve elősegítése céljából – 2002. január 1. után vásárolt föld esetén – a Magyar Állam javára kisajátításnak van helye. E címen nem sajátítható ki az a termőföld, amely a Tft.-ben<sup>28b</sup> meghatározott elővásárlásra jogosult tulajdonába került. A kisajátítás iránti kérelmet – az erre irányadó szabályok szerint – a tulajdonszerzést követő három éven belül az érintett földrészlet fekvése szerinti települési önkormányzat véleményének beszerzése után az NFA terjesztheti elő.”

<sup>29</sup> A Tft.-t a 2001. évi CXVII. törvény módosította.

a) a családi gazdálkodót, a gazdálkodó család tagjait – ebben a sorrendben –, ha az eladásra kerülő termőföld vagy tanya a családi gazdasághoz tartozó termőfölddel vagy tanyával közvetlenül szomszédos;

b) a közös háztartásban élő családtagot;

c) a helyben lakó szomszédot;

d) a helyben lakót;

e) a magyar államot a Nemzeti Földalapról szóló törvényben foglaltak szerint;

f) a haszonbérlet, felesbérlet és részesművelőt, ha tulajdonszerzését törvény nem zárja ki;

g) a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 93. § (17) bekezdése alapján az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonából kivett, a dolgozók részére már magánosított vagy magánosításra kerülő mezőgazdasági társaságok közvetlen vagy közvetett magánszemély tulajdonosait azon földterületek vonatkozásában, amelyeket az eladás időpontjában a mezőgazdasági társaság jogszerűen használ; közvetett tulajdonos az, aki egy vállalkozás tulajdoni hányadát, illetőleg szavazatait ebben a vállalkozásban tulajdoni részesedéssel, illetőleg szavazatokkal rendelkező más vállalkozás tulajdoni hányadain, illetőleg szavazatain keresztül birtokolja vagy gyakorolja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti sorrend az elővásárlásra jogosultak között egymással szemben is érvényes.”

A módosításnak köszönhetően a korábban preferált termőföldet használó kör, most majdnem a sor végére került, ezzel szemben a családi gazdaságok, mintegy az ismeretlenből törve elő, a földbirtok-politika elsőszámú kedvezményezettjeivé léptek elő. E jogszabály-módosítást már a kezdetektől támadták a mezőgazdaságból élők, két okból is. Egyrészt Magyarországon haszonbérlet címén sok esetben szövetkezetek, gazdasági társaságok béreltek földet, és félt volt, hogy ezek túlzottan hátrányba kerülnek egy ilyen módosítással. Másrészt európai tendenciaként is felfogható az, hogy Nyugat-Európában egyre inkább a termőföld haszonbérletjét részesítik előnyben. Ennek köszönhetően módosította a jogalkotó rövid idő elteltével szinte a korábbival teljes mértékben ellentétesen az elővásárlási joganyagot.<sup>30</sup> Itt kell szólnunk a törvény vonatkozó szakaszainak végrehajtásáról gondoskodó 16/2002 (II. 18.) Kormányrendeletéről is, amely – oszta *Bobvos Pál* véleményét<sup>31</sup> – jogellenesen terjeszkedik túl számos ponton a Tft.-ben meghatározott felhatalmazásán.

<sup>30</sup> Fodor László: *Agrárjog*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 122-124. o.

<sup>31</sup> Bobvos: *i. m.* 16-18. o.



3.4. A leírtak alapján ismételten a földet használó személyek köre került előtérbe, amely módosítás alapján a Tft. 2002.09.02.-től hatályos<sup>32</sup> szövegének 10. §-a:

„(1) Termőföld vagy tanya eladása esetén – ha törvény másként nem rendelkezik – az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg:

a) a haszonbérlet, felesbérlet és részesművelőt; jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet haszonbérlet esetén annak helyben lakó természetes személy tagját, illetve helyben lakó részvényesét,<sup>33</sup>

b) a helyben lakó szomszédot;

c) a helyben lakót;

d) a magyar államot a Nemzeti Földalapról szóló törvényben foglaltak szerint.

(2) Az (1) bekezdés b)–c) pontjában meghatározott jogosulti csoportokon belül az elővásárlási jog gyakorlásának sorrendje a következő:

a) a családi gazdálkodó;

b) nyilvántartási (regisztrációs) számmal rendelkező östermelő, illetőleg egyéni mezőgazdasági vállalkozó;

c) jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli más szervezet esetén annak helyben lakó természetes személy tagja vagy helyben lakó részvényese.

(3) Az (1) bekezdés szerinti elővásárlási jog nem áll fenn a közeli hozzátartozók [Ptk. 685. § b) pont] és a tulajdonostársak közötti adásvétel esetén, valamint olyan külterületi földrészlet eladása esetén, amely a törvény hatálybalépéséig zártkertinek minősült.

(4) Az (1)–(2) bekezdés szerinti sorrend az elővásárlásra jogosultak egymás közötti viszonyában is irányadó.”

A törvény továbbá kiküszöbölte a szabályozás azon fogyatékoságát, hogy a Tft. szerinti elővásárlási jog a tulajdonostársak, valamint a közeli hozzátartozók közötti adásvétel esetében is érvényesüljön.

3.5. Kormányváltás után, a földbirtok-politika módosulásával – sajnos Magyarországon „természetesen” – nem maradhatott érintetlen az elővásárlási jog szabályanyaga sem. Az eddigi szabályanyag 10. §-ának (3) bekezdését módosították illetve beiktattak egy (6) bekezdést is, egy új jogi fogalmat magyará-

<sup>32</sup> A Tft.-t a 2002. évi XXIII. törvény módosította.

<sup>33</sup> Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az (1) bekezdés a) pontja alapján az elővásárlási jogot akkor lehet gyakorolni, ha a haszonbérleti jogviszony (felesbérlet, részesművelés) legalább három éve fennáll. Ha a haszonbérlet (felesbérlet, részesművelő) jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet, ennek tagja, illetve részvényese esetén további feltétel a legalább három-éves tagi, illetve részvényesi jogviszony.

zandó. A Tft. 2005. november 1-től hatályos<sup>34</sup> szövege alapján ugyanis a Tft.-ben meghatározott elővásárlási jog a jövőben nem áll fenn „a mezőgazdasági termelők nyugdíj előtti támogatása feltételeként megvalósuló termőföld vásárlása esetén” sem. A módosító jogszabály indoklása szerint a módosításra a mezőgazdasági termelők nyugdíj előtti támogatását igénybe venni szándékozó, a jogosultság egyéb feltételeinek megfelelő mezőgazdasági termelő gazdaságátadásához szükséges preferenciák biztosítása miatt volt szükség. Mivel az elővásárlásra vonatkozó szabályok nem biztosították a szükséges preferenciákat, ezért a mezőgazdasági termelők nyugdíj előtti támogatásához kapcsolódó gazdaságátadás elsőbbségét az elővásárlási szabályok alóli mentességgel kívánták a jogalkotók lehetővé tenni.<sup>35</sup>

Az elővásárlási jog termőföldre vonatkozó joganyagának módosulása valószínűleg a jövőben is várható.<sup>36</sup> Összességében megállapíthatjuk, hogy a termőföldek esetén a rendszerváltás utáni joganyagban a törvényes elővásárlási jog a termőföldszerzés szabályozásának egyik eszközeként funkcionál. Az elmúlt tizenhat évben ezen jogintézmény szerepe egyértelműen felértékelődött, és jól tükrözi a – sajnos némiképpen pejoratívan is értelmezhető – „aktuális” földbirtokpolitika értékrendszerét. Mindeközben az intézményre vonatkozó dogmatikai szabályszerűségeket a jogalkotónak nem mindig sikerült érvényre juttatni, amiből kifolyólag a szabályozás helyenként ellentmondásoktól terhes.

### **On the modification of the rules for the preemptive rights based on the acts of arable lands, focused on the development of law after the changing of Hungarian political system in 1989/1990**

#### *Summary*

*The regulation on the preemptive rights of the arable lands is highly complicated. According to Section 10 of Act LV of 1994 on Arable Land in respect of the sale of arable land or farmstead, the right of preemption shall be granted in the following order, unless prescribed by law to the contrary:*

*a) the person leasing in whole or in part or cultivating a fraction of such land under contract (lease, share-lease, share-farming); if the lessee is a legal person or an unin-*

<sup>34</sup> A Tft.-t a 2005. évi LXXXVII. törvény módosította.

