

A SACRILEGIUM A RÓMAI JOGBAN

PAVOL BAŠISTA*

A kötelem forrásainak Gaius-féle csoportosítása alapján¹ a *furtum* cselekményét az egyik legősibb jogellenes cselekménynek tekinthetjük, melynek következménye egy, a sértett mint hitelező és a tolvaj mint adós közötti kötelmi viszony létrejötte. A jog *ius publicum*-ra és *ius privatum*-ra való ulpianusi felosztása, valamint a bűncselekményeken belül a *delicta publica* (= *crimina*) és a *delicta privata* megkülönböztetése alapján a lopás, ami a sértett egyéni érdeksérelmének minősült, a magánbűncselekmények közé tartozott. A közjog definiálása során Ulpianus eltekint a kötelmi elemtől, és a hangsúlyt a jog által védett érdekre helyezi, amikor a következőket mondja: „a közjog a római állam ügyeit tartja szem előtt... A közjoghoz tartoznak a vallási szabályok, a papi rendek, a közhivatalok.”² Már e meghatározás alapján is világos, hogy a *sacrilegium*, melyet a római jogi tankönyvek a vallási kultuszhoz kapcsolódó dolgok lopásaként írnak le,³ nem lehet *delictum privatum*, mivel a közjog szférájába való beavatkozásnak tekintendő. Hasonló eredményre juthatunk a *furtum* fogalmának elemzése által, melynek tárgya nem lehetett uratlan dolog (*res nullius*), köztulajdonban álló dolog (*res publica*), nyugvó hagyatéki dolog (*res hereditaria*), valamint szent dolog (*res sacra*), mely utóbbi eltulajdonítása esetén *crimen sacrilegii* valósult meg.⁴

Már a *sacrilegium* elkövetési tárgyából következik, hogy ez a körülírás – bár bizonyos időszakban helyes volt – nagyon szűken szabott, és nem tartalmazza a bűncselekmény teljes körét.⁵ Tágabb értelemben a *sacrilegium*

* JUDr. Pavol Bašista
doktorand

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta, Katedra dejín štátu a práva
Kováčska 26
040 75 Košice, SR

¹ Gai. 3,88.

² Ulp. D. 1,1,1,2 (Zlinszky János ford.).

³ Vö. SKŘEJPEK, Michal: *Ius et religio*. Pelhřimov, 1999, 177. o.; FÖLDI András–HAMZA Gábor: *A római jog története és institúciói*. Budapest, 2001⁶, 574. o.

⁴ Vö. KINCL, Jaromír–URFUS, Valentin: *Římske právo [Római jog]*. Praha, 1990, 325. o.

⁵ SKŘEJPEK: i. m., 177. o.

tárgyát ugyanis nemcsak a szent dolgok képezték, hanem minden olyan dolog, ami az isteni jog alá tartozott (*res divini iuris*) is.⁶ E dolgok jellegéből adódik továbbá, hogy a *sacrilegium* nemcsak azok ellopására, hanem lényegük bármilyen megsértésére is vonatkozott.⁷ A bűncselekmény megítélése és a cselekmény alapján kiszabott büntetések a római jog fejlődésének különböző időszakaiban jelentősen eltértek egymástól, illetve az idő előrehaladtával e bűncselekményeket egyre enyhébben ítélték meg, egyrészt a vallásos érzelmek gyengülése, másrészt a büntetések szigorának általános csökkenési tendenciája miatt. A római büntetőjog fejlődésének korai időszakában a *sacrilegium* fogalmát nagyon tágan értelmezték. E nagyon tág értelmezés egyértelműen a vallásnak a korai római világban betöltött központi szerepéből következett.

A legrégebbi kori római vallásra a házi kultusz volt jellemző (*sacra privata*), melyből később kialakult a nyilvános kultusz (*sacra publica*). E kultusz tárgyát a hivatalos, az állam által elfogadott istenségek tisztelete alkotta, mely által a római állam jólétét kívánták biztosítani. A római vallás jellegéből következett, hogy a jogra kifejtett hatása igen erős volt. Ezzel kapcsolatban fontos szerepet játszottak az ún. „isteni rendelkezések” (*fatum*), melyek az ókori római jog rendjének alapját képezték, s amelyek a vallási normákon túl a jogi normákba is beépültek. Az államigazgatás területén a vallás hatása főképp az állami és papi funkciók összekapcsolódásában szembejövő. A vallás a republikánus berendezkedésnek, a római állami szervek közötti viszonyok rendezésének a mintájává vált. Egyúttal megvalósultak a vallás politikai vallássá válásának feltételeit.

Amint tehát az érzékelhető, a római társadalomban, hasonlóan a többi kultúrához, a vallás igen jelentős szerepet töltött be. Ezért nem meglepő, hogy a római büntetőjog fejlődésének kezdetén, különösképpen az „emberi jog” (*ius humanum*) és az „isteni jog” (*ius divinum*) szoros kapcsolatában, a *sacrilegium* büntetést ilyen tágan értelmezték. E fogalomba zsúfolták bele a rómaiak az istenek és a római vallás elleni minden támadást és sérelmet. E támadások és sérelmek pontosabb meghatározása érdekében vissza kell térnünk az isteni jog alá tartozó dolgokhoz (*res divini iuris*), ugyanis ezek a dolgok képezik az alapját a következő soroknak.

Gaius az Institúcióiban két alapvető csoportra osztja a dolgokat, a már említett isteni jog alá tartozó dolgokra (*res divini iuris*) valamint az emberi jog

⁶ E dolgok elméletileg az istenek tulajdonát képezték, az ő oltalmuk alatt álltak. Ide tartoztak a *res religiosae* (az alvilág isteneinek szentelt dolgok, főként a sírok, sírboltok), a már említett *res sacrae* (a égi isteneknek szentelt dolgok: templomok, ligetek, oltárok, szobrok, kultusztárgyak) és a *res sanctae* (szent és sérthetetlen dolgok, főként városfalak, kapuk, telekhatárok).

⁷ Vö. MOLNÁR Imre–JAKAB Éva: Római jog. Szeged, 2004³, 173. o.

alátartozó dolgokra (*res humani iuris*): „*Summa itaque rerum divisio in duos articulos diducitur: nam aliae sunt divini iuris, aliae humani.*”⁸ A továbbiakban leírja, hogy az isteni jog alátartozó dolgok közé tartoznak a kultusz- és szakrális tárgyak, azaz a *res religiosae* és a *res sacrae*.⁹ A két csoport közötti különbséget számos szakkönyv taglalja,¹⁰ lényegük az alvilágnak, illetve – a *res sacra* esetében – az égi isteneknek való szenteltségük volt. Valamivel pontosabb képet nyújtanak a tárgykörrel a iustinianusi Intitúciók, melyek a *res sacrae* fogalmát így határozzák meg: „szent dolgok azok, melyeket szabályszerűen a pontifexek szenteltek fel Istennek, minők a szentegyházak s az istentiszteletré annak rendje szerint felajánlott adományok...”¹¹ Az első, már említett feltétel az égi isteneknek történő szentelés. Ezt azonban egy állami szerv cselekménye kellett hogy megelőzze, a legtöbb esetben ez a népgyűlés által hozott törvény vagy szenátusi határozat volt, mivel arról, mi tartozik a *res sacrae* tárgykörébe, e szervek döntöttek, és csak ezek után mehetett végbe maga az szakrális cselekmény. Az esetek többségében templomokról, oltárokról volt szó, de különböző, a kultusz szolgálatába állított, azzal valamilyen kapcsolatban lévő tárgyak is hasonló elbírálásban részesültek. Ha valaki saját hatalma alapján saját részére akart egy dolgot szakrális jellegűvé tenni, nem szakrális, hanem világi dologról volt szó.¹² A Digestából azonban kitűnik, hogy szakrális jelleggel az telek is rendelkezett, melyre templomot építettek, sőt, a telek e jellegét megtartotta a templom lerombolása után is.¹³ Így az a telek is, mely első látásra semmilyen viszonyban nem állt a római vallással (mert a ráépített templomot már régen lerombolták), a szakrális dolgok közé tartozott, s így forgalmon kívüli dolognak (*res extra commercium*) számított.¹⁴ Ezzel kapcsolatban meg kell említenünk a szakrális tárgyak megítélésének a római jog posztklasszikus időszakában (a kereszténység hatására) bekövetkezett változását, amikor megengedték a templomi telkek birtoklását, különleges esetekben pedig akár azok adásvételét is.¹⁵ A *res religiosae* viszonylatában az Intitúciók tömörebben fogalmazzak, amikor azt állítják, hogy „temetkezési helyet mindenki a maga

⁸ Gai. 2,2,2.

⁹ Gai. 2,2,3.

¹⁰ Ld. pl. WOŁODKIEWICZ, Witold et al.: Prawo rzymskie Słownik encyklopedyczny. Warszawa, 1986, 133. o.

¹¹ Inst. 2,1,8 (Mészöly Gedeon ford.).

¹² Vö. BLAHO, Peter: Justiniánske inštitúcie [A iustinianusi Intitúciók]. Bratislava, 2003, 78. o.

¹³ Pap. D. 18,1,73.

¹⁴ WOŁODKIEWICZ et al.: i. m., 132.

¹⁵ SKŘEJPEK: i. m., 125. o.

elhatározásából teszi azzá, midőn saját földjébe halottat temet.”¹⁶ Ez annyit jelent, hogy a villám sújtotta helyeken kívül¹⁷ itt elsősorban temetésekkel kapcsolatos dolgokról volt szó. Egyúttal a „mindenki a maga elhatározásából teszi azzá”¹⁸ megfogalmazásban látható a vallási és a szakrális dolgok közötti különbség. Éppen ebből a szabadabb megfogalmazásból (mely a kultusztárgyak tárgyilagos szemléletére támaszkodik), fakadt a temetés jogával (*ius sepulchri*) rendelkező, valamint a telken egyéb joggal rendelkező személyek közötti kölcsönös viszonyok rendezésének szükségessége. Olyan közös telken, melyen nem volt sír, nem lehetett a többi tulajdonostárs beleegyezése nélkül temetni. Ezzel szemben a közös temetőben a többiek beleegyezése nélkül is lehetett temetni. Temetés esetén annak a beleegyezésére is szükség volt, akinek a telken haszonélvezeti joga (*usus fructus*) állott fenn. A helyet vallásinak minősítették akkor is, ha a beleegyezést csak a halott eltemetése után adták meg.¹⁹ A szent és sérthetetlen dolgokat (*res sanctae*) szintén az isteni jog alá tartozó dolgok közé sorolták; Gaius állítása szerint a szent dolgok is „valamiképpen isteni jogúak”,²⁰ még ha első látásra a városfal, városkapu vagy a telekhatár kevés ponton érintkezik is a vallással. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy minden ókori városnak megvolt a maga isteni patrónusa, aki a várost védte, teljesen érthető, hogy a várost védő kapu, fal és torony ilyen kiváltságos helyzetben volt, és védelmük minél jobb biztosítása érdekében a bűncselekmények tetteseit halállal büntették. A büntetéssel kapcsolatosan az Intitúciók érdekes álláspontot képviselnek, mely a fenti állításunkat támasztja alá, és egyúttal rámutatnak a szent dolgok (*res sanctae*) és a büntetés (*sanctio*) közötti szoros kapcsolatra: „A falakat pedig azért mondjuk megszentelteknek (*sancti*), mert halállal bűnhődnek azok, akik a falak ellen valamit elkövetnek. Innen van, hogy a törvényeknek is azt a részét melyben büntetést szabnak ki a törvény megszegői ellen, szentesítésnek (*sanctio*) hívjuk.”²¹

A fenti rendelkezésből kitűnik, hogy a *sacrilegium* elleni védelem tárgyát a formailag az égi isteneknek szentelt tárgyak képezték, azaz maga a templom vagy annak falai. Mivel a legkorábbi időkben a *sacrilegium* és a lopás fogalmi meghatározásának kapcsolatát nem boncolgatták, logikus, hogy ha az elvitt magának a dolognak a természete nem tette lehetővé, csak a dolog megrongálásáról, megsértéséről lehetett szó, a legtágabb értelemben. A fenti rendelkezés azonban ingóságokról is szól, ami alapján már beszélhetünk a

¹⁶ Inst. 2,1,9 (Mészöly G. ford.). Vö. BLAHO: i. m., 78. o.

¹⁷ SKŘEJPEK: i. m., 125. o.

¹⁸ BLAHO: i. m., 78. o.

¹⁹ Inst. 2,1,9. Vö. BLAHO: i. m., 78. o.

²⁰ Gai. 2,8 (Brósz Róbert ford.).

²¹ Inst. 2,1,10 (Mészöly G. ford.). Vö. BLAHO: i. m., 78. o.

szakrális dolgok elviteléről (ellopásáról). A templomi pénztárak tartalma, azaz a templom tulajdonában levő pénzen kívül ez az istenek szobrait és képeit, szent szövegeket, áldozati eszközöket, rituális ruházatot és egyéb kultikus eszközöket jelentette.²²

Különösen nehéz probléma, amit az akkori római jogtudomány sem tudott megoldani, a szakrális helyen lévő magántulajdonú, nem szakrális jellegű dolgok elvitelének megítélése. Ismeretes, hogy a polgárok tárgyaikat, leggyakrabban pénzüket, a templomban helyezték el a nagyobb biztonság érdekében, mivel az istenek oltalmában lévő tárgyak ellopásáért kirótt büntetések eleinte elégséges mértékben tartották távol az elkövetőket. Ez alátámasztja azt a véleményt, mely szerint a templomban elhelyezett, magántulajdonban álló dolog ellopása kimerítette a *sacrilegium* bűncselekményét. Nem mondhatjuk azonban, hogy a római jogtudósok egységesek lettek volna e kérdés megítélésében. Ennek oka egy egyértelmű jogszabály hiánya volt. Csak a Kr. u. III. században mondta ki egy *constitutio* egyértelműen, hogy amennyiben az eltulajdonított dolog magántulajdonban áll, nem *sacrilegium*, hanem *furtum* valósul meg.²³ Ez azt jelenti, hogy amennyiben az elvett tárgyat a templomban csak a nagyobb biztonság kedvéért helyezték el, lopásról volt szó. Ha azonban a tárgy elhelyezésének oka az istennek való szolgálat volt, *sacrilegium* bűntette valósult meg.

A *muros* szó, mely az említett *Digesta-fragmentum*ban szerepel, számos jelentéssel bírt, s a legrégebbi időkben a *sacrilegium* tárgyát nemcsak a templom falai, hanem a városfalak, a városkapuk és telekhatárok is alkották, tehát mindaz, ami az istenek oltalma alá tartozott. Ezt igazolja a *comitium* helyén talált, a Kr. e. VI. századból származó felirat is: „*Qui hon (ke stloqom violasid manibus) sacros esed*”, vagyis, „Aki a szent helyeket (vagy szent határokat) megsérti, az átkozott legyen”²⁴ Nincs kétség a szent helyek megsértőire vonatkozó *sacros esed* szavak értelmezését illetően. Éppen ezért kell megemlítenünk a telekhatárok speciális helyzetét, melyek a *res sanctae* kategóriába tartoztak. Nem volt lényeges, hogy a telkek közti határokat még a legendák korában határozták-e meg, amikor minden lakó megkapta Romulustól a maga telkét, vagy a csak későbbiekben, új városok alapítása és az állam általi telekadományozás során. A lényeg, hogy a telekhatárok Terminus istenség oltalma alá tartoztak, ezért azok megsértése lényeges vallási következményekkel járt (*sacros esed*). Ezen a tényen alapszik a XII táblás törvény rendelkezése is, mely kimondja: „*usus capionem XII tab. intra V pedes esse noluerunt*”, vagyis „Az öt láb széles mezsgyén belüli terület

²² SKŘEJPEK: i. m., 184. o.

²³ Marci. D. 48,13,6. Vö. SKŘEJPEK: i. m., 185. o.

²⁴ SKŘEJPEK: i. m., 179. o.

elbirtoklását tiltotta a XII táblás törvény.²⁵ Az öt láb távolság a telkek közti határsávra vonatkozott, melynek különleges jelentősége volt, és nemcsak azért, mert nem lehetett elbirtokolni, hanem azért is, mert határvita esetén három szakbírót kellett kijelölni,²⁶ akik az ügyben döntöttek. A *sacrilegium* büntetést elkövető személyekre kiszabott büntetések, hasonlóképpen a cselekményhez, bizonyos fejlődésen mentek keresztül. Ezek a változások azonban a bűncselekmény és a büntetés szoros kapcsolatából fakadóan csak kiegészítik a *sacrilegium* fogalmáról a római történelmi korok változásai során alkotott képet. A vallási jellegű büntetések nagy része az elkövető megtisztítását célozta, aki a törvény megsértésével elvesztette kapcsolatát az istennel. Ez a kultikus aktus vízzel, tűzzel, füsttel, áldozattal vagy egyéb vallási szertartás végzésével történt, s nemcsak a tisztulást hozta meg, hanem – és ez talán még fontosabb – a római közösség számára az istennel való megbékülést eredményezte (*pax deorum*). Valódi büntetésről akkor beszélünk, ha olyan bűncselekményt követettek el, melytől nem lehetett a tettetést megtisztítani, mely esetében az elkövető saját személyével és vagyonával felelt.

Ami a *sacrilegium* büntetésének kérdését illeti, még egyszer meg kell említenünk a fenti (Kr. e. VI. századi) rendelkezést: „*Qui hon (ke stloqom violasid manibus) sacros esed.*” A „*sacros esed*” vagy „*sacer esto*” formula a mondat végén a legkorábbi időkben a bűnelkövetőkre váró büntetést mondja ki. Mivel a *sacer esto* magyarrá fordítva csupán annyit jelent, hogy átkozott legyen, azt hihetnénk, hogy itt pusztán vallási büntetésről van szó (a tettetést kizárták a római istenek hatalma és védelme alól), a valóságban ez a büntetés azonban lényeges társadalmi következményekkel is járt. A legsúlyosabb következménye az volt, hogy az elkövetőt kizárták a római közösségből, ami a római polgárság (*civitatis Romana*) elvesztését eredményezte, így a bűnös a rómaiak számára idegenné, s egyúttal ellenséggé is vált, minek következtében a rómaiak az ilyen embert bármikor büntetlenül megölhették. A „*sacer esto*” kifejezés így egyszerre egy automatikusan beálló büntetés és egy további büntetéssel való fenyegetés is volt. A *sacrilegium* egyéb, kevésbé súlyos eseteiben az elkövető ugyan elvesztette a polgárjogát, a másik, további büntetés (büntetlen megölés) azonban egyáltalán nem volt szükségszerű. Ahogyan azonban már említettük, annak ellenére, hogy az ilyen elkövetőt bárki megölhette, senkinek nem írták ezt elő kötelezettségként, és az elkövetők valószínűleg nagyon gyorsan elhagyták Róma felségterületét. Ez azt jelenti, hogy a halálbüntetést nem tették kötelezővé (büntetéssel való fenyegetés), ami végül is a dolog célja volt.

²⁵ XII tab. 7,4 (Zlinszky J. ford.).

²⁶ XII tab. 7,5b.

Természetesen értekezhetnénk arról, hogy a *sacer esto* megfogalmazás az istenek ellen elkövetett súlyos bűncselekmény – mint amilyen kétségkívül a *sacrilegium* is volt – elkövetőiben kiváltott-e valamilyen szorongást, félelmet vagy megbánást. A társadalmi helyzet megváltozása, továbbá a vallás szerepének visszaszorulása miatt a *sacrilegium* egyre gyakoribbá vált, ami azt mutatta, hogy az istenek bosszújával való fenyegetés, ami kezdetben elégséges volt, az idő előrehaladtával kevésbé bizonyult hatékonynak. Ezért a rómaiak a templomokban elhelyezett értéktárgyak egyre szaporodó ellopásai ellen szigorúbb büntetéssel kellett hogy fellépjenek, mely által a *sacrilegium* elkövetőjét az apagyilkoshoz hasonlították. Csak az összehasonlítás kedvéért mondjuk el, hogy apagyilkosságért azt helyezték vád alá, aki „előidézte apja életének idő előtti végét”,²⁷ majd később, Kr. e. 55-ben a rokonyilkosokról szóló *lex Pompeia* értelmében ezt a büntetést kiterjesztették az apjukat és más felmenőjüket meggyilkoló személyekről a bármilyen rokonukat meggyilkolókra is.²⁸ Ha a büntetést a társadalmi értékek bizonyos jellegű mutatójának tartjuk, a *res divini iuris* és a *res sacrae* ebben az időben kiváltságos helyzetűnek minősülnének. Ugyanis az apagyilkosságért (*parricidium*) és a *sacrilegium*ért járó szankció („aki szertartási tárgyat ellop vagy elrabol, azt tekintésnek apagyilkosnak”)²⁹ nemcsak a kivégzésben, hanem annak szigorított végrehajtásában állt, melyet *poena cullei* néven ismertek. Iustinianus Intitúcióiban a *parricidium*mal kapcsolatban ez áll: „ne pallos vagy megégetés általi, vagy más szokásos büntetésnek legyen alávetve, hanem kutyával, kakassal, mérges kígyóval és majommal együtt bőrszádba varrva, e vadállatokkal szorosan egybekötve, amint a környék viszonyai engedik, vagy a közeleső tengerbe, vagy folyóba dobják...”³⁰ Természetesen nem mondhatjuk, hogy az egyéb módon végrehajtott büntetés (pl. halálra ostromozás, szikláról letaszítás) kevésbé lett volna e bűncselekmények elkövetői részére elrettentő, ám a *poena cullei* bizonyos fokú különlegessége a halált még azáltal is fokozta, hogy az elkövető a szerencsétlenséget szimbolizáló állatokkal együtt pusztult el.

Később a *sacrilegiumot* egyre kevésbé vallási alapon ítélték meg, és a cselekmény fogalma egyre közelebb került a lopás bűncselekményének fogalmi meghatározásához. A köztársaság idejének végén és a korai császárság idején a vallás visszaszorult, ami nagyban csökkentette a *sacrilegium* addigi vallási vonatkozásait. Lehetséges, hogy a változás mögött a rómaiak vallási érzelmeinek gyengülése állt, mely a szigorú vallási szabályok enyhülését idézte elő. Ennek

²⁷ BLAHO: i. m., 234. o.

²⁸ BLAHO: fent említett mű, 234. o.

²⁹ SKŘEJPEK: i. m., 179. o.

³⁰ Inst. 4,18,6 (Mészöly G. ford.). Vö. BLAHO: i. m., 234. o.

talán legjobb példája az Kr. e. 8-ból származó, Augustus által hozott törvény, a *lex Iulia peculatus et de sacrilegiis*, mely a *sacrilegium* büntetést mint vallási büntetést a közvagyon elsikkasztásának büntetével azonos rangra állította. Adódik a kérdés, hogy mi kötötte össze a *peculatus* és a *sacrilegium* bűncselekményét annyira, hogy azonos szankció járt értük. Világos, hogy mindkét esetben közérdeksérelém történt, abban az esetben is, ha magánkultuszt szolgáló szent tárgyak lopásáról volt szó.³¹ A szent és közcélú tárgyak jogi helyzetének különbsége gyakran nem volt egyértelmű: „*pecunie publicae aut sacrae furtum*.”³² Az állami, közkultuszt szolgáló *res sacrae* emellett nagyon közel álltak a közcélú eszközökhöz, és fordítva: az államkassza a Saturnus-templomban volt elhelyezve. Tehát, ha valaki a *furtum pecuniae publicae* cselekményét elkövette, egyúttal kimerítette a *sacrilegium* tényállását is, amikor tisztességtelen szándékkal lépett szent területre.³⁴ Az azonos büntetésen túl e bűncselekmények esetében különleges bírói testületet hoztak létre, mely az állami vagyon elsikkasztásáról kapta a nevét (*quaestio peculatus*), mely a *peculatus* mellett a *sacrilegium* esetében is hatáskörrel rendelkezett.³⁵

A *peculatus*, vagyis az államvagyon elsikkasztásának bűncselekménye a *Digesta* 48. könyvében a *Ad legem Iuliam peculatus et de sacrilegis et de residuis*³⁶ cím alatt szerepel. A *peculatus* és a *sacrilegium* fogalmainak a *lex Iuliában* meghatározott kapcsolata szembeötlően szoros.³⁷ A törvényben a *peculatus* és a *sacrilegium* szabályai egymás mellett jelentek meg. Ulpianus a következőket mondja: „a sikkasztásról szóló Iulius-törvény rendelkezik arról, hogy a vallásos, kegyeleti vagy közcélra szentelt pénzből senki ne vehessen el, hozzá ne nyúlhasson, saját dolgába be ne fektethesse, be ne ruházhassa, aki azt egyébként kezelheti, felhasználhatja, beruházhatja, kivéve, ha ezt törvény engedélyezi.”³⁸ Hasonló tartalmú, szerkezetű rendelkezést többet is találhatunk

³¹ Paul. D. 48,13,11,1.

³² HASTINGS, James: *Encyclopedia of Religion and Ethics*. New York, 2003, 42. o.

³³ Paul. D. 48,13,11,2.

³⁴ SKŘEJPEK: i. m., 182. o.

³⁵ A *quaestio de peculatu*-t valószínűleg Sulla *dictator* alakította át *quaestio de peculatu et sacrilegio*-vá. Vö. SÁRY Pál: Sulla büntetőjogi reformjai. In: *Jogtudományi Közlöny* 2001/6, 276. o.; UŐ.: *The Criminal Reforms of Sulla*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 22 (2004), 132. o.

³⁶ „A állami tulajdon elsikkasztásáról, a szent dolgok eltulajdonításáról és a közpénzek vissza nem szolgáltatásáról szóló Iulius-féle törvényhez.”

³⁷ Ld. magának a törvénynek az elnevezését: *lex Iulia peculatus et de sacrilegiis*.

³⁸ Ulp. D. 48,13,1 (Zlinszky J. ford.).

az említett törvényre utaló szövegekben. Ez pedig a két fogalom egymásba fonódását jelzi.

A büntetések azonossága is a két bűncselekmény egyre hasonlőbb megítélésének tendenciáját mutatja; mai szóhasználattal élve a *sacrilegium* bűncselekményének a társadalomra való veszélyessége egy idő után már semmiben nem haladta meg az állami pénzek hűtlen kezelése büntetének veszélyességét. Míg a régebbi korokban a *sacrilegium* cselekményét az apagyilkossághoz tették hasonlatossá a minősített halálbüntetés (*poena cullei*) kilátásba helyezésével, a *lex Iulia* alapján a *peculatus* büntetésével azonos szankció ettől jóval enyhébb volt. Az egykori példás, szakrális büntetéstől tehát eltávolodtak, és a *pax deorum*ot az ellopott tárgy értéke négyszeresének megfelelő büntetéssel kívánták biztosítani.³⁹ A bírság összege tehát egyenlő volt a tetten ért tolvaj büntetésének nagyságával. Annak ellenére, hogy a *sacrilegium* és a *furtum* egyéb közös vonásokkal is rendelkezettek, az egyik alapvető különbözőségük fennmaradt a köz-, illetve a magánjogba való eltérő besorolásuk folytán.

A principátus idején az új politikai viszonyok következtében a *sacrilegium* még egy új, politikai dimenziót is kapott, mégpedig a császár ellen intézett bármilyen jellegű támadás eseteiben, az eredeti, vallásvédő funkció pedig fokozatosan háttérbe szorult. A császár személye elleni támadás, illetve a császár parancsának megszegése *sacrilegium*nak minősült a kereszténység győzelme és a katolikus hit 380-ban történő államvallássá nyilvánítása után is, amikor e cselekmény üldözésével elsősorban már az új államvallás alapjait védték.⁴⁰

Pavol Bašista

Sacrilegium in Roman Law

Summary

Sacrilegium, simply said crime of sacrilege, involved in its provisions for the protection of the state religion, was passed at the time of its worship by more developmental changes. Although there is a noticeable progress destined for strict observance of those

³⁹ D. 48,13,15.

⁴⁰ BARTOŠEK, Milan: Dějiny římskeho práva ve třech fázích jeho vývoje [A római jog története annak három fejlődési fázisában]. Praha, 1995, 149. o.; SÁRY Pál: Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében. Budapest, 2009, 62. o.

provisions by introducing of the stricest penalties during the following periods, and whether it was already in decline due to religious feelings, political power or developmental tendencies in the Roman criminal law, there is equality for the treatment of common crimes, particularly at the level of punishments. Of course, the content of this term is intervened by the changes, mainly in the period of principate. Sacrilegium observed those changes moreless also during the period of Christianity, but the element of protection becomes at the forefront of already a new state religion.

RÓMAI JOGI ESETEK A BÉRHÁZI LAKÁSOK ALBÉRLETE KÖRÉBŐL

GEDEON MAGDOLNA*

„...a város mai nagysága és a lakosság rendkívüli zsúfoltsága miatt megszámlálhatatlanul sok lakást kell előteremteni. Ha tehát a Város földszintes házakkal ekkora tömegnek nem képes lakóhelyet biztosítani, maga a helyzet kényszerít rá, hogy emeletes házak építésében keressük a megoldást. Ennél fogva kőpillérek, téglaközfalakon és terméskő oldalfalakon nyugvó magas épületeket húznak, sűrűn megszakítják emeletek födémeivel; így érik el a leghasználhatóbb beosztást. Ily módon a Város területe az emeletek révén függőleges térnyeréssel szinte megsokszorozódik, s a római nép nehézség nélkül jut kitűnő lakásokhoz” – írja Vitruvius, a híres római építész, a Kr. e. I. század második felében.¹ Már a Kr. e. II. század végétől megjelentek Rómában a többemeletes bérházak, az *insulák*, melyek onnan kapták nevüket, hogy négy oldalról utca vette őket körül, s így egy szigetet képeztek. Az irodalmi források szerint hétnél több emeletes, 20 méternél magasabb bérházakat is építettek.² Ezekben az esetekben persze jócskán túllépték az emeletes házak kívánatos paramétereit, melyeket többek között Vitruvius is meghatározott. Nem csoda, hogy e házak sokszor összedőltek, vagy a tűz martalékvá váltak.³

A jogi források szerint e bérházakat tulajdonosuk általában egyetlen személynek adta bérbe, aki aztán az egyes lakásokat tovább adta albérletbe,⁴ természetesen magasabb bérleti díjért, mint amennyit neki a tulajdonos számára kellett fizetnie. A forrásokban előforduló egyes esetekből az is kitűnik, hogy a lakások bérbeadására a rómaiak a *locatio conductio rei*, azaz a dologbérlet

* DR. GEDEON MAGDOLNA
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Vitr. *De arch.* 2,8,16-17 (Maróti Egon ford.).

² Vö. PLETICHA, HEINRICH-SCHÖNBERGER, OTTO: *Die Römer. Ein Handbuch zur frühen Geschichte Europas.* München, 1980. 287.

³ Ld. pl. *Iuv. sat.* 3,190-202; *Sen. contr.* 2,1,11-12. Vö. VAN DEN BERGH, RENA: The plight of the poor urban tenant. In: *Revue internationale des droits de l'antiquité* (továbbiakban: *RIDA*) 50 (2003), 460-465.

⁴ Vö. ZIMMERMANN, REINHARD: *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition.* Oxford, 1989. 346.

szabályait alkalmazták.⁵ Számos szakirodalmi mű a kártérítés körében foglalkozik ezekkel az esetekkel, véleményem szerint azonban e jogesetektől nem lehet általános kártérítési szabályokat kiszűrni. A nagy számban előforduló lakásbérleti szerződések és az azokból adódó jogi problémák a velük összefüggő sajátos életviszonyoktól elvonatkoztatva nem kezelhetők. Az esetekből ugyanis kirajzolódik, hogy a rómaiak elsődleges célja a lakhatás biztosítása volt, valószínűleg azért, hogy a hajléktalanok számát minél kisebbre szorítsák. Ezért különféle jogi biztosítékokat kaptak az albérlők és a főbérlők egyaránt. A főbérlők érdekei azért részesülhettek védelemben, hogy elegendő vállalkozó legyen, aki a bérleti díjakat beszedi, hiszen a bérháztulajdonosok csak pénzük befektetésével foglalkoztak.

Előjáróban, a dolgok albérletbe adásával kapcsolatban feltétlenül ki kell emelnünk az egyik legalapvetőbb szabályt, melyet Alexander Severus császár (222-235) egyik *rescriptuma* mondott ki (C. 4,65,6):

Nemo prohibetur rem quam conduxit fruendam alii locare, si nihil aliud convenit.

Eltérő megállapodás hiányában senkinek sincs megtiltva, hogy a dolgot, amit gyümölcsötetés végett bérbe vett, másnak bérbe adja.

Amint DU PLESSIS rámutat, ez az általános szabály csak a dologbérlet körére vonatkozott, a mű- és a munkabérlet esetén az albérlet lehetősége eltérő megállapodás hiányában nem volt megengedett.⁶

A bérházi lakások bérleti díjának megfizetésével kapcsolatban egy érdekes esetet elemez Ulpianus (D. 13,7,11,5 Ulpianus *libro 28. ad edictum*):

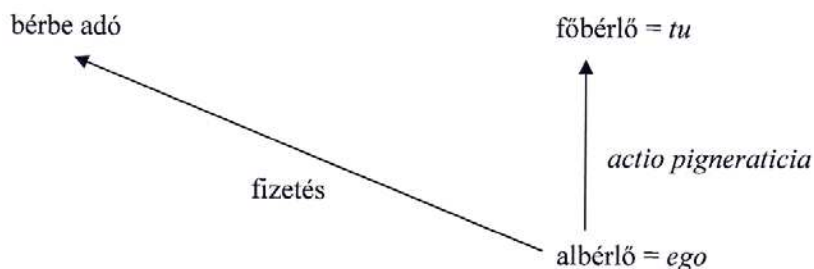
Solutam autem pecuniam accipiendum non solum, si ipsi, cui obligata res est, sed et si alii sit soluta voluntate eius, vel ei cui heres exstitit, vel procuratori eius, vel servo pecuniis exigendis praeposito. Unde si domum conduxeris et eius partem mihi locaveris egoque locatori tuo pensionem solvero, pignericia adversus te potero experiri (nam Iulianus scribit solvi ei posse): et si partem tibi, partem ei solvero, tantundem erit dicendum. Plane in eam dumtaxat summam invecta mea et illata tenebuntur, in quam cenaculum conduxit: non enim credibile est hoc

⁵ Vö. MOLNÁR I.: Object of locatio conductio. In: *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano* 85 (1982), 128.

⁶ DU PLESSIS, PAUL: Subletting and the Roman Law of Letting and Hiring Interpreting C. 4.65.6. In: *RIDA* 52 (2005), 135-136.

convenisse, ut ad universam pensionem insulae frivola mea tenebuntur. Videtur autem tacite et cum domino aedium hoc convenisse, ut non pactio cenacularii proficiat domino, sed sua propria.

Pénztartozás esetén nemcsak magának a hitelezőnek való kifizetés számít teljesítésnek, hanem az is, ha a fizetés a hitelező akaratából másnak, vagy az örökösének, vagy a *procurator*ának vagy a pénzeket beszedő rabszolgájának történik. Ezért, ha te egy házat bérelsz, és egy részét nekem bére adod, és én a bérleti díjat a te bérbeadónak fizetem ki, felléphetek ellened *actio pigneraticia*val (Iulianus ugyanis azt írja, hogy lehet neki teljesíteni). És ha egy részt neked, egy részt neki (azaz a te bérbeadónak) fizetek, ugyanazt kell mondani. Nyilvánvalóan az én bevitt dolgaim csak az általam bérelt lakás díját fedezik. Az ugyanis nem hihető, hogy úgy történt volna a megegyezés, hogy az én dolgaim az egész ház bérleti díját fedezik. Úgy tűnik ugyanis, hogy a ház tulajdonosával azt kötötték ki hallgatólagosan, hogy a lakóval (albérlővel) kötött megállapodásból a tulajdonos nem húzhat hasznot, csak abból, amit saját maga kötött.



E forráshelyből a következő tényállás bontható ki. Valaki (*tu*) bérelt egy házat. Bár a fragmentumban először a *domus* szót találjuk, a későbbi szóhasználatból kiderül, hogy ebben az esetben is egy *insuláról* van szó, hiszen a szövegben szerepel maga az *insula* kifejezés is, továbbá a *cenaculum* szó is, ami emeleti lakást jelent. A bérlő (*tu*) egy részét a háznak, valószínűleg az *insula* egyik lakását, albérletbe adta egy harmadik személynek (*ego*). Az albérlő (*ego*) az albérleti díjat nem a főbérlőnek (*tu*), hanem az egész ház bérbeadójának fizette ki. Mivel a főbérlő (*tu*) nem kapta meg az albérlőtől (*ego*) az albérleti díjat, zálogba vette az albérlőnek (*ego*) a bérleménybe bevitt dolgait (*invecta et illata*).

A főbérlő ezt ténybeli tévedésben eljárva tette. A bérlő nemfizetése esetén egyébként a bérbeadót megillette a zálogjog a bérlő bérleménybe bevitt dolgai

felett. A bérlő bérleménybe bevitt dolgain keletkezett zálogjog a főbérlő követelésének biztosítására szolgált. Paulus egy helyen a következőket írja:

D. 2,14,4 pr. (Paulus libro 3. ad edictum):

Item quia conventiones etiam tacite valent, placet⁷ in urbanis habitationibus locandis invecta illata pignori esse locatori, etiamsi nihil nominatim convenerit.

Mivel a hallgatólágosan kötött megállapodások is köteleznek, az uralkodó felfogás szerint városi lakások bérlete esetén az oda bevitt dolgok a bérbeadónak zálogul szolgálnak, akkor is, ha nem egyeztek meg benne kifejezetten.

Mivel az albérlő (*ego*) valójában kifizette az albérleti díjat, ezért követelheti a főbérlőtől (*tu*) a zálogba vett dolgait. Mivel az albérlő *actio pigneraticiá*t kap, arra lehet következtetni, hogy a bérbe adó birtokba vette a bérlő lakásba bevitt dolgait, amit egyébként jogában állt önhatalommal megtenni, ha a bérlő valóban nem fizette volna ki a lakbért.⁸ Ha ugyanis a bérbe adó csak gátolta volna a bérlőt abban, hogy a saját dolgait a lakásból elvigye, akkor a bérlő *interdictum de migrandó*t kapott volna.⁹ Ebben az esetben, bár az albérlő (*ego*) hitelezője a főbérlő (*tu*), mivel vele kötött szerződést, lényegében a hitelezője hitelezőjének fizette ki a tartozást, amitől így szabadult.

Ebből az esetből jól kitűnik, hogy a teljesítés a hitelezőn kívül más részére is történhetett. Kiderül továbbá az is, hogy a hallgatólágos megállapodások csak azok között voltak hatályosak, akik egymással szerződést kötöttek. A bérbe adónak nem lehetett haszna a főbérlő és az albérlő közötti szerződésből. Ezért az albérlő által a bérleménybe bevitt dolgok csak a főbérlő (*tu*) követelésére szolgáltak zálogul: az egész ház bérbe adója viszont már nem foglalhatta le az albérlő (*ego*) dolgait, ha a főbérlő (*tu*) nem fizette ki számára a bérleti díjat.¹⁰

⁷ A *placet* (*placuit*), magyarul (szabad fordításban) „az a döntés született” kifejezés egy uralkodó, megszilárdult jogászi véleményre utal, melyet minden további érvelés nélkül, döntések indokaként fel lehetett hozni. Hasonló kifejezések még: *constat* (nem vitás), *receptum est* (ez elismert), *eo iure utimur* (ezt a jogot használjuk). Vö. HAUSMANINGER, HERBERT: *Casebook zum römischem Vertragsrecht*. 5. Aufl. Wien, 1995, 122.

⁸ Vö. KASER, MAX: *In bonis esse*, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschicht. Rom. Abt.* (továbbiakban: ZSS) 78 (1961) 216.

⁹ Vö. KASER: *Das römische Privatrecht I*. München, 1955, 395. Az *interdictum de migrandó*ról újabban és bővebben ld. DU PLESSIS: *The Interdictum de Migrando revisited*. In: *RIDA* 54 (2007), 219-244.

¹⁰ Vö. DU PLESSIS: *The Interdictum...*, 240.

Egy másik fragmentumból az is kiderül, hogy a ház tulajdonosa ezt akkor sem tehetette meg, ha a bérlő ingyen biztosított valaki számára lakhatást a házban:

D. 20,2,5 pr. (Marcianus *libro singulari ad formulam hypothecariam*):
Pomponius libro tertio decimo variarum lectionum scribit, si gratuitam habitationem conductor mihi praestiterit, invecta a me domino insulae pignori non esse.

Pomponius azt írja a *Variae lectiones* 13. könyvében, hogy az általam bevitt dolgok a bérház tulajdonosának nem szolgálnak zálogul, ha a bérlő nekem ott ingyen lakhatást biztosított.

A bérlő által a bérleménybe bevitt dolgok felett keletkezett törvényes zálogjog a bérleti díjon felül a lakásban vétkesen okozott károk vonatkozásában is biztosítékul szolgált. Marcianus írja az alábbiakat:

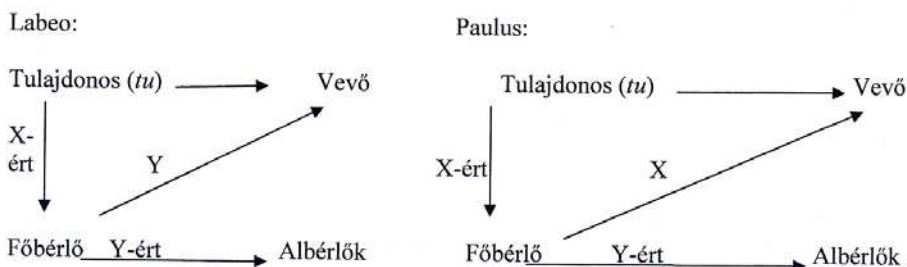
D. 20,2,2 pr. (Marcianus *libro singulari ad formulam hypothecariam*):
Pomponius libro quadragesimo variarum lectionum scribit: non solum pro pensionibus, sed et si deteriore habitationem fecerit culpa sua inquilinus, quo nomine ex locato cum eo erit actio, invecta et illata pignori erunt obligata.

Pomponius azt írja a *Variae lectiones* 40. könyvében, hogy a bevitt dolgok nemcsak a bérleti díj vonatkozásában szolgálnak zálogul, hanem akkor is, ha a bérlő a lakást vétkesen megrongálta, úgy, hogy lehetőség nyílt ellene az *actio locati* megindítására.

Egy másik esetben a bérház a bérlőkkel együtt, a bérleti jogviszonyok fenntartásával került eladásra. Mint látni fogjuk, Labeo és Paulus nézetei itt eltértek egymástól:

D. 19,1,53 pr. (Labeo *libro 1. pithanon*):
Si mercedem insulae accessuram esse emptori dictum est, quanti insula locata est, tantum emptori praestetur. Paulus: immo si insulam totam uno nomine locaveris et amplioris conductor locaverit et in vendenda insula mercedem emptori cessuram esse dixeris, id accedet, quod tibi totius insulae conductor debet.

Megállapodás született, hogy a bérház díja a vevőé legyen, így amennyiért az *insulát* bérbe adták, annyi legyen a vevőé. Paulus: Ha te az egész *insulát* egy valakinek adtad bérbe és a bérlő magasabb díjért adta albérletbe, és te a bérház eladásakor azt mondtad, hogy a bérleti díjat a vevő kapja, akkor azt az összeget kapja, amivel a bérlő az egész bérházért tartozik neked.



Labeo műveit csak Paulus és Iavolenus feldolgozásában ismerjük. A labeói Pithanából Paulus egy nyolc könyvből álló kivonatot készített, melyben Labeót szó szerint idézi, majd hozzáfűzi saját kritikai észrevételeit,¹¹ ezért a fragmentumban Paulus eltérő véleménye is szerepel.

A forráshely arról szól, hogy a bérbe vett, és több pénzért másoknak albérletbe adott házat a tulajdonos eladta. Az adásvételi szerződésben azonban csak annyit jelentettek ki, hogy a bérleti díj a vevőé legyen. Kérdéses, hogy ez alatt azt a díjat kell-e érteni, amit a tulajdonos a főbérlőtől kapott, vagy annyit, amennyit a főbérlő az albérlőktől beszedett. Labeo szerint az a magasabb összeg jár a vevőnek, amennyit az albérlőktől begyűjtött az egész ház bérlője, Paulus szerint viszont csak az a díj illeti meg a vevőt, amennyit a tulajdonos a főbérlőtől kapott. Paulus döntése ésszerűbbnek tűnik, mint Labeo álláspontja. A vevőre ugyanis az eladó csak a saját jogosultságait ruházhatja, ezért ő csak annyit engedhet át a vevőnek, amennyit ő is kapna, ha nem adná el a bérházat. A főbérlő ugyanis az albérlőktől beszedett többletet magának tartaná meg, ezért erről a ház eladója nem rendelkezhet.

Érdekes, hogy a Digestában találunk egy olyan fragmentumot is, amely Labeónak a Iavolenus által feldolgozott művéből származik:

¹¹ HAUSMANINGER: *i. m.* 130.

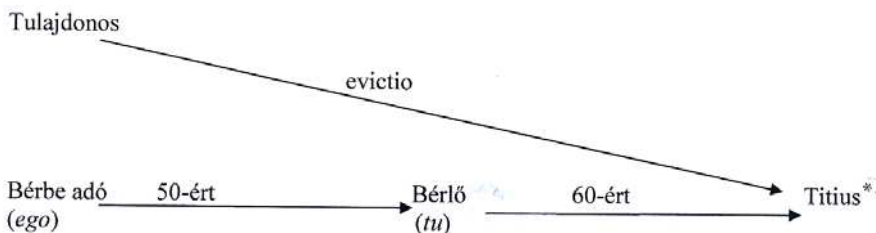
D. 19,2,58 pr. (Labeo libro 4. posteriorum a Iavoleno epitomatorum)
Insulam uno pretio totam locasti et eam vendidisti ita, ut emptori mercedes inquilinorum accederent. Quamvis eam conductor maiore pretio locaret, tamen id emptori accedit, quod tibi conductor debeat.

Te egy egész *insulát* egy összegért bérebe adtál, és úgy adtad el, hogy a lakók által fizetett díj a vevőé legyen. Habár a ház bérlője egy magasabb díjért adta albérletbe a házat, a vevő mégis azt kapja, amivel a főbérlő neked tartozik.

Paulus egy másik helyen a következő esetről számol be:

D. 19,2,7 pr. (Paulus libro 32. ad edictum):
Si tibi alienam insulam locavero quinquaginta tuque eandem sexaginta Titio locaveris et Titius a domino prohibitus fuerit habitare, agentem te ex conducto sexaginta consequi debere placet, quia ipse titio tenearis in sexaginta.

Ha én neked másnak az *insuláját* 50-ért adtam bérebe, és te azt Titiusnak 60-ért adtad bérebe, és Titius a tulajdonos meggátolta abban, hogy ott lakjon, az az uralkodó felfogás, hogy neked a bérletből kifolyólag felperesként 60-at kell kapnod, mert te magad Titiusnak 60-nal tartozol.



Ebben a fragmentumban valaki (*ego*) bérebe ad másvalakinek (*tu*) egy idegen *insulát*. A bérlő (*tu*) ezért 50-et fizet a bérbeadónak (*ego*). A bérlő (*tu*) albérletbe adja a házat Titiusnak 60-ért. A tulajdonos azonban megtiltja, hogy Titius ott lakjon. Ezért Titius beperli a főbérlőt (*tu*) *actio conductiva*, a főbérlő (*tu*) pedig a bérbeadót (*ego*). Az a kérdés, hogy mennyi jár a perelőknek? Paulus véleménye alapján a főbérlőnek (*tu*) is 60 jár, mert neki ennyit kell Titiusnak kifizetnie.

* Vö. HAUSMANINGER: *i. m.* 237.

Az 50 és 60 valószínűleg 50 és 60 ezer *sestertius* (*HS*), amit öt évre (*quinquennium*) fizettek ki a bérlők. A legtöbb szerződést ugyanis ötéves időtartamra kötötték úgy, hogy a bérleti díjat évente kellett fizetni. A bérleti év általában július 1-jén kezdődött. Az albérleti szerződéseket rövidebb időtartamra (egy évre, egy hónapra, egy hétre vagy akár egyetlen napra) is meg lehetett kötni.¹² CARCOPINO szerint a legolcsóbb bérleti díjak is 2.000 *HS*-t tettek ki évente,¹³ ezért az öt évre fizetendő 60 ezer *HS* 10.200 *HS*-t jelentett egy évre, ami meglehetősen drágának számított. Ha Titius már odaadta a pénzt a főbérlőnek (*tu*), és elperlik tőle a lakást, *actio conducti* megindításával visszaszerezheti a 60-at. A főbérlő (*tu*) azonban csak 50-et adott oda a bérbe adónak (*ego*), ezért ha 60-at kap, 10 megmarad neki, és ennek alapján a főbérlő (*tu*) számára a bérbe adó (*ego*) a pozitív interesszét téríti meg, hiszen a főbérlő (*tu*) nyereségét is megadja.

KRELLER szerint ebben az esetben Titius a negatív interesszét kapja.¹⁴ KASER is osztja ezt az álláspontot.¹⁵ Kérdéses lehet ugyanis, hogy Titius miért nem többet kap, mint 60, hiszen a szerződésből kifolyólag nagyobb kár is érhetne, ha csak drágábban tudott másik lakást szerezni. Ha azonban Titius nem albérlőként, hanem bérlőként tudott egy másik lakást 50-ért bérelni, úgy a 60-ban már benne van egy bizonyos kártérítési összeg is.¹⁶ MEDICUS szerint az interresse megtérítésének a korlátját az is magyarázhatja, hogy a vétlen bérbeadóval szemben túl szigorú lenne egy magasabb kártérítési összeg megítélése.¹⁷

Más véleményen van azonban a következő fragmentumban Tryphoninus:

D. 19,2,8 pr. (Tryphoninus *libro 9. disputationum*):

Nos videamus, ne non sexaginta praestanda nec quinquaginta sint, sed quanti interest perfrui conductione, tantundemque consequatur medius, quantum praestare debeat ei, qui a se conduxit, quoniam emolumentum conductionis ad comparationem uberioris mercedis computatum maiorem efficit condemnationem. Et tamen primus locator reputationem habebit

¹² Vö. DU PLESSIS: *The Interdictum...*, 239-240.

¹³ CARCOPINO, JÉRÔME: *Daily Life in Ancient Rome. The People and the City at the Height of the Empire*. London, 1943. 56.

¹⁴ KRELLER, HANS: *Kritische Digestenexegesen zur Frage des Schadensersatzes*, in: *ZSS* 66 (1948) 77.

¹⁵ KASER: *Periculum locatoris*. in: *ZSS* 74 (1957) 167.

¹⁶ WIMMER, MARKUS: *Digestenexegese. Fälle mit Lösungen für die Prüfung aus römischem Recht*. Wien, 2004. 59.

¹⁷ MEDICUS, DIETER: *Id quod interest. Studien zum römischen Recht des Schadensersatzes*. Köln–Graz, 1962. 97.

quinquaginta, quae ab illo perciperet, si dominus insulae habitare novissimum conductorem non vetuisset: quo iure utimur.

Nézzük meg, hogy sem 60-at, sem 50-et nem kell fizetni, hanem annyit, amennyi az interesse a bérlet élvezetéből, és így a középső fél (a főbérlő) annyit kap, amennyivel annak tartozik, aki tőle bérel, mivel a bérlet nyeresége, egy magasabb díjban való megegyezés végett, nagyobb megítélt összeget eredményez. És mégis az első bérbe adó 50-et kapjon, amit akkor kaphatna, ha az *insula* tulajdonosa nem tiltotta volna meg a legújabb bérlőnek (az albérlőnek) a lakhatást. Ezt a jogot használjuk.

Bár a fragmentum interpolált, a szöveg lényege nem változott meg.¹⁸ Tryphoninus szerint a főbérlő (*tu*), ha bepereli a bérbe adót (*ego*), csak 50-et kaphat, mivel az ő érdeksérelme csak ennyi, hiszen ő csak annyit fizetett ki valószínűleg előre a bérbe adónak. Ezért ha a főbérlő (*tu*) visszaadja a 60-at Titiusnak, akkor elveszti a 10 nyereséget. Tryphoninus ezzel élesen különválasztotta a főbérleti és az albérleti szerződést, és a két félnek megítélhető összeget is a másik félnek térítendő összeg figyelmen kívül hagyásával számította ki. Így mind a főbérlő (*tu*), mint Titius csak a negatív érdekét kapja meg.

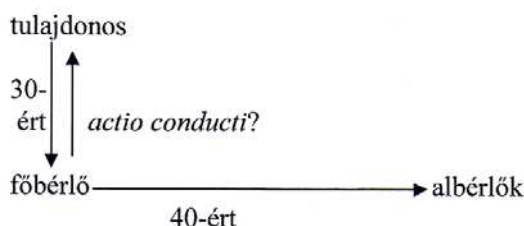
Ezek után vizsgáljunk meg egy másik jogesetet:

D. 19,2,30 pr. (Alfenus *libro 3. digestorum a Paulo epitomatorum*):
Qui insulam triginta conduxerat, singula caenacula ita conduxit, ut quadraginta ex omnibus colligerentur: dominus insulae, quia aedificia vitium facere diceret, demolierat eam: quaesitum est, quanti lis aestimari deberet, si is qui totam conduxerat ex conducto ageret. Respondit, si vitiatum aedificium necessario demolitus esset, pro portione, quanti dominus praediorum locasset, quod eius temporis habitatores habitare non potuissent, rationem duci et tanti litem aestimari: sin autem non fuisset necesse demoliri, sed quia melius aedificare vellet, id fecisset, quanti conductoris interesset, habitatores ne migrarent, tanti condemnari oportere.

Valaki bérelt egy *insulát* 30-ért és az egyes lakásokat úgy adta ki albérletbe, hogy az egészből 40-et szedett be. A bérház tulajdonosa lebontatta a házat, mondván, hogy veszélyes. Kérdésként merült fel, hogy

¹⁸ HONSELL, HEINRICH: *Quod interest im bonae-fidei-iudicium. Studien zum römischen Schadensersatzrecht.* München, 1969. 132-133.

mennyi legyen a perelt összeg, ha az, aki az egész épületet bérelte, a bérletből kifolyólag pert indít. Azt a *responsumot* adták, hogy abban az esetben, ha a veszélyes épületet szükségszerűen kellett lebontani, az összeget abból kell kiszámolni, amennyiért a háztulajdonos (a házat) bérlőbe adta, annak az arányos résznek a levonásával, amely idő alatt az albérlők nem tudtak ott lakni. Ha azonban a bontás nem volt szükségszerű, a tulajdonos csak azért hajtotta azt végre, mert jobbat akart építeni, annyit kell megítélni, amennyi érdeke a bérlőnek ahhoz fűződik, hogy a lakók ne költözzenek ki.



Az alaphelyzet ebben az esetben is az, hogy a bérlő magasabb bérleti díjért adja ki a bérházat az albérlőknek, mint amennyit ő a tulajdonosnak köteles volt fizetni. Kérdéses, hogy a tulajdonosnak meg kell-e térítenie a főbérlő azon kárát, ami az épület lebontásából ered? A *responsum* szerint, ha az épület veszélyeztette a lakókat, akkor a tulajdonosnak csak annyit kell megtérítenie a bérlője számára, amennyit ő tőle kapott, s azt is részarányosan, tehát az arra az időre járó díjat, amíg az épület lakható volt, megtarthatta magának. Ha viszont a bontás nem volt szükségszerű, akkor az albérletbe adóknak az összes kárát meg kell téríteni. Bár MAYER-MALY¹⁹ ebben az esetben is csak a negatív interessze megtérítését látja, HONSELL,²⁰ KASER,²¹ és MEDICUS²² szerint az albérletbe adó *quod interest* követelhet. Ebbe azt is bele kell érteni, amit az albérlőknek kellett kifizetnie, hogy lakhatásuk máshol biztosítva legyen. MEDICUS szerint csak a 40-et kellett az albérletbe adóknak megtéríteni, a fragmentum utolsó mondata alapján azonban valószínűbb, hogy ennél magasabb összegre gondolt Paulus,

¹⁹ MAYER-MALY, THEO: *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht.* Wien–München, 1956. 163.

²⁰ HONSELL: *i. m.* 120.

²¹ KASER: *Periculum locatoris*, 158.

²² MEDICUS: *i. m.* 46

mert nem azt mondta, hogy 40-et, hanem annyit, amennyit az albérletbe adónak kell kifizetni, ha a bérlőknek ki kell költözniük.²³

A következő fragmentumot is érdemes kiemelni:

D. 39,2,13,6 (Ulpianus libro 53. ad edictum):

De illo quaeritur, an inquilinis suis dominus aedium cavere possit. Et Sabinus ait inquilinis non esse cavendum: aut enim ab initio vitiosas aedes conduxerunt et habent quod sibi imputent, aut in vitium aedes inciderunt et possunt ex conducto experiri: quae sententia verior est.

Kérdésként merült fel, hogy a háztulajdonos a bérlőinek nyújthat-e biztosítékot? És Sabinus azt mondja, hogy a bérlők számára nem kell biztosítékot nyújtani. Azok ugyanis vagy kezdettől fogva hibás épületet béreltek és ezt csak maguknak róhatják fel, vagy a bérlet időtartama alatt jelentkezik a hiba az épületben, akkor pedig a bérletből kifolyólag perelhetnek. Ez a vélemény helyesebb.

Ezekben az esetekben láthatjuk, hogy a háztulajdonos nem felel a bérlőnek, hiszen a *bonae fidei* kötelem miatt a bérlőnek úgy kell eljárnia, mint egy jó és gondos családapának, tehát meg kell vizsgálnia, mit bérel, és így láthatja, hogy az épület alkalmas-e lakhatásra. Ha azonban a tulajdonos csak a saját szeszélye folytán (mert szebbé akarja a házat tenni) gátolja meg a bérlők lakhatását, annyit kell megtérítenie a főbérlő részére, amennyi kára a főbérlőnek abból ered, hogy az albérlőknek ki kell költözniük. Ez az összeg pedig 40-nél is magasabb lehet, hiszen egy másik fragmentumban a következő szerepel:

D. 19,2,28,2 (Labeo libro 4. posteriorum epitomatorum a Iavoleno):

Idem iuris esse, si potestatem conducendi habebat, uti pretium conductionis praestaret. Sed si locator conductorum potestatem conducendae domus non fecisset et is in qua habitaret conduxisset, tantum ei praestandum putat, quantum sine dolo malo praestitisset. Ceterum si gratuitam habitationem habuisset, pro portione temporis ex locatione domus deducendum esse.

Ha a bérlőnek megvan rá a lehetősége, hogy használja a bérlet tárgyát, a bérleti díjat is fizesse. Ha azonban a bérbe adó nem teszi lehetővé a bérlőnek a bérelt ház használatát, és emiatt a bérlőnek egy másikat kell bérelnie, hogy ott lakjon, akkor a bérbeadó köteles annyit fizetni a

²³ HONSELL: *i. m.* 121.

bérlőnek, amennyit a bérlőnek azért minden családság nélkül fizetnie kell. Ha egyébként ingyen kap lakhatást, időarányosan csökkenteni kell a bérleti díjat.

Bár ebben az esetben nem albérletről van szó, hanem a bérlő maga akar a házban lakni,²⁴ valószínű, hogy az albérlőknek is igényük lehetett rá, hogy megtérítsék nekik azt az összeget, amennyivel esetleg többet kellett egy másik lakásért fizetniük. Ezért, ha az albérlőknek ki kell költözniük a házból, a bérlő adó köteles kifizetni számukra azt az összeget, amennyiért egy másik bérleménybe tudnak költözni. Ha pedig a lakóknak a tulajdonos hibájából kell kiköltözniük, akkor a főbérlő *actio conductiva* követelheti annak az összegnek a megtérítését is, amennyit ő volt kénytelen kifizetni az albérlők lakhatásának biztosítására. A *sine dolo malo*, azaz a családság nélkül kifejezés a fragmentumban jelzi, hogy a bérlők csak azt az összeget téríthették meg, amit ők is kiadtak egy másik bérleményért. Haszonszerzés céljából, összejátszva az új bérlő adóval, nem jelölhettek meg nagyobb összeget az első bérlő felé. HONSELL megállapítása szerint ez a fragmentum az egyetlen példa fedezeti ügyletre (*Deckungsgeschäft*) a római kártérítési jogban.²⁵ A fragmentum szerint, ha a bérlő ingyen talál másik lakást, kára ugyan nem keletkezik, de a kifizetett bérleti összeget arra az időre, míg nem használhatta a bérleményt, vissza kell neki fizetni.

A fenti esetekből kiderül, hogy a római jog mind a bérlőket, mind a bérlők érdekeit védte. Az albérleti szerződések száma igen magas lehetett, hiszen Rómában nagyon sok bérlőház volt. A Kr. u. IV. századi városkatalógusok (az ún. *Curiosum urbis Romae*, valamint a *Notitia urbis Romae*) szerint Róma 14 kerületében összesen 46.602 *insula* állt, míg *domus*, vagyis magánház mindössze 1.797 volt.²⁶ A Város kínálta lehetőségek miatt nagyon sok albérlő fizette a magas albérleti díjat, vállalta a kis és zajos lakással járó kényelmetlenségeket, fittyet hányva Iuvenalis jó tanácsára:

„Hogyha a cirkusztól el tudsz búcsúzni, vehetsz majd
Sorában, Frusinóban vagy Fabrateriában
pompás házat azon, mit egy évre fizetsz ma odúért.”²⁷

²⁴ Vö. MEDICUS: *i. m.* 47.

²⁵ HONSELL: *i. m.* 121.

²⁶ Vö. CARCOPINO: *i. m.* 23; VAN DEN BERGH: *i. m.* 451.

²⁷ Iuv. *sat.* 3,223-225 (Muraközy Gy. ford.).

Magdolna Gedeon

Römischrechtliche Fälle aus dem Kreis der Untermiete der Mietshäuser

Zusammenfassung

In Rom wurden viele Mietshäuser gebaut, die für einen Pauschalbetrag einem Hauptmieter vermietet wurden, der die Einzelwohnungen weitervermietete. In den römischen Rechtsquellen finden wir einige Fälle, die sich mit den Fragen dieser Verträge beschäftigen.

Bei der Wohnungsmiete dienen die eingebrachten Sachen dem Vermieter ohne ausdrückliche Vereinbarung als Pfand. Wenn das vermietete Haus verkauft wurde, konnte das vereinbart werden, dass der Käufer den Zinsertrag erhalte. Nach Labeo bekommt der Käufer den Betrag, zu dem das Mietshaus vermietet worden ist. Nach Paulus bekommt der Käufer den Pauschalbetrag, den der Hauptmieter dem Vermieter zahlen sollte.

Wenn jemand ein fremdes Mietshaus für 50 vermietet, und der Mieter die Wohnungen für 60 weitervermietet, ist es fragwürdig, wieviel dem Hauptmieter gezahlt werden muss, wenn der Eigentümer die Wohnung von dem Untermieter evinziert. Paulus meint, dass der Hauptmieter auch den Gewinn erhalten soll, Tryphoninus verneint diese Behauptung.

Wenn der Eigentümer das vermietete Haus, das für einen höheren Betrag in Untermiete gegeben worden ist, abreißen lässt, soll das bei dem Schadenersatz geprüft werden, ob das Abreißen des Gebäudes notwendig war oder nicht.

Wir können bei den Fällen bemerken, dass die Interessen des Hauptmieters und auch des Untermieters geschützt wurden. Die Juristen wollten das Wohnen der Bürger in der Stadt sichern, deshalb wurde auch der Vorteil der Unternehmer, die sich mit der Eintreibung der Mietszinsen beschäftigten, berücksichtigt.

A KULTÚRA ÉS A TUDOMÁNY SZABADSÁGA AZ EMBERI JOGOK EGYETEMES TÖRVÉNYÉBEN

HORVÁTH PÁL*

A művelődéstörténet újabb és régi keletű eredményei nyomán láthatjuk az emberi jogok kiteljesedésének a történelmi folyamatát, amely a legújabb kori történelem szerves alkotóelemeként áll elénk. Nagy árat fizetve érte, végre a mi XX. századi történelmünk eljutott ugyanis a *droits de l'homme* egyetemes ügyé válásához. Két világháború megaláztatásain és szenvedésein okulva így váltak az Egyesült Nemzetek ismert 213. számú határozatában (1948) foglalt ajánlások (az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata) az emberi jogok egyetemes törvényének az alapjaivá. A világszervezet ezzel tette meg az első lépést egy jogi és erkölcsi erővel rendelkező nemzetközi törvény kidolgozása és egyre szélesebb elfogadtatása felé.

Teljesen nyilvánvaló, hogy az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának az elfogadása a hármas egység, vagyis a tulajdonképpeni polgári (politikai), a gazdasági-szociális, illetve a kulturális jogok együvé tartozandóságának az akceptálását jelentette. A *droits de l'homme* egyetemes ügyé válásához tehát az (emberi) jogok triászának a megjelenésére volt szükség. Ezt a tényt konstatálva inkorporáltatott most már az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a világszervezet alapokmányába kifejezetten azzal a nemes célkitűzéssel, hogy az így teljessé lett emberi szabadságjogok mindenki számára biztosíttassanak. Mindez persze továbbra is csupán morális erőként hatott a tagállamokra. Ezért is döntött az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága eleve az emberi jogok egyetemes törvényének a létrehozása mellett, amely majdan (minimum 35 tagállam csatlakozása által) nemzetközi jogi megerősítéssel hatályba is léphetett. Az ügy iránti odaadás tehát nem zárult le az emberi jogok napjának (dec. 10.) a meghirdetésével. Ellenkezőleg, céltudatos munka kezdődött el egy továbbra is morális tényezőként akceptálható deklaráció (alapelvek), illetve az azokat elfogadó államok számára már jogilag is kötelező egyezségokmány, illetve a végrehajtási rendelkezések megalkotása tárgyában.

* DR. HORVÁTH PÁL
professor emeritus
ELTE ÁJK, Egyetemes Jogtörténeti Tanszék
1053 Budapest, Egyetem tér 1.

Az alapelvek adottak (és elfogadottak) voltak, a konkrét egyezség-
okmányok, illetve a végrehajtási rendelkezések kimunkálására és az idevágó
legkülönbözőbb érdekek egyeztetésére azonban – mint ismeretes – közel két
évtizednek kellett eltelnie. Végére is 1966-ban azonban három történelmi jelen-
tőségű okmány elfogadására került sor a világszervezet közgyűlése (dec. 16.)
által, nevezetesen „a gazdasági, szociális és kulturális”, valamint az ún.
„fakultatív jegyzőkönyv” nyilvánítására. Végérvényesen megnyílt tehát az út az
emberi jogok egyetemes törvényének a megszületése felé, amely az
egyezségokmányok legalább 35 állam által történt megerősítése által egy
évtizeddel később (1976) perfektuáltatott.

Azt hihetnénk, hogy az emberi jogok egyetemes nyilatkozatiban csupán
a sokféle nép, vallás, kultúra és ideológia számára egyaránt elfogadható, elvont
jogelvek lerögzítésére került sor. A kultúra, illetve a tudomány szabadságának a
szerepét illetően azonban már az egyetemes nyilatkozat preambuluma rácsáfolta
erre a vélelemre: „Tekintettel arra, hogy az emberiség családja minden egyes
tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése
alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját a világon, tekintettel arra, hogy
az emberi jogok el nem ismerése és semmibevevése az emberiség lelkiismeretét
felrázó barbár cselekményekhez vezetett és, hogy az ember legfőbb vágya egy
olyan világ eljövetele, amelyben az elnyomástól, valamint a nyomortól
megszabadult emberi lények szava és meggyőződése szabad lesz, tekintettel
annak fontosságára, hogy az emberi jogokat a jog uralma védelmezze, nehogy az
ember végső szükségében a zsarnokság és az elnyomás elleni lázadásra
kényszerüljön, tekintettel arra, hogy igen lényeges a nemzetek közötti baráti
kapcsolatok kifejlődésének előmozdítása, tekintettel (továbbá) arra, hogy az
Alapokmányban az Egyesült Nemzetek népei újból hitet tettek az alapvető
emberi jogok, az emberi személyes szabadság és értéke, a férfiak és nők
egyenjogúsága mellett, valamint kinyilvánították azt az elhatározásukat, hogy
elősegítik a szociális haladást és nagyobb szabadság mellett jobb életfeltételeket
valósítanak meg, tekintettel arra, hogy a tagállamok kötelezték magukat arra,
hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetével együttműködve biztosítják az emberi
jogok és az alapvető szabadságok általános és tényleges tiszteletben tartását
(végül pedig), tekintettel arra, hogy a jogok és szabadságok mibenléte
tekintetében közös felfogás kialakításának a legnagyobb jelentősége van az
említett kötelezettség maradéktalan teljesítése szempontjából a közgyűlés
kinyilvánítja az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, mint azt a közös
eszményt, amelynek elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie
kell abból a célból, hogy minden személy és a társadalom minden szerve,
állandóan szem előtt tartva a jelen nyilatkozatot oktatás és nevelés útján is

(kiemelés tőlem), előmozdítsa e jogok és szabadságok tiszteletben tartásának kifejlesztését, valamint azoknak fokozatosan megvalósuló hazai és nemzetközi jogszabályok útján történő általános és tényleges alkalmazását és elismerését mind a tagállamok népei között, mind pedig a joghatóságuk alatt álló testületek népei között”. Mert „minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van. Az emberek (pedig) ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viseltessenek”.

Az emberi méltóság és jog ebben az alaptételben tehát az ésszel bíró ember nevelésével került szoros és elszakíthatatlan összefüggésbe. Mintha csak az enciklopédisták, Diderot, illetve D'Alambert eszméit idéznék fel ezek az axiómák az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában (1. c.). A tudatos emberi gondolat (az ész) elidegeníthetetlen szabadsága tehát egyfajta kiinduló tétele az emberi jogoknak. Ebből fakadnak alább a 18-19. cikkelyek egymásba fonódó rendelkező szakaszai: „Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, ez a jog (pedig) magában foglalja a vallás és a meggyőződés megválasztásának a szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának a jogát” (is). A tétel második összetevője (a 19. c.) azonban már a racionálisan kifejlett vélemény (gondolat, illetve eszme) útjában álló akadályok elhárításának a kötelezettségével idézi fel azt a heroikus küzdelmet, amely a megvalósult polgári társadalmak tapasztalatai nyomán maradt örökül ránk. „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához – mondja az emberi jogok egyetemes nyilatkozata – amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt (senki) ne szenvedjen zaklatást és, hogy (állam) határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvehessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya – két évtizeddel később – még tüzetesebben precizizálta az idevágó elvárásokat. „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára” – mondja a nyilatkozat szövegével egybehangzóan az egyezségokmány 18. cikkelye. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését vallásos cselekmények és szertartások végzése útján akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, gyakorolhassa és taníthassa”. Íme, itt pedig már a maga teljességében előttünk áll a tanítás, illetve a tanulás szabadsága. Senkit sem lehet olyan kényszernek alávetni, amely csorbítaná azt a szabadságát, hogy saját... meggyőződése legyen, vagy hogy ilyent elfogadjon... A meggyőződés kinyil-

vánításának a szabadságát pedig csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a „közbiztonság, a rend, a közegészség, az erkölcs, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek” (18. c. 2-3).

A gondolat szabadságához visszatérve fel kell idézni még a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának a 19. cikkelyét, miszerint: 1. Nézetei miatt senki sem zaklatható. 2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, ez a jog (pedig) magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

A kulturális jogok illetve a kultúra és a tudomány szabadságának a garanciáit illetően még határozottabb (illetve konkrétabb) megfogalmazásokat találunk; az emberi jogok egyetemes törvényében par excellence a nevelés ügyéhez kapcsolódva. Már az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának a 26. cikkelye azt mondja például, hogy (1) „Minden személynek joga van a neveléshez”, melynek alapfokon kötelezőnek és ingyenesnek kell lennie. Mert „...a nevelésnek (2) az emberi személyiség teljes kibontakoztatására, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának megerősítésére kell irányulnia. (Vagyis) a nevelésnek elő kell segítenie a nemzetek, valamint az összes faji és vallási csoportok közötti megértést, türelmet és barátságot...”. Ilyen értelemben joga van tehát minden személynek „a tudomány haladásában... való részvételhez (illetve), mindenkinek joga van az általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek a védelméhez” (27. c. 1-2). Ebből az alaptételből fakad nyilván, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya ab ovo a megvalósulás feltételeire helyezte át a hangsúlyokat. Mert „az egyezségokmányban részes államok felismerték, hogy... a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabad emberi lények eszménye csak akkor valósítható meg, ha olyan feltételeket hoznak létre, amelyek révén mindenki élvezheti gazdasági, szociális és kulturális jogait”. Ezért is „az egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. Egyetértének (továbbá) abban, hogy az „iskolai nevelésnek (valóban) az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia. Egyetértének továbbá a részes államok abban is, hogy az iskolai nevelésnek minden személyt képessé kell tennie arra, hogy hasznos szerepet töltsön be a társadalomban, előmozdítsa a megértést, türelmet és

barátságot valamennyi nemzet, valamint minden faji, népi és vallási csoport között...” (13. c. 1). Ezért „az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé kell tenni, a középfokú oktatást... minden megfelelő eszközzel általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, a felsőoktatást pedig a képességek alapján (de ugyancsak) egyenlő feltételekkel” kell biztosítani.

A megvalósulás feltételeihez újfent visszatérve deklarálták ezek a rendelkezések, hogy „az iskolai hálózat fejlesztését minden szinten tevékenyen elő kell mozdítani, megfelelő ösztöndíjrendszert kell kialakítani és a tanszemélyzet anyagi életfeltételeit állandóan javítani kell” (13. c. 1/e). Garantálták ezek a rendelkezések a szülőknek, illetve a törvényes gyámoknak azt a jogát is, hogy az adott nevelési-oktatási intézmények között szabadon választhassanak. Hogy pedig ez utóbbi igény valóban kielégíthető legyen, biztosítandónak tekintik az egyezségokmány idevágó rendelkezései, hogy az „egyének és a jogi személyek” egyaránt az „állam által meghatározott követelmények” figyelembevételével szabadon létesíthessenek oktatási-nevelési intézményeket. Végül mintegy összegező rendelkezéseket találunk a gazdasági-szociális, illetve a kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányában arra vonatkozóan, hogy a részes államok e jog(ok) teljes érvényesítése érdekében teendő lépéseinek ki kell terjedniük a tudomány és a kultúra megőrzését, fejlesztését és terjesztését biztosító intézkedésekre is; hogy az államok kötelezzék magukat, továbbá a tudományos kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság tiszteletben tartására, illetve a „tudomány és a kultúra területén történő nemzetközi kapcsolatok és együttműködés (15. c. 2-3-4) előmozdítására”.

Önként vállalt jelentéstételi kötelezettség járul mindehhez az emberi jogok nemzetközi törvényében,¹ illetve a polgári jogok egyezségokmányának a 2. cikkelyében foglalt kötelezettség, hogy a részes államok alkotmányos eljárásukkal és az egyezségokmányok rendelkezéseivel is összhangban gondoskodnak olyan törvényhozási és egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az imigyen elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. A csatlakozó államok tehát akár a speciális végrehajtási rendelkezések (az ún. Fakultatív jegyzőkönyv) elfogadása nélkül is sokoldalú garanciát vállaltak a kulturális jogok, illetve a tudomány szabadságának a megvalósítására. Ilyen értelemben csatlakozott a felidézett két egyezségokmány rendelkezéseire Magyarország is – elsők között – az 1976. évi 8. illetve 9. tvr. útján,² hogy valóban mindenki részeltessék „a tudomány haladásában”. Azt a kötelezettséget is magunkra vállaltuk ezzel, hogy országunkban a jövőben is „olyan rendszer uralkodjék,

¹ Ld. Egyetemes Nyilatkozat 16. c.

² Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye. I. köt. Budapest, 1984. 586-587. pp.

amelyben a (felidézett) jogok és szabadságok teljes hatállyal érvényesülhetnek”,³ melyben – miként az egyezségokmányok 1. cikkelyeit idéztük – „a népek valóban szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket”. Az idevágó nemzetközi kötelezettségeinket is számba véve jó tudni tehát, hogy éppen a kulturális jogok, illetve a tudomány szabadságának az alapozásában tiszteletre méltó történelmi hagyományokkal is rendelkezünk.

Sokat tettek minálunk az elméleti (újabban az államjog illetve a politológia körébe sorolt) tudományok azért hogy a gazdasági-szociális jogok problematikájának a történelmi hátterét feltárják, de mindmáig sporadikusan jelentkezett azoknak az elemző vizsgálódásoknak az eredménye, amelyek a kulturális jogok szerepének, illetve az idevágó társadalmi tapasztalataink útvesztőinek a feltárását szolgálták volna. Pedig éppen ez az a terület, amelynek úgymond a történelmi felfedezésében némi részünk volt. Ezt bizonyíthatja a magyar tanszabadság-rendszer kialakulásának a feltárása, illetve az abban, felhalmozódó társadalmi tapasztalatoknak az általánosítása is. Mindezt persze nem l'art pour l'art tesszük csupán a nagy történelmi évforduló emlékének adózva, hanem azért, hogy a tudomány fölszabadításának a tapasztalataiból merítsünk. Mindazok a népek haszonnal forgatják ugyanis a polgári jellegű, tanszabadság írott történelmi emlékeit, amelyek a megkésett polgári forradalmak régiójába soroltak be egykoron. Mert még a típusjegyeket hordozó porosz-német *Lehrfreiheit*-szisztéma jóval életerősebb fáján sem érhetek be a gyümölcsök, az újabb korban, de ez ma már egy szélesebben ható történelmi törvényszerűségként ismeretes. Azokat az intézményformákat, azokat a haladó eszméáramlatokat azonban, amelyeket – helyi eltérésekkel – az egy-másfél évszázados történelmi tapasztalatok is igazoltak, soha nem tagadta meg a kontinens ugyanezen régiójában kifejlődő modern tudományos gondolkodás. Múlhatatlanul szükséges tehát, hogy a polgári jellegű magyar tanszabadság egész intézményrendszerét a maga valóságában láttassuk.

Miért ilyen későn tesszük ezt, kérdezheti az olvasó. A konkrét elemző vizsgálataink nem rejtik véka alá azonban, hogy az idevágó részletkutatás immár több mint egy évszázada teszi ezt. A modern egyetem kiteljesedésének az újfent jelentkező problémái pedig ugyancsak késztetik a konkrét történelmi előképek, illetve intézményformák módszeres vizsgálatát, nehogy megint csupán „a sok üres formáság” maradjon örökül ránk. Ezen túlterjedően pedig nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy hajdan a *Lehrfreiheit*-szisztéma kialakulását az a

³ Ld. Egyetemes Nyilatkozat 28. c.

körülmény is motiválta, amikor a „gazdasági-politikai megújulás hiányzó lehetőségeit a szellemi (gondolati) építkezéssel” kellett helyettesíteni. Ma sem vagyunk gazdagok, de a legértékesebb intellektuális munka hatóerejének a megfelelő szinten tartása a jövőt illetően ma is némi jogos reményt ébreszthet számunkra. Eleink ezt a reményt származtatták egykoron a „szabadság magna chartájától”, vagyis a magyar polgári átalakulás által először legiszlált tanszabadságtól.⁴

Pál Horváth

Freedom of science and culture in the Universal Bill of Human Rights

Summary

There are specific statements concerning cultural rights and regarding guarantees of freedom of culture and science in the Universal Bill of Human Rights. Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights states, for instance, that (1) ‘everyone has the right to education’ that shall be free and compulsory at least in the elementary stages. Because ‘...education (2) shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms’, that is, ‘it shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups...’ In this sense everyone has the right ‘to participate in scientific advancement and everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.’ [Art. 27 (1), (2)] Evidently it is a result of this axiom that international bills of economic, social and cultural rights ab ovo placed the emphasis on the conditions necessary to achieve this status. ‘The States Parties to the Covenant recognized that ... the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights.’

⁴ Ld. Horváth Pál: A tanszabadság Magyarországon. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1989., Uő.: A tudomány szabadságának a történelmi szerepváltásai. Mundus Kiadó, Budapest, 1997. Kútfőként ld. Az emberi Jogok Nemzetközi Törvénye. A Magyar ENSZ Társaság Kiadványa, Budapest, 1987.

TÉNYÁLLÁSKEZELÉS ÉS SZÓNOKI TAKTIKA A PRO CLUENTIÓBAN

NÓTÁRI TAMÁS*

Az Aulus Cluentius Habitus büntetőügyében (*causa publica*) tartott védőbeszéd – a leghosszabb ránk maradt, ténylegesen elhangzott cicerói *oratio* – 66-ból, vagyis Cicero *praetorságának* évéből származik. Bizonyos szemszögből a cicerói *ars oratoria* ékköve, hiszen narratívája eleven, szinte krimyszerűen fordultatos, az események, helyszínek, idősíkok merészen, olykor látszólag logikátlanul, ám a szónok által elérni kívánt hatásnak alárendelve pontos kiszámítottsággal váltják egymást. Cluentiust egyfelől azzal vádolták, hogy mostohaapját, Staius Albius Oppianicust megmérgezte. A vád másik részének alapjául azon büntetőeljárás szolgált, amelyben nyolc évvel korábban Cluentius ellene elkövetett mérgezési kísérlettel vádolta meg Oppianicust, amelynek következtében Oppianicus száműzetésbe kényszerült – az aktuális perben azonban a vád azt is felhozta ellene, hogy a hajdani törvényszék pusztán azért nyilvánította bűnösnek Oppianicust, mert Cluentius megvesztegette a bírákat. A mérgezéses vád alapját képező bűncselekmények elbírálásának alapjául a 81-es *lex Cornelia de sicariis et veneficis* szolgált, a bírák megvesztegetésének tilalma azonban csak a szenátori rendre állt, Cluentius pedig a lovagrendhez tartozott.

Először a beszéd történeti háttérét, úgymond a történeti tényállást kívánjuk röviden vázolni (I.), majd a törvényi tényállásszerűség, azaz a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* alkalmazásának lehetősége felé fordítjuk figyelmünket. (II.) Ezt követően – az *oratio* kettéosztott érvelési rendszerének megfelelően – a hosszabban taglalt, a *iudicium Iunianum* kapcsán felmerült vesztegetési vád (III.), valamint a Cicero által rövidebben reflektált mérgezési vádpontok kezelését elemezzük a beszédben követett szónoki taktika és jogi tényálláskezelés szempontjából. (IV.) Végezetül pedig a cicerói stratégia retorikai eszköztárát vesszük górcső alá, azt feltárandó, hogy a jogászi szemmel is briliánsnak tekinthető érvelést alátámasztandó a szónok hogyan kezelte, módosította, illetve torzította a vádpontok és a kronológia rendszerét. (V.)

* DR. NÓTÁRI TAMÁS

egyetemi docens

Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Polgári és Római Jogi Tanszék
1042 Budapest, Viola u. 2-4.

I. A *Pro Cluentio* történeti háttere

Az Aulus Cluentius Habitus védelmében 66-ban elhangzott beszédet a húsz évvel később írott *Orator*ban Cicero a három stílusnem egyazon beszédben történő alkalmazásának példajaként említi,¹ és egy kifejezetten jól sikerült fordulatot² is idéz belőle.³ Quintilianus a szónok ítélőképességéről írva a *Cluentianát* mint a jól felépített szónoki stratégia iskolapéldáját hozza fel,⁴ másutt pedig kifejti, hogy Cicero homokot (vagyis port) hintett a bírák szemébe.⁵ A beszédet Gellius is idézi,⁶ az ifjabb Plinius Cicero legkiemelkedőbb szónoki teljesítményének tartja,⁷ a jogtudósok közül pedig Claudius Tryphoninus tesz említést róla.⁸ Az újkori filológia szintén jelentős teret szentelt a *Pro Cluentiónak*, Theodor Mommsen mint az antik „kriminálstatisztika” kiemelkedő példájáról emlékezik meg az *oratióról*.⁹

A per vádlottja, A. Cluentius Habitus az egymással sokszoros sógorságban és rokonságban álló Auriusok, Albiusok, Cluentiusok és Magiusok uralta észak-apuliai Larinumban született,¹⁰ amely a Rómában is burjánzó bűnök¹¹ tükröképét mutatja – és még csak az sem állítható, hogy kisvárosi léptékben.¹² Apját, az idősebb Cluentiust tizenöt éves korában, 88-ban veszítette

¹ Cicero: *Orator* 103.

² Cicero: *Pro Cluentio* 199.

³ Cicero: *Orator* 108.

⁴ Quintilianus: *Institutio oratoria* 6, 5.

⁵ Quintilianus: *Institutio oratoria* 2, 17, 21: *gloriatu est offudisse tenebras iudicibus Cluentianis*.

⁶ Gellius: *Noctes Atticae* 16, 7, 10.

⁷ Plinius minor: *Epistulae* 1, 20, 4.

⁸ Tryphoninus Dig. 48, 18, 39. Ehhez lásd Nörr, D.: Cicero-Zitate bei den klassischen Juristen. Zur Bedeutung literarischer Zitate bei den Juristen und zur Wirkungsgeschichte Ciceros. In: *Ciceroniana. Atti del III Colloquium Tullianum*. Roma, 1978. 111-150., 122. skk.

⁹ Mommsen, Th.: *Römische Geschichte, III*. Berlin, 1875⁶. 528. *Die Criminalstatistik aller Zeiten und Länder wird schwerlich ein Seitenstück bieten zu einem Schaudergemälde so mannichtiger, so entsetzlicher und so widernatürlicher Verbrechen, wie es der Prozeß des Aulus Cluentius in einem Schoß einer der angesehensten Familien einer italischen Ackerstadt vor uns aufgerollt*.

¹⁰ A per háttérül szolgáló események rövid összefoglalását lásd Hoenigswald, G. S.: The murder charges in Cicero's *Pro Cluentio*. *Transactions of the American Philological Association*, 93 (1962) 109-123., 109. sk.

¹¹ Vö. Sallustius: *De coniuratione Catilinae* 11, 4.

¹² Kroll, W.: Ciceros Rede für Cluentius. *Neue Jahrbücher für das klassische Altertum*, 53 (1924) 174-184., 176.

el,¹³ két évvel később anyja, Sassia újból férjhez ment, még hozzá leánya, Cluentia férjéhez, vagyis saját vejéhez, A. Aurius Melinushoz.¹⁴ Cicero innen datálja a vádlott és anyja közti rossz viszonyt, azt állítja ugyanis, hogy Sassia eljárása annyira felháborította Cluentiust, hogy elhatározta: nem kíván anyjával semmilyen kapcsolatot fenntartani.¹⁵ Aurius – állítólag St. Abbius Oppianicus mesterkedései következtében – a sullai *proscripti*óknak esett áldozatul,¹⁶ Cluentius anyja pedig férjhez ment Oppianicushoz, aki korábban legalább két feleségtől, Papiától (Magius özvegyétől) és Noviától elvált, két feleséget, az idősebb Cluentiát és Magiát pedig elvesztett.¹⁷

Érdemes megemlíteni, hogy az idősebb Oppianicus és Cluentius közti gyűlöletet illusztrálандó Cicero nem él azon lehetőséggel, amit az Oppianicus által mostohafia ellen megkísérelt merénylet pszichológiai motivációjaként jól ki tudna használni, nevezetesen nem tesz említést arról, hogy Cluentius hogyan – esetlegesen milyen ellenszenvvel és haraggal – fogadta anyja és Oppianicus házasságkötésének tényét.¹⁸ Magia volt az ifjabb Oppianicus anyja, aki Cluentius, vagyis mostohaanyja fia ellen 66-ban vádlóként lépett fel. Az idősebb Oppianicus állítólag meg akarta mérgeztetni mostohafiát, Cluentiust, s terve kivitelezéséhez C. Fabriciust használta fel, aki a *libertinus* Scamanderrel együtt az Cluentiust kezelő orvos rabszolgájának segítségét igyekezett megnyerni a gyilkosság végrehajtásához.¹⁹ Hogy a gyilkossági kísérlet ténye mennyiben volt bizonyítottnak tekinthető – kideríthetetlen, Cluentius azonban vádat emelt először Scamander, majd Fabricius, végül pedig mostohaapja, az idősebb Oppianicus ellen. A vádlottakat a törvényszék bűnösnek találta, Oppianicust azonban csak csekély szavazati többséggel ítélték el.²⁰ A pert számos gyanús körülmény kísérte, így például a bírakat szabálytalanul sorsolták ki,²¹ a vesztegetés gyanúja²² több szenátor, így például C. Fidiculanus Falcula,²³ M. Atilius Bulbus és Staienus kapcsán is felmerült.²⁴

¹³ Cicero: *Pro Cluentio* 11.

¹⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 12. sk.

¹⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 16. Vö. Hoenigswald: *i. m.* 115.

¹⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 25.

¹⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 27. sk.

¹⁸ Hoenigswald: *i. m.* 116.

¹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 47. skk.

²⁰ Vö. Cicero: *Pro Caecina* 29.

²¹ Cicero: *In Verrem* 2, 1, 157.

²² Cicero: *In Verrem* 1, 29.

²³ Cicero: *Pro Caecili*um 28. sk.

²⁴ Cicero: *In Verrem* 2, 2, 79.

Mindezek alapján széles körben elterjedt a gyanú, hogy a pert vesztegetések, illetve vesztegetési kísérletek befolyásolták. Cicero – Oppianicus elítélése ellenére – úgy igyekszik beállítani, hogy a vesztegető maga Oppianicus lehetett, s ennek köszönhető, hogy a törvényszék tagjainak közel a fele szavazott ártatlansága mellett, ellentétben Scamander és Fabricius egyhangú elítélésével, Oppianicus védője, L. Quinctius viszont Cluentius gyanúsította meg vesztegetéssel, hiszen vádemelésével végeredményben sikert aratott, és ezen ügyet használta fel arra, hogy néptribunusként a népgyűlés előtt a törvényszékeket alkotó szenátori rend korruptségére ellen agitáljon.²⁵ A per tehát politikai hullámokat vetett, és több, az perben bíróként részt vevő szenátor elleni eljárás alapjául szolgált.²⁶ Cicero, aki a 74-es eljárásban Scamandert védte, éppen Oppianicus csekély szavazattöbbséggel történt elítélése miatt – amiből a vádlott által elkövetett vesztegetésre nézvést akart bizonyítékokat, vagy legalábbis érveket kreálni – az ügyet a törvényszékek megvesztegethetőségének iskolapéldájaként említi.²⁷

Elítélése után két évvel, 72-ben az idősebb Oppianicus száműzetésben, ám Róma közelében meghalt²⁸ – a vád állítása szerint Cluentius mérgeztette meg²⁹ –, halálának körülményeiről azonban tárgyyszerű adat nem áll rendelkezésünkre. Özvegye, SASSIA fiát (vagyis Oppianicus mostohafiát), Cluentius azzal gyanúsította meg, hogy megmérgezte Oppianicust, és gyanúját – elsősorban rabszolgákból kicsikart – tanúvallomásokkal igyekezett megerősíteni, ám e téren nem járt sikerrel.³⁰ Miután azonban további halálesetek történtek, amelyekbe Cluentius tisztázatlan körülmények között belekeveredett, 66-ban az ifjabb – a per idején feltehetően huszonegy éves³¹ – Abbius Oppianicus vádat emelt a lovagrendi Cluentius ellen a sullai *lex Cornelia de sicariis et veneficis* alapján, amely magában foglalta az emberölés, a tiltott fegyverviselés, a mérgeg előállításának és emberölési céllal történő továbbadásának tényállási elemét, valamint a gyújtogatást és bizonyos eljárási bűncselekményeket, így például a törvényszék megvesztegetését ártatlan személyek elítéltetése céljából – ezen utóbbi tényállási kört azonban csak

²⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 74. skk.

²⁶ Classen, C. J.: *Recht, Rhetorik und Politik. Untersuchungen zu Ciceros rhetorischer Strategie*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1985. 21.

²⁷ Cicero: *In Verrem* 1, 38-40.

²⁸ Kroll: *i. m.* 174.

²⁹ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 161. skk.

³⁰ Hoenigswald: *i. m.* 111., Kroll: *i. m.* 175.

³¹ STROH, W.: *Taxis und Taktik. Die advokatische Dispositions-kunst in Ciceros Gerichtsreden*. Teubner, Stuttgart, 1975. 195.

*magistratus*okra és szenátorokra terjesztve ki.³² Ez alapján – a törvény betűjét tekintve – Cluentius már csak azért sem lehetett volna bűnösnek nyilvánítani a vesztegetés vádjában, mert nem tartozott bele a törvény alanyi körébe, hiszen lovagrendi családból származott, és sohasem viselt állami hivatalt.³³ A *iudex quaestionis* tisztségét Q. Voconius Naso látta el,³⁴ a vád oldalán a fiatal Titus Attius pisaurumi lovag lépett fel,³⁵ az ellene felhozott vádpontokban nagy valószínűséggel bűnösnek tekinthető Cluentius védelmét pedig a 66-ban *praetorként* fungáló Cicero vállalta, és érte el a vádlott felmentését.³⁶ A törvényszék harminckét esküdtből állt, s ezek a 70-es *lex Aurelia iudiciaria* alapján egyharmad részben szenátorokból, egyharmad részben lovagokból, s egyharmad részben *tribuni aeriarii*ből állt.³⁷

A védelem kettős ágon futott: nem tért rá azonnal a fő vádpontra, hanem előbb a vesztegetés kérdésével foglalkozott. Hogy saját, a vesztegetésről szóló elbeszélését alátámassza, a vádlónál bővebben tárgyalja a vesztegetés tematikáját: először az idősebb Oppianicus bűnös előéletét részletezi, s a Cluentius elleni merényletkísérlethez kapcsolódó két korábbi perrel foglalkozik. A bevezetésben Cicero bejelenti, hogy védőbeszédében a vád által jelzett kettős csapásvonalat követi, valamint megindokolja, hogy az első ponttal miért foglalkozik behatóbban, mint a másodikkal: a mérgezés vádjá teljességgel alaptalan, s ezért röviden le tudható, a vesztegetési ügy már nyolc éve rögzült a köztudatban, amelynek felszámolására a védő és a bírák közös erőfeszítésére lesz szükség. A védőbeszéd első része három alfejezetből áll, amely az idősebb Oppianicus előéletével, a 74-es év mérgezési perével és a vesztegetési ügygel foglalkozik. A beszéd második részében, amely immáron a fő vádponttal, vagyis

³² Ennek tényállási köréhez lásd Mommsen, Th.: *Römisches Strafrecht*. Ducker&Humbolt, Leipzig, 1899. 628., Kunkel, W.: *Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit*. Abh. der Bayer. Akad. der Wiss., München, 1962. 64-70., Cloud, J. D.: The primary purpose of the *lex Cornelia de sicariis*. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 86 (1969) 258-268., Classen, C. J.: Cicero, *Pro Cluentio* 1-11 im Licht der rhetorischen Theorie und Praxis. *Rheinisches Museum*, 108 (1965) 104-142., 140., Humbert, J.: Comment Cicéron mystifia les juges de Cluentius. *Latomus, Revue des Etudes Latines*, 16 (1938) 275-296., 276., Sály P.: A *lex Cornelia de sicariis et veneficis*. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 19 (2001) 301-325., Sály P.: *Sulla büntetőjogi reformjai*. (PhD-értekezés) Miskolc, 2002. 167. skk.

³³ Stroh: *i. m.* 196.

³⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 147. sk.

³⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 65. 84. 156., *Brutus* 271.

³⁶ Kroll: *i. m.* 174.

³⁷ Stroh: *i. m.* 202.

a Cluentius által Oppianicus ellen méreggel elkövetett gyilkosság kérdésével foglalkozik, a szónok lapidáris tömörséggel, és már-már gyanús könnyedséggel siklik át a vádlott állítólagos egyéb viselt dolgai és maga a mérgezés büntette felett, valamivel részletesebben csupán a vád által bizonyítékként felhozott, a rabszolgákból kikényszerített tanúvallomásoknál időz el.

II. A *lex Cornelia de sicariis et veneficis* alkalmazhatósága Cluentius perében

Cicero a beszéd elején, az *prooemium*ban szigorúan kettéválasztja a méreggel elkövetett gyilkosság vádját és a *subscriber* Attius által politikailag jól kiaknázott, a nyolc évvel korábban az idősebb Oppianicus felett ítélező törvényszék megvesztegetésének vádját.³⁸ A vád alapulhatott egyrészt orgyilkosságra és méregkeverésre, másrészt több mérgezési kísérletre és a törvényszék megvesztegetésére, harmadrészt egyszerűen gyilkossági kísérletre.³⁹ A tények rekonstrukcióját nagyban nehezíti, hogy Cicero egyfelől elhallgat védencére nézve kellemetlen tényeket, másfelől mellőz a korabeli hallgatóság számára magától értetődő, a mai olvasó számára azonban már nem ismert elemeket. Egyértelmű, hogy Cicerónak mint védőnek az volt a feladata, hogy bizonyítsa a bírának: védence nem követte el a terhére rótt büntette(ke)t – vagyis a retorikai alapvetés szerint a *status coniecturalis* szerint kellett eljárnia.⁴⁰

Jogászi szemmel a *Pro Cluentio* egyik legérdekesebb kérdése, hogy az ifjabb Oppianicus által a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* alapján Cluentius ellen emelt vád vajon csupán a méreggel elkövetett emberölésre vonatkozott,

³⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 1-2. 11. 119. Vö. Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 287.

³⁹ Classen, C. J.: Die Anklage gegen A. Cluentius Habitus (66 v. Chr. Geb.). *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 89 (1972) 1-17., Classen, C. J.: Cicero, the Laws, and the Law-Courts. *Latomus, Revue des Etudes Latines*, 37 (1978) 597-619., 604. skk., Köhler, Ch.: *Die Proömientechnik in Ciceros Reden: Ein Beitrag zum Verhältnis von rhetorischer Theorie und rednerischer Praxis bei Cicero*. Diss. Jena, 1968. 100-109., Pugliese, G.: *Aspetti giuridici della Pro Cluentio di Cicerone. Iura*, 21 (1970) 155-181.

⁴⁰ Az ügy kezelésének módozatai az antik szónoki teória szerint: a *status coniecturalis* esetén azt a kérdést kellett tisztázni, hogy a gyanúsított elkövette-e a tettet, vagyis a kérdés az elkövető személyére irányul, a *status definitivus* a beismert tett jogi minősítésére vonatkozik, a *status generalis* vagy *qualitativus* esetén azt vizsgálták, hogy az elkövetett cselekmény adott büntetőtörvény hatálya alá tartozik-e, a *status translativus* esetén pedig, hogy melyik törvény alkalmazandó, illetve melyik törvényszék kompetens az ügyben. A *status generalis* nagyjából megfeleltethető a mai, jogellenességet kizáró okoknak – pl. jogos védelem, szükséghelyzet stb.

vagy pedig a törvényszék megvesztegetését is felölelte-e, amit a vádlott a vádló állítása szerint nyolc évvel korábban, az idősebb Oppianicus elleni perben követett el. A kérdés tisztázása kapcsán természetesen felmerül a forrásbázis megbízhatóságának problematikája, hiszen Cicero ábrázolásmódja és a törvényszövegre vonatkozó utalásai nagy valószínűséggel tendenciózusak – még akkor is, ha a törvényszöveg idézése során érdemi módosításokat, illetve torzításokat nem hajthatott végre –, a vonatkozó sullai törvény ránk maradt formája pedig jóval későbbi korból származik,⁴¹ és tekintetbe kell vennünk, hogy a per idején hatályos szöveg nem feltétlenül egyezik a ránk hagyományozottal.⁴² A *lex Cornelia de falsis* későbbi változata szankcionálja ugyan a törvényszéki aktív vesztegetést, nem valószínű azonban, hogy az eredeti *lex Cornelia testamentaria* tartalmazott ilyen értelmű rendelkezést. A vádpontok precíz meghatározásának kísérlete során nem szabad megfedkezünk azon körülményről sem, hogy a *quaestio*s eljárásban a vádló mindent az esküdtek elé tárhatott, amit a vádlott ellen fel tudott hozni, hiszen célja a bűnösség általános kimondása volt csupán, nem pedig az egyes vádpontokban megállapítható bűnösség rögzítése, hiszen a büntetési tétel nem a törvényszék szabad mérlegelésén alapult.⁴³ Nem tudhatjuk biztosan, hogy a *delatio nominis* alkalmával be kellett-e jelenteni, s hogy a vád alapjául szolgáló törvény megnevezésén kívül annak pontos passzusát is meg kellett-e jelölni, illetve hogy meg kellett-e nevezni a vád körében említendő egyéb vádpontokat, valamint hogy ezek meghatározása esetén kötelező erővel bírt-e a per további folytatása tekintetében.⁴⁴

Jó eséllyel megállapíthatjuk, hogy a per bevezetése során írásban pontosan rögzíteni kellett a vádpontot, amint ezt a Sulla előtti időszakra vonatkozóan Cicero a *De inventione*ben megjegyzi.⁴⁵ Érdemes megvizsgálni, hogy beszédeiben Cicero mennyire pontosítja az adott per vádjának törvényi alapját, illetve hogy a per bevezető szakaszára (*postulatio*, *delatio nominis*, *receptio nominis*) mennyiben reflektál. Tétélezetten megtalálhatók az utalások a *de pecuniis repetundis*,⁴⁶ a *de maiestate*,⁴⁷ a *de ambitu*,⁴⁸ a *peculatus*,⁴⁹ az *inter*

⁴¹ Paulus: *Sententiarum libri* 5, 23., *Collatio legum Mosaicarum et Romanarum* 1, 2, 3., Dig. 48, 8. Vö. Mommsen: *Römisches Strafrecht. i. m.* 628. skk., Cloud: *i. m.* 258. skk.

⁴² Classen: *Die Anklage gegen A. Cluentius. i. m.* 2.

⁴³ Classen: *Die Anklage gegen A. Cluentius. i. m.* 3.

⁴⁴ Mommsen: *Römisches Strafrecht. i. m.* 385⁴.

⁴⁵ Cicero: *De inventione* 2, 58.

⁴⁶ Cicero: *Pro Caecilius* 76., *In Verrem* 2, 2, 142., *ad Quintum fratrem* 3, 1, 15., *ad familiares* 8, 8, 2, 3.

⁴⁷ Cicero: *ad Quintum fratrem* 3, 1, 15., *De inventione* 2, 72., *ad familiares* 3, 2, 3., *Philippicae in Marcum Antonium* 1, 23.

sicarios és a *veneficii*,⁵⁰ az *iniuriarum*,⁵¹ a *furti*,⁵² a *de vi*,⁵³ a *de alea*⁵⁴ és a *de parricidio*⁵⁵ tényállására, illetve vádjára.⁵⁶ Számos esetben megnevezi továbbá a konkrét törvényt, így például a *lex Plautia de vit*,⁵⁷ a *lex Iulia de pecuniis repetundis*,⁵⁸ a *lex Papiát*,⁵⁹ a *lex Aciliát*⁶⁰ és a *lex Scantiniát*.⁶¹ Bizonyos beszédekben *expressis verbis* utal a vád tényállásszerűségére, így például a *Pro Roscio Amerinó*ban,⁶² az *In Verrem*ben – többek között a felállított szobrok kapcsán⁶³ –, a *Pro Scauró*ban,⁶⁴ a *Pro Rabirio Postumó*ban⁶⁵ és a *Pro Ligarió*ban.⁶⁶

A *Pro Cluentió*ban Cicero ábrázolásmódja kettős. Egyfelől azt a benyomást kelti, hogy a törvényszék kizárólag a mérgezés ügyében illetékes,⁶⁷ és a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* hatodik, a törvényszék megvesztegetéséről szóló pontja a személyi hatálynak a szenátori rendre korlátozott volta okán nem is vonatkozik Cluentiusra,⁶⁸ másfelől a vesztegetéssel folyamatosan mint *crimennel* foglalkozik. A Q. Voconius Naso elnöklete alatt működő *quaestio* kétségkívül elsősorban a mérgezési ügyekben bírt illetékességgel – ami természetesen nem zárja ki az egyéb vádpontok felhozatalát –, ugyanakkor azonban tartalmazott egy, a vesztegetést szankcionáló

⁴⁸ Cicero: *Pro Caelio* 16. 76., *De oratore* 2, 274. 280., *ad Quintum fratrem* 1, 2, 15., 2, 3, 5., 3, 2, 3., *Pro Cluentio* 114.

⁴⁹ Auctor ad Herennium 1, 22.

⁵⁰ Cicero: *De inventione* 2, 58., *Pro Roscio Amerino* 90., *Pro Cluentio* 21., Auctor ad Herennium 4, 23.

⁵¹ Cicero: *De domo sua* 13., *De inventione* 2, 59.

⁵² Cicero: *Pro Cluentio* 163., *ad familiares* 7, 22., *Pro Flacco* 43.

⁵³ Cicero: *Post reditum in senatu* 19., *ad Quintum fratrem* 2, 3, 5., *Pro Sestio* 90. 95.

⁵⁴ Cicero: *Philippicae in Marcum Antonium* 2, 56.

⁵⁵ Cicero: *Pro Roscio Amerino* 28. 64.

⁵⁶ Classen: *Die Anklage gegen A. Cluentius. i. m.* 5.

⁵⁷ Cicero: *ad familiares* 8, 8, 1.

⁵⁸ Cicero: *Pro Rabirio Postumo* 12.

⁵⁹ Cicero: *Pro Balbo* 52.

⁶⁰ Cicero: *In Verrem* 2, 1, 26.

⁶¹ Cicero: *ad familiares* 8, 12, 3., 8, 14, 4.

⁶² Cicero: *Pro Roscio Amerino* 28. 61. 64. 76.

⁶³ Cicero: *In Verrem* 2, 2, 141.

⁶⁴ Cicero: *Pro Scauro* 1.

⁶⁵ Cicero: *Pro Rabirio Postumo* 8. 9. 37.

⁶⁶ Cicero: *Pro Ligario* 1. 4. 5. 9. 11.

⁶⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 1. 2. 148. 164.

⁶⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 144. skk.

pontot is.⁶⁹ Érdemes szemügyre venni a Classen által említett pontokat a vád tényállásszerűségének tisztázása érdekében. A hiányos forrásbázis ellenére leszögezhető, hogy a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* alapján más esetben nem emeltek vádat törvényszéki vesztegetés miatt, lévén hogy más lehetőségek is nyíltak arra, hogy a törvényszéki vesztegetést szankcionálják. Valószínűtlen továbbá, hogy a *iudex quaestionis* helyt adott volna a vádnak a törvény betűjével szemben, nevezetesen hogy a vádló kiterjessze a sullai törvény tényállását a szenátori renden túl a lovagrendre is. Cicero szerint Attius nemegyszer hivatkozott az *aequitasra*, amivel a törvény extenzív interpretációja mellett érvelt, Cicero pedig – noha a vesztegetés gyanújából fakadó veszedelemtől akarja óvni Cluentiust – egyszer sem említi a vesztegetést mint vádszerű *criment*, és ennek cáfolatára egyetlen tanúvallomást sem idéz, hanem sokkal inkább mint a vád által felhozott előítéletet⁷⁰ és elfogultságot generálni képes pontot emeli ki.⁷¹

III. A *iudicium Iunianum* és a törvényszéki vesztegetés „vádja”

Beszédének kiindulópontjául Cicero a *subscriptor* Attius *oratióját* választotta – minthogy a fővádló, Oppianicus alig mondott valamit⁷² –, amitől mint retorikai teljesítménytől a jelek szerint nem tagadta meg az elismerést. Már első mondataiban is az ellenfél beszédére próbált meg reflektálni, illetve annak hatását igyekezett tompítani, ami azonban jelentős kételyt ébreszthet bennünk afelől, hogy az ellenfél érvelését torzítás nélkül rekonstruálta.⁷³ Azon látszattal, hogy Attius tagolását elfogadva beszél,⁷⁴ kétségkívül arra törekedett, hogy hallgatóságában az őszinteség, az igazsághoz való ragaszkodás és a szóközi taktika hiányának benyomását keltse.⁷⁵ Néhány *paragraphusszal* később a hallgató, illetve az olvasó meglepődve tapasztalhatja, hogy Cicero éppen a vádló rendszerétől való eltéréssel, a tények, körülmények és bizonyítékok egyéni elrendezésével kívánja igazáról meggyőzni a bírakat, hangsúlyozva, hogy az általa felállított struktúra teljes terjedelmű megismerése után lesz majd lehetőségük végső véleményt formálni és ítéletet alkotni a történekről.⁷⁶ Az

⁶⁹ Classen: *Die Anklage gegen A. Cluentius. i. m.* 10. sk.

⁷⁰ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 142.

⁷¹ Classen: *Die Anklage gegen A. Cluentius. i. m.* 14. sk.

⁷² Cicero: *Pro Cluentio* 65.

⁷³ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 24.

⁷⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 1. Vö. Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 106., Stroh: *i. m.* 194.

⁷⁵ A *veritas* visszatérő motívum a beszédben – Cicero: *Pro Cluentio* 4. 5. 6. 81. 83. 88. 142. 172. 183. Vö. Quintilianus: *Institutio oratoria* 9, 2, 19.

⁷⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 6.

ellenfél által – Cicero állítása szerint⁷⁷ – éppen hogy érintőlegesen tárgyalt tényleges vád, vagyis a mérgezések (egész pontosan három mérgezés) vádpontjának cáfolata elé a szónok látszólag bizakodva tekint, amivel szembeállítja a kimerítően taglalt és a nyilvánosság számára kellőképpen közismert vádpontot, a nyolc évvel korábban ítélező törvényszék megvesztegetésének vádját, s egyúttal nyomatékosítja, hogy a most felállt törvényszék hatáskörébe csupán a mérgezések vádja tartozik.⁷⁸ (A Cluentius ellen felhozott mérgezési vádpontok a cicerói védőbeszéd alapján a következők lehetnek:⁷⁹ az idősebb Oppianicus megmérgezése Strato, Micostratus és M. Asellius bűnsegédletével,⁸⁰ C. Vibius Capax megmérgezése⁸¹ és az ifjabb Oppianicus ellen megkísérelt merénylet.⁸²) Ugyanakkor a vesztegetés vádját sem hagyhatja teljességgel figyelmen kívül – hiszen Attius hosszan beszélt róla –, ehelyett inkább ellentámadásba lendül: e vádpontot politikai indítékból fakadó rágalomnak, s mint ilyet komolyan fenyegető veszedelemnek minősíti, aminek kezelése a védőtől nem szokványos stratégiát, a bíraktól pedig mély és bölcs belátást követel meg.⁸³ A vádat ily módon sikerül kellően általánosítania, mintha az csupán a vesztegetés és a törvényszéki korrupció ténye, nem pedig személy szerint Cluentius ellen irányulna.⁸⁴

Azzal, hogy a szónok megkísérli védencét évek óta tartó politikai üldözöttként bemutatni, természetesen a bírák részvétét igyekszik elnyerni, akik felé nem mulasztja el hangsúlyozni tárgyilagosságukba és igazságérzetükbe vetett hitét, amit az *aequitas* fogalmának visszatérő felhasználásával is nyomatékosít.⁸⁵ A bevezetés végén Cicero összefoglalja védőbeszédének tervét, amelyben azonban csak a korábbi kijelentése szerint jogilag jelentéktelen vád, a vesztegetés kezelésének stratégiájáról tesz említést.⁸⁶ Ennek kapcsán bejelenti, hogy a vesztegetés vádja korántsem alaptalan, csak éppen iránya teljesen eltérő attól, amivel eddig a köztudatot mérgezték: az idősebb Oppianicus ügyében ugyanis valóban sor került a bírák megvesztegetésére, csak éppen nem Cluentius

⁷⁷ Quintilianus: *Institutio oratoria* 4, 1, 36.

⁷⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 1. 2. Vö. Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 107., Hoenigswald: *i. m.* 109.

⁷⁹ Stroh: *i. m.* 195.

⁸⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 169. skk.

⁸¹ Cicero: *Pro Cluentio* 165.

⁸² Cicero: *Pro Cluentio* 161–163.

⁸³ Cicero: *Pro Cluentio* 2. 4. 5. 6. 77. 78. 79. 93. 95. 103. 108. 110. 113. 127. 130. 139. 202.

⁸⁴ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 26.

⁸⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 5. 6. 7. 81. 94. 142. 147. 156. 159. 199. 200. 202.

⁸⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 9. Vö. Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 137.

által, hanem Cluentius ellen.⁸⁷ Ezen utóbbi momentummal – amire *stricto sensu* nem lett volna szüksége, hiszen elegendő lett volna azzal tisztáznia védencét, hogy bizonyítja: nem Cluentius vesztegette meg a törvényszéket – kettős célt kívánt elérni: egyfelől Scamander és Fabricius ügyét összekapcsolja Oppianicus perével az azokban hozott ítéleteket *praeiudicium*ként beállítva,⁸⁸ másfelől lehetőséget nyit magának arra, hogy behatóan foglalkozzék Oppianicus minden relevánsnak ítélt, illetve a törvényszék és a hallgatóság elrettentésére alkalmas gaztettével. Vagyis Cluentius védelmét megelőzően megfordítja a küzdelem pozícióit, és támadásba lendül a vádló, pontosabban annak apja ellen.⁸⁹

A következő mondatokban még egyértelműbbé válik Cicero szándéka. Először az ifjú vádló fellépését fiúi,⁹⁰ saját arra irányuló döntését, hogy az idősebb Oppianicus bűneit hosszasan taglalja, védői kötelességével magyarázza,⁹¹ nevezetesen azzal, hogy amennyiben egy halottnak kárt okozva egy élő személyen segíteni lehet, úgy ezt meg kell tenni.⁹² Azzal, hogy a bíraktól előre elnézést kér, hogy talán túlságosan is nagy teret szentel az idősebb Oppianicusnak – biztosítva őket egyúttal afelől, hogy amennyiben az ügy összes körülményeit feltárja, az általa védett Cluentius helyzetét is világossá tudja tenni –, megteremti magának a lehetőséget, hogy tetszése szerint minden, az ügygel közvetlen vagy közvetett kapcsolatban álló adalékot bevonjon *oratio*ja körébe.⁹³ A bevezetésben⁹⁴ tehát a vádló és a *subscriber* iránti látszólagos elismerés és rokonszenv, valamint a védenca sanyarú helyzete felett érzett sajnálkozás kifejezése után határozottan szétválasztja a vádpontokat: a tényszerűen talán jobban alátámasztható, ám az adott ügyben jogilag irreleváns, politikai okokból ugyanakkor veszélyesnek ábrázolt vesztegetést, és az eljárás szempontjából nagy jelentőséggel bíró, azonban könnyedén cáfolható gyilkossági kísérletet – viszonylag kevés szót vesztegetve mind a vádlóra, mind a vádlottra, a bírák figyelmét az idősebb Oppianicusra irányítja.⁹⁵

Az események leírását Cicero tudósításszerűen kezdi,⁹⁶ szikár stílusban beszél az idősebb Cluentius mint tiszteletreméltó polgár haláláról, valamint az

⁸⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 9.

⁸⁸ Hoenigswald: *i. m.* 110.

⁸⁹ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 29. sk.

⁹⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 65. 172.

⁹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 118.

⁹² Cicero: *Pro Cluentio* 10. Vö. Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 135.

⁹³ Cicero: *Pro Cluentio* 11. Vö. Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 277.

⁹⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 1-11.

⁹⁵ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 32.

⁹⁶ Cicero: *De inventione* 1, 28–29., Quintilianus: *Institutio oratoria* 4, 2, 129. sk.

ifjabb Cluentiának A. Aurius Melinusszal kötött házasságáról.⁹⁷ Hamarosan rátér Cluentius anyjára, a saját vejével házasságra lépő Sassiára. E ponton megszakítja mondatát az anya szónál, s hangsúlyozza, hogy minden galádsága ellenére anyának nevezi,⁹⁸ talán annál is inkább, mert a latin nyelvben nehezen volna visszaadható a görög *métér amétór*⁹⁹ kifejezés.¹⁰⁰ Számos alkalommal hangsúlyozottan anyának nevezi Sassiát, hogy a megnevezéssel és a neki tulajdonított gáztettek kontrasztálásával kiemelje az általa elkövetett cselekedetek természetellenes és bűnös voltát, s minthogy Sasia eljárása elsősorban leánya, Cluentia, nem pedig Cluentius ellen irányult, a szónok csak némi ügyeskedés árán tudja felépíteni a két momentum közti kapcsolatot.¹⁰¹

Az eredeti bejelentéssel szemben – miszerint Oppianicus 74-es perét, illetve az annak kapcsán történt vesztegetéseket kívánja taglalni¹⁰² – Cicero amint Sasia nevét kimondja, mintegy hirtelen indulattól vezérelve rátér annak vejével kötött házasságára és lányának elűzésére,¹⁰³ s helyütt nem elégszik meg a tények tárgyilagos felsorolásával, hanem azok kapcsán mindvégig erőteljes felháborodástól áthatott fortissimóban dramatizálja az eseménykort, a védeleméből a vád hangszerelésébe csapva át.¹⁰⁴ Támadását nem a vesztegetéshez vagy a mérgezésekhez közvetlenül kötődő, hanem a vádhoz csupán lazán kapcsolódó személy ellen intézi, mindezzel – az antik retorikai egyik alaptopozsának megfelelően – azt demonstrálja, hogy az adott ember cselekedeteinek motivációi életviteléből feltárhatók.¹⁰⁵ Cicero nem véletlenül igyekszik Sasia ellen az indulatokat felkorbácsolni, hiszen a Cluentiusszal szembeni ellenérzést és előítéleteket valamiképpen ellensúlyozza, az ifjabb Oppianicus vádemelését pedig a gyermeki *pietas* aktusaként igyekszik beállítani.¹⁰⁶ Mielőtt az alaptörténethez visszatérne, ismételten kiemeli, hogy mindezt azért kell a bírácoknak meghallgatniuk, hogy teljes körűen megérthessék az eseményeket.¹⁰⁷

⁹⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 11.

⁹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 12.

⁹⁹ Sophocles: *Electra* 1154.

¹⁰⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 33.

¹⁰¹ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 14. 18. 44. 167. 169. 174. 178. 186. 188. 190. 192. 199. 200. 201.

¹⁰² Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 276.

¹⁰³ Cicero: *Pro Cluentio* 12-16.

¹⁰⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 14. 15.

¹⁰⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 23. 39. 41. 46. 50. 70. 83. 97. 101. 111. 124. 125. 167. 195.

¹⁰⁶ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 35.

¹⁰⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 17-18.

A *pietas* felvetette kérdések kapcsán – miután tompította a vádló által hangsúlyozott gyermeki érzület hatását a bírákra, ami eleve alkalmas volt, illetve lehetett arra, hogy a hallgatóságot Cluentius ellen hangolja – a szóközöknek a következő, meglehetősen nehézségeket magukban rejtő problémákkal kellett megküzdenie. Cicerónak döntenie kellett, hogy egyrészt a *crimina veneficiū*t a vádló *dispositiō*ját követve a *iudicium Iunianum* után tárgyalja-e, vagy fordítsa meg a sorrendet; másrészt hogy a *status collectionis* (vagyis a törvény betű szerinti értelmezésére hivatkozva), vagy pedig a *status coniecturalis* szerint (a Cluentius által elkövetett vesztegetés vádját tagadva és cáfolva) járjon-e el; harmadrészt hogy miként fordítsa Cluentius felé a bírának az ifjabb Oppianicus felé irányuló rokonszenvét.¹⁰⁸

Ezen elbeszéléssel a szóköz – anélkül, hogy a vádpontok tényleges cáfolatára rátért volna – érzékletes képet festett mintegy a vádló motivációját sejtetve a vádló mostohaanyjának életviteléről, aki nagy valószínűséggel jelen volt a tárgyaláson.¹⁰⁹ Sassia ily módon történő jellemzésével Cicero rávilágít Cluentius minden bajának, az ellene folyó ármánykodásnak és pernek a forrására, ily módon a tények vázoló mellett erőteljes lélektani hatáselemekkel igyekszik manipulálni a hallgatóságot már a beszéd elején, hogy e megfogalmazott értékítéletekre további érvelésének felépítése során támaszkodhassék.

Ezt követően ismételt emlékezteti hallgatóságot Oppianicus bűneire és elítélésére,¹¹⁰ s az Oppianicus gáztetteivel szembeni esetleges hitetlenkedést leszerelendő Cluentius korábbi, mostohaapja ellen irányuló vádemelését mintegy jogos védelemként igyekszik feltüntetni, és kizárólagosan Oppianicust felelőssé tenni a kudarcba fulladt mérgezési kísérletért¹¹¹ – miközben Oppianicus jellemzése során tendenciózusan *crimináról*, nem pedig az ítélet alapjául szolgáló egyetlen *crimen*ről beszél, mintha az ítélet több bűntett miatt született volna.¹¹² Oppianicus bűnlajstromának taglalásával Cicero Sassia mellett újabb, a perben közvetlenül nem érintett személyben találja meg a támadási pontot, elterelve ezzel a bírák figyelmét a konkrét ügyről és a vádlotról, még mielőtt a vád érdemi cáfolatához egyáltalán hozzáfekedne.¹¹³

¹⁰⁸ Stroh: *i. m.* 199.

¹⁰⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 18. Hasonlóképpen Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 36., Stroh (*i. m.* 206. skk.) ezzel szemben elutasítja azon lehetőséget, hogy Sassia személyesen megjelent volna a tárgyaláson.

¹¹⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 19.

¹¹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 19-20.

¹¹² Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 38.

¹¹³ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 38.

A szónok ezt követően Dinaea és családja, valamint Magia, az idősebb Oppianicus második (vagy harmadik) felesége és a vádló anyja sorsára tér ki, élénk színekkel ecsetelve a Magia mostohatestvérén elkövetett gyilkosságot, Oppianicus menekülését és Sulla oltalma alatti visszatérését.¹¹⁴ Oppianicus Sassiával kötendő házasságának előtörténetét, illetve előkészületeit Cicero Oppianicus *audaciájának* iskolapéldájaként említi¹¹⁵ elbeszélve két fiának – a vádló mostohatestvéreinek – hirtelen halálát.¹¹⁶ A felületes szemlélőben – pontosabban hallgatóban, illetve olvasóban – az elbeszélés azt a benyomást keltheti, mintha gyilkosságok történtek volna, vagy pedig fiai haláláért Oppianicust terhelné a felelősség. A szöveget alaposabban szemügyre véve Cicero egyik lehetőséget sem mondja ki *expressis verbis*, fogalmazásmódja tetszőleges következtetések levonását teszi lehetővé, ám hangvétele jó okkal felkelthette hallgatóságának gyanakvását arra nézvést, hogy a gyermekek halálában Oppianicus távolról sem vétlen. Milyen eszközökkel éri el a szónok ezt a hatást? Először Oppianicus és Sasia elvetemültségéről tesz általános érvényű kijelentéseket, majd Sasia vonakodását írja le, hogy nyilatkozzék új kérőjének anélkül, hogy ennek okát pontosan megadná. Miután kellőképp felcsigázta hallgatósága kíváncsiságát, a vonakodás megokolásaként azon választ adja Sasia szájába, hogy azért nem határozza el magát Oppianicus mellett, mert három fia van, ezzel azt sejtetve, hogy Oppianicus választásra kényszerült fiai és jövendőbelije között. Ehelyütt a szónok emlékeztet Oppianicus kapzsiságára, és homályosan utal arra, hogy rájött: menyegzője halogatása ellen saját házában kell gyógyírt találni. A gyermekek Oppianicus általi megöléséről egyáltalán nem ejt szót, csak elbeszéli, hogy Oppianicus egyik fiát szokásától eltérően magához hozatta, majd miután az váratlanul meghalt, sietve eltemette. A másik fiú kapcsán annyit jegyez meg, hogy megölték, arról azonban, hogy ki lehetett a gyilkos, hallgat, majd levonja a következtetést: immáron semmi sem állott Oppianicus és Sasia házasságának útjában. E *paragraphusok* kiválóan alkalmasak arra, hogy fényt derítsenek Cicero szónoki taktikájára a *Pro Cluentio*ban. Különféle tényeket jó érzékkel válogat össze, és sorol fel egymás után, megvetést tükröző stílusával pedig kényszerítő erővel sugallja a hallgatóság számára a kimondatlan következtetést: Oppianicus Sasia kedvéért meggyilkolta saját fiait.¹¹⁷

¹¹⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 21-25.

¹¹⁵ Az *audacia*, illetve az *audax* kifejezés többször visszatér Oppianicus jellemzése kapcsán – vö. Cicero: *Pro Cluentio* 23. 27. 29. 31. 33. 42.

¹¹⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 26-29.

¹¹⁷ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 41.

Cicero nyilván nem véletlenül érezhette: e fogást olyan sikerrel alkalmazta, hogy bátran következtetéseket vonhat le a korábbi per – vagyis azon per, amelyben nem is e halálesetek miatt vonták felelősségre Oppianicust – bírúinak hangulatára.¹¹⁸ Szónoki kérdést intéz az öt hallgatókhoz, miszerint akadhat-e bárki is, aki Oppianicust ártatlannak és a jogtípró igazságszolgáltatás áldozatának tartaná.

A következő részhez történő átvezetés során Cicero hangsúlyozza, hogy immáron rövidre fogja annak tárgyalását, és hamarosan rátér a védenca ügyéhez szorosabban kötődő kérdések – vagyis még nem a vádak – taglalására, ám ennek során, hogy a kedvezőtlen vádlói szerep látszatának veszélyét elkerülje, nem mulasztja el ismételt hangsúlyozni, hogy mindezen „előzmények” megismerése elengedhetetlen Cluentius ügyének jobb megismeréséhez.¹¹⁹ A következőkben Cicero szintén inkább sejtetni enged, semmint ítéletként mondja ki Oppianicus bűnösségét bizonyos személyek, így például első felesége, az idősebb Cluentia és fivére, C. Oppianicus halálában,¹²⁰ rámutatva jelleméből fakadó két „kedves” büntetése: a gyilkosságra és a törvényszéki vesztegetésre.¹²¹ A halálesetek felsorolása rendkívül hatásos és dramatikus ugyan, ám tárgyalásuk nem közelebb, hanem távolabb viszi a hallgatóságot azok tisztázásától, hiszen a szónok nem takarékoskodik a törvényszéki ékesszólás toposzaival (ilyen például a terhes asszonyon elkövetett „kettős gyilkosság”) és a megfelelő stílári eszközökkel, többek között az *anaphoréval*, az *antithesis*szel, *exclamatióval* és a *correctióval*.¹²²

Azt hihetnénk, hogy a kép pátosza immáron nem fokozható, ám Cicero még egy lépéssel továbbmegy, és emlékezteti hallgatóságát a Cluentius anyjával, Sassiával és mostohaapjával, Oppianicust összefűző rokon szálra,¹²³ aminek fényében legitimálni tudja a kizárólag az életét fenyegető közvetlen veszély miatt magát vádemelésre elszánó Cluentius eljárását.¹²⁴ Ily módon védenca Oppianicus elleni egykori vádemelését éppoly szükséges lépésnek állítja be, mint az ifjabb Oppianicus Cluentius elleni vádemelését, amivel élesen kontrasztálni tudja Sasia perbeli szerepének és az idősebb Oppianicus Cluentius elleni gyilkossági kísérletének összeegyeztethetetlenségét mind a jogi, mind az erkölcsi normákkal, vagyis a *pietasszal*.¹²⁵ A Cluentius közvetlenül fenyegető

¹¹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 29-30.

¹¹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 30.

¹²⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 30. skk.

¹²¹ Cicero: *Pro Cluentio* 39.

¹²² Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 43.

¹²³ Cicero: *Pro Cluentio* 42.

¹²⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 18-20.

¹²⁵ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 45.

életveszélyt még egyértelműbbé teendő a szónok immáron nem a mérég,¹²⁶ hanem maga a gyilkossági kísérlet tetten ért voltáról beszél,¹²⁷ nem mulasztva el annak motívumát, a mostohafia örökségére áhítózó Oppianicust kapzsiságát is megnevezni.¹²⁸ (Azon tény, hogy Cicero állítása szerint Oppianicus abban reménykedett, hogy Cluentius után örökölhet, feltételezni engedi, hogy Cluentius nem készített végrendeletet, s így a Sassiára szálló örökség előbb-utóbb – akár a „feleséggyilkosságban jártas” Oppianicus¹²⁹ újabb, immáron Sasia ellen elkövetendő gáztette révén – mostohaapjára szállhatott volna.¹³⁰)

A gyilkossági kísérlet előkészületeinek leírása során Cicero először meglehetősen negatív képet vázol Fabriciusról,¹³¹ ami igencsak figyelemreméltó, hiszen néhány évvel korábban épp ő védte mint vádlottat – amit jó érzékkel csak valamivel később hoz szóba.¹³² Eszerint Oppianicus megbízására Fabricius Cluentius orvosának, Cleophantusnak egyik rabszolgáját, Diogenest igyekezett rábírní a gyilkosságra, ám e terv kudarcot vallott, mivel a rabszolga elárulta urának a tervet, aki figyelmeztette Cluentiust, és egyúttal eladta neki a rabszolgát. A szónok ehelyütt meglehetősen – mi több, gyanúsán – rövidre fogja a további események elbeszélését: a mérget hamarosan átadták, és néhány napon belül közelebbről meg nem nevezett „megbízható emberek” rejtekükből előugorva felfedezték a pénzt a Fabriciusok szabadosánál, Scamandernél.¹³³ Az esetleges további bizonyítékok felsorolása helyett szónoki kérdésekkel nyomatékositja felháborodását, és hatásos *exclamatio*óval közli, hogy Oppianicust ezen – tendenciózusan többes számban említett – büntettek vádjá alól semmilyen körülmények között sem lehetett volna felmenteni.¹³⁴ Nem lehet kétséges, hogy a körülmények leírása korántsem kielégítő, és számos támadási pontot hagy – lévén, hogy a mérget nem találták meg Scamandernél –, hiszen egy, a vád által hasonlóan ecsetelt kísérletet a *Pro Caelio*ban maga Cicero szedett izekre.¹³⁵

Az általánosságban említett, pontosabban körül nem írt büntettek nyilvánvaló és tetten ért voltára vonatkozó általános utalások nem teszik világosabbá a cicerói narratívát.¹³⁶ A mérge tettenérésének és elfogásának

¹²⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 20.

¹²⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 43.

¹²⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 44. Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 27. 31. 33. sk., 36. ssk.

¹²⁹ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 52.

¹³⁰ Hoenigswald: *i. m.* 116.

¹³¹ Cicero: *Pro Cluentio* 45. ssk.

¹³² Cicero: *Pro Cluentio* 49-55.

¹³³ Cicero: *Pro Cluentio* 47.

¹³⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 48.

¹³⁵ Vö. Cicero: *Pro Caelio* 61-69.

¹³⁶ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 43. 48. 189.

említése szintén az általánosságok szintjén mozog, hiszen a szónok nem nevezi meg, hogy kinél fogták el a mérget.¹³⁷ Baebius szenátor vallomása kapcsán Cicero szintén némiképp homályosan fogalmaz, ugyanis arról beszél, hogy Scamandert tetten érték a méreggel és a pénzzel együtt.¹³⁸ Ezt megelőzően azt állítja ugyan, hogy Cluentius először az ellen emelt vádat, akit kezében a méreggel tetten ért,¹³⁹ ezen kijelentés azonban már csak azért sem helytálló, hiszen egyebütt nincs arról szó, hogy maga Cluentius bárkit is tetten ért volna.¹⁴⁰ A homályt a Scamander-per – amelyben Cicero Scamander védőjeként Cluentiusszal szemben lépett fel – említésével csak sűrűbb lesz, hiszen ennek kapcsán a szónok arról a védekezésről számol be, hogy Diogenes és Scamander gyógyszer, nem pedig mérge átadásában állapodtak meg, valamint a vád azon kérdését idézi fel, hogy vajon Scamander miért egy félreeső helyre beszélt meg találkoztót, és miért ment oda egyedül.¹⁴¹ Ha Scamandert valóban tetten érték volna a méreggel, Cicero bizonyosan világosabban és élesebben fogalmazott volna e ponton. Hasonlóképpen erőteljes torzításnak minősíthetjük azon – a beszéd későbbi helyén tett – kijelentését, miszerint Oppianicust tetten érték, amikor mostohafiának mérget akart beadni,¹⁴² hiszen arról nem ad semmilyen felvilágosítást, hogy a mérget ki vitte oda, az pedig, hogy azon kérdésre, hogy a mérget kinél találták meg, válasza – a szöveg hagyomány bizonytalanságai miatt¹⁴³ – nem egyértelmű.¹⁴⁴

Tényszerűen a következők állapíthatók meg: egy szabadost tetten érték egy pénzt tartalmazó csomaggal, valamint egy rabszolgát, akinél mérge volt, ám a rabszolga utóbb a vádló, vagyis Cluentius tulajdonába került, így vallomása nem állhat minden kétségen felül,¹⁴⁵ Baebius szenátor tanúvallomásának hitele

¹³⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 20. 50. 201.

¹³⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 53.

¹³⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 49.

¹⁴⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 49.

¹⁴¹ Cicero: *Pro Cluentio* 53.

¹⁴² Cicero: *Pro Cluentio* 125.

¹⁴³ A *Pro Cluentio* szöveg hagyományához átfogóan lásd Rizzo, S.: *Catalogo dei codici della Pro Cluentio Ciceroniana*. Università di Genova, Genova, 1983.

¹⁴⁴ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 50.

¹⁴⁵ A rabszolgák vallomásához lásd Schumacher, L.: *Servus Index. Sklavenverhör und Sklavenanzeige im republikanischen und kaiserzeitlichen Rom*. Forschungen zur antiken Sklaverei 15. Steiner, Wiesbaden 1982. 69-75., Molnár I.: Tanúvallomások (kínvallatás) értékelése a bűnösség megállapításánál az ókori római büntetőjogban. In: *Emlékkönyv Dr. Szabó András. Acta Juridica et Politica* 53. Szeged, 1998. 243-250., Robinson, O.: Slaves and the Criminal Law. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 98 (1981) 213-254., 223. skk., 235. skk.

pedig, aki Cluentiuszal jó viszonyt ápolt, szintén megkérdőjelezhető. Tekintettel arra, hogy – mindezek fényében – a bizonyítékok nem látszanak alátámasztani Cicero érvelését, illetve az eseményekről adott rekonstrukcióját, nem elégedhetett meg a tények egyszerű elírásával, hiszen abból nem az általa vázolni kívánt kép bontakozott volna ki, ehelyett egymástól jól elkülöníthető pontokon gondosan elhelyezett részinformációkkal, homályos sejtetésekkel és az ezek által keltendő felháborodást felkorbácsoló kérdészuhataggal kellett egyfelől eltompítania és elterelnie, másfelől az általa szükségszerű következtetésként sugallt hipotézisek tekintetében pedig felkeltenie és megragadnia a bírák figyelmét.¹⁴⁶

Cicero még azon körülményt is, hogy Scamander perében a vádlott védőjeként, vagyis Cluentiuszal szemben lépett fel, saját érvelésének alátámasztására tudja használni.¹⁴⁷ a tények részletes, ám távolról sem pontos elbeszélésében eljárását nem személyes állásfoglalásként, hanem segítő szándéka és kötelességtudata bizonyítékaként állítja be.¹⁴⁸ Saját szerepét elkendőzendő ismételt támadásokat intéz Oppianicus ellen, azonban nem hagy kétséget afelől, hogy Scamander és az idősebb Oppianicus elítélése *praeiudicium*ként szoros összefüggésben áll egymással.¹⁴⁹ Az elbeszélő és a érvelő síkok itt is egymásba csúsznak, ám ez csak a figyelmes olvasó számára derül ki – a beszédet hallgató bírák ebből nem sokat észlelhettek. Fabricius perének elbeszélése kapcsán nem gazdagodunk újabb információkkal, szerepét Cicero elsősorban abban látatja, hogy Oppianicushoz fűződő barátsága okán szükségképpen a mérgezési kísérlet bűnsegédjének, vagy legalábbis beavatottjának tekintendő.¹⁵⁰ Fabriciusnak a Caepasius *advocatus* általi védelmét komikus elemként építi be *oratió*jába, mintegy pihenőidőt hagyva a bírának az előzőekben ecsetelt rémtettek után, ám következtetése ebből is egyértelmű: Fabriciust saját viselkedése, vagyis mintegy saját ítélete nyilvánította bűnösnek.¹⁵¹ A tényleges – valószínűleg egyhangú – szavazás arányáról csak valamivel később kapunk hírt Cicerótól,¹⁵² amiből jó eséllyel arra következtethetünk, hogy a szónok itt is tudatosan hallgat el bizonyos tényeket és összefüggéseket.¹⁵³

¹⁴⁶ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 51.

¹⁴⁷ Humbert 1925. 28.

¹⁴⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 49-50. Vö. Quintilianus: *Institutio oratoria* 11, 1, 74.

¹⁴⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 50-55.

¹⁵⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 59. 61.

¹⁵¹ Cicero: *Pro Cluentio* 59.

¹⁵² Cicero: *Pro Cluentio* 62. 105.

¹⁵³ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 53.

Ezt követően hosszú, szóközi kérdésekkel és fiktív párbeszéddel megtűzdelt átvezetés után,¹⁵⁴ amelyben a korábbi ítéletek jelentőségét újból kiemeli – mintegy ezzel is bizonyítva Oppianicus bűnösségét –, rátér magára Oppianicus perére.¹⁵⁵ Hangvétele egyre indulatosabbá válik, ami lehetővé teszi számára, hogy feltűnésmentesen átugorja a hosszabb bizonyítást és érvelést, majd ezt követően tér rá a beszéd elején bejelentett első tényleges – azonban nem a törvényszék hatáskörébe tartozó – vádpontra, a bírák megvesztegetésének kérdésére Oppianicus 74-es perében.¹⁵⁶

A vesztegető személyének meghatározása során Cicero erőteljesen leszűkíti a mérlegelés körét, hiszen kijelenti, hogy amennyiben bizonyíthatóan nem Cluentius vesztegette meg a törvényszéket, úgy azt csak Oppianicus tehetta, illetve amennyiben bebizonyosodik, hogy Oppianicus volt a vesztegető, akkor Cluentius szabadul e vád alól.¹⁵⁷ A szöveghelyet a *remotio* segítségével történő cáfolat iskolapéldájaként Quintilianus is nagyra értékelte,¹⁵⁸ eltekintve annak tárgyszerűtlenségétől – hiszen más beszédeiben Cicero sem kívánta tagadni, hogy nagy valószínűséggel mind a vádló, mind a vádlott megvesztegették a törvényszék tagjait, csak éppen eltérő sikerrel.¹⁵⁹ Megfogalmazásának világos, az őszinteség látszatát keltő volta tökéletesen alkalmas arra, hogy elaltassa az akkori hallgató – vagy akár a mai (felületesebb) olvasó – figyelmét, hiszen alternatíváját egymást kizáró állítások alapján állítja fel, és a továbbiakban is Oppianicus oldaláról közelíti meg a vesztegetés kérdését: Oppianicus bűnösségének bizonyításával automatikusan felmenti Cluentius – vagyis nem Cluentius ártatlanságának, hanem Oppianicus bűnösségének bizonyítását tűzi maga elé célul,¹⁶⁰ amint nagy valószínűséggel a vád sem Oppianicus ártatlanságát, hanem Cluentius bűnösségét próbálta meg alátámasztani.¹⁶¹ A hallgatóság esetleges további kételyeit hivatott eloszlatni – a valószínűségre alapozott érvek mellőzése mellett – az a látszólag magabiztosságtól sugárzó kijelentés, miszerint világos és egyértelmű tényeket kell a bírák elé tárnia.¹⁶² (Nem tűnik feleslegesnek megjegyezni, hogy Cicero beszédében nem szentel különösebben nagy teret, mi több, éppenséggel csak néhány közhellyel tudja le

¹⁵⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 59-61.

¹⁵⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 61-63.

¹⁵⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 64. skk.

¹⁵⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 64.

¹⁵⁸ Quintilianus: *Institutio oratoria* 5, 10, 68.

¹⁵⁹ Cicero: *In Verrem* 1, 39., 2, 2, 78. sk.

¹⁶⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 56., Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 110., Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 284.

¹⁶¹ Stroh: *i. m.* 196.

¹⁶² Cicero: *Pro Cluentio* 64.

Cluentius jellemrajzát,¹⁶³ és nem igyekszik további, a *vita anteaecta* köréből meríthető érvekkel alátámasztani védenca feddhetetlenségét.¹⁶⁴)

A több mondatból álló bevezetés után¹⁶⁵ Cicero rátér Oppianicus bűnsegédjének, Staienus szenátornak a jellemzésére.¹⁶⁶ Az ezt követő részben szintén (úgyszólván szétválaszthatatlanul, vagy legalábbis nehezen elkülöníthetően) egybefolyik a *narratio* és az *argumentatio*,¹⁶⁷ vegyítve a tárgyilagos tényközlést, az objektív információk látszatát keltő, megfelelő formában elhelyezett feltételezéseket, a személyek – tagadhatatlanul egyoldalú, ám a hallgatóságot jól befolyásolni képes – jellemrajzát, a személyes hangvétellű (fiktív) párbeszédet és a bizalmat keltő, hol szellemes, hol drámai hangvétellű kérdéseket.¹⁶⁸ Ennek során Cicero könnyed eleganciával siklik át bizonyos problémák és tények felett, így például Oppianicus perének lefolyását és elítélésének indokait is homályban hagyja, a bírák által leadott szavazatok arányát pedig egy kevésbé életszerű magyarázattal tudja le. Ezek szerint éppen az Oppianicus által megvesztegetett bírák szavaztak Oppianicus bűnösségére, mert kevesellték a vesztegetési összeget, illetve meg voltak győződve arról, hogy a közvetítő annak jelentős részét elsikkasztotta,¹⁶⁹ a bölcsen mérlegelő, és a *praeiudicium*nak számító – illetve Cicero által akként feltüntetni kívánt –, a Scamander- és Fabricius-perben született ítéletet távolságtartással szemlélő bírák tartózkodtak,¹⁷⁰ akiknek száma (amint a szónok jóval később homályosan sejteti) legalább tíz lehetett,¹⁷¹ míg öt meg nem vesztegetett bíró a vádlott ártatlansága mellett foglalt állást.¹⁷² Hogy a hallgatóságban ne fogalmazódhasson meg azon – joggal felmerülő – kétely, hogy Oppianicus valóban bűnös volt-e, valamint hogy a törvényszéket kizárólag Oppianicus vesztegette-e meg, a szónok lélegzetvételnyi időt sem hagyva rátér a per következményeire, politikai aspektusaira,¹⁷³ s egyúttal – a *captatio benevolentiae* okán – nyílt dicséretet fogalmaz meg a bírák felé, az újonnan elnyert „jogbiztonságért” köszönetet mondva.¹⁷⁴

¹⁶³ Cicero: *Pro Cluentio* 83. 133.