<sup>35</sup> Legfrissebb elemzését lásd továbbá Csák Csilla: Termőföld adásvételére vonatkozó speciális rendelkezések. In: Csák (szerk.): *Agrárjog*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2006, 102-107. o.

<sup>36</sup> Ha más nem, kérdéses, hogy az új Ptk. végső soron milyen álláspontot foglal el az elővásárlási jog módosításának tárgyában. Az ezzel kapcsolatos felvetéseket lásd Kisfaludi András: Az elővásárlási jog néhány szabályozásra váró kérdése. *Polgári Jogi Kodifikáció*, (2003) 6, 10-18. o.

*corporated organization, the natural person member or shareholder of such, if a local resident;*

*b) a local neighbour;*

*c) a local resident;*

*d) the State of Hungary in accordance with the Act on National Land Reserves.*

*Within the entitlement groups specified under the above mentioned Paragraphs b) and c) the right of preemption shall apply in the following order:*

*a) family estate farmer;*

*b) small-scale agricultural producer or private agricultural entrepreneur who has a registration number;*

*c) if the lessee is a legal person or an unincorporated organization, the natural person member or shareholder of such, if a local resident.*

*The right of preemption shall not apply with regard to any sale that takes place among close relatives or among co-owners, and with regard to the sale of any unincorporated parcel of land that is considered to be of limited use prior to the entry of this Act into force.*

*This paper includes the nature and the basic rules of the preemptive rights on arable lands in force. For the better comprehension the paper involves the rules of the preemptive rights on arable lands in force before the change of the political system as well as the development of these rules after the change. Besides the acts and decrees, the paper focuses on the jurisdiction of the Hungarian courts and the Constitutional Court of the Republic of Hungary.*

## A MAGYAR NYUGDÍJRENDSZER ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

VARGA ZOLTÁN\*

A tanulmányomban rövid áttekintést kívánok adni a rendszerváltást követő nyugdíjakat és nyugdíjasokat érintő legfontosabb intézkedésekről. Az elemzés legfontosabb része az 1997-es nyugdíjreform, az ahhoz vezető út, valamint a különböző reformkoncepciók. Végül a reform óta eltelt időszakot helyezem elemzésem középpontjába.

### 1. A reform előtti állapot

*Fokozatos reformok az 1990-es évek elején.* Az 1990-es évek elején néhány fontos változás történt a nyugdíjrendszerben. Paraméterváltozásokra volt szükség, hogy elviselhetők legyenek a tranzformációs válság hatásai, és hogy megújítsák a rendszer hosszú távú pénzügyi életképességét. Ezzel egy időben bizonyos intézményi és számviteli változásokat hajtottak végre, javítandó a rendszer felépítését, különösen *makroökonómiai* átláthatóságát. Ezeket az egymást követő változásokat felfoghatjuk a felosztó-kirovó társadalombiztosítási rendszeren belüli fokozatos reformfolyamatként.

A foglalkoztatottság zuhanása csökkentette a járulékfizetők számát, növelte a nyugdíjasok számát, mert a munkájukat elvesztők közül sokan a korai nyugdíjazást választották.<sup>1</sup> Az emelkedő trendet főként a nyugdíjasok által először kapott *kezdőnyugdíjak* megállapítási szabályainak megszigorításával próbálták megfordítani. A nyugdíjképletet lényegében két ponton változtatták meg az 1990-es évek elején. *Először*, 1991-ig a nyugdíj-megállapítás alapjául szolgáló keresetet a nyugdíjazás előtti utolsó öt évből a nyugdíjba vonuló számára

---

\* DR. VARGA ZOLTÁN

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Munkajogi és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

A tanulmány az OTKA T046436 ÁJP támogatásával készült.

<sup>1</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle*, 49 (2002) 6, 475. o. (The Hungarian pension system before and after the 1998 reform. In: Elaine Fultz (szerk.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Volume 1. Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland. Copyright © International Labour Organisation, (2002.) 25-93. o. tanulmány magyar nyelvű szövege)

legkedvezőbb három év keresetének átlagaként határozták meg. 1992-től azonban az 1988-tól kezdődő és a nyugdíjazás pillanatáig tartó teljes időszak keresetét figyelembe veszik, függetlenül attól, hogy az jó volt-e vagy rossz a nyugdíjasnak. Ezáltal a korábbi keresetek beszámítási időszaka minden évben egy újabb évvel bővül, és 2030 körül már a teljes biztosított élettörténetre kiterjed a beszámítás (feltételezve azt, hogy a nyugdíjba vonulás a 62 éves öregségi nyugdíjkorhatáron történik). *Másodszor*, a korábbi egyéni keresetek valorizálása (az átlagkeresetek szerinti indexálás) nem veszi figyelembe az utolsó 3-4 év nettó átlagbér-emelkedését. Azok, akik az 1990-es évek elején és közepén nagyon gyors infláció közepette mentek nyugdíjba, nagy veszteséggel, nagyon alacsony kezdőnyugdíjakat kaptak.

Továbbá a *korábban megállapított nyugdíjakat* az átlagos nettó kereset szerint indexálták, azaz az inflációs ütemnél kisebb mértékben, hiszen a reálbérek meredeken estek. Sőt, 1996 és 1998 között a nyugdíjakat az *előző évben* magvalósult nettó bérexindex szerint növelték, amikor az infláció 20 százalék körül mozgott, és az áttéréskor a reálbércsökkenés különösen nagy volt. Ez komoly nehézségeket okozott a nyugdíjasoknak, míg jelentős „megtakarítást” jelentett az aggregált nyugdíjkiadásokban.

Korábban a kezdőnyugdíjak átlagosan mindig nagyobbak voltak, mint a korábban megállapított nyugdíjak, s ez felfelé tolt a kiadásokat. 1992-től kezdve megfordult a két dinamika viszonya, és a lesüllyesztett kezdőnyugdíjak is visszafogták a nyugdíjkiadásokat.<sup>2</sup>

A jövő szempontjából nagyon fontos, hogy a *nyugdíjazási kor* 1996-tól emelkedik. A férfiaknál a korhatár 60-ról 61-re (1998-tól) és 62 évre (2000-től) nőtt. A nők esetében a korhatár a reform előtti 55 évről minden második évben egy évvel emelkedik, és 2009-re eléri a 62 évet. Ezzel egy időben a korhatár előtt nyugdíjba menők nyugdíját csökkentették, az elhalasztott nyugdíjba menést pedig jutalmazták. Ezek az intézkedések jelentősen visszafogták az aggregált nyugdíjkiadások növekedését, és javítottak a rendszer biztosításmatematikai korrektségén.

1992-ben egy független *Nyugdíjbiztosítási Alap (NYA)* jött létre, és függetlenedve az állami költségvetéstől, saját igazgatása, költségvetése és választott önkormányzata lett, amely az Országgyűlésnek volt felelős. Ezzel egy időben *Egészségbiztosítási Alap (EA)* néven a Nyugdíjbiztosítási Alaphoz hasonló intézmény alakult, amely egyéb teendők mellett az egészségügyi intézményeket finanszírozta, és a táppénzt fizette. A rokkantak és hozzátartozóik iránti felelős-

<sup>2</sup> Ezen intézkedések mellett más, kevésbé fontos módosítások is úgy hatottak, hogy 1997-ben a nyugdíjkiadások GDP-beli aránya az 1990. évi szint alá, 8,3 százalékra csökkent. Ezen belül az öregségi és hozzátartozói nyugdíjak a GDP 7,1 százalékára rúgtak, míg a maradék 1,2 százalék a rokkantsági nyugdíjakat fedezte.

ség megoszlott a két alap között. Az EA fizette a nyugdíjkorhatár *alatti* rokkantnyugdíjasok járadékát, és haláluk esetén a hozzátartozói járadékokat. Ugyanezeket a nyugdíjakat a NYA fizette a nyugdíjkorhatár *feletti* rokkantnyugdíjasok után. (Amint a rokkant elérte a nyugdíjkorhatárt, a felelősség automatikusan átkerült az EA-tól a NYA-hoz.) Mind a munkáltatói, mind a munkavállalói tb-járadékok ennek megfelelően oszlottak meg a két alap között.<sup>3</sup>

1992-től kezdve a nyugdíjszerű ellátások – amelyeket a korábbi átfogó jellegű tb-rendszerből örökölt az új rendszer, ilyen például a családi pótlék és bizonyos szociális jellegű járadék – finanszírozása a Nyugdíjbiztosítási Alaptól fokozatosan átkerült a központi kormányzat költségvetésébe. Ezután az állami költségvetés nyugdíjjáradékot kezdett fizetni a Nyugdíjbiztosítási Alapnak egyes olyan biztosítási jogviszonyok után, amelyek nyugdíjjogosultság-szerzéssel jártak, például gyes, gyed stb., legutóbb már a katonai szolgálat után is. Később a Nyugdíjbiztosítási Alap szerény mértékű tőkejuttatást kapott, amely az állami tulajdon privatizálásából származott. Ezekkel az eszközökkel kezdődött volna a 2020 körül várható demográfiailag kritikus időszakban felhasználandó tartalék-alap kialakítása.

A felsorolt intézkedések a korábbinál sokkal átláthatóbbá tették a járulékbévételek és az öregségi, a hozzátartozói és a rokkantsági nyugdíjkiadások makroökonómiai szerepét. Emellett kiegyensúlyozottabbá tették a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését a gyors pénzromlás időszakában. 1997-ben történetesen a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 100 százalékban fedezték a Nyugdíjbiztosítási Alap nyugdíjkiadásait. Időleges tényezők is szerepet játszottak e kedvező pénzügyi helyzet kialakításában, és az évtized végére már hiányt vártak – éppen a lassuló infláció és az emelkedő reálkeresetek miatt. A távolabbi jövőre a nyugdíjkorhatár emelése ígért egyensúlyt és pénzügyi fenntarthatóságot. 1993-ban lehetségessé vált *önkéntes nyugdíjpénztárak* létesítése. Ezt a folyamatot nagyon jelentős adókedvezmények támogatták, és azonnal népszerűvé vált a lakosság tehetősebb csoportjai között, amelyeknek a tagjai képesek voltak élni az adókedvezményekkel, de ez csak egy kisebbséget érintett.

*A régi rendszer hibái.* Míg az előbbieken leírt intézkedések helyreállították a Nyugdíjbiztosítási Alap rövid távú pénzügyi egyensúlyát, nem javították a nyugdíjrendszer *mikroökonómiai* átláthatóságát és korrektségét. Inkább csak rontották a különböző nyugdíjas-korosztályok közti egyenlőtlenséget: az egyéni nyugdíjakat kiszolgáltatták a nyugdíjba vonulást megelőző években érvényesülő inflációs ütemingadozásoknak. Mindez gyengítette a bizalmat az öregségi nyugdíj keresetpótló képességében. Továbbá, nem szűntek meg az időskori demográfiai hányados 2020-tól előre jelzett növekedésével kapcsolatos aggodalmak sem.

<sup>3</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer... 476. o.

A létező rendszer alapvető hibája a szerkezetében rejtett, megtestesítvén a szociális segélyezés (az újraelosztáson alapuló szolidaritás) és a társadalombiztosítás (részleges, de méltányos és járulékarányos keresetpótlás) majdnem átláthatatlan keverékét. A nyugdíjasoknak alig volt fogalmuk arról, hogy miért annyi a nyugdíjuk, amennyi; és ez hogyan vezethető le a korábbi járulékbefizetéseikből. A kezdőnyugdíjak kiszámítási szabályai nagyon bonyolultak voltak, és biztosításmatematikailag sem bizonyultak tisztességeseknek. A kezdőnyugdíj a figyelembe vehető átlagkereset és a szolgálati időért járó nyugdíjszázalék szorzatának eredménye.<sup>4</sup> Az említett gyakorlat egyik legsúlyosabb következménye az önkényes megkülönböztetés. Különböző nyugdíjas korosztályok teljesen eltérő elbánnásban részesültek. Különösen bántó, hogy a nyugdíjba vonulás időpontja a nyugdíj fontos, ha ugyan nem a legfontosabb meghatározójává vált. Két személy azonos biztosítástörténettel (szolgálati idő, figyelembe vehető átlagkereset stb.) teljesen különböző nyugdíjat kaphatott attól függően, hogy melyikük mikor ment nyugdíjba.<sup>5</sup>

*Összegezve:* a magyar nyugdíjrendszer Ős omlott össze a transzformációs válság alatt. Fennmaradt és folyamatosan fizette a szerény nyugdíjakat a nyugdíjasoknak, és nagyjából fenntartotta a dolgozó és nyugdíjas korosztályok közötti arányokat, 1996-ig a keresetek és a nyugdíjak átlagos reálértéke párhuzamosan süllyedt.<sup>6</sup> A rendszer a legkisebb nyugdíjakat előnyben részesítette a nagyobb figyelembe vehető átlagkeresetet elért és a hosszabb szolgálati időt szerzett nyugdíjasok rovására. A nyugdíjazás időpontja még ilyen körülmények között is jogtalan fontosságra tett szert. A rendszer az 1975-ös törvényt követően az idők folyamán egyre bonyolultabb, logikátlanabb és igazságtalanabb lett. Az állampolgárok egyre kevésbé voltak érdekelve a járulékfizetésben, miközben a fekete- és szürkegazdaságban a járulékfizetés elkerülésének lehetőségei egyre bővültek.<sup>7</sup>

## 2. A nyugdíjreform alakulása

*Ellentmondó reformtervek.*<sup>8</sup> 1995 körül már kialakult az egyetértés szakemberek és politikusok között, hogy átfogó reformra van szükség. Olyan új nyugdíjrend-

<sup>4</sup> Uo. 477. o.

<sup>5</sup> Azok, akik 1994-ben mentek nyugdíjba, 1996-ban átlagosan 23 százalékponttal kevesebb nyugdíjat kaptak, mint azok, akik 1990-ben, bár semmilyen adat sem jelzi, vagy semmi ok sincs feltételezni, hogy a két korosztály biztosítási teljesítménye lényegesen különbözne egymástól.

<sup>6</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: *A magyar nyugdíjrendszer...* 478. o.

<sup>7</sup> Vö: Antal Kálmánné – Réti János – Toldi Miklós: *Nyugdíjak értékvesztése. Munkaügyi Szemle*, 39 (1995)12, 14–22. o.

<sup>8</sup> Vö: Rados Katalin: *Nyugdíjreform Magyarországon. Jövőtanulmányok 13.* Budapest Közgazdaságtudományi Egyetem Jövőkutató Tanszéke kiadványa, Budapest, 1998.

szert kell létrehozni, amelyben a keresők erősen és egyénileg érdekeltek abban, hogy járulékot fizessenek. Két lényeges követelményt jelöltek meg: *tisztességes kalkuláció* és *egyéni számlavezetés*. A megvalósításra vonatkozó elképzelések azonban alapvetően különböztek. Két reformterv bontakozott ki. Az elsőt a Nyugdíjbiztosítási Alap Önkormányzata, a szakszervezetek és független szakértők támogatták, a másikat a Pénzügyminisztérium. A különbség a kötelező rendszerre vonatkozott, senki sem vitatta az önkéntes nyugdíjpénztárak fennmaradását vagy támogatását.