¹⁶⁴ Hoenigswald: *i. m.* 117.

¹⁶⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 65.

¹⁶⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 66.

¹⁶⁷ Stroh: *i. m.* 210.

¹⁶⁸ Vö. Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 57.

¹⁶⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 75.

¹⁷⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 76.

¹⁷¹ Cicero: *Pro Cluentio* 107.

¹⁷² Cicero: *Pro Cluentio* 76.

¹⁷³ Cicero: *Pro Cluentio* 77-79.

¹⁷⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 80-81.

Mindezt mintegy csak előzményként foglalja össze, hogy saját koncepciójának megfelelően feltárhassa: vajon kinek állhatott érdekében a 74-es perben a törvényszék megvesztegetése?¹⁷⁵ Azt sugallja, hogy Oppianicus bűnössége kezdettől fogva minden kétséget kizáróan világos volt mindenki számára, a vádló magabiztosságát szembeállítja a saját bűnösségének tudatában lévő vádlott kétségbeesett kapkodásával, s a per végeredményének fényében leszögezi, hogy csupán Oppianicusnak állhatott érdekében – mintegy végső menedékként – a törvényszék tagjainak megvesztegetése.¹⁷⁶ Hogy érvelését meggyőzőbbé tegye, Cicero bizonyítékként Cluentius könyvelését hozza fel, amelyben ilyen jellegű kifizetésre nem található semmilyen utalás,¹⁷⁷ Oppianicus könyvelését azonban említés nélkül hagyja. Az ellenfél érveiből – nagy valószínűséggel szubjektív válogatás eredményeként – néhányat kiragadva megismétli azokat, s azzal, hogy ezekről beszél, azon látszatot kelti, mintha egyúttal cáfolattal is szolgálna azokra.¹⁷⁸ Azon tény, hogy Staienus is Oppianicus bűnösségére szavazott, csupán a pénzt elsikkasztó Staienus trükkjének minősíti, aki ezzel kívánta a bírótársak felé demonstrálni, hogy Oppianicus őt is becsapta.¹⁷⁹ Az Oppianicus által Staienusnak átadott hatszáznegyvenezer *sestertius* kapcsán Cicero megjegyzi, hogy matematikailag pontosan elegendő lett volna tizenhat bíró megvesztegetésére – azt viszont, hogy az elítéléshez tizenhét szavazatra lett volna szükség,¹⁸⁰ s ebben az esetben Staienusnak ezen felül kellett volna valamilyen juttatásban részesülnie, a szónok elhallgatja, ami a beszéd olvasójának feltűnhet ugyan, ám az azt hallgató bírák figyelmét jó eséllyel elkerülte.¹⁸¹

Itt elvileg le is zárhatná ezen okfejtését, hiszen az ellenfél jellemét, eljárását és cselekedeteinek mozgatórugóit alaposan ismertette, a korábbi perek jelentőségére behatóan kitért, valamint a 74-ben ítélező törvényszék Oppianicus általi megvesztegetését szintén bizonyítottnak tekintheti, azonban az ellenfél lényegesebb érveire – amelyeket a beszéd elején a *partitio*ban gondosan elköcsösített – még egyáltalán nem felelt. Így tehát most – miután az ellenfél könnyebben cáfolható érveit rendkívül hatásosan lesöpörte – a vád érveinek

¹⁷⁵ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 81.

¹⁷⁶ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 59.

¹⁷⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 82.

¹⁷⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 84-87.

¹⁷⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 83.

¹⁸⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 74.

¹⁸¹ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 61., Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 290.

nehezebben cáfolható, és hangzatos közhelyekkel kevésbé kezelhető argumentációja felé kell fordulnia.¹⁸²

Kezdsnek megismétli az ellenfél azon állítását, miszerint számos olyan ítélet született, amely bizonyítja, hogy az Oppianicus-perben Cluentius vesztegette meg a törvényszéket, ám erre azonnal átfogó, a bírák figyelmének elterelésére kiválóan alkalmas feleletet ad. A védekezést támadásba burkolva kijelenti, hogy a Cluentius által állítólagosan elkövetett vesztegetés ügyében sohasem született ítélet, illetve hogy az ellenfél által említett és e kérdéskörre vonatkoztatott ítéleteknek az ügy számára nincsen semmi jelentősége, valamint, hogy ez az első alkalom, amikor Cluentiusnak egyáltalában lehetősége nyílt a törvényszék megvesztegetésének vádjára felelni.¹⁸³ Ezen érvelés annál is különösebbnek tűnhet, ha meggondoljuk, hogy Cicero az *oratio* elején is hangsúlyozza, hogy a Cluentius felett ítélezni rendelt törvényszék csupán a mérgezéses kérdéskörében illetékes, a vesztegetésében azonban nem.¹⁸⁴ Miután már hosszan taglalta a vesztegetés kérdéskörét, egy merész vágással azt a benyomást igyekszik kelteni hallgatóságában, hogy eddigi érvei távolról sem az *extra causam* érvelés részét képezték.¹⁸⁵ A korábbi ítéleteket részint a népgyűlés előtti hecckampány¹⁸⁶ részének minősíti, részint szerencsétlenségként, részint Cluentius ügye szempontjából semmitmondóként és jelentéktelenként, részint pedig éppenséggel Cluentius számára kedvező kimenetellel zárulóként írja le, részint pedig elvitatja tőlük az „ítélet” megnevezést is.¹⁸⁷ Ennek fényében lát hozzá a korábbi események egyik legkényesebb következményének, a 74-ben ítélező, megvesztegetett törvényszék elnökének, C. Iunius elítélésének taglalásához.¹⁸⁸

Először a Iunius elleni per – amely a közmondásossá vált, a korrupt ítélezés szinonimájaként szereplő *iudicium Iunianum* folyományának¹⁸⁹ tekinthető – tendenciózus, elsietett és szabálytalan voltát igyekszik kiemelni, majd a per politikai mozgatórugóira irányítja rá a figyelmet, végezetül pedig az ítélet megalapozottságát vonja tartalmi szempontból kétségbe.¹⁹⁰ Kiemeli, hogy Iuniust valójában nem is vesztegetés miatt ítélték el,¹⁹¹ s ezen érvelése során

¹⁸² Cicero: *Pro Cluentio* 88-116., illetve 88-137.

¹⁸³ Cicero: *Pro Cluentio* 88.

¹⁸⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 1. skk. Vö. Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 114.

¹⁸⁵ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 62.

¹⁸⁶ Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 4. 8.

¹⁸⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 88.

¹⁸⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 89-96.

¹⁸⁹ Stroh: *i. m.* 195.

¹⁹⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 91.

¹⁹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 92.

nagyvonalúan figyelmen kívül hagyja, hogy a római büntetőperben az ítélet alapjául az eljárásban mérlegelt tények és körülmények, nem pedig a vád(irat)ban foglaltak szolgáltak – mindezt a szónok természetesen azon megfontolásból teszi, hogy elvegye a Iunius elleni ítélet mint *praeiudicium* élet.¹⁹² A Iunius elleni eljárást a néptribunusi hecckampány termékeként állítja be, azt nem annyira ítéletnek, mint inkább pusztító erejű viharok nevezve, és éles színekkel állítja szembe a bírósági eljárási és a népgyűlési hangulatkeltés eszközeit és céljait, valamint nyomatékosan figyelmezteti hallgatóságát a néptribunusok populista hangulatkeltésének veszélyeire.¹⁹³ Arról, hogy az ítélet, noha a per néptribunusi kezdeményezésre kezdődött, a szenátori törvényszék döntésének eredményeként jött létre, hogy Iunius – amint korábban sejteni engedte – Cluentius barátai közé tartozott,¹⁹⁴ valamint hogy az adott ügyben maga is politikai agitációt folytat a néppárti politika kinövéséi ellen, tapintatosan hallgat, s ehelyett inkább azt tudatosítja újra meg újra az őt hallgatókban, hogy Iunius elítélése egy balvégzetű vihar, nem pedig egy, az eljárási rendnek megfelelően lefolytatott per következménye.¹⁹⁵ Nem szabad elfelejtenünk: a törvényszék *de iure* nem ítéltette volna el Cluentiust a vesztegetés vádjában, ha azonban Cicero nem semmisíti meg e vádpontot, semmi sem tarthatta volna vissza a bírakat attól, hogy a mérgezés vádjában bűnösnek mondják ki a vádlottat – elsősorban nem is a mérgezés bizonyítottsága, hanem a vesztegetés megtörténtéről kialakult meggyőződésük miatt –, hiszen az ítélethez nem tartozott indoklás, és a bűnösség kérdésében a *quaestio* nem az egyes vádpontok bizonyítottsága, hanem az ügyről kialakított összbenyomás alapján ítélt, vagyis lehetőség nyílt volna arra, hogy Cluentius, a vesztegetés miatt, ám a mérgezés jogcímén ítéljék el!¹⁹⁶

Ismételen hangsúlyozza, hogy Iunius ügyét szigorúan külön kell választani Cluentiusétól, s mintha ezt maga is elhinné, a 74-es perben ítélező Bulbus és további, más vádakkal törvény elé állított bíró elítélését lényegtelen mellékkörülményként további taglalásra méltatlannak minősíti, tekintettel arra, hogy nem bizonyítható, hogy a vádak között kétségkívül felsorolt, az Oppianicus-per vesztegetési ügye szolgált az elítélés alapjául.¹⁹⁷ Ezzel Cicero elszánt erőfeszítéssel igyekszik elvenni a korábbi ítéletek *praeiudicium*kénti felhasználhatóságának életét, hiszen kénytelen kitérni a számára meglehetősen

¹⁹² Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 64.

¹⁹³ Cicero: *Pro Cluentio* 93-95.

¹⁹⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 55.

¹⁹⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 96.

¹⁹⁶ Stroh: *i. m.* 199.

¹⁹⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 97-98.

kínos Staienus-perre, amelyben védőként lépett fel.¹⁹⁸ Hosszabb *praeteritio* után¹⁹⁹ lát hozzá érvelésének felépítéséhez, amelynek gyenge pontjai első hallásra aligha tűnhettek fel a hallgatóságnak.²⁰⁰ Cicero először a vádló azon állítására – hogy ezen állítás így hangzott-e el, vagy pedig Cicero némiképp torzítva adja vissza ellenfele okfejtését, nem tudhatjuk – tér ki, miszerint Staienus Oppianicustól vesztegetési pénzeket kapott, amit az *argumenta e vita antea* segítségével Staienus életvitele alátámasztani látszik, arról pedig, hogy a perben azon vádpont is előkerülhetett, miszerint Staienust esetlegesen Cluentius is megvesztette, természetesen nem ejt szót. Csak amikor egy meglehetősen hosszú, és tudatosan némiképp áttekinthetlenné tett mondatban levonja következtetéseit, ejt szót Cluentiusról, megismételve azon korábban felállított – logikailag korántsem kifogástalan – alternatívát,²⁰¹ amely szerint az Oppianicus által elkövetett vesztegetés kizárja Cluentius bűnösségét, s ily módon premisszaként élve azon, korábban logikailag kellőképpen körül nem bástyázott, hanem sokkal inkább csak valószínűvé tett következtetéssel, hogy Cluentius esetében nem bizonyítható a vesztegetés ténye, hirtelen lezárásként levonja konklúzióját: Staienus elítélése – ami a korábban említett ítéletekhez hasonlóan aligha minősíthető egy megfelelően lefolytatott per eredményének, hanem sokkal inkább valami sorscsapás folyamánának tekintendő²⁰² – nemhogy Cluentius ellen szólna, hanem egyenesen ártatlanságát támasztja alá.²⁰³

Az itt adott összefoglalással Cicero mintegy megágyaz C. Fidiculanus Falcula a korábbiakban vázolt ügyektől eltérő kimenetelű perének, amelyből szintén saját okfejtését alátámasztó érvet igyekszik kovácsolni. A *crimen repetundarum* alapján vádolt, ám felmentett Falcula ügyét – aki a vád szerint bíróként vesztegetési pénzt fogadott el Cluentiustól Oppianicus perében – Attius kétségkívül felhozhatta. (Nem érdektelen megemlíteni, hogy Cicero a *Pro Caecina*-ban egyértelművé teszi, hogy Falcula – nemcsak a közvélemény, hanem saját meggyőződése szerint is – éppen a Cluentiustól elfogadott vesztegetési összeg hatására szavazott Oppianicus bűnössége mellett.²⁰⁴) Cicero ehelyütt kiragadja Falcula ügyét az Attius által vázolt kontextusból, és az egyéb, jelentéktelennek minősíteni kívánt *praeiudicia* rendjébe sorolja be, hogy a felmentéssel végződő perrel kedvező végkicsengéssel koronázhassa meg okfejtését, miszerint az Oppianicus felett ítélkező bírák ellen emelt vesztegetési

¹⁹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 99-102.

¹⁹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 99-100.

²⁰⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 66.

²⁰¹ Cicero: *Pro Cluentio* 9. 64.

²⁰² Vö. Cicero: *Pro Cluentio* 88.

²⁰³ Cicero: *Pro Cluentio* 102.

²⁰⁴ Cicero: *Pro Caecina* 28-30.

vádaknak semmi köze sincsen Cluentius ügyéhez.²⁰⁵ Érvelésében nyomatékosan hangsúlyozza, hogy L. Quinctius néptribunus politikai hecckampányt folytatott Falcula ellen, akinek első perét érintőlegesen, a másodikat pedig alaposabban taglalja,²⁰⁶ ám a hangsúlyt nem Falcula ártatlanságára, hanem sokkal inkább felmentésének pusztá tényére helyezi, mintegy jelezve, hogy a Scamander és a Fabricius elleni per kimenetelének ismerete bőségesen elegendő volt a bírák számára, hogy Oppianicust mindenfajta külső befolyás nélkül elítéljék.²⁰⁷ Minthogy Oppianicust csekély szótöbbséggel ítélték el,²⁰⁸ Cicerónak valamiképpen biztosabb alapokra kell helyeznie érvelését, hiszen a bűnösség mellett *argumentum*ként csupán egy egyhangú, vagy közel egyhangú és a bírákra nézvést korántsem ilyen botrányos következményekkel járó ítélet hozhatna fel. Ezért hallgatóságának figyelmét elterelendő és éberségét elaltatandó költői kérdésekkel tarkított, hosszas okfejtésbe kezd a bírói véleményformálás mikéntjéről, név szerint előszámlálva több, Oppianicus bűnösségére szavazó tekintélyes bírót, akiknek morális integritása az ítélet jogszerűségét hivatott alátámasztani²⁰⁹ – e kitérő inkább sejtésekre és feltételezésekre alapoz ugyan, ám a név szerinti felsorolás a hallgatóságban azt a benyomást kelthette, mintha a szónok tényszerűen és alaposan tárgyalta volna a kérdéskört. A politikai háttér vázolója, a L. Quinctiustól kiinduló lázítás és kampány hangsúlyozása, a néptribunusi túlhatalom elleni invektíva ennek megfelelően mind Falcula, mind pedig a többiek ártatlanságát támasztja alá,²¹⁰ így a vádlónak nem marad más választása, mint hogy vagy az Oppianicus elleni ítélet helyességét és tisztaságát, vagy pedig a *praeiudicium*ok Cluentius pere szempontjából irreleváns voltát fogadja el.²¹¹

A következőkben Cicero szintén nem a vád érveinek cáfolatára, hanem csak megsemmisítésére, jelentéktelenségük kimutatására törekszik.²¹² Ahogy a botrányos lefolyású és évekkel később is nagy hullámokat vető²¹³ *iudicium Iunianum*ot a szónok nem fogadja el igazi *iudicium*ként, s ahogy a Bulbus, Gutta és Popilius elleni perek *iudicium*ait nem ismeri el a Cluentius-per szemszögéből

²⁰⁵ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 67.

²⁰⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 103.

²⁰⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 104-106.

²⁰⁸ Hoenigswald: *i. m.* 110.

²⁰⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 105-107.

²¹⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 68. sk., Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 292.

²¹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 114.

²¹² Cicero: *Pro Cluentio* 115-137.

²¹³ Kroll: *i. m.* 177.

releváns *praeiudicium*ként,²¹⁴ mivel nem *expressis verbis* a bíróként elfogadott vesztegetés tényállásán alapultak, akként ehelyütt a P. Septimius Severus ügyében született *litis aestimatio* – a *repetundae*-perekben kiszabott büntetést megállapító „végzés” – formai érvényességét igyekszik megingatni.²¹⁵ Ezzel megalapozza a *censori regimen morum* keretében kiszabott *infamia*, vagyis becsületvesztés szankciójának relativálását,²¹⁶ illetve azon okfejtést, amellyel ezen intézkedés jelentőségét a bírói ítéletek mögé tudja sorolni.²¹⁷ A történeti-közjogi kitérő kétségkívül üdítő kitérőt jelenthetett a hallgatóság számára, ám Cicero éppen e pillanatnyi lélegzetvételt használja fel arra, hogy szofisztikált alternatívát felállítva ássa alá a *censori* erkölcsbíráskodás tekintélyét.²¹⁸ Érvelése szerint ugyanis vagy a *censori* intézkedéseknek kell a tények megállapításának alapjául szolgálnia, vagy pedig intézkedésüket bizonyítási eljárásnak kellene megelőznie, és indokolásnak követnie: az első esetben zsarnoki hatalom volna a kezükben, a másodikban pedig nemcsak Cluentius bűnössége, hanem Oppianicus ártatlansága mellett is bizonyítékokat kellene felsorakoztatniuk. A logikailag nem aggálymentes alternatíva felállítását követően még mielőtt a jelenlévők felocsúdnának, Cicero zuhatagként zúdíttja hallgatóságára Oppianicus összes – korábban megnevezett és sejtetett – bűnének lajstromát.²¹⁹ Az indulatokat tovább korbácsolandó a szónok invektívaszerű kirohanásba csap át, amelyben a korábbi *censori* intézkedések tévedéseit, időbeli korlátozottságát és megalapozatlanságát ostromozza, példáit egyfelől saját gyakorlatából, másfelől a közszájon forgó ügyek köréből merítve.²²⁰

Azon tényt, hogy a *censorok* mindösszesen két bírót sújtottak *infamiával*, Cicero számára további következtetések levonására nyújt lehetőséget: a katonai gyakorlatból hozott megalapozatlan vádak megfogalmazását, a *censorok* eljárása politikai motívumainak és a köztük fennálló nézetkülönbségek kiemelése pedig intézkedéseik súlyának további csökkentését teszik számára lehetővé, amivel a vád által felhozott körülmény, nevezetesen a Cluentius elleni *censori* megrovás jelentőségének megingatását készíti elő.²²¹ Cluentius életvitele kifogástalanságának említése mellett kijelenti, hogy védencének nem is nyíltott lehetősége a hamis vádak, gyanúsítások és rágalmak

²¹⁴ Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 295.

²¹⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 115-116.

²¹⁶ Kroll: *i. m.* 178., ehhez bővebben lásd El Beheiri, N.: A római censorok szerepe a res publica államrendszerének kiépítésében. *Jogtörténeti Szemle*, 2005/1. 1–7.

²¹⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 119-122.

²¹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 123.

²¹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 125.

²²⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 126-127.

²²¹ Cicero: *Pro Cluentio* 128-132. Vö. Hoenigswald: *i. m.* 111.

cáfolatára²²² – s e meglehetősen homályos mondattal kellőképpen bizonyítottnak is véli Cluentius ártatlanságát. Egnatius végrendeletét, amelyben az apa az Oppianicus-perben az állítólagos vesztegetés hatására hamisan ítélő fiát kizárta az örökségből, Cicero röviden, egy meglehetősen szofisztikált, a vádlót sarokba szorító – ám nem teljességgel aggálymentes – alternatíva felállításával tudja le,²²³ a bírák megvesztegetését szankcionáló *senatus consultumot*²²⁴ pedig pontatlan megfogalmazása és hatástalansága miatt bírálja.²²⁵

A hallgatóság figyelme kétségkívül ellankadhatott e hosszú, bonyolult és számos szellemi manőverrel tarkított okfejtés után – s éppen a kifárasztási taktika sikeres alkalmazása lehetett Cicero célja,²²⁶ hiszen a *praeiudiciumok* jelentőségének elvitatása, illetve megsemmisítése után immáron saját korábbi kijelentéseivel kell megküzdnie.²²⁷ Scamander védelmének tényét egyebütt megkísérelte saját céljainak megfelelően kihasználni,²²⁸ akárcsak Fidiculanus Falcula ügyét,²²⁹ az Aulus Caecina érdekében mondott beszédben – amit Attius minden bizonnyal nem hagyott említés nélkül – tett kijelentéseit diszkrétan reflektálatlanul hagyja, és megleégszik a *iudicium Iunianum* általános érvényű megnevezéssel.²³⁰ Noha a vádló nagy valószínűséggel konfrontálta az általa a Verres-ügyben tett, a szenátori bíráskodás korrupszágára vonatkozó állításaival, válaszában Cicero az általánosság szintjén marad, és kiemeli, hogy perbeszédeinek tartalma – hiszen a perbeszéd nem eshet a törvény vagy a bírósági ítélet súlyával latba – mindig az adott helyzet és kor terméke, vagyis nem saját meggyőződésének tükré.²³¹ Párhuzamként az őt megelőző generáció kiemelkedő szóközaira, M. Antoniusra és M. Crassusra utal,²³² ami inkább figyelemelterelésnek, mintsem érdemi cáfolatnak vagy válasznak tekinthető, ám alkalmas arra, hogy a bírákat az ügy előítélet-mentes és objektív megítélésére intse, illetve buzdítsa.²³³

Cicero hangsúlyozza, hogy minden releváns, vagy legalábbis minden, a vádló által relevánsnak ítélt vádra felelt, amit az Cluentiuszal szemben a nyolc

²²² Cicero: *Pro Cluentio* 134.

²²³ Cicero: *Pro Cluentio* 135.

²²⁴ Ehhez lásd Kroll: *i. m.* 177.

²²⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 136-138.

²²⁶ Vö. Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 72.

²²⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 138-142.

²²⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 49-55.

²²⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 103. skk.

²³⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 138.

²³¹ Cicero: *Pro Cluentio* 139.

²³² Cicero: *Pro Cluentio* 140. skk.

²³³ Cicero: *Pro Cluentio* 142.

évvel korábbi Oppianicus-perben a bírák megvesztegetése kapcsán felhozott,²³⁴ ám mindennek összefoglalása helyett rátér – védenca kívánsága ellenére,²³⁵ ám utóbb nyilvánvalóvá váló okokból – annak taglalására, amit Attius nagy valószínűséggel a védőbeszéd elején várt: az orgyilkosság és méregkeverés tényállásban ítélező *quaestio* illetékességének kérdéskörét a lovagok által elkövetett vesztegetés, a bírácoknak juttatott vesztegetési összegek tekintetében, hiszen a törvényszék illetékessége csupán a szenátori rend tagjai által elkövetett vesztegetésekre terjedt ki.²³⁶ A tartalmi, nem pedig a formai védekezés választásával egyfelől a hallgatóság felé önbizalmat és Cluentius ügyének sikerébe vetett hitet sugároz, másfelől az érdemi részre várakozó bírák érdeklődését is ébren tudja tartani,²³⁷ egyúttal szinte észrevétlenül kifárasztva őket. A hosszas időzést a vesztegetés kérdésénél egyrészt a közérdek diktálta szükségszerűséggel magyarázza,²³⁸ másrészt reflektál Attius érveire – amelyeket azonban csak igen röviden említ, illetve idéz,²³⁹ hogy ne frissítse fel túlságosan a bírák emlékezetét –, amelyekkel ellenfele a törvény betűjét²⁴⁰ (vagyis hogy a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* vonatkozó rendelkezése csupán szenátori rend tagjainak cselekményeire vonatkozik) a törvény szellemével, vagyis az *aequitasszal*²⁴¹ állította szembe,²⁴² amit a megváltozott körülmények is indokolni látszottak, hiszen míg a sullai reformok hatálya idején a törvénykezés a szenátori rend privilégiumának minősült, addig a 70-ben született *lex Aurelia* alapján a törvényszékek tagjai a szenátorok, a lovagok és a *tribuni aerarii* soraiból kerültek ki egyharmad-egyharmad arányban, s ily módon indokoltnak lehetett tekinteni, hogy az azonos feladatokat ellátó, ám eltérő rendből kikerülő személyekre azonos büntetőjogi normák vonatkozzanak.²⁴³

²³⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 143.

²³⁵ Quintilianus: *Institutio oratoria* 4, 5, 20.

²³⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 143-160.

²³⁷ Quintilianus: *Institutio oratoria* 4, 5, 10.

²³⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 145-147.

²³⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 145. 150.

²⁴⁰ Classen: *Cicero, Pro Cluentio. i. m.* 111.

²⁴¹ Az *aequitas* és az *interpretatio* kérdésköréhez lásd bővebben Büchner, K.: *Summum ius summa iniuria. Historisches Jahrbuch*, 73 (1954) 11-35., Fuhrmann, M.: *Philologische Bemerkungen zur Sentenz 'Summum ius, summa iniuria'*. In: *Studi in onore di E. Volterra, II.* Giuffrè, Milano, 1971. 53-81., Nótári, T.: *Summum ius summa iniuria – Comments on the Historical Background of a Legal Maxim of Interpretation. Acta Juridica Hungarica*, 45 (2004/1-2) 301-321.

²⁴² Cicero: *Pro Cluentio* 145. 150. 160.

²⁴³ Vö. Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 76., Stroh: *i. m.* 234., Hoenigswald: *i. m.* 111.

Érvelésében nagy teret foglalnak el bizonyos szokványos toposzok: hangsúlyozza a törvények fontosságát az állam fennmaradásának érdekében, és emlékezteti a bírákat feladatukra, ami nem más, mint a törvények szolgálata.²⁴⁴ Részletesen elemzi a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* vonatkozó passzusait,²⁴⁵ és bizonyítja, hogy Cluentius ellen e törvény alapján nem is lehetett volna vesztegetés miatt vádat emelni.²⁴⁶ Taglalja – és legitimálni igyekszik – a szenátori- és a lovagrend tagjainak eltérő státuszát és elbírálását, valamint óva inti a bírákat attól, hogy a törvény rendelkezéseinek hatályát saját ítéletükkel, vagyis jogalkalmazói értelmezéssel kiterjesztően interpretálják.²⁴⁷ Amennyiben Cícero az első perctől kezdve, szigorúan és bevallottan a törvény betűjéhez ragaszkodott volna, amire a vádló számított is, nyíltan elismerte volna Cluentius bűnösségét a törvényszék megvesztegetésének vádjában, és mindösszesen a törvény személyi hatályának hiányára mint büntethetőséget kizáró okra hivatkozhatott volna, ám ezzel alapjaiban ingatta volna meg a védenca ártatlanságáról kialakított és mindvégig fenntartani kívánt képet, ami a bírákat akár azon következtetéshez is elvezethette volna, hogy Cluentius a gyilkosságtól sem riadt vissza.²⁴⁸ Okfejtésének összefoglalásában Cícero egyrészt a törvényeket tiszteletben tartva ítélkező bírák dicséretét fogalmazza meg, másrészt utal Cluentius – szerinte a vesztegetés vádpontjában immáron teljes egyértelműséggel bizonyított – ártatlanságára, harmadrészt pedig Attius gondolatmenetének sarkított, eltúlzott és eredeti értelméből kiforgatott rekonstrukciója kapcsán figyelmeztetést fogalmaz meg felelősen gondolkodó patrónusként és államférfiként a törvényszék felé, intve a bírákat, hogy a kiterjesztő értelmezés elfogadásával megingatnák a törvények tekintélyét s ezzel az állam alapjait.²⁴⁹

Milyen okok készíthették Cicerót arra, hogy érvelését politikai síkra terelje? Attius beszédéből nem vonhatunk le következtetéseket, hiszen nem maradt ránk,²⁵⁰ és a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* hatályos szövegét is csak a cicerói beszédből ismerjük, noha ebben aligha hajthatott végre jelentősebb módosításokat.²⁵¹ Classen a következő három lehetőséget veti fel, amelyek Cícero taktikájának magyarázatául szolgálhatnak. Egyrészt lehetséges, hogy Attius mint vádló a mérgezési ügyeket állította a vád középpontjába, és a 74-es

²⁴⁴ Cícero: *Pro Cluentio* 146-148.

²⁴⁵ Cícero: *Pro Cluentio* 149. skk.

²⁴⁶ Cícero: *Pro Cluentio* 154.

²⁴⁷ Cícero: *Pro Cluentio* 148. 155. Vö. Stroh: *i. m.* 197.

²⁴⁸ Stroh: *i. m.* 197. sk.

²⁴⁹ Cícero: *Pro Cluentio* 156-159.

²⁵⁰ Stroh: *i. m.* 195. skk.

²⁵¹ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 78.

per vesztegetési kérdését csak Cluentius elleni hangulatkeltésre használta, hogy a vádlott előéletének tükrében biztosabban elérhesse célját a vesztegetés vádját, a törvény szelleme – és nem betűje – szerint felhozva Cluentius ellen. Másrészt nem zárható ki, hogy az emberölési kísérlet inkább csak kiindulópontként szolgált számára ahhoz, hogy a törvény kiterjesztő értelmezését a bírakkal elfogadtatva Cluentiust a botrányos körülmények között lezajlott és utóregzéseiben nem kevésbé botrányos Oppianicus-perben elkövetett vesztegetés miatt ítéltesse el. Harmadrészt az sem zárható ki, hogy Attiust elsősorban politikai cél vezette, hogy legalább – későbbi hivatkozási alapként – a törvénynek a jogalkalmazás során végrehajtott kiterjesztett értelmezését bevigye a köztudatba és az ítélkezési gyakorlatba.²⁵²

A vádló elsődlegesen politikai indítékai ellen szól a per szereplőinek személye, nevezetesen hogy vádlóként kizárólag a politikailag különösebb jelentőséggel nem bíró Attius támogatta a szintén nem túlságosan befolyásos ifjabb Oppianicust és anyját, az egyebekben ismeretlen Iarini Sassiát, valamint hogy a védelmet Cicero egyedül látta el anélkül, hogy maga mellé vette volna a kor valamely, közéleti befolyással is rendelkező *oratorát*, például Hortensiust. Nagy valószínűséggel sem a szenátori, sem a lovagrendnek nem állt érdekében a sullai törvény olyan értelmű extenzív interpretációja, hogy a lovagrendet is bevonják a passzív törvényszéki vesztegetés esetén szankcionálандók körébe, hiszen ezzel az aktív vesztegetés alanyi körét is kiterjesztették volna, ami több, addig homályban maradt olyan vesztegetést is napvilágra engedett volna jutni, ahol szenátori rangú bírák fogadtak el vesztegetési összegeket. E tekintetben tehát valóban megvalósulhatott a *populares* irányzatával szemben a Cicero által elérni vágyott *concordia ordinum*.²⁵³ Érdemes megjegyezni, hogy a M. Porcius Cato által 61-ben javasolt törvényszéki reform, amely mindenfajta bírósági vesztegetés szankcionálását tűzte célul maga elé, sohasem ölthetett törvényi formát, lévén hogy éppen a *concordia* e sajátos megnyilvánulási módját sodorta volna veszélybe.²⁵⁴ A beszéd politikai sikra terelése tehát jó eséllyel Cicero műve, amelyet egyrészt választott pertaktikája – és nem a vádló által rá kényszerített út –, másfelől saját

²⁵² Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 79.

²⁵³ A *concordia ordinum*hoz bővebben lásd Strasburger, H.: *Concordia ordinum. Eine Untersuchung zur Politik Ciceros*. Noske, Leipzig, 1931., Fuhrmann, M.: *Cum dignitate otium – Politisches Programm und Staatstheorie bei Cicero*. *Gymnasium*, 67 (1960) 481-500., Boyancé, P.: *Cum dignitate otium*. *Revue des Études Anciennes*, 43 (1941) 172-191., Wirszubski, Ch.: *Cicero's cum dignitate otium – A Reconsideration*. *Journal of Roman Studies*, 44 (1954) 1-13.

²⁵⁴ Vö. Cicero: *ad Atticum* 1, 17, 8., 1, 18, 3., 2, 1, 8.

közéleti szerepének hangsúlyozása magyaráz.²⁵⁵ (A törvényszék megvesztegetésének vádját Cicero többek között azért kénytelen ilyen kimerítő terjedelemben tárgyalni, mert a vádló nagy valószínűséggel a törvényszék hatáskörébe tartozó mérgezések vádpontját pszichológiailag az Oppianicus-per eseményeinek taglalásával készítette elő, illetve erősítette meg, így a védelemnek azt szükségszerűen cáfolnia, vagy legalábbis hatástalanítania kellett.²⁵⁶)

IV. A *veneficium* vádjának kezelése

Ezen eszmefuttatást követően Cicero leszögezi, hogy további mondanivalója immáron csekély terjedelmű és röviden összefoglalható, amivel nemcsak mondanójának hosszára utal, hanem az ellenfél vádjainak súlyát is megpróbálja csökkenteni, hiszen – állítása szerint – e vádak pusztá fikciók, és a Cluentius elleni hangulatkeltés élének elvétele után nem állhatják meg magukban a helyüket.²⁵⁷ A Cluentius ellen irányuló, a mérgezések indítékaira – Cluentius kapzsiságára és kegyetlenségére – vonatkozó érveket viharos gyorsasággal válaszolja meg, pontosabban söpri félre pár közhellyel,²⁵⁸ néhány mondatnál többet egyiknek sem szentel – a tárgyszerű cáfolat és következetes érvelés helyett nagyobb teret engedve a szellemességnek és az invektívaszerű kifakadásoknak,²⁵⁹ ám mindvégig azt a benyomást képes kelteni, mintha pontról pontra megcáfolta volna Attius állításait, hiszen a kellőképpen kifárasztott hallgatóság nem kevésbé várhatta már az *oratio* befejezését. Ugyanakkor a szónok nem engedheti meg magának, hogy a lényegi elemek, nevezetesen az egyes mérgezések mindegyikére ne térjen ki, hiszen utóbb a mégoly fáradt bírácoknak is feltűnhetett volna a figyelemelterelés e túlságosan drasztikus, és éppen ezért egyáltalában nem taktikus volta.²⁶⁰

C. Vibius Capax meggyilkolásának vádja kapcsán Cicero cáfolat címén megelégszik L. Plaetorius mint mentőtanú vallomásával és a tanú feddhetetlen jellemének hangsúlyozásával, ám hogy pontosan a vallomás mely pontjai teszik semmissé a vádat, arról taktikusan hallgat,²⁶¹ az eset körülményeinek pontos leírását általánosabb megfogalmazásokkal helyettesítve.²⁶² Balbutius halálának,

²⁵⁵ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 80. skk.

²⁵⁶ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 84.

²⁵⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 160. Vö. Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 294. sk.

²⁵⁸ Hoenigswald: *i. m.* 118.

²⁵⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 161-164.

²⁶⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 90. skk.

²⁶¹ Vö. Hoenigswald: *i. m.* 111.

²⁶² Cicero: *Pro Cluentio* 165.

amely állítólag azért következett be, mert ő itta ki a Cluentius által az ifjabb Oppianicus számára – annak menyegzőjén – készített méregpoharat, valamivel nagyobb teret szentel.²⁶³ Érvelésében először a motívum hiányára mutat rá, aminek alapját elsősorban a vádlott jelleméből levont következtetések adják, másodsorban azon állítás, miszerint Cluentiusnak semmi oka sem volt arra, hogy féljen az ifjabb Oppianicustól, ám az egyéb lehetséges indítékok – éppen azokra, amelyekkel az idősebb Oppianicus Cluentius ellen irányuló merényletét igyekezett alátámasztani²⁶⁴ – említését gondosan kerüli.²⁶⁵ A motívumok köréből csupán az általa könnyen cáfolhatónak ítélt elemeket ragadja ki, ám hogy ezeket hitelesebbé tegye, cáfolatát kérdésekkel koronázza meg, mintha maga már minden kérdésre választ adott volna.²⁶⁶ A vád elbeszélésének elemeire való szétszedésével vagy a pusztá *praeteritio*val ugyanakkor nem elégszik meg, hanem látszólag részletekbe menően cáfolja Attius állításait. Kijelenti, hogy Balbutius halála nem gyilkosság eredménye, amit az elhunyt későbbi halálával és állítólagos betegségével támaszt alá, amit annak apja, az idősebb Balbutius tanúvallomása is igazolni látszik.²⁶⁷ Érdemes megfigyelni, hogy érvelésében nem a méreg elkészítését vagy azon tényt tagadja, hogy azt Balbutius kiitta volna, hanem pusztán annak később bekövetkezett halálával és fennálló betegségével veszi el a vád élet. Hogyan épül fel tehát érvelése e ponton? Először hangsúlyozza védenca ártatlanságát, majd kétségbe vonja az eseményeknek a vádlott által rekonstruált sorrendjét, illetve azok valóságtartalmát, végül pedig ezt megkoronázza egy, az áldozattal rokoni kapcsolatban álló – egyébként távollévő – tanú vallomásával, a bírákban az érdemi cáfolat benyomását keltve.²⁶⁸

Miután Cicero a két előző ügyet érdemi cáfolat nélkül, ám annak látszatával lezárta, immáron rátérhet a leglényegibb vádpontra, az idősebb Oppianicus Cluentius általi – M. Asellius mint bűnsegéd közreműködésével végrehajtott – megmérgezésének kérdésére,²⁶⁹ amely mindvégig jelen lehetett a bírák és a hallatóság elméjében, s amelynek fényében érthetővé válik a perbeszéd öthatodának felépítése. Minthogy az ifjabb Oppianicus általi vádemelés tényleges indoka minden valószínűség szerint apjának meggyilkolása, illetve halála lehetett, a szónok kénytelen volt az áldozatról a beszéd első részében a lehető legkedvezőtlenebb képet festeni, hogy a vádemelés

²⁶³ Cicero: *Pro Cluentio* 166-168.

²⁶⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 44.

²⁶⁵ Hoenigswald: *i. m.* 120. sk.

²⁶⁶ Vö. Quintilianus: *Institutio oratoria* 5, 7, 37.

²⁶⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 168.

²⁶⁸ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 94.

²⁶⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 169-187.

a bírák szemében nem tűnhessék másnak, mint a mérhetetlen gyűlölet motiválta bosszúhadjáratnak, s egyúttal viszonylagosan elfogadható magyarázattal szolgáljon Oppianicus halálának körülményeire is. Ennek fényében a törvényszéki vesztegetést a mérgezéstől szigorúan – és lehetőleg minél távolabb – elkülönítve kellett Cicerónak taglalnia, hiszen a mostohaapa ellen emelt vád ténye önmagában olyan képet szülhetett volna a hallgatóságban, amelytől a mérgezés büntetése sem lett volna idegen. Az elkülönített tárgyalás ezen felül azon lehetőséget is magában hordozta, hogy a szónok a második vádpont cáfolata során bizonyított tényként hivatkozhatott a beszéd első részében felállított hipotézisekre és megfogalmazott, illetve a bírák számára sugallt sejtésekre.²⁷⁰

Érvelése első pontjaként Cicero tagadja, hogy Cluentiusnak bármiféle indítéka lehetett volna Cluentius meggyilkolására,²⁷¹ mi több – Oppianicus felsorolt, illetve valószínűsíteni engedett gáztetteinek sorára immáron mint bizonyított tényre hivatkozva –, azzal érvel, hogy Cluentiusnak nyomósabb érdeke fűződött volna ahhoz, hogy mostohaapja száműzve és nyomorban éljen,²⁷² ám ezen (igen hangzatos) toposz annyiban megalapozatlannak tekinthető, hogy Oppianicus sohasem kényszerült *exiliumba*, és bizonyosan nem nyomorgott. Ezt követően – akárcsak a Balbutius-eset kapcsán – a konkrét ténykörülményeket kezdi egyenként megingatni,²⁷³ nevezetesen kétségbe vonja M. Asellius bűnsegédkénti felhasználásának ésszerűségét²⁷⁴ és a kenyérbe rejtett mérgeg életszerűségét,²⁷⁵ ám a vád tanújának, Stratónak a vallomására jó érzékkel (egyelőre legalábbis) nem tér ki, hanem ehelyett valóságos rémtörténet elbeszélésebe kezd, amelynek középpontjába Cluentius anyját, az ifjabb Oppianicus mostohaanyját, vagyis az idősebb Oppianicus özvegyét, Sassiát állítja.²⁷⁶ Ennek során nem törekszik állításai tényszerű bizonyítására, megelégszik azzal, hogy kiemelje az eseménysor legvisszataszítóbb mozzanatait²⁷⁷ – ami jó eséllyel kellőképpen felcsigázhatta a kifárasztott hallgatóság érdeklődését, és leköthette figyelmét –, Sassia „közismert”

²⁷⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 94. sk.

²⁷¹ Cicero: *Pro Cluentio* 169.

²⁷² Cicero: *Pro Cluentio* 170. sk.

²⁷³ Vö. Hoenigswald: *i. m.* 121. sk.

²⁷⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 172.

²⁷⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 173.

²⁷⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 174-187.

²⁷⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 181.

kegyetlenségét hangsúlyozza,²⁷⁸ és magának a mérgezésnek a gyanúját is ráterelje.²⁷⁹

Ábrázolása során természetesen nem riad vissza attól sem, hogy – a Sassiáról festendő képet még sötétebbé teendő – bizonyos, a hallgatóság számára nehezen észlelhető ellentmondásokba keveredjék, így például egyfelől Oppianicus köztiszteletben álló barátairól beszél,²⁸⁰ másfelől pedig hangsúlyozza, hogy a szomszédság kerülte és megvetette őket.²⁸¹ Utóbb az elbeszélés tárgyilagosságának látszatát is feladva ingerült kérdések és közhelyek során zúdíttja a hallgatóságra, illetve Sassiára, még hozzá éppen azon a stratégiai ponton, ahol a vád állításaira tényszerűen kellene felelnie: a rabszolga Strabo harmadik kínvallatása kapcsán – érdemes megjegyezni: a rabszolgák tanúvallomását csak akkor számított bizonyítéknak, ha azt kínvallatás (*tormentum, eculeus*) alatt vették ki tőlük –,²⁸² s a rabszolga tanúvallomását a vallomástétel körülményeire tekintettel, minthogy nem vezették elő a bíróságon,²⁸³ értékelhetetlennek nyilvánítja nélkül, hogy az abban foglaltakra érdemben reflektálna.²⁸⁴ Beszédének elejére visszautalva Cicero túlzásokban bővelkedő *praeteritió*ban taglalja Sassia fiával, Cluentiusszal szemben elkövetett gaztetteire,²⁸⁵ ezek közül kiemelve a *Fabricianum venenum* ügyét, vagyis a fia ellen állítólagosan megkísérelt mérgezést, amelynek pontos körülményeiről ugyan nem ad számot, ám amelyet igyekszik a per kimenetele és a bírák ítélete szempontjából mérvadó ténynek beállítani.²⁸⁶ Sasia gaztettei a Cluentius elleni per előkészítésében csúcsosodnak ki,²⁸⁷ amelynek során a vádló segítségével és a törvény nyújtotta eszközök jogtalan kihasználásával akarta fiát elpusztítani – ennek ecsetelése során Cicero többször él az „anya” szó és az anyához nem méltó magatartás hatásos szembeállításával, mígnem Sassiát teszi meg tulajdon fia vádlójává,²⁸⁸ majd egy hatásos invectivában emberfeletti, illetve emberalatti szörnyeteggé stilizálja.²⁸⁹ Ezzel a szónoknak sikerül a vádban rejlő veszélyt valóságos *vis maiorra* nagyítania, hiszen míg az ifjabb Oppianicus eljárását a

²⁷⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 177.

²⁷⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 175.

²⁸⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 66. 78. 172. 175. 176. 182. Vö. Hoenigswald: *i. m.* 114.

²⁸¹ Cicero: *Pro Cluentio* 41. 170. 175.

²⁸² Cicero: *Pro Cluentio* 181-187.

²⁸³ Stroh: *i. m.* 198.

²⁸⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 181. 183.

²⁸⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 188-194.

²⁸⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 189.

²⁸⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 190. sk.

²⁸⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 190-192.

²⁸⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 192-194.

(mostoha)fiúi *pietas* vezérelte eljárásként értékeli, addig az anya motivációit embertelen bosszúhadjáratként állítja be.²⁹⁰ A *peroratióban*²⁹¹ Cicero egyfelől a bírákhoz intéz könyörgést, másfelől Sassiával szembeni kirohanásait koronázza meg.²⁹²

A tárgy tekintetében alkalmazott *dispositio*, a részletes érvelés és a rövidre fogott megállapítások váltakozása, valamint az egymást erősítő érvek és hipotézisek rendszere alkotja azt a konstrukciót, amellyel Cicero Cluentius – *prima facie* nem sok sikerrel kecsegtető – ügyét sikerre vitte.²⁹³ Kétségkívül jelentős teljesítmény, hogy az évekkel korábban lezajlott Oppianicus-per eseményeit és utóhatásait, amelyek a köztudatba mint botránys momentumok ivódtak bele, életre tudta kelteni, még hozzá saját koncepciójának megfelelő fénybe állítva.²⁹⁴ Nemkülönb mesteri taktikával választott szét összetartozó és kapcsolt egybe teljességgel különálló érveket, tényeket és körülményeket, a *narratio* és az *argumentatio* síkjait szinte kibogozhatatlanul egymásba szöve.²⁹⁵

V. A szóközi taktika és a kettős tényálláskezelés a *Pro Cluentiában*

A *crimina veneficii*, vagyis a tényleges, jogilag releváns vádpont(ok) első helyen történő tárgyalása azon benyomást kelthetné a bírákban, hogy Cicero megkísérli a vád jogilag ugyan kevésbé számottevő, ám rendkívül hatásos részét, a *iudicium lunianum*ot megkerülni, ezért bevallottan – valójában csak látszólag, hiszen az Oppianicus-perre csak jóval később tér rá érdemben²⁹⁶ – követi az Attius által felállított rendszert. A *status collectionis* és a *status coniecturalis* közti kényszerű választás kapcsán Cicero rendkívül nyaktörő, ám már a *Pro Roscio Amerinóban* is sikerrel alkalmazott²⁹⁷ nyaktörő mutatványra szánja el magát: kettéválasztja saját szándékait és védenca érdekeit, illetve követelését, amennyiben kijelenti, hogy neki mint védőnek tökéletesen elegendő lett volna magára a törvényre hivatkozni,²⁹⁸ ám a nem csupán a pert megnyerni, hanem jó hírnevét is helyreállítani kívánó Cluentius kérésére²⁹⁹ a nehezebb utat

²⁹⁰ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 100.

²⁹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 195-202.

²⁹² Cicero: *Pro Cluentio* 199.

²⁹³ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 102.

²⁹⁴ Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 114.

²⁹⁵ Volkmann, R.: *Die Rhetorik der Griechen und Römer.* Teubner, Leipzig, 1885. 162. sk., Stroh: *i. m.* 210.

²⁹⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 59. skk.

²⁹⁷ Cicero: *Pro Roscio Amerino* 128. skk.

²⁹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 145.

²⁹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 144.

választotta, nevezetesen a vádlott ártatlanságát nemcsak formális, hanem anyagi értelemben is be akarja bizonyítani.³⁰⁰ Ezzel tökéletesen azt a benyomást tudja kelteni, mintha a két *status* mindegyike magában is kellő súlyt képviselne ahhoz, hogy ügyét sikerre vigye.³⁰¹

A kettős érvelési technika egyúttal zseniális pontossággal illeszkedik a törvényszék tagjainak „igényeihez”, hiszen egyrészt a *status collectionis* alkalmazásával a lovagrend érdekeit védi ragaszkodva a törvény szavaihoz, amely kiveti őket a büntetethez alól,³⁰² egyúttal azonban félelmet is kelt bennük azzal, hogy a kiterjesztő értelmezés térnyerése esetén a jövőben a lovagok ellen is tetszőlegesen vádat emelhetnek majd vesztegetés miatt,³⁰³ másfelől azonban nem kell attól tartania, hogy a szenátori rendű bírák haragját vonja magára, lévén hogy a *status coniecturalis* felhasználásával már biztos lehet rokonszenyünkben, hiszen az Oppianicus, nem pedig Cluentius által elkövetett vesztegetés bizonyításával, valamint azzal, hogy feltárta, miszerint csupán néhány bírót vesztegettek meg az Oppianicus-perben, és egyedül Staienus kapott ténylegesen pénzt,³⁰⁴ egyfajta – a 74-es per eseményei miatt tekintélyében jelentősen megtépázott szenátorok számára kedves – „szerecsenmosdatással” helyreállítja az akkori bírák becsületét is, bűnbakot szolgáltatva számukra.³⁰⁵ A két *status* alkalmazása tekintetében *Pro Cluentio dispositio*ójában Stroh-val együtt a következő rendszert alkothatjuk meg:³⁰⁶ a *iudicium Iunianum* taglalása³⁰⁷ során a *status coniecturalis* (vagyis hogy nem Cluentius követte el a vesztegetést) a szenátorokhoz,³⁰⁸ a *status collectionis* pedig (vagyis hogy Cluentius nem is volna büntetendő a *lex Cornelia de sicariis et veneficis* hatodik szakasza alapján) a lovagokhoz szól,³⁰⁹ majd ezt követi a *crimina veneficii* tárgyalása.³¹⁰

Az ifjabb Oppianicus felé irányuló rokonszeny hatástalanítására Cicero mesteri eszközt választ: belépteti a képbe Cluentius anyját (vagyis az idősebb Oppianicus özvegyét és az ifjabb Oppianicus mostohaanyját), Sassiát, akit

³⁰⁰ Stroh: *i. m.* 200.

³⁰¹ Quintilianus: *Institutio oratoria* 6, 5. 9.

³⁰² Cicero: *Pro Cluentio* 150-155.

³⁰³ Cicero: *Pro Cluentio* 152. 157. A passzív törvényszéki vesztegetéshez lásd Mommsen: *Römisches Strafrecht. i. m.* 634. sk.

³⁰⁴ Kroll: *i. m.* 178.

³⁰⁵ Stroh: *i. m.* 203.

³⁰⁶ Stroh: *i. m.* 204.

³⁰⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 9-160.

³⁰⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 9-142.

³⁰⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 143-160.

³¹⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 161-187.

hostile odium és *crudelitas* fűt fia ellen, s akinek kezében – lévén hogy ő mozgatja a vád szálaikat – a gyermeki *pietas* vezérelte ifjabb Oppianicus is csupán eszköz bosszúja beteljesítéséhez.³¹¹ Érdemes behatóbban szemügyre venni, hogy Cicero mely pontokon és milyen kontextusban említi Sassiát.³¹²

Közvetlenül az *exordium/prooemium* után megnevezi Sassiát, mint kegyetlenségtől és gyűlölettől vezérelt anyát és mint a vád forrását.³¹³ Azon kérdés, hogy Sattia (ahogy Classen érvel) személyesen jelen volt-e a tárgyaláson,³¹⁴ vagy pedig (Stroh és Humbert okfejtésének megfelelően) távolmaradt,³¹⁵ tekintve hogy Cicero közvetlenül sehol sem szólítja meg, és arról sem tudunk, hogy tanúvallomást tett volna – eldönthetetlen, és talán nem is kivételesen releváns. Nyomatékosan céloz Sattia jelentőségére a per szempontjából,³¹⁶ és kijelenti, hogy Cluentius megmentése érdekében nem tanúsíthat iránta kíméletet,³¹⁷ ám hogy e jelentőség miben áll, azt csak jóval később, a *crimina veneficii* taglalása során tudjuk meg.³¹⁸ A rabszolga-kihallgatás jegyzőkönyvét Attius felolvast(atta) a törvényszék előtt,³¹⁹ ám hogy abban Sattia neve előfordult-e, kétséges,³²⁰ azonban az események – nagy valószínűséggel erősen szubjektív, szónoki túlzásoktól áthatott – rekonstrukciónak aligha nevezhető megjelenítése kiváló alkalmat teremtett Cicerónak, hogy hatásos kirohanást intézzon Cluentius anyja ellen.³²¹ A korábban tett ígéretet³²² a szónok csak ezt követően váltja be, s ekkor vetíti az anya és fia közti viszonyról a pert megelőzően jó eséllyel mit sem tudó bírák elé a *monstrum* stilizált anya képét. Ezek szerint már részese volt a Cluentius elleni gyilkossági kísérletnek,³²³ mostohafiát vejévé tette, hogy személyében fia ellen elszántan fellépő vádlót állíthasson ki,³²⁴ majd a rabszolga-kihallgatás

³¹¹ Cicero: *Pro Cluentio* 12. skk. Vö. Quintilianus: *Institutio oratoria* 6, 5, 9., 11, 1, 62.

³¹² Stroh: *i. m.* 205. skk.

³¹³ Cicero: *Pro Cluentio* 12. skk.

³¹⁴ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 36.

³¹⁵ Stroh: *i. m.* 206., Humbert, J.: *Les plaidoyers écrits et les plaidoiries réelles de Cicéron*. Presses Universitaires de France, Paris, 1925. 115. sk.

³¹⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 17.

³¹⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 18.

³¹⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 176. skk.

³¹⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 184.

³²⁰ Stroh: *i. m.* 206.

³²¹ Cicero: *Pro Cluentio* 176-187.

³²² Cicero: *Pro Cluentio* 17.

³²³ Cicero: *Pro Cluentio* 189.

³²⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 190. Vö. Kroll: *i. m.* 175., Hoenigswald: *i. m.* 111.

rövid összefoglalása után³²⁵ a szónok megalkotja a tanúkat manipuláló, fia vesztét siettetendő Rómába érkezett, a szálakat a háttérből kézben tartó, ám a nyilvánosság elől rejtőzködő Sassia képét.³²⁶

Minthogy a vádló nagy valószínűséggel nem tett említést Sassiáról, ehelyett viszont a „*pius Oppianicus–impius Cluentius*” ellentétet igyekezett a bírákban erősíteni, Cicero jó érzékkel, a *retorsio criminis* eszközeivel élve engedte a vád által felállított jellemzést visszahullani – ha nem is az ifjabb Oppianicusra, akiről ifjú kora és a bírákra gyakorolt jó benyomása miatt a szónok aligha mondhatott volna túl sok rosszát, hanem a vádat állítólagosan mozgató Sassiára, aki erre a célra annál is alkalmasabbnak tűnt, mivel vejével 86 táján kötött házasságának ténye³²⁷ a védelem számára lehetőséget teremtett egy, a természet rendjét felrúgó, és éppen ezért kétségkívül egyéb gáztettektől sem visszariadó nőtény toposzának felvonultatására.³²⁸ Mindezt Cicero az események zseniális átcsoportosításával éri el, hiszen épp ezen *ordo artificiosus* tesz lehetővé számára, hogy a kettéosztott *narratiót* beépítse az *argumentatióba*, és innen egyenes úton eljuthasson a Sassia elleni invektíva szerepét betöltő *peroratióig*, amelyben a bírák figyelmének és igyekezetének immáron nem a mostohaapja elítéléséért és haláláért bosszút álló ifjabb Oppianicus igazának mérlegelésére kell irányulnia, hanem arra, hogy megmentse a természet összes törvényét lábbal tipró anya bosszújától fiát, amihez az igazságszolgáltatást akarja eszközül felhasználni.³²⁹

A *iudicium Iunianum*ról szóló részben³³⁰ Cicero zseniális és megtévesztő nagyvonalúsággal kezeli a *narratio* és az *argumentatio* hagyományosan és elvileg egymástól jól elkülöníthető és elkülönítendő eszközeit. A *propositio*³³¹ és a Sassiáról szóló, közbeszúrt elbeszélés³³² után hozzákezd ugyan az utóbb a *confirmatió*ban kicsúcsosodó³³³ *narratióhoz*, ám ennek adott részei,³³⁴ így például az Oppianicus gáztetteiről szóló³³⁵ és a *praeiudiciumokat* elbeszélő *paraphusok*³³⁶ valójában a bizonyítandó cél felé törő *probabile e causa*

³²⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 191.

³²⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 192. skk.

³²⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 12.

³²⁸ Stroh: *i. m.* 208., Hoenigswald: *i. m.* 113.

³²⁹ Stroh: *i. m.* 210.

³³⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 9-142.

³³¹ Cicero: *Pro Cluentio* 9-11.

³³² Cicero: *Pro Cluentio* 11-18.

³³³ Cicero: *Pro Cluentio* 81.

³³⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 21-61.

³³⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 21. skk.

³³⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 49. skk.

funkcióját töltik be,³³⁷ hiszen azt hivatottak alátámasztani, hogy nem Cluentiusnak, hanem Oppianicusnak lehetett és volt oka arra, hogy megvesztegesse a törvényszéket.³³⁸ Hasonlóképpen a vesztegetési összegről szóló érvelés mint *probabile e facto* szintén egyfelől megelőzi,³³⁹ másfelől követi,³⁴⁰ azaz közreárja az e tárgyra vonatkozó *narratiót*,³⁴¹ vagyis az ezen eseményeket taglaló, hozzávetőleges kronológiát vázoló *argumentatio* úgymond narratív jellegű.³⁴²

E komplikált eljárás elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy Cicero hihetővé tegye a bírák számára azon – kevéssé életszerű – gondolatmenetet, miszerint a 74-es perben nem a győzelmet arató Cluentius, hanem a bűnösnek nyilvánított Oppianicus vesztegette meg a törvényszéket, méghozzá oly módon, hogy az általa felbérelt közvetítő, Staienus megígérte ugyan a vesztegetési pénz átadását a bírának, utóbb azonban azt állította, hogy a vádlott nem hajlandó fizetni, ezzel ellene hangolva a bírákat, biztossá téve Oppianicus elítélését, mindezt pedig abból azon célból, hogy a teljes összeget magának tarthassa meg. Azonban Cicero nem zúdíthatta rá ezen elbeszélést minden előkészítés nélkül hallgatóságára, ezért kénytelen volt a rekonstruktív *narratiót* megelőző *argumentatio*val megokolni, hogy Oppianicusnak – számos gaztette és az ügyét negatívan befolyásoló *praeiudiciumok* tudatában – komoly indítéka lehetett arra, hogy meg akarja vesztegetni a törvényszéket.³⁴³ Cicero természetesen ellentétbe kerül azon ígéretével, miszerint beszédében az ellenfél által felállított rendet kívánja követni,³⁴⁴ ám ígéretét a tényleges *narratio* során többé-kevésbé mégis betartja, noha azt megelőzően a vádló által nem érintett pontokról beszél. S hosszú felvezetésben számos alkalommal biztosítja a bírákat arról, hogy rövidre kívánja fogni mondandóját,³⁴⁵ amit az tesz számára lehetővé, hogy rögtön az *oratio* elején bejelenti, hogy semmit sem kíván a tényállásból elkendőzni, és hajlandó az Attius által említett minden körülményre kitérni.³⁴⁶

A szigorú kronológia áttörés különös tekintettel a Cluentius ügye ellen szóló *praeiudiciumok* és Oppianicus bűnlajstromának taglalása során tetten érhető. Az Oppianicus-per elnökét (*iudex quaestionis*), C. Iuniust 74-ben

³³⁷ Stroh: *i. m.* 211.

³³⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 62. 64. 81.

³³⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 64. sk.

³⁴⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 82.

³⁴¹ Cicero: *Pro Cluentio* 66-81.

³⁴² Stroh: *i. m.* 211.

³⁴³ Stroh: *i. m.* 212.

³⁴⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 1.

³⁴⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 19. 20. 30. 36. 41.

³⁴⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 1.

elítélték, s még abban az évben a szenátus kiadott egy határozatot, amely lehetővé tette a *iudicium Iunianum*ban érintett bírák vesztegetés miatti felelősségre vonását.³⁴⁷ 73-ban C. Fidiculanus Falculát két perben felmentették,³⁴⁸ 72-ben P. Septimius Scaevolát *crimen repetundarum*, 73 és 70 között M. Atilius Bulbust *crimen maiestatis* miatt elítélték, 70-ben a *census* alkalmával M. Aquiliust, Ti. Guttát és P. Popiliust – akárcsak magát Cluentiust – a *censorok* megrovásban részesítették, az ezt követő években Popiliust és Guttát *ambitus* miatt, Staienust pedig egyéb vádak alapján elítélték.³⁴⁹ A vádló e perek és ítéletek mindegyikét mintegy – a konkrét vád természetétől függetlenül – a *iudicium Iunianum* folyamányaként állítja be,³⁵⁰ Cicero pedig a természetes időrenddel szemben felállít egy mestersége, védői szándékainak megfelelő kronológiát, amelyben az ítéletek egyfelől a Quinctius néptribunus szította *invidia* következményeként jelennek meg,³⁵¹ másfelől antiklimaktikus szerkesztéssel a nagyobb súlyú ügyektől³⁵² Septimius Severus *listis aestimatióján*,³⁵³ a súlytalannak minősített *censori* intézkedéseken,³⁵⁴ Egnatius végrendeletén³⁵⁵ és a *senatus consultumon*³⁵⁶ át eljut saját, a Verrinákban megfogalmazott véleményéig,³⁵⁷ ezzel – a patetikus felől egészen az iróniáig eljutó hangvétel segítségével – az *invidia decrescendójának* benyomását keltve az őt hallgatókban.³⁵⁸

Hasonlóképpen az Oppianicus – valós és neki tulajdonított – gyilkosságai és gaztettei tekintetében³⁵⁹ jól tetten érhető a Cicero által felállított relatív, a szónoki taktikának megfelelő kronológia. Az első gyilkosság: Oppianicus saját kezüleg mérgezi meg feleségét, Cluentiát, Cluentius nagynénjét.³⁶⁰ A második és harmadik gyilkosság: Oppianicus megmérgezi fivére, C. Oppianicust állapotos feleségét, majd magát a fivért, hogy annak

³⁴⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 136.

³⁴⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 114.

³⁴⁹ Stroh: *i. m.* 215. sk.

³⁵⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 115.

³⁵¹ Hoenigswald: *i. m.* 111., Kroll: *i. m.* 174. skk.

³⁵² Cicero: *Pro Cluentio* 89-114.

³⁵³ Cicero: *Pro Cluentio* 115-116.

³⁵⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 117-134.

³⁵⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 135.

³⁵⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 136-138.

³⁵⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 138-142.

³⁵⁸ Stroh: *i. m.* 217.

³⁵⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 20-41.

³⁶⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 30.

örökségéhez hozzájusson.³⁶¹ Ezt követően, sógora, Cn. Magius halála után, aki az ifjabb Oppianicust nevezte meg örökösül, az idősebb Oppianicus rábírja Magius állapotos özvegyét, hogy abortáltassa a magzatot, majd feleségül veszi.³⁶² A negyedik gyilkosság és a végrendelet-hamisítás: Oppianicus egy utazó gyógyszerész-méregkeverő segítségével megmérgezi egykori anyósát, Dinaeát, aki őt nevezte meg végrendeletében örökösül, majd a végrendeletet, amelyből a hagyományrendeléseket már korábban törölte, újra leiratja, és egy hamis pecséttel lepecsételteti.³⁶³ Az ötödik gyilkosság: Oppianicus megkeresteti és meggyilkoltatja M. Auriust, Dinaea fiát, akiről hírül veszi – a hírnököt megvesztegeti, hogy téves információkat adjon a rokonságnak –, hogy hadifogságba esett, és rabszolgaként Galliában él, s akire anyja négyszázezer *sestertiust* hagyományozott.³⁶⁴ A hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik gyilkosság: Oppianicus az öt M. Aurius meggyilkolása miatt perrel fenyegető A. Auriust a *proscriptio* látszatát keltve megöleti, valamint három további larinumi polgárt is megölet ugyanezen jogcím ürve alatt.³⁶⁵ A tizedik és tizenegyedik gyilkosság: Oppianicus feleségül akarja venni A. Aurius özvegyét, Sassiát, ám az nem akar három fiúgyermek mostohaanyja lenni, ezért Oppianicus megölet kettőt saját fiai közül, s egyedül az ifjabb Oppianicust hagyja életben.³⁶⁶ A végrendelet-hamisítás és a tizenkettedik gyilkosság: Oppianicus saját magát örökösülként feltüntetendő meghamisíttatja a larinumi Asuvius végrendeletét, majd megöleti Asuviust, az ügyben nyomozni kezdő *triumvir capitalist*, Q. Manlius pedig lefizeti.³⁶⁷

Cicero ezt az időrendet megváltoztatva a következő sorrendben ad számot Oppianicus büntetteiről: M. Aurius,³⁶⁸ A. Aurius és a három larinumi polgár,³⁶⁹ a két fiúgyermek,³⁷⁰ Cluentia,³⁷¹ a sógornő és a fivér, C. Oppianicus meggyilkolása,³⁷² az abortuszra való felbujtás,³⁷³ a végrendelet-hamisítás és

³⁶¹ Cicero: *Pro Cluentio* 30-32.

³⁶² Cicero: *Pro Cluentio* 33-35.

³⁶³ Cicero: *Pro Cluentio* 40-41.

³⁶⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 21-23.

³⁶⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 23-25.

³⁶⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 26-28.

³⁶⁷ Cicero: *Pro Cluentio* 36-39.

³⁶⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 21-23.

³⁶⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 23-25.

³⁷⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 26-28.

³⁷¹ Cicero: *Pro Cluentio* 30.

³⁷² Cicero: *Pro Cluentio* 30-32.

³⁷³ Cicero: *Pro Cluentio* 33-35.

Asuvius meggyilkolása,³⁷⁴ Dinaea meggyilkolása és végrendeletének meghamisítása.³⁷⁵ Miért „kénytelen” Cicero így eljárni?³⁷⁶ Minthogy a *narratio* nem kapcsolódik közvetlenül a Cluentius-ügyhöz, ezért a szónok nem térhet ki az egyes esetekre oly módon, hogy azokat megpróbálja okirati bizonyítékokkal vagy tanúvallomásokkal alátámasztani, hanem nem kell elégednie a bizonyítás látszatának időnkénti felvillantásával.³⁷⁷ Az esetleges bizonyítást megnehezítené továbbá a krimiszerű történet életszerűtlensége, hiszen nehezen volna megmagyarázható: hogy az áldozatait saját családja köréből szedő, azok vagyonába betelepődő, áldozatának özvegyét feleségül vevő III. Richárd-szerű sorozatgyilkos Oppianicus miért csak első gyilkossága után másfél évtizeddel került volna felelősségre vonásra; hogy miért nevezték meg az idők során többen végrendeletükben örökösükül, noha tudhatták, hogy ezzel saját halálukat siettetik; hogy fivére, C. Oppianicus miért tette volna meg felesége gyilkosát örökösének; hogy miért csak két fiát gyilkolta meg, és hagyta életben a harmadikat; valamint hogy miért ölette meg M. Auriust, noha már korábban, Dinaea végrendeletének meghamisítása során törölte a fiúnak rendelt hagyományt.³⁷⁸

Az itt felsorolt ellenérveket a szónok nem is próbálja meg cáfolni, igyekezete sokkal inkább arra irányul, hogy azok még csak fel se merülhessenek hallgatóságában, vagyis hogy a nyilvánvaló hazugság helyett finom csúsztatásokkal, elhallgatásokkal és az esetek dramaturgiai rendjének önkényes meghatározásával érje el célját – hogy ezen igyekezetét siker koronázta, mi sem bizonyítja jobban, hogy a későbbi kommentárok szerzői sem fogtak különösebben gyanút, az események tényleges menetét pedig csupán Stroh kísérelte meg rekonstruálni.

M. Aurius meggyilkolásának első helyre állítása mesteri fogásnak bizonyult, hiszen „bizonyítékként” fel lehetett hozni az ügy körül lábra kapott szóbeszédet és A. Aurius nyilvános fenyegetését,³⁷⁹ a per elmaradásának okaként pedig a sullai *proscriptiók* felhasználását, vagyis A. Aurius politikai machinációkkal történt meggyilkolását,³⁸⁰ ami egyúttal Oppianicus politikai befolyásának tényével támasztotta alá az egyéb ügyek kapcsán a felelősségre

³⁷⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 36-39.

³⁷⁵ Cicero: *Pro Cluentio* 40. sk.

³⁷⁶ Stroh: *i. m.* 220.

³⁷⁷ Michel, A.: *Rhétorique et philosophie chez Cicéron. Essai sur les fondements philosophiques de l'art de persuader*. Presses Universitaires de France, Paris, 1960. 257. skk.

³⁷⁸ Stroh: *i. m.* 221.

³⁷⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 23.

³⁸⁰ Kroll: *i. m.* 176.

vonás elmaradását.³⁸¹ A Dinaea halálával és végrendeletével kapcsolatban esetlegesen felmerülő kérdéseket Cicero hasonló zsenialitással küszöböli ki. Dinaea első említésekor még csupán betegségről és haláláról, illetve végrendeletének létéről esik szó, ám annak meghamisításáról nem,³⁸² és a szónok csak jóval később – miután zuhatagszerű felsorolást adott hallgatóságának Oppianicus bűnlajstromáról, ami mintegy logikussá teszi az újabb, immáron sokadik gyilkosságot – hozza fel Dinaea meggyilkolásának és végrendelete meghamisításának tényét.³⁸³ Azon momentumot, hogy Oppianicus hajlandó volt saját fiait is meggyilkolni, Cicero nem Oppianicus, hanem a házasságba csupán ezen feltétellel beleegyező Sassia jelleméből magyarázza meg, és a férje gyilkosához feleségül menő Sassiáról festett komor portré³⁸⁴ nehogy kizárná, hanem egyenesen valószínűsíteni engedi a kettős gyilkosságot.³⁸⁵ A bizonyítékok hiánya egyáltalán nem tartóztatja fel Cicerót az elbeszélésben, ehelyett a szükségből erényt kovácsol, és emlékezteti a bírakat arra, hogy felháborodásuk jó eséllyel eltörpül a nyolc évvel korábbi, a bizonyítékokat részletesen megvizsgáló és a tanúkat meghallgató törvényszék felháborodása mellett.³⁸⁶

A hajdani feleség, Cluentia, valamint a sógornő és a fivér, C. Oppianicus meggyilkolását Cicero az idő rövidegére hivatkozva sommásan tudja le, ám a korábbi feleség, Cluentia Sassia utáni említése – akiről nem mondja ki *expressis verbis*, hogy Oppianicus haláláig felesége maradt – jó eséllyel arra indíthatja a hallgatóságot, hogy azt higgye: Cluentia később, Sassia után volt Oppianicus felesége; és fel sem merül a gyanú, hogy a szónok 82 előtti eseményekről beszél. Nem kétséges: Cicero célja éppen az időrend és ezzel a hallgatóság teljes összezavarása lehetett, hiszen az itt felsorolt gyilkosságokat bizonyítani nem tudta, csupán felpanaszolni.³⁸⁷ Az Oppianicus által sógora, Magius özvegyének adott ajándékok önmagukban pusztán a házassági szándékot engednék valószínűsíteni, ám ezeknek a nem a házassággal, hanem a Magia által Oppianicus felbujtására végrehajtott abortusszal történő összekapcsolása *merces abortionisként* tünteti fel azokat.³⁸⁸ Dinaea meggyilkolását, kiváltképp pedig végrendelete meghamisítását³⁸⁹ életszerűvé teendő Cicero ezt követően iktatja be

³⁸¹ Stroh: *i. m.* 222.