A *Nyugdíjbiztosítási Alap Önkormányzata* által beterjesztett terv szerint a kötelező állami nyugdíjrendszer két részrendszerből állt volna, világosan megkülönböztetve a szociális támogatást a társadalombiztosítástól. Az *első részrendszer* egy azonos összegű alapnyugdíj lett volna, amely minden állampolgárnak (állandóan itt tartózkodónak) alanyi jogon járt volna. Ez nyilvánvalóan újraelosztó lett volna, és a szja és a tb-járulékok megfelelő átalakítása után általános adókból fedezték volna. A *második részrendszer* lett volna a járulékarányos munkanyugdíj. Ez egy pénzügyileg életképes, keresetarányos, biztosításmatematikailag tisztességes biztosítási rendszer lett volna a munkavállalók és önfoglalkoztatottak számára. Egyszerű pontrendszeren alapult volna, egyéni nyilvántartásra építve, és az addig elért pontszámot évente kívánták jelteni a biztosítottaknak. Ez kizárta volna a nyugdíjképlet utólagos manipulálását, és arányos nyugdíjakat biztosított volna. A nettó keresetek alakulása alapján az Országgyűlés évente meghatározta volna a járadékpont értékét. A részrendszer rugalmas nyugdíjkorhatárral párosult volna, méltányos növelést és csökkentést számítva az elhalasztott, illetve előrehozott nyugdíjaztatásért. A rendszert úgy határozták volna meg, hogy a (két részrendszerből származó) átlagos nyugdíj az átlagos nettó keresetnek körülbelül a 60 százaléka legyen. A nyugdíjkorhatárt folyamatosan emelték volna. A reform előtti járulékkulcsokat fenntartva, tartalékalap is képződött volna a demográfiaileg kedvező 1995 és 2015 közötti években, s ez enyhítette volna a 2020 körül nyugdíjba vonuló „Ratkó-gyerekek” okozta nehézségek áthidalását. A régi rendszerből az újba való átmenet gyors, de sima lett volna. Egészében véve, az elképzelés szerint az új rendszerben senki sem kapott volna kisebb havi nyugdíjat, mint korábban, bár az életpálya teljes összeszámított nyugdíja a felemelt nyugdíjkorhatár miatt csökkent volna. A terv megvalósításától azt remélték, hogy egy olyan felosztó-kirovó tb-nyugdíjrendszer jön létre, amely életképes, kiszámítható és rugalmas, miközben hatékonyan ösztönöz a járulékfizetésre. Az így megreformált rendszer életképeségét szakértők modellszámításai igazolták.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Augusztinovics Mária – Martos Béla: Számítások, következtetések nyugdíjreformra, *Közgazdasági Szemle*, 42 (1995), 93-1023. o.



A másik terv a *Pénzügyminisztériumé* volt, amelyet később a *Népjóléti Minisztérium* is támogatótt. Ez a kötelező tőkésített magán-nyugdíjpénztári rendszert kívánta bevezetni, eközben a társadalombiztosítási rendszer számos belső hibáját figyelmen kívül hagyta. Az elképzelés főleg a Világbank<sup>10</sup> hárompilléres<sup>11</sup> sémáján alapult, bár fontos pontokon eltért attól. A járulékarányos felosztó-kirovó tb-nyugdíjrendszert fenntartandónak ítélte, a szerény mértékű alapnyugdíj bevezetését elvetette. Ezáltal a privatizálás is csak részleges lehetett. 1997. május 28-án végül a parlament elé terjesztették a reformcsomagot, amely a magyar időskori biztonsági rendszer alapvető reformját tartalmazta. Összesen öt törvénytervezet szabályozta – az 1975. évi II. törvény helyébe lépve – a társadalombiztosítás általános kereteit és finanszírozását, az állami nyugdíjrendszert, a magánpénztárakat, a kötelező egészségbiztosítást és az időskorúak szociális támogatásának bevezetését.

A reform vezérelveit a következőképpen fogalmazták meg: a magyar nyugdíjrendszer domináns vonása a generációk közötti kockázatmegosztás marad, de újabb tényezőként bevezetik az egyéni öngondoskodást. A redistributív elemeket funkcionálisan elválasztják a biztosítási elemektől, ezáltal döntően erősítve a fizetett járulék és a nyugdíj közötti kapcsolatot. A megreformált felosztó-kirovó rendszerben azonban megmarad a nyugdíj jelenlegi, 55-65 százalékos aránya az egyén átlagos életjövödelméhez viszonyítva, és az egyéni járulékteher változatlan marad. A reform állítólag nem érinti a múltban szerzett nyugdíjjogosultságokat, különösen, ami a már megállapított nyugdíjak kifizetését illeti.<sup>12</sup>

A reform választás elé állította mindazokat, akik már szereztek jogot az előző társadalombiztosítási rendszerben. Továbbra is maradhattak kizárólagosan a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, de be is léphettek valamelyik magán-nyugdíjpénztárba, magán-nyugdíjrendszer tagságuk mellett megtartva tagságukat a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, csökkentett nyugdíjjáruulékkal és

<sup>10</sup>World Bank: Policy Choices for Formal Systems. In: Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1999, 275-296. o.

<sup>11</sup> A három pillér a következő:

1. pillér – kötelező felosztó-kirovó rendszer, amelynek célja, hogy az idősök számára minimális jövedelmi szintet biztosítsa,
2. pillér – kötelező tőkésített és magánkézben kezelt nyugdíjrendszer, amely épülhet egyéni megtakarítási számlákra (a latin-amerikai megközelítés), vagy lehet szakmai szerveződésű (OECD-megközelítés)
3. pillér – önkéntes rendszer (ugyancsak tőkésített és privatizált), erős kormányzati szabályozással, amely kiegészítő megtakarítást és biztonságot nyújt. Ehhez járul egy „nulladik” pillér, amely azoknak nyújt valamilyen segítyt, akik egyik fenti pillérből sem tudnak elégséges időskori ellátást szervezni. Ez adóból fedezett egységes alapnyugdíjat, vagy inkább közsegélyt jelent.

<sup>12</sup> Pénzügyminisztérium – Népjóléti Minisztérium: *A nyugdíjreform háttér-információ*. I–III, Budapest, 1997 (április), 1-2. o.

csökkenő jogszerzéssel. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből teljesen kilépni nem lehetett, senki sem választhatta azt, hogy kizárólag a magán-nyugdíjrendszerben legyen tag. Mindazok, akik átléptek, a vegyes rendszer tagjai lettek, s ezzel a lépéssel lemondtak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben az átlépésig megszerzett jogaik negyedéről. Annak, aki átlépett, a jogszabály megengedte, hogy 2000 végéig megváltoztassa döntését, és veszteség nélkül visszaléphessen a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. A pályakezdők nem választhattak, számukra a vegyes rendszer kötelező volt. Ez a szabályozás garantálta, hogy hosszú távon a vegyes rendszer kizárólagossá váljon. Azokat a pályakezdőket, akik nem választottak maguknak magán-nyugdíjpénztárt, a törvény a területileg illetékes magán-nyugdíjpénztárba utalta.

### 2.1. Változások a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben

A reform az öregségi nyugdíjrendszer fogyatékoságait változatlanul hagyta, a javításokat a 2010 körüli időszakra halasztotta. A legfontosabb saját jogú nyugdíj, az *öregségi nyugdíj jogosultsági feltételei és mértékszabályai* kevés kivételtől eltekintve nem változtak. A megszerzett szolgálati időtől függő nyugdíjskála 2013-ig nem változik. Akkortól lineáris lesz, minden szolgálati év 1,65 százalékot fog érni azoknak, akik csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tagjai, és 1,22 százalékot a vegyes rendszer tagjainak. A nyugdíjszámítás során figyelembe vehető kereseteket sújtó degresszió fokozatosan eltűnik. A nyugdíjárulék-köteles kereset felső határa – a befogadási határ – a mindenkori bruttó átlagkereset kétszerese marad.<sup>13</sup>

Továbbra is csak részleges marad a megnyújtott bérindószak korai kereseteinek valorizációja. A törvénynek meglehetősen bizonytalan hatású intézkedése az, hogy 2013-tól a nyugdíj adóköteles jövedelemmé változik. A személyi jövedelemadó törvény és a járulék-törvény szükségszerű módosításaira vonatkozóan a jogszabály nem tartalmaz utalást.

A *nyugdíjak emelési szabályait* a törvény megváltoztatta. Az addig érvényes nettó bérindexet követő indexálást fokozatosan felváltja a *svájci index*. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről szóló törvény 1998-ra ugyan csak 2,5 százalékkal csökkentett nettó bérindexet követő indexálást írt elő azért, hogy ellensúlyozza az özvegyi nyugdíj terheinek növekedését, de még 1999-re is meg kívánta őrizni a nyugdíjak bérkövető indexálását. 2000-re a törvény átmenetileg egy 30:70 súlyozású, 2001-től kezdődően véglegesen egy 50:50 súlyozású vegyes indexet írt elő, mégpedig a tárgyévre várható ár- és bérindex alkalmazásával.

<sup>13</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer... 481. o.

Míg az öregségi nyugdíj szabályai lényegileg változatlanok maradtak, a hozzátartozói és a rokkantsági nyugdíjrendszerben jelentős változások történtek. Az 1998-as reform előtt a *hozzátartozói nyugdíjak* terén az egy személy–egy nyugdíj elv érvényesült. Ha a biztosított többfajta nyugdíjra is jogosulttá vált, választhatta a számára kedvezőbbet, a nagyobb összegűt. A reform ezt a szabályt megváltoztatta, lehetővé téve, hogy saját jogú nyugdíja mellett az özvegy korlátozás nélkül megkapja az özvegyi nyugdíjat is, viszont az özvegyi nyugdíj mértéke csökkent. A reform előtt az özvegy az elhunyt nyugdíjának 50 százalékát kapta (s ezt még az özvegyi minimum is védte). A reform az özvegyi nyugdíjat az elhunyt nyugdíjának 20 százalékában határozta meg (*később az Alkotmánybíróság az 50 százalékos mértéket a saját jogú nyugdíjban nem részesülő özvegyek részére visszaállította*).

A *rokkantsági nyugdíjra jogosultság feltételeit és mértékszabályait* a reform nem érintette, viszont megváltoztatta a rokkantsági nyugdíjak finanszírozási rendszerét. A reformot megelőzően csak a korhatárukat betöltött rokkantak rokkantsági nyugdíját finanszírozta a Nyugdíjbiztosítási Alap, 1998-tól azonban őt terheli a munkavégző képességüket teljes egészében elvesztett rokkantak nyugdíja is anélkül, hogy a társadalombiztosítási járulékok megosztásának megfelelő átalakítása is megtörtént volna.

A *járuléktörvény* egyéni járulék-nyilvántartás létrehozását írta elő azzal, hogy a munkáltató köteles minden foglalkoztatottjáról minden járulékfizetés alkalmával egyéni adatszolgáltatást teljesíteni. A reformtörvény ezen kötelezettség bevezetését eredetileg 1999-re írta elő, de a törvényhozás az előírást még 1998-ban törölte a törvényből.

A társadalombiztosítási nyugdíjakról szóló törvény a nyugdíjak kifizetésére *teljes költségvetési garanciát* ad, beleértve annak a veszteségnek a megtérítését is, amely abból adódik, hogy a vegyes rendszer tagjai járulékaik egy részét a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer helyett a magán-nyugdíjrendszerbe fizetik. E költségvetési kötelezettségvállalással egy időben a jogalkotó nyugdíjügyekben jelentősen kiterjesztette a Pénzügyminisztérium hatáskörét.

## 2.2. A magánnyugdíj jogszabályi keretei

*Magán-nyugdíjpénztárak.*<sup>14</sup> A vegyes rendszerbeli magán-nyugdíjpénztár intézményét az önkéntes pénztárakra vonatkozó 1993. évi XCVI. törvény intézményi modellje alapján alakították ki. Ez a kompromisszum bizonyult elfogadhatónak

<sup>14</sup> A témával kapcsolatban ld. bővebben: Bod Péter: Gondolatok a magánpénztárak működésének távlatairól. In: Király Júlia – Simonovits András – Szász János (szerk.): *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának.* Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, 85-101. o.

mindazok számára, akiknek lehetőségük volt érdekeik érvényesítésére a törvény elfogadását megelőzően. A magán-nyugdíjpénztárak nonprofit szervezetek, amelyek a tagjaik (főként járulék) befizetéseit (valamint a tagok számára történt esetlegesen egyéb befizetéseket) a tagok egyéni számláin gyűjtik és befektetik, elsősorban azért, hogy a tagoknak nyugdíjba menetelük után jövedelmet biztosítsanak.<sup>15</sup> A nyugdíjjáradékot nem feltétlenül maga a pénztár nyújtja majd. Az a pénztártól függ, hogy kínál-e ilyen lehetőséget a tagjainak, vagy eleve vásárolni kívánja tagjai számára a járadékot egy biztosítótól vagy egy másik, járadékot szolgáltató pénztártól. Így a felhalmozási szakaszban az egyéni számlák személyes megtakarítások, a tagok egy befektetési közösség tagjai, és csak a szolgáltatási szakaszban lesznek egy (a halálózási kockázatra vonatkozó) kockázatközösség tagjai.

Magán-nyugdíjpénztárt alapíthat munkáltató, szakmai kamara, egyesület, érdekképviselő vagy ilyenek együttese, valamint önkéntes nyugdíjpénztár. (Ez utóbbit csak magánszemélyek alapíthatnak.) A pénztár tulajdonosai a pénztár tagjai, akik tulajdonosi jogait a közgyűlésen (többnyire küldöttközgyűlésen) keresztül gyakorolják. A közgyűlés kizárólagos joga (többek között) az igazgatótanács és az ellenőrzőbizottság megválasztása, valamint a pénztár működését meghatározó alapvető szabályzatok jóváhagyása. Egy nagy, sok száz-ezer taggal rendelkező pénztár esetén a küldöttközgyűlés általában formális testület, ami tág teret enged meg az alapító(k) érdekeinek érvényesítésére.

A pénztár köteles ügyvezetőt, számviteli rendért felelős vezetőt, befektetésekért felelős vezetőt, aktuáriust, könyvvizsgálót, jogászt és belső ellenőrt alkalmazni/foglalkoztatni, valamint számlavezető bankot és letétkezelőt választani, viszont a vagyonnevelést és a pénztári adminisztráció bonyolítását esetleg külső szervezethez kihelyezheti. A pénztár működésére, befektetéseire, a számvitelére, valamint a nyilvánosságra hozatalra és a tagok tájékoztatására a törvényben megfogalmazottakon túl kormányrendeletek (is) vonatkoznak. A pénztárak tevékenységének törvényességét (újabban a külső cégekhez kihelyezett tevékenységek jogszerűségét is) a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) ellenőrzi. A PSZÁF-nak a pénztárak alapításának és működésének engedélyezése során is van szerepe. További engedélyre van szüksége ahhoz a pénztárnak, ha nyugdíjjáradékot is kíván szolgáltatni. A pénztárnak a működéséről negyedéves és éves jelentést kell készítenie a PSZÁF számára. Az utóbbi része az aktuáriusi értékelés.

*Befizetés és felhalmozás.* Egy pénztárban egy tag javára történt befizetés három részre osztható. Pénztáranként változóan, de minden pénztár esetében nagyjából a befizetés 4-5 százaléka szolgál a pénztár működési költségeinek a

<sup>15</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes–Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer... 482. o.

fedezésére, körülbelül 1 százalék kerül különféle tartalékokba, és a fennmaradó 94-95 százalékot írják jóvá a tag egyéni számláján.<sup>16</sup>

*Szolgáltatások.* Egy magán-nyugdíjpénztár három esetben nyújt szolgáltatást:

a) Ha a tag nyugdíjba vonulás előtt a felhalmozási szakaszban hal meg, akkor az általa (korábban) meghatározott kedvezményezett egyösszegű kifizetés formájában hozzájuthat az egyéni számlán lévő összeghez. Ez a magánpillér hozzátartozói ellátása. Míg a társadalombiztosítási rendszerben (és így a társadalombiztosítási pillér esetében) törvény határozza meg azt, hogy ki tekinthető a biztosított özvegyének/árvájának, addig a pénztári tag szabadon jelölhet meg kedvezményezettet.

b) Ha a tag (a felhalmozási szakaszban) megrokkban, akkor két lehetőség között választhat. Az egyik az, hogy az egyéni számlájának egyenlege alapján járadékot kér a pénztártól (egy másikat a vegyes rendszer társadalombiztosítási pilléréből kap, ami a társadalombiztosítási rendszerben jogos rokkantjáradék meghatározott százaléka). A másik lehetőség az, hogy az egyéni számláján lévő összeggel visszamegy a másik (társadalombiztosítási) rendszerbe, ahonnan megkapja a teljes rokkantjáradékot.

c) Nyugdíjba menetel esetén a tag egyéni számláján összegyűlt összeg szolgál a nyugdíjjáradék meghatározásának alapjául.<sup>17</sup> A tag a törvényben meghatározott különböző típusú járadékok közül választhat:

*ca) egyszerű életjáradék,*

*cb) két vagy több életre vonatkozó járadék* (amit addig fizetnek, amíg valamelyik személy életben van),

*cc) garanciális járadék,* ami mindenképpen kifizetésre kerül egy előre rögzített időtartamon keresztül. Ha az egyén túléli ezt az időtartamot, akkor a járadékot haláláig fizetik, ha az időtartam vége előtt hal meg, akkor a kedvezményezettjének fizetik a járadékot az időtartam végéig. Egy másik ilyen típusú járadéknál az (előre rögzített) időtartam figyelembevételével a tag elhunytával kezdődik.