³⁸² Cicero: *Pro Cluentio* 21. sk.

³⁸³ Cicero: *Pro Cluentio* 40. sk.

³⁸⁴ Cicero: *Pro Cluentio* 12-16.

³⁸⁵ Stroh: *i. m.* 222.

³⁸⁶ Cicero: *Pro Cluentio* 29.

³⁸⁷ Stroh: *i. m.* 223.

³⁸⁸ Cicero: *Pro Cluentio* 34.

³⁸⁹ Cicero: *Pro Cluentio* 40. sk.

Asuuius meggyilkolását – akinek végrendeletében Oppianicus első helyen szerepelt mint örökös –, amit Oppianicus bűntársa, Avillius tanúvallomása támaszt alá, ezáltal a gyilkosság általi öröklést Oppianicus tetteinek kiemelkedő motivációjává emelve,³⁹⁰ s így Dinaea megmérgezése és végrendeletének meghamisítása immáron nem más, mint az Asuuius-ügy motívumainak fokozása.³⁹¹

A *Pro Cluentio*ban a cicerói *narratio* az *ordo artificialis* –, illetve a *mos Homericus*³⁹² – megjelenésének gyönyörű példája, amelyben az erényként számon tartott *perspicuitas* helyét átveszi az *utilitas caesae* által indokolt stratégia, amely alapján mind az események láncolatának, mind az események belső struktúrájának ábrázolása során hihetőbb és bizonyítékokkal jobban alátámasztott elemek előzik meg a nehezen bizonyíthatókat – vagy akár bizonyíthatatlanokat –, mintegy megteremtve a hitelt és az alapot azok elfogadtatására is.³⁹³

Összegzés

A *Pro Cluentio* retorikai bravúrait technikailag összegezve: a vesztegetés és a mérgezés vádjának elkülönített tárgyalásával Cicero megkettőzi a *narratiót* és az *argumentatiót*, a rendszerint a *narratiót* követő *propositiót* közvetlenül az *prooemium* után iktatja be, az *argumentatio* mind az első, mind a második vádpont kapcsán észrevétlenül és szinte elkülöníthetetlenül folyik egybe a *narratióval*, a *peroratio* a zárásként beiktatott *narratio* logikus folyománya, az *extra causam* beiktatott elbeszélések, a kronológia szabad kezelése, valamint a *status collectionis* és a *status coniecturalis* együttes alkalmazása egymásra épülve erősíti a védelem pozícióit. Ezen szónoki taktika éppen azáltal válik bámulatba ejtővé, mivel a hallgatónak, illetőleg az olvasónak egyszer sem támad azon érzése, hogy Cicero tudatos félrevezetésének az áldozata, mi több, az elbeszélés láncszemei látványos ugrások nélkül, látszólag logikus rendbe állva fonódnak egymásba, amit az is alátámaszt, hogy Stroh kivételével a beszéd modern kommentátorai is túlnyomórészt az események Cicero által vázolt rendjéből indultak ki, és próbálták meg a történeti tényállást rekonstruálni.³⁹⁴

³⁹⁰ Cicero: *Pro Cluentio* 36-39.

³⁹¹ Stroh: *i. m.* 224.

³⁹² Quintilianus: *Institutio oratoria* 7, 10, 11.

³⁹³ Stroh: *i. m.* 224. sk.

³⁹⁴ Stroh: *i. m.* 226. sk.

A három szóközi stílusnem példaértékű ötvözésének *exemplum*aként maga Cicero is hivatkozott a *Pro Cluenti*óra,³⁹⁵ amelyben a hosszúra nyújtott bevezetés, a józanul rövid leírások, a precíz érvelés, a színes elbeszélés, az érzelmekkel teli indokolás, a pátosz és az irónia, a nyelvi humor és a szenvedéllyel sulykolt kulcsszavak, a frappáns jellemzések, a túlzásoktól sem mentes sarkítások, a feszítő indulattal megfogalmazott kérdések és invektívaszerű betétek máshol nem látott harmóniává ötvöződnek.³⁹⁶ Cluentiust Cicerónak hála felmentették, ám amint Quintilianus beszámolójából megtudjuk, a szóköz maga is elismerte, hogy ezt a bírák ügyes manipulálásával érte el.³⁹⁷ Cicero – talán éppen ezért – a *Pro Cluenti*ót szóközi pályafutása egyik csúcsteljesítményének értékelte,³⁹⁸ amivel mind Quintilianus,³⁹⁹ mind pedig az ezen *orati*ót a legkiválóbb cicerói beszédként magasztaló ifjabb Plinius egyetértett.⁴⁰⁰ A beszéd valóban példaértékűnek tekinthető: a szóköz mesterien váltogatja a stíluselemeket, ötvözi a pátoszt, az egyszerű leírást és a humort, találó pontossággal ábrázol krimibe illő helyzeteket és jellemeket, plasztikusan köt össze érveket és idősíkokat anélkül, hogy ez – kivéve, ahol szándéka szerint való a homály sűrűbbé tétele – az áttekinthetőség rovására menne. Mindvégig lekötve a hallgatóság figyelmét – hiszen utóbb maga is elismerte, hogy e beszéde során port kellett hintenie a bírák szemébe⁴⁰¹ –, s vezetve az ügyben dönteni hivatott bírakat, természetesen az általa kívánt irányba.

Tamás Nótári

Tatbestandsbehandlung und forensische Taktik in Ciceros *Pro Cluentio*

Zusammenfassung

Die Rede für Aulus Cluentius Habitus aus 66 entstammt einem Prozeß wegen Giftmischerei (veneficium). In seiner Cluentiana streute Cicero nach seiner eigenen – etwas brüskten – Aussage Sand in das Auge der Richter (vgl. Quint. inst. 2, 17, 21), indem er ihre Aufmerksamkeit gelungen von der eigentlichen Anklage abgelenkt hatte. Der junge Oppianicus erhob gegen Cluentius Habitus Anklage wegen des Giftmordes an seinem Vater, dem älteren Oppianicus, dem Stiefvater des Cluentius und wegen zwei

³⁹⁵ Cicero: *Orator* 103. Vö. Humbert: *Comment Cicéron mystifia. i. m.* 280.

³⁹⁶ Classen: *Recht, Rhetorik und Politik. i. m.* 105.

³⁹⁷ Quintilianus: *Institutio oratoria* 2, 17, 21.

³⁹⁸ Cicero: *Orator* 107. sk.

³⁹⁹ Quintilianus: *Institutio oratoria* 4, 1, 35., 6, 5, 9.

⁴⁰⁰ Plinius minor: *Epistulae* 1, 20, 4.

⁴⁰¹ Quintilianus: *Institutio oratoria* 2, 17, 21.

anderer Giftmorde. Es herrschte eine höchst ungünstige Stimmung gegen den Angeklagten wegen des in 74 unter skandalösen Umständen stattgefundenen iudicium Iunianums, in dem der von Cluentius angeklagte ältere Oppianicus wegen versuchten Giftmordes verurteilt wurde, und zwar von den angeblich von Cluentius bestochenen iunianischen Richtern. Cicero schaffte es den Vorwurf der Richterbestechung – die im engeren Sinne nicht als Anklagepunkt angesehen werden kann, da Cluentius als Ritter nicht unter die betreffenden Bestimmungen der lex Cornelia fiel – im iudicium Iunianum zu entkräften, und zugleich die Anklage wegen Giftmischerei und Giftmordes als ein Komplott des Anklägers und seiner Stiefmutter hinzustellen, und erreichte somit den Freispruch des (höchstwahrscheinlich in beiden Verbrechen schuldigen) Cluentius.

NAGY LEO CSÁSZÁR EGYHÁZPOLITIKAI RENDELKEZÉSEI*

SÁRY PÁL**

Arra a kérdésre, hogy a Nagy Constantinus halála és Iustinianus trónra lépése közötti időszakban (337-527) melyik császár tette a legtöbbet a keresztény vallás és a katolikus egyház megerősítése érdekében, valószínűleg kivétel nélkül minden egyháztörténettel foglalkozó kutató azt válaszolná, hogy Nagy Theodosius, hiszen ő volt az, aki 380-ban államvallássá nyilvánította a katolikus hitet, majd 381-ben összehívta a nikaiai hitvallást megerősítő és kiegészítő Konstantinápolyi (II. Egyetemes) Zsinatot, s aki e döntő lépések mellett még számos további, jelentős vallás- és egyházpolitikai rendeletet alkotott.¹ Éppen ezért nagyon meglepő, hogy Iustinianus császár 535-ben – egyik novellájának bevezető részében – úgy nyilatkozott, hogy Leo volt az, aki a császárok közül Constantinus után a leginkább támogatta a keresztény hitet, s megalapozta a szent (= katolikus) egyházak tiszteletét és (belső) fegyelmét.² Vajon mivel indokolható Iustinianus megállapítása? Egyáltalán milyen egyházpolitikai akciók és rendeletek fűződnek a thrák származású I. (Nagy) Leo kelet-római

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.

** DR. SÁRY PÁL

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Római Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Nagy Theodosius vallás- és egyházpolitikai tevékenységéről nagy számú szakirodalmi mű készült. Ld. pl. W. ENSSLIN: *Die Religionspolitik des Kaisers Theodosius d. Gr.* München, 1953; N. Q. KING: *The Emperor Theodosius and the Establishment of Christianity.* London, 1961; R. KLEIN: Theodosius der Große und die christliche Kirche. In: *Eos* 82 (1994), 85-121; R. M. ERRINGTON: Christian Accounts of the Religious Legislation of Theodosius I. In: *Klio* 79 (1997), 398-443; H. LEPPIN: *Theodosius der Große auf dem Weg zum Christlichen Imperium.* Darmstadt, 2003; I. FARGNOLI: Many Faiths and One Emperor. Remarks about the Religious Legislation of Theodosius the Great. In: *Revue internationale des droits de l'antiquité* 52 (2005), 145-162.

² Nov. 7 *praef.* A releváns szövegrész latin fordítása: „*A Leone siquidem piae memoriae, qui post Constantinum piae memoriae christianae fidei inter imperatores principem auxit et constituit sanctarum ecclesiarum honorem et disciplinam...*” Érdekes, hogy a szakirodalomban ennek ellenére egyetlen olyan tanulmányt sem találtam, mely kifejezetten Nagy Leó császár vallás- és egyházpolitikai rendelkezéseivel foglalkozna.

császár (457-474) nevéhez? S miért tulajdonított Iustinianus e döntéseknek olyan nagy jelentőséget? Az alábbi tanulmány e kérdésekre igyekszik választ találni.

I. Egyházpolitikai akciók

1. Az alexandriai válság rendezése³

Az V. század közepére a legjelentősebb eretnekséggé a monofizitizmus vált.⁴ Mint tudjuk, a 449-ben Dioszkurosz alexandriai püspök elnökletével összeült efezusi „rablózsinaton” e tévtan győzedelmeskedett, a 451-ben tartott Khalkédóni (IV. Egyetemes) Zsinat viszont a monofizitizmust elítélve diofizita hitvallást fogadott el. Az egyetemes zsinat letette székéből Dioszkurosz, s megerősítette a konstantinápolyi püspöki szék elsőbbségét az alexandriaival szemben. A Dioszkurosz letételével megürült alexandriai püspöki székbe – a Khalkédóni Zsinatot összehívó Marcianus császár (450-457) határozott támogatásával – az ortodox diofizita Proterioszt ültették. E döntések Egyiptomban óriási felháborodást váltottak ki. A császár által száműzött Dioszkurosz 454-ben bekövetkező halála után a Proterioszt el nem ismerő monofiziták üresnek tekintették az alexandriai püspöki széket. Amikor 457 februárjában Marcianus meghalt, a császári erők elhagyták Alexandriát. Ezt az alkalmat kihasználva, két monofizita püspök (Pélusziói Euszebiosz és Maiumai Péter) Alexandria főtemplomában (*Caesareum*) püspökké szentelte Timotheoszt (akinek a mellékneve – vékony, magas alkatánál fogva – Ailurosz, azaz Macska volt).⁵ Nem sokkal később a khalkédóni határozatokat támogató császári kormányzat ellen lázadó alexandriai lakosság Proterioszt meglincselte: holttestét végigvonszolták a város utcáin, majd elégették a hippodromban.⁶ Az egyiptomi egyházak irányítását átvevő Timotheosz pedig átkot mondott a Khalkédóni Zsinatra és az ott elfogadott hitvallásra.⁷

³ Vö. P. T. R. GRAY: *The Defence of Chalcedon in the East (451-553)*. Leiden, 1979, 21-22; J. MEYENDORFF: *Birodalmi egység és keresztény szakadások. Az egyház 450 és 680 között*. Budapest, 2001, 248-250; P. NORTON: *Episcopal Elections 250-600. Hierarchy and Popular Will in Late Antiquity*. 2007, 97.

⁴ Vö. W. H. C. FREND: *The rise of the monophysite movement. Chapters in the history of the church in the fifth and sixth centuries*. Cambridge, 1972.

⁵ Evag. HE 2,8; Zak. 4,1; Theod. Lect. 1,9.

⁶ Evag. HE 2,8; Zak. 4,2; Theod. Lect. 1,8.

⁷ Evag. HE 2,8.

E válsághelyzetben Leónak – akit idő közben Anatoliosz konstantinápolyi pátriárka koronázott császárrá – cselekednie kellett: többek között Leo pápa (440-461) is sürgette, hogy lépjen fel Timotheosz ellen.⁸ A császár először arra gondolt, hogy új egyetemes zsinatot hív össze, majd ehelyett – 457 októberében, Anatoliosz javaslatára – egy körlevelet (*Codex Encyclicus*) intézett a birodalom püspökeihez, arra kérve őket, hogy nyilvánítsanak véleményt egyrészt a khalkédóni határozatok, másrészt Timotheosz felszentelésének érvényességéről.⁹ Szinte valamennyi válasz a Khalkédóni Zsinat mellett és Timotheosz ellen szólt.¹⁰ A császár ezt követően többször felszólította Timotheoszt, hogy kövesse a püspökök többségének véleményét, Timotheosz azonban hajthatatlan maradt. Így végül Leo kénytelen volt erőszakot alkalmazni: nyílt (tízezer ember halálával járó) népfelkelés közepette letartóztattatta, székéből letette, s előbb (458-ban) Gangrába,¹¹ majd (460-ban) a Krími-félszigeten fekvő Kherszonba száműzte Timotheoszt.¹² Az alexandriai püspöki székbe a császári csapatok védelme alatt egy szentéletű, ortodox diofizita szerzetest ültettek, akit szintén Timotheosznak hívtak (mellékeve Szalophakiolosz, vagyis „Fehér Turbános” volt),¹³ s aki a béketeremtést tekintette legfőbb egyházkormányzati feladatának.¹⁴

2. Az antiokhiai válság rendezése¹⁵

Az isauriai származású Zeno (eredeti nevén Taraszikodissza), a későbbi császár (474-475, 476-491), miután 469-ben betöltötte a *consuli* tisztséget, a birodalom keleti felének katonai főparancsnoka (*magister militum per Orientem*) lett, s ilyen minőségében a szíriai Antiokhiába utazott. A kíséretéhez tartozott egy Péter nevű pap, akinek a mellékeve *Fullo*, vagyis Ványoló volt. Ez a Péter, aki

⁸ *Epist. S. Leonis* 156.

⁹ *Evag. HE* 2,9; *Zak.* 4,5; *Nik. HE* 15,18. Vö. P. R. COLEMAN-NORTON: *Roman State & Christian Church. A Collection of Legal Documents to A.D. 535.* London, 1966, III, 863-865.

¹⁰ *Evag. HE* 2,10; *Zak.* 4,7.

¹¹ *Evag. HE* 2,11; *Zak.* 4,7.

¹² *Zak.* 4,11.

¹³ *Evag. HE* 2,11; *Zak.* 4,10.

¹⁴ A helyi feszültség enyhítése érdekében még Dioszkurosz nevét is helyreállította a diptychonokban, ami miatt Leo pápa átokkal sújtotta (*Zak.* 4,10). Az egyiptomi keresztények többségét így sem tudta a maga oldalára állítani: a császár embereként mindvégig megvetették.

¹⁵ Vö. G. DOWNEY: *A History of Antioch in Syria from Seleucus to the Arab Conquest.* Princeton, 1961, 485-486; GRAY: *i. m.* 23-24; NORTON: *i. m.* 93.

rendkívül ambiciózus lévén az antiokhiai püspöki szék megszerzésére törekedett, monofizita jelszavakat hangoztatva izgatni kezdte a lakosságot a katolikus hit és a város khalkédóniánus püspöke, Martüriosz ellen. Martüriosz mindezek miatt a fővárosba utazott, hogy személyesen tegyen panaszt a császárnál. Távolléte alatt Pétert – Zeno határozott támogatásával – Antiokhia püspökévé szentelték. Amikor Martüriosz visszatért székhelyére, Pétert lemondásra kényszerítették. Ezek után azonban Péter olyan eredményesen folytatta tovább izgató tevékenységét, hogy Martüriosz 471-ben kénytelen volt lemondani püspöki székéről, s a főpapi széket újból Péter foglalta el. Mindezt a császár sem nézhette tovább tétlenül, s száműzte Pétert, akit előzőleg egy antiokhiai (helyi) zsinat letett a székéből. Péter helyére Julianoszt ültették, aki valószínűleg Leo jelöltje volt.¹⁶

3. Konstantinápolyi események

A teljesség kedvéért érdemes két olyan – vallási szempontból jelentős – eseményről is említést tennünk, melyek a fővárosban történtek Leo uralkodása idején. Az egyik ilyen esemény Patricius alcsászárrá – s ezáltal trónörökössé – való kinevezése volt.¹⁷ Mint tudjuk, Leo a trónra kerülését a keleti katonai főparancsnoknak, az alán vagy gót származású, ariánus hitű Asparnak köszönhette. Aspar viszonzásul elvárta, hogy Leo követi javaslatait, s fiát, a szintén ariánus Patriciust *caesari* rangra emeli. Leo hosszú halogatás után, 470-ben, végül kénytelen volt teljesíteni Aspar akaratát. Zónarasz szerint, miután Leo hivatalosan bejelentette, hogy Patriciust alcsászárrá fogja kinevezni, a *senatus* felháborodott és lázadásra buzdította a népet. Elsősorban attól tartottak, hogy ha a császári hatalmat Aspar családja szerzi meg, az ortodoxokat nagyobb atrocitások fogják érni az ariánusok részéről, mint amekkorákat II. Constantius és Valens ariánus császárok uralkodása idején elszenvedtek. A klerikusok, a szerzetesek és az ortodox lakosság ezért azt követelte a császártól, hogy ortodox személyt nevezzen ki *caesárrá*. A császárnak végül megnyugtató szavaival sikerült lecsillapítania a tömeget.¹⁸ Hogy pontosan mi történt, más források közlik. A Szümeón Metaphrasztesz nevű gyűjteményben található *Vita Marcelli*

¹⁶ Theod. Lect. 1,20-22.

¹⁷ Vö. J. B. BURY: *History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I. to the Death of Justinian*. New York, 1923, I, 319; B. CROKE: *Dynasty and Ethnicity. Emperor Leo I and the Eclipse of Aspar*. In: *Chiron* 35 (2005), 190-193. Érthetetlen, hogy GRAY (*i. m.* 25) miért írja azt, hogy ezt az eseményt a lakosság tiltakozása megakadályozta. Számos forrás tanúsítja, hogy Patricius elnyerte a *caesari* rangot (Zón. 14,3; Evag. *HE* 2,16; Theoph. *AM* 5963).

¹⁸ Zón. 14,5-7.

című hagiográfiai mű szerint a nép Gennadiosz pátriárkával és Marcellusszal, a rendkívül befolyásos, köztiszteletben álló *akoiméta* (magyarul nem alvó, ti. állandóan imádkozó) szerzetesek főnökével együtt a hippodromba vonult, hogy ott hangot adjon tiltakozásának. Az emberek órákon keresztül kiabáltak, hogy ortodox császárt akarnak, s kérték Leót, hogy ne nevezze ki Patriciust *caesárrá*, s ne adja neki leánya kezét. Leónak végül azzal sikerült megnyugtatnia a tömeget, hogy Patricius elfordult az ariánus hittől.¹⁹ Theophanész szintén azt írja, hogy Patricius csak azt követően szerezte meg a *caesari* rangot, miután ígéretet tett arra, hogy elhagyja az arianizmust, s hűséget fogadott Leónak.²⁰ Patricius tehát a trón megszerzése érdekében kénytelen volt áttérni az ortodox hitre. Röviddel később Leo a fiatalabbik leányát, Leontiát, Patriciushoz adta feleségül, megerősítve ezzel Aspar fiának trónörökösi pozícióját.²¹

A másik nevezetes esemény 473-ban történt. Leo ekkor Galileából Konstantinápolyba hozatta a Szent Szűz fátylát, amit a főváros lakossága hatalmas lelkesedéssel fogadott.²² A császár az ereklye őrzésére *Hagia Soros* néven egy kör alakú (centrális) kápolnát építtetett a Blakhernai (lat. *Blachernae*) nevű külváros Mária-temploma mellé.²³ A fátylat egy aranyból és ezüstből készített ereklyetartóba helyezték el. Június 2-át, az ereklye ünnepélyes

¹⁹ *Vita Marc.* 34.

²⁰ Theoph. *AM* 5961.

²¹ Mint ismeretes, egy évvel később a belpolitikai helyzet teljesen megváltozott. Aspart egyik fiával, Ardaburiusszal együtt orvul meggyilkolták. A merényletben Patricius is megsebesült: sikerült elmenekülnie, de röviddel később ő is meghalt. A trónt így Aspar családja végül is nem tudta megszerezni.

²² Egy legenda szerint az értékes ereklyét egy előkelő származású, konstantinápolyi testvérpár, Galbius és Candidus vitte a fővárosba. A két fivér zarándokúton járt a Szentföldön. Az egyik galileai faluban egy idős zsidó asszony adott szállást számukra. Megtudták, hogy az asszony egy kis ládikában őrizi Mária fátylát, amit a Szent Szűz egy közeli ismerősének vagy rokonának adott át elszenderülése előtt. A fátylat a család – melyhez az idős asszony is tartozott – számos generáción át gondosan őrizte. A két zarándok a fátylat ellopta, s Konstantinápolyba vitte. Amikor az asszony felfedezte a lopást, belehalt szomorúságába. Vö. N. BAYNES: *The Finding of the Virgin's Robe*. In: *Annuaire de l'Institute de Philologie et d'Histoire orientales et slaves* 9 (1949), 87-95 = *Byzantine Studies and Other Essays*. London, 1955, 240-247; O. LIMOR: *Mary and the Jews. Story, Controversy, and Testimony*. In: *Historiein* 6 (2006), 62-63.

²³ Vö. V. LIMBERIS: *Divine Heiress. The Virgin Mary and the creation of Christian Constantinople*. London–New York, 1994, 58; C. MANGO: *The Origins of the Blachernae Shrine at Constantinople*. In: *Acta XIII Congressus International Archaeologiae Christianae* 2 (1998), 61-76; J. WORTLEY: *The Marian Relics at Constantinople*. In: *Greek, Roman, and Byzantine Studies* 45 (2005), 178. A blachernai Theotokosz-templom a relikvia-kápolnával együtt 1070-ben teljesen leégett.

elhelyezésének napját, egyházi ünnepnappá nyilvánították. Az ereklye fölé két Mária-ikont helyeztek: az egyik az Istenszülőt két angyal, két szent (Keresztelő Szent János és Szent Konon), valamint az imádkozó Galbius és Candidus társaságában ábrázolta, a másik képen a gyermekét ölében tartó, trónon ülő Máriát két angyal és a császári család (Leo, a császár felesége, Verina, idősebb leányuk, Ariadné, s annak gyermeke, a császár unokája, II. Leo) vette körül.²⁴ MICHAEL ANGOLD szerint a császár úgy érezte, hogy „egy újfajta hatalmat biztosíthat magának, ha összeköti magát a szentek, jelen esetben Isten Anyjának kultuszával.”²⁵

II. Vallás- és egyházügyi rendeletek

1. A pogányság felszámolásának folytatása

A keresztény római császárok legfőbb valláspolitikai célját a pogányság fokozatos felszámolása képezte.²⁶ A nagyszámú pogányellenes rendelet ellenére a régi vallásnak Leo uralkodása idején még számos követője volt.²⁷ A kelet-római uralkodó folytatta elődei valláspolitikai irányvonalát. Valószínűleg 472-ben bocsátotta ki Leo azt a rendeletét, melyben hangsúlyozta, hogy a betiltott pogány szertartások végzése közbűncselekmény (*crimen publicum*), ami ellen feltétlenül fel kell lépni. A *constitutio* értelmében azokat az ingatlanokat (telkeket, házakat), ahol a tulajdonos tudtával ilyen cselekményeket végeztek, el kellett kobozni a kincstár javára. A büntett elkövetéséhez hozzájáruló ingatlantulajdonosokra emellett további büntetéseket is ki kellett szabni: a hivatalnokokat, illetve az előkelőket meg kellett fosztani hivataluktól, illetve rangjuktól és teljes vagyonuktól, a magánszemélyeket, illetve az alacsonyrendűeket pedig testi fenyítés után bányamunkára vagy örökös száműzetésre kellett ítélni.²⁸

²⁴ Vö. MANGO: *i. m.* 70-71; C. ANGELIDI-T. PAPAMASTORAKIS: Picturing the spiritual protector: from Blachernitissa to Hodegetria. In: *Images of the Mother of God. Perceptions of the Theotokos in Byzantium* (ed. by M. Vassilaki). Aldershot, 2005, 211.

²⁵ M. ANGOLD: *Bizánc. Híd az ókor és a középkor között* (Sándor B. ford.). Budapest, 2002, 52.

²⁶ Vö. SÁRY P.: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében*. Budapest, 2009, 14-24.

²⁷ Vö. K. W. HARL: Sacrifice and Pagan Belief in Fifth- and Sixth-Century Byzantium. In: *Past & Present* 128 (1990), 7-25.

²⁸ C. 1,11,8.

2. A keresztény szellemiség és értékrend erősítése

A principátus korában a sztoikus filozófia hatására számos olyan jogszabály született, mely a rabszolgákkal szembeni kegyetlenkedést tiltotta. Többek között a szolgák kasztrálását is büntetni rendelték.²⁹ A rabszolgák védelmét fokozó keresztény császárok a kasztrálás büntetését tovább szigorították.³⁰ A rabszolgák kasztrálásával kapcsolatban 457 és 465 között Leo is hozott egy rendeletet, melyben megtiltotta a római származású herélt rabszolgák tulajdonjogának átruházását, függetlenül attól, hogy a kasztrálást a birodalom határain belül vagy azokon kívül hajtották végre. A császár a tilalom megszegőit a legsúlyosabb büntetéssel (*gravissima poena*) rendelte büntetni. Ugyanígy kellett büntetni azokat is, akik *tabellióként* a tiltott ügyletet okiratba foglalták, továbbá azokat is, akik ilyen ügylet miatt (forgalmi) adót szedtek be. A császár a barbár származású eunuchok közül is csak azoknak az adásvételét engedélyezte, akiket a birodalom határain kívül kasztráltak.³¹

A kasztráláshoz hasonlóan a rabszolgák prostituáltként való alkalmazását is korlátozni kezdték a principátus korában.³² A kerítőkkel szembeni állami fellépés a keresztény korban fokozódott.³³ E körben 457 és 467 között Leo is kiadott két rendeletet.³⁴ Ezek közül az egyik megtiltotta, hogy bárki más személyt – akár rabszolgát, akár szabad embert – fajtalankodás céljára (*ad stuprum*), illetőleg prostituáltként alkalmazzon. Ilyet a rendelet értelmében még színpadi táncossal (*thymelicus*) vagy színésszel (*scaenicus*) sem volt szabad tenni. A prostitúcióra kényszerített rabszolgák felszabadítása érdekében bárki a helyi *magistratus*hoz vagy a püspökhöz fordulhatott. A *constitutio* azt is megtiltotta, hogy nőket – akár rabszolgákat, akár szabadokat – akaratuk ellenére színpadi szereplésre kényszerítsenek.³⁵ A másik rendelet szintén megtiltotta, hogy a továbbiakban akár szabad, akár rabszolganőket prostituáljanak, s eltörölte a kerítőkre (*lenones*) kivetett (iparüzési) adót. A *constitutio* értelmében a tilalmat megszegő alacsonyrendű polgárokat testi fenyítés mellett bányamunkára kellett

²⁹ Suet. *Dom.* 7; D. 48,8,3-6; PS 5,23,13.

³⁰ C. 4,42,1.

³¹ C. 4,42,2.

³² D. 1,6,2; 13,7,24,3; C. 4,56,1-3.

³³ CTh 15,8,1-2; NTh 18; C. 11,41,6. Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 27-30.

³⁴ Az is elképzelhető, hogy egyetlen rendelet két különböző részletéről vagy két különböző szövegváltozatról van szó.

³⁵ C. 1,4,14. Mivel a római színházak az erkölcstelenség fellegvárai voltak, a színészek erkölcsileg egy megítélés alá estek a prostituáltakkal. Vö. D. R. FRENCH: *Maintaining Boundaries: The Status of Actresses in Early Christian Society*. In: *Vigiliae Christianae* 52 (1998), 296; SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 48.

ítélni vagy a birodalom határain túlra kellett száműzni, az előkelő elkövetőket pedig vagyoneklobzással kellett sújtani, ami hivatalnokok esetében hivatalvesztéssel párosult. E rendelet is külön kimondta, hogy színészeket sem szabad prostituálni. A prostitúcióra kényszerített rabszolgákat bárki (a rendelet szerint akár férfi, akár nő, akár klerikus, akár szerzetes) elperelhette tulajdonosától (árának megfizetése nélkül).³⁶

A kereszténység hatására többek között a végrendelezési szokások is megváltoztak a Római Birodalomban. Egyre több végrendelet tartalmazott kegyes célú juttatásokat.³⁷ Ilyen juttatás volt többek között a hadifoglyok kiváltása érdekében (*pro redemptione captivorum*) rendelt hagyomány (*legatum*) illetve hitbizomány (*fideicommissum*) is. A hadifoglyok kiváltására rendelt végrendeleti juttatásokkal kapcsolatban elsőként Leo császár adott ki részletes rendeletet 468 augusztusában. A császár szigorúan megtiltotta, hogy bárki is – akár a végrendeleti vagy a törvényes örökös, akár egy hagyományos vagy egy *fideicommissarius* – megghiúsítsa a kegyes végrendelező utasítását, azzal érvelvén, hogy a hadifoglyok kiváltására rendelt hagyomány vagy hitbizomány bizonytalan jellege miatt érvénytelen. (Az örökhagyó rendelkezését tehát nem lehetett megtámadni arra hivatkozással, hogy a juttatás jogosultja *incerta persona*.) Ha az örökhagyó pontosan megjelölte, hogy ki váltsa ki az általa rendelt vagyoni juttatás felhasználásával a hadifoglyokat, akkor ez a személy követelhetette a hagyomány, illetve hitbizomány tárgyának kiadását, majd annak megszerzése után az illető köteles volt az örökhagyó kívánságát lelkiismeretesen teljesíteni. Ha e feladat végrehajtására az örökhagyó senkit sem jelölt ki, a kegyes juttatás kiadását az örökhagyó szülőhelyének püspöke követelhetette az örökösöktől, illetve a juttatás tárgyának birtokosaitól. A püspök a tartomány helytartója előtt köteles volt bejelenteni, hogy mely napon, mekkora összeget vett át a hadifoglyok kiváltására, s inentől kezdve egy év állt rendelkezésére, hogy végrehajtsa az örökhagyó kívánságát. Ha a végrendelező szülőhelye bizonytalan volt, vagy ha az illető a birodalom határain kívül, a barbárok között született, juttatása tárgyát a halála helyének püspöke fordította a hadifoglyok kiváltására. Annak érdekében, hogy a végrendelező kegyes akaratát az örökösök el ne titkolhassák, a császár mindenki számára kötelezővé tette, hogy tegyen bejelentést a tartomány helytartójánál vagy a helyi püspöknél, ha

³⁶ C. 11,41,7. Vö. T. A. J. MCGINN: *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome*. New York – Oxford, 1998, 273-274.

³⁷ Vö. SÁRY: Kegyes célú végrendeleti juttatások a keresztény Római Birodalomban. In: *Jogtörténeti tanulmányok IX.* (szerk.: Pókecz Kovács A.–Jusztinger J.). Pécs, 2008, 335-352 = In: *Iustum Aequum Salutare* 4 (2008/2), 69-81.

tudomása van arról, hogy valaki a hadifoglyok kiváltása érdekében végrendelkezett.³⁸

A szakrális elemekben bővelkedő ókori jogrendekben kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak az eskünek.³⁹ Aki az állítását vagy az ígérését esküvel erősítette meg, az az Istent (vagy az isteneket) hívta maga mellé tanúul.⁴⁰ Az esküt sokszor egy szakrális tárgy megérintése kísérte: a pogány rómaiak legtöbbször az áldozati oltárt érintették meg eskütétel közben.⁴¹ Később, a római állam kereszténnyé válásával, a Biblia megérintése vált eskütételkor szokássá.⁴² E szimbolikus aktust a császári rendeletek számos esetben kötelezővé tették.⁴³

A Biblia ügyletkötéskor való használatával a római jogi forrásokban először Leo egyik rendeletében találkozhatunk. A 472 márciusában kiadott utasítás értelmében a tartományi városokban öröklés, hagyomány, hitbizomány vagy ajándék címén a város tulajdonába került házak, egyéb épületek, gabona vagy rabszolgák eladása esetén a város tanácsosainak, tisztségviselőinek és vagyonos polgárainak össze kellett gyűlniük, s miután eléjük tették a Szentírást (*propositis sacrosanctis scripturis*), külön-külön nyilatkozatot kellett tenniük (*sententiam designare*) arról, hogy a vagyontárgy eladását hasznosnak tartják-e a város számára.⁴⁴ A véleményeket valószínűleg a Bibliára tett esküvel kellett megerősíteni.

Leo császár egyéb rendeleteiről is elmondható még, hogy egyértelműen keresztény szellemiséget közvetítettek címzettjeik felé. Az Újszövetség tanítása szerint az igaz vallásosság egyik fontos megnyilvánulása az árvák és az

³⁸ C. 1,3,28.

³⁹ Vö. F. ZUCCOTTI: *Giuramento nel mondo giuridico e religioso antico. Elementi per uno studio comparatistico*. Milano, 2000.

⁴⁰ Többek között a jobb kéz eskütételkor való felemelése is az égben lakó istenség tanúul hívásának jele. Vö. SÁRY: Szimbolikus jogi aktusok az Ószövetségben. In: *Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok* (szerk.: Mezey B.). Budapest, 2006, 317.

⁴¹ Vö. GÁSPÁR D.: *Eskü a rómaiaknál és a sacramentum militiae*. Budapest, 1982, 26.

⁴² Vö. J. F. MALBLANC: *Doctrina de iureiurando. E genuinis legum et antiquitatis fontibus illustrata*. Tubingae, 1820², 248-252; C. F. STÄUDLIN: *Geschichte der Vorstellungen und Lehren vom Eide*. Göttingen, 1824, 82-83; D. X. JUNKIN: *The oath, a divine ordinance and an element of the social constitution. Its origin, nature, ends, efficacy, lawfulness, obligations, interpretation, form and abuses*. New York, 1845, 164-166; A. STEINWENTER: *Iusiurandum*. In: *Paulys Real-Encyclopädie der Classischen Altertumswissenschaft* X/1 (1918), 1256.

⁴³ Vö. SÁRY: A Bibliára tett eskü a iustinianusi jogban. In: *Iustum Aequum Salutare* 6 (2010/2), 61-68.

⁴⁴ C. 6,24,12 = 11,32,3.

özvegyek támogatása.⁴⁵ E felfogás hatja át Leo azon – 472 júniusában kiadott – rendeletét, melyben a császár az árvákról való gondoskodást kegyes és vallásos feladatnak (*pium atque religiosum officium*) nevezte.⁴⁶ A vallásos szemlélet nyert megfogalmazást Leo egy másik, 474 októberében kibocsátott rendeletében is, melyben a császár a talált kincset (*thesaurus*) Isten adományának (*dei beneficium*) nevezte.⁴⁷

3. A keresztény vallás védelme

Leo rendeletei között több olyan *constitutio* is található, mely a keresztény vallás védelmét célozta a külső behatásokkal szemben. A császár 459 szeptemberében – a vallási tisztelet tárgyait védelmezve – elrendelte, hogy a tiszteletre méltó keresztet (*venerabilis crux*) és a szent vértanúk földi maradványait (*sanctorum martyrum reliquiae*) a vallási célú épületekben (*religiosae aedes*) – tehát templomokban, kápolnáknban, imaházakban – helyezték el, s ne vigyék azokat világi célra emelt középületekbe (*aedes publicae*), illetőleg olyan helyekre, melyek a nép szórakozását szolgálják.⁴⁸

Szinte minden keresztény császár alkotott rendeletet a vasárnapok nyugalma és zavartalansága érdekében.⁴⁹ Elődeihez hasonlóan 469 decemberében Leo is megtiltotta, hogy vasárnap bármiféle bírósági cselekményre, tárgyalásra vagy végrehajtási eljárásra, továbbá színházi vagy cirkuszi látványosságra, vagy vadállatviadalra kerüljön sor. A *constitutio* értelmében (ellentétben a korábbi, hasonló tárgyú rendeletekkel) a császár születésnapján sem volt szabad látványosságot rendezni, ha ez a nap vasárnapra esett. A rendelet megszegőit hivatalvesztéssel és vagyyonelkobzással kellett büntetni.⁵⁰

A különböző vallású személyek között létrejött vegyes házasságok nyilvánvalóan azt a veszélyt hordozták magukban, hogy az államvallást követő fél házastársa hatására felhagy vallása gyakorlásával, elhagyja vallását, s nem gondoskodik gyermekei megfelelő vallási neveléséről. Az államvallás védelméhez ezért teljesen érthető módon hozzátartozott a vegyes házasságok

⁴⁵ Jak 1,27.

⁴⁶ C. 1,3,31.

⁴⁷ C. 10,15,1.

⁴⁸ C. 1,3,26.

⁴⁹ CTh 2,8,1.18-21.23-25; 8,8,1; 15,5,2.5; C. 3,12,2. Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 43-46.

⁵⁰ C. 3,12,9. A rendeletre Theodorosz Lector is utal (1,14).

elleni állami fellépés.⁵¹ A vegyes házasságok elkerülését Leo is igyekezett elősegíteni. 472 júliusában a császár részletesen szabályozta az eljegyzési foglalo (*arra sponsalicia*) intézményét. A rendelet felsorolta azokat a törvényes kimentési okokat (*iustae causae excusationis*), melyek esetében a házasságkötéstől való elállás nem vont maga után büntetést. A császár e törvényes elállási okok közé sorolta a felek közötti valláskülönbséget (*diversitas religionis*) is, ha arról a felek vagy szülei a foglalo átadásakor még nem tudtak, illetőleg, ha az a foglalo átadásakor még nem állott fenn.⁵²

4. Az ortodoxia megszilárdítása

A katolikus uralkodók nagyszámú rendeletet kibocsátottak az eretnekek ellen az egyház egysége és a hit tisztasága védelmében.⁵³ Mint fentebb, az egyházpolitikai akciók tárgyalásakor már láthattuk, Leo is ezt az irányvonalat követte.

Uralkodásának első éveiben a császár egyházpolitikáját Aspar még nagyban befolyásolta. A *magister militum* többek között azt is el tudta érni, hogy Leo ariánusokat helyezzen fontos pozíciókba.⁵⁴ A császár 457 augusztusában kiadott egy rendeletet, melyben emberséges és kegyes (*humanum piunique*) indíttatásból engedélyezte, hogy az eretnekeket a szokásos (vagyis a katolikus) szertartás szerint eltemessék.⁵⁵ BRIAN CROKE szerint e rendelet mögött is az ariánus Aspar állt.⁵⁶

Leo később egyre jobban kivonta magát Aspar befolyása alól, s szembe fordult az ariánusokkal. Malalasz tudósítása szerint Leo betiltotta az ariánusok istentiszteleteit, s templomaikat bezáratta.⁵⁷

A császár 466 és 472 között megtiltotta, hogy az ortodoxok olyan ingatlanokat, melyekre ortodox templomot (*ecclesia*) vagy imaházat (*oratorium*) építettek, eretnekekre ruházzanak át. Az ilyen ügyleteket a jövőre nézve

⁵¹ A pogányok és a keresztények, illetve a katolikusok és az eretnekek egymás közötti házasságkötését egyébként nem tiltották meg. A keresztény császárok abszolút tilalmat csak a keresztények és a zsidók egymás közötti házasságkötése vonatkozásában mondtak ki (CTh 3,7,2; 16,8,6). Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 49-50.

⁵² C. 1,4,16 = 5,1,5,3.

⁵³ Vö. SÁRY: Az egyház egységének és a hit tisztaságának védelme a Codex Theodosianusban. In: *Publicationes Universitatis Miskolcincensis. Sectio Juridica et Politica* 27/1 (2009), 159-175; Uő.: *Pogány birodalomból...*, 59-76.

⁵⁴ Vö. CROKE: *i. m.* 193.

⁵⁵ C. 1,5,9.

⁵⁶ CROKE: *i. m.* 193.

⁵⁷ Mal. *Chron.* 14,41.

érvénytelenné nyilvánította, s elrendelte, hogy a tilalom ellenére eretnekek kezébe kerülő ingatlanokat kobozzák el a kincstár javára. Leo a rendeletét azzal indokolta, hogy ha az ortodox templomok és imaházak az eretnekek birtokában maradhatnának, azok előbb-utóbb minden bizonnyal romba dőlnének, ezt pedig meg kell akadályozni.⁵⁸

Fontos kiemelni, hogy 468 márciusában Leo megtiltotta, hogy a katolikusokon kívül más vallásúak a bíróságokon ügyvédi tevékenységet folytassanak. A tilalom megszegőit a császár vagyonek Kobzással és száműzéssel rendelte büntetni.⁵⁹

A katolikus államvallás megszilárdítása érdekében tett leglényegesebb intézkedések közé tartozott a pogányok, a zsidók, a szamaritánusok és az eretnekek kizárása a közhivatalokból. A IV. század végén és az V. század első felében számos ilyen vonatkozású császári *constitutio* született.⁶⁰ 470 körül Leo is hozott egy rendeletet, melynek értelmében kizárólag katolikus vallású személyeket vehettek fel az udvari titkárok (*memoriales*), az államrendőrség (*agentes in rebus*), a keleti *praefectura praetoriana* és a helytartóságok beosztott hivatalnokainak (*apparitores*) soraiba.⁶¹

5. Az egyházi személyek és intézmények helyzetének szabályozása

A constantinusi fordulat után a keresztény templomokat hivatalosan menedékhelyekké nyilvánították. Az egyházi menedékjog (*ius asyli*) idővel egyre részletesebb szabályozást nyert.⁶² Egy hosszabb rendeletet Leo is kibocsátott e téren. A császár 466 februárjában megerősítette az egyház menedékjogát, megtiltva, hogy a templomokból az oda menekült személyeket bárki kivesse vagy kivonszolja. Előírta, hogy a templomokba menekültek részére szükség esetén biztosítsanak élelmet, ruhát és fekvőhelyet. A templomokba menekült bűnelkövető rabszolgákat, szabadosokat, *colonus*okat és más alárendelt személyeket az egyházi hatóság által az egyházi előírásoknak megfelelő büntetésben kellett részesíteni, majd ki kellett adni őket gazdájuknak, illetve *patronus*uknak, ha azok esküt tettek arra, hogy megbocsátanak nekik és további büntetést nem alkalmaznak velük szemben. A császár lehetővé tette, hogy a menedéket talált adósok ellen lefolytassák a bírósági eljárást, s marasztalásuk esetén – a méltányosság elvét szem előtt tartva – végrehajtás alá

⁵⁸ C. 1,5,10.

⁵⁹ C. 1,4,15.

⁶⁰ CTh 16,5,25.29.42.48.58.61.65; 16,8,16.24; 16,10,21. Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 21, 73, 114-115.

⁶¹ C. 12,59,9.

⁶² CTh 9,45,1-5. Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 99-101.

vonják vagyonukat. Megtiltotta viszont azt, hogy a menekültek tartozásainak megfizetését bárki a püspököktől vagy az egyház vagyonát kezelő *oconomusoktól* követelje. A rendelet szerint a menedékjog szabályait megsértő személyeket halállal kellett büntetni.⁶³

A klérusba való felvétel feltételeit a keresztény császárok kezdettől fogva szabályozták: többek között megtiltották a közkötelezettséggel terhelt személyek klerikussá ordinálását.⁶⁴ E téren idővel számos jogalkalmazási probléma felmerült. Kérdéssé vált például az, hogy beléphetnek-e a klérusba azok, akik közszolgálatra voltak kötelezve, de már letöltötték az előírt szolgálati időt? Leo e kérdésre 466 márciusában pozitív választ adott: biztosította, hogy azok a volt (polgári vagy katonai) tisztségviselők, akik a kötelező közszolgálati idejük letelte után klerikusok lettek, zavartalanul folytassák egyházi szolgálatukat. A császár rendelete értelmében az ilyen személyeket – az életük végéig állami szolgálatra kötelezett *primipilarii* kivételével – tilos volt korábbi közszolgálati tevékenységük folytatására kötelezni.⁶⁵

A dominátus korában a közhivatalok adásvétele elképesztő méreteket öltött.⁶⁶ A hivatalvásárlás az egyházon belül is rendszeresen előfordulhatott: erre utalnak a simóniát tiltó egyházi rendelkezések.⁶⁷ 469 márciusában Leo is

⁶³ C. 1,12,6.

⁶⁴ Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 78-83, 87-88.

⁶⁵ C. 1,3,27. A *primipili a triarii*, vagyis a csatarend harmadik sorában harcoló katonák parancsnokai voltak. Szolgálati idejük letelte után mint *primipilarii* a hadsereg ellátmányát kellett felügyelniük.

⁶⁶ Amint ALFÖLDI ANDRÁS rámutat, „az ötödik század elején már annyira bevett szokássá vált a hivatalok adásvétele, hogy a magasabb tisztségviselőket már aszerint különböztették meg, hogy pénzzel szerezte vagy kiérdemelte azt” [ALFÖLDI: *A későrómai birodalom válaszüton. I. Valentinianus és a senatus összeütközése* (Patay-Horváth A. ford.). Máriabesnyő – Gödöllő, 2006, 42-43]. Vö. A. H. M. JONES: *The Later Roman Empire 284-602. A Social Economic and Administrative Survey*. Oxford, 1964, 393-395; D. LIEBS: *Ämterkauf und Ämterpatronage in der Spätantike. Propaganda und Sachzwang bei Julian dem Abtrünnigen*. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Rom. Abt.* 95 (1978), 158-186.

⁶⁷ Az Apostoli kánonok között olvashatjuk, hogy „ha valamely püspök pénz révén nyeri el ezt a méltóságot – úgyszintén presbiter, vagy diakónus – fokoztassék le ő is, valamint az is, aki fölszentelte; és zárassék ki teljesen az (egyházi) közösségből...” (Can. ap. 29; Berki F. ford.). A Khalkédóni Egyetemes Zsinat szintén úgy határozott, hogy „ha valamely püspök pénzért végezne fölszentelést és áruba bocsátaná az el nem adható kegyelmet, és pénzért szentelne föl püspököt, vagy chorepiskopust, vagy presbitert, vagy diakonust, vagy más valakit a klérusban felsoroltak közül; vagy pedig rút haszonlesésében pénzért léptetne elő gondnokot, vagy ügyészt, vagy templomórt, vagy bárki mást a kánonból – aki ezt megteszi és bebizonyosodik (róla), rangját veszé-

megtiltotta, hogy bárkit pénzért válasszanak, illetve szenteljenek püspökké. A vesztegetés útján püspökké szentelt személyeket le kellett tenni püspöki székükből. A császár rendelete szerint a simónia elkövetőit örökös *infamia* sújtotta.⁶⁸

Leo egyházügyi rendeletei között a legjelentősebb talán az a *constitutio* volt, mely a konstantinápolyi egyház (fővárosi ortodox egyházközség) ingatlanvagyonának védelme érdekében született, s mely állami részről először korlátozta az egyházi ingatlanok feletti rendelkezési jogot. A császár 470-ben megtiltotta, hogy az *urbs regia* érseke vagy az egyházi vagyon (*res ecclesiastica*) kezelésével megbízott *oeconomus* az egyház tulajdonában álló városi vagy vidéki ingatlant, vagy ahhoz tartozó *colonust* vagy rabszolgát, vagy a mezőgazdasági ingatlanok éves jövedelmét elidegenítse. Az ilyen vagyontárgyak eladása (*venditio*), elajándékozása (*donatio*) vagy elcserélése (*commutatio*) akkor is semmisnek minősült, ha az ügylet megkötésére a fővárosi egyház püspökének, *oeconomus*ának és valamennyi klerikusának egyetértésével került sor. A jogellenesen átruházott javakat időközi gyümölcsseikkel együtt kellett visszaadni. Az indoklás szerint, ahogy maga a vallásosság és a hit anyja (vagyis az egyház) örök, úgy annak vagyonát is meg kell őrizni állandó jelleggel sérelem nélkül: „*sicut ipsa religionis et fidei mater perpetua est, ita eius patrimonium iugiter servetur illaesum*”.

Az ügyletet megkötő *oeconomust* meg kellett fosztani hivatalától, s lemenőit, örökösait is ki kellett zárni az egyházi személyek (*ecclesiastici*) köréből. Minden veszteségért, ami az ügyletből kifolyólag az egyházat érte, az *oeconomus* saját vagyonával felelt. Azokat a jegyzőket (*tabelliones*), akik a tiltott szerződéseket (*contractus vetiti*) okiratokba (*instrumenta*) merték foglalni, örökre száműzni kellett. Azokat a helytartókat (*iudices*) vagy más hivatalnokokat, akik az ilyen ügyleteket nyilvántartásba vették, hivatalvesztéssel és teljes vagyonelkobzással sújtották.

Haszonélvezeti jog alapítását meghatározott időre vagy a haszonélvező haláláig terjedő időtartamra Leo az egyházi ingatlanok vonatkozásában is engedélyezte, de ezt ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a haszonélvező az egyházi ingatlan használatáért és gyümölcsötzetéséért cserébe egy másik, hasonló értékű ingatlan tulajdonjogát ruhazza át az egyházra.⁶⁹

lyeztesse; a fölszenteltnek se legyen semmi haszna a kalmármódon (történt) fölszentelésből, vagy előléptetésből; hanem fosztassék meg (attól) a méltóságtól, vagy szolgálattól, amelyet pénzért szerzett” (Conc. Calch. c. 2; Berki F. ford.). Ld. BERKI F.: *Kánonok könyve*. Budapest, 1946, 27, 80-81.

⁶⁸ C. 1,3,30.

⁶⁹ C. 1,2,14; vö. Nov. 7 pr. Az elidegenítési tilalmat Anastasius – némi engedményekkel – kiterjesztette a konstantinápolyi pátriarkátus területén található valamennyi helyi

A IV-V. században a keleti szerzetesek rendkívül aktívan résztvettek a közelet alakításában. Túlbulzóságuk, s olykor erőszakosságuk miatt a császárok többször felléptek ellenük rendeleti úton.⁷⁰ Így tett Leo is, aki 471 júniusában megtiltotta, hogy a szerzetesek – a közösségeik képviselőjével megbízott *apocrisarii* kivételével – elhagyják kolostoraikat és Antiokhiába vagy más városba utazzanak.⁷¹ COLEMAN-NORTON tömör magyarázata szerint a császár így kívánta kizárni annak lehetőségét, hogy a gyakorta vallási vitákba bocsátkozó szerzetesek a keleti városokban zavart keltsenek.⁷² DOWNEY (GRAY által helyeselt) álláspontja szerint a rendelet kibocsátására a szerzetesek antikhalkédóniánus megmozdulásai adtak okot, melyeket a fentebb már említett Ványoló Péter szervezett Antiokhiában.⁷³

Mint tudjuk, az apai hatalom (*patria potestas*) alatt álló gyermekek az ókori Rómában sokáig nem rendelkezettek vagyoni jogi jogosítványokkal. A helyzet a klasszikus korban úgy változott, hogy a fiúgyermekek (*filii familias*) a katonáskodás útján szerzett vagyonukkal (*peculium castrense*) már önállóan rendelkezettek. Később e rendelkezési jogot a hivatalnoki szolgálattal szerzett vagyonra (*peculium quasi castrense*) is kiterjesztették.⁷⁴ Leo császár e szabályok alkalmazási körét tovább tágította: 472 áprilisában kimondta, hogy az apai hatalom alatt álló ortodox püspökök, papok és diakónusok mind élők közötti, mind halál esetére szóló ügyletek útján szabadon rendelkezhetnek azzal a vagyonukkal, melyet egyházi szolgálatuk során szereztek.⁷⁵

A klerikusok a birodalom nyugati felében a IV-V. század során mentességet szereztek a világi bíróságok joghatósága alól.⁷⁶ A *privilegium fori* Keleten érdekes módon nem illette meg a klérus tagjait.⁷⁷ Számos perjogi kiváltságot azonban a keleti egyházi személyek számára is biztosítottak. Az első jelentős rendeletet e téren is Leo hozta. A császár 472 áprilisában megtiltotta, hogy a tartományokban élő ortodox püspököket (a rendelet a püspökök vonatkozásában a *sacerdotes* és az *episcopi* kifejezéseket felváltva használja), klerikusokat (*clerici*), illetőleg szerzeteseket (*monachi*) magánjogi jogvita esetén

egyház összes ingatlanára (C. 1,2,17), Iustinianus pedig 530-ban a birodalom összes egyházának ingatlanaira (C. 1,2,24). Vö. JONES: *i. m.* II, 896-897.

⁷⁰ Nagy Theodosius 390-ben kiutasította a szerzeteseket a városokból (CTh 16,3,1). Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 102-103.

⁷¹ C. 1,3,29.

⁷² COLEMAN-NORTON: *i. m.* III, 893.

⁷³ DOWNEY: *i. m.* 485; GRAY: *i. m.* 23.

⁷⁴ Vö. MOLNÁR I. – JAKAB É.: *Római jog*. Szeged, 2004³, 162-163.

⁷⁵ C. 1,3,33.

⁷⁶ CTh. 16,2,12.41.47. Vö. SÁRY: *Pogány birodalomból...*, 95-97.

⁷⁷ Vö. JONES: *i. m.* 492.

(*in causis civilibus*) tartományuk elhagyására kényszerítsék, elvonva őket a lakóhelyük szerint illetékes, rendes bírójuk (*iudex ordinarius*), vagyis helytartójuk (*rector provinciae*) fóruma elől. A rendelet értelmében a Konstantinápolyban élő püspökök, klerikusok és szerzetesek ellen kizárólag a *praefectus praetorio* előtt lehetett pert indítani. Az említett egyházi személyek peres ügyeiben kezesként (*fideiussor*) – mind a tartományokban, mind a fővárosban – kizárólag az adott helyi egyház védelmezésével megbízott személy (*defensor ecclesiae*), illetve az adott egyház vagyonának kezelője (*oeconomus*) járhatott el. A rendelet azt is megszabta, hogy az említett egyházi személyektől bírósági tárgyalásra való idézésük esetén a hivatalszolgák (*exsecutores, apparitores*) maximum mekkora pénzüsszeget követelhetnek eljárási illeték címén (*sportularum nomine*). A császár hivatalvesztés, vagyonek Kobzás (*amissio cinguli et patrimonii*) és azonnali halálbüntetés (*ultima protinus animadversio*) kilátásba helyezésével, szigorúan megtiltotta, hogy a klerikusokat idézésük esetén bántalmazzák, velük szemben fizikai kényszert alkalmazzanak. A *constitutio* további szakasza megerősítette a helyi ortodox egyházak privilégiumait, külön kimondva azt, hogy az egyházak, az egyházi vendég- és szegényházak (*xenodochii, ptochii*), azok vezetői, továbbá a püspökök, a klerikusok és a szerzetesek mentesek a rendkívüli közterhek (*munera extraordinaria*) alól. Végül a rendelet záró szakasza előírta, hogy azok, akik jogos és törvényes igény nélkül (*sine iusta et legitima petitione*) indítottak pert püspökök, klerikusok, illetve szerzetesek ellen, térítsék meg a pernyertes alperesek minden költségét és kiadását (*expensae sumptique*), mely az eljárással kapcsolatban felmerült.⁷⁸

Végül 472 decemberében a császár megerősítette a helyi egyházak (*ecclesiae*), a monostorok (*monasteria*) és a remeteházak (*asceteria*), az árvaházak (*orphanotrophia*), a szegényházak (*ptochia*) és a szegény utazók – elsősorban zarándokok – részére fenntartott szálláshelyek (*xenodochia*) privilégiumait.⁷⁹

⁷⁸ C. 1,3,32. A rendelet legfontosabb perjogi előírásaira Theodorosz Lector is utal (1,14).

⁷⁹ C. 1,3,34.

III. Összegzés

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy Nagy Leo vallás- és egyházügyi jogalkotása rendkívül széles körű volt, hiszen a császár megerősítette a pogány szertartások végzésének tilalmát, a keresztény szellemiség jegyében fokozta a rabszolgák védelmét, fellépett a prostitúció ellen, támogatta a hadifoglyok kiváltására rendelt végrendeleti juttatások érvényesülését, s előírta, hogy egyes jognyilatkozatokat a Biblia jelenlétében tegyenek meg. A vallási tisztelet tárgyainak védelmében megtiltotta, hogy a keresztet és a vértanúk ereklyéit a nép szórakozását szolgáló középületekbe vigyék. Megtiltotta, hogy vasárnap bírósági tárgyalást tartsanak vagy bármilyen látványosságot rendezzenek. Az eljegyzés felbontását vagyoni szankció nélkül engedélyezte valláskülönbőség esetén. Alexandriában és Antiokhiában fellépett az ortodox hit megszilárdítása érdekében, a monofizita püspököket (Timotheosz Ailurosz és Ványoló Pétert) száműzetésbe küldte. A monofizita megmozdulásokban résztvevő szerzeteseknek megtiltotta, hogy elhagyják kolostoraikat. Az ariánusok templomait bezáratta. Sikerült elérnie, hogy az ariánus Patricius alcsászárrá való kinevezése fejében ortodox hitre térjen. Az ügyvédi tevékenység folytatását és a hivatalnoki szolgálatot kizárólag katolikusoknak engedélyezte. Megtiltotta, hogy eretnekek olyan ingatlanokat szerezzenek meg, melyeken ortodox templomok vagy imaházak álltak. Azt viszont – valószínűleg Aspar kérésére – engedélyezte, hogy az eretnekeket méltóképpen – katolikus szertartás szerint – eltemessék. Megerősítette és részletesen szabályozta az egyházi menedéjog intézményét. Biztosította, hogy azok a volt tisztségviselők, akik a kötelező közszolgálati idejük letelte után klerikusok lettek, zavartalanul folytassák egyházi szolgálatukat. Megtiltotta a püspöki székek adásvételét és a konstantinápolyi egyház ingatlanainak elidegenítését. A *peculium castrense* szabályait kiterjesztette az apai hatalom alatt álló püspökök, papok és diakónusok egyházi szolgálattal szerzett vagyonára. Az egyházi személyeket számos perjogi kiváltsággal felruházta. Megerősítette a helyi egyházak, a kolostorok és a remeteházak, valamint az egyházi karitatív intézmények (árva-, szegény- és vendégházak) korábbi privilégiumait.

Leo pápa egy 457 decemberében kelt levelében – a Timotheosz Ailurosz elleni határozott fellépést szorgalmazva – a következőkre hívta fel Leo császár figyelmét: „*regiam potestatem tibi non ad solum mundi regimen, sed maxime ad ecclesiae praesidium esse collatam*”, vagyis „téged a királyi hatalommal nem csak a világ kormányzása, hanem elsősorban az egyház védelmezése céljából

ruháztak fel”.⁸⁰ A császár – mint láthattuk – alaposan megszívlelte a pápa szavait, s uralkodása alatt mindvégig igyekezett a katolikus egyházat a lehető legteljesebb mértékben védelmezni. Iustinianus ezért méltán tekinthette példaképének Leo császárt. Iustinianusnak ugyanis szilárd meggyőződése volt, hogy császári hatalmát elsősorban azért kapta Istentől, hogy az ortodox hitet és az azt hirdető katolikus egyházat védelmezze.⁸¹

Iustinianus egyházpolitikai intézkedéseivel mindenekelőtt az egyházon belüli szakadásokat kívánta felszámolni.⁸² A keresztény egység megvalósításának szempontjából is joggal lehetett példakép számára Nagy Leo, aki megfelelő politikai lépéseivel a haláláig fenn tudta tartani Keleten a vallási egységet, vagy legalább is – ahogy MEYENDORFF írja – az egység látszatát.⁸³ S ha mindezeket figyelembe vesszük, világossá válik előttünk, hogy miért tulajdonított Iustinianus oly nagy jelentőséget Leo egyházpolitikai rendelkezéseinek.

Pál Sáry

The Church-Political Provisions of the Emperor Leo the Great

Summary

According to the opinion of the emperor Justinian, Leo was the emperor who, after Constantine, aided the Christian faith principally, and established the honor and discipline of the holy churches (Nov. 7 praef.). What was the ground of this opinion? What church-political actions and religious laws are linked with the name of Leo the Great (457-474), and why attached Justinian so great importance to these imperial decisions? The paper try to answer these questions.

⁸⁰ *Epist. S. Leonis* 156,3. Vö. H. GRISAR: *History of Rome and the popes in the Middle Ages*. London, 1912 (repr. New York, 1975), II, 59; F. DVORNIK: *Early Christian and Byzantine Political Philosophy. Origins and Background*. Washington, 1966, II, 773-774.

⁸¹ Iustinianus Órigenész ellen írt értekezése (*Tractatus adversus Origenem*) e szavakkal kezdődik: „mindig is arra törekedtünk és most is arra törekszünk, hogy mindenütt zavartalanul megőrizzük a keresztények igaz és szeplőtelen hitét és Isten szentséges, katolikus és apostoli egyházának békés állapotát, és ez az első, minden mást megelőző gondunk. Hisszük, hogy ezért is ajándékozta nekünk és örizte meg számunkra Isten az uralmat...” (Baán I. ford.). Ld. BAÁN I.: *Justinianus császár teológiája*. Bp., 1997, 19.

⁸² Így vall erről az igaz hitről szóló rendeletében (*Edictum de recta fide*), melyet a „Három fejezet” (*tria capitula*) ellen adott ki: „tudatában vagyunk annak, hogy semmi sem tetszik jobban az emberszerető Istennek, mint az, hogy az összes keresztény egy és ugyanazon a véleményen van az igaz és feddhetetlen hittel kapcsolatban, és nincsenek szakadások Isten szent egyházában...” (Baán I. ford.). Ld. BAÁN: *i. m.* 21 és 169.

⁸³ MEYENDORFF: *i. m.* 250.

A MEGYERENDSZER SZLOVÁKIÁBAN A XX. SZÁZAD ELSŐ FELÉBEN

ERIK ŠTENPIEN*

A megyerendszer a magyar és szlovák nemzeti államok közös vonásai közé sorolható. Míg azonban Szlovákiában ma újra bevezetés alatt áll, Magyarországon lassan túlélő őslénynek tekintik, melynek reformjára feltétlenül szükség van. Cikkünk nem kíván foglalkozni a megye szó eredetével, mivel ebben a kérdésben valószínűleg soha sem egyezünk meg. Néhány évvel ezelőtt sikerült megvédenünk a megyei szervezet történetéről szóló PhD-értekezésünket.¹ Dolgozatunkban a megyei szervezet 1848–1918 közötti átalakulását vizsgáltuk, különös hangsúlyt fektetve Abauj és Torna vármegye történetére. Közismert, hogy 1918. október 28-a után Csehszlovákia szlovák területein a megyei rendszer tovább élt. Az alábbiakban megpróbáljuk teljesíteni egy bölcse professzor kívánságát, aki a Szlovákiára vonatkozó megyei törvények felvázolására bízott minket. Természetesen reméljük, hogy témánk e professzoron kívül másokat is érdekelni fog.

Szlovákia közigazgatása közvetlenül 1918. október 28-a után a magyar 1886. évi XXI. törvénycikkre épült. A megyék hatáskörét a gyakorlat az 1870. évi XLII. törvénycikk szabályaihoz hasonlóan korlátozta. Mivel azonban ezek önkormányzati jellege éles ellentétben állt a szlovák terület elszakadásától tartó kormány elvárásaival, 1918-1919 folyamán megtörtént a megyerendszer első reformja. A Szlovákia területére vonatkozó rendkívüli átmeneti szabályokról szóló 64/1918 Zb. z. a n.² törvény, valamint a politikai hivatalok elrendezéséről

* JUDr. Erik Štenpien, PhD.
odborný asistent
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta, Katedra dejín štátu a práva
Kováčska 26
040 75 Košice, SR

¹ Erik Štenpien: *Abauj és Torna vármegyék szervezetének átalakítása 1848 és 1918 között. PhD-értekezés.* Košice–Miskolc, 2004. Tudományos vezetők: Prof. JUDr. Peter Mosný és Prof. Dr. Stipta István.

² A csehszlovák állam Törvény- és rendelettárának hivatalos rövidítése. Ezen kívül a cikkben előfordul még az I. Szlovák Köztársaság Törvénytárának hivatalos megjelölése – „Sl. z.”; valamint a mai Szlovák Köztársaság Törvénytárának rövidítése – „Z. z.”

szóló 555/1919. Zb. z. a n. minisztériumi rendelet³ szigorú centralisztikus szellemben készült. A megyék élére az említett jogszabályok a főispán helyett a Szlovákia igazgatásával megbízott miniszter által kinevezett ispánt helyezték, aki az ún. „ispáni hivatal” elnöke lett. Az alispáni hivatal megszűnt. A megyék igazgatásában fontos szerephez jutottak a szlovák miniszter által kinevezett megyei titkárok, valamint az ispán által kinevezett ispáni tanácsosok. A megszüntetett törvényhatósági bizottságok helyébe közigazgatási bizottságok léptek, melyeket viszont az ispánok a magyar jogszabályok szerint állítottak fel. A járások közigazgatási szervei lényegében nem változtak⁴. A 64/1918. törvény értelmében a megyékben a hivatalos nyelv a szlovák lett, az ispán azonban meghatározhatta a magyar nyelv használatának feltételeit is. Az ispán a megyei hivatalok betöltéséről szabadon dönthetett. A kinevezési szabadságot korlátozta, hogy a hivatalokat csak a szlovák területeken lakó feddhetlen előéletű szlovákokkal tölthette be. E változások ellenére Csehszlovákia közigazgatása nem vált hatékonyabbá. Ezért újabb reform vált szükségessé.

Az ígért reformra 1920 elején került sor. A megyei szervezetről szóló 126/1920. Zb. z. a n. törvény az Alkotmánylevél részeként jelent meg, végül viszont csak Szlovákia területén lépett hatályba,⁵ mégpedig 1923. január 1-jétől. Szlovákia területén a törvény 6 ún. óriásmegyét alakított ki (székhelyeik Pozsony, Nyitra, Turóc Szent Márton, Zólyom, Liptó Szent Miklós és Kassa voltak; e városok szerint kapták nem hivatalos elnevezésüket).⁶ A megyék járásokra voltak felosztva, a magyar szolgabírói hivatal viszont megszűnt. A 126/1920. törvény értelmében a megyék legfőbb közigazgatási szerve a Belügyminisztériumnak alárendelt megyei hivatal lett, amelynek élén az ispán állt. Hatásköre nagyjából megegyezett a magyar megyék, valamint azok főhivatalnokának hatáskörével. A megyei hivatal belső szervezete a következő volt:

– a hivatal élén az államhivatalnoki pozíciót betöltő *ispán* állt, ő vezette és képviselte a megyei hivatalt, s gyakorolta annak teljes hatáskörét. Általános ellenőrzési joga volt, az elnöki, valamint a rendészeti ügyeket irányította. Hivatalába a kormány kinevezése által került;

³ Ispánokról szóló rendeletnek is nevezik. A Szlovákia igazgatására felhatalmazott minisztérium rendelete az akkor létező 14 szlovák megye ispánjait eskütelre kötelezte, s csak ezek után kerülhetett sor a miniszter általi kinevezésekre.

⁴ Weyr, F.: *Soustava československého práva státního (A csehszlovák alkotmányjog rendszere)*. Brno, 1921, 236. o.

⁵ Az ország cseh részében a megyerendszer bevezetését elhalasztották, mert rettegtek a törvény előírta 2-3 német majoritású határmegye létrehozásától, mely az e területek elszakadását követelő mozgalmak születéséhez vezethetett volna.

⁶ A törvény számokkal XV-XX. megyeként jelölte meg őket.

– *a megyei hivatal elnöksége* külföldön képviselte a megyét, fogadta a külföldi küldöttségek tagjait, s intézte a megyei hivatal személyes ügyeit. Hatáskörébe ezenkívül még az államrendészeti, mobilizációs, bizalmas, valamint gyülekezési ügyek tartoztak;

– *a megyei hivatal 12 osztálya* a 290/1922. Zb. z. a n. kormányrendelet által jött létre. A rendelet a következő osztályokat hívta életre: politikai, rendészeti és jóléti, gazdasági-ipari, számvevői, egészségügyi, állatorvosi, műszaki, mezőgazdasági, erdészeti, mezőgazdasági-műszaki osztályt, az osztályok közé tartozott továbbá a megyei levéltár, valamint a segédhivatalok;

– *a megyei hivatal kirendeltségei* csak a lakosság akaratnyilvánítása esetén jöhettek létre;

– *a megyei hivatal grémiumát* a hivatal osztályainak elnökei alkották. A grémium elnöke az ispán volt. A grémium feladatkörébe a tanácsadás tartozott, az ispán viszont nem volt köteles a tanácsait betartani.⁷

A megyei hivatalok mellett működő *megyei képviselők* 35 hat évre kinevezett tagból álltak. A megyei képviselő elnöke az ispán volt. E szervezetek hatáskörébe nem tartozott a politikai ügyek megvitatása, különben gazdasági, közigazgatási, törvényhozó, tanácsadó szerepük volt. A megyei képviselő első teljes ülésén *a megyei választmány* 8 tagját és 8 póttagját választotta meg. A megyei választmány elnöke (az ispán) legalább havonta egyszer köteles volt összehívni e szerv rendes ülését. A megyei választmány ülései a megyei képviselő teljes üléseivel szemben zártak voltak. A választmány fő feladata a megyei küldöttség üléseinek előkészítése volt, továbbá részt vett a megyei küldöttség határozatainak végrehajtásában, valamint a megye vagyonának kezelésében.

A megyei intézetek és üzemek feletti ellenőrzés, valamint a megye apróbb ügyeinek intézése érdekében fakultatív módon *megyei bizottságok* a megyei küldöttség tagjai, vagy a megyében lakó és a megyei küldöttségbe választható polgárok soraiból voltak kinevezhetők. Kötelező csak a pénzügyi bizottság kinevezése volt. A megyei bizottság elnöke az ispán volt, aki a megyei választmány segítségével ellenőrizte a bizottság tevékenységét.

Mint már fentebb említettük, a törvény meghagyta a megyékben a járások intézményét, megszüntette viszont a szolgabírók hivatalát. A járást ezentúl a *járásai hivatal* képviselte, melynek élére a *járásai főnök* került. A Belügyminiszter által kinevezett járási főnök államhivatalnoki pozíciót töltött be, szolgálati szempontból az ispánnak volt alárendelve. A járási hivatal mellé 4

⁷ Mosný, P.–Hubenák, L.: *Dejiny štátu a práva na Slovensku (Az állam és jog története Szlovákiában)*. Košice 2005, 226. o.

évre 8 rendes tagból és 8 póttagból álló, önkormányzati feladatokat teljesítő *járási választmányt* választottak. A választmány élén a járási főnök állt. Rendes üléseit a főnök legalább havonként egyszer összehívta. A járási választmány hatáskörébe gazdasági, tanácsadó, segítő feladatok teljesítése, valamint a közigazgatási bíráskodásban való részvétel tartozott.

A csehszlovák megyei törvény sajátosságai közé többek között a Belügyminisztérium azon joga tartozott, mely értelmében a megye önkormányzati szerveit bármikor indokolás nélkül megszüntethette⁸ A sajátosságok számát növeli a törvény V. Része,⁹ mely Csehszlovákia területén *megyei szövetségek* létrehozását rendelte el.¹⁰ A három megyei szövetség egyike Szlovákia megyéit tömörítette volna. A megyei szövetség szervezetébe a törvény szabályai értelmében a következő szervek tartoztak volna:

- a *megyeszövetségi testület*, mely a szövetség legfőbb, 24 tagú szerve lett volna, a megyei küldöttségek tagjai 3 éves időtartamra kerültek volna megválasztásra. A választások a Belügyminiszter határozata szerint az arányos képviselő elve szerint zajlottak volna le;

- a *megyeszövetségi választmány* 8 tagból állt volna, melyeket a megyeszövetségi testület soraiból arányos képviselő szerint választottak volna;

- a *megyeszövetségi ellenőrző bizottságba* a megyeszövetségi testület azon tagjai kerültek volna, akiket nem választottak meg a megyeszövetségi választmányba.

A Belügyminiszternek jogában állt volna a fentebb megnevezett szervekbe 4 állami hivatalnokot kinevezni. Közülük egyik lett volna e szervek elnöke. Az elnök hivatalos címe *a főispán* lett volna.¹¹

A megyei rendszert Szlovákiában a politikai igazgatás szervezéséről szóló 125/1927. Zb. z. a n. törvény 1928. július 1-jei hatállyal szüntette meg.¹² A szabályzat az országot 4 részre osztotta: cseh, morva-sziléziai, szlovák és kárpátaljai „vidékre”. A Vidékek járásokra voltak felosztva, melyek száma az előbbi állapottal nagyjából megegyezett. A Vidékek jogalanyisággal rendelkeztek, önkormányzati tevékenységük viszont szigorú állami ellenőrzés alá tartozott. A Vidékeket *vidéki hivatal* irányította, melynek élén a *vidéki elnök* állt.

⁸ Lipscher, L.: *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918–1938 (Az 1918–1938 közötti politikai igazgatás történetéhez Szlovákia területén)*, Bratislava, 1960, 138. o.

⁹ A 126/1920. Zb. z. a n. törvény 63-68. §-ai.

¹⁰ Erre viszont soha nem került sor.

¹¹ Ld. a 126/1920. Zb. z. a n. törvény 64. §-át.

¹² Csehszlovákia cseh részében a törvény december 1-jén lépett hatályba.

Az állampolgárok a Vidékek kormányzatában *vidéki gyűlések* által vehettek részt, melyek jogállása a magyar megyei közgyűlésekre emlékeztetett.¹³

Az ún. I. Szlovák Köztársaság kikiáltása után Szlovákia csonka területén hatályban maradt a Szlovák Vidék általi közigazgatás. A Kormány azonban a rendszer már 1939-ben megváltoztatta. Az Alkotmány¹⁴ 8. fejezete kimondta, hogy az állampolgároknak a helyi önkormányzat szervei által joguk van részesülni az állam igazgatásában. Ez persze nem jelentette a megyei rendszer újbóli bevezetését, de e rövid szabály lehetőséget adott a jövődő változásnak. Az a tény pedig még nyilvánvalóbb, hogy az „állampolgárok” alatt a törvény azokat a polgárokat értette, akik az egyetlen megengedett állampártnak (Hlinka szlovák néppártjának) a tagjai voltak. Csakis ezek élvezhették a totalitárius jellegű, első szlovák állam teljes jogú állampolgárságát.

A Szlovák Gyűlés első rendes ülésén a Gyűlés alelnöke, dr. Karol Mederly, az alkotmánytervezettel egyidőben előterjesztette az új közigazgatási törvény javaslatát, mely „A belföldi közigazgatásról szóló törvény” címen híresült el. A jogszabály a XX. század első felében Szlovákia területén utóljára a megyei rendszer visszavezetését jelentette. A törvényjavaslatot a Gyűlés alelnöke terjesztette a ház elé, de a törvény igazi alkotója a Belügyminiszter volt.¹⁵ A törvényjavaslatot azonnal a Gyűlés bizottságainak napirendjére tűzték.

A Gyűlés alkotmányjogi bizottsága a kormány törvényjavaslatával 1939. június 27., 28., 30., július 1., 6., 14. és 18. napján, valamint a költségvetési bizottsággal közösen tartott július 4-i ülésen foglalkozott. Munkáját nehezítette, hogy a törvényjavaslatot indoklás nélkül terjesztették a Gyűlés elé, ami a bizottság tanácskozásának jelentős hosszabítását okozta. A bizottság ezért kénytelen volt a belügy- és pénzügyminiszterektől magyarázatokat kérni, s ezért többször maga elé rendelte őket. A bizottság leginkább arra irányította a figyelmét, vajon a törvényjavaslat teljesítése a gyakorlatban olcsóbb lesz-e, s az állampolgárokhoz közelebb álló szervezetet kíván-e bevezetni. Mint a költségvetési bizottság jelentéséből kiderül, a bizottságok a bevezetendő rendszert olcsóbbnak tekintették¹⁶.

Az szlovák megyetörvény által bevezetett területi elrendezés legalacsonyabb szintű szerve a járás volt. A parlamenti bizottságok azt hangsúlyozták, hogy a járasok elsőfokú közigazgatási szervekké válnak és a törvényjavaslat nagyjából megadja nekik a régi hatáskörüket. Ebből joggal arra következtettek, hogy a közigazgatás reformjának célja a decentralizálás, s ezt

¹³ Részletesebben ld. a 125/1927. Zb. z. a n. törvény teljes szövegét.

¹⁴ Ld. a 185/1939. Sl. z. alkotmányos törvényt.

¹⁵ Az I. Szlovák Köztársaság első belügyminisztere: Koloman Sidor.

¹⁶ A szlovák Gyűlés 1939. júliusi I. ülésének jegyzőkönyve, 26. irat.

örömmel fogadták.¹⁷ A járások élén a járási elnök állt volna. A járáshoz hasonló jogállása a fővárosnak lett volna. A törvényjavaslat Pozsonyt rendezett tanácsú várossá nyilvánította. A járási hivatal helyett itt ún. *városi jegyző hivatala* működött volna. Mint járási elnök a pozsonyi városi jegyző is a belügyminiszternek, valamint az ispánnak tartozott volna felelősséggel.¹⁸

A törvényjavaslat 24. §-a a kétfokúság elvét vezetett be. A járási hivatal összes határozata ellen¹⁹ az ispáni hivatalhoz lehetett volna fellebbezni. Az ispáni döntés viszont végső volt. Ehhez hasonlóan az ispáni hivatal elsőfokú határozatait a Minisztérium orvosolhatta volna. Az alkotmányjogi bizottság ülésén valószínűleg többször szó esett a harmadfokú intézmény bevezetéséről is. Erre a jegyzőkönyv utal, mivel a végső jelentés azzal a megjegyzéssel ellenzi a gondolatot, hogy a harmadfokúság intézményesítése perhalogatásokhoz vezethetne.²⁰ A harmadik fokozatról azonban a törvényalkotók mégsem mondtak le. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ugyanis harmadik fokon bármely közigazgatási határozatot megváltoztathatta volna.

Ami a megyék számát illeti, a bizottság ellenjavaslatát a Gyűlés végül nem fogadta el, s ezzel alátámasztotta a Kormány eredeti álláspontját.²¹ A törvény a következő megyék életrehívásáról határozott:

1. Pozsonyi megye (járásai: Pozsony, Modor, Malacka, Szokolca, Szenc, Nagyszombat, Szered és Pozsony város) – székhelye Pozsony,
2. Nyitra megye (járásai: Nyitra, Galgóc, Aranyosmarót, Nagytapolcsány és Privigye) – székhelye Nyitra,
3. Trencsén megye (járásai: Trencsén, Pöstyén, Miava, Vágújhely, Illava, Puhó, Vágbeszterce, Nagybicscse, Zsolna, Kiszucaújhely, Csaca és Bán) – székhelye Trencsén,
4. Tátra megye (járásai: Rózsahegy, Turóc Szent Márton, Alsókubin, Trsztena, Námesztó, Liptó Szent Miklós, Poprád, Késmárk, Szepesóvár és Ólubló) – székhelye Rózsahegy,
5. Sáros – Zemplén megye (járásai: Eperjes, Bártfa, Girált, Kisszeben, Igló, Lócse, Gölnicbánya, Nagymihály, Terebes, Varannó, Sztropkó, Homonna, Mezőlaborc és Szinna) – székhelye Eperjes,
6. Garami megye (járásai: Besztercebánya, Zólyom, Körmöcbánya, Selmecebánya, Újbánya, Korpona, Breznóbánya, Lónyabánya, Kékkő,

¹⁷ Uo.

¹⁸ Részletesebben ld. a 190/1939. Sl. z. törvény 14. §.

¹⁹ Ha a jogorvoslat valamely formáját a törvény nem zárta ki.

²⁰ A szlovák Gyűlés 1939. júliusi I. ülésének jegyzőkönyve, 26. irat.

²¹ A bizottság javaslata a megyék székvárosait illetően másképp döntött volna, s csak 6 megyével számolt.

Bakabánya, Nyustya, Nagyrőce és Dobsina) – székhelye Besztercebánya.²²

A törvény a megyét magasabb rendű önkormányzati egységgé emelte. Élén az *ispán* állt, aki az alkotmányjogi bizottság beavatkozása után államhivatalnoki posztot töltött be. Az eredeti törvényjavaslat ugyanis az ispánról mint a kormány bizalmasáról szólt, s mivel e konstrukció által a megye első hivatalnokának nem lett volna államhivatalnoki jogállása, a javaslat az ispánt a kormánnyal való szerződés kötésére kényszerítette.²³ Ha az ispán a kormánnyal szerződés-kötésre kényszerült volna, a kormány az esetleges törvénysértés esetében csak hivatalából való elmozdítással büntethette volna meg. Ezért az alkotmányjogi bizottság a törvényjavaslat módosításáról döntött.

A megyei önkormányzatot a törvény értelmében a *megyei választmányok* és a *megyei bizottságok* gyakorolták. A törvény megszüntette a megyei képviselő-intézményét, mivel korábban tevékenysége jelentősen lelassította az önkormányzat működését. A megyei választmány 12 rendes tagból és 12 pótagból állt. A tagok mindegyike egy-egy járást képviselt, hivatalukban 6 évig voltak. A tagság a választmányban a megbízási időszak leteltén kívül halállal, a választmány által elfogadott lemondással, kizárással, a választmány feloszlásával, valamint a tagságot kizáró körülmény utólagos felmerülésével szűnhetett meg.²⁴ A tagságnak a megbízási időszak előtti megszűnése esetén a kizárt tag helyébe pótag lépett.

A megyei választmány elnöke az ispán volt, aki szükség esetén, de legalább évente hatszor összehívhatta a választmány rendes ülését. A választmány tagjainak fele kérhette az ülés soronkívüli összehívását. E kötelesség teljesítését a belügyminiszter ellenőrizte. A választmány ülése zárt volt, a megye hivatalnokai viszont szavazati jog nélkül részt vehettek rajta. Az ispánnak joga és kötelessége volt fellebbezni a jogellenes választmányi határozat ellen. A választmány hatáskörébe főleg a közlekedési ügyek intézése tartozott.

A hattagú megyei bizottságot a választmány alapíthatta meg a hatáskörébe tartozó ügyek intézése érdekében. A megyei választmány a bizottság elnökét és még két tagját választotta. További két választott tagnak az érintett megyei üzem területében kellett laknia. A bizottság utolsó tagja az ispán

²² Ld. a 190/1939. Sl. z. törvény 9. §. Az alkotmányjogi bizottság ülése közben egy polgári javaslatot kapott, mely szerint egy nyolcadik (a bizottság eredeti javaslata 7 megyével számolt) megye létrehozása is kívánatos. E megye járásai a következők lennének: Poprád, Késmárk, Szepesóvár, Ólubló, Igló, Lőcse és Gölnicbánya. A 8. megye létrehozásának gondolatát a bizottság, és később a Gyűlés is ellenezte, ezért nem került a törvény végső szövegébe.

²³ Ld. a 190/1939. Sl. Z. törvény 18. §.

²⁴ Ld. a 190/1939 Sl. z. törvény 34. §.

által kinevezett megyei hivatalnok volt.²⁵ Ebben a formában sikerült elfogadni az I. Szlovák Köztársaság megyei törvényét. A szabály elfogadásakor még nem tudták, hogy hosszú időre ez lesz az utolsó szlovák megyetörvény. A világháború utáni Csehszlovákia más területi felosztást vezetett be. A megyék gondolata újra 1993 után bukkant fel. Ma Szlovákiában viták folynak afelől, vajon hány ún. magasabbrendű közigazgatási egységet kellene bevezetni. A magasabbrendű közigazgatási egységekről (önkormányzati kerületekről) szóló 302/2001. Z. z. törvény azonnali hatállyal 8 magasabb rendű közigazgatási egységet vezetett be: a pozsonyit, a nagyszombatit, a trencsénit, a nyitrai, a zsolnait, a besztercebányait, a kassait és az eperjesit. E közigazgatási önkormányzati egységeket a törvény önkormányzati kerületeknek is nevezi, a nem hivatalos gyakorlatban használt elnevezésük azonban „megye”.

Erik Štenpien

Župný systém na Slovensku v prvej polovici 20. storočia

Resumé

Predkladaná štúdia sa venuje dejinám župnej organizácie na Slovensku v prvej polovici 20. storočia. Tzv. prvá ČSR prevzala župnú organizáciu z Uhorska. Posledný uhorský župný zákon – zák. čl. 21/1886, bol doplňovaný československými právnymi normami, ktoré preberali a čiastočne menili jeho pôvodné ustanovenia, aby boli v súlade s recepciou normou – zákonom č. 11/1918. Až do roku 1920 bola miestna správa ČSR upravená uhorskými zákonmi a československými vykonávacími predpismi.

Súčasnne s Ústavnou listinou č. 121/1920 Zb. z. a n. vstúpil do platnosti aj tzv. Župný zákon č. 126/1920 Zb. z. a n., ktorý platil na území Slovenska od roku 1923. Uvedený zákon zaviedol na území Slovenska tzv. veľžupy. Zákon zamýšľal v ČSR unifikovať miestnu správu, čo sa však nepodarilo vzhľadom na to, že bol odmietnutý v Čechách a na Morave. Poslednou normou, ktorá na Slovensku v prvej polovici 20. storočia zaviedla župný systém, bol zákon o organizácii verejnej správy č. 190/1939 Sl. z., ktorý zaviedol na území prvej Slovenskej republiky 6 žúp. Všetky župné zákony platné u nás po roku 1918 rešpektovali zásady moderného municipalizmu.

V súčasnosti platí na Slovensku zákon č. 302/2001 Z. z., ktorým boli zavedené tzv. samosprávne kraje, či inak vyššie územné celky. Na rozdiel od bývalých žúp ide o jednotky samosprávy, pričom sa však pre nich vžil pomenovanie „župa“ a pre ich najvyšších úradníkov „župan“, čím sa Slovenská republika hlási k svojim tradíciám v oblasti verejnej správy, ktoré boli prerušené po roku 1945.

²⁵ Ld. a 190/1939 Sl. z. törvény 47. §-át.

EGYES JOGINTÉZMÉNYEK ÉS JOGELMÉLETI IRÁNYZATOK HUMÁNETOLÓGIAI VONATKOZÁSAIRÓL*

SZMODIS JENŐ**

I. Egyes jogintézmények humánetológiai vonásai

Egy korábbi tanulmányunkban¹ vázlatosan áttekintettük az ember humánetológiai magatartás-komplexének legfontosabb elemeit, egyúttal utalásokat tettünk ezeknek a jog jelenségével összefüggő néhány fontos vonatkozására.² Jelen munkában ezeket az összefüggéseket – természetesen a teljesség igénye nélkül – megkíséreljük részletesebben bemutatni, továbbá rámutatni azokra a humánetológiai mozzanatokra is, amelyek a jogfilozófia eddigi megállapításait a legközvetlenebbül érintik. Annak érdekében, hogy a tárgyalás során ne kelljen nélkülözni korábbi tanulmányunkban vázolt alapvető humánetológiai ismereteket, ezen a helyen célszerű összefoglalnunk – ha pusztán címszavakban is – az emberi magatartás-komplex főbb vonásait.³ Az összegzés a rövideg miatt nyilván bizonyos pontatlanságokat involválhat, így a téma iránt közelebbről érdeklődők aligha takaríthatják meg a vonatkozó szakirodalom alaposabb tanulmányozását.

Az emberre jellemző magatartási formák számos elemének kezdeményét már bizonyos főemlősöknél is megfigyelhetjük. Ezek közül talán a legfontosabb

* Köszönöm Csányi Vilmos professzor úrnak, hogy munkámat humánetológiai szempontból áttekintette, és igen hasznos tanácsokkal volt szíves ellátni.

** DR. SZMODIS JENŐ, PhD.
felügyelő
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
1013 Budapest, Krisztina krt. 13.

¹ SZMODIS J.: A jog humánetológiai alapjairól és vallási jellegéről, Állam- és Jogtudomány (megjelenés alatt).

² Vö. ELLIOTT, E. D.: The Evolutionary Tradition in Jurisprudence, Columbia Law Review 85 (1985), 38-94.

³ Vö. JONES, O. D.: Law and Biology: Toward an Integrated Model of Human Behavior, Journal Contemporary Legal Issues 8 (1997), 167-173.; MONAHAN, J.: Could 'Law and Evolution' Be the Next 'Law and Economics'?, Virginia Journal of Social Policy and the Law 8 (2000), 123-128.

a csoporton belüli agresszió csökkenése, valamint ezzel szoros összefüggésben a szociabilitás,⁴ a társas kapcsolatok iránti vonzódás. A saját csoport – idegen csoport megkülönböztetésének kezdeményei ugyancsak előtűnnek a főemlős „közösségekben”, ezzel összefüggésben pedig az idegen csoportok közötti agresszió növekedése is.⁵ A dominanciahierarchia számos főemlős faj esetében már nem kizárólag a fizikai erőnléten és az agresszió fordul meg, hanem a szövetségek létrehozására vonatkozó „egyéni képességen”⁶ Ebben nagy szerepet játszanak a békítő-engesztelő gesztusok éppúgy mint a domináns egyed azon készsége, hogy az alacsonyabb pozíciójúak versengésében aktív szerepet vállaljon, egyfelől az agresszív magatartások megfékezése, másfelől a saját pozíció erősítése céljából.⁷ Figyelemreméltó, hogy utóbbit (ti. a saját pozíció erősítését) a domináns azzal éri el, hogy általában a gyengébbet veszi védelmébe, ezáltal pedig saját potenciális riválisát korlátozza. Különösen érdekes a főemlősöknél megfigyelt bosszúálló magatartás.⁸ A főemlősök fejlett szociabilitása a gorilláknál egyúttal olyan magatartásformákat is képes kialakítani, amelyek arra utalnak, hogy a gorillák valamely tárgy és valamely egyed között speciális kapcsolatot „tétéleznek fel”.⁹ E különleges jelenséget

⁴ Vö. GRUTER, M. – MASTERS, R.: Common Sense, and Deception: Social Skills and the Evolution of Law, in Festschrift for Wolfgang Fikentscher Mohr Siebeck. Tübingen. 1998.

⁵ HOOFF, J. A. van: Intergroup competition and conflict in animals and man. In: Sociobiology and Conflict Evolutionary Perspectives on Competition, Cooperation, Violence and Warfare, van der Dennen, J. and Falger, V. Eds Chapman and Hall, London 1990. 23-54.; Vö. DENNEN, J. M. G. van der: Of badges, bonds and boundaries: In-group/out-group differentiation and ethnocentrism revisited. In: In-group/Outgroup Behavior in Modern Societies: An Evolutionary Perspective, Thienpont, K. and Cliquet, R., Eds Brussel: Vlaamse Gemeenschap, 1999. 37-74.

⁶ DE WAAL F. B. M.: Coalitions as part of reciprocal relations in the Arnhem Chimpanzee Colony. In: Coalitions and Alliances in Human and Other Animals, Harcourt, A.H. and de Waal. Oxford University Press, Oxford 1992. 233-257.; DUNBAR R.I.M.: Primate Social Systems. Chapman and Hall, London 1994.; LEE, P. C.: Comparative Primate Socioecology. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

⁷ BEREZKEI T.: Evolúciós pszichológia. Osiris Kiadó, Budapest. 2008. 96.; A „döntő bíraskodás” fontosságát az emberi dominanciahierarchia kialakulásában ld. ARCHER, J.: Ethology and Human Development. Harvester Wheatsheaf: Barnes and Noble Books. Savage, Maryland 1992.

⁸ CSÁNYI V.: Az emberi viselkedés. Sanoma Budapest Kiadói Zrt., Budapest 2007. 18.

⁹ FOSSEY, D.: Gorillas in the Mist, Houghton Mifflin Company, Boston, 1983.

éppúgy a tulajdon képzet kezdeményének fogadhatjuk el, mint a territoriális viselkedés fejlett formáit.¹⁰

A főemlősök között már kifejezetten az emberre jellemző tulajdonságnak ismerhető el a szövetségek szövetségeinek létrehozására való készség. Hasonló jelenséget csupán a palackorrú delfinek körében figyeltek meg.¹¹ Az embernél a csoporton belüli agresszió tovább csökken,¹² és megjelenik az altruizmus.¹³ A viszonylag stabil rangsor, a dominanciahierarchia az ember esetén különösen gyorsan és többnyire békésen alakul ki. Az ún. csoportszelekcio¹⁴ kiemelt jelentőségre tett szert fajunk életében. Különleges emberi vonásnak tekinthető az ún. csoporthűség,¹⁵ amely azt jelenti, hogy az ember nem pusztán csoportja tagjaihoz kötődik, hanem csoportjának elvont eszméjéhez, szimbólumaihoz is.¹⁶ Ez vélhetően összefügg az ún. konstrukciós készséggel, amely azt teszi lehetővé, hogy az ember a közvetlenül tapasztalt

¹⁰ CSÁNYI: i. m.

¹¹ Vö. CONNOR, R. C.–HEITHAUS, M. R.–BARRE, L. M.: Complex social structure, alliance stability and mating access in a bottlenose dolphin 'super-alliance'. *Proceedings of the Royal Society of London, Biological Sciences* 268 (2001), 263-267.; CONNOR, R. C.–SMOLKER, R. A.–BEJDER, L.: Synchrony, social behavior and alliance affiliations in Indian Ocean bottlenose dolphins (*Tursiops aduncus*). *Animal Behavior* 72 (2006), 1371-1378.; CONNOR, R. C.–WELLS, R.–MANN, J.–READ, A.: The bottlenose dolphin: social relationships in a fission-fusion society. In: *Cetacean Societies: Field studies of whales and dolphins*, eds: J. Mann; R. Connor, P. Tyack, and H. Whitehead.. University of Chicago Press, 2000., 91-126.

¹² COSMIDES, L.: The logic of social exchange: Has natural selection shaped how human reason? *Studies with The Wason selection task. Cognition* 31 (1989), 187-276; TOOBY, J.: Cognitive adaptations for social exchange. In: *The adapted Mind: Evolutionary psychology and the generation of culture*. Barkow, J. Cosmides L. Tooby, J. Oxford University Press, New York 1992. 163-228.

¹³ CSÁNYI: i. m. 69.

¹⁴ Ez a legegyszerűbben megfogalmazva azt jelenti, hogy az ember, vagy bármely más faj, bizonyos tulajdonságai nem a faj egyedei közötti versengést és annak eredményességét szolgálja, hanem a *csoportnak*, illetve a *fajnak* más csoportokkal, illetve fajokkal szembeni versenyelőnyét.

¹⁵ BOYD, R.–RICHERSON, P. J.: *Culture and the Evolutionary Process*. The University Press of Chicago, Chicago 1985; BOYD, R.–RICHERSON, P. J.: Why culture increase human adaptability? *Ethology and Sociobiology* 16 (1995), 125-143.; Vö. CSÁNYI: i. m. 72.

¹⁶ GOETZE, D.: Evolution, mobility, and ethnic group formation. *Politics and Life Sciences* 17 (1998), 59-71.; RICHERSON, P. J.–BOYD R.: The evolution of human ultra-sociality. In: *Indoctrinability, Ideology, and Warfare* (eds. Eibl-Eibesfeldt, I. and Salter, F. K.). Berghahn, New York, 1998., 71-95.

dolgoknak azokon túlmutató jelentőséget tulajdonítson. A konstrukciós készséggel függ össze az ún. szabálykövetés is, amelynek során egy elvont eszme a domináns egyed pozíciójába lép. A más fajokra is jellemző összehangolódáson túl az embernél megjelenik az imitáció készsége.¹⁷ Ez az ember indoktrinálhatóságával,¹⁸ befolyásolhatóságával valamint alacsony parancsmegtagadási készségével együtt különös stabilitást biztosít az emberi közösségeknek. Az embernél megjelent továbbá egyfajta sajátos egyezkedő viselkedés,¹⁹ valamint az arra való alapvető késztetés, hogy közös akcióit konszenzusra alapozottan végezze.²⁰

Az embernek az előzők során áttekintett etológiai tulajdonságai nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy társadalmak alakulhassanak ki, amelyekben belül a legkülönbözőbb szabályozó mechanizmusok érvényesülnek. A szokások rítusok, az illem és az erkölcs mellett a jog is, amely utóbbinak a jelentősége azonban távolról sem egyforma valamennyi társadalomban és kultúrában. A szokás, a rítus, az illem és az erkölcs elhatárolása tekintetében ráadásul nem is szoktak olyan heves viták kibontakozni, mint *mindezek* és a *jog* megkülönböztetése körül. Hogy e szabályozók voltaképp *egy tőről*, az ember *humánológiai jellegzetességeiből* fakadnak, talán belátható. Ebből következően az e szabályozók között lévő *különbségek* nyilvánvalóan *kisebbségek*, mint a lényegüket illető *hasonlóságok*.²¹ A formai különbségtételnek, nevezetesen pl. a jognak kifejezetten *állami* akaratként való leírása éppúgy problematikus, mint a *fenyegetettség*, a *szankció* oldaláról való megközelítés. Az állam ugyanis jogi rend, így nem lehet jog előtti jogalkotó hatalomról szólni. A szankciók felőli különbségtétel pedig azért problematikus, mert *bizonyos* szankciója valamennyi szabályrend megszegésének van, másfelől az ember *szabálykövető* készsége eleve ellentmond annak, hogy a szankciók kilátásba helyezése volna a lényegi motívuma egyes magatartásformák érvényesülésének. Ezen a ponton tehát elégedjünk meg azzal, hogy a társadalom különböző szabályrendszerei különféle neveket kaptak történetük folyamán – noha pl. a görögöknél a jogra nem volt

¹⁷ MELTZOFF, A. N.–MOORE, M. K.: Early imitation within a functional framework: The importance of person identity, movement and development. *Infant Behavior and Development* 15 (1992), 479-505.

¹⁸ MILGRAM, S.: *Obedience to Authority: An Experimental view*. Harper and Row, New York 1974.

¹⁹ CSÁNYI: i. m. 82.

²⁰ CSÁNYI: i. m. 105.

²¹ Méltán veti fel Karl OLIVECRONA, hogy a morális és a jogi szabályok között nincs érdemleges különbség, csupán a nyomukban kialakult pszichikus reakciók oldaláról. Vö. OLIVECRONA, Karl: *Law as Fact*. Oxford University Press, London 1939.

külön kifejezés²² – és bizonyos specifikumokat is magukra öltöttek, ám *eredetük* és tág értelemben vett *funkciójuk* többé-kevésbé közös. Nevezetesen a különböző szabályrendeknek *agresszivitáscsökkentő* és *konfliktusminimalizáló* szerepük van. A továbbiakban néhány konkrét jogintézménynek a már említett humánetológiai tulajdonságokkal való összefüggését vesszük sorra.

A *tulajdonképzet nyomai*, tehát bizonyos tárgynak egy meghatározott személlyel való *kitüntetett kapcsolatának* kezdeményei – mint egy korábbi írásunkban már érintettük – a fejlettebb főemlősöknél, nevezetesen a gorillánál megfigyelhetők.²³ Hajlanánk azonban mégis arra, hogy a felvilágosodás gondolkodóival együtt úgy véljük, a tulajdon valami merőben más, mint természeti jelenség, hogy azt csupán a *kultúra* hozta el és tartja fenn. Ehhez képest már a főemlősöknél megfigyelhető a *tárgyak iránti különös vonzódás*. Ugyanígy az ember gyermekei már három éves koruk körül *kavicsok gyűjtésébe* kezdenek, amikor pedig a tulajdon természetéről még vajmi kevés fogalmuk lehet.²⁴ A kibucban nevelt gyermekek – noha a számukra mutatott magatartásminta a tárgyak, a játékok közös birtoklása volt – mindig ragaszkodtak ahhoz, hogy valamelyik játék *kizárólag az övék* legyen.²⁵ Vélhetően tehát *Platón állama* és a *kommunista társadalom és gazdaságfelfogás* csupán az emberi *konstrukciós képesség túlhajtása egy ősbibb és erősebb* késztetés ellen. Ám az *ajándékozás*,²⁶ a csere és a táplálékmegosztás²⁷ minden kultúrában megfigyelhető jelensége ugyancsak azt feltételezi, hogy az ajándékozó, illetve a dolgot átadó személy a *sajátjának*, a *tulajdonának* tekinti az átadott dolgot és e pozícióját a többiek *respektálják* is. Ez utóbbi körülmény – tehát az ösztönös készség az elismerésre – emeli a pusztán *birtoklást* és az arra való vágyat magasabb szintre. A tulajdon tehát nem pusztán jogintézmény – bár kétség kívül az is – hanem egyúttal *természeti*, humánetológiai jelenség is.

²² A *diké* szó igencsak többértelmű kifejezés, amely jelentések közül csak az egyik volt a jog. Vö. NÓTÁRI Tamás: *Jog és bírói hatalom Hésiodosznál. Jogelméleti Szemle* 2005/4.; VISEGRÁDY Antal: *A görög jogi kultúra alapjai*. In: Kondorosi Ferenc–Maros Kitti–Visegrády Antal: *A világ jogi kultúrái – A jogi kultúrák világa*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008., 71-84.

²³ FOSSEY, Diana: *Gorillas in the Mist*, Houghton Mifflin Company, Boston 1983; BROSNAN, Sarah F. – JONES, Owen D.: *Law, Biology, and Property: A New Theory of Endowment Effect*, *William and Mary Law Review* 49 (2008), 1935-1990.

²⁴ CSÁNYI: i. m. 12.

²⁵ CSÁNYI: i. m. 145.

²⁶ MAUSS, Marcell: *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*. New York. Norton 1967/1925; CSÁNYI: i. m. 142.

²⁷ CSÁNYI: i. m. 69.

A tulajdon intézményétől nehezen elválasztható öröklés is alighanem felmutat bizonyos humánetológiai vonatkozásokat. A szabad végrendelkezés a szerződésekhez hasonló módon erősíti a tulajdon intézményét. E vonatkozásokról ott, ti. a szerződések kapcsán még szólnunk. Ám az öröklés néhány más vonása éppen *ellentétes* irányba hat, nevezetesen erősen *korlátozzák* a tulajdon abszolút, másokat kizáró jellegét. Az *ősiség*, a *hitbizomány*, az *ági öröklés*, a *köteles rész*, illetve mindaz, a világon széles körben elterjedt jogintézmény, amely a tulajdonos – régebben sokszor birtokos – rendelkezési jogát a család javára korlátozza, valószínűleg *evolúciós* és humánetológiai sajátosságokra vezethetők vissza.²⁸ Olyanokra, mint a *szociabilitás*, az *altruizmus*, a gyermekekről, és általában a genetikai érdekeket szélesebb körben is reprezentáló – akár oldalági – *lemenőkről* való *hosszú távú gondoskodás* igényének tulajdonsága.²⁹ Az öröklés egyes intézményeiben is jól tetten érhető tehát az ember kettős, *individuális* és *szociális* természete. Másfelől mindez jól példázza azt, hogy a jogintézmények konkrét *formái*, jogtechnikai megoldásai erősen *kulturális* meghatározottságúak, míg az adott jogintézmények alapvetően *hasonló céljai*, *funkciói* és *eredményei* erősen evolúciós, humánetológiai gyökerekre engednek következtetni.

Nyilván furcsának tűnik, ám a *telekkönyvi nyilvántartás* létjogosultságát sem más alapozza meg, mint az ember *territoriális ösztöne*, illetve annak valóságát az ember *konfliktusminimalizáló* sajátossága, és fejlett *absztrakciós* és *konstrukciós* képessége teremti meg.³⁰ Természetesen, nem szükségképpen és nem mindenhol jön létre ez a jogintézmény, ám a *területek „hivatalos” elhatárolása* szinte minden kultúrában megjelenik. Erre mutatnak a több ezer éves ókori *határkövek*, *sztélek* és azok a „diplomáciai rítusok” is, amelyek a különböző törzsek között a „senki földjén” játszódnak le. Tehát a jogintézmények konkrét megjelenése, technikája a *kultúra* terméke, eredete és célja azonban mélyen *evolúciós* jellegű. A számos kultúrában megfigyelhető ún. *vendégbarátság* gyakorlata is összefügg nem csupán a *dominancia* viszonyokkal, a *csökkent agresszivitással*, a *sajátos csoport-idegencsoport* distinkcióval, de az ember *territoriális* sajátosságával is.

²⁸ Vö. GRUTER, Margaret–BOHANNAN, Paul: Law, Biology – Culture: The Evolution of Law. Ross Erikson. Santa Barbara. 1983.; HUTCHINSON, Allan: Evolution and the Common Law, Cambridge University Press, Cambridge 2005.; KUKLIN, Bailey: Evolution, Politics and Law, Valparaiso University Law Review 38 (2004), 1129-1248.

²⁹ Vö. GRUTER, Margaret–MASTERS, Roger: i. m.

³⁰ Vö. GRUTER, Margaret: Law and the Mind: Biological Origins of Human Behavior. Sage Publications. Newbury Park 1991.

A különféle ajándékozások és cserék – akár rituális vonatkozásúak, akár a köznapi jellegűek – olyan ősi és mindenhol előforduló jelenségek, amelyek nyilván megelőzték a mai fogalmaink szerinti jognak, mint szabályozórendnek a feltűnését. Ennek – mint említettük³¹ – feltételét képezi egy olyan természetes állapot, amelyben a *személyeket másokat kizáró jelleggel* „illetnek meg” bizonyos javak.³²

Az ajándékozási és csereaktusok éppúgy, mint *a javak időleges átengedése* más személyek számára mai fogalmaink szerint olyan *szerezések*, amelyek a felek ez irányú *megállapodásán* nyugodnak. Mindez azonban – a dominancia hierarchia szükségszerű meglétén túl – olyan *kölcsönösségi képzeteket* is feltételez, amely az ember *csökkent agresszivitása* nélkül elképzelhetetlen volna. Korunk embere a szerződésben megállapodást lát, noha nem minden megállapodást tekint szerződésnek. A megállapodások között tehát „*mesterséges*” *határvonalat* létesítünk a *jog* fogalma által. Ez a különbségtétel azonban olykor elfed egy ennél sokkal lényegesebb különbséget, amely egyáltalán *lehetővé teszi* a különféle természetű „megállapodások” létrejöttét. Azt az evolúciós eredetű humánetológiai tényet, hogy *fajtársunkat szándékokkal és érdekekkel rendelkező lénynek tekintsük*, és azt a képességünket, hogy ezt *respektálni* tudjuk. Különösen érdekesek azok, a főemlősöknél megfigyelt magatartásformák, amelyek a kölcsönös kurkászó tevékenységgel, valamint a megbékítés gesztusaival kapcsolatosak.³³ A csoport tagjai kölcsönösen tisztogatják egymás szőrzetét *anélkül* természetesen, hogy ebben kifejezetten *megállapodtak* volna, mégis azzal a nyilvánvaló „*feltevéssel*”, hogy ez a másiknak kellemes és hasznos is. Nem kevésbé érdekes az a jelenség, hogy a hierarchiában *alacsonyabb* fokon álló egyedek *nagyobb igyekezettel, hosszabb ideig* foglalatoskodnak a feljebb álló egyed szőrzetével, mint az az övével.³⁴ Már ebben a jelenségben is megfigyelhető, hogy a később a *jog* jelenségét megalapozó *dominancia* és a később a *megállapodásokat*, majd szerződéseket lehetővé tévő képesség, „*a kölcsönösség iránti érzék*” egyszerre és *természetből adottan* jellemzi a főemlősöket, így az embereket is. Ugyanez tűnik ki a dominanciaküzdelmeket követő *békítő magatartásokból* is, amelyek arra utalnak, hogy a domináns egyednek bizonyos *előzetes „várakozásai”* és „*céljai*” vannak engedékenységét kifejező gesztusaival. Egyfajta „*csereügylet*” ez is:

³¹ Vö. FOSSEY: i. m.

³² A megilletettségi képzetről és annak időstruktúrájáról vö. SZMODIS J.: *A jog realitása*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2005.

³³ Vö. CSÁNYI: i. m.

³⁴ Uo.

kompenzálja a dominancia eltűnésének költségeit, s mintegy megelőlegezve jutalmazza a további konfrontáció kerülését az alávetett részéről.

Maine-nek alighanem igaza van abban, hogy bizonyos társadalomfejlődési utak során a *státus* szerepét mindinkább a *szerveződések* veszik át.³⁵ Azonban az is éppígy nyilvánvaló, hogy a főemlősök, így az *ember* esetében is, magának a *státusnak a megszerzésében* jelentős szerep jut a különféle *kölcsönösségen*, fogalmi szintre természetesen még nem jutott „*megállapodásokon*”, „*egyezkedéseken*” alapuló magatartásformáknak. Hogy a *fejlődést* a megállapodások mind bonyolultabbá, összetettebbé, finomabbá válása jelenti éppoly világos, mint az, hogy a nagy előrelépést a többi fajhoz képest a főemlősök azon tulajdonságcsoportjának (csökkent agresszivitás, szociabilitás stb.) megjelenése jelentette, amellyel a *kölcsönösségi viszonyok* iránti érzékenység is együtt járt. *Ennyiben* mondhatjuk azt, hogy a *szerveződés* jogintézményének léteznek *evolúciós* eredetű humánológiai vonatkozásai.

Az itt vázolt megközelítés természetesen bizonyos megütközést kelthet a neoskolasztikus, neotomista és neokantiánus természetjog néhány követőjében. E fenntartások azonban pusztán azt jelentik, hogy néhányan vitatandónak vélik azt, hogy a *természet jelenségeinek* helye van a *természetjog* tárgyalása során. Az ember által alkotott számos jelenséget hajlamosak vagyunk merőben *kulturális termék*ként értelmezni, megfélemlítve egyúttal arról, hogy a kultúra létrehozására való képességünk is alapvetően *evolúciós* meghatározottságú *természeti* jelenség, s hogy a kultúraalkotó képességünket összeadó résztulajdonságaink *szükségképp nyomják rá bélyegüket* a mégoly magasztosnak elgondolt kultúránk valamennyi termékére, így a *jogra* is.³⁶

A tulajdon és a szerveződés intézményén, a territórium megjelölésének technikáján túl a *család* és a *házasság* jogintézményei is erősen evolúciós meghatározottságúak. Hogy mely társadalom és mely kultúra foglal állást a *monogámia* vagy a *poligámia* (poliginia vagy poliandria) mellett, alig választhatók el a természeti környezet és a rendelkezésre álló erőforrások kérdéséről.³⁷ Az minden esetre igen sokatmondó tény, hogy noha az emlős fajok

³⁵ MAINE, H. S.: Az ősi jog. Gondola '96 Kiadó, Budapest, 1997. 98.

³⁶ A különféle fenntartások mentén egyúttal sokszor a szaktudományoktól merőben idegen természetű *világnézeti* különbségek is felsejlenek, amelyeknek tisztázására – épp ezért – aligha alkalmasak maguk a szaktudományok. Ezek tárgyalására elég tér kínálkozik a filozófia és a teológia körében, bár ott is több kérdés született eddig, mint értelmileg elfogadható válasz. Ám a kérdést, amit a maga helyén megnyugtatóan megválaszolni nem tudunk, aligha oldjuk meg akkor, ha a természetétől idegen területre, pl. a jogtudományba visszük át.

³⁷ BEREZKEI: i. m. 120.

több mint 90%-a él poliginiában (többnejűség), az ember esetén a *monogámia* vált meghatározó házasság- és családformává, mégpedig gyakorlatilag azokban a társadalmakban is, ahol pedig a jogi szabályozás a többnejűséget megengedi. Más kérdés természetesen, hogy a „hivatalosan” monogám társadalmak sem mentesek bizonyos poligám tendenciáktól („barátnők, prostitúció”).³⁸ Az emberi monogámia etológiai magyarázata szorosan összefügg emberré válásunk folyamatával, a szexualitásnak a szaporodáson kívüli *párkötő* funkcióval való bővülésével. A párkötődés egyúttal – az emberre más vonatkozásban is jellemző *agresszivitás csökkenéssel* összhangban – csökkentette a *szexuális versengést*, így a csoporton belüli lehetséges konfliktusokat is. Mindez nem csökkenti a monogám házasságon alapuló család eszméjének magasztosságát. Éppen ellenkezőleg, megmutatja hogy a XIX. század végéig, a polgári házasság bevezetéséig a Nyugat által is *szentnek* felfogott intézmény merőben több pusztán *polgári jogi szerződésnél, emberré válásunk* egyik fontos záloga volt. Mindez másfelől arra is int, hogy a *prostitúcióval* kapcsolatos jogi szabályozás nem célszerű, ha azzal áltatja magát, hogy bürokratikus intézkedésekkel dűlőre tud vinni egy olyan alapvetően *evolúciós kérdést*, amelyet megoldani még emberré válásunk több mint egymillió éves folyamata sem volt képes.

Különösen érdekes jelenség az is, hogy a legkülönbözőbb kultúrákban – még azokban a keresztény társadalmakban is, ahol pedig a házasság elvileg *egyenrangú felek mellérendelt* kapcsolata – más megítélés alá esik a férfi *hűtlensége*, mint a nőké. Az ilyen, az egyes kultúrák határain is messze túlmutató jelenségek esetén erősen gyanakodhatunk, hogy itt távolról sem pusztán *kulturális és jogi* kérdésekről van szó, mint inkább *evolúciós* eredetű *etológiai-humánetológiai* mozzanatokról. Több mint százötven esztendővel ezelőtt *Schopenhauer* – merőben spekulatív úton – a jelenség magyarázatát abban látta, hogy pusztán azért, mert a nőnek a terhesség kilenc hónapja alatt kevésbé nyílik módja a szerelmi életre (és a reprodukció szempontjából a nőknek erre a várandósság alatt nincs is szükségük), még nem ítélt el a férfi azért, mert ő a szaporodás lehetőségéről nem mond le ugyanerre az időre. *Schopenhauer* tehát – igencsak modern felfogással – az élet akaratával és annak természetességével magyarázta a kettős mércét a férfi és a női hűtlenség vonatkozásában.³⁹ Az etológia tudománya mindettől nem túl távoli magyarázattal szolgál. Eszerint a *hím hűtlensége* – amíg egyébként a hím készséges társához – *nem veszélyezteti* a nőtény genetikai érdekeit, azonban a

³⁸ CSÁNYI: i. m. 71.

³⁹ Vö. SCHOPENHAUER A.: A nemi szerelem metafizikája, Filozófiai írók tára sorozat II., Franklin Társulat, Budapest, 1906.

nőstény hűtlensége jelentősen csorbitja társa reprodukciós esélyeit, kiváltképp akkor, ha utóbbi még hűséges is a nőstényhez.

Azokban a társadalmakban, tehát ahol a nő hűtlenségét szigorúbban ítéli meg a jog, mint a férfét, önkéntelenül vesznek figyelembe egy, a *természet rendjéből* következő törvényszerűséget. Ha tehát van *természetjog*, úgy a génátadási esélyek e *természeti törvényszerűsége* nyilvánvalóan annak a része még akkor is, ha kultúránk ideológiai meghatározottságai tiltakoznak ez ellen. Másfelől azonban a női hűtlenség a férféhoz képest nyilván nem lehet *egészen más* természetű. A férfi és a nő *egyenrangúságot* ugyanis igencsak kifejezi a két nem külsejének és testméreteinek olyan mértékű hasonlóná válása, amely más fajoknál, ha nem is teljesen példátlan, ám távolról sem gyakori. A két nem kapcsolatában is lényegesen kisebb szerepet játszik a hím agressziója, mint más élőlények esetében. A még oly intelligens delfinek párválasztása is szabályos és jól koreografált nőrablásokkal valósul meg, amelyhez képest a főemlősök udvarlása is szinte poétikusnak tekinthető. A hűtlenség következményeinek szabályozásában és társadalmi megítélésében tehát igencsak jól tükröződik *két természeti jelenség* együttes hatása: a nemek közötti bizonyos *különbségek csökkenése*, másfelől a szaporodási és *genetikai érdekek* érvényesülésének nemek szerint eltérő módja. A különböző kultúrák ezzel kapcsolatos jogi szabályozásait akként is jellemezhetjük, hogy e két természeti jelenség közül inkább melyiket juttatják érvényre.⁴⁰ Az sem lehet egyúttal vitás, hogy a nő hűtlenségét viszonylag enyhébben megítélő jogok egy, inkább az *emberre* jellemző vonást, a nemek viszonylagos *mellérendeltségét* részesítik előnyben egy ősbibb, így talán primitívebb természeti tényhez, a reprodukciós esélyek szempontjához képest. Megjegyezzük: ez az értékelés noha igen közel eshet bizonyos *természetjogi* vélekedésekhez, ez azonban távolról sem *menti fel* a természetjogot az alól, hogy téziseit valós természeti jelenségekkel és megfigyelésekkel igyekezzen alátámasztani.

⁴⁰ Ebben az esetben tehát egy organikusan kialakult, fejlett emberi vonás áll szemben egy ugyancsak organikusan kialakult, ám primitívebb vonással. Itt tehát a fejlettebb vonás preferálása, nevezetesen a monogám házasság előnyben részesítése nem tesz erőszakot a természet rendjén. Más eset azonban, amikor az a indoktrinálhatóság fejlett tulajdonságán keresztül indul támadás például valamely ősi humánológiai vonás, például a sajátcsoport preferencia ellen. Itt ugyanis nem a fejlett tulajdonság, az indoktrinálhatóság előnyben részesítése valósul meg a primitívebb jelleggel, a sajátcsoport preferenciával szemben, hanem a fejlett konstrukciós készség *tülműködéséből* eredő valamely *idea* preferálására kerül sor. Az indoktrinálhatóság itt tehát csupán eszközzerepre van kárhozthatva.

Ám a férfi és a nő kapcsolatán nyugvó *család* sem pusztá jogintézmény annak ellenére, hogy az emberi kultúra egyik legrégebb híradásai erről éppen jogi dokumentumok, nevezetesen a sumer családjog szabályai. (Hogy a sumer családjog megelőzte Mezopotámiában a kötelminek minősíthető szabályokat, alighanem szintén igazolni látszik Maine gondolatát a statustól a kontraktusig való társadalmi fejlődésről.) A család is olyan, *minden kultúrában* és társadalomban előforduló formáció, amely éppen ezért nem tekinthető pusztán kulturális konstrukciónak, alapjai biológiaiak, természetiek, *evolúciós* jellegűek.⁴¹ Ennek azonban igen messze ható következménye, hogy mindaz a társadalom-felfogás, és az annak nyomán születő jogi szabályozás, amely nem vet kellőképpen számot azzal, hogy a család nem pusztán a szabályozás tárgya és terméke, hosszútávon súlyos társadalmi károkat okozhat.

Ugyanígy, a *női egyenjogúsággal* kapcsolatos elképzelések, ha nem veszik tudomásul, hogy az *egyenrangúság* nem azonos az *egyen-termesztűséggel*,⁴² ideologikus alapon olyan szabályozásokat erőltethetnek át a törvényhozáson, amelyek meglehetősen kontraproduktív eredményekre vezethetnek.⁴³ Jogi szabályozás útján meghatározni például, hogy valamely *foglalkozási* ágban a nőknek hány százalékot kell elérniük, az ember teóriákat gyártó *konstrukciós készségének* ahhoz hasonlatos túlhajtása, amelyet a sajtócsoporthoz tartozó idegensoporthoz tartozó distinkciója kapcsán említettünk. Mint ugyanott megjegyeztük, az ember meglehetősen indoktriválható, befolyásolható. Sok ember, egy egész törvényhozás is meggyőzhető célszerűtlen, és az emberi faj fejlődésének természetétől idegen eszmék számára.⁴⁴ Hogy a nők látszólagos felszabadítása a háztartás fogságából gyakorlatilag a nők két műszakban való helyállási kötelezettségét, a családok törékenyebbé válását és széthullását eredményezte épp oly nyilvánvaló, mint Klebelsberg Kunó azon felvetésének

⁴¹ CSÁNYI: i. m. 157.

⁴² Vö. BROWNE, Kingsley R.: *Biology, Equality, and the Law: The Legal Significance of Biological Sex Differences*, *Southwestern Law Journal* 38 (1984), 617-702.

⁴³ A humánetológiai ismeretek és a törvényhozás kapcsolatát a bajorországi Tutzingban 1986. július 27. és 31. között megtartott V. Nemzetközi Humánetológiai Konferencia „Ethology of Law” témakörében hozzászóló Michael McGuire is hangsúlyozta. Vö. *Human Ethology Newsletter*. 4 (1986/12), 3.

⁴⁴ Hogy Palestrina, Bach, vagy Wagner, korában senkinek nem jutott eszébe a férfi zeneszerzők számát korlátozni a még ma is ritka női komponisták javára, csupán örülhetünk. Az alkotás szabadságát természetesen ma sem áll szándékában senkinek korlátozni, ám posztmodern gondolkodásunk igen hamar életbe léptethet például olyan szabályokat, hogy az államilag támogatott kulturális intézmények azonos arányban legyenek kötelesek bemutatni, vásárolni stb. női és férfi alkotóktól származó műveket.

igazsága, hogy hallatlan fényűzés, ha egy társadalom a tehetséges nőket elzárja az egyetemi tanulmányok elől. A nőkre, a férfiakra és a családra vonatkozó jogi szabályozás tehát a hályogkovács magabiztosságával jár el, amikor a nőkre, a férfiakra és a család természetére vonatkozó valós ismeretek helyett *divatos teóriákra* és *ideológiákra* alapozva formálja a jövődő társadalmának viszonyait.⁴⁵

Pozitív jogi szabályok által kétségtelenül létre lehet hozni sajátos konstrukciókat. Olyat például, amelyben két azonos nemű személy egy vagy több örökbefogadott gyermeket nevel. Erősen kérdéses azonban, hogy *e múltó divat szerint megalkotott* struktúrát azonosítani lehet a *család több milliós év alatt kialakult* intézményével. Külön kérdés továbbá, hogy ez a konstrukció valójában szolgálja-e a gyermekek *mindenek felett*⁴⁶ való érdekét. A példánál maradva, evolúciós termék az embernek az az altruisztikus vonása, hogy hajlandó a más gyermekéről való gondoskodásra. Ez csupán egy lehetséges, önkéntes „kötelezettségvállalás”, amely azonban a gyermeket „jogosítja”. Az örökbefogadás *társadalmi célja* tehát nem az, hogy az *örökbefogadó* átélhesse a szülői lét örömeit, hanem hogy a *gyermek* egészségesen fejlődjék. Lehetséges, hogy a gyermeki fejlődést önmagában nem veszélyezteti a jog által konstruált e sajátos struktúrában való nevelődés,⁴⁷ ám *kockáztatni*, veszélyeztetni a gyerek

⁴⁵ Vitathatatlan, hogy például a politikában nagy szükség volna a politikai versengés logikájától többé-kevésbé távol álló, ám a nőkre inkább jellemző tulajdonságokra, az empátiára és a kompromisszumkeresésre. A politikai kultúra és értékrend érintetlenül hagyása mellett, pusztán ún. női kvóták alkalmazásával azonban valószínűbbnek tűnik, hogy a politika férfias értékrendjének megfelelő „férfias nők” kerülnek a politika küzdőterére, mintsem az, hogy maga a politika válna konstruktívabbá és szelidebbé. Mindez azonban alighanem egy sajátos tyúk-tojás dilemmát involvál. Nevezetesen, hogy vajon a nők által újul-e meg a politika, avagy a politika megújulása vonz-e majd több nőt erre a pályára.

⁴⁶ Ld. a Gyermekek Jogairól Szóló Egyezményt, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án New Yorkban fogadott el. Az egyezmény szóhasználatát, amely a gyermekek mindenek felett álló érdekéről szól, a pozitív jog oldaláról is nyilvánvalóvá teszi, hogy a jogalkotás során adódó valamely érték- és érdekkonfliktusban a *gyermekek érdekeit* kell előtérbe helyezni.

⁴⁷ Mindazonáltal igen kétséges, hogy a gyermek szexuális orientációjára nézve tökéletesen közömbös, hogy őt azonos nemű pár neveli-e. Különbségek mutatkozhatnak egyúttal aszerint is, hogy a nevelés feladatát ellátó egynemű pár illetve a gyermek milyen nemű. A Magyar Televízió M1 csatornáján A szólás szabadsága c. műsor 2009. szeptember 6-i adásában névtelenül nyilatkozott egy olyan háromgyermekes apa, aki a megőzvegyülését követő tíz év elteltével azonos neművel létesített tartós kapcsolatot. Beszámolója szerint lányai tökéletesen szokásosan fejlődtek, vonzalmukkal az ellentétes

*mindenek felett való jogát*⁴⁸ az örökbefogadó bármiféle, *alanyi jognak aligha tekinthető érdekével* szemben, meglehetősen posztmodern⁴⁹ jogi gondolkodásra vall. Olyanfajta jogpozitivizmusra, amely a család és minden más – akár természeti eredetű – intézményről úgy véli, az csupán értelmező rendelkezések megfogalmazásának kérdése.⁵⁰ Hogy a jog *jogi minőségének, érvényességének* veszélye nélkül milyen mértékben távolodhat el a természeti és társadalmi realitásoktól, arra az utolsó fejezetben még kitérünk. Mindenesetre ebben a körben is tetten érhetjük az ember *konstrukciós* igyekezetének teoretikus *túlhajtását*, mégpedig olyan *ideológiai* felhangokkal, amelyek – bár céljukat tekintve akár tiszteletreméltóak is lehetnek – *nem megfelelő eszközökkel* kívánnak eldönteni egy, a természet által már rég megválasztott, és a humánetológia által tisztázott kérdést, azt nevezetesen, hogy *mi a család*. Bármiféle társadalmi kirekesztés elleni jogos és nemes küzdelem alighanem tévúton jár akkor, amikor az egyik csoport érdekében egy másik csoport elvitathatatlan jogát sérti vagy veszélyezteti. E megoldások leginkább a *diktatúrákra* jellemzőek, a diktatúrákra pedig – mint még lesz majd szó róla – az, hogy túlteng bennük a *teória az élettel*, az emberi természettel szemben.⁵¹

neműeket tüntetik ki, ám fiúgyermekénél annak ellenére gyanakszik az azonos neműek iránti vonzódásra, hogy az nemrégiben apjának bemutatta barátnőjét. Amíg tehát a szexuális orientáció alakulásában a genetikai és szocializációs tényezők szerepét mindenféle relációban (férfi ill. női párok, fiú, illetve leánygyermek vonatkozásában) maradéktalanul fel nem tárja a tudomány, addig felelőtlenség, sőt alighanem jogellenes az azonos nemű párok által történő örökbefogadás engedélyezése. Azok a helyzetek pedig, amelyekben az azonos nemű pár túlélő tagja – másik élő és nevelésre hajlandó és alkalmas rokon hiányában – vállalja az elhalt vér szerinti gyermekének továbbnevelését, más esetet képeznek, mert itt nem pár általi örökbefogadásról van szó. A lényeg, hogy a jogalkotó ne engedjen a gyermek mindenek felett való érdekeinek érvényesítéséből múló divatok szerint váltózó eszmék alapján.

⁴⁸ A gyermeki *érdek* ugyanis a jogi szabályozás által voltaképpen gyermeki *joggá* transzformálódott.

⁴⁹ A jog posztmodernitásáról, hatalomnélküliségéről, irracionálisáról és nihilizmusáról ld. GOODRICH, Peter: *Reading the Law. A Critical Introduction to Legal Method and Techniques*. Basil Blackwell, New York 1986. különösen 209-223.

⁵⁰ E példa esetében ráadásul egy igen következtelen pozitívizmussal találkozunk, hiszen az egynemű párok örökbefogadói szerepéért síkraszálló nézet nem számol azzal, hogy a jelenlegi pozitívjog sem teszi lehetővé azt, hogy egy deklaráltan mindenek felett álló érdeket és jogot egy annak nem tekinthető másik érdek csorbítson és veszélyeztessen.

⁵¹ Thuman Wesley Arnold különös érzékletességgel hangsúlyozza az intoleráns teóriák veszélyét. Vö. ARNOLD, Thuman Wesley: *The Symbols of Government*. Yale

Megjegyzendő mindazonáltal, hogy az ember *altruisztikus* evolúciós hajlamai az örökbefogadásán túl összefüggésbe hozhatók olyan jogintézményekkel is, mint a *gyámság* és a *gondnokság*.

A tulajdon, a kötelmek és a státus jogi kategóriáin kívül a *jogszolgáltatás* intézménye is olyan, amelynek *etológiai eredete* egészen a fejlett főemlősökig vezet el.⁵² A különféle civakodásokba a domináns hímek előszeretettel avatkoznak be, noha e beavatkozást nyilvánvalóan *nem* valami elvont *igazságesszme* érvényesítésének szándéka vezeti, mint inkább a főemlősökre is jellemző *szociabilitásból* fakadó igyekezet a *túlzottan agresszív* konfliktusok *mellőzésére*, valamint a *saját pozíció* megerősítésének „szándéka” a gyengébb védelmezésével és a potenciális rivális megrendszabályozásával. Csakhogy az emberi jogszolgáltatásban oly fontos igazságosságesszme is olyan *elveket* és *képzeteket* foglal magában, amelyek maguk is *evolúciós* eredetűek. Ezek közül egy – igaz primitív formában – már a főemlősöknél is megjelenik, nevezetesen a *gyengébb védelmezésének* parancsa. Ám a *kölcsönösségre*, *együttműködésre*, a *csaló magatartások büntetésére* vonatkozó eszméink is – amint az eddigiekből talán kiderült – evolúciós eredetűek.⁵³ Olyan elvek, illetve eszmék ezek, amelyek mögött az emberré válás során szelektálódott hajlamok rejlenek.

Archer a gyermekek között spontán kialakuló hierarchia kapcsán említi a „döntőbírói” szerep szükségképpen megjelenését és jelentőségét.⁵⁴ A *bíráskodó* funkciónak – mint említettük – szoros kapcsolata van az agressziócsökkenéssel is. A *jogszolgáltatás*, *igazságszolgáltatás* intézményének tehát éppúgy *evolúciós előképei* vannak, mint azon *anyagi jogi természetű normák* jelentős részének is, amelyeket a bírák érvényre juttatnak. E normák közé tartozik többek között a *büntető jogszabályok* nem lebecsülendő hányada. A büntetőjog elméletének a felvilágosodás és a racionalizmus szellemében történt XVIII. századi kidolgozása, amely a büntetés céljaként a *megelőzést*, az általános és speciális prevenciót, tehát a társadalom elrettentését és a bűnös megjavítását jelölte meg, nem csupán helyes és valóban értelmes magyarázatát adta a büntetés szükségességének, de egyszersmind többé-kevésbé *el is fedte* az ember büntető igyekezetének mély érzelmi és *evolúciós okait*. Hogy a *büntető jogszolgáltatás* – amely folyamatosan virult a keresztény középkor századaiban is – alapvetően

University Press, New Haven, 1935.; Uő.: The Folklore of Capitalism. Yale University Press, New Haven, 1937.

⁵² Vö. BEREZKEI: i. m. 96.

⁵³ Vö. HOFFMAN, MORRIS B.–GOLDSMITH, TIMOTHY H.: The Biological Roots of Punishment, Ohio State Journal of Criminal Law 1 (2004), 627-641.

⁵⁴ ARCHER: i. m.

mennyire *idegen* a kereszténység és a *keresztény erkölcs* szellemétől, azt a „*Ne ítélj, hogy ne ítéltess.*”, „*A szeressétek ellenségeiteket.*”, „*Az vesse rá az első követ, aki maga is bűn nélkül való.*” Krisztus-i mondatok kellően megvilágítják. Természetesen a kereszténység sem mentes a büntetés eszméjétől, hiszen a tékozló fiú apjához hasonlatos, szerető és *könyörületes* mennyei Atya elképzelésével jól megfér az utolsó ítélet *örök kárhozatának* elgondolása. Utóbbi azonban inkább nevelő célzatú *fenyegetés* egy *transzcendens* dimenzióban, amelynek feloldásaként ott áll az isteni *megbocsátás* ingyen kegyelmének lehetősége.

A hagyományos szellemű *megtorló*, bosszúálló, represszív büntetőjogok – és ilyen a Nyugat középkori büntetőjoga is – valami *ősi, érzelemtől* vezérelt jelenségnek a lenyomatai. Sőt, még a modern társadalmak büntetőjoggal kapcsolatos elvárásai is – különösen egy-egy kirívó bűneset nyomán – alapvetően a *bosszú* eszméjéhez állnak közelebb, mint a Beccaria által oly szépen formulázott ama elgondolásokhoz a nevelő célzatról.⁵⁵

A bosszúálló viselkedést a főemlősök közül egyedül az emberhez igen közelálló *csimpánzoknál* tudta kimutatni az etológia.⁵⁶ A *büntető funkcióval* még ma is igen közeli kapcsolatban lévő *bosszúálló attitűd* tehát az állatvilág igen *ritka és magasrendű* jelensége, noha más vonatkozásban, *emberi mércével* tekintve talán méltatlan és szégyellni valóan *alacsonyrendűnek* tűnő evolúciós termék. Igyekszünk is elrejtetni szép teóriákkal. Olyanokkal, amelyek bár igazak, ám emberi mivoltunknak csupán egyik, napfényes oldalát fedik fel.⁵⁷

II. Az állam és a jog humánetológiai összefüggéseiről

A teljesség igénye nélkül felsorolt evolúciós eredetű jogintézmények között végül, de egyáltalán nem utolsó sorban magát az *államot* említjük, amely egyszerre *jogintézmény* és a *jog forrása* is, illetve magát a jogot mint olyat. Ezek fontossága és alapvető jellege egyúttal indokolttá teszi azt is, hogy humánetológiai vonatkozásait külön fejezetben tárgyaljuk. Az állam és a jog egymástól elválaszthatatlan létrejöttének kérdéseit más helyen bővebben

⁵⁵ Vö. HOFFMAN–GOLDSMITH: i. m.

⁵⁶ CSÁNYI: i. m. 18.

⁵⁷ Az ún. *kulturális evolúció* során pontosan formulázott *szabályok* születnek, amelyek igen gyakran vallási képzetek közegében jelentkeznek, hiszen a spontán szabálykövetésen túl – mint láttuk – leginkább a *hítszerű elgondolások* képesek megszilárdítani a normákat, erősíteni a normaszerű magatartásformákat. Mindez azonban nem változtat azon, hogy néhány fontos jogintézmény tartalmát és lényegét illetően is a legközvetlenebb kapcsolatban áll az ember humánetológiai sajátosságaival.

tárgyaltuk,⁵⁸ így e helyen – Somló Bódoggal egyetértve – csak azt jegyezzük meg, hogy a fejlettebb és a kezdetlegesebb államalakulatok között *nem állapítható meg pontos határvonal*.⁵⁹ Annak ellenére igaz lehet ez, hogy magam gyanítani vélek egy olyan speciális „szervezetszociológiai helyzetet”, amely – mint majd alább látjuk – megteremti annak a lehetőségét, hogy a szabályok egy része mintegy „kicsapódjék” az egyéb társadalmi normák közegéből. Somló egyébként az államot a társadalom azon különleges fajtájának tekinti, amely egy *jogalkotó hatalom* szabályainak követéséből áll elő.

Csakhogy – mint láttuk – (1) az ember különlegesen *szociábilis*, társadalom kialakításra igencsak hajlamos faj; (2) az emberi közösségekben rendkívül hamar kialakulnak a *dominanciahierarchia* viszonyai; (3) az ember *szabálykövető* készséggel és képességekkel rendelkezik.

Ha a jogalkotó hatalom fogalmát zárójelbe tesszük, amelyet egyébként Somló sem fejtett ki teljes részletességgel, akkor – Somló igen árnyalt és mértéktartó állam-meghatározását figyelembe véve az tűnik igen valószínűnek, hogy az állam, *valamiféle* állam⁶⁰ jelenlétével, meglétével már a homo sapiens legkorábbi állapotában is számolnunk kell. Az állam léte szempontjából mellőzhetetlen kategória, a *társadalom* azonban semmiképp nem jöhetett volna létre a *csökkent agresszivitású, szociábilis* ember nélkül, aki egyúttal különleges érzékenységet tanúsított a *sajátcsoport-idegencsoport* distinkciója iránt. E distinkció az állam, az államok létrejötte szempontjából kiemelt jelentőségű. Különösen érdekes ebből a szempontból, hogy a saját *csoporton belüli* agresszió csökkenésével a *csoportok közötti* agresszió növekszik.⁶¹

A humánétológia és az evolúciós pszichológia sajnos gyakran épp oly kevésbé mutat komoly érdeklődést a *jungi lélektan* iránt, mint az ún. humántudományok (pl. szociológia és a jogtudomány) a humánétológiával és az evolúciós pszichológiával szemben.⁶² Pedig hát igen elgondolkodtatóak, s talán magyarázó erejűek Jung megállapításai a tudat és a tudattalan *kettéválásáról*, a *tudatos* személyiség domesztikálhatóságáról és a tudattalan megzaboláztatlanságáról.⁶³ Arról, hogy a *tudatos* szférában egyfajta „prométesuszi

⁵⁸ SZMODIS: A jog realitása, 100-115.

⁵⁹ SOMLÓ Bódog: Jogbölcsészet. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995., 70.

⁶⁰ Ezt az „államot” azonosíthatunk akár egy már viszonylag fejlett, funkciókat elkülönítő társadalmi alakulattal is. Somlóval egyetértve azonban hangsúlyozzuk, hogy a kérdés alapvetően terminológiai jellegű.

⁶¹ CSÁNYI: i. m. 70

⁶² Például Bereczkei kiváló monográfiája éppúgy nem említi Jung nevét, mint Csányié.

⁶³ JUNG, C. G.: Gondolatok az értelemről és a tébolyról. Kossuth Kiadó, Budapest, 2005., 36.

vétkesség” halmozódik fel, amelynek az árát mindig meg kell fizetni,⁶⁴ valamint arról is, hogy gyűlöletünk mindig arra összpontosul, ami *saját* rossz tulajdonságainkat *tudatosítja* bennünk.⁶⁵ Jung – az embert egy olyan, viszonylag hamar kifejezett entitásnak tartja, amely nem képes kivonni magát a keleti és a korai görög filozófiában (Hérakleitosz) is oly kitüntetetten kezelt *egyensúly elv* alól. E vélekedéssel tökéletes összhangban áll a humánetológia megfigyelése arról, hogy az emberi agresszió jelentős része domesztikálatlanul és kitérésre mindig mozgósítható, lappangó állapotba jutott, s amely könnyedén irányul az idegen csoport ellen, abban ismerve fel a rossz és előnytelen tulajdonságok teljességét, melytől nyilvánvalóan a sajátcsoport sem lehet mentes.

A belső agresszió csökkenésével a külső agresszió növekedése tehát valószínűleg nem csupán együtt járt, hanem utóbbi alighanem az előbbi *következménye* a lélektan törvényei szerint. Ez a kettős folyamat növeli a csoport *kohézióját*, másfelől a csoportok közötti *határok* erősödését. Természetesen az egymáshoz közeli, azonos nyelvű, hasonló kultúrájú csoportok között kialakulhat – Csányi szóhasználatával élve – bizonyos *egyezkedési viselkedés*,⁶⁶ ám azon csoportok között, amelyek ilyen közös pontokat felmutatni nem tudtak, az érzelmi és szimbolikus elhatárolódás törvényszerűen kialakul és növekszik.