Abban az esetben, ha nem egyszerű életjáradékról van szó, a járadékszolgáltatás különböző szakaszaiban a tag, illetve a kedvezményezett(ek) által kapott járadékok arányát a pénztár szabályozhatja. Ha a pénztár szolgáltat járadékot, akkor a kötelezően szolgáltatandó egyszerű életjáradék mellett legalább még egy típusú járadékot kell szolgáltatnia.

A járadékok *indexálási szabálya* ugyanaz, mint a másik pillérben: a bér- és árindexeket egyenlő mértékben figyelembe vevő svájci indexálás. Sok szakértő szerint ez az előírás az előre nem látható bérnövelések miatt további kocká-

<sup>16</sup> Uo. 483. o.

<sup>17</sup> Uo. 484. o.

zatokat rejt a rendszerben. Az sem világos, hogy a biztosítótársaságok, amelyek a szolgáltatásokat nyújtják, hogyan tudják az ilyen kockázatokat kivédeni.

Ha a pénztár szolgáltat is járadékot, tagjai akkor is jogosultak arra, hogy a pénztárral más szolgáltatóintézménynél vásároltassanak járadékot a maguk számára. Ilyen esetben a pénztár elszámolhat valamennyi tranzakciós költséget a tag egyéni számlája terhére. A törvény néhány bekezdése azt sugallja, hogy a jogalkotók szándéka szerint megengedett a szolgáltatók közötti mozgás a járadékszolgáltatás során is. Ennek kontraszelektív hatásai lehetnek. Ugyanilyen hatásai lehetnek annak is, hogy különböző típusú járadékok közül lehet választani, valamint annak is, hogy a szolgáltatás megkezdése előtt az egyéni számlán lévő összeg egyösszegű kifizetés formájában örökölhető.<sup>18</sup>

### 3. A reform első hatásai

#### 3.1. Jogszabályváltozások 1998 és 2000 között

Az 1998-as országgyűlési választásokat követően az addig ellenzékben lévő pártok koalíciója lépett kormányra. Az új törvényhozás jelentős mértékben módosította az 1997-ben kodifikált nyugdíjrendszer intézményi szerkezetét és magának a nyugdíjrendszernek néhány paraméterét. A törvényeket az Országgyűlés változtatta meg, az alacsonyabb szintű jogszabályokat a kormány módosította.

A társadalombiztosítás *viszonylagos függetlensége* megszűnt. Az Országgyűlés feloszlatta a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatot (és az Egészségbiztosítási Önkormányzatot is). Ezzel a Nyugdíjbiztosítási Alap közvetlen kormányzati ellenőrzés alá került. A felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolja, ő terjeszti be a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését is.

A *járadékbeszedés* 1999-től kezdődően az APEH feladata lett.<sup>19</sup> Noha ez az intézkedés tisztán technikai jellegűnek tűnik, mégis fölerősítette azt a – főleg a munkáltatók körében általános – nézetet, hogy a társadalombiztosítási járulékadó. A járuléktörvényből törölték azt az előírást, amely megkövetelte a munkáltatóktól, hogy a járulékfizetést foglalkoztatotankénti bontásban teljesítsék, mivel az APEH nem tudta és nem is akarta kialakítani azt a hatalmas nyilvántartási rendszert, amelyre az előírás teljesítéséhez szükség lett volna.

A vegyes rendszerbe önként átlépőknek a törvény eredetileg 2000 végéig adott lehetőséget a *veszteség nélküli visszatérésre*. A jogalkotó később ezt a határidőt 2002 végéig kiterjesztette, sőt 2001 végén eltörölte a pályakezdők kötelező belépését a vegyes rendszerbe, s azt is lehetővé tette, hogy az eddig köte-

<sup>18</sup> Uo. 485. o.

<sup>19</sup> Uo. 486. o.

lezően a vegyes rendszerbe beléptetett pályakezdők ugyanezen határidőig „viszszaléphessenek” a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

A *nyugdíjmelés szabályait* már 1999-re vonatkozóan megváltoztatták. A törvény fokozatos átmenetet írt elő: 1999-re egyéves késleltetésű, bér szerinti indexelést, 2000-re az ár- és bérindex 30-70 arányú keverését, majd 2001-re az úgynevezett svájci (50-50 arányban kevert) indexet. Ezzel szemben a kormány úgy döntött, hogy a törvény szerinti indexelés 1999-ben nem „engedhető meg” abban az értelemben, hogy túl költséges. Az ok az volt, hogy az eredeti előírásnak megfelelően minden nyugellátást 18,4 százalékkal kellett volna emelni arra az évre. Ehelyett az alulról és felülről százalékban korlátozott fix összegű emelési eljárás alkalmazását írták elő. Az ellátásokat egységesen havi 3500 forinttal emelték, de az emelés nem lehetett több mint 25,5 százalék, viszont nem lehetett kevesebb, mint 11 százalék. A komplikált korlátok azt eredményezték, hogy az ellátásoknak mintegy 3 százaléka kevesebb, mint 3500 forinttal, mintegy 23 százaléka pedig több mint 3500 forinttal emelkedett. Az átlagos emelés viszont csak 14,2 százalékra jött ki, azaz több mint 4 százalékponttal kevesebbre, mint amit az 1997-ben meghozott törvény eredetileg 1999-re előírt. Természetesen a nyugdíjasok a következő években is maguk előtt görgetik ezen intézkedés hatását, mivel ezzel a későbbi emelések 1999-es bázisa lényegesen kisebb lett, mint amekkorának lennie kellett volna.

Az 1997. évi LXXX. törvény eredeti formájában a Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető járulékokat végig a bruttó bér 31 százalékos szintjén akarta tartani. Hogy a magán-nyugdíjpénztárakba szánt – kizárólag a foglalkoztatottaktól levonandó – tagdíj növekedésének „helyet teremtsen”, két százalékpont fokozatos átcsoportosítását írta elő a munkáltatók által fizetendő járulékból a foglalkoztatottak által fizetendő járulékbá.

2001 novemberében a törvényhozás több jelentős módosítást fogadott el, amelyek érintik a vegyes rendszerbeli tagságot és a magán-nyugdíjpénztári tagokra vonatkozó garanciákat. A 2000. évi költségvetés teljesítését elfogadó törvényben az Országgyűlés megszüntette a pályakezdők kötelező belépését valamelyik magán-nyugdíjpénztárba, számukra is szabadon választhatóvá téve a csatlakozást a vegyes rendszerhez. Ugyanitt a jogalkotó visszavonta a magán-nyugdíjpénztárak tagjainak a normafedezetre és a normajáradékra adott garanciákat is.

### *3.2. Eredmények és problémák a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben*

Az 1998-as reform legfontosabb paradigmaváltó lépése a tőkésített magán-nyugdíjrendszer létrehozása volt. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alap-

vető problémái emellett általában megoldatlanok maradtak. Egyes kérdések rendezését a törvény 2010 körüli időpontra halasztotta.