Mindennek mélyebb oka az lehet, hogy a közös nyelv és közös kultúra növeli az együttműködés, a potenciális együttműködés és a bizalom szempontjából oly fontos *kiszámíthatóságot*. Megfigyelések és kísérletek igazolják, hogy az *átlagostól eltérő külső és magatartás* ösztönös *visszahúzó* vált ki az emberből. Egy kísérlet során azt is észlelték, hogy pl. egy *törött végtagú* embertől (természetesen imitátorról volt szó) kevésbé húzódnak félre az emberek, mint a *deformált arcútól*, ám még nagyobb távolságot tartottak azzal, aki *elmebetegséget* szimulált.⁶⁷ A félrehúzódnak mértéke egyenes arányban nőtt tehát azzal a rizikóval, amelyet az adott elváltozás a magatartás kiszámíthatóságát illetően hordozni látszott. A másik ember, másik csoport magatartásának kiszámíthatósága szempontjából oly fontos *nyelv* tehát távolról sem véletlenül vált a nemzetek és népek elsődleges szerveződési elemévé.

Ebből következően a csoporthűség a szabálykövetés és a dominanciahierarchia humánetológiai tényei mellett a nyelvi, kulturális

⁶⁴ JUNG, C. G: Gondolatok az apáról, az anyáról és a gyermekről. Kossuth Kiadó, Budapest, 2005., 84.

⁶⁵ JUNG, C. G: Gondolatok az értelemről, 43.

⁶⁶ CSÁNYI: i. m. 82.

⁶⁷ KLECK, R. E.–BUCK, P. L.–GOLLER, W. C.–LONDON, S. R.–PFEIFFER, J. R.–VUCKEVIC, D. P.: Effects of stigmatizing conditions on the use of personal space. Psychological Report 23 (1968), 111-118.

azonosság bizalmat megalapozó jellege is abba az irányba hat, hogy a *joghatóságok* alapvetően mint *nemzeti joghatóságok* alakuljanak ki.⁶⁸ E ténnyel alighanem igen szorosan összefügg a *nemzetközi jog hatékonyságának* a jogelméletben és a jogirodalomban is oly sokszor emlegetett *hiánya*, de legalábbis a nemzeti joghatóságokhoz képest igen *alacsony szintje*. Hogy az állam léte szempontjából lényeges *államterület* mi módon függ össze az ember territorális ösztöneivel, talán bővebb magyarázatot nem igényel.

Az állami erőszakszervezetek fokozatos kiépülése sem függetleníthető a rangsor, a dominanciahierarchia, a szabálykövetés tényeitől éppúgy, mint az ún. *explorációs agressziótól*, amely nem csupán az *alárendelt* felet jellemezheti, amikor apránként igyekszik kipuhatolni szabadsága határait.⁶⁹ A határok és lehetőségek ugyanilyen kikémlése jellemezheti a *hatalmon lévőket* is, amikor uralmukat kívánják megszilárdítani. Ekkor olyan szimbolikus intézkedések megtételére kerülhet sor, amelyeknek a hatalom napi gyakorlása szempontjából esetleg nem túl sok, ám az alávetettek tűrőképességének és elkötelezettségének kiderítése szempontjából annál több jelentősége van.⁷⁰

Az ember esetében a csoporton belüli agresszió csökkenésével az is együtt járt, hogy ennek az agresszióknak még a *formái* is tovább finomodtak. Megjelent a *normatív* (vagy morális) agresszió, amely leginkább *verbális* és sokszor *metakommunikatív*. Ennek a fajta agresszióknak a hatékonyságát az ember *csoportkötődése* biztosítja. Az a tulajdonságunk tehát, hogy csoportunkhoz erősen ragaszkodunk, így nehezen viseljük el annak rosszsallását.⁷¹ Ahhoz, hogy a jog és a jogtól elválaszthatatlan állam jelenségét helyesen értékeljük, be kell látnunk, hogy ezek léte – többek között – a csak az emberre jellemző normatív agresszió megjelenését is feltételezi.

Az ősi, 100-150 főre tett, közös területen élő csoportokban⁷² a *személyes ismeretségek* és kapcsolatok kiemelt fontosságúak. Ilyen körben a *normatív agresszió* által is oltalmazott közösségi szabályok viszonylag jól

⁶⁸ Igaz ez akkor is, ha a történelemben számos alkalommal kialakulnak többnemzetiségű birodalmak, amelyek azonban az esetek meghatározó hányadában egy bizonyos nemzet uralma alatt alakulnak ki (ld. római birodalom, iszlám birodalmak arab vagy török vezetéssel stb.)

⁶⁹ CSÁNYI: i. m. 136.

⁷⁰ Mindez összefüggésben lehet az önmagukban alapvetően értelmetlen – Csányi által említett – azon szabályok létével, amelyek az iskolában, a hadseregben, de másutt is előfordulnak, és amelyeknek rendeltetése csupán az, hogy a dominanciaviszonyokat folyamatosan nyilvánvalóvá tegyék.

⁷¹ CSÁNYI: i. m. 136.

⁷² CSÁNYI: i. m. 68.

érvényesülnek. Az ennél nagyobb közösségek, *törzsek* esetén válhatott talán szükségessé, hogy bizonyos előírások, *kultikus-rituális* alakot öltsenek magukra. A kulturális evolúciónak ezen a szintjén a moralitás már erősen összefonódhatott a vallással, ám vélhetően még aligha jelentek meg a tisztán profán *jogi* előírások. A közös *törzsi kultusz* ugyanis néprajzi ismereteink szerint még kellő hatékonysággal biztosítja azon szabályok viszonylag töretlen és általános érvényesülését, amelyek a fejlődés egy későbbi szakaszában, mint kifejezetten és a mai fogalmaink szerinti *jogi* előírások formáját veszik fel.⁷³ Azt gyanítjuk tehát, hogy valahol a *törzsek szövetségeinek*, vagy a *törzsszövetségek szövetségeinek*, tehát e viszonylag *heterogén* kulturális és vallási háttérű társadalmak szintjén jelenhettek meg azok az *absztrakt* – mai fogalmainkkal – már-már *jogiasnak* tekinthető szabályok, amelyek már viszonylagosan, ám távolról sem teljesen *elkülönülnek* a vallástól. A különféle társadalmi képzetek ugyanis – mint arra Eibl-Eibesfeld kutatásai rámutattak⁷⁴ – lényegében hitszerűen rögzülnek és működnek. Ezek hitszerű képzetek a kisebb csoportokban, a nemzetségi, esetleg még törzsi szinten is olyan mértékben hatékonyak, hogy nem válik szükségessé az elkülönült normarend és a formális, többé-kevésbé állandó jogszolgáltatás kiépülése. Mindez akkor válik, válhat mellőzhetetlenné, ha olyan csoportok kényszerülnek tartós együttműködésre, amelyeknek hitszerű képzetei eltérőek, s így az egyik csoport eszméi a másik csoport vonatkozásában már nem rendelkeznek kellő hatékonysággal. Ekkor – amint gyanítjuk – a csoportok szabályai közül néhány kiválik korábbi közegéből, s immár mint viszonylag elkülönült normarend jelenik meg. Természetesen e normarendnek is – hatékonysága érdekében – bizonyos transzcendens, hitszerű, szakrális jelleget célszerű öltenie. Ez a szakrális megalapozás azonban már inkább áll közel egyfajta kinyilatkoztatáshoz, mint egy korábban mindenki által szinte ösztönösen elfogadott, és eredetét tekintve homályba vesző hitszerű képzethez. Bizonyos – alapvetően morális és korábban a szokások útján érvényesülő – normák így indulhatnak el a joggá válás útján. Különösen érdekes ebből a szempontból a *római jog* története, amely azt mutatja, miként vált ki az *etruszk* eredetű és színezetű *formális, babonás vallásosságból* a *profán jog* éppen akkor, amikor az *italikus plebs* mind nagyobb teret és hatalmat hódított meg az alapvetően *etruszk kultúrájú patriciusok* vezette Rómában, és miközben

⁷³ A társadalomfejlődésnek ebben a stádiumában a közösség nyilvánosságának, e nyilvánosság nyomásgyakorló szerepének kitüntetett jelentősége van. Vö. MALINOWSKI B.: *Crime and Custom in Savage Society*. Routledge and Kegan. London. 1926.; POSPISIL L.: *Anthropology of Law. A Comparative Theory of Law*. Harper and Row. New York., 1971.

⁷⁴ EIBL-EIBESFELDT, I.: *Human Ethology*. Aldine de Gruyter, New York, 1989.

a patríciusok a plebeiusokat pontosan a vallási, kultikus, *papi tisztségektől* tartották távol legtovább. A kezdetben vallási formalizmus mögül *kicsúsztak* tehát a kultikus képzetek, ám ott maradt maga a *formalizmus*, amely – természetesen változó erősséggel – már mint *jogi formalizmus* fejtette ki hatását a következő több mint 2000 esztendőben, egészen a jogpozitivizmusig és a jog *önreferenciális rendszerként* való felfogásáig.⁷⁵ Nyilvánvaló, hogy az itálikus (latin, szabin, szabell, umber stb.) transzcendencia-képzetek egy sajátos *szinkretizmus* keretében ötvöződtek az etruszk vallási képzetekkel, kialakítva a különleges római vallásosságot, amely a kereszténységre nézve sem múlt el teljesen nyomtalanul.⁷⁶ Ám az eltérő kulturális és vallási hagyományú népek *együtműködésének* parancsa a mindennapi élet szempontjából oly fontos jogot talán a tisztán vallási hiedelmek teljes összebékülését be sem várva igyekezhetett kiérlelni.

És ugyanígy megfigyelhetjük, hogy a viszonylag *egységesebb hagyományú* kultúrákban, (legalábbis, ahol az eltérő entitások nem olyan kiegyenlítettten voltak jelen, mint pl. Rómában) a jog szerepe nem is kap kitüntetett figyelmet. Japánban, Kínában, Indiában – de még a széttagolt, ám alapvetően a Koráron nyugvó iszlám világban is – a jog nem merül fel olyan nagy hangsúllyal, mint a sumer-akkád Mezopotámiában (szemben pl. az egységesebb Egyiptommal) a pelaszg-hellén Görögországban, az etruszk-italikus Rómában, majd a nordikus törzsek és a mediterrán római maradványok ezer éves vetélkedését mutató Nyugaton.⁷⁷

⁷⁵ TEUBNER, Gunther: Standards und Direktiven in Generalklauseln. Athenäum. Frankfurt am M. 1970.; UŐ.: Autopoietic Law, de Gruyter, Berlin 1987.; UŐ.: Vajon hiperciklus-e a jog? In: A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Osiris, Budapest 1994.; LUHMANN, Niklas: A jog mint szociális rendszer. In: A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Osiris, Budapest, 1994., 56-65.; UŐ.: A jog szociológiai megfigyelése. In: A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Osiris, Budapest, 1994., 51-55.; UŐ.: Ausdifferenzierung des Recht. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorien. Suhrkamp. Frankfurt am Main, 1981.; UŐ.: Die soziologische Beobachtung des Rechts. Metzner. Frankfurt am Main, 1986.; UŐ.: Rechtssoziologie I-II. Rawohl, Reinbek bei Hamburg, 1972.

⁷⁶ A mise átváltoztatás részénél – amely egyúttal a szertartás központi eleme – az adott evangéliumi részt az előírások szerint a papnak olvasnia kell, ugyanis, ha egyetlen szót is vét a szent szövegben, a bor és a kenyér nem változik Krisztus vérévé és testévé. Mindez igencsak rokon a Disciplina Etrusca formai szigorával és a korai római jog merev formalizmusával, mely utóbbinál egy szó tévesztése is a joghatás elmaradására, illetve pervesztésre vezetett.

⁷⁷ Emlékezzünk csak, amikor az alapvetően nomadizáló, észak vagy éppen a steppék felől érkező népek az akkor már keresztény Mediterráneum közelébe értek, és új

A jognak itt többé-kevésbé *közvetítő szerepet* is be kell töltenie kultúrák és hagyományok között. Ebből következően a jognak szükségképp bizonyos *minimalista tendenciái* is vannak, szemben az erkölcs és a vallás^{er}kölc^s *maximalista tendenciáival*. Különösen érdekes ebből a szempontból, hogy a *diktatúrák* jogai általában erősen *maximalista* jelleget viselnek magukon. A mai fogalmaink szerinti jog bizonyos *kompromisszumok* (így kulturális kompromisszumok) útján jött létre. Egy diktatúra azonban természetéből fakadóan nem hajlik a kompromisszumokra és *saját* erkölcsi maximáit igyekszik érvényesíteni a jog közegében is.⁷⁸

Itt azonban már a *fejlett* állami formák világába értünk, amelyek – szemben a primitívnek nevezett állami alakulatokkal – gyakran sokkal inkább *felszámolják*, mintsem megteremtik a jogot. A *kezdetlegesnek* tekintett társadalmi közösségek azonban a világ minden táján, mindenféle kulturális különbségeik ellenére éppenséggel *létrehoztak* – noha sokszor vallási közegben – olyan struktúrákat, amelyek a jogélet és az államélet kezdeményeit jelenítették meg. A jelenségnek ez az *univerzalitása* – tehát nem kultúra-specifikus volta – önmagában is a jog és az állam *evolúciós*, humánetológiai gyökereket sejtető jellegére enged következtetni.

Az emberi *indoktrinálhatóság*, rábeszélhetőség egyúttal igencsak arra látszik mutatni, hogy a jog szerepe a legalább *duális kultúrákban* értékelődik fel. Ha ugyanis az adott társadalom és kultúra viszonylag homogén,⁷⁹ *monisztikus*,

kultuszokkal ismerkedtek meg, igencsak nagy lendületet vett a társadalmi szabályok formalizálódása, jogivá válása. A frank kapitulárék és Szent István törvényei alighanem egyaránt e folyamat eredményei.

⁷⁸ Figyelemreméltó Thurman Wesley Arnold álláspontja, amely arra figyelmeztet, hogy az *értékszkeptikus* nézőpont az, ami megóvhat a totalitárius törekvésektől. A dolog fonáksága azonban, hogy a következetes értékszkepticizmus is olyan egyoldalú, az *értékrelativizmust* *önértéknek* tekintő ideológiává válhat, amely éppúgy intoleráns a másfajta vélekedésekkel szemben, mint azok az eszmék, amelyekről meg kívánja védeni a társadalmat. Mindez azonban – mint már említettük – alighanem az ember konstrukciós készségének túlműködéséből adódik, valamint abból, hogy az értékszkepticizmus is olyan társadalmi eszme, amelynek hatékonyságát leginkább a *hítség*, tehát irracionális és kritika nélküli elfogadás biztosítja. Vö. ARNOLD, Thurman Wesley: *The Symbols of Government*. Yale University Press, New Haven, 1935.; UŐ.: *The Folklore of Capitalism*. Yale University Press, New Haven, 1937.

⁷⁹ Itt sem mulaszthatom el hangsúlyozni, hogy a duális és a monisztikus struktúrákat merőben közelítő, egymáshoz képesti viszonyukban értékelhető kategóriáknak látom, nem pedig olyanoknak, amelyek önmagukban, „abszolút” értelemben létező és leírható jelenségek. Egy kultúra monisztikus jellege tehát nem azt jelenti, hogy az adott kultúra teljesen homogén, csupán azt, hogy benne valamely értékkomplexum, valamely

tehát nincs benne egy olyan *belső entitás*, amely *kritikát* fogalmazhat meg egy, az adott kultúrában és társadalomban lévő *másik belső entitással* szemben, akkor a szabályok - akár morális, akár más társadalmi szabályok azok – a *rábeszélhetőség készségén keresztül* viszonylag könnyen *belsővé válnak*. Ennek megfelelően – mint jeleztük – Japánban hasonló megvetéssel szemlélik a jogot, mint Kínában, az iszlám világban pedig a vallásjog még ma is meghatározó.

Összegezve tehát a jog megjelenésére, voltaképpen a *jognak az egyéb társadalmi szabályok közegéből való kicsapódására*⁸⁰ vonatkozó megállapításainkat, nagyjából a következőket mondhatjuk. Az ember humánológiai sajátosságai lehetővé tették a viszonylag *nagyobb létszámú* emberi közösségek együttélését, amely azonban nem nélkülözhetette bizonyos *normák* létét. E normák alapvetően az ember *konstrukciós* készségéből és *szabálykövető* természetéből nyerték létüket. Hogy a korai közösségek, társadalmak *államnak* tekinthetők-e, és hogy e normák *jognak* minősülnek-e, alighanem a kategóriákat kedvelő nyugati jogfilozófia örök kérdése marad. Mindenesetre igencsak elgondolkodtató Ortega azon gondolata, amely egybecseng azzal a gyanúmmal, hogy a *jog* az egyéb társadalmi – így vallási – normák közegéből *akkor csapódik ki*, amikor *eltérő kulturális entitások* kényszerülnek *tartós együttműködésre*. Mint írja: „Még egyszer elismétlem: az államnak nevezett valóság nem vérségi alapon összetartozó emberek természetes együttélése. Az állam akkor keletkezik, amikor születésüktől fogva eltérő csoportokat *kényszerítenek* (Ortega kiemelése) az együttélésre. Ez a kényszer nem pusztán erőszak, hanem egy ösztönzően ható terv, egyfajta közös feladat, amelyet különböző szétszórt csoportok elé tárnak.”⁸¹

Világos – legalábbis akkor, ha elfogadjuk az állam és a jog kategóriáinak szét nem választhatóságáról szóló tételt –, hogy a különböző vérségi eredetű, és így alapvetően eltérő kulturális hagyományú csoportok tartós

kulturális entitás hegemón helyzetben van. Olyan módon, hogy nem áll vele szemben egy másik, hozzá hasonló társadalmi súlyú kulturális entitás, amely így egyfajta tükröt tartana számára, s amely érdemben meg is kérdőjelezhetné értékeit, hiedelmeit. Egy kultúra duális struktúrája ennek megfelelően számomra azt jelenti, hogy az adott kultúra legalább két nagy olyan entitás szembenállását involválja, amely entitások viszonylag kiegyenlítően határozzák meg az adott kultúra egészét, és amely entitások között érdemi „párbeszéd” áll fenn. E szembenállás és párbeszéd a kultúrák szintjén vezethet el ahhoz a fejlődéshez, ami a személyiség szintjén a „nem én” tapasztalatából és annak konzekvenciájából táplálkozik.

⁸⁰ E jelenséget magam a *jogkicsapódás elvének* (*precipitation of law*) neveztem el.

⁸¹ J. ORTEGA Y GASSET: A tömegek lázadása, Pont Könyvkereskedés, Budapest, 1995., 160.

együtműködése nem csupán az *állam*, de egyúttal a *jog* megszületését is jelenti. Az együtműködésben azonban a *szövetségek szövetségeinek* létrehozására vonatkozó humánetológiai készségnek alapvető jelentősége van. Ortega – sokkal bővebben sajnos ki nem fejtett – felismerésének igen nagy az igazsága. Szinte intuitív módon és művészi érzékenységgel tapint rá egy olyan jelenségre, amelyet a humánetológia megállapításai voltaképp igazolni látszanak. A közös társadalmi szabályok *hítségűen*⁸² elfogadott tételei ugyanis – könnyen beláthatóan – *veszítenek hatékonyságukból*, amint *eltérő hagyományú* csoportok tartós együtműködésre kényszerülnek. Csoporton belül természetesen még jól működnek ezek a tételek, azonban a *csoportok között*, illetve az új, immár nagyobb, *közös csoport tagjai között* az eltérő hagyományokból és vallásokból eredő normák léte már komoly konfliktusokhoz vezethet. Szükségképp megindul tehát egy „*normakollízió*” és egy *normaszelekció*, és az *egyezkedő viselkedésből* is következően egy immár viszonylag – noha nem teljesen – racionális és *valamelyest profán* viszonyulás bizonyos normákhoz. Ez lehet az a történelmi és egyúttal „lélektani” pillanat, amikor egyes normák – többé-kevésbé *elszakadván eredeti kultikus közegüktől* – mint *jogi jellegű* tételezések kezdenek megjelenni. Ez természetesen távolról sem jelenti azt, hogy a normák e „kompromisszumos” csoportja ne igényelne egy sajátos, többé-kevésbé ugyancsak *hítségű, érzelmi-indulati* tartalmakkal átszőtt elfogadást. E normacsoport hatékonyságát ugyanis – az egyéb közösségi szabályokhoz hasonlóan – az elfogadásnak ez a módja biztosítja a leginkább. Csakhogy ez a hítségű elfogadás alapvetően már nem a korábbi kultikus hagyományokból (azok egyikéből vagy másikából) táplálkozik, gyakran sokkal inkább egy *viszonylag profanizált, szinkretikus eszmében*, illetve a *csoporthűség* szekulárisabb színezetű tényeiben gyökerezik.

Már Ortégát megelőzően igen hasonló megállapításokat tett a jogszociológiát megalapító Ludwig Gumplowicz,⁸³ később pedig a római jog kialakulása tekintetében Zlinszky János.⁸⁴ Gumplowicz a hangsúlyt a jog létrejötte vonatkozásában a gazdasági és hatalmi előnyök biztosítására helyezte, amikor a jog és az állam kialakulásának általános törvényszerűségét abban látta, hogy valamely hódító etnikum maga alá vet egy másik etnikumot, miközben uralma biztosítására jogi jellegű rendszabályokat bocsát ki. Gumplowicz azonban nem számolt kellően az állam kialakulásának azon keletibb útjával, amelynek során a jog szerepe azért nem értékelődik fel különösebben, mert

⁸² Vö. EIBL-EIBESFELDT: i. m.

⁸³ GUMFLOWICZ, L.: Der Rassenfampf. Sociologische Untersuchungen. Verlag der Wagner'sche Univ. Buchhandlung, Innsbruck, 1909. különösen 218.

⁸⁴ ZLINSZKY J.: Állam és jog az ősi Rómában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996., 84.

hódító és meghódított között nincs éles (és csupán adminisztratív eszközökkel áthidalható) kulturális különbség. Kevés figyelmet szentelt egyúttal mind a morális tényezőkre, mind pedig az ellentétes etnikumok szükségképpen együttműködésére. Zlinszky a római jog kialakulása vonatkozásában azt hangsúlyozza, hogy az ősi Róma lakossága igencsak heterogén eredetű, szokású és erkölcsű népekből verődött össze. Miközben Zlinszky arra keresi a választ, hogy mi lehetett az oka annak, hogy Rómában a társadalomfejlődés igen korai szakaszában jelentkezett a jog jelensége, arra mutat rá, hogy a jog létrejöttét és felértékelődését a közös szokások hiánya, az e hiány pótlására vonatkozó társadalmi szükségszerűség követelhetné ki. Zlinszky azonban nem számol azzal, hogy a pusztán sokféleségből aligha alakult volna ki egy általánosan elfogadott uralkodó eszme, ha nem lett volna valami, ami súlyt és fenntartás nélküli tiszteletet kölcsönöz mindannak, amit később jognak nevezünk. Ez a valami pedig, ami a Kr. e. VIII. század Itáliájában, különösen pedig a Tiberis vidékén feltétlenül adott volt, nem más, mint az etruszk kultúra és vallás, teli fatalista balsejtelmekkel, és az ezzel szorosán összefüggő formalitásával.⁸⁵

Humánológiai mozzanatokon is nyugvó feltételezésünket a *jogkicsapódás* elvéről igencsak alátámasztani látszik az a tény, hogy az egyes társadalmak és kultúrák minél inkább *monisztikusak*, annál inkább értékelik le a jog szerepét, azonban minél inkább heterogénebbek, annál inkább értékelik fel azt. Egészen akár addig, hogy a gyakran a népek olvasztótégelyeként (melting pot) emlegetett Amerikai Egyesült Államok vonatkozásában Paul F. Campos, a Colorado Egyetem professzora nagyszerű könyvében már egyenesen *jogmániáról*, az amerikai jog e sajátos örületéről ír.⁸⁶ Különösen érdekes

⁸⁵ Zlinszky egyébként azon az alapon vetette el az etruszk kultúrának a római jogra gyakorolt hatását, hogy az etruszkok jogáról valójában semmit sem tudunk. A tagadó álláspontnak azonban mélyebben fekvő oka az a ki nem mondott – ám jogpozitivistá hagyományainkból egyenesen következő – feltételezés lehet, hogy a jogot a jogból kell magyaráznunk. Ha azonban belátjuk a jog, a hitszerű képzetek és a vallás mélyebb és igencsak alapvető összefüggéseit, akkor képessé válunk felismerni egy kultúra jogrendszere és egy ma már másik kultúrának felfogott entitás⁸⁵ vallásossága között a kapcsolatokat. Az emberre vonatkozó humánológiai ismereteink – ti. hogy a szabálykövetés homogén kulturális közegben igen következetesen érvényesül – valamint Zlinszky sejtése a jog szokáspótló funkciójáról egyúttal arra a belátásra is elvezetnek, hogy – egy esetleges összehasonlítás céljából – nem túl ígéretes dolog a Rómához képest homogénebb kultúrájú Etruriában olyan jellegű jogot keresnünk, mint amilyenné a jog a kulturálisan heterogén Rómában szükségképp vált.

⁸⁶ CAMPOS, Paul F.: *Jurismania: The Madness of American Law*. Oxford University Press, New York, 1998.

egyúttal, hogy a kínai jog tradicionálisan elsősorban a kormányzati jogra valamint a büntetőjogra összpontosított, a mi fogalmaink szerinti civiljogot pedig gyakorlatilag nem művelt.⁸⁷ A vagyoni természetű ügyekben ugyanis nagyobb hatékonyságot tulajdonított a vitatkozó felek belátásán alapuló *megegyezésnek*, mint egy esetleges bírói döntésnek. Ez azonban csak részben függ össze a hagyományos konfuciánus szellem azon elvével, hogy a konfliktusokat lehetőleg kerülni kell. Ugyanilyen fontos az is, hogy egyáltalán *lehetőség van* e konfuciánus elv érvényesülésére azért, hogy a vitatkozók többé-kevésbé *azonos kulturális és morális hagyományokkal* rendelkeznek. Alapvetően ez az, ami ennek az elvnek az érvényesülését lehetővé teszi, egyúttal szükségtelemé azt, hogy a jog mint hatalmi szó beavatkozzék. A jogkicsapódás elvét látszik igazolni egyúttal Christopher Columbus Langdell jogfilozófiája⁸⁸ is a XIX. század végén. Ő a jog formalitása és rendszeressége mellett a jog *autonómiájának* a fontosságát hangsúlyozta. Nézete szerint ugyanis, ha a jog moralizál, akkor az egy – mai kifejezéssel – multikulturális (és multimorális) társadalomban ahhoz vezet, hogy a bíróság adott esetben saját erkölcsi maximáit érvényesíti valamely más kulturális gyökerű, ám alapvetően azonos értékű és érvényű morális felfogással szemben. E felfogásból is világos, hogy a jognak – mint olyannak – a szerepe akkor értékelődik fel, ha eltérő kulturális hagyományú entitások kénytelenek együttműködő együttélésre egyazon társadalomban.

III. A humánetológiai tények jogelméleti következményei

A következőkben – természetesen a teljesség igénye nélkül – néhány jogelméleti irányzatot veszünk szemügyre abból a szempontból, hogy azok lényegi állításai milyen viszonyban állnak az ember azon tulajdonságaival és sajátosságaival, amelyeket a humánetológia az elmúlt évtizedekben megfigyelések és kísérletek útján feltárt. Erre vonatkozóan jogfilozófusokat megszegyenítő jogelméleti

⁸⁷ HULSEWÉ, A. F. P.: Ch'in and Han Law, In Twitchett, Denis–Loewe, Michael (eds): The Cambridge History of China. Vol. I. The Ch'in and Han Empires, 221 B.C – A.D. 220 Chapter 9. Cambridge, University Press; UÓ.: The Ch'in Documents Discovered in Hupei in 1975; 1978.; SALÁT G.: Büntetőjog az ókori Kínában, Balassi Kiadó, Budapest, 2003.

⁸⁸ Vö. LANGDELL, C. C.: Selection of Cases on the Law of Contracts. The Law Book Exchange LTD. Union, New Jersey 1999.; L. még UÓ.: A Selection of Cases on Sales of Personal Property. Little Brown, Boston 1872.; UÓ.: A Summary of Equity Pleading. F. B. Rothman. Littleton, Colorado, 1998.; UÓ.: Cases in Equity Pleading. Printed for the author. Cambridge, Mass. 1878.; UÓ.: A Brief Survey of Equity Jurisdiction. The Harvard law review association, Cambridge, 1908.

problémaérzékenységgel már az etológus Csányi Vilmos is bizonyos adalékokkal szolgált. A *társadalmi szerződés* elméletek azon hipotézisét bírálva, hogy az agresszív és brutális vademberek összefogásából, valamiféle szerződéséből indult volna ki a társadalom fejlődése és az állam kialakulása, megállapítja, hogy mindennek ellentmond az evolúciós biológia által kellően tisztázott azon körülmény, hogy az ember előde már az emberré válást megelőzően is nagyobb létszámú, összetartó és együttműködő csoportokban, közösségekben élt.⁸⁹ Kifejezetten Hobbes *Leviatánjának*⁹⁰ gondolatait kritizálva megállapítja, hogy a „társadalmi szerződés” nem azért jött létre, mert fajunk „fene módon racionális”,⁹¹ hanem éppen *ellenkezőleg*, azért mutatunk némi racionalitást, mert genetikai jellegzetességeink sajátos *szociabilitásra* készítetnek minket. Tehát nem a „társadalmi szerződés” volt az ok, az agresszivitás csökkenés pedig az okozat, hanem pontosan az ember agresszivitás csökkenése tett lehetővé mindenféle olyan egyezkedési viselkedést, amelyek vonatkozásában egyáltalán racionalitásról lehet beszélni.

Mindehhez azt tehetjük hozzá, hogy a társadalmi szerződés elméletek általában úgy vélik, hogy e szerződés alapvetően *mellérendelt felek* racionális, tehát *tudatos* aktusaként jön létre. Ezzel szemben az ember esetében igen hamar és szinte *önkéntelenül* kialakulnak a dominanciahierarchia alá-fölérendeltségi viszonyai, másfelől – mint láttuk – a *szabálykövetés* az ember *genetikai* tulajdonsága, nem pedig értelmi elhatározáson alapuló jellegzetessége. Mindehhez továbbá az a körülmény is figyelembe veendő, hogy az ember igen *könnyen* hajlandó követni az alapvetően *irracionális* szabályokat is.

Már Grotius is megkülönböztette a *természetjogot* és a *pozitív jogot*, miközben az előbbit bizonyos mértékig relativizálta is.⁹² Szerinte ugyanis a természetjog bizonyos része a *társadalmi viszonyoktól* függ.⁹³ Természetjoga egyúttal *racionalista* volt, hiszen számára a természetjog az arra vonatkozó ítélet, hogy valamely cselekedet az „*értelmes természettel*” megegyezik-e. Nála

⁸⁹ CSÁNYI: i. m. 31.

⁹⁰ HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Magyar Helikon, Budapest, 1970.

⁹¹ CSÁNYI: i. m. 101.

⁹² GROTIUS, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960.

⁹³ Vö. Aquinói Szent Tamás *Lex aeterna* (Isten bölcsességéből eredő jog), *Lex naturalis* (emberi értelemmel felfogott *Lex aeterna*), *Lex humana* (voltaképp a pozitív jog, amit az ember a *Lex naturalisra* kell, hogy alapozzon), valamint *Lex divina* (Istennek a *Szentírásban* kinyilatkoztatott törvénye) kategóriáival. Továbbá azzal a „jelen-séghármassággal”, amely 1. az ember *humánológiai* sajátosságaiból, 2. egy adott *kultúra* által kódolt erkölcsi ideálból, valamint 3. az utóbbival sajátos kapcsolatban álló *pozitív jog* rendszeréből áll.

az emberiség – kezdeti stádiumában – *független egyedekből* állt, majd megjelent a *tulajdon* és az azért folytatott *küzdelem*, amelyet azonban a *szereződés* útján kialakult *rend* és az *állam* létrejötte követett. Grotius tehát Hobbesszal ellentétben az értelmet, a szerződést a *civilizációt megelőző*, sőt azokat *teremtő* entitásnak gondolta el. Jelentős továbbá az ember *társulási ösztönéről* vallott nézete, amely voltaképpen megelőlegezte az ember *szociabilitásáról* szóló humánetológiai megállapításokat.

Locke – ahogy Grotius is – vitatja Hobbes azon nézetét, hogy az emberiség természetes állapota a „bellum omnium contra omnes”, és hogy „homo homini lupus est”.⁹⁴ Az államot azonban Locke is egyfajta *szereződésből* látja következni. Szerinte az emberiség hajnalán viszonylagos *béke* és *egyenlőség* honolt, és az *egyenlők szerződése* teremtette meg az államot, amelynek legfőbb célja az *emberi szabadság* biztosítása. Locke tehát Rousseau későbbi gondolataihoz⁹⁵ hasonlóan az emberi lét államot megelőző, természetes állapotát valamilyen *idillikus* helyzetnek fogja fel, ám az állam létrejöttében – szemben Rousseauval – új lehetőséget lát.

Locke kortársa, Pufendorf finomítja Hobbes sötét tónusú gondolatait, és tovább is lép Locke-on. Pufendorfnál nemhogy öldöklő harc nincs az emberek között, nem csupán egyenlők őseink, de – amint Grotiusnál – egyenesen társulási ösztönnel is rendelkeznek.⁹⁶ Hobbes nyomán azonban kiemelt figyelmet fordít az ember önfenntartással összefüggő, önző vonásaira is. Ebből következően nála is felmerül a *természetjog* képzete, amelynek lényegét az ember *önző* és *társulásra* hajlamos sajátosságainak *egyensúlyában* látja.⁹⁷ Felfogása, amely a másik *ember érdekeinek* (utilitás) figyelembevételére int, sok szempontból a későbbi utilitaristák gondolatait előlegezi. Pufendorf a természetjogot – noha isteni eredetűnek tekinti –, annak felfedésében mégsem a kinyilatkoztatást, hanem az *ész*t véli alapvető fontosságúnak. Pufendorf jelentősége a társadalmi szerződéselméletek vonatkozásában leginkább talán az – noha nála a társadalmi szerződés eszméje kortársaitól eltérően nem volt hangsúlyos elem –, hogy

⁹⁴ LOCKE, John: Two Treatises of Government. Cambridge University Press, Cambridge 1967., vö. UŐ.: Értekezés a polgári kormányzatról. Gondolat. Budapest 1986.

⁹⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques: Értekezés az emberek közötti egyenlőtlenség eredetéről és alapjairól. In: Értekezések és filozófiai levelek. Magyar Helikon, Budapest, 1978.

⁹⁶ PUFENDORF, Samuel: De iure naturae et gentium. Minerva.Frankfurt a. M. 1967.; UŐ.: On the Natural State of Men. Edwin Mellen Press, Lewiston, NY. 1991.

⁹⁷ Pufendorf ma is aktuális természetjoga tehát elkerüli az egyoldalúságnak azokat a veszélyeit, amelyekbe – mint korábban jeleztük – egyaránt beleesik mind a szocialista-kommunista mind pedig a liberális-kapitalista társadalomideológia.

Grotius gondolatait továbbfejtvé nyomatékosan hívta fel a figyelmet arra, hogy az önzéstől sem mentes ember még természetes állapotában is *készséget* mutat közösségek szervezésére.

Igy aztán Rousseau a társadalmi szerződést olyanként fogja fel, ami *hallgatólagosan* jött létre az emberek között.⁹⁸ Ő már távolodni látszik a racionalizmus eszméitől, és a romantika nagy századának előlegezéseként különös jelentőséget tulajdonít az érzelmeknek és a szívnek.

Valamennyi társadalmi szerződés elmélet – és ez alól teljesen még Grotiusé sem kivétel – abból a feltételezésből indul ki, hogy az akár formális, akár pedig hallgatólagos szerződést *individuumok* hozzák létre, noha a humánológia megállapításai szerint a társadalmak megszerveződése alapvetően *ösztönök* és *hajlamok* mentén történik. A hajlamok és az ösztönök azonban elsődlegesen a fajt jellemzik és csupán másodlagosan az individuumot.

A *parancselméletek* a jogot többnyire olyan hatalom parancsaként értelmezik, amely szokásszerűen nem engedelmeskedik más hasonló személynek.⁹⁹ Ezek az elméletek a jog fogalma és természete tekintetében a *hatalom* és az *engedelmeskedés* kategóriáinak ugyan nagy jelentőséget tulajdonítottak, azonban meglehetősen homályban tartották mind a *hatalom eredetét* és *természetét*, mind pedig az *engedelmeskedés okát*. A parancselméletek így óhatatlanul azt sugallták, hogy a jog merőben *hatalmi* jelenség, és hogy a parancsot leginkább a hatalom által kilátásba helyezett és fizikailag is megvalósítható *szankció* emeli joggá. E felfogásnak azonban igencsak ellentmond az ember *ösztönös utáncási* és *szabálykövetési készsége*, valamint az a körülmény, hogy az embernek még azokban a helyzetekben is igen *alacsony szintű a parancsmegtagadási készsége*, amelyekben pedig a parancsmegtagadás esetére semminemű hátrányos következmény nem fenyeget.¹⁰⁰ A hatalom természetének és eredetének tisztázásakor nem tekinthetünk tehát el az *engedelmeskedők tulajdonságaitól* és *készítetéseitől*. Az ösztönös szabálykövetési készség és az altruizmus és a szubmisszió igen kérdésessé teszi, hogy a lefektetett szabálynak való engedelmesség csupán akkor következik be, ha azt kifejezetten *hatalmi parancs* formájában adták ki.

A humánológiai aspektus az ún. *elismerési elméleteket* is továbbfinomítja a *természetes rangsor* jelenségével, egyúttal megvilágítja az *elismerés* evolúciós, *nem tudatos* természetét.

⁹⁸ ROUSSSEAU, J. J.: i. m.

⁹⁹ AUSTIN, John: Lectures on Jurisprudence. Thoemmes Press, Britsol, England, 1966.

¹⁰⁰ Ld. a Milgram-féle kísérletet (MILGRAM: i. m.).

A humánetológia számos megállapítása jelentős következményekkel jár a *jogpozitivizmusra* nézve is. A jogpozitivizmus a jog önreferencialitását vallja, noha az ember által alkotott jogokért csak maga az ember állhat jót. A jog ugyan hivatkozhat másik jogszabályra, ám – közvetlenül vagy közvetve – mindig emberekre vonatkozik. E vonatkozás nélkülözhetlenné teszi, hogy az ember e vonatkozást, az adott jogszabály rendelkezéseit *megegyesítse*. E megerősítés természetesen nem közvetlenül, jogszabályonként és címzettenként történik, hanem *társadalmi mérethez* és a *jogrend egészére* vonatkozóan.¹⁰¹ A jogpozitivizmus a jogot elvileg tetszőleges tartalmúnak véli, figyelmen kívül hagyva a *jogfunkció* lényegét. Ám a diszfunkcionális jog hosszútávon nem maradhatna érvényes jog. Természetesen egy jogrendszeren belül előfordulhatnak értelmetlen, embertelen rendelkezések, ám hogy egy jogrendszer állhatna *kizárólag ilyenekből*, már meglehetősen kétséges. A „rossz” szabályok nyilván nem lesznek érvénytelenek pusztán e minőségüknél fogva. Hittelüket a „jó” szabályok többsége biztosítja. Ezek viszik a vállukon a „rossz” szabályok érvényességének terhét. Kétséges tehát Radbruchnak a II. világháborút követő azon szép elgondolása, hogy a bizonyos abszolút vagy erkölcsi posztulátumoknak meg nem felelő normák jogosságát, érvényét kétségbe lehet vonni. Ellentmond ennek az emberi *szabálykövetés*, és az *indoktrinálhatóság* tulajdonsága. Másfelől azonban az ember *konstrukciós készsége*, bizonyos *racionális*, illetve *szociális* tulajdonságai azt is igen kérdésessé teszik, hogy egy egész jogrendszer állhat kizárólag „rossz” jogszabályokból. Mivel az emberi társadalmak alapvetően *öröklött* és a *fajban adott* tulajdonságok alapján szerveződnek, így erősen kérdéses, hogy a genetikusan kódolt társadalomszerveződési mintázatok ellenében egy jogrend létrejöhet, illetve tartósan fennmaradhat. Erre mutat nem csupán a kommunizmus, de a spanyol és portugál jobboldali tekintélyuralmi rendszerek bukása éppúgy, mint a vadkapitalizmus bizonyos mértékű megszűlése.

Ha azonban a pozitív jog jogiságát, érvényét *nem* kizárólag egy *meghatározott eljárási rendben való megalkotottsága* biztosítja, hanem létrejöttére és fennmaradására ilyen jelentős befolyást gyakorol az *emberi természet*, nem ábránd-e arról beszélni, hogy a jogért kizárólag a jog áll helyt. Hogy az egyes jogintézmények – mint láttuk – erős és alapvető humánetológiai gyökerekkel és előképekkel rendelkeznek, már önmagában ellent mond annak, hogy egy jogrend tartalma merőben tetszőleges lehet.

A humánetológiai megközelítés egyúttal pontosítja a *jogszociológiát* is. Ez az irányzat gyakorta a jog *hatalmi jellegét* vizsgálja, illetve a jogot mint

¹⁰¹ Ld. SZMODIS „jogképzet”-koncepcióját (SZMODIS: A jog realitása).

hatalmi és *interperszonális* jelenséget kutatja, noha az *elfogadásról*, annak mélyen fekvő *szubjektív okairól* sokszor alig szól. Módszere többnyire *érdekkutató*, ám épp ezért kevésbé számol az *altruizmus* jelenségével. A jogszociológia leíró módszere tehát igen gyakran adós marad a jog működésének azon oksági kapcsolataival, amelyek az ember humánétológiai sajátosságait figyelembe véve pedig megadhatók volnának.

A jog *pszichologikus megközelítése* (skandináv és amerikai jogi realizmus) leginkább a jogászai gondolkodásra és a bírói szerepre összpontosít, de viszonylag keveset mond a jog *címzettjeinek*, a „jogalanyok”-nak a mozgatóiról és motivációiról. Nem veszi továbbá tekintetbe, hogy néhány alapvető jogintézmény nem pusztán a szabályozás tárgya és eredménye, hanem azok egyúttal természeti jelenségeken alapuló tények.¹⁰²

A *kulturális megközelítés*, az összehasonlító jogi kultúrák irányzata, noha egy viszonylag tágabb körű szellemi jelenség, nevezetesen a kultúra kontextusában szemléli a jogot és fedi fel viszonylagos *esetlegességét*, ám feltétlenül igényel egy olyan kiegészítő megközelítést is, amely az egyes jogrendszerek *nem esetleges*, hanem *szükségképpen közös* vonásait is képes feltárni. Ebben pedig a jog humánétológiai megközelítése igencsak nagy segítséget nyújthat. A jog ugyan kulturális jelenség, ám a *kultúra evolúciós jelenség*, mégpedig számos etológiai-humánétológiai mozzanattal. Így tehát aligha kerülhető meg a jog humánétológiai alapjainak vizsgálata.

Az emberi gondolkodás rendelkezik bizonyos *a priori* tartalmakkal.¹⁰³ Ezek az *a priori* tartalmak – de legalábbis ezek közül számos – meghatározza a jog jelenségét és a jogi gondolkodást is. Ebből következően ezek a jog vizsgálata szempontjából igencsak fontosak. Ezeket az *a priori tartalmakat* azonban kevésbé célszerű *találomra*, vagy *ideologikus* alapon megjelölni. Kiválasztásuk alapvetően az etológia, a humánétológia feladata, noha *következményeik* levonását az egyes szaktudományoknak kell elvégezniük.

A természetjog nagy érdeme, hogy a jog *természetes előzményeit* egyáltalán feltételezte és azokat feltárni igyekszik ma is. Hátránya azonban,

¹⁰² Hägerström, Axel: Der römische Obligationsbegriff im Lichte der allgemeinen römischen Rechtsanschauung I-II. Almqvist & Wiskell, Uppsala 1927. 1941; Uő.: Die Philosophie der Gegenwart in Selbstdarstellungen. Felix Meiner. Leipzig 1929; OLIVECRONA, Karl: Law as Fact. Oxford University Press, London 1939.; ROSS, Alf: On Law and Justice. University of California Press, Los Angeles, 1958.

¹⁰³ Vö. BERCZKEI: i. m. 27. Vö. A tabula rasa vs. a priori tudattartalmak körüli filozófiai vitákkal. Ld. LOCKE: Értekezés az emberi értelemről I-II. Akadémiai Kiadó, Budapest 1979.; KANT, Immanuel: A tiszta ész kritikája. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981.

hogy gyakorta *ideologikus*, vagy épp *misztikus* tendenciáknak enged. Elveti, vagy éppen fel sem veti az evolúciós gondolatot, sokszor abból az axiomatikus premisszából kiindulva, hogy „az ember más” mint a természet. Igen gyakran egy meghatározott történelmi, társadalmi, kulturális szituációban kialakult kategória- és eszmerendszer alapján tulajdonít *elidegeníthetetlen jogokat* az embernek, és ezeket a jogokat a *természetbe vetíti* ahelyett, hogy a *természet valós jelenségeiből* (pl. a humánetológiai tényekből) *vezetné le* e jogokat.¹⁰⁴

A jog humánetológiai megközelítése egy olyan – Prugberger Tamás kifejezésével élve – *demisztifikált természetjognak* vetheti meg tehát az alapjait, amelynek a hazai irodalomban is léteznek hagyományai. *Somló Bódog* igen árnyalt, nem tisztán jogpozitivistá megfogalmazásaiban éppúgy tetten érhetjük e bűvópatakként meghúzódó hagyományt, mint *Peschka Vilmos* mérsékelt normatívizmusában. A jog humánetológiai megközelítése tehát a természetjog *valós megújulását* hozhatja el, amennyiben e jogelméleti irányzat képes megszabadulni ideologikus ballasztjaitól.¹⁰⁵

Lehetséges természetesen, hogy az etológiai szempont – hasonlóan az amerikai és a skandináv jogi realizmushoz¹⁰⁶ – *elmosni* látszik az éles határokat a *jog* és az *erkölcs* között, azonban igencsak valószínű, hogy ezek a határok *nem is olyan élesek*, mint azt nyugati jogszemléletünk számunkra sugallni igyekszik. A történelem folyamán a legtöbb – zömmel vallási alapú vagy eredetű – jogban nem is létezett ez az éles határ, és ezt látszanak igazolni a *lex mercatoria* megalkotására irányuló modern törekvések is.

Célszerű egyúttal szembenéznünk azon – igencsak valószínű – tényekkel, hogy (1) a jog funkciója a *társadalmi rend* fenntartása, nem pedig maga az igazságosság, bár,

¹⁰⁴ Vö. ROSS, A.: *On Law and Justice*: i. m. 259.; WESEL, U.: *Juristische Weltkunde*. Suhrkamp. Frankfurt am M., 1984., 72-73.

¹⁰⁵ Itt természetesen távolról sem arról van szó, hogy a tudomány operatív művelése szempontjából meglehetősen irreleváns hitbéli vagy egyéb meggyőződések legyenek teljesen negligálva, hanem legalábbis arról, hogy mindig legyen nyilvánvaló az a határ, amelyet valaki értelmileg nem igazolható okokból nem kíván átlépni a kutatás során.

¹⁰⁶ Az amerikai jogi realizmus inkább indirekt módon, a bírói döntés nem tudatos determinánsainak hangsúlyozásával oldotta fel a jog autonómiájáról vallott korábbi tételeket, míg a skandináv realizmus kifejezetten is kétségbe vonta, hogy a jog és az egyéb társadalmi szabályzók között lényegi különbség volna. Utóbbi irányzat a jogfilozófia legtöbb, általa terméketlennek ítélt problémáját éppen erre a megalapozatlannak és szükségtelennek tekintett distinkcióra vezette vissza.

(2) ha a jog bizonyos szabályainak erkölcstelensége¹⁰⁷ által az *igazságossággal szembehelyezkedik*, maga a jogrend óhatatlanul *erodálódni* kezd,¹⁰⁸ még akkor is, ha az erkölcstelen szabály és az egész jogrend pozitív értelemben létező, érvényes is marad, (3) annak ellenére, hogy a jog funkciója a társadalmi rend fenntartása, maga a társadalom és a társadalmi rend *jog nélkül*, a *jog előtt* is kialakult és létezett már.¹⁰⁹

E körülmények kellő óvatosságra kell, hogy intsenek a jog hatalmát és erejét illetően. Amiként az ösztöneit és belső késztetéseit elnyomó, túlzottan céltudatos és racionális embert óhatatlanul érik utol a neurózisok és a lelki zavarok, éppígy zavarokhoz és kiszámíthatatlan kimenetelű feszültségekhez vezet, ha egy olyan jogrend túlhatalma alakul ki, amely a társadalom természetes szerveződésének elveivel ellenkezik.

A gyakorló jogászt általában kielégítheti annak tudása, hogy mi a pozitív jog, s hogy azt nagyjából miként ismerheti fel. A jogfilozófusnak azonban

¹⁰⁷ Itt most az egyszerűség kedvéért használjuk az „erkölcstelen” kifejezést az etika tudománya által használt, kétségtelenül pontosabb, de nehezkesebb „etikailag helytelen” vagy „erkölcsi szempontból rossz” kifejezések helyett.

¹⁰⁸ Annyiban tehát igaza van Hartnak, és a pozitivistáknak is, hogy egy vagy több szabály erkölcstelensége nem hat ki *közvetlenül* magának a szabálynak az érvényességére. Az azonban már más kérdés, hogy – és ezt sem Hart sem a jogpozitivismus nem veszi kellőképpen számításba – ennek az eseti „immoralitásnak” a *jogrendszer egészére* vonatkozó következményei lehetnek. Ez a következmény pedig a jogrendszer erodálódása, ami már magára az erkölcstelen szabályra illetve annak érvényességére is kihatással lehet. Hart szerint erkölcsileg teljesen elfogadhatatlan rendelkezések is lehetnek érvényes jogszabályok vagy jogi elvek (HART, H. L. A.: A jog fogalma, Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 309.). Ennek kapcsán hangsúlyosan merült fel az a kérdés, hogy vajon melyik erkölcs az, amely itt figyelembe jön. Vajon az ún. konvencionális erkölcs-e, amelyet a társadalom tagjai általánosan elfogadnak, vagy az ún. kritikai erkölcs-e, amelyet bizonyos elit körök sajátos morálfilozófiai szempontok alapján erkölcsnek tekintenek. A harti szövegek alapján elég világos, hogy Hart az előbbit értette az „erkölcs” alatt. Álláspontom szerint a jogrend létét is csupán az kezdheti ki, ha egyes szabályok az ún. konvencionális erkölccsel, voltaképp egyfajta *erkölcsi minimummal* veszítik el kapcsolatukat. (Ez a minimum viszonylag jól körülírható az ember humánológiai sajátosságai alapján.) Mindez – nevezetesen, hogy csupán a konvencionális erkölcs, az erkölcsi minimum elveibe való ütközés erodálja a jogrendszert – összefügg azzal a már említett körülménnyel, hogy a jogot *kompromisszumos* társadalmi szabályozó voltából adódóan eleve egyfajta *minimalista tendencia* jellemzi.

¹⁰⁹ ELLICKSON, Robert: Order without Law. Harvard University Press. Cambridge, Mass., 1991.

célszerű aziránt is érdeklődni, hogy a *tartós és hatékonyan* működő jogrendnek mik az *ember természetében rejlő* előfeltételei és korlátai. Nem árt egyúttal szem előtt tartani azt is, hogy amiként az ember *bizonyos* humánetológiai vonásai, a szabálykövetés és az indoktrinálhatóság éppenséggel *lehetővé teszik* az emberellenes jogrendszerek kiépítését és érvényes létét, ugyanúgy az ember *más* humánetológiai tulajdonságai, mint a szociabilitásban rejlő részvét, a tulajdon iránti vágy, a szabálykövetéssel igencsak összefüggő szabálykereső hajlam, a gondolkodás előfeltételét jelentő konstrukciós készség e jogrendszerek *erodálásának* irányába kezdenek munkálni.

Az *igazságtalan* jog kritikája az elmúlt századokban leginkább az *erkölcsi* szempont középpontba helyezésével valósult meg. Végláthatatlan irodalma alakult így ki a jog és az erkölcs kapcsolatát vizsgáló kutatásoknak. A jog vizsgálata során igencsak időszerűnek és ígéretesnek tűnik tehát a jog és az erkölcs *közös eredetét* adó jelenségvilágot, az ember *humánetológiai sajátosságait* is figyelembe vennünk.

Jenő Szmodis

**On human ethological aspects of several
legal institutions and jurisprudential streams**

Summary

The study beforehand sketches the main elements of human behavior complex. After this it points out among others clues of the idea of property in gorillas, the genetic character of the legal institution of succession and connections between the land register with the human constructional skill and territorial instinct. Certain mutual activities of apes involve ideas related to mutuality, which are conditions of the existence of the contract. According to study and on the basis of human ethological knowledge marriage and family are not only cultural and legal phenomena. Although actual emergence of monogamy and polygamy is influenced by natural and social facts, this duality (dual tendency) is a feature of all mankind. The study delineates the “precipitation” of law from the other social rules. According to study the condition of “precipitation of law” is the simultaneous existence of two cultural entities, which do not ensure efficiently the observance of their own rules by customs in the medium of other. On the basis on human behavior complex the study criticizes among others command theories, recognition theories, legal positivism and natural law, which arbitrarily select from the human ethological facts.

A JOGI NYELV NYELVÉSZETI MEGKÖZELÍTÉSE

VINNAI EDINA*

Ebben a tanulmányban arra vállalkozom, hogy bemutassam azt a nyelvészeti háttérrel, ami a jog és a nyelv kapcsolatát vizsgáló nemzetközi kutatások alapját jelentette. A jog és a nyelv kapcsolatának vizsgálata meglehetősen régen és egymástól távol eső területeken kezdődött a két diszciplína önálló kutatásával, melyek aztán idővel találkoztak, és együtt járultak hozzá ahhoz, hogy manapság a „jog és nyelv” („law and language”) kutatásokról, mint önálló tudományterületről beszélhetünk. A nyelvészet és a jogtudomány/jogelmélet mellett a filozófia a harmadik olyan tudomány, mely mindkét terület fejlődéséhez jelentősen hozzájárult, és a nyelvfilozófia valamint a jogfilozófia keretein belül újfajta megközelítést hozott a jog és a nyelv kapcsolatának vizsgálatában. Ebben az írásban azonban elsősorban nem jogelméleti, jogfilozófiai kérdésként közelíték a jog és a nyelv kapcsolatához, hanem a nyelvészet felől. A felsorolt területek mindegyike könyvtárnyi irodalommal rendelkezik, így lehetetlenség is lenne valamennyit teljes alaposággal bemutatni.

A következőkben tehát először elhatárolom egymástól a jog és a nyelv vizsgálatára irányuló különböző tudományterületeket, és felvázolom ezek kialakulásának történetét, bemutatva az adott irányzat legjelesebb képviselőit.¹ Itt röviden, csupán utalásszerűen ismertetem a nyelvfilozófia legmeghatározóbb elméleteit. Ezt követően részletesen ismertetem a nyelvészet fejlődését, és a nyelv illetve a beszéd különböző szintjeit vizsgáló irányzatokat, külön kitérve azokra a területekre, melyek a jog és a jogi nyelv szempontjából jelentősek. Ugyanakkor már most utalok arra, hogy a nyelvészet fejlődésének és a különböző irányzatoknak a bemutatása – nem nyelvészkiént – nem egyszerű feladat. A szakirodalomban többféle elhatárolás, osztályozás, jellemzés található az egyes területek ismertetésénél, melyek részletes bemutatására és tisztázására természetesen nem vállalkozhatom, csupán a legalapvetőbb irányokat jelzem.

* DR. VINNAI EDINA
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK, Jogelméleti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ A nyelvészeti, nyelvfilozófiai, jogelméleti és jogfilozófiai vizsgálódások elhatárolásakor és ismertetésekor Szabó Miklós következő összefoglaló írására támaszkodtam: Szabó M.: Szó szerint... A jog és nyelv interferenciájáról. In: Szabó M.–Varga Cs. (szerk.): *Jog és nyelv*. Budapest, 2000., 1-55. o.

I. A jog és a nyelv vizsgálatának lehetséges aspektusai

Elsőre nem is gondolnánk, hogy a jog és a nyelv milyen sok szempontból mutat egymással hasonlóságot, és milyen mély kapcsolat szövődött köztük az elmúlt évszázadok során. A jogászok általában úgy tekintettek (és sokan még ma is úgy tekintenek) a nyelvre, hogy azt a különböző jogi céljaik elérésének eszközeként használják: a nyelv egy olyan eszköz, amin keresztül gondolataikat kifejezhetik, de a nyelv egyébként semmilyen hatást nem gyakorol magára a gondolatra és annak megfogalmazójára, az emberre. Ez a felfogás sokáig a nyelvészekre is jellemző volt, majd amikor megkezdődött valamiféle érdeklődés a jog felé, akkor az sokáig kimerült a jogi nyelv mint szaknyelv vizsgálatában, és a köznapi nyelvtől való idegensége kritizálásában.

A szemléletmód radikális megváltozása Wittgenstein nevéhez köthető, és időben az 1930-as évek elejére tehető, amikor is a nyelvtudomány, a nyelvfilozófia és a jogtudomány egyaránt új nézőpontból kezdte vizsgálni a nyelvet, valamint a nyelv és a jog kapcsolatát. Ez az új nézőpont alapvetően egy filozófiai megközelítést jelentett, és úgy szólt, hogy a nyelv egyáltalán nem egy semleges közvetítő eszköz köztünk és a külvilág között, hanem a társadalomban való létünk egyik legfőbb módja. A jogtudományban, jogelméletben ez a szemléletváltás nem csupán a nyelvfilozófiai és nyelvtudományi megállapítások átvételét jelentette, hanem a nyelvhasználattal kapcsolatos jogtudományi hagyomány, a retorika, a topika és a hermeneutika felelevenítését is. Az azóta eltelt évtizedekben a jog és a nyelv vizsgálata számos ponton kapcsolódott össze, és mára elmondhatjuk, hogy a „jog és nyelv” egy önálló kutatási területté vált, melyre az összes eddig felsorolt tudományág (a nyelvészet, a nyelvfilozófia, a jogtudomány/jogelmélet, a jogfilozófia, és még számos más tudományterület) hatást gyakorolt.

Az eddigi kutatások, vizsgálatok eredményeként a jog és a nyelv közötti hasonlóságokat a következőkben foglalhatjuk össze. Mind a jog, mind a nyelv egy komplex jelenség abban az értelemben, hogy véges számú összetevők (betűk és hangok, valamint a törvényi tényállások) kombinációjából végtelen számú kimeneti változat (mondatok, illetve történeti/ítéleti tényállások milliói) realizálódhatnak. Másrészt mindkettő egy ún. sztochasztikus rendszer, amelyeken belül és amelyekre vonatkozóan csupán valószínűségi és szituacionális kijelentések tehetőek. Ez azt jelenti, hogy sem a nyelvben, sem a jogban nem lehet olyan kijelentéseket megfogalmazni, melyek mindig, minden körülmények között megállják a helyüket. Hiába tűnik a köznapi használat számára úgy, hogy a nyelv és a jog területén megfogalmazott állítások nyilvánvalóak és egyértelműek, valójában egyik sem rendelkezik olyan fajta helyességgel, mint egy matematikai vagy fizikai törvényszerűség. A nyelvi

kifejezések és a jogi állítások egyaránt csak az adott beszédhelyzetben vagy egy konkrét esetre vonatkoztatva minősíthetők igaznak vagy helyesnek.

Ezen sajátosságaiknak köszönhetően a nyelvre és a jogra vonatkozó elméletek kezdetben alapvetően kétféleképpen közelítettek a két jelenséghez. Az egyik lehetőség az, amikor ezt a bizonytalanságot, esetlegességet megpróbálják kiküszöbölni, és egy olyan grammatikai, logikai rendszernek tekintik a nyelvet, illetve a jogot, melyet az egzakt természettudományokhoz hasonló módszerekkel lehet vizsgálni és elemezni. Ez a felfogás vezetett a nyelvtudományban a *strukturalista nyelvészet*, a jogtudományban pedig a *pozitivistá jogtudomány* kialakulásához a XIX. század végén. A másik megközelítés ezzel szemben inkább a nyelv és a jog társadalmi funkcióját, értelmét vizsgálja, azt a szerepet, amit az emberek életében betölt. Ez a szemlélet kívülről, tágabb, társadalmi környezetében vizsgálja a két jelenséget, és azokat az emberi lét és cselekvés módjaként, az embernek a világhoz és önmagához való viszonyulásaként fogja fel. Ezzel a filozófiai megközelítéssel indult útjára a *nyelvfilozófia* és a *jogfilozófia* a nyelv és a jog társadalomban betöltött helyének és szerepének vizsgálatában.

Fontos azonban megemlíteni, hogy különbséget lehet még tenni a nyelvészeti filozófia és a nyelvfilozófia között. A *nyelvészeti filozófia* („linguistic philosophy”) elsősorban egy filozófia *módszerre* utal, ami arra tesz kísérletet, hogy a filozófiai problémákat a szavak jelentésének, valamint a szavak közötti logikai viszonyok elemzésével oldja meg. Ezzel vagy az a célja, hogy bizonyos hagyományos filozófiai problémákra találjon megoldást, vagy a fogalmakat csupán önmagukért vizsgálja. Ezzel szemben a *nyelvfilozófia* („philosophy of language”) egy filozófiai *tárgyra* utal, a nyelv általános jegyeinek (mint például a jelentés, utalás, igazság, verifikálás, beszédaktus vagy logikai szükségszerűség) elemzésére irányul.² Ugyanakkor ez a megkülönböztetés csak nagy vonalakban állja meg a helyét, a huszadik századi analitikai filozófián belül ugyanis a nyelv kérdése összekapcsolja a tárgyra és a módszerre irányuló reflexiót. Az analitikai filozófia különféle irányzatai és képviselői a XIX. század végén és a XX. század elején még elsősorban a logikai rekonstrukcióra és egy „tökéletes” mesterséges nyelv kidolgozására törekedtek. A XX. század második harmadától azonban a formalizmus kiegészítéseként a természetes beszéd „tökéletessége” felé fordult az analitikai filozófia több képviselőjének a figyelme. A nyelvészethez hasonlóan tehát (mint majd később látni fogjuk a nyelvészet fejlődésének bemutatásakor) a nyelvfilozófia területén is megfigyelhető az a tendencia, hogy a nyelv logikai rekonstrukciójára való

² J. R. Searle-t idézi: Szabó M.: *Szó szerint...*, 24. o.

törekvésből folyamatosan a „normál beszéd” sajátosságainak leírására helyeződött a hangsúly.

A modern nyelvfilozófia megalapozójának Gottlob Frege³ német matematikust tartjuk, aki a modern szimbolikus logika tanulmányozása során jutott el a logikai szemantika megalapozásához, és (mint majd látni fogjuk a szemantika bemutatásánál) az ő elméletére alapozva jelent meg az ún. „szemantikai háromszög” a jelentés problematikájának vizsgálatában. Elméletének lényege az volt, hogy szerinte meg kell különböztetni egymástól ’a jel és a jelöllet’ viszonyát ’a jel és a jelentés’ viszonyától. A jelöllet ugyanis az a tárgy, amire a jel utal, a jelentés viszont az a tartalom, amit a jel hordoz. Ezzel a különbségtévesztéssel megnyílt a lehetőség a naiv nyelvtükrözés elmélettől való eltávolodásra, és arra, hogy a jelentés önmagában, azaz a nyelvi rendszeren belül legyen értelmezhető.

Frege ezen elképzelését tagadva fordult a nyelvfilozófia felé Bertrand Russell,⁴ aki helytelennek vélte a ’jelöllet (tárgy) és jelentés (tartalom)’ közti különbségtévesztést, két okból is: (1) szerinte ugyanis lehetnek olyan kifejezések, melyek jelentenek, de nem jelölnek,⁵ másrészt (2) lehetnek azonos jelölletű, de különböző jelentésű kifejezések.⁶ A probléma feloldására Russell azt javasolja, hogy meg kell különböztetni egymástól a mondatok nyelvtani és logikai formáját, és bevezeti a „logikai tulajdonnevek” kategóriáját: ezek olyan jelentés nélküli szavak, melyeknek semmi más funkciója nincs, mint hogy a világ dolgai helyett állnak. Russell elméletével jelentősen hozzájárult a nyelvi kifejezések logikai struktúrájának rekonstrukciójához, ugyanakkor Frege nyelvfilozófiájának a sajátjával való helyettesítését nem érte el, és az 1920-as évektől egyre inkább a nyelvfilozófia pszichológiai megalapozása felé fordult a figyelme.

³ Témánk szempontjából legjelentősebb műve: *Jelentés és jelöllet*. 1892. Magyarul megtalálható: In: Frege, G.: *Logika, szemantika, matematika*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1980.

⁴ Számos műve közül nyelvfilozófia vonatkozása miatt legjelentősebb: Russell, B.: *On Denoting*. [1905.] In: Marsh, R. C. (ed.): *Logic and Knowledge*. London: Allen & Unwin, 1956.

⁵ Sokat hivatkozott példája „A francia király kopasz” kijelentés, melynek van ugyan jelentése, de nincs jelölete, hiszen jelenleg nem létezik francia király, így a kijelentés nem lehet sem igaz, sem hamis.

⁶ Ennek klasszikus, Fregétől vett példája az „Alkonycsillag” és a „Hajnalcsillag” kijelentések, melyeknek más a jelentése, de ugyanaz (ti. a Vénusz bolygó) a jelölete. Az elnevezés kettőssége abból adódik, hogy régen azt hitték, hogy a sötétedéskor elsőként megjelenő Alkonycsillag és a hajnalban utoljára eltűnő Hajnalcsillag két különböző csillag.

A nyelvfilozófia legmeghatározóbb elméletét Ludwig Wittgenstein dolgozta ki, aki nemcsak saját munkásságában, hanem az egész XX. századi filozófia fejlődésére kihatóan ért el egy rendkívül meghatározó szemléletváltást. Pályafutásának kezdetén Frege javaslatára Cambridge-ben Russell tanítványa lett, figyelme a filozófia felé fordult, és a nyelvre vonatkozó nézeteit 1921-ben tette közzé.⁷ Ekkor még – a kor szellemiségének megfelelően – ő is úgy gondolta, hogy a nyelv a világ leképezése, úgy ábrázolja a nyelv a világot, mint egy kép (ez a „jelentés képelmélete”). Néhány évvel később azonban szakít ezzel az ún. „nyelvtükrözés” elmélettel, és a nyelvi jelek használatára helyezve a hangsúlyt azt vallja, hogy a nyelvi kifejezések több funkció betöltésére is alkalmasak, nem csupán a valóság hű leírására. Ezzel a szemléletváltással következett be 1929-ben a nyelvfilozófiai fordulat („linguistic turn”), ami a nyelvtudomány további fejlődését is alapjaiban meghatározta. Wittgenstein a nyelvet a játékhoz hasonlítja, melynek számos fajtája létezik, az egyetlen közös bennük maga a játék, a szórakozás. A „nyelvjáték” ugyanilyen többfunkciós jelenség: a nyelv által, annak segítségével imádkozhatunk, verset, mesét mondhatunk, vagy akár gyűlöletre uszíthatunk, az egyetlen közös vonás bennük a nyelv használata. Azt is hangsúlyozza, hogy a nyelvhasználat nem egyszerű szabálykövetés. Amikor az anyanyelvünket tanuljuk, nem az új szavakat és szabályokat sajátítjuk el ismétlés és utánzás révén, hanem a különböző szavak mikénti használatát különböző kontextusokban (nyelvjátékokban), az életformába ágyazottan.⁸

A hagyományos (azaz a nyelvfilozófiai fordulatot megelőző) nyelvtudomány és a nyelvfilozófia nagy vonalakban a következők szerint határolható el egymástól: a nyelvtudomány azt vizsgálja, hogy hogyan működik a nyelv, míg a nyelvfilozófia azt a kérdést fogalmazza meg, hogy mire való a nyelv. A nyelvtudomány abból a feltevésből indul ki, hogy a nyelv megérthető a szabályainak összességéből (mint ahogy például a sakk is megérthető a szabályok alapján), és ezért a nyelvi jelek kezelését, és a jelentésképzés törvényszerűségeit vizsgálja (strukturalista szemlélet). Ehhez képest a nyelvfilozófia egy külső nézőpontból figyeli a nyelvet, és azt állítja, hogy a nyelvi szabályok nem adnak magyarázatot arra, miért kell úgy alkalmazni őket, ahogy alkalmazzuk. Funkcionalista szemlélete okán sokkal inkább a nyelvhasználatra fókuszál, mintsem a szabályok feltárására és leírására. Ez a szemlélet nem csak a szemantika megújulását jelentette, hanem egyúttal a pragmatika kialakulásának előzménye is volt, ugyanis a nyelvhasználat előtérbe kerülése és annak

⁷ Wittgenstein, L.: *Logikai-filozófiai értekezés. Tractatus logico-philosophicus*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1989.

⁸ Wittgenstein, L.: *Filozófiai vizsgálódások*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 1992.

vizsgálata vezetett el többek között a következő felismerésekhez: (1) a nyelvhasználat nem csupán szabálykövetés, hanem az emberek cselekvésének egyik módja, azaz maga is cselekvés (lásd Austin beszédaktus-elméletét); (2) a nyelvhasználat a társadalmi különbségeket is lefedi (szociolingvisztika); (3) a nyelvhasználat egyik célja lehet a másik ember meggyőzése (retorika).

A filozófiában és a nyelvfilozófiában megfigyelhető tendenciákkal szemben a jogfilozófia más utat járt be: a XIX. században élte virágkorát az analitikai jogelméletre jellemző formalizmus, amit a századfordulón (az angol analitikai iskolától és a Kelsen tiszta jogtanától eltekintve) felváltott a klasszikus német filozófiához és természetjoghhoz való visszatérés, valamint a szociológia hatásának befogadása, ami a formalizmus végét jelentette. Ezt követően azonban a XX. század második felétől újra erőre kapott az analitikai irányzat, és vele együtt a formalizmus, miközben a nyelvfilozófia ekkor már messze járt ettől a szemléletmódtól. Ennek eredményeként a nyelvfilozófia és jogfilozófia között szinte semmilyen kapcsolat nem alakult ki ez idő tájt, hiába foglalkozott minkét terület a nyelv vizsgálatával, és a jogtudományban a mai napig jellemző az a felfogás, hogy a nyelvben csupán a gondolatok kifejezésének eszközét látja, ami egyáltalán nem befolyásolja magát a gondolatot. A nyelvfilozófiai fordulat a jogtudományban tehát a mai napig nem következett be, csupán annak felismerése, hogy a nyelvfilozófiában ez már megtörtént.⁹

A felsorolt tudományterületek mindegyike jelentősen hozzájárult külön-külön a jog és a nyelv, valamint a kettő kapcsolatának vizsgálatához, és így a „jog és nyelv” irányzat kialakulásához, fejlődéséhez. A következőkben azonban – részben terjedelmi okokból – ezek közül csupán a nyelvészeti megközelítéssel foglalkozok részletesen.

II. Nyelvészeti irányzatok

A mintegy kétezer évig uralkodó hagyományos nyelvészeti felfogás szerint a nyelv a valóság leírására, a „valóság visszatükrözésére” és információátadásra szolgál. Ez a szemlélet az ún. „konstatívokkal” foglalkozott (lásd később Austin beszédaktus-elméletét), azokkal a nyelvi kifejezésekkel, melyek állítást fogalmaznak meg a valóságról, és amelyek a logikai propozíciókhoz hasonlóan igaz/hamis értékekkel bírnak. Ennek a szemléletmódnak a nyelvésztbe való beemelése és egyben a modern nyelvtudománynak a megalapozása Ferdinand de Saussure svájci nyelvész nevéhez köthető. 1906 és 1911 között a genfi egyetemen tartott előadássorozatának jegyzetei képezték az alapját az 1916-ban

⁹ Szabó M.: *Szó szerint...*, 25. o.

megjelent művének, melyet tanítványai szerkesztettek egybe.¹⁰ A nyelv tudományos tanulmányozása során Saussure három fogalmat különített el egymástól: (1) a *langage* a nyelvezet, a beszéd-megnyilvánulás pszichofiziológiai értelemben felfogott folyamatát jelöli; (2) a *parole* a beszélt nyelvet, nyelvhasználatot jelenti; míg (3) a *langue* a nyelvi rendszerre utal. Saussure szerint a tudományos nyelvészet ez utóbbival, a nyelvi rendszerként felfogott nyelvvel kell, hogy foglalkozzon. Ez a szemlélet azt jelentette, hogy a nyelvet a társadalmi környezetből kiszakítva kell vizsgálni, a nyelvi rendszer struktúrájára, szabályszerűségeire koncentrálva. Ez egyben a szinkronikus nyelvészet megalapozását is magával hozta, ami úgy vizsgálja a nyelvet, hogy annak egy adott állapotát kimerevíti, és azt egy statikus rendszerként fogja fel. (Hasonló volt a szemlélete a jogtudományban kialakuló pozitivista irányzatnak, mely a jogot próbálta hasonló módon, egy kimerevített állapotban, annak használatát zárójelbe téve vizsgálni.) A Saussure által kidolgozott strukturalista nyelvészet az egész XX. századi nyelvészetre hatással volt, még ha maga a strukturalista nézőpont jelentős csorbát is szenvedett az 1929-ben bekövetkező nyelvfilozófiai fordulat eredményeként.

A nyelvészet XX. századi fejlődése szempontjából ki kell emelnünk Saussure elméletének azt a megállapítását, hogy a nyelvi rendszer nyelvi jelek rendszereként értelmezhető, mely nyelvi jelek a jelölő és a jelölet között teremtenek kapcsolatot (ez volt az ún. diadikus modell a szemantikán belül). A nyelvi jeleket két jellemzővel lehet leírni: egyrészt önkényesek, másrészt egyfajta kettősség jellemző rájuk. A nyelvi jelek *önkényessége* arra utal, hogy azok függetlenek magától a jelölt dologtól, ugyanakkor konvencionálisak annyiban, hogy az azokat használók megállapodásától függ, hogy a valóság mely darabjára használjuk őket. A nyelvi jelek egymáshoz való viszonya a jelrendszeren belül ugyanakkor valamennyire meghatározott. A nyelvi jelek *kettőssége* arra utal, hogy az értelmes szavak, a nyelv jelentéssel bíró egységei olyan hangokból, betűkből épülnek fel, melyeknek nincs jelentése. A hangok, betűk, majd a szavak és mondatok szintjén körvonalazódó vizsgálódások vezettek a nyelvészet különböző irányzatainak (grammatika, szemantika, pragmatika) kialakulásához.¹¹

Saussure munkásságát követően a nyelvtudomány fejlődésében (a jelenleg is élő) Noam Chomsky amerikai nyelvész elmélete volt meghatározó. Abból a megfigyelésből kiindulva, hogy a gyerekek milyen gyorsan megtanulják helyesen használni anyanyelvüket, arra a következtetésre jutott, hogy a

¹⁰ Magyarul megjelent: Saussure, F.: *Bevezetés az általános nyelvészetbe*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1967.

¹¹ Szabó M.: *Szó szerint...*, 4-9. o.

gyerekekkel velük születik a nyelv alapvető szabályai elsajátításának képessége. Ezt nevezi Chomsky „egyetemes nyelvtannak” („universal grammar”), ami azt is feltételezi, hogy az emberi nyelveknek van egy olyan közös mélystruktúrája, ami hasonló elvek mentén szervezi a különböző nyelvek szerkezetét. Ezen túl (a Saussure által elkülönített *langue* és *parole* fogalmakhoz hasonló jelleggel) megkülönbözteti egymástól a kompetencia („competence”) és a performancia („performance”) fogalmait. A *kompetencia* a nyelv genetikailag rögzített alapösszetevőinek a birtoklására utal (mint például a szókészlet, grammatikai és lexikai kategóriák), a *performancia* pedig ezeknek a nyelvi jeleknek az egyéni felhasználását, megvalósítását jelenti konkrét beszédhelyzetekben, és úgy gondolja, hogy ez utóbbi genetikailag és nem társadalmilag-kulturálisan meghatározott. Ebből az következik, hogy Chomsky a nyelvnek csak a gondolataalkotó, leíró, ábrázoló funkcióját tekinti lényegesnek, a kommunikációs funkciókat csak olyan másodlagos jegyeknek tekinti, melyek nem tartoznak a nyelv lényegéhez és csak a használatban rakódnak rá. Kritika is elsősorban amiatt éri az elméletét, hogy nem vesz tudomást a jelentésképzésről (szemantika) és a nyelv társadalmi funkciójáról, használatáról (pragmatika).¹²

Wittgenstein nyelvfilozófiai fordulata után egy szűk évtizeddel, az 1930-as évek végén Charles Morris, az általános jel tudomány (szemiotika) egyik vezéregyénisége az emberi nyelv tanulmányozását három területre osztotta fel.¹³ Az első a *szintaxis* (mondattan), mely a jelek egymáshoz való viszonyával foglalkozik, vagyis azzal, hogy milyen képzési és átalakítási szabályokkal lehet egy jelrendszer elemi jelkészletéből bonyolultabb jelkombinációkat (mondatokat) létrehozni. A *szemantika* (jelentéstan) a jelek jelentését vizsgálja, tehát azt a viszonyt, amely a jeleket és a jelkombinációkat az általuk jelölt objektumokhoz és tényállásokhoz (a valósághoz) fűzi. A *pragmatika* (nyelvhasználat-tan) pedig a jeleknek és a jelek használoinak viszonyát állítja a középpontba: azt kutatja, hogy a szintaktikai és szemantikai szabályokon túl milyen egyéb (biológiai, pszichológiai, szociológiai) tényezők és szabályszerűségek játszanak szerepet a jelek használatában.¹⁴ A Morris által

¹² Szabó M.: *Szó szerint...*, 11-12. o.

¹³ Morris, C. W.: *Foundations of the Theory of Signs*. Chicago: Chicago University Press, 1938.

¹⁴ A nyelvészetben belül kialakult irányzatokat *elméleti* és *alkalmazott nyelvészet*ként is szokás csoportosítani. Az előbbibe sorolható a fonetika, fonológia, morfológia, szintaxis, szemantika és a pragmatika, míg az *alkalmazott nyelvészet* legfontosabb területei a stilisztika, szociolingvisztika, etnolingvisztika, történeti nyelvészet, kognitív nyelvészet, pszicholingvisztika, neurolingvisztika és a számítógépes nyelvészet, de ide sorolható a jog szempontjából jelentős ún. igazságügyi nyelvészet is, amikor (jellemzően az Egyesült Államokban) nyelvész szakembereket szakértőként vonnak be bírósági

felállított osztályozást követően a szintaktika és a szemantika rohamos fejlődésnek indult, a pragmatika azonban egészen a hetvenes évekig háttérbe szorult, és a nyelvtudomány „hulladék-kosara” volt, ugyanis minden olyan problémás területet, melyet nem tudtak a szintaktika és szemantika szintjén kezelni, a pragmatikához soroltak.¹⁵

Említsük meg ugyanakkor, hogy a Morris által elsőként megjelölt szintaktikai szintet megelőzően beszélhetünk még a fonológia (fonetika) és a morfológia területéről is, és a szintaxissal együtt ez a három terület alkotja az ún. „hagyományos grammatikát”. Ezek közül elsőként a *fonetika* (beszédhangtan) alakult ki a XIX. század végén, ami a hangokat (fonémákat) mint fizikai jelenségeket vizsgálta, valamint a beszédhangok előállításának módját és fizikai sajátosságait. Ezt a szemléletet egészítette ki a két világháború közötti időszakban a *fonológia* (amit funkcionalista nézőpontja miatt „funkcionális fonetikának” vagy nyelvi hangtannak is neveznek), melynek kidolgozói a genfi iskola és a Prágai Nyelvészeti Kör tagjai voltak.¹⁶ A fonológia arra keresi a választ, hogy mire és miként használja fel a nyelv a fonetika által leírt hangzásbeli jegyeket.¹⁷ A fonémákból szótagokat, a szótagokból pedig szavakat (morfémákat)¹⁸ képezhetünk, melyek a jelentést hordozó legkisebb egységei a nyelvnek. A *morfológia* (alaktan) feladata azon szabályok feltárása, amelyek alapján a szavak, mint nyelvi szerkezetek felépülnek. Végezetül a *szintaxis* foglalkozik a mondatok felépülésére és a szavak összekapcsolására vonatkozó szabályokkal, azzal, hogy milyen szabályok szerint kapcsolódnak össze a szavak

eljárásokba (például egy névtelen levél szerzőjének vagy egy hangfelvételen szereplő személy azonosításához).

¹⁵ Pléh Cs.–Síklaki I.–Terestyéni T. (szerk.): *Nyelv – kommunikáció – cselekvés*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 25. o.

¹⁶ Legismertebb képviselőjük az orosz származású Roman Jakobson. Lásd: Jakobson, R.: *Fonológia és fonetika*. In: Uő: *Hang – jel – vers*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1972. 11-65. o.

¹⁷ Egy szemléletes hasonlat szerint a fonetika és a fonológia között olyan a viszony, mint a pénzérméket leíró éremtan (numizmatika) és a pénz gazdasági funkcióját elemző közgazdaságtan között. Siptár Péter hasonlatát idézi: Szabó M.: *Trivium. Grammatika, logika, retorika joghallgatók számára*. Prudentia Iuris 14. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001. 36. o.

¹⁸ A két fogalom jelentése nem teljesen azonos: a morféma a beszéd jelentéssel bíró alkotórésze, míg a szó a tagolt beszéd egységeire, az írott formában szóközökkel elválasztott részeire utal (a szótó ragokkal, jelekkel, képzőkkel ellátott változata). Ez utóbbinak több jelentése is lehetséges: létezik morfológiai, fonológiai, szintaktikai és lexikai szó. Erről bővebben lásd: Szabó M.: *uo.*, 38-39. o., továbbá Telegdi Zs.: *Bevezetés az általános nyelvészetbe*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992. és É. Kiss K.–Kiefer F.–Siptár P.: *Új magyar nyelvtan*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. műveket.

kifejezésekké és mondatokká. A szintaxis ún. „formális” szemlélete (miszerint a nyelv formális ismérveivel és törvényszerűségeivel foglalkozik, azaz elvonatkoztat a szavak jelentésétől és csak a nyelvi jelek egymáshoz való viszonyát vizsgálja) egészen az 1960-es évekig az egész nyelvtudomány szemléletmódját meghatározta.

A nyelv vizsgálatának következő szintje, a szemantika (jelentésstan)¹⁹ az 1960-as évektől kezdett kibontakozni, amikor olyan problémákkal szembesültek a nyelv elemzése során, amelyeket már nem tudtak a szintaxis szintjén megoldani. A szemantika a jel és a jelölt dolog viszonyát vizsgálja, és a nyelvi jelek jelentésével foglalkozik. A „jelentés” problematikája, vizsgálata több tudományterület, mint a filozófia, logika és szemiotika kiemelkedő témája, ezek mindegyikét azonban most nincs alkalmam részletesen bemutatni. A filozófiai és nyelvészeti szemantika több ponton is összekapcsolódik és átfedi egymást, de abban különbséget mutatnak, hogy a filozófiai szemantika a jelentés kérdését a nyelv (szavak) és a valóság viszonyaként vizsgálja, míg a nyelvészeti szemantika a nyelvi kifejezés és a beszélő környezete közti viszonyként. A nyelvészeti szemantikán belül számos elmélet alakult ki, de két jellemző irányzat elkülöníthető egymástól: a *diadikus* és a *triadikus* modell. Az előbbi Saussure nevéhez kötődik, aki a jelentést a jelölő és a jelölt viszonyaként, a nyelvi rendszeren belül határozza meg, és azt vallja, hogy a jel a valósághoz képest önkényes, attól független. A *triadikus* modell Frege nyelvfilozófiája és Peirce elmélete alapján felállítja a szemantikai háromszöget, mely a jelentést a jel-jelentés-jelölt hármában határozza meg. Abból az előfeltevésekből kiindulva, hogy a jelentésnek van valami köze a tárgyi valósághoz, megkülönbözteti egymástól a jelet és azt a mentális képet (ideát), amit a jel hordoz, valamint azt a dolgot vagy tárgyat a külvilágban, amit a jel reprezentál. Ugyanakkor a jelentés csak egy tágabb dimenzióban, a kommunikációs rendszeren belül ragadható meg megfelelően.²⁰

Ezen a ponton lép be a nyelv vizsgálatának következő szintje, ami már nem egy belső szemléletet alkalmazva (a nyelv társadalomban betöltött szerepét figyelmen kívül hagyva) vizsgálja a nyelvi jelek rendszerének (a saussure-i *langue*) struktúráját, hanem a nyelv külső szemléletét kínálja, és elemzésének tárgya a beszéd (a saussure-i *parole*). A korábbi vizsgálatok ugyanis rámutattak arra, hogy a nyelvhasználat sokszor módosítja, felülírja vagy akár figyelmen

¹⁹ Ma már nem szerencsés a jelentésstan fogalommal helyettesíteni a szemantikát, mert ez két dologra is vonatkozhat: a szemantikai és a pragmatikai jelentésre, holott a szemantika és a pragmatika két önálló, lényegesen különböző diszciplína. Lásd erről részletesen: Kiefer F.: *Jelentéselmélet*. Corvina, Budapest, 2000. 5. o.

²⁰ Szabó M.: *Trivium*, 57-58. o.

kívül hagyja a szintaktikai és szemantikai szabályokat. Ennek a felismerésnek köszönhetően fordult a figyelem a pragmatika felé, ami addig csak a „hulladék-kosár” szerepét töltötte be. Így alakult ki a hetvenes években a nyelvészet harmadik ága, a pragmatika,²¹ amely a jel és a jel használója (a beszélő) közti viszonyra, valamint a beszélők egymás közötti viszonyaira reflektál. A pragmatika számára a nyelvhasználat jelenti a vizsgálat tárgyát, és azt vallja, hogy az nem egyszerű szabálykövetés vagy szabályalkalmazás, hanem az emberi gyakorlat egyik legjelentősebb megnyilvánulása, és hogy a nyelvi közlés nem csupán információ-áramlás, hanem emberi cselekvés, tevékenység, aktusok sorozata. Azt vizsgálja tehát, hogy a nyelvi kifejezéseket hogyan használják az emberek cselekvésre, hogyan alakítják segítségükkel a valóságot. Ahogyan korábban, a szemantika kibontakozásakor kiderült, hogy a nyelvi megnyilatkozások helyessége nem ítélnél meg a jelentés figyelmen kívül hagyásával, úgy a pragmatika megjelenésekor azt is be kellett látni, hogy a grammatikailag és szemantikailag egyaránt helyes megnyilatkozások is lehetnek helytelenek a pragmatika szempontjából. A nyelv tehát nem választható el attól, amire igazán való, azaz az emberek közötti kommunikációban, interakcióban való használatától.²²

A pragmatikának, annak ellenére, hogy a nyelvészet legfiatalabb ága, a hetvenes évek óta több, jól körülhatárolható irányzata alakult ki. A pragmatika különféle irányzatait módszertanuk eltérősége okán, illetve a vizsgálat tárgyától és céljától függően két csoportba szokás sorolni: a *mikropragmatikai* kutatások a nyelvhasználat szűkebb kontextusára, azaz a mondatra és annak környezetére összpontosítanak, és ún. zárt beszédhelyzetekben vizsgálják a nyelvhasználatot. Ide sorolhatóak például a beszédaktusokat vizsgáló elemzések. A jogi nyelvhasználat pragmatikai kutatása is jellemzően a mikropragmatika területéhez tartozik, hiszen annak vizsgálata jellemzően rendőrségi kihallgatásokon, bírósági tárgyalótermekben zajló diskurzusok elemzésével történik. Ugyanakkor a jogi nyelvhasználat pragmatikai vizsgálata a *makropragmatikai* kutatási területeket is magában foglalja, melyek a beszélők interakciójára koncentrálnak, és alapvetően nagyobb teret engednek a nyelven kívüli (például jogi vagy jogszociológiai) tényezőknek, továbbá fokozott hangsúlyt fektet a nyelvhasználat átfogó társadalmi meghatározottságára. A makropragmatika alá sorolható kutatási terület a társalgáselemzés, az udvariasság elvének kutatása, a hatalom és nyelv összefüggéseinek kérdései, a

²¹ A pragmatika kialakulásában meghatározó szerepe volt Charles S. Peirce amerikai filozófus-matematikusnak, és a fogalmat is ő használta először. A filozófia részeként azonban már az ókorban is sokan foglalkoztak e tudománnyal, többek közt Arisztotelész.

²² Szabó M.: *Trivium*, 76. o.

szocializáció, a manipuláció, a nyelvi diszkrimináció, a beszélő biológiai nemével összefüggő nyelvhasználatbeli sajátosságok vizsgálata, a társadalmi privilégiumok problematikája, illetve az intézményi és intézményesült nyelvhasználat (politika, jog, média) sajátosságainak feltárása. A mikro- és makropragmatikai kutatási területek között nem lehet éles határvonalat húzni, a két terület egymással szorosan összefügg, feltételezik, kiegészítik egymást.²³

Ahogy a bevezetőben utaltam rá, a nyelvészet különböző ágainak elhatárolásában vannak egymással párhuzamos, egymást kiegészítő elméletek. Ilyen például a pragmatika felosztása „szemantikai” és „pragmatikai pragmatikára”. Ez a kissé különös elnevezés azt hangsúlyozza, hogy a „szemantikai pragmatika” a mondatok szintjén vizsgálja azokat a jelentést is befolyásoló tényezőket, melyek használatukból adódnak. Ilyen lehet például a mondatok kimondásának ideje, helye, a beszélő és a címzett személye, melyekből egyértelműen megállapítható annak jelentése. Az olyan kifejezéseket, melyeknek referenciáját nem lehet a használat kontextusának ismerete nélkül megtudni, „indexikus” kifejezéseknek nevezik. A szemantikai pragmatika épp ezek tanulmányozására vállalkozik. Ezzel szemben a „pragmatikai pragmatika” a racionális emberi cselekvések általános jellegzetességeiből indul ki, és ezek hatását vizsgálja a kommunikációs nyelvhasználatra. E csoportosítás szerint ide tartozik a beszédaktus-elmélet is, mely más ide sorolható elméletekkel abban közös, hogy a nyelvet az emberek közötti koordinációs probléma megoldásának eszközeként látják és vizsgálják. Az ebben az értelemben felfogott pragmatika nem csupán a szintaxis és a szemantika folytatásának tekinthető, hanem az emberi cselekvések, tevékenységek sajátosságait, elveit, szabályszerűségeit egybefogó általános pragmatika-elmélet része, mely nem csupán a nyelvhasználati aktusok leírására törekszik, hanem arra is választ keres, hogy a nyelv segítségével hogyan érhetjük el interakciós céljainkat, vagy hogy a verbális kommunikáció hogyan illeszkedik az emberi tevékenységek rendszerébe.²⁴

A következőkben a pragmatika azon irányzataival foglalkozok részletesen, melyek a jogi nyelvhasználat vizsgálatához a legmeghatározóbban járultak hozzá.

²³ Dobos Cs.: Jogi pragmatika. A tárgyalótermi kommunikáció pragmatikai szempontú vizsgálata. In: Szabó M. (szerk.): *Nyelvében a jog*. Megjelenés alatt.

²⁴ Pléh Cs.–Siklaci I.–Terestyéni T. (szerk.): *i. m.*, 169-170. o.

I. Beszédaktus-elmélet

Mint láthattuk, a nyelvészetben és a nyelvfilozófiában bekövetkező radikális szemléletváltás Wittgenstein nevéhez köthető, aki saját korábbi megállapításait is felülvizsgálva és módosítva generálta azt a nyelvfilozófiai fordulatot, ami a mai napig meghatározza a nyelvnek az emberek és a társadalom életében betöltött szerepére és funkciójára vonatkozó szemléletmódot. Ez az újfajta nézőpont kellett ahhoz, hogy néhány évtizeddel később megszülessen a pragmatika első és egyik legjelentősebb ága, a beszédaktus-elmélet. Az elmélet megalapozása és kidolgozása John L. Austin nevéhez köthető, majd követőiből alakult ki a „köznapi nyelv filozófiája” („ordinary language philosophy”) nevű irányzat, mely az elméletet továbbfejlesztette. Austin és követői szakítottak azzal a korábbi nyelvészeti felfogással, mely szerint a nyelv számos okból (mert tökéletlen, bizonytalan fogalmakkal operál) alkalmatlan az igazság megfogalmazására oly módon, mint azt például a matematika vagy a logika teszi. Ők ennek épp az ellenkezőjét állítják: a köznapi nyelvvel nincs semmi baj, hiszen alkalmas arra, hogy általa éljük az életünket, és bármit képesek vagyunk kifejezni és megtenni a segítségével. A köznapi nyelv tehát alkalmas filozófiai vizsgálódásokra, sőt, éppen ezt kell tanulmányoznia a filozófiának, ha még mélyebben meg akarja érteni az emberi életet. A beszédaktusok elmélete tehát a nyelvhasználatot az emberi szociális cselekvés egyik fajtájaként értelmezi, azaz nem egyszerűen a cselekvés irányítójaként fogja fel a beszédet, hanem *mint* cselekvést.²⁵ Ahogy később Hymes megfogalmazta: „A nyelv nemcsak arra szolgáló eszköz, hogy segítségével megnevezzünk, leírjunk és szabatosan érveljünk. A nyelv eszköze a kifejezésnek és a felhívásnak, a meggyőzésnek és a parancsnak, a tiszteletadásnak és a sértésnek, a pletykának és a megrovásnak.”²⁶

Austin beszédaktusokra vonatkozó elméletét a *Tetten ért szavak* („How to do things with words?”) című munkájából ismerhetjük meg, ami valójában az 1952 és 1954 között Oxfordban, majd 1955-ben a Harvard Egyetemen elhangzott előadásainak összefoglalása, és szerkesztett formában 1962-ben (két évvel halála után) jelent meg először.²⁷ Oxfordi előadásait „Szavak és tettek” címen tartotta, mely utalás arra a problémára, melyre reflektálva kifejtette a beszédaktusokra vonatkozó elméletét. A szavak és a tettek egymástól való éles elhatárolása egy általánosan elfogadott paradigma volt abban az időben, ami a

²⁵ Pléh Cs.–Terestyéni T.: Jelentés és használat: A kommunikáció kutatása a szemantika és pragmatika határán. In: Pléh Cs.–Síklaki I.–Terestyéni T. (szerk.): *i.m.*, 7. o.

²⁶ Hymes, D.: A nyelv a társadalomban. In: Szépe Gy. (szerk.): *A nyelvtudomány ma*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1973., 491. o.

²⁷ Magyarul megjelent: Austin, J. L.: *Tetten ért szavak*. (ford.: Pléh Cs.) Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990.

lélek és a test elválasztásához hasonlóan a szellem és az anyag dichotómiájának megnyilvánulása volt. Austin a nyelvi elemzés eszközeivel épp arra törekedett előadásában, hogy ennek a szembeállításnak, kettősségnek az indokolatlanságát, értelmetlenségét bizonyítsa. Végül azonban a beszédaktus-elmélet kidolgozásával jóval túllépett ezen az eredeti célján, és egy olyan új diszciplínát fogalmazott meg, amely a nyelvészet különböző területein és azon kívül is más tudományterületek számára adott egy új értelmezési keretet, és inspirált empirikus kutatásokat (például a (nyelv)filozófia, pragmatika, társalgáselemzés, szociolingvisztika, etnográfia, pszicholingvisztika és a gyermeknyelv-kutatás területén). A beszédaktus-elmélet legjelentősebb hatása azonban az volt, hogy a nyelvészetben belül elvezetett a nyelv cselekvésközpontú felfogásához, és rávilágított arra, hogy a szavak és tettek szembeállítása helyett azt kell felismernünk, hogy valójában a szavak minden használata tetté válik.

Nyelvi elemzését azzal a kérdéssel kezdi Austin, hogy hogyan válhatnak az emberi megnyilatkozások sem nem igazak, sem nem hamissá. Két klasszikus válasz létezik erre a kérdésre: (1) a nem létező dolgokról tett megnyilatkozásokat nem lehet sem igaznak, sem hamisnak minősíteni (a Bertrand Russelltől vett példával élve, „A jelenlegi francia király kopasz”. mondat sem nem igaz, sem nem hamis, hiszen jelenleg nem létezik francia király). (2) Hasonló módon nem lehet az igaz/hamis kategóriákkal leírni a „kell” („Sollen”) világába tartozó etikai kijelentéseket (például azt a mondatot, hogy „Tisztelni kell az időseket.”). Austin azonban a megnyilatkozások egy új típusát nevesíti: az ún. performatív kijelentéseket, melyekkel nem tényeket állapítunk meg igaz vagy hamis módon, hanem egy bizonyos cselekvést hajtunk végre velük: amikor azt mondjuk, „Ígérem”, „Gratulálok”, akkor az ígérés és gratulálás aktusát hajtjuk végre, melyeket lehetetlen igaznak vagy hamisnak minősíteni.²⁸

Megvilágítandó a korábbi hagyományos nyelvészeti felfogás és a saját elmélete közötti különbségeket, Austin az emberi megnyilatkozásokat két csoportba sorolja:

1. a *konstatív* kijelentések valamilyen tényt állapítanak meg (konstatálnak), a valóságról mondanak valamit, és az igaz/hamis fogalompárral lehet ezeket a kijelentéseket minősíteni: ha a ténymegállapítás megfelel a valóságnak, akkor igaznak, ellenkező esetben hamisnak minősítjük a kijelentést;

2. a *performatív* kijelentések ezzel szemben nem a valóság leírására törekednek, hanem maguk is emberi cselekvések, általuk alakítjuk és nem leírjuk a valóságot. Ha például megígérünk, megtiltunk valamit, vagy bocsánatot kérünk, azzal nem állapítunk meg semmiféle tényt, nem leírunk egy helyzetet

²⁸ Pléh Cs.: A szaván fogott szó. (Előszó J. L. Austin: *Tetten ért szavak* című munkájának magyar nyelvű kiadásához.) 9. o.

vagy jelenséget, hanem a saját vagy egy másik ember cselekvését befolyásoljuk: a megígérés, megtiltás, bocsánatkérés aktusát hajtjuk végre (performáljuk). Ezekkel a kijelentésekkel szemben tehát nem is vethető fel az igazság/hamiság kérdése. Számos olyan performatív ige létezik, melyeknek kijelentő mód egyes szám első személyű kimondása performatív megnyilatkozást eredményez: „gratulálok”, „megparancsolom”, „kérem”, „engedélyezem”, „megtiltom”, „javaslom”, „felszólítom”, „vállalom”, „kijelentem”, „megbízom”, „utasítom” stb. Jogi kontextusban elhangzó performatív ige például a „vádolom”, „felmentem”, pénzbüntetés megfizetésére „ítélem” stb.²⁹ Ugyanakkor egy kijelentés akkor is lehet performatív, ha nem tartalmaz ilyen ígét: a „holnap meglátogatlak” kijelentés akkor is ígéretnek minősül, ha nem szerepel előtte a „megígérem (hogy)” performatív ige.

A korábbi nyelvészeti felfogás tehát az emberi megnyilatkozásokat csak és kizárólag konstatívoknak tekintette, míg Austin elmélete éppen arra világít rá, hogy a beszédaktusok által valamilyen cselekvést valósítunk meg. Ugyanakkor Austin halála után követői továbbfejlesztették az elméletét, és a konstatív kifejezéseket is a beszédaktusokhoz sorolták. Ennek az az oka, hogy tulajdonképpen nincs is olyan emberi megnyilatkozás, melynek kimondása ne valamiféle cselekvés végrehajtásával lenne egyenlő, ugyanis a konstatív megnyilatkozásokat sem szoktuk úgy használni, hogy kimondásukban ne cselekednénk valamit. Azaz minden megnyilatkozásunknak van valamilyen cselekvési ereje (ún. illokúciós ereje), és a performatív kijelentések tulajdonképpen csak annyiban különböznek a konstatívoktól, hogy azokban explicitté van téve ez a cselekvési erő. Austin egyébként elméletében nem is elsősorban erre a konstatív/performatív distinkcióra fókuszál, hanem egy ennél tágabb, általánosabb megkülönböztetést vezet be, amikor elválasztja egymástól a valami mondásának aktusát („act of saying something”) és azt az aktust, amit valaminek a kimondásában hajtunk végre („act in saying something”). Az előbbi arra utal, hogy a kijelentések, mint grammatikai egységek használatuktól függetlenül meghatározott jelentéssel bírnak, míg az utóbbi esetben egy adott hangsorral valamilyen cselekvést hajtunk végre, például az ígérés, kérés, felszólítás, fenyegetés, figyelmeztetés, engedélyezés, tiltás aktusát.

Austin felismeri azt, hogy a közléseknek, kijelentéseknek egyszerre több funkciója, dimenziója is létezik, melyeket az angol „locution” (beszéd) szó alapján lokúciós, illokúciós és perlokúciós aspektusoknak nevez el. Egy beszéd-megnyilvánulás rendszerint ezek közül többet vagy akár mindet egyszerre valósítja meg, de elméleti szinten jól elkülöníthetőek egymástól. A lokúciós aktus pusztán tényközlésre irányul egy nyelvtanilag értelmezhető hangsor

²⁹ Pléh Cs.–Terestyéni T.: *i. m.*, 8. o.

kimondása által. Az *illokúció* ennek a hangsornak valamilyen cselekvési erővel történő kimondására vonatkozik (ezt hívjuk illokúciós erőnek), vagyis egy illokúciós aktussal valamilyen cselekvést hajtunk végre (tájékoztatunk, utasítunk, figyelmeztetünk). A *perlokúciós* aktussal pedig valamilyen következményt érünk el (például meggyőzünk vagy félrevezetünk valakit), vagy valamilyen hatást váltunk ki a beszédpartnerből (íjedség, félelem, öröm). Ezek közül az illokúció az a dimenziója egy megnyilatkozásnak, ami a performatív aktusoknak leginkább a sajátja. Később egy további kategóriával is kiegészítették Austin elméletét, az ún. interlokúciós aktussal, ami a beszélő és a hallgató személyközi kapcsolatára reflektál.³⁰

Austin még egy dologra felhívja a figyelmet. Ahhoz, hogy a performatív aktusok valóban cselekvésként funkcionáljanak, több feltételnek is meg kell felelniük. Szintaktikai természetű feltétel, hogy a kifejezésnek nyelviileg helyesnek kell lennie, mert a szavaknak szintaktikailag rosszul megformált láncolatával semmilyen beszédaktust nem lehet végrehajtani. Egy másik, szemantikai típusú feltétel, hogy a kijelentés tartalma, tárgya olyan dologra vonatkozzon, aminek értelme van (nem ígérhetünk például olyasmit, ami a múltban történt, vagy nem fenyegethetünk meg valakit olyasvalamivel, ami számára kedvező). Végezetül van egy pragmatikai feltétele is annak, hogy egy beszédaktus érvényes és sikeres legyen: meg kell felelnie a beszélgetés kontextuális tényezőinek, mint például a beszélők szándékának, hiedelmeinek, a beszélők közti társadalmi kapcsolatoknak, hierarchiának (a hierarchiában alacsonyabban álló például nem adhat parancsot a felette állónak).

A beszédaktus-elmélet másik jelentős képviselője John R. Searle volt. Ő a beszédaktusokat két nagy csoportra bontotta. A (1) *direkt* beszédaktusok esetében a nyelvi megformálás modalitása összhangban van a tartalommal. Ha például azt mondjuk valakinek, hogy „Ne gyere ide!”, akkor egyértelműen, direkt módon, felszólító módban fejezzük ki a mondattal kívánságunkat. (2) Ugyanakkor ha azt mondjuk, hogy „Nem tudnál a helyeden maradni?”, azzal a modalitás és a tartalom elválik egymástól, hiszen egy felszólítás kérdés formájában jelenik meg. Ez tehát egy *indirekt* (közvetett) beszédaktus. Ha azonban egy ilyen indirekt beszédaktus valamilyen okból kifolyólag nem lesz sikeres, azaz a címzettje nem érzékeli annak valódi tartalmát, akkor a beszélő kénytelen lesz direkt módon megfogalmazni mondandóját.³¹ Searle fogalmazta meg azt is, hogy a nyelvhasználatnak, kommunikációnak valójában nem a

³⁰ *Uo.*, 12. o.

³¹ Searle, J. R.: Közvetett beszédaktusok. (ford.: Síklaki I.) In: Pléh Cs.–Síklaki I.–Terestyéni T. (szerk.): *i. m.*, 62-81. o.

morfémák, szavak, mondatok, hanem a mondatok kimondásában végrehajtott beszédcselekvések, beszédaktusok az egységei.

Searle az Austin által nevesített illokúciós aktusokat is tipizálta, a következőképpen:³²

1. *asszertívumok/reprezentatívumok*: világról tett kijelentések, megállapítások, melyek reprezentálják a valóságot, valamilyen állítást fogalmaznak meg igazságigénnyel. (Ez tulajdonképpen megegyezik az Austin által nevesített konstatívokkal.);
2. *direktívumok*: a beszélő valamilyen cselekedet elvégzésére szeretné rávenni a hallgatót, a címzett befolyásolása a célja (kérés, parancs, felszólítás);
3. *komisszívumok*: a beszélő saját viselkedésére vonatkozóan tesz egy kijelentést, amellyel elkötelezi magát egy adott cselekvés végrehajtására (megígér valamit, megesküszik valamire)
4. *expresszívumok*: a beszélő érzelmeit, a valósághoz való viszonyát fejezi ki (megköszön, sajnál valamit, örül valaminek);
5. *deklaratívák/deklarációk*: ezek a megnyilatkozások egy tárgy vagy szituáció körülményeinek, helyzetének megváltozását eredményezik, közvetlenül cselekvést, tevékenységet valósítanak meg (az „igen” elhangzása a házasságkötő teremben, vagy amikor a bíró elítél valakit a tárgyaláson).

2. Narratológia

A narrativitás-elmélet vagy narratológia a hetvenes-nyolcvanas években vált egyre ismertebbé, mint a pragmatika egyik leágazása, és alapvetően azt az igényt fogalmazta meg, hogy a nyelvészeti elemzés terjedjen ki a történetre, a narrációra, mert a történetyszerkesztésnek is megvannak a maga szabályszerűségei. Az irányzat előzményének Vladimir J. Propp 1928-ban megjelent művét tekinthetjük, aki etnográfusként az orosz tündérmeséket elemezte.³³ Ennek során felfigyelt arra, hogy bár a tündérmesék világában elvileg bármi megtörténhet, mégsem történik meg bármi, hanem a mesék hasonló sémák köré szerveződnek, melyekre aztán számtalan különféle fordulat felfűzhető. Ezeket a visszatérő, korlátozott számú elemeket, mint például a szereplő- vagy cselekménytípusokat „funkció”-nak nevezte el, és azt mondja, hogy minden mesének van egy mélystruktúrája („fabula”), ami a történet

³² Searle, J. R.: *Speech Acts. An Essay in the philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969. (Magyarul megjelent a mű 3. fejezete: Az illokúciós aktusok szerkezete. (ford.: Haberman G.) In: Pléh Cs.– Síklaki I.–Terestyéni T. (szerk.): *i. m.*, 43-61. o.

³³ Propp, V. J.: *A mese morfológiája*. Budapest, Osiris-Századvég Kiadó, 1995.

alapvető mondanivalóját, tanulságát jelenti, míg a felszíni struktúra („szűzsé”) a minden mesében változó, eltérő elemeket jelenti.

Ezekre a megállapításokra támaszkodva azt hangsúlyozták a narratológia képviselői, hogy ez a szerkezet nem csupán a mesékre, hanem minden történetre, minden egyoldalú megnyilatkozásra igaz, és így kezdték vizsgálni a történetek struktúráját, a történetyszerkesztés szabályszerűségeit. Ennek során arra a következtetésre jutottak, hogy minden nyelvnek megvannak a kulturálisan adott, kötött szabályai, melyeket gyermekkorban a mesehallgatás során elsajátítunk, majd ezeknek a struktúráknak az ismeretében döntjük el később minden történetről, hogy hitelesnek, igaznak érezzük-e. Ha megfelel ezeknek a szabályoknak, akkor hihetőnek tartjuk, ellenkező esetben nem. Ennek az elméletnek különösen érdekesek a következtetései a jogra nézve, hiszen a jogi eljárásokban a hatóságok tagjai megannyi történettel (a laikusok vallomásaival) találkoznak, melyek közül el kell dönteniük, melyiket tekintik igaznak, hitelesnek, mert azt fogadják el a történeti tényállás rekonstrukciójaként.

3. Diskurzus-elmélet

A narratológia által vizsgált egyoldalú megnyilatkozások, történetmesélések helyett a diskurzus-elmélet a diskurzusra, a párbeszédre, két vagy több ember között zajló társalgásra helyezte a hangsúlyt, és az egymásra reflektáló megnyilatkozásokat elemezte. Az elméleten belül több irányzat is kialakult, melyek közül a három legjelentősebb (1) a formális nyelvészeti irányzat (textológia), (2) a társalgáselemzés és (3) a kritikai irányzat.

(1) A *formális nyelvészeti irányzat* a diskurzusra mint szövegre tekint, és a strukturális nyelvészet módszereit alkalmazza az elemzésben. Bizonyos mondatok sorozatát akkor lehet egységes szövegnek tekinteni, ha megfelel bizonyos feltételeknek, azaz elhatárolható (a szövegben elmondott történetnek van eleje, közepe, vége, és így elhatárolható más történetektől), szerkesztett (a történeten belüli összefüggések, a történet belső szervezetsége logikus), helyesen megformált (a szöveg megfeleljen a grammatikai, szemantikai és pragmatikai szabályoknak) és van szövegösszefüggés (a történet egyazon szöveg képzetét kelti). A szöveg egységének és egységességének a szerveződés minden szintjén meg kell valósulnia, amit a grammatika szintjén konnexitásnak, a szemantika szintjén kohézióknak, míg a pragmatika szintjén koherenciának nevezünk. Ezeknek a szinteknek megfelelően létezik a szöveggrammatika, a szövegsemantika és a szövegpragmatika, ami már a lélektannal és a szociológiával határos.

(2) A *társalgáselemzés* természetes beszédhelyzeteket vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a társalgásnak ugyanolyan erős szabályai vannak, mint

a történetmesélésnek. Ezen terület – és Austin, valamint Searle mellett általában a pragmatika – kiemelkedő képviselője Paul Grice filozófus, aki a társalgás koherenciáját az együttműködési alapelvben látja megvalósulni.³⁴ Ez azt jelenti, hogy az interakcióban a szereplőknek úgy kell részt venniük, hogy részvételük az adott helyen és időben minden szempontból megfeleljen a beszélgetés céljának és irányának. Az együttműködési elv négy kategóriát foglal magába: a mennyiség (Csak annyit mondj, amennyi szükséges!), a minőség (Ne mondj olyasmit, amiről úgy hiszed, hogy hamis!), a viszony/relevancia (Légy releváns!) és a mód/modor (Kerüld a kétértelműséget, és a kifejezés homályosságát!) társalgási maximáit.

(3) A diskurzus-elemzés kritikai irányzata a diskurzust (Michel Foucault után) a hatalom/tudás függvényeként definiálja és vizsgálja,³⁵ és azt vallja, hogy a nyelvhasználatot csak hatalmi viszonyként szabad és lehet elemezni. A kritikai elmélet szerint egy diskurzusban a megszólalás lehetősége, módja és a diskurzus irányításának lehetősége nem véletlenszerűen oszlik meg az emberek között, hanem a beszédhelyzettől független hatalmi dimenziók mentén. Aki pedig egy diskurzust irányít, az valódi hatalommal rendelkezik, és épp ennek a hatalomnak a megszerzéséért folyik a harc az emberek között. Könnyen tetten érhető ez a jelenség az olyan diskurzusokban, ami egymással alá-, fölérendeltségben lévő személyek (pl. tanár-diák, rendőr-állampolgár, főnök-beosztott) között zajlik, de tulajdonképpen árnyaltabb formában szinte minden hétköznapi kommunikációban jelen van.

4. Szociolingvisztika

A nyelvhasználat és a társadalmi helyzet összefüggését a szociolingvisztika vizsgálja, és megállapítja, hogy a nyelv kiemelkedő szerepet játszik a társadalmi egyenlőtlenségek kifejezésében és újratermelésében. A szociolingvisztika megalapozása Basil Bernstein munkásságához köthető, aki a nyelvhasználat vizsgálata során feltárta, hogy az emberek saját nyelvhasználatát, azaz az ún. nyelvi kódok használatának mikéntjét nagyban meghatározza a társadalmi környezet és a társadalmi hierarchiában elfoglalt pozíció.³⁶ Megfigyelte, hogy az iskolába kerülő gyerekek nyelvi készségei között jelentős eltérések vannak, ami

³⁴ Grice, H. P.: Logic and conversation. *Syntax and semantics*. Vol. 3. Academic Press, New York, 1975. 41-57. p. Magyarul megjelent: A társalgás logikája. (ford. Pléh Cs.) In: Pléh Cs.–Siklaci I.–Terestyéni T. (szerk.): *i. m.*, 214-227. o.

³⁵ Foucault, M.: A diskurzus rendje. (ford. Török G.) *Holmi* 1991/7. 869-879. o.

³⁶ Bernstein, B.: Nyelvi szocializáció és oktathatóság. (ford.: Pap M.) In: Pap M.–Szépe Gy. (szerk.): *Társadalom és nyelv. Szociolingvisztikai írások*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1975.

attól függ, hogy korábbi éveikben milyen családi környezetben nőttek fel. Arra a következtetésre jut, hogy egy társadalomban kétféle kód létezik: a kidolgozott kód egy magasabb minőséget képvisel, melynek birtokában egészen bonyolult összefüggések, elvont fogalmak használatára is képesek vagyunk; a korlátozott kód ellenben csak a „konyhanyelv” szintű nyelvi ismereteket tartalmazza. Ez utóbbit szinte mindenki képes használni, aki megtanulja az anyanyelvét, és használjuk is például a családon belül vagy baráti társaságban, ahol nem kell feltétlen szabatosan fogalmaznunk. Azok a gyerekek azonban, akik családjuk alacsonyabb társadalmi helyzetéből fakadóan nem sajátítják el a kidolgozott kódot szüleiktől, az iskolában nehezebb helyzetbe kerülnek, lemaradnak és ez későbbi társadalmi helyzetüket is hátrányosan befolyásolja.

Ezek voltak tehát azok a legjelentősebb nyelvészeti irányzatok, melyek a jogi nyelv vizsgálata során is szóba kerülhetnek (és kerültek is) az elmúlt évtizedekben, mint lehetséges értelmezési keret. A következőkben ezeket fogom ismertetni.

III. A jogi nyelv és nyelvhasználat nyelvészeti szempontú vizsgálata

Amikor a jogi nyelv és nyelvhasználat nyelvészeti vizsgálatára vállalkozunk, mindenekelőtt azt kell látnunk, hogy a jogi nyelv a szaknyelvek csoportjába tartozik, de nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy ettől még a természetes, köznapi nyelv részét képezi. Karcsay Sándor definíciója szerint „a szaknyelv az emberi munkamegosztás valamely területén a gazdasági-műszaki és kulturális fejlődés során kialakult fogalmak és rendszerek kifejezésére szolgáló nyelvi kommunikációs eszközök együttese. (...) A szaknyelv célja, hogy egy behatárolható szakmai területen a kommunikációt, azaz a megértést pontosan és félreérthetetlenül biztosítsa.”³⁷ Egy másik definíció pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a szaknyelveket nem lehet a köznapi nyelvtől elválasztva, külön kezelni: „A szaknyelv anyanyelvünknek az a része, amely sajátos szókinccse révén alkalmas tudományos, szakmai közlemények létrehozására. (...) A szaknyelvek kifogásolható jelenségei egyszersmind az anyanyelv kifogásolható jelenségei.”³⁸

A szaknyelvek kutatása kezdetben elsősorban a szaknyelvi szókinccsre és terminológiára korlátozódott, majd a pragmatika térhódításával a szaknyelvek területén is a nyelvhasználat, kommunikáció felé fordult a figyelem. Így alakult ki a szaknyelvi pragmatika, mely a különböző szaknyelveket működésük közben (pl. üzleti tárgyaláson, az orvos-beteg kommunikációban és a jogi eljárásokban)

³⁷ Karcsay S.: Jog és nyelv. 36 *Jogtudományi Közöny* 1981/4, 329. o.

³⁸ Seregy L.: *Szaknyelvi divatok*. Gondolat, Budapest, 1989. 25. o.

vizsgálja. Ehhez az interdiszciplináris tudományterülethez tartozik a jogi pragmatika is, melyről a következőkben szó lesz.³⁹

Előbb azonban nézzük meg röviden, hogy a nyelvészet más területein hogyan merül fel a jogi nyelv vizsgálatának problematikája. A *grammatika* három részterülete közül a fonológia és fonetika szintje az, ahol semmilyen különbséget nem találhatunk a hétköznapi és a jogi nyelv között, hiszen mindkét esetben ugyanazokat a hangokat használjuk a szavak felépítéséhez. A morfológia (szótan) területén sem találhatunk jelentős eltéréseket, itt inkább azzal a jelenséggel találkozhatunk, hogy bizonyos, egyébként a hétköznapi nyelvben is megtalálható kifejezés vagy morfológiai szerkezet a jogi nyelvben gyakrabban fordul elő.

A *szintaktika* szintjén felmerülő kérdés általában a szaknyelvekkel, de különösen a jogi nyelvvel kapcsolatban az, hogy hogyan lehetne azt „tökéletesíteni”, azaz közelebb hozni a köznap nyelvhez, érthetőbbé tenni a laikusok számára. Ez a nyelvtisztítói hevület azonban gyakran megfélekedzik arról, hogy a szaknyelveknek elsősorban szakmai funkciója van, és különösen fontos, hogy a terminológia, a definíciók pontosan legyenek, és azokat úgy is alkalmazzák. Ugyanakkor a közérthetőség igénye a laikusok részéről a jogi nyelv esetében mégiscsak indokoltabb, mint más szaknyelveknél, hiszen a jogszabályokban előírt magatartási normák az emberek életének szinte valamennyi területére kihatnak, és állampolgári kötelességünk is a jogszabályok ismerete és követése vagy alkalmazása.

A *szemantika* szintjén már jobban érzékelhető a jogi nyelv sajátossága, hiszen a jogi fogalmak, kifejezések által jelölt valóság az esetek nagy részében egyszerűen nem létezik: nincs olyan konkrét dolog, melyre a valóságban rámutathatunk, amikor olyan fogalmakat használunk, mint például tulajdon, szerződés (az annak létrejöttét igazoló okirat nem azonos magával a szerződéssel), öröklés, stb. A jogi fogalmak alapvető jellemzője ugyanis a normativitás: nem leírják a valóságot, hanem előírnak valamit, egy olyan ideális állapotot, melynek megvalósítása a céljuk. Ezek a preskriptív normák a kifejezés mikénti használatát írják elő, így a jelentés maga is normatív jellegű lesz. A jogi fogalmak különösen jól bizonyítják azt, hogy a jelentést nem a dolgok vagy a szavak határozzák meg, hanem az emberek, és ők alkalmazzák azokat meghatározott jelenségek megjelölésére egy előzetes magállapodás alapján. Egy konkrét dolgot, tárgyat, különösen egy, a fizikai világban nem kézzelfogható fogalmat, jelenséget tehát tulajdonképpen bármilyen hangsorral jelölhetünk, de a megegyezés értelmében attól fogva arra a dologra azt a konkrét hangsort kell alkalmazni. Erre a gyakorlatra hívja fel a figyelmet a skandináv jogi realizmus

³⁹ Dobos Cs.: *i. m.* (megjelenés alatt).

képviselője, Alf Ross egyik írásában,⁴⁰ amikor kifejti, hogy a jogi fogalmak ugyanolyan „üres szavak,” mint a képzeletbeli törzs által használt „tyu-tyu” kifejezés. Mindkettőre az jellemző, hogy a szemantikai háromszög egyik eleme, a jelölet hiányzik. Jelentésük van ugyan ezeknek a szavaknak, de mivel nem valóságos dolgok, ezért jelöletük nincs. Ugyancsak erre utal Wittgenstein, amikor úgy fogalmaz, hogy „a jelentés nem a nyelv és a valóság elemei közötti elvont viszony, hanem olyasmi, amit használatuk során mi rendelünk a szavakhoz”.⁴¹

Végezetül a *pragmatika* az a területe a nyelvészetnek, ahol a jogi nyelvhasználat vizsgálata a legnagyobb figyelmet kapja. A jogi eljárásban gyakorlatilag minden eljárási cselekmény a nyelv szintjén zajlik, amire egy sajátos kettőség jellemző: a jogot képviselő és a jog nyelvét beszélő szakember áll szemben és rendeli alá saját professzionális nyelvhasználatának a laikusok nyelvhasználatát. Az eljárás során pedig egy folyamatos intralingvális (nyelven belüli) fordítással találkozhatunk: a (büntető) eljárás elején a laikus története, mire a rendőrségi jegyzőkönyvbe kerül, már a jogi nyelv formáját ölti, az eljárás során a jogászok ezen a „kód”-on kezelik a történetet,⁴² majd az eljárás végén, az ítéletben megtörténik egy bizonyos fokú „visszafordítás” jogi nyelvről a laikus nyelvészetre.⁴³ Azon túl, hogy már önmagában azt is érdemes vizsgálat tárgyává tenni, hogy ezek az átfordítások pontosan hogyan is történnek, és ennek során vajon bekövetkezik-e lényeges tartalmi változás a történetben, tovább árnyalja a képet az a tény, hogy a jogi nyelvhasználat ily módon kialakított dominanciája az eljárásban tulajdonképpen az elnyomás eszközeként is szolgál, nem csupán nyelvi, hanem társadalmi, politikai értelemben egyaránt.

Az ismertetett pragmatikai irányzatok közül van néhány olyan, melyek a jogi nyelv és a jogi kontextusban zajló nyelvhasználat vizsgálata során kitüntetett szerepet kaptak. A *beszédaktus-elmélet* azon megállapítása, miszerint az ún. performatívumokkal nem csupán valamilyen információt közlünk, hanem magával a közléssel tulajdonképpen egy cselekvést is végrehajtunk, a jog

⁴⁰ Ross, A.: Tyu-tyu. (ford. Bragyova A.) In: Szabó M.–Varga Cs. (szerk.): *Jog és nyelv*. Budapest, 2000., 121-131. o.

⁴¹ Szabó M.: *Szó szerint...*, 31. o.

⁴² Roman Jakobson szerint a nyelvi kifejezések megfogalmazása ún. nyelvi kódokon történik, és az ezek közötti váltást nevezi fordításnak, melynek egyik formája az ugyanazon nyelven belüli kódok (mint pl. a köznapi és a jogi nyelv kódja) közötti intralingvális fordítás. Lásd: Jakobson, R.: Fordítás és nyelvészet. In: *Uő: i. m.*, 424-434. o.

⁴³ Ennek az átfordítási folyamatnak a leírását lásd Szabó M.: Nyelvi átfordítások a jogban. In: *Facultas Nascitur. 20 éves a jogászképzés Miskolcon*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001., 471-491. o.

területén különösen megállja a helyét. Jogi kontextusban ugyanis számos olyan kifejezés, nyelvi aktus létezik, melyek kimondása bizonyos joghatással, jogkövetkezéssel jár. Amikor például a bíró az ítélethirdetéskor azt mondja, hogy „A vádlottat három év börtönben letöltendő szabadságvesztésre ítélem.”, akkor ezzel a mondattal azt a jogkövetkezésményt váltja ki, hogy a vádlottat megfosztják személyi szabadságától, és az elkövetkező három évet egy börtön falai között fogja tölteni. A példában az „ítélem” ige az a performatívum, aminek kimondásával a bíró egyúttal cselekszik is. Ezek a jogi performatívumok alapozzák meg a jog institutionalista szemléletét, miszerint a beszédaktusok beavatkoznak a világba, nem csak közölnek valamit a világról.

A jogi performatívumok szabályainak kutatásakor különítették el az ún. konstitutív szabályokat, melyek azokat a feltételeket és körülményeket rögzítik, melyek mellett a performatív aktus sikeres és érvényes lesz, azaz kiváltja a kívánt hatást. Ezek a konstitutív szabályok intézményeket hoznak létre (mint például a házasság, a tulajdon vagy az igazságszolgáltatás intézményeit), melyek társadalmi tényként léteznek, jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek.

A *narrativitás elmélete* hasonlóképpen relevanciával bír a jog területén, hiszen tulajdonképpen a jog is egy mese, történetek összessége, melynek célja az ideális társadalmi körülmények kialakítása és fenntartása. Bernard Jackson szerint a jog világának különböző területei, mint a jogalkalmazás, bírói ténymegállapítás vagy a jogértelmezés közötti egységet és azok koherenciáját a történetyszerkesztés szabályai, az ún. „narratív grammatika” biztosítja, ami egyúttal univerzális is (hasonlóan Chomsky megállapításához, miszerint minden nyelv alapja, mélystruktúrája közös). A narrativitás elméletének kitüntetett területe a bírósági tárgyalások világa, ahol a bíró mások történeteit hallgatja meg: egyfelől a vádlottak, tanúk, szakértők mesélnek arról, hogy szerintük mi történt (történeti tényállás), másfelől az ügyész és az ügyvéd saját értelmezésében előadja, hogy az adott esetre mit mondanak a jogszabályok vagy a korábbi bírósági precedensek (törvényi tényállás). A bírónak az egymásnak ellentmondó történetek közül választania kell, hogy melyiket fogadja el igaznak, és melyik alapján hoz ítéletet (ítéleti tényállás). A bíró nyilvánvalóan azt a verziót fogadja el igaznak, amelyeknek az előadása hitelesnek, koherensnek, logikusnak tűnik, azaz nem pusztán a tartalom, hanem a forma, az előadásmód is befolyásolja döntésében. És itt jelenik meg a narrativitás elméletének azon megállapítása, miszerint általában azokat a történeteket találjuk igaznak, melyeknek a felépítése, szerkezete igazodik az adott kultúrában elfogadott történet-sémákhoz. Ezt az elméletet Jackson egy példával is alátámasztja: két hasonló csalási ügyben eltérő ítéletet hozott a bíróság, mert a megkárosított személyek más társadalmi helyzete miatt az egyik történet a „lóvá tett gazdag”, míg a másik a „becsapott szegény” meséjéhez hasonlított. Jegyezzük meg

ugyanakkor, hogy ez a következtetés csak részben állja meg a helyét, ugyanis azzal a tényezővel nem számol, hogy az ítéletek különbsége az esetek közti jogi megítélés különbségével is magyarázható (az előbbi esetben ugyanis kereskedelmi forgalomban történt a jogügylet, míg a másokban magánszemélyek között).⁴⁴

A *diskurzus-elmélet kritikai irányzatának* azon megállapítása, hogy a szólás lehetőségének birtoklása egyben a tudás és hatalom birtoklását is jelenti, különösen jól tetten érhető jogi kontextusban. Akár egy ügyvéd-ügyfél közötti kommunikációra, egy hivatalban történő ügyintézésre, egy munkaügyi tárgyalásra, egy közvetítői (mediációs) ülésre, de leginkább ha a jogi (rendőrségi, bírósági) eljárásokra gondolunk, nyilvánvaló a szólás megszerzéséért folytatott küzdelem. Általában a jog, de jellemzően a jogalkalmazás a hatalom megnyilvánulásának terepe, ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni a jogi nyelvhasználat elemzésekor a hatalmi kontextust. Ez a szemlélet a szociolingvisztika megállapításait is magában foglalja annyiban, hogy ebben a küzdelemben jelentős különbség van a felek lehetőségei között társadalmi helyzetük függvényében.

A jogi diskurzus elemzésének legjelentősebb képviselője Peter Goodrich,⁴⁵ aki mind a nyelvtudomány, mind a jogtudomány vonatkozásában kritikával illeti a strukturalista szemléletet, és azt vallja, hogy a nyelvet és a jogot egyaránt a tényleges használatuk tanulmányozásával lehet leginkább megérteni. A jog működéséről megállapítja, hogy az az emberi-társadalmi gyakorlat egyik kitüntetett terepe, hiszen a jogot az emberek társadalmi gyakorlatuk során céljaik elérésére használják. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a jog rendelődik alá az emberi kapcsolatoknak, a konkrét szituációknak, és céljaink megvalósításához „csupán” eszközként alkalmazzuk a jogot, ha arra szükség van. Goodrich ezen szemléletének elterjedése vezetett a XX. század második felében a jog topikai, retorikai megközelítésének felelevenítéséhez.⁴⁶

A jogi eljárások pragmatikai kutatása az 1970-es években kezdődött meg az Egyesült Államokban, ahol jellemzően bírósági tárgyalásokon zajló diskurzusok elemzésével próbálták meg olyan következtetéseket megfogalmazni, melyek nem csupán nyelvészeti, hanem jogi vagy akár társadalmi szempontból is relevánsak. Az elmúlt évtizedekben a különböző tudományos háttérrel rendelkező kutatók (a nyelvészek mellett szociológusok, etnográfusok, antropológusok, pszichológusok és néha jogászok) számtalan olyan területet,

⁴⁴ Szabó M.: *Trivium*, 106-107. o.

⁴⁵ Goodrich, P.: *Legal Discourse. Studies in Linguistics, Rhetoric and Legal Analysis*. London: MacMillan, 1987.

⁴⁶ Szabó M.: *Szó szerint...*, 19-20. o.

témakört vizsgáltak, melyek ezt a célt szolgálták. Foglalkoztak többek között a laikusok nyelvhasználatával, és azzal, hogy az eltérő nyelvhasználati stílusok milyen hatást gyakorolnak az esküdszékre, a bíróra, továbbá hogy ennek milyen következményei lehetnek az ítéletben.⁴⁷ Vizsgálták az amerikai bírósági tárgyalásokon alkalmazott „keresztkérdés” („cross-examination”) hatásait a vádlottakra, tanúkra, különös tekintettel a nemi erőszakos jellegű bűncselekmények, és a családon belüli erőszak miatt folytatott eljárásokban. A kutatások kimutatták például, hogy ezen erőszakos bűncselekményeknek az áldozatai gyakran egy másodlagos viktimizációként élik meg a bírósági tárgyalást az erőszaktevő védőügyvédje által feltett kínos, lealacsonyító kérdések következtében. Ezekre a vizsgálatokra tekintettel ma már például tilos kérdéseket feltenni az áldozat korábbi szexuális életére vonatkozóan az ilyen jellegű bűncselekmények miatt indított eljárásokban. Több kutatás folyt arra vonatkozóan, hogy a bírák által az esküdszék tagjai számára adott utasításokat mennyire értik az esküdtek, és a vizsgálatok megállapításai után (miszerint az esküdtek csak nagyon kis mértékben értelmezik helyesen ezeket az utasításokat) azokat lényegesen egyszerűsítették is. Az igazságügyi nyelvészet („forensic linguistics”) keretein belül pedig a bírósági tárgyalásokon szakértőként bevont nyelvészek munkáját és annak nehézségeit vizsgálják (például egy névtelen levél szerzőjének vagy egy hangfelvételen szereplő személynek az azonosítása, vagy a fogyasztóvédelem területén az egyes árucikkeken feltüntetett fogyasztói tájékoztatók érthetőségének megállapítása). A bírósági tárgyalások mellett még számos más területen is folytak és folynak kutatások, melyeket ma már a „jog és nyelv” irányzat névvel jelölhetünk,⁴⁸ és ebbe a sorba csatlakozik be a Miskolci Egyetem Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszékén 2000 és 2003 között végzett kutatás is, mint az első magyar „jog és nyelv” kutatás.⁴⁹

⁴⁷ Az egyik első ilyen irányú kutatást William O’Barr végezte Észak-Karolinában. O’Barr, W. M.: *Linguistic Evidence – Language, Power and Strategy in the Courtroom*. Academic Press, London, 1982. A kutatás eredményeinek ismertetését magyarul lásd: Vinnai E.: A bírósági nyelvhasználat kutatása az angolszász jogrendszerben. In: *Doktoranduszok Fóruma 2000. október 30. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának szekciókiadványa*. Miskolc, 2001., 230-237. o.

⁴⁸ A jog és nyelv irányzat kialakulását, fejlődését és a legjelentősebb kutatások ismertetését lásd Vinnai E.: A „jog és nyelv” kutatások. In: Szabó M. (szerk.): *Nyelvében a jog*. Megjelenés alatt.

⁴⁹ A kutatás címe: „Nyelvhasználat a jogi eljárásban. Nyelvi átfordítás és ténykonstitúció a jogi tényállás megállapításának folyamatában.” (FKFP 0653/2000.)

IV. Összegzés

A jogi nyelv és nyelvhasználat elemzése számos tudományterület felől megközelíthető, de – nyilvánvalóan – leginkább a jogi/jogelméleti és a nyelvészeti szemléletmód kínálja a leggyümölcsözőbb eredményeket. Ebben a tanulmányban a jogászok számára talán kevésbé ismert nyelvészeti elméleteket és irányzatokat mutattam be, melyek az elmúlt néhány évtizedben jelentősen hozzájárultak a jog (és ezen keresztül talán az egész társadalom) működésének jobb megértéséhez. Mint jeleztem, egy újfajta interdiszciplináris tudományág, a „jog és nyelv” irányzat van kialakulóban, mely egy meglehetősen szerteágazó terület, de az egyik legmeghatározóbb irányát a nyelvészeti szempontokat szem előtt tartó kutatások jelentik. Ezért fontos ismernünk a nyelvészet fejlődését és különféle elméleteit, ha a jogot ebből az újszerű megközelítésből szeretnénk tanulmányozni.

Edina Vinnai

The Linguistic Approach to the Legal Language

Summary

In this essay I present a brief summary of the linguistic origin of the emerging interdisciplinary field of “law and language”. In the philosophy of language, Ludwig Wittgenstein introduced a “linguistic turn” (1929) that radically changed the point of view in linguistics. According to the earlier, traditional viewpoint (based on Ferdinand de Saussure’s structuralist linguistic theory), words function like labels attached to concepts, language was considered as a “mirror of the world”, and linguistics studied the rules of the linguistic system. The new perception emphasizes the importance of language usage, and states that language is more than something that describes the world: language is a fundamental way of human acting. After this turn, new fields of linguistics started to be discovered. Earlier studies focused on grammar (which encompasses phonetics/phonology, morphology and syntax) and semantics (concerning with the meaning of words and sentences). The new approach resulted in the development of pragmatics in the 1970s, including speech act theory, narratology, discourse analysis and sociolinguistics. Speech act theory was the most influential school of the four which said that people not only inform each other through and with the help of language, but by saying something, we “do” something. John L. Austin analyzed speech acts on three levels: locutionary, illocutionary and perlocutionary acts, and he considers the illocutionary act (like promising, ordering someone, and bequeathing) to be central to the concept of a speech act. John R. Searle differentiated between direct and indirect speech acts, and categorized Austin’s illocutionary acts. Narratology began to develop in the 1970s-1980s based on the theory of Vladimir

Propp, who analyzed Russian fairy tales and concluded that they are composed of the “fabula” and “sujet”. His followers stated that this distinction is true for all kinds of narratives, including narratives presented in legal procedures. Discourse analysis contains three further schools: (1) Textology takes into account not only the form of a text, but also its setting, i.e. the way in which it is situated in an interactional, communicative context. (2) Conversation analysis, a representative of which is Paul Grice’s theory on four conversational maxims (the maxims of quality, quantity, relation and manner). (3) Critical discourse analysis (based on Michel Foucault’s theory) sees discourse as determined by power and knowledge. Sociolinguistics studies the effect of society, and certain social variables (e.g. ethnicity, religion, status, gender, level of education, age, etc.) on the language usage. Finally I present the relevance of these linguistic theories in law and their influence on the study of legal language usage.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYSZÉKE

ANGYAL ZOLTÁN*

Bevezetés

Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszéke (a továbbiakban: KTSZ) az uniós igazságszolgáltatási rendszer legújabb tagjaként az Európai Unió közszolgálatával kapcsolatos jogviták elbírálására rendelkezik hatáskörrel. A különböző uniós intézményekben alkalmazott több tízezernyi alkalmazottra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az ún. Személyzeti Szabályzat tartalmazza.¹ Ez szabályozza egyebek mellett az uniós tisztségviselők jogait és kötelezettségeit, előmenetelük rendjét, munkafeltételeiket, javadalmazásukat és egyéb szociális ellátásait, valamint a velük szemben alkalmazható fegyelmi intézkedéseket. A tisztségviselők és az intézmények között természetesen merülnek fel jogviták a Személyzeti Szabályzat alkalmazásával, illetve értelmezésével összefüggésben. A jogviták száma és bonyolultsága nyilvánvalóan egyenes arányban áll az alkalmazotti létszám folyamatos emelkedésével, amely fontos tényező volt a KTSZ felállításakor. Mint arra Kraemer is felhívja a figyelmet, a közzolgálati jogviták speciális bírói fórumba történő ún. kiszervezése korántsem egyedülálló jelenség.² A KTSZ 2010-ben lesz öt éves, amely évforduló remek alkalmat ad arra, hogy áttekintsük milyen okai voltak a KTSZ létrejöttének; hogyan működik; milyen eljárási rendet alakított ki ez elmúlt években; valamint hogyan illeszkedik be az uniós bírósági rendszerbe. Jelen tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a válaszokat.

1. A KTSZ létrejöttének előzményei és megalakulása

Előljáróban meg kell jegyezni, hogy a magánszemélyek által indított közzolgálati jogviták és az azokban született bírósági döntések bizonyos

* DR. ANGYAL ZOLTÁN

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Az Európai Unió Személyzeti Szabályzata (HL L 56., 1968.3.4., 1. o.) magyar kiadása 1. fejezet 2. kötet, 5-118. o.)

² Hannes Kraemer: *The European Union Civil Service Tribunal: a new community court examined after four years of operation* (Common Market Law Review 46: 1873-1913, 2009), 1874. o.

perspektívából nézve meglehetősen szűk személyi kört érintenek. Elegendő arra utalni, hogy míg pl. a Bíróságnak egy-egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozata akár több millió uniós polgárt is érinthet közvetlenül, addig a KTSZ döntései csupán egy-egy alkalmazott és az adott intézmény közötti ügyre vonatkoznak, és nem gyakorolhatnak hatást az adott jogvitában közvetlenül nem érintett más személyekre. Az sem elhanyagolható különbség, hogy – mint arra Kremer szintén utal – ellentétben a magán-, vagy jogi személyek által más típusú keresetekkel, a KTSZ által hozott döntések nem gyakorolnak érdemi hatást az uniós jog általános rendszerére.³

A közszolgálati jogviták elbírálása 1952 és 1957 között az ESZAK Bírósága, majd 1958 és 1989 között az Európai Közösségek Bírósága rendelkezett hatáskörrel. Első alkalommal az 1970-es évek közepén merült fel annak a gondolata, hogy ez ilyen ügyek elbírálására egy speciális bíróságot kellene létrehozni. A Tanács felhívása alapján a Bizottság már 1978-ban előterjesztette javaslatát az „Európai Közösségek Közszolgálati Törvényszékének” felállításáról, amely első fokon lett volna hatásköre a közszolgálati jogvitákban.⁴ A javaslat szerint az új Törvényszék három bírából állt volna, amelyek közül egy főt a közösségi intézmények javasoltak volna, egy másikat az intézmények személyzeti bizottságai, míg a harmadikat maguk a Bíróság bírái. A tagokat a Bíróság nevezte volna ki. Tekintettel arra, hogy az akkor hatályos alapszerződések nem biztosítottak megfelelő jogalapot egy új közösségi bíróság létrehozása számára, a bizottsági javaslat az egyidejűleg módosítani szándékozott Személyzeti Szabályzatot jelölte meg tanácsi rendelet jogalapjaként. A Bizottság 1978-as javaslata azonban soha nem került a Tanács által elfogadásra, így nem jött létre az új Törvényszék.

A jogalappal kapcsolatos bizonytalanságok miatt a későbbiekben egyértelművé vált, hogy amennyiben új szinteket kívánnak a tagállamok létrehozni a közösségi bírósági rendszeren belül, úgy szükség van az alapszerződések ezt megalapozó módosítására. Az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány úgy módosította az ESZAK- és az EGK-Szerződést, hogy megfelelő jogalap jött létre egy új közösségi bíróság létrehozására.⁵ Ezt

³ Kraemer: i. m., 1875. o.

⁴ Proposal for a Council Regulation (EURATOM, CECA, CEE) amending the staff regulations of officials and conditions of employment of other servants of the European Communities and establishing an Administrative Tribunal of the European Communities (COM/78/395FINAL) (OJ C 225, 22.9.1978, p. 6)

⁵ Az Egységes Európai Okmány 11. cikke többek között kimondja, hogy: „A Bíróság kérelmére, valamint a Bizottsággal és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács egyhangú határozattal a Bíróság mellett létrehozhat egy bíróságot, amely hatáskörrel rendelkezik, hogy természetes vagy jogi személyek által indított egyes

követően 1988-ban született döntés az Elsőfokú Bíróság létrehozásáról, amely az új bírói fórum hatáskörébe utalta egyebek mellett az intézmények és az alkalmazottaik közötti jogviták elbírálását.⁶ A Lisszaboni Szerződés⁷ 2009. december 1-i hatálybalépése óta Törvényesszékké átkeresztelt egykori Elsőfokú Bíróság működésének kezdeti időszakában a közszolgálati jogviták tették ki ügyterhének legnagyobb részét. A későbbiek során ugyan az ilyen ügyek aránya fokozatosan csökkent, ám még 2005-ben is – az utolsó majdnem teljes évben, amikor az Elsőfokú Bírósághoz tartoztak ezek a keresetek – a 469 érkezett ügyből 151 volt közszolgálattal kapcsolatos, ami 32%-os arányt jelentett.⁸ A kilencvenes évek végén a Bíróság ugyan javasolta, hogy az Elsőfokú Bíróság létszámát növeljék meg az ilyen típusú ügyek számának növekedése miatt, azonban a javaslat a tagállamok közötti nézeteltérések miatt nem kapott támogatást.⁹

2000-ben, a Nizzai Szerződést kidolgozni hivatott kormányközi konferencián ismét napirendre került az uniós igazságszolgáltatási rendszer reformjának ügye. A kormányközi konferencia által megvitatásra került javaslatok közül kiemelését érdemel a Bizottság és a Bíróság által készített tervezet. Kreamer szerint mindkét anyagban közös volt, hogy egy ún. aszimmetrikus elsődleges jogi keretet javasoltak abban az értelemben, hogy a közszolgálati ügyekre vonatkozóan létrejöhessen a közösségi bírósági rendszer harmadik szintje, és egyéb területeken, mint pl. a szellemi és ipari tulajdon, nyitva álljon a lehetősége hasonló bírói fórumok létrehozásának.¹⁰ A Bizottság 2000. március 1-i javaslataiban még egy ún. intézményközi fellebbezési törvénysszék létrehozását irányozta elő a közszolgálati jogvitákra.¹¹ A Bíróság álláspontja az volt, hogy a közszolgálati ügyeket kötelezően az újonnan

keresetfajták tekintetében első fokon eljárjon, és amelynek határozataival szemben kizárólag jogi kérdésekben és az alapokmányban megállapított feltételeknek megfelelően a Bírósághoz lehet fellebbezni. Ez a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok vagy a közösségi intézmények által indított keresetek, illetve a 177. cikk szerinti előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tekintetében.”