*Hátramaradotti és rokkantsági nyugdíjak.* Az 1998-as reform azonnali hatással járt e területen. 1997-ben 724 ezer hozzátartozói ellátást folyósítottak. Ez az ellátásszám 860 ezerre ugrott, amikor lehetővé vált, hogy egy személy két nyugdíjat kapjon. Az összes ellátás között az özvegyi ellátások száma 23,1 százalékról 26,2 százalékra nőtt. Ez a növekedés nem járt együtt az ellátottak számának emelkedésével. Ellenkezőleg: a csak özvegyi ellátásban részesülők aránya az összes ellátott között 8,8 százalékról 8,3 százalékra csökkent. Nem új nyugdíjasok jelentek meg a rendszerben, hanem létező nyugdíjasok váltak jogosulttá egy másik nyugdíjra is. A reform a hátramaradotti és a rokkantsági kockázat kezelését még akkor is a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben hagyta, amikor a jogszerzők átléptek a vegyes rendszerbe. A magán-nyugdíjrendszer tagjai maguk választják kedvezményezetteiket. Ha egy aktív (nem nyugdíjas) tag meghal, a kedvezményezettek külön-külön döntenek arról, hogy az elhunyt egyéni számláján rájuk maradt hagyatékkal együtt visszatérnek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe – ezzel ott teljes hozzátartozói ellátásra szerezvén jogosultságot –, vagy pedig a magánpénztári ellátásokra hagyatkoznak. De a kedvezményezett nem szükségszerűen hozzátartozó. Lehetséges, hogy egyes kedvezményezettek nem hozzátartozók, és az is lehetséges, hogy egyes hozzátartozók nem kedvezményezettek. A vegyes rendszer elhunyt tagjának hozzátartozója a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben csak az elhunyt társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbeli nyugdíjának 75 százaléka alapján kiszámított hozzátartozói nyugdíjra jogosult, ugyanúgy, ahogy a vegyes rendszer tagja is csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbeli nyugdíjszolgáltatás 75 százaléka jogosult. Nincsenek még előrejelzések a fentiek miatt a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre háruló hosszú távú terhelésnövekedésről.

A szabályok többé-kevésbé hasonlóak a rokkantsági nyugdíjak területén is. Ha a magán-nyugdíjpénztár tagja megrokkán, visszaléphet a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Magával viszi egyéni számláján felgyűlt tőkét, rokkantsági nyugdíját csorbítatlanul kapja meg. Jelenleg csaknem minden újonnan megrokkant ezt a megoldást választja, hiszen a magán-nyugdíjpénztárban még csak nagyon kevés ideje volt nyugdíjtőkét összegyűjteni. A helyzet – ha egyáltalán – csak nagyon lassan fog megváltozni.

#### 4. Következtetések

Az 1998-ban életbe léptetett reformot a versenyző reformkoncepciók és politikai csatározások hosszú időszaka előzte meg. A döntés után viszont csupán néhány hónap maradt, ami nem volt elegendő ahhoz, hogy szakmailag kellően kidolgo-



zott törvényjavaslat kerüljön a parlament elé. A reform fenntartotta ugyan a társadalombiztosítást, mint az új, vegyes rendszer domináns pillérét, de annak számos rendszerbeli problémáját megoldatlanul hagyta, vagy a megoldást hosszú időre, több mint egy évtizedre elhalasztotta. Néhány változás a biztosítási korrektség javítását célozta, például a skála „kiegyenesítése” (a munkában töltött évek egyenlősítése) 2013-tól, vagy a nyugdíj alapjául szolgáló jövedelemben a depresszió fokozatos csökkentése, ami azonban csak 2010 körül fog befejeződni. Más, káros rendszerelemek azonban változatlanul maradtak, például a korábbi keresetek hiányos valorizálása a nyugdíj-megállapítás szabályaiban, vagy az, hogy a munkáltatói járulék nem korlátozott felülről. Lényegében a társadalombiztosítási pillér továbbra is áttekinthetetlen keveréke az újraelosztó szociális támogatásnak és a járulékfizetésre alapozott szociális biztosításnak, éppúgy, mint a reform előtt volt.<sup>20</sup>

A társadalombiztosítási pillérben a legfontosabb, rendszerszerű változást az indexelési szabály változása jelentette, a bérkövető indexelés helyett a svájci index bevezetése. Ez tette az áttérést pénzügyileg lehetségessé. Az aggregált nyugdíjkiadás ebből adódó csökkenése, a korhatár korábban elhatározott fel-emelésével együtt, a társadalombiztosítási pillért körülbelül 2050-ig finanszírozhatóvá tette. Szemben a gyakran hangoztatott érveléssel, amely szerint a rendszer „fenntarthatatlan” lett volna privatizálás nélkül, a valóság éppen fordított: a társadalombiztosítási pillér pénzügyi fenntarthatósága nem célja, hanem előfeltétele volt a vegyes rendszerre való áttérésnek.

Az 1998-as reform *paradigmatikus célja* a kötelező magánpillér bevezetése volt. E körül forogtak a reformot megelőző viták, a politikai kompromisszumok és a sietős törvénykezés, ez került a közvélemény figyelmének középpontjába. A járulékkulcsok átrendezése, a bérek két százalékának átcsoportosítása a munkáltatók javára és a foglalkoztatottak terhére, sokkal kisebb nyilvánosságot kapott, jóllehet igencsak fontos, kísérő *parametrikus* változás volt.

A törvény szerint az új, kötelező magán-nyugdíjpénztárak nonprofit jellegű szervezetek, amelynek tulajdonosai a tagok, ők viselik a pénztár befektetési teljesítményének minden kockázatát. A piacot meghatározó, legnagyobb pénztárakat azonban bankok és biztosítótársaságok alapították, ezeknek a pénztáraknak számos lehetőségük van arra, hogy az alapítók és ne a tagok érdekeit érvényesítsék. Nem védi például a tagok érdekeit olyan szabályozás, amely kötelező, nyílt versenyt biztosítana a vagyionkezelés területén. Ezeknek a pénztáraknak a befektetéseit általában az alapító pénzügyintézet vagyionkezelő cége intézi.

---

<sup>20</sup> Vö: Réti János: A kockázatok járulékkerhei a kilencvenes évek végén. Adalékok a magyar nyugdíjreform történetéhez. In: Király Júlia – Simonovits András – Szász János (szerk.): Racionalitás és méltányosság... 134-156. o.

A magánpénztárak működésének szabályozása sok ponton nem egyértelmű, és nem felel meg teljesen a magánpillér „befizetés-meghatározott” jelleének. A szabályozás számos tartalékalap képzését írja elő, lehetővé teszi, hogy különböző számlákra különböző hozamrátákat alkalmazzanak, bizonyos esetekben újraelosztásokat kíván a tartalékalapok és a tagok egyéni számlái között, a garanciák nem egészen átlátható rendszerét építi fel. Ezek a követelmények a rendszer biztonságát hivatottak szolgálni, de nem világos, hogy ezt a célt el tudják-e érni. Ugyanakkor nehezítik a működést, és olyan újraelosztáshoz vezetnek pénztáron belül és pénztárak között, amely túlmegy az egyének közötti – egy kockázatközösségen belüli – újraelosztás természetes mértékén.

A szabályozás legfőbb hiányossága a tagok majdani, nyugdíj jellegű jövedelmével kapcsolatos. A törvény számos járadékfajtát ír le, amelyek közül a nyugdíjba vonuló tagok majd választhatnak, de nem kötelezi a pénztárakat arra, hogy járadékot szolgáltatassanak. Ehelyett, ha kívánják, biztosítótársaságtól vásárolhatnak járadékot a nyugdíjba vonuló tag számára, az egyéni számláján felhalmozott tőkéből. Nyilvánvaló, hogy egy fejletlen járadékpiacon ez nagyon költséges tranzakció lehet. A törvény továbbá előírja, hogy a járadéknak „uni-sexnek” kell lennie (hosszabb várható élettartamuk miatt nem lehet diszkriminatív a nőkkel szemben), valamint a járadékot lényegében a társadalombiztosítási pillérben érvényes szabályok szerint indexelni kell. A biztosítókra vonatkozó másik törvény viszont nem kötelezi a biztosítókat arra, hogy ilyen „terméket” (járadékszolgáltatást) forgalmazzanak.

Jelenleg a vezető magánpénztárak közül egy sem tervezi, hogy járadékot szolgáltatasson. Ugyanakkor a biztosítótársaságok egyelőre nem készülnek, talán nem is kívánnak a nyugdíjtörvényben előírt típusú járadékot árulni. A nyugdíjígéretet tehát bizonytalanság övezi, és így kétséges, vajon a magyar kötelező magán-nyugdíjpénztárak valóban nyugdíjalapok-e, vagy csupán kötelező megtakarítási formák, amelyek csak a tőkefelhalmozási időszakot szolgálják.

A közvélemény nem volt kellően tájékozott a szabályozás finom részleteiről. Az alakulóban lévő magánpénztárak és a kormány a vegyes rendszertől várható előnyöket hangsúlyozták, nem sokat beszéltek a tagok kockázatairól, amelyek között vannak a rendszer természetéből fakadók, de vannak a szabályozás hiányosságaiból adódók is.<sup>21</sup> A pénztárakban befektetett „saját pénz” nagyobb hozamához fűzött remény, a társadalombiztosításba vetett bizalom összeroppanása és a hatékonyan szervezett tagszerző kampány eredményeképpen mintegy kétmillió ember önként csatlakozott a vegyes rendszerhez. Ez jelentősen meghaladta a hivatalos várakozásokat. Valószínűleg néhány százezerre tehető azok száma, akik többet veszítettek a társadalombiztosítási rendszerben

<sup>21</sup> Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer... 515. o.

szerzett jogaik negyedéről való lemondással, mint amennyit nyerhetnek a magánpénztárakban, még akkor is, ha feltételezzük, hogy ezeknek a befektetési teljesítménye az idő múlásával és tapasztalataik gazdagodásával javulni fog, tehát hosszú távon a hozamok a magánpillérben valóban magasabbak lesznek, mint a társadalombiztosítási pillérben.

Sok jel arra mutat, hogy az 1998. évi reform és az utána következő további törvénykezés nem úgy kezelte a magán- és a társadalombiztosítási pillért, mint egy nyugdíjrendszer *kölcsönösen összefüggő* két szegmensét. Az egyik ilyen jel, hogy a nem élettartamtól függő kockázatok kezelése a két pillérben felemás. Míg a társadalombiztosítási rendszer életre szóló hozzátartozói és/vagy rokkantsági ellátást nyújt, addig a magánpénztárak nem kínálnak ilyen juttatásokat. Elvileg a megrokkant pénztártagok vagy a keresőkorban meghalt tagok előre megjelölt kedvezményezettjei választhatnak, hogy a pénztárban hagyják a felhalmozott tőkét, vagy egy összegben felveszik. Gyakorlatilag azonban a legtöbb esetben előnyösebb lesz számukra, hogy visszatérjenek a társadalombiztosítási pillérbe, ahol majd folyósítják ezeket a juttatásokat függetlenül attól, hogy mekkora a „visszahozott” tőke – amely különböző okok miatt egészen kicsi is lehet.

Egy másik fontos jel a *járadékkulcsokkal* folytatott játék és a *helyettesítési rátára* gyakorolt hatás látszólag teljes figyelmen kívül hagyása. A reform utáni törvénykezés miatt a foglalkoztatottak most kevesebbet fizetnek a magánpénztárakba és többet a társadalombiztosításba, mint ahogy azt a reformcsomag előirányozta, de társadalombiztosítási nyugdíjjogosultságukat nem emelték ennek megfelelően. Vannak szakértői vélemények, amelyek szerint egy ilyen emelés nem is lenne biztosítási szempontból szükséges (éppen a magánpillérben nem kezelt kockázatok miatt), de a probléma nyilvános tárgyalása és vitája elmaradt. A munkáltatók társadalombiztosításba fizetendő járuléka – és ezzel a teljes járuléktömeg – azóta tovább csökkent, anélkül, hogy figyelembe vették volna ennek jövőbeli hatását a társadalombiztosítástól várható nyugdíjakra. Az államháztartáson belül a rokkantnyugdíjak egy részét visszaterhelték az egészségbiztosítástól a nyugdíjbiztosításhoz, anélkül, hogy a teljes járuléknak a két rendszer közötti felosztása megfelelően változott volna. További példa, hogy hiányzik a két pillér közötti hatékony információcsere. Mindegyikben problémák sora található meg, amelyek a tagokról és a befizetésekről szóló, kielégítő információ hiányából fakadnak, de az együttműködés nincs megszervezve.

Végül, de nem utoljára, a nyugdíjügyekért való kormányzati felelősség megosztott és nem világos. Három minisztérium (a Pénzügyi, a Szociális és Családügyi, valamint az Egészségügyi), továbbá három hivatal (a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és az APEH) érdekelt, hogy ne is említsük a Miniszterelnöki Hivatalt, de egyikük sem felelős.

Valószínűleg ezeknek az okoknak tulajdonítható az a – nemzetközi összehasonlításban szokatlan – tény, hogy nincsenek hivatalosan publikált, hosszú távú makrogazdasági előrejelzések az *egész* nyugdíjrendszer jövőbeli teljesítményéről. Nincsenek hivatalos, nyilvános becslések más fontos ügyekről sem. Nem tudható, hogy mennyi társadalombiztosítási nyugdíjjogosultságról mondtak le azok, akik átléptek a vegyes rendszerbe, hogy mekkora a társadalombiztosítási pillér megmaradt kötelezettsége, hogy mennyire becsülhető a magánpénztárak jövőbeli tökefelhalmozása és várható helyettesítési rátája, hogy különböző egyének és társadalmi csoportok milyen időskori ellátást várhatnak a két pillérből külön-külön és együtt. Ez csupán néhány olyan dolog, amelyet a járulékfizető és nyugdíjas állampolgároknak joguk lenne tudni. Mindez egy messze tekintő nyugdíjpolitika megalapozásához is nélkülözhetetlen lenne.

A kötelező magyar nyugdíjrendszer 1998. évi reformját nem tekinthetjük befejezettnek. Előbb vagy utóbb mind a társadalombiztosítási, mind a magánpillérben elkerülhetetlenné válik majd valamiféle további rendezés. Amire ehhez szükség van, az nem egy újabb ideológiai töltésű vitasorozat, nem is egy újabb, sebtében összefércelt törvénycsomag, hanem az információs rendszer alapvető javítása, számos lehetséges forgatókönyv gondos, biztosítási szempontból korrekt számszerűsítése és egy széles körű, jól informált társadalmi közmegegyezés.

### *Summary*

*In the absence of an appropriate social net the pension system was forced to perform social tasks in the first half of the 1990's. The gradual reforms launched at the beginning of the 1990s served to ensure financial equilibrium, and on the other hand, were aimed at reducing the weight of the social-redistribution elements.*

*During the change of regime the re-regulation of the social security system took place. From 1989 its financing was separated from the state budget and the Social Security Fund was established. In 1992 two separate branches of the social insurance were separated and financed individually, these are the Superannuating Insurance Fund and the Healthcare Insurance Fund. The situation of the pension system became crucial by the mid-90's. As result of this disbursement of the supply became critical too.*

*During the preparation two important notions were formulated:*

- the common concept of the Ministry of Finance and the Ministry of Welfare*
- the idea of the Superannuating Insurance Municipality.*

*In 1998 the pension system was changed into what is called a system of mixed funding; in addition to the pay-as-you-go social insurance pillar and a fully-funded second pillar appeared.*

*The first pillar of the pension system, the so-called social insurance pension system is a pay-as-you-go defined benefit scheme. Money to be paid as pensions is covered primarily by the pension insurance and pension contribution collected from em-*

*ployers and the insured (employees) to the Pension Insurance Fund, but the Pension Insurance Fund is also given significant subsidies from the budget due to its deficit, while cover for more than two-thirds of pensions for the disabled is transferred by the Health Insurance Fund to the Pension Insurance Fund. (The underlying consideration is that loss of the ability to work prior to retirement age is a health care problem the cost of which should be borne by the H Fund until retirement age is reached.) In addition to pensions, the P Fund's manager, the National Pension Insurance Directorate (NPID) also disburses so-called regular social benefits in a pension system, whose funding is provided by the central budget. The social insurance pension system provides pensions for pensioners in their own right and based on rights acquired by relatives. Pensions in own right are old age pension, disability pension and pension for disability from accident. Pensions in the right of the relative are surviving spouse's pension, orphan's allowance, parent's pension and pensions for relatives involved in accidents. The pension of those entitled to several types of pensions is determined taking into account the rules of what is called joint payment, and are not simply added up. The exception to this is the new surviving spouse's pension determined in addition to pension in the person's own right.*