⁶ Lásd a Tanács 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozatát (1988. október 24.) az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról (HL L 319., 1988.11.25., 1. o.).

⁷ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007.12.17.)

⁸ Lásd a Bíróság 2005-ös éves jelentésének 226. oldalát.

⁹ Lásd ehhez: Kreamer: i. m., 1877. o., és a 20. lábjegyzetet.

¹⁰ Lásd ehhez: Kreamer: i. m., 1877. o.

¹¹ Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform, Reform of the Community courts COM(2000) 109 final

létrehozandó Törvényszékhez kell utalni. A kormányközi konferencia végül egyértelmű döntés hozott arról, hogy létre kell hozni a bírósági rendszer harmadik szintjét. A Bizottság és a Bíróság eredeti javaslataihoz képest azonban egy szimmetrikus, egységes elsődleges jogi keretet tartottak kívánatosnak, amely nagyfokú flexibilitást biztosít.¹² A Nizzai Szerződés által az EK-Szerződésbe beiktatott új cikk értelmében: „*A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és az Európai Parlamenttel, valamint a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal bírói különtanácsokat hozhat létre egyes különleges területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására.*”¹³ Az új elsődleges jogi szabályok nem utaltak tehát kifejezetten a közszolgálati ügyek csoportjára a bírói különtanácsokat illetően, azonban a Nizzai Szerződéssel egyidejűleg elfogadott egyik nyilatkozat már világosan nem hagyott kétséget a bírósági reform irányát illetően: „*A Konferencia felkéri a Bíróságot és a Bizottságot, hogy a lehető legrövidebb időn belül készítse el egy olyan bírói különtanács létrehozásáról szóló határozat tervezetét, amely a Közösség és az alkalmazottai közötti jogviták első fokon történő elbírálására rendelkezik hatáskörrel.*”¹⁴

2003 novemberében a Bizottság előterjesztette javaslatát az „Európai Közszolgálati Törvényszék” létrehozására, majd az uniós döntéshozatalban megszokotthoz képest villámgyorsan megérkezett a Bíróság véleménye is a tervezetről. A Bíróság három főbb változtatást javasolt. Egyrészt az új bírói különtanácsot a bizottsági javaslattól eltérően az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének kívánta elnevezni, másrészt lehetővé kívánta tenni az egyes bírói előtti eljárást, végül a szóbeli szakasz mellőzését a felek előzetes egyetértéséhez kívánta kötni. Egy éves tárgyalásokat követően a Tanács 2004 novemberében hozta meg határozatát a KTSZ létrehozásáról.¹⁵ A határozat 1. cikke kimondja, hogy az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróság mellett létrejön egy bírói különtanács, amely az európai uniós közszolgálati jogvitákban jár el. A KTSZ felállítása miatt a határozatban szükség volt még a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosítására is. 2005 júliusában került sor a

¹² Lavranos, The new specialized courts within the European judicial system, 30 EL Rev. (2005), 262. o.

¹³ A Nizzai Szerződés az Európai Uniót létrehozó és az Európai Közösséget létrehozó szerződések módosításáról (HL C 80., 2001.03.10.), 32. cikk

¹⁴ Lásd a 16. Nyilatkozatot az Európai Közösséget létrehozó szerződés 225a. cikkéről

¹⁵ A Tanács 2004/752/EK, Euratom határozata (2004. november 2.) az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének felállításáról (HL L 333., 2004.11.09., 7. o.)

KTSZ hét új bírójának kinevezésére,¹⁶ majd sor került az elnök megválasztására,¹⁷ valamint a hivatalvezető kinevezésére is.¹⁸ Ezek után lehetővé vált, hogy a KTSZ elnöke meghozza az új bíróság szabályszerű megalakítását megállapító határozatát, amelynek Hivatalos Lapban történő megjelenésével, 2005. december 12-én a KTSZ ténylegesen is megkezdte a munkáját.¹⁹

2. A KTSZ összetétele és ítélkező testületei

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) értelmében a különös hatáskörű törvényszékek tagjait olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek a függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik rendelkeznek a bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges alkalmassággal. A bírákat a Tanács nevezi ki egyhangú határozattal.²⁰ Megállapítható, hogy emiatt a kinevezési eljárás formai szempontból némileg eltér a Bíróság és a Törvényszék bírái esetén alkalmazott megoldástól, mivel azok esetében a bírákat a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel.²¹ Ennél jóval nagyobb differencia tapasztalható a bírák létszámában, mivel ellentétben az egy tagállam – egy bíró elvvel, a KTSZ mindössze hét bíróból áll. A Bizottság eredeti tervezete hat főben maximálta volna az új törvényszék létszámát, azonban a Bíróság javaslatára az alapokmány ezt egy bíróval megnövelte, továbbá nyitva hagyta az esetleges későbbi létszám bővítés lehetőségét is azzal, hogy a felhatalmazta a Tanácsot – a Bíróság által kezdeményezett esetben – a bírák számának minősített többséggel történő megemelésére.²² Hasonlóan a Bírósághoz és a Törvényszékhez a bírákat itt is hat éves időtartamra nevezik ki és a távozó bírák újból kinevezhetők. A KTSZ létszámának elválasztása a tagállamok aktuális számától mindazonáltal súlyos problémákat is felvetett. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy milyen szempontok alapján történjen a bírák kiválasztása. Kramer szerint a kinevezési eljárás szabályai a lehető legnagyobb mértékben igyekeztek depolitizálni ezt a kérdést, mégpedig két

¹⁶ A Tanács 2005/577/EK, Euratom határozata (2005. július 22.) az Európai Unió Közzolgálati Törvényszéke bíráinak kinevezéséről (HL L 197., 2005.7.28., 28. o.)

¹⁷ HL C 271., 2005.10.29., 27. o.

¹⁸ HL C 296., 2005.11.26., 39. o.

¹⁹ HL L 325., 2005.12.12., 1. o.

²⁰ EUMSz. 257. cikk

²¹ EUMSz. 254. cikk

²² Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. mellékletének 2. cikkét.

alapvető mechanizmus segítségével.²³ Először is a bírának jelöltek személyekre nem a tagállamok tesznek javaslatokat, hanem minden uniós polgársággal rendelkező és a fent említett feltételeket teljesítő személynek lehetősége van pályázat benyújtására.²⁴ Másodszor létrejött egy hét tagból álló speciális bizottság, amely a Bíróság, valamint a Törvényszék korábbi tagjaiból és elismert szaktudással rendelkező jogászokból áll. E bizottság működésének szabályait a Tanács állapítja meg és alapvető feladata, hogy véleményt nyilvánítson a pályázók alkalmasságáról.²⁵ A bizottságnak össze kell állítania az általa legalkalmasabbnak tartott pályázók listáját, amelynek a kinevezhető bírák számához képest legalább kétszer annyi jelöltet kell tartalmaznia.²⁶ Itt kell megemlíteni azt a tényt, hogy a Lisszaboni Szerződés az utóbbi véleményező bizottságot a Bíróság és a Törvényszék bíráinak kinevezési eljárása során is alkalmazni rendeli, némileg eltérő módon.²⁷

A KTSZ bíráinak személyéről szóló döntést végül a Tanács hozza meg, amelynek során ügyelnie kell annak „[...] kiegyensúlyozott összetételére, mind a tagállamok állampolgárainak a lehető legszélesebb földrajzi területen alapuló kiválasztását, mind pedig a nemzeti jogrendszerek képviselőit illetően”.²⁸ Kérdés, hogy ezek a szempontok mennyire érvényesültek az eddigi kinevezéseknél? A 2010. áprilisi állapot szerint a KTSZ hét bírása az alábbi tagállamokból került ki: Egyesült Királyság, Németország, Lengyelország, Görögország, Belgium, Franciaország, Spanyolország. Ez az összetétel első ránézésre elsősorban politikai szempontokat tükröző döntést mutat, hiszen a hét tagból öt bírót adnak az ún. nagy tagállamok és csak kettőt a kisebbek, a tizenkét „új tagállam” állampolgárai közül pedig csak egyetlennek sikerült bekerülnie a testületbe. A KTSZ elnökét a bírák maguk közül választják, a Bírósághoz és a Törvényszékhez hasonlóan három éves időszakra, és egy személy korlátlanul újraválasztható.²⁹

²³ Kremer: i. m., 1884. o.

²⁴ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (2) bekezdését.

²⁵ A Tanács 2009/69/EK határozata (2008. december 18.) a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv I. melléklete 3. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottság tagjainak kinevezéséről (HL 24., 2009.01.28., 11. o.)

²⁶ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (4) bekezdését.

²⁷ Lásd az EUMSZ. 255. cikkét.

²⁸ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (1) bekezdését.

²⁹ A Közzolgálati Törvényszék elnökének megválasztása (HL 272., 2008.10.25., 2. o.)

A Bíróság alapokmánya szerint a KTSZ fősabályként három bíróból tanácsokban ülésezik, azonban a KTSZ eljárási szabályzata által meghatározott esetekben teljes ülésben, öt bíróból álló tanácsban vagy egyesbíróként is eljárhat.³⁰ A KTSZ egy 2005. november 30-i határozatával úgy döntött, hogy nem hoz létre öt fős tanácsot, hanem három, egyenként három fős tanácsban és teljes ülésen jár el.³¹ Az elnök kivételével a hat bíró alkotja az első és a második tanácsot, míg a harmadik tanács a KTSZ elnökéből és négy másik bíróból áll. Az utóbbi tanácsban az elnök felváltva jár el a négy közül mindig két-két bíróval.³² Az egyes bírói tanácsokon belüli munkamegosztást illetően némi eltérés figyelhető meg a KTSZ és a Törvényszék között. A Törvényszékben alkalmazott ügyelosztási rendszer szerint elvileg minden bírói tanács foglalkozik minden típusú ügyel. Ezzel szemben a KTSZ esetén kezdetben bizonyos típusú ügyek a második tanácshoz tartoztak, míg a többi az első tanácshoz. 2009 októberében azonban a KTSZ új határozatot hozott a tanácsok közötti ügyelosztások szempontjairól, amelyben már nem található meg ez a különbségtétel.³³ Megmaradt viszont az a rendelkezés, amelynek értelmében bizonyos számú ügyet egy meghatározott gyakoriság szerint automatikusan a harmadik tanácsnak kell kiosztani. A 2009-as adatok szerint a KTSZ által abban az évben meghozott 155 döntés közül 148 esetben járt el három bíróból álló tanács, 7 esetben pedig az elnök hozott döntést.³⁴

3. Az eljárási sajátosságai

A KTSZ létrehozásának folyamata a saját eljárási szabályzat 2007-es elfogadásával vált teljessé, amelyhez a Bíróság egyetértésére és a Tanács minősített többségű jóváhagyására is szükség volt.³⁵ Az alábbiakban az eljárás menetéből azokat a pontokat vizsgálom meg, amelyek eltérést mutatnak a Bíróság és a Törvényszék eljárási szabályaitól. Általánosságban elmondható, hogy az eljárást meghatározó két vezérlőelv a pergazdaságosságra és a

³⁰ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 4. cikkének (2) bekezdését.

³¹ HL C 372., 2005.12.17., 16. o.

³² A Törvényszék határozata a tanácsok összetételéről és a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 270., 2009.11.11., 18. o.)

³³ A Törvényszék határozata a tanácsok közötti ügyelosztás szempontjairól (HL C 270., 2009.11.11., 19. o.)

³⁴ Lásd az Európai Unió Bírósága 2009-as éves jelentését.

³⁵ Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének eljárási szabályzata (HL L 225., 2007.08.29., 1. o.) és annak módosítása (HL L 24., 2009.01.28., 10. o.)

méltányosságra való törekvés. Az írásbeli szakasz egyszerűsítését szolgálja, hogy főszabályként a felek között csak egy beadványváltásra kerül sor. A szabályzat szerint az írásbeli szakasz a keresetlevél és az ellenkérelem, valamint a válasz és a viszontválasz benyújtásából áll. Második beadványváltásra csak kivételesen és a Bíróság engedélyével kerülhet sor.³⁶ Utóbbi esetben a – felek egyetértésével – a KTSZ ügy is határozhat, hogy a szóbeli szakasz mellőzésével, tárgyalás nélkül hoz határozatot.³⁷ Az eljárás gyorsabb lefolytatását számos rendelkezés biztosítja. Az egyik ilyen, hogy a Törvényszék előtti eljárással szemben a KTSZ esetén főszabályként az előadó bíró rendeli el a pervezető intézkedéseket, nem pedig a bírói tanács.³⁸ A másik példa, hogy a feleknek az ügy érdemét nem érintő határozathozatal iránti kérelmet, mint amilyen az elfogadhatatlanságra vonatkozó kérelem is, a keresetlevél kézbesítésétől számított egy hónapon belül kell benyújtani, szemben a Törvényszékkel, ahol két hónap áll rendelkezésre.³⁹

Az eljárási költségeket illetően szintén új megközelítéssel találkozhatunk. A KTSZ eljárási szabályzata két ponton szakít azzal a korábbi gyakorlattal, amelyben az eljárások ingyenessége volt az alapelv. Az egyik kivétel, hogy a KTSZ kötelezheti a neki elkerülhető költséget okozó felet – különösen, ha a kereset visszaélésszerű – azok teljes egészében vagy részben történő megtérítésére, azonban ennek összege nem haladhatja meg a 2000 eurót. A másik eset, hogy azoknak a másolási vagy fordítási munkáknak a költségét, amelyeket a fél kérelmére végeztek, és amelyek a hivatalvezető megítélése szerint a szokásos mértéket meghaladják, a hivatali díjszabás szerint köteles megtéríteni.⁴⁰

A KTSZ eljárásában eredetileg kiemelt szerepet szántak a jogviták egyezség útján történő rendezésének. Kraemer úgy fogalmaz, hogy a személyzeti ügyek egyenesen kínálják magukat a felek közötti esetleges egyezségnek és annak bíróság általi előmozdításának.⁴¹ A KTSZ az eljárás bármely szakaszában vizsgálhatja a felperes és az alperes közti jogvita egészben vagy részben egyezséggel történő rendezésének lehetőségeit. Ennek keretében a bíróság a vitát lezáró megoldásokat javasolhat, illetve megteheti a megfelelő intézkedéseket az ilyen egyezség elősegítésére.⁴² Kiemelést érdemel még, hogy

³⁶ Lásd az eljárási szabályzat 33. és 41. cikkeit.

³⁷ Lásd az eljárási szabályzat 48.2. cikkét.

³⁸ Lásd az eljárási szabályzat 56. cikkét.

³⁹ Lásd az eljárási szabályzat 78. cikkét.

⁴⁰ Lásd az eljárási szabályzat 94. cikkét.

⁴¹ Kraemer: i. m., 1896.o.

⁴² Az eljárási szabályzat 68. cikke példálózó felsorolást is tartalmaz a bíróság konkrét lehetőségeiről: „– felhívhatja a feleket vagy harmadik személyeket tájékoztatás vagy

az eljárási szabályzat értelmében a felek nem használhatják fel az egyezség útján történő rendezés érdekében kifejtett véleményeket, javaslatokat, megtett engedményeket vagy elkészített dokumentumokat.⁴³ Ennek nyilvánvalóan az a célja, hogy a felek a lehető legnagyobb szabadságot kapják az egyezségi tárgyaláson, illetve annak eredménytelensége esetén egyik fél se élhessen vissza az ott megszerzett információkkal. Amennyiben a felek egyezségekre jutnak a jogvita megoldásában, akkor azt jegyzőkönyvben rögzíthetik, amelyet az elnök vagy az előadó bíró, és a hivatalvezető ír alá. A jegyzőkönyv formájában rögzített egyezség közokiratnak minősül.⁴⁴ Annak ellenére, hogy a szabályozásban nagy hangsúlyt kap az egyezség létrehozásának elősegítése, a gyakorlatban viszonylag ritkának számít az alkalmazása. A KTSZ megalakulása óta az ügyeknek mintegy 5%-a rendeződött ilyen módon. 2009-ben például a 155 befejezett ügyből mindössze kettő volt, amelyben az ítélező testület fellépése nyomán jött létre egyezség.⁴⁵

Az eljárásba való beavatkozás szabályaiban két ponton is változást hozott az uniós jogalkotó a Törvényszék eljárási szabályzatában lefektetett rendelkezésekhez képest. Az egyik differencia a beavatkozás határidejével függ össze. A Törvényszék előtti eljárásban a beavatkozási kérelemmel kapcsolatos két határidő is van. Egyrészt azt az ügyről szóló Hivatalos Lapban történő közlemény közzétételétől számított hat héten belül lehet előterjeszteni. Másrészt lehetőség van arra is, hogy lehetőség van arra is, hogy az arra jogosultak a beavatkozási kérelmet a szóbeli szakasz megnyitásáról szóló határozat meghozatala előtt terjesszék elő.⁴⁶ A KTSZ esetén az eljárási szabályzat alapján csak a Hivatalos Lapban történő közlemény közzétételétől számított négy héten belül lehet benyújtani.⁴⁷ Ez a rendelkezés nyilvánvalóan az eljárások gyorsítását hivatott előmozdítani. A másik szembeeső különbség abban a beavatkozókénti perbehívással összefüggő rendelkezésben figyelhető meg, amely szerint az elnök a felek meghallgatását követően az eljárás bármely szakaszában felhívhatja a jogvita megoldásában érdekelt valamennyi személyt, intézményt vagy érdekelt tagállamot, hogy az eljárásba történő beavatkozási szándékát jelezze.

adatok nyújtására; – felhívhatja a feleket vagy harmadik személyeket dokumentumok benyújtására; – megbeszélésre hívhatja a felek képviselőit, magukat a feleket, illetve az intézmény bármely olyan tisztségviselőjét vagy alkalmazottját, aki felhatalmazással rendelkezik, vagy esetleges egyezségekre vonatkozó tárgyalás lefolytatására.”

⁴³ Lásd az eljárási szabályzat 70. cikkét.

⁴⁴ Lásd az eljárási szabályzat 69. cikkét.

⁴⁵ Lásd az Európai Unió Bírósága 2009-as éves jelentését.

⁴⁶ Lásd a Törvényszék eljárási szabályzatának 115. cikkének 1. §-át.

⁴⁷ Lásd az eljárási szabályzat 109. cikkét.

Amennyiben a perbehívott fél az elnök által megadott határidőn belül jelzi beavatkozási szándékát, akkor az eljárási iratok vele való közlésétől számított egy hónapon belül kell előterjesztenie beavatkozási indítványát.⁴⁸

4. Kapcsolat a Törvényszékekkel és a Bírósággal

Az EUMSZ. kimondja, hogy a különös hatáskörű törvényszékek határozataival szemben kizárólag jogi kérdésekben, illetve ha az adott törvényszéket létrehozó rendelet előírja, akkor jogi és ténykérdésekben a Törvényszékhez lehet fellebbezni.⁴⁹ Utóbbi felhatalmazás ellenére az uniós jog nem teszi lehetővé a ténykérdésekben történő fellebbezést. A Törvényszék eljárási szabályzata külön foglalkozik a KTSZ határozatai elleni fellebbezések eljárási rendjével.⁵⁰ A fellebbezések elbírálására a Törvényszék 2008 júliusában úgy határozott, hogy létrehoz egy ún. fellebbezési tanácsot, amelynek tagja a Törvényszék elnöke és rotációs rendszer alapján két további tanácselnök.⁵¹ Az elmúlt évek adatai azt mutatják, hogy KTSZ jogorvoslattal megtámadható határozatainak mintegy negyedét-harmadát fellebbezi meg valamelyik fél, 2009-ben a 94 határozatból 31-et. A statisztikai adatok szerint a fellebbezések többségét a Törvényszék elutasítja és 2009-ben csak az ügyek egyharmadában hozott teljes vagy részleges hatályon kívül helyező döntést.⁵²

A Szerződés értelmében a Törvényszéknek a fellebbezési hatáskörében meghozott határozatait a Bíróság kivételesen felülvizsgálhatja, ha fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérül.⁵³ Kramer szerint valódi innovációnak tekinthető a pozitív jogban „*az uniós jog egységessége vagy koherenciája*” fogalmának megjelenése.⁵⁴ Érvelése szerint ugyanakkor az elv már régóta jelen van a Bíróság joggyakorlatában, különösen a CILFIT-ítélet óta, amely a tagállami bíróságok Bírósághoz fordulási kötelezettségének célját abban jelölte meg, hogy „*a közösségi jog helyes alkalmazását és egységes értelmezését valamennyi tagállamban biztosítsa*”, illetve az „*különösen annak megakadályozására irányul, hogy a Közösségen belül a közösségi jogi kérdésekben különböző ítélkezési gyakorlat alakuljon*

⁴⁸ Lásd az eljárási szabályzat 111. cikkét.

⁴⁹ EUMSZ. 257. cikk

⁵⁰ Lásd a Törvényszék eljárási szabályzatának V. címét.

⁵¹ Lásd a Törvényszék határozatát a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 197., 2008.08.02., 17. o.)

⁵² Lásd az Európai Unió Bírósága 2009-as éves jelentését.

⁵³ EUMSZ. 256. cikk (2) bekezdés

⁵⁴ Kremer: i. m., 1904. o.

ki”.⁵⁵ Ezzel a megközelítéssel könnyen lehet azonosulni, ugyanakkor magam a valódi innovációt abban vélem felfedezni, hogy ezzel a rendelkezéssel megnyílt az elméleti lehetőség a háromfokú bírósági eljárás előtt, amely korábban ismeretlen volt a luxembourgi bíróság gyakorlatában. A lehetőség azonban eddig szigorúen elvi maradt, mivel a KTSZ eddigi működése alatt még egyetlen alkalommal sem történt meg, hogy egy Törvényszéken megfellebbezett határozata ellen az uniós jog egységessége, illetve koherenciájának veszélye miatt a Bíróságon jogorvoslatot terjesztettek volna elő. Ennélfogva nem tartom valószínűnek, hogy a közeljövőben gyakorivá válna az ilyen harmadfokú jogorvoslat. Az is könnyen előfordulhat, hogy az első ilyen ügyre is hosszú éveket kell még várjunk.

5. A KTSZ első évei számokban

Az érkezett ügyek számában (2005-ben: 130, 2006-ban: 148, 2007-ben: 157, 2008-ban: 111 és 2009-ben: 113) az elmúlt években stagnálás, illetve enyhe csökkenés figyelhető meg. Utóbbi valószínűleg annak is következménye, hogy a 2007 őszétől hatályos eljárási szabályok szerint a KTSZ a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére. A befejezett ügyek száma 2006-ban: 50, 2007-ben: 150, 2008-ban: 129 és 2009-ben: 155) 2009-ben volt a legmagasabb a KTSZ eddigi működése során, így a folyamatban maradt ügyek száma (2005-ben: 130, 2006-ban: 228, 2007-ben: 235, 2008-ban: 217 és 2009-ben: 175) jelentősen mérséklődött a 2007-es csúcsponthoz képest.

Az ügyeknek a főbb alperes uniós intézmények szerinti megoszlásának adatai azt mutatják, hogy 2009-ban az érkezett keresetek 48%-a a Bizottság, 12%-a Tanács, 9%-a a Parlament, 5%-a az Európai Központi Bank, 3%-a Bíróság, 1%-a a Számvevőszék, és végül 23%-a az EU egyéb szervei és hivatalai ellen indult. A 2009 előtti adatsorokból azt látszik, hogy volt olyan év is (pl. 2006), amikor a keresetek 75%-ában a Bizottságot jelölték meg alperesnek.

Az eljárás nyelvét illetően 2009-ban az ügyek 56%-ban a franciát, 13%-ban a hollandot, 12%-ban az olaszt, 8%-ban a németet, 7%-ban az angolt és 3%-ban a görögöt választották az eljárás nyelvének, a többi nyelv 1% alatti részesedéssel van jelen ebben az összehasonlításban. 2009-ig a KTSZ előtt indult ügyekben mindössze 4 esetben nyújtották be a keresetet magyar nyelven. Az eljárás nyelvével kapcsolatban fontos emlékeztetni arra, hogy az eljárás

⁵⁵ Lásd a Bíróság 283/81. sz. CILFIT ügyben hozott ítéletének 7. pontját. (EBHT 1982., 3415. o.)

nyelve arra a nyelvre utal, amelyen a keresetet benyújtották, nem pedig közvetlenül a felperes anyanyelvére vagy nemzetiségére.

Az ügyek tartalmi megoszlása a következőképpen néz ki. 2009-ben a 155 befejezett ügyből 54 a felvétellel, kinevezéssel, illetve besorolási fokozatba sorolással; 24 az értékeléssel, illetve előléptetéssel; 13 a díjazással és támogatással; 11 a versenyvizsgával; 10 a szociális biztonsággal, foglalkozási megbetegedéssel, illetve balesetekkel; 8 a nyugdíjakkal és rokkantsági ellátásokkal; 5 az alkalmazotti szerződés felmondásával; 2 a munkafeltételekkel és szabadsággal; 2 a fegyelmi eljárásokkal; és 26 egyéb kérdéssel volt kapcsolatos.

Az eljárások időtartamának vizsgálatakor a statisztikák külön kezelik az eredetileg az Elsőfokú Bírósághoz érkezett és onnan áttett ügyeket és már közvetlenül a KTSZ-hez érkezett ügyeket. 2009-ban az előbbi típusú ügyekben 51.3 hónap volt az átlagos időtartam az ítéletek és 48.2 hónap a végzésekkel lezárt ügyekben, míg a KTSZ-hez érkezett ügyeknél 17.7 hónap és 14.1 hónap a hasonló adatpár. Ezekből megállapítható, hogy az eredetileg az Elsőfokú Bíróságon indult keresetek kivételével az eljárások átlagos időtartama nem tér el jelentősen a Bíróság, illetve a Törvényszék esetén megszokotthoz képest.

Összegzés

A KTSZ eddigi működése alapján megállapítható, hogy helyes döntés volt a létrehozása. Jelentős mértékben sikerült tehermentesítenie a Törvényszéket, ahol 2005 óta még ennek ellenére is folyamatosan növekszik a folyamatban maradt ügyek száma.⁵⁶ A KTSZ nélkül ez a hátralék minden bizonnyal még nagyobb lenne. A jövőre nézve azonban megfontolandónak tartanám néhány részletkérdés újragondolását. A számos problematikus terület közül most csak kettőt emelek ki. Egyrészt ilyen bírálható elem a jelenlegi szabályozásban a bírók kiválasztásának módja, amely elméletileg ugyan teljes egyenlőséget biztosít a különböző tagállami jelöltek között, a gyakorlatban azonban ez közel sem érvényesül. Másrészt a közzolgálati jogviták gyors rendezésének igényével szemben még mindig túlságosan hosszú az ügyek átlagos elintézési ideje, amelynek további rövidítésére törekedni kell.

⁵⁶ 2009-ben 1191 folyamatban maradt ügy volt a Törvényszéken.

Felhasznált irodalom és jogi normák

- Hannes Kremer: *The European Union Civil Service Tribunal: a new community court examined after four years of operation* (Common Market Law Review 46: 1873-1913, 2009)
- Lavranos, The new specialized courts within the European judicial system, 30 EL Rev. (2005), 261-272
- Proposal for a Council Regulation (EURATOM, CECA, CEE) amending the staff regulations of officials and conditions of employment of other servants of the European Communities and establishing an Administrative Tribunal of the European Communities (COM/78/395FINAL) (OJ C 225, 22.9.1978, p. 6)
- Az Egységes Európai Okmány
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115., 2008.05.09.)
- A Nizzai Szerződés az Európai Uniót létrehozó és az Európai Közösséget létrehozó szerződések módosításáról (HL C 80., 2001.03.10.)
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007.12.17.)
- Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának Alapokmányáról
- Az Európai Unió Bíróságának etikai kódexe (HL C 223., 2007.09.22., 1. o.)
- A Tanács 2004/752/EK, Euratom határozata (2004. november 2.) az Európai Unió Közszolgálati Törvényisékének felállításáról (HL L 333., 2004.11.09., 7. o.)
- Az Európai Unió Közszolgálati Törvényisékének eljárási szabályzata (HL L 225., 2007.08.29., 1. o.) és annak módosításai (HL L 24., 2009.01.28., 10. o.), (HL L 92., 2010.4.13., 17. o.)
- Az Európai Unió Közszolgálati Törvényiséke hivatalvezetőjének szóló szolgálati utasítások (HL L 249., 2007.09.25., 3. o.)
- Gyakorlati útmutató a felek részére az Európai Unió Közszolgálati Törvényiséke előtti bírósági eljárásról (HL L 69., 2008.03.13., 13. o.)
- A Közszolgálati Törvényiség elnökének megválasztása (HL 272., 2008.10.25., 2. o.)
- A Törvényiség határozata a tanácsok összetételéről és a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 270., 2009.11.11., 18. o.)
- A Törvényiség határozata a tanácsok közötti ügyelosztás szempontjairól (HL C 270., 2009.11.11., 19. o.)
- A Törvényiség határozata a Törvényiség elnökét ideiglenes intézkedésről határozó bírói minőségben helyettesítő bíró kijelöléséről (HL C 270., 2009.11.11., 20. o.)
- A Tanács 2009/69/EK határozata (2008. december 18.) a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv I. melléklete 3. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottság tagjainak kinevezéséről (HL 24., 2009.01.28., 11. o.)
- Az Európai Unió Bíróságának 2009-es éves jelentése
- Az Európai Unió Személyzeti Szabályzata (HL L 56., 1968.3.4., 1. o.) magyar különkiadás 1. fejezet 2. kötet, 5-118. o.)

A Tanács 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozata (1988. október 24.) az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról (HL L 319., 1988.11.25., 1. o.)

Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform, Reform of the Community courts COM(2000) 109 final

Zoltán Angyal

The European Union Civil Service Tribunal

Summary

Within the European Union's judicial institution, it is the Civil Service Tribunal whose special field is disputes involving the European Union civil service, this jurisdiction having previously been exercised by the Court of Justice and then, following its creation in 1989, by the Court of First Instance. It has jurisdiction to hear and determine at first instance disputes between the European Union and its servants pursuant to Article 270 TFEU, which as a result represents some 120 cases a year for approximately 35 000 members of the staff of the European Union's institutions. These disputes concern not only questions to do with working relations in the strict sense, but also the social security system. It also has jurisdiction in disputes between all bodies or agencies and their staff in respect of which jurisdiction is conferred on the Court of Justice of the European Union. On the other hand, it may not hear and determine cases between national administrations and their employees. The decisions given by the Tribunal may, within two months, be subject to an appeal, limited to questions of law, to the General Court. This paper takes a closer look at the composition, jurisdiction and procedure of the Civil Service Tribunal.

**A JÖVEDELEMADÓVAL KAPCSOLATOS DISZKRIMINATÍV
NEMZETI RENDELKEZÉSEK IGAZOLHATÓSÁGA
AZ UNIÓS JOGBAN AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ÍTÉLKEZÉSI
GYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN (II. RÉSZ)**

ERDŐS ÉVA* – RÁCZ RITA**

I. Bevezetés

Jelen tanulmány az ugyanezen témában 2009-ben megjelent tanulmány¹ folytatása. Ahogyan arra a 2009-ben megjelent tanulmányban is utaltunk, a közvetlen adózás terén a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményekre alapított, a jövedelemadó-diszkriminációnak az adóztatási joghatóság tagállamok közötti megosztásának egyensúlyával való indokolása – mint a hatályban lévő jövedelemadó tárgyú diszkriminatív nemzeti rendelkezések Európai Unió tagállamai általi igazolásának egyik lehetséges útja – nem képezte a tanulmány tárgyát. Az Európai Bíróság 1986-ban² megkezdett ezen tárgyú ítélkezési gyakorlata ugyanis azt indokolta, hogy ezzel a kérdéskörrel egy önálló tanulmány keretei között foglalkozzunk.

* DR. ERDŐS ÉVA, PhD
intézeti tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

** DR. RÁCZ RITA
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Erdős Éva–RácZ Rita: A jövedelemadóval kapcsolatos diszkriminatív nemzeti rendelkezések igazolhatósága a közösségi jogban az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának tükrében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica XXVII/1* (2009), 257-286. o.

² Az Európai Bíróság már az 1960-as években foglalkozott a tagállamok által kötött bilaterális egyezményeknek a közösségi joggal való összeegyeztethetősége kérdésével (lásd pl. az Európai Bíróság 10/61. sz., *Európai Gazdasági Közösség kontra Olasz Köztársaság* ügyben 1962. február 27-én hozott ítéletét), de csak jóval később, az 1986-ban kihirdetett *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság (Avoir Fiscal)* ügyben hozott ítéletében (lásd alább) nyílt először alkalma kifejezetten az adóegyezményeknek az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetősége kérdésével foglalkozni.

II. A jövedelemadó-diszkriminációnak az adóztatási joghatóság tagállamok közötti kiegyensúlyozott megosztásának fenntartásával való igazolhatósága az Európai Unióban

A nemzetközi adójogban az a hagyományos felfogás, hogy az adott, határon átnyúló gazdasági tevékenységből származó jövedelmet az érintett joghatóságok között méltányosan osztják meg. A „joghatóság megosztásának egyensúlya” megvalósítása vagy másképpen fogalmazva a nemzetközi jövedelem tortájából való „méltányos” vagy „megfelelő” részesedés elérése arra készítette az államokat, hogy a nemzetközi adójogban arra a kiinduló álláspontra helyezkedjenek, hogy a lehetséges bevételek maximalizálása érdekében adójoghatóságukat *extraterritoriális* módon határozzák meg.

A kettős adóztatás elkerülése érdekében azonban az államok az adójoghatóság megosztásáról, és így a szerződő felek közti jövedelem-megosztásról szóló adóegyezmények tárgyalásába bocsátkoznak. Az érintett államok az adójoghatóságot egyes esetekben kizárólag az adott, határon átnyúló jövedelemáramlásban érintett államok *egyikére* ruházzák, és így kerülik el a kettős adóztatást. A legtöbb esetben azonban az adójoghatóságot megosztják a jövedelem származási állama és az adózó lakóhelye/székhelye szerinti állam között, és ebben az esetben a lakóhely/székhely szerinti államnak a mentesítés vagy pedig a beszámítás módszerét kell alkalmaznia a kettős adóztatás elkerülése érdekében. Ebben az értelemben tehát az adóegyezmények az érintett államok között a jövedelem méltányos megosztásában való megállapodásként (és a felek aktuális tárgyalási képességének tükröződéseként) foghatók fel.³

Mindezek alapján érthető, hogy az Európai Unió tagállamai, akik a közvetlenül alkalmazandó uniós jog értelmében kötelesek kiterjeszteni az uniós polgárokra az adókedvezményeket – ahelyett, hogy kétoldalú adóegyezmények alapján tennék ezt meg – azzal érvelnek, hogy az uniós jog ilyen értelmezése nem egyeztethető össze a joghatóság megosztása egyensúlyának céljával. Más szavakkal fogalmazva, szerintük az ilyen értelmezés megzavarná a – kétoldalú adóegyezmények rendszerén keresztül körülményesen létrehozott – kényes egyensúlyi helyzetet.

Ezt az érvet először a francia kormány hozta fel az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság (Avoir fiscal)* ügyben⁴, ahol is kifejtette, hogy álláspontja szerint az adóegyezmények létét az EK-Szerződés 293. cikke

³ Servaas VAN THIEL: Justifications in Community Law for Income Tax Restrictions on Free Movement: Acte Clair Rules That Can Be Readily Applied by National Courts – Part 2, 339. o. (in: European Taxation, July 2008)

⁴ A hivatkozást lásd a 49. lábjegyzetben.

(korábbi 220. cikk; a Lisszaboni Szerződés ezt a cikket hatályon kívül helyezte) kifejezetten elismeri, és hogy azok egyensúlya a viszonyosságon alapul.⁵ Az Európai Bíróság azonban elutasította a kettős adóztatásra vonatkozó megállapodásokra, mint lehetséges igazolásra való ilyen hivatkozást, mert a kérdéses francia jogszabály nem a tagállamok közötti adójoghatóság megosztására vonatkozott, hanem sokkal inkább az adójóváírást élvező francia vállalkozásokat részesítette előnyben a francia székhellyel rendelkező, német versenytárs vállalkozással szemben, amely utóbbi nem részesülhetett az adójóváírásból. Vagyis a szóban forgó nemzeti adójogszabály – annak ellenére, hogy több, kettős adóztatás elkerüléséről szóló megállapodásba is belefoglalták – túlmutatott a jövedelemnek a tagállamok közti megosztásán, és a belső piaci adófizetők tekintetében eltérő adóterheket okozott. Az állandó ítélkezési gyakorlat fényében az Európai Bíróság leszögezte, hogy helytelenül hivatkozott a francia kormány arra, hogy a kérdéses eltérő bánásmód a kettős adóztatásra vonatkozó egyezményeknek tudható be. Ugyanis az EK-Szerződés által biztosított jogok feltételnek, és egy tagállam sem teheti ezek tiszteletben tartását valamilyen más tagállammal kötött, kettős adóztatásra vonatkozó egyezmény tartalmától függővé; és különösen nem engedhető meg, hogy e jogokat a viszonyosság feltételétől tegyék függővé.⁶ Nem nehéz észrevenni, hogy ezen ítélet teljes összhangban áll a jogállamiságon alapuló belső piac követelményeivel. A belső piac térségén belül ugyanis a gazdasági élet szereplői számíthatnak az uniós jog által biztosított és közvetlenül alkalmazandó olyan jogokra, mint pl. a szabad mozgás jogára és a megkülönböztetés tilalmára; és így a nemzeti bírósághoz fordulhatnak, amennyiben ezeket a jogokat – a határon átnyúló tevékenységet hátrányos módon megkülönböztető intézkedések révén – megsértik.⁷

A *Bachmann*-ügyben hozott ítéletében⁸ az Európai Bíróság elismerte, hogy a tagállamok által kötött, a kettős adóztatás elkerüléséről szóló adóegyezmény lehetővé teszi az életbiztosítási díj levonását az egyik tagállamban, míg a keletkező jövedelem feletti adójoghatóságot a másik tagállamra ruházza; mindazonáltal az Európai Bíróság úgy fogalmazott, hogy ez a megoldás csak a Tanács által elfogadott ilyen adóegyezmények vagy harmonizációs intézkedések révén valósítható meg. Az Európai Bíróság

⁵ Lásd az Európai Bíróság 270/83. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1986. január 28-án hozott ítéletének (EBHT 1986., 273. o.) 23. pontját.

⁶ Az Európai Bíróság *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítéletének 26. pontja.

⁷ Servaas VAN THIEL, i. m. 340. o.

⁸ Az Európai Bíróság C-204/90. sz., *Hanns-Martin Bachmann kontra belga állam* ügyben 1992. január 28-án hozott ítélete (EBHT 1992. I-249. o.).

tulajdonképpen megváltoztatta ezáltal az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság* ügyben hozott ítéletében foglalt elvet, amikor az egyes tagállamok bevételi érdekeinek adott elsőbbséget az egyenlő bánásmód alkotmányos jogával szemben. Arra a megdöbbentő következtetésre jutott tehát, hogy a tagállamok megkülönböztethetik hátrányos módon az egyes határon átnyúló tevékenységeket, amennyiben az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása a bevételek lehetséges kieséséhez vezetne, még abban az esetben is, ha az érintett két tagállam megegyezett az adójoghatóság – és így a bevételek egymás közti – megfelelő megosztásáról. Ezt az ítéletet sokan hevesen vitatták, és ezért nem meglepő módon, az Európai Bíróság helyesbítette a *Bachmann*-ügyben hozott ítéletében foglaltakat, egész pontosan a *Wielockx*-ügyben⁹ hozott ítéletében, amelyben úgy határozott, hogy az adóegyezmény szintjén elért makró szintű koherencia érvényteleníti a mikro szintű, koherenciára alapított igazolásokat.

Az Európai Bíróság *Schumacker*-ügyben hozott ítéletében¹⁰ az adóegyezmények abban az értelemben voltak relevánsak, hogy az érintett tagállamok az alapul fekvő ügy tényállása szerint úgy osztották meg bennük egymás között az adójoghatóságot, és az OECD megállapodás alapján olyan rendelkezést tartalmaztak, hogy a lakóhely szerinti tagállam, és nem pedig a munkavégzés helye szerinti tagállam jogrendszere alapján kell figyelembe venni az adott személy személyes körülményeit annak érdekében, hogy az adózó ne vonhassa le a személyes és családi költségeket a lakóhely szerinti tagállamban. Az Európai Bíróság egészen pontosan úgy fogalmazott, hogy „*az egy tagállam területén valamely nem letelepedett személy által szerzett jövedelem a legtöbb esetben az illető személy összjövedelmének csak egy részét képezi, amely annak állandó lakóhelyén koncentrálódik. Ezen túlmenően, a nem letelepedett alany személyes adófizetési képességét, amelyet összes jövedelmére, valamint személyes és családi helyzetére tekintettel határoznak meg, sokkal könnyebb azon a helyen megállapítani, ahol személyes és pénzügyi érdekeltségeinek központja van. Ez a hely általában az illető személy állandó tartózkodási helye. Ennek megfelelően a nemzetközi adójog, és különösen a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) kettős adóztatás elkerüléséről szóló Modellegyezménye elismeri, hogy elvben a lakóhely szerinti állam feladata az adóalanyoknak a személyes és családi helyzetük figyelembevételével történő*

⁹ A Bíróság C-80/94. sz., *G. H. E. J. Wielockx kontra Inspecteur der directe belastingen* ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-2493. o.)

¹⁰ Az Európai Bíróság C-279/93. sz., *Finanzamt Köln-Altstadt kontra Roland Schumacker* ügyben 1995. február 14-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-225. o.).

átfogó megadóztatása.”¹¹ Az Európai Bíróság ebben az ítéletben sem kérdőjelezte meg a tagállamok azon jogát, hogy adóegyezmények keretében megosszák egymás között az adójoghatóságot. Sőt, gyakorlatilag az adóegyezményben foglaltakat követte, amikor azt állapította meg, hogy a lakóhellyel nem rendelkező határmenti ingázók alapvetően nincsenek hasonló helyzetben azokkal a munkavállalókkal, akik a munkavégzés helye szerinti tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, és így fő szabály szerint nem igényelhetnek személyes adókedvezményeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban (hiszen azokat igényelhetik a lakóhely szerinti tagállamban). Azonban az Európai Bíróság azáltal, hogy megállapította, hogy a közösségi jog megköveteli, hogy a munkavégzés helye szerinti tagállam személyes adókedvezményeket engedélyezzen azon kivételes esetekben, amikor az adózó a teljes vagy majdnem teljes jövedelmét abban a tagállamban szerzi – vagyis amikor a lakóhely szerinti tagállamban nem jut annyi jövedelemhez, amely alapján a személyes helyzetet figyelembe lehetne venni –, kiegészítette az általános OECD szabályokat olyan mértékben, amely az szükségesnek mutatkozott a belső piac érdekében. Látni kell tehát, hogy bár az Európai Bíróság a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben tartotta a nemzetközi jogot, visszautasította azt, hogy az EK-Szerződésben biztosított, közvetlenül alkalmazható jogokat az adóegyezményben foglalt, kevésbé kiterjesztő értelmű jogok váltsák fel.¹²

Nem meglepő módon a *Schumacker*-ügyben hozott ítéletet számos olyan szerző vitatta, aki azon az állásponton van, hogy az Európai Bíróság túlságosan beavatkozik abba, ahogyan a tagállamok hagyományos úton adóztatják a Közösségen belüli, határon átnyúló tevékenységekből fakadó jövedelmet. Ezek a szerzők nem értették, hogy miért vette figyelembe az Európai Bíróság a diszkriminációs teszt alkalmazása során a két tagállam adószabályait („páneurópai megközelítés”). Egyet lehet érteni azzal, hogy a diszkriminációs tesztben a kulcskérdés az, hogy vajon az adott tagállam adórendszere a hasonló – hazai és a határon átnyúló – tevékenységek tekintetében tiltott adójogi megkülönböztetést képez-e. Ha ezt a megközelítést alkalmazta volna az Európai Bíróság a *Schumacker*-ügyben, akkor arra a következtetésre jutott volna, hogy hátrányos megkülönböztetést képez a személyes adókedvezmény Németország általi megtagadása a határmenti ingázó számára, mert objektív gazdasági értelemben véve (a munka jellege és a munkakörülmények, a képzettség, a szakmai tapasztalat és az érintett dolgozó helyettesíthetősége tekintetében) a

¹¹ A *Schumacker*-ügyben hozott ítélet 32. pontja.

¹² Servaas VAN THIEL, i. m., 340. o.

határmenti ingázó ugyanolyan helyzetben van, mint a német munkatársa, aki ugyanazért az állásért versenyzik vele.

A *Gilly-ügy*¹³ volt az első olyan ügy, amelyben az Európai Bíróságnak az adóegyezmények két lényegi eleméről, nevezetesen az adójoghatóság megosztását érintő szabályokról és a kettős adóztatás elkerülésének különböző módszereiről kellett döntenie. A szóban forgó ügy tárgyát nem az adójoghatóság megállapodott, kizárólagos megosztása képezte, hanem két tagállam közti adójoghatóság megosztása egy olyan határon átnyúló jövedelem tekintetében, amely egy kettős állampolgár határmenti ingázónál jelentkezett. Az Európai Bíróság miután kimondta, hogy az EK-Szerződés 293. cikke¹⁴ nem bír közvetlen hatállyal¹⁵, elsőként azt az alapvető, általános jellegű következtetést vonta le, hogy a jogharmonizáció, illetve az EK-Szerződés 293. cikke alapján kötött egyezmény hiányában a tagállamok – többek között adóegyezmények útján – szabadon határozhatják meg a kettős adóztatás elkerülése céljából az adójoghatóság egymás közti megosztásának szempontjait, vagy az ahhoz kapcsolódó tényezőket a határon átnyúló tevékenységekből fakadó jövedelmek tekintetében. Még akkor is adott ez a lehetőség, ha ennek eredményeként a határmenti ingázók egy csoportja az ugyanabban a helyzetben lévő határmenti ingázók másik csoportjához képest a nagyobb adóterhet jelentő tagállam adójoghatósága alá kerül. A határmenti ingázók különböző csoportjait terhelő eltérő adóterhek ugyanis a tagállamok eltérő adójogszabályaiból fakadnak, amelyeket harmonizáció útján kell majd megszüntetni. Értelemszerűen, amint az adójoghatóság kérdésében megállapodás születik, az a tagállam, amely ennek értelmében jogosult a határon átnyúló jövedelem utáni adó (egy részének) kivetésére, vagy mindkét tagállam, amennyiben az adójoghatóság kettejük közti megosztásáról állapodtak meg, a közösségi jogi kötelezettségeikkel összhangban köteles a megfelelő adó kivetésére. Az Európai Bíróság második fő következtetése ebben az ügyben az volt, hogy a kettős adóztatás megszüntetése az EK-Szerződés egyik célja, és hogy az adójóváírás (és a mentesítés) módszerének alkalmazása a kettős adóztatás elkerülése céljából összeegyeztethető a közösségi joggal. A *Schumacker-ügyben* hozott ítéletben foglaltak logikáját követve ezzel egyet lehet érteni mindaddig, amíg a kettős adóztatás elkerülését célzó módszer alkalmazása nem eredményezi a határon átnyúló gazdasági tevékenységhez kapcsolódó olyan kedvezmények elvesztését,

¹³ Az Európai Bíróság C-336/96. sz., *Mr és Mrs Robert Gilly kontra Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-2793. o.).

¹⁴ A Lisszaboni szerződés ezt a cikket hatályon kívül helyezte.

¹⁵ Lásd az ítélet 24-30. pontját.

amelyek egyébként elérhetőek lettek volna (nagyobb adóteher a hasonló hazai helyzethez képest). Alapvetően ez volt a Gilly házaspár egyik problémája, akik (a Schumacker-szabály értelmében) a jogszabályok alapján nem tudták levonni a „családi költségeket” Németországban, és azokat a költségeket Franciaországban kizárólag a teljes jövedelemhez képesti, Franciaországban szerzett jövedelem részének arányában – tehát *pro rata* alapon – vonhatták le. Ezt a kérdést az Európai Bíróság a *Gilly*-ügyben végül is figyelmen kívül hagyta, de a *De Groot* ügyben¹⁶ megoldotta. A nevezett ügyben az Európai Bíróság azért marasztalta el Hollandiát, mert olyan módszert alkalmazott a kettős adóztatás elkerülésére, amely a kifizetett tartásdíj levonhatóságát a teljes jövedelemhez képesti, Hollandiában szerzett jövedelem arányában korlátozta. Vagyis az Európai Bíróság jogértelmezése szerint a kettős adóztatás elkerülésére alkalmazott különböző módszerek elfogadhatók, de csak addig a mértékig, amíg nem különböztetnek meg hátrányosan, és – ahelyett hogy pusztán mérsékelnék – inkább eltörlik a kettős adóztatást.¹⁷

A *Gilly*- és a *De Groot*-ügy érdekes kimenetele úgy összegezhető, hogy az Európai Bíróság elfogadja az adóegyezmények legtöbb klauzuláját, amennyiben azok a joghatóságot osztják meg (és így a legtöbb esetben sokkal inkább arról van szó, hogy a két adórendszer közötti eltérésből fakadóan az adózás tekintetében differenciálnak, ahelyett, hogy megkülönböztetnének), azt azonban nem fogadja el, hogy egy adózó kedvezőtlen helyzetbe kerüljön úgy, hogy az adóegyezmény értelmében olyan kedvezménytől esik el, amelyben egyébként részesült volna a nemzeti jog értelmében, hogy ha otthon (a saját tagállamában) maradt volna. Más szóval az adóegyezmények bármilyen olyan módon rendezhetik a joghatóság méltányos megosztását, ahogyan a tagállamok azt megfelelőnek találják, vagyis bárhogyan rendezhetik a közöttük lévő viszonyt az adójoghatóság megosztásával. Azonban e közben az adóegyezmények – az adójoghatóság megosztásának kérdésén túlmutatva – nem torzíthatják az adózók egyenlőségét, és így nem eredményezhetik azt, hogy valamely határon átnyúló gazdasági tevékenységet hátrányosabb módon kezeljenek, mint a hasonló hazai tevékenységet.

Az Európai Bíróság 2005-ig terjedő ítélkezési gyakorlata (elsősorban az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság (Avoir fiscal)*, a *Schumacker*, a *Wielockx*, a *Gilly*-, a *Saint-Gobain*- és a *De Groot*-ügyben hozott ítélet) azt mutatja, hogy az adóegyezmények mindig összeegyeztethetőnek tekinthetők a közösségi joggal, amennyiben az adójoghatóság megosztásáról

¹⁶ Az Európai Bíróság C-385/00. sz., *F. W. L. de Groot kontra Staatssecretaris van Financiën*-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-11819. o.).

¹⁷ Servaas VAN THIEL, i. m., 341. o.

szólnak, és a kettős adóztatás elkerülését célozzák, mint ahogyan azt az OECD keretében kidolgozott modellegezmény is szabályozza. Az Európai Bíróság tehát teljes mértékig tiszteletben tartja azt a megoldást, ahogyan a tagállamok az adójoghatóság megosztásáról és a kettő adóztatás elkerüléséről szóló konkrét szabályok megállapításával a kétoldalú viszonyaikban szabályozzák a joghatóság méltányos megosztásáról szóló megállapodásaikat. Kizárólag abban az esetben, amikor az adóegyezmény – túlmutatva a joghatóság méltányos megosztásának kérdésén – érdemi előnyben vagy hátrányban részesíti az adózókat, tartalmazhatnak olyan klauzulákat, amelyek nem egyeztethetők össze a közösségi joggal, például azért, mert valamely olyan érdemi kedvezménytől való megfosztást eredményeznek, amelyet máskülönben a határon átnyúló gazdasági tevékenység élvezhetett volna, ha ugyanazon joghatóság alatt marad. Röviden összefoglalva tehát: az érdemi kedvezmények bizonyos, de nem az összes uniós állampolgár számára való fenntartása annak a veszélyét vonja magával, hogy a közösségi joggal ellentétesnek minősül.¹⁸

Ezt az egészen világos álláspontját az Európai Bíróság a *D*-ügyben, 2005-ben hozott ítéletében¹⁹ rontotta le. Ebben az ügyben az Európai Bíróság – miközben (eddig nem tisztázott okok miatt) az európai „legnagyobb kedvezményes elbánás”²⁰ egyik kötelezettségével szemben határozott – elismerte, hogy a szóban forgó belga-holland adóegyezmény értelmében Hollandia jogszerűen nyújt a belga lakosok számára egy bizonyos érdemi kedvezményt (vagyis ezáltal nemzeti elbánásban részesíti őket), míg ugyanazon kedvezmény kizárólag amiatt nem volt hozzáférhető a német lakosok számára, mert eltérő adóegyezmény volt rájuk alkalmazandó, és mert a kölcsönös kedvezményeket az adóegyezménybe „beleértett” *quid pro quo* egyensúly részének tekintették. Ami kritizálható ebben az ítéletben, az nem más, mint hogy az Európai Bíróság összekeverte a *Gilly* ítéletben elfogadható módon felállított, a joghatóság megosztása és a kettős adóztatás elkerülése tekintetében a jogok és a kötelezettségek közötti egyensúlyt (a tagállamok között a joghatóság méltányos megosztása által létrejött bevételi egyensúlyt) az adózó érdemi jogai és kötelezettségei között fennálló egyensúllyal. Az Európai Bíróság ugyanis azt feltételezte, hogy az adóegyezményekben lefektetett *quid pro quo* egyensúly, amelyet tiszteletben kell tartania, nem csak a joghatóságok közötti bevételek megosztásának kérdéséből áll, hanem azon adóegyezményben szereplő

¹⁸ Servaas VAN THIEL, i. m., 342. o.

¹⁹ Az Európai Bíróság C-376/03. sz., *D kontra Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerlen* ügyben 2005. július 5-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-5821. o.).

²⁰ Az ún. „most favoured nation” klauzula.

szabályokból is, amelyek a magánszféra adózási kötelezettségeit érintik, és így ez az adóalanyokra vonatkozó eltérő adóterhekhez vezethet.²¹

Szerencsétlen zűrzavart jelentett ez valójában, hiszen ezen új megközelítés értelmében a magánszférának az EK-Szerződésben garantált két alapvető joga, nevezetesen a megkülönböztetés tilalma és a határon átnyúló jelleg miatti magasabb adóteher tilalma, a továbbiakban úgy látszik, hogy már nem élvez elsőbbséget a kétoldalú adóegyezmények olyan rendelkezései felett, amelyek a belső piacon a hasonló helyzetben lévő adózókra eltérő adóterhet rónak. Látható, hogy ezen megközelítés alapján az Európai Bíróság soha sem juthatott volna a korábbi ítéleteiben (az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság (Avoir fiscal)*, a *Schumacker*, a *Wielockx*, a *Gilly*, a *Saint-Gobain* és a *De Groot*) megfogalmazott következtetésekre, és ami ennél még inkább meghökkentő, hogy az Európai Bíróság gyakorlatilag nem tartotta szükségesnek az EK-Szerződés közvetlen hatályának és a közösségi jog elsőbbségének alapelveitől való ezen drámai eltérés meggyőző mértékű indokolását. Ez az új megközelítés gyakorlatilag a szuverenitás kivételének elfogadása felé mutat, vagy más néven az adóegyezményeknek „a közösségi jog felé helyezése” felé, még abban az esetben is, ha azok jelentősen túlmutatnak az adójoghatóság megosztásának és a kettős adóztatás elkerülésének alapvető célján, amely utóbbi célokra az OECD modellegyezmény is korlátozva van.

Egy újabb lépést tett ebben az irányban az Európai Bíróság az *FII Test Claimants* ügyben hozott ítéletében²², amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy az a tagállam, amely meg kívánja előzni, illetve mérsékelni kívánja a fizetett osztalék többszörös adóztatását, többféle módszer közül választhat. E módszerek alkalmazása nem feltétlenül vezet ugyanarra az eredményre az osztalékban részesülő részvényesnél. Ennek megfelelően a *mentesítés módszere* esetén az osztalékban részesülő részvényes fő szabályként nem fizet adót a kapott osztalék után, tekintet nélkül arra, hogy milyen mértékű adó terheli az osztalék alapját képező nyereséget az osztalékot fizető társaságnál, illetve hogy e társaság ténylegesen mekkora összeget fizetett meg ezen adó jogcímén. Ezzel szemben az alapügyben is alkalmazott *beszámítás módszere* esetén a részvényes kizárólag annak az adónak az összegét tudja beszámítani a kapott osztalékot terhelő adóba, amelyet az osztalékot fizető társaságnak ténylegesen meg kellett fizetnie az osztalék alapját képező nyereség után. Ezen összeg beszámítása legfeljebb az e részvényes által fizetendő adó összegéig lehetséges. Azonban az Európai

²¹ Servaas VAN THIEL, i. m. 342-343. o.

²² Az Európai Bíróság C-446/04. sz., *Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue* ügyben 2006. december 12-én hozott ítélete (EBHT 2006. I-11753. o.), a továbbiakban röviden: az *FII Test Claimants* ügyben hozott ítélet.

Bíróság leszögezte azt is, hogy a tagállamok az adórendszerük kialakítása, és különösen a többszörös adóztatás, illetve a gazdasági kettős adóztatás elkerülését, illetve mérséklését célzó mechanizmus bevezetése során kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogból, és különösen az EK-Szerződésnek a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseiből fakadó követelményeket²³. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy függetlenül a többszörös adóztatás, illetve a gazdasági kettős adóztatás elkerülése, illetve mérséklése céljából elfogadott mechanizmusoktól, ellentétes az EK-Szerződés által biztosított szabad mozgás jogával az, ha valamely tagállam hátrányosabb bánásmódban részesíti a külföldről származó osztalékot a belföldről származó osztaléknál, kivéve, ha ezen eltérő bánásmód olyan helyzetekre vonatkozik, amelyek objektíve nem hasonlíthatók össze, vagy azt nyomós közérdek indokolja. Azon kérdés megítélése tekintetében, hogy valamely tagállam alkalmazhatja-e a mentesítés módszerét a belföldről származó osztaléokra, míg a beszámítás módszerét a külföldről származó osztaléokra, az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy az egyes tagállamoknak kell a közösségi jog tiszteletben tartásával megszervezniük a felosztott nyereség adóztatására vonatkozó rendszerüket, és ennek keretében meghatározniuk azt az adóalapot és adómértéket, amely alkalmazandó az osztalékot fizető társaságra, illetve az osztalékban részesülő részvényesre, amennyiben azok adóalanyok az adott tagállamban. Ily módon az Európai Bíróság értelmezésében a közösségi jog elvben nem tiltja, hogy valamely tagállam az osztalék adó alóli mentesítésére vonatkozó szabályok alkalmazásával kerülje el a belföldi illetőségű társaságtól kapott osztalék többszörös adóztatását abban az esetben, ha azt belföldi illetőségű társaság fizeti, ugyanakkor a beszámítás módszere segítségével kerülje el ezen osztalék többszörös adóztatását abban az esetben, ha azt külföldi illetőségű társaság fizeti. Ahhoz, hogy ilyen helyzetben a beszámítás módszerének alkalmazása összeegyeztethető legyen a közösségi joggal, elsősorban az szükséges, hogy e tagállamban a külföldről származó osztaléokra vonatkozó adómérték ne legyen magasabb annál, mint ami a belföldről származó osztaléokra van előírva.²⁴ Ily módon, abban az esetben, ha a külföldről származó osztalék alapját képező nyereséget terhelő adó az osztalékot fizető társaság illetősége szerinti tagállamban alacsonyabb, mint az osztalékban részesülő társaság illetősége szerinti tagállamban kivetett adó, ez utóbbinak teljes mértékű adójóváírást kell biztosítania az osztalékot fizető társaság által az illetősége szerinti tagállamban megfizetett adónak megfelelő összegben. Azonban amikor az ezen nyereséget terhelő adó az osztalékot fizető társaság illetősége szerinti

²³ Az *FII Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 43. és 45. pontja.

²⁴ Az *FII Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 46-50. pontja.

tagállamban magasabb, mint az osztalékban részesülő társaság illetősége szerinti tagállamban kivetett adó, ez utóbbi kizárólag az osztalékban részesülő társaság által fizetendő társasági adó összegéig köteles adójóváírást biztosítani. E tagállam nem köteles visszafizetni a különbséget, vagyis az osztalékot fizető társaság szerinti tagállamban megfizetett összegnek az osztalékban részesülő társaság szerinti tagállamban megfizetett adót meghaladó részét.²⁵ Mindezek mellett az Európai Bíróság, mintegy indokolást adva az ítéletben kimondottakhoz, a következő módon fogalmazott: „nem lehet a letelepedés szabadságával ellentétes eltérő bánásmódnak tekinteni az a tény, hogy a beszámítás módszere a mentesítés módszeréhez képest további ügyviteli terheket ró az adózókra azért, mert meg kell állapítani az osztalékot fizető társaság illetősége szerinti tagállamban ténylegesen megfizetett adó összegét, tekintettel arra, hogy a külföldről származó osztalékban részesülő belföldi illetőségű társaságokat sújtó sajátos ügyviteli terhek az adójóváírási rendszer működésének velejárói”.²⁶

Ugyanígy, az *ACT Test Claimants*-ügyben hozott ítéletében²⁷ az Európai Bíróság – többek között – azt vizsgálta, hogy megengedhető-e a tagállam számára, hogy a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményben olyan úgynevezett „jogkorlátozó” rendelkezést alkalmazzon, amely alapján nem enged jóváírást a másik szerződő tagállamban illetőséggel rendelkező társaság részére, amennyiben az olyan harmadik államban illetőséggel rendelkező társaság többségi irányítása alatt áll, amellyel az első tagállam olyan kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt kötött, amely osztalékfizetés esetén nem tesz lehetővé adójóváírást a külföldi illetőségű társaság részére, és lényeges-e ebben a tekintetben az, hogy az osztalékban részesülő társaság valamely tagállamban vagy harmadik országban illetőséggel rendelkező társaság többségi irányítása alatt áll-e.²⁸ Az Európai Bíróság e tekintetben – olyan egyszerűséggel, mintha csak egy teljesen triviális kérdésben kellett volna döntenie – úgy határozott, hogy az EK-Szerződés letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel nem ellentétes az, hogy a valamely tagállam és egy másik tagállam közötti kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményben előírt, és az előbbi tagállamban illetőséggel rendelkező társaság által fizetett osztalékban részesülő, az utóbbi tagállamban illetőséggel rendelkező társaság részére biztosított adójóváírási jog nem terjed ki valamely olyan harmadik tagállamban illetőséggel rendelkező

²⁵ Az *FII Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 51. és 52. pontja.

²⁶ Az *FII Test Claimants* ügyben hozott ítélet 53. pontja.

²⁷ Az Európai Bíróság C-374/04. sz., *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue* ügyben 2006. december 12-én hozott ítélete (EBHT 2006. I-11673. o.), a továbbiakban röviden: az *ACT Test Claimants* ügyben hozott ítélet.

²⁸ Az *ACT Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 76. pontja.

társaságra, amely harmadik tagállammal az első tagállam ilyen jogról nem rendelkező kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt kötött.²⁹ Az Európai Bíróság úgy érvelt, hogy az a tény, hogy ezek a viszonyosságon alapuló jogok csak a két szerződő tagállamban illetőséggel rendelkező személyeket illetik meg, a kettős adóztatás elkerüléséről szóló kétoldalú egyezmények sajátossága. Ebből következően az Egyesült Királyságban illetőséggel rendelkező társaság által fizetett osztalék adóztatása tekintetében nincs azonos helyzetben az olyan tagállamban illetőséggel rendelkező társaság, amely az adójóváírásról nem rendelkező kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt kötött az Egyesült Királysággal, valamint az olyan tagállamban illetőséggel rendelkező társaság, amely az adójóváírásról rendelkező kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt kötött.³⁰

Az Európai Bíróság tehát ekképpen válaszolta meg – mintegy tíz sorban – az elmúlt 15 év alatt a szakirodalomban oly sokat vitatott kérdést. Ami viszont ennél is sokkolóbb, nem más mint, hogy az Európai Bíróság most először engedélyezte a belső piacon tevékenykedő társaságok tekintetében a társaságok irányítása alapján történő megkülönböztető bánásmód alkalmazását; vagyis azon az alapon, hogy a részvényesek az egyik vagy a másik tagállam lakosai-e (belföldi vagy külföldi illetőségűek).³¹ Ez a szabályozás azonban jogellenes, és nem csak az EK-Szerződés letelepedés szabadságáról szóló cikkei értelmében, hanem az EK-Szerződés 294. cikke (jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 55. cikke) alapján is, amely utóbbi explicite előírja, hogy a tagállamoknak – az EK-Szerződés egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül – az EK-Szerződés 48. cikke (jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 53. cikke) értelmében vett társaságok tőkéjében való részesedést illetően ugyanolyan elbánásban kell részesíteniük a többi tagállam állampolgárait, mint a saját állampolgáraikat. Más szóval az EK-Szerződés értelmében egy tagállam soha nem egyezhet meg egy másik tagállammal abban, hogy kizárjon bizonyos társaságokat az adóegyezményekben garantált kedvezményekből azon az alapon, hogy azoknak a társaságoknak olyan részvényesei vannak, akik másik tagállamban rendelkeznek állandó lakhellyel, vagyis gyakorolták a letelepedés szabadságának jogát. Ez az ítélet ráadásul az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával is ellentétes, hiszen az EK-Szerződésben biztosított kedvezmények nyújtását a viszonyosság feltételeként szabja. Pedig mindezt nagyon könnyen elkerülhette volna az Európai Bíróság

²⁹ Az *ACT Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 92. és 94. pontja.

³⁰ Az *ACT Test Claimants*-ügyben hozott ítélet 91. pontja.

³¹ Servaas VAN THIEL, i. m. 343. o.

azzal, ha követte volna a visszaélések elleni nemzeti szabályozásról szóló ítélkezési gyakorlatában korábban lefektetett irányvonalat.

Ezt követően a *Damseaux*-ügyben³² hozott ítéletében a Bíróságnak elsősorban arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy ellentétes-e az EK-Szerződés 56. cikkével (jelenleg az Európai Unió működéséről szóló 63. cikke) a francia-belga adóegyezményből eredő olyan korlátozás, amely megengedi a Franciaországban letelepedett társaságok részvényei után járó osztalékok részleges kettős adóztatását, és amely ezen osztalékokat súlyosabban adóztatja meg a belga társaságok által belga illetőségű személyek részére fizetett osztalékokra alkalmazandó belga forrásadóhoz viszonyítva. A Bíróság az újabban kialakított ítélkezési gyakorlata alapján úgy válaszolta meg a kérdést, hogy mivel a Közösségen belüli kettős adóztatás elkerülése terén a közösségi jog jelen állapotában az eljárás tárgyát képező esetben nem ír elő általános szempontokat a tagállamok közötti hatáskörmegosztást illetően, nem ellentétes az EK-Szerződéssel az olyan kétoldalú adóegyezmény, amely alapján a valamely tagállamban letelepedett társaság által egy valamely más tagállambeli illetőségű részvényesnek fizetett osztalékok mindkét tagállamban megadóztathatók.³³

A Bíróságnak a tanulmány témáját érintő egyik frissen hozott ítéletében³⁴ pedig azzal a kérdéssel kellett foglalkoznia, amelyet egy belga jog szerint alapított társaság és a belga állam között folyamatban lévő azon eljárásban terjesztettek elő, amelynek tárgya az a belga szabályozás volt, melynek értelmében a belga adóhatóság a társaság saját nyereségéhez hozzászámította azon rendkívüli vagy ellenszolgáltatás nélküli kedvezmények összegét, amelyeket a társaság a vele kölcsönös függőségi viszonyban álló, más tagállamokban székhellyel rendelkező társaságoknak nyújtott. Az ügyben a Bíróság kitért arra a szempontra is, és – az *Oy AA* ügyben³⁵ és a *Lidl Belgium* ügyben³⁶ hozott ítéletében foglaltakat követve – megállapította, hogy az adóztatási joghatóság tagállamok közötti megosztásának fenntartása megkövetelheti, hogy a tagállamok valamelyikében székhellyel rendelkező

³² A Bíróság C-128/08. sz., *Jacques Damseaux kontra État belge (belga állam)* ügyben 2009. július 16-án hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

³³ Az ítélet 35. pontja.

³⁴ A Bíróság C-311/08. sz., *Société de Gestion Industrielle SA (SGI) kontra État belge (belga állam)* ügyben 2010. január 21-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

³⁵ A Bíróság C-231/05. sz., *Oy AA* ügyben 2007. július 18-án hozott ítélete (EBHT 2007., I-6373. o.)

³⁶ A Bíróság C-414/06. sz., *Lidl Belgium GmbH & Co. KG kontra Finanzamt Heilbronn* ügyben 2008. május 15-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-3601. o.).

társaság gazdasági tevékenységére mind a nyereség, mind a veszteség tekintetében kizárólag ezen adott tagállam adószabályait alkalmazzák. A Bíróság e tekintetben azzal az indokolással élt, hogy jelentősen veszélyeztetné a tagállamok között megosztott adóztatási joghatóság egyensúlyát, ha a társaságok választhatnának aközött, hogy a telephelyük szerinti vagy másik tagállamban számolják el a veszteségüket, mivel az átadott veszteségek vagy kedvezmények következtében az adóalap az egyik tagállamban növekszik, míg a másikban csökken. Ez pedig magát az adóztatási joghatóság tagállamok közötti megosztásának rendszerét veszélyeztetné, mivel az egymással kölcsönös függőségi viszonyban lévő társaságok önkényes választásától függően a rendkívüli vagy ellenszolgáltatás nélküli kedvezményt nyújtó társaság szerinti tagállam, mint a szóban forgó társaság székhelye szerinti (belga) állam, adott esetben kénytelen lenne lemondani a társaság jövedelmének megadóztatására vonatkozó jogáról a kedvezményezett társaság székhelye szerinti tagállam javára.³⁷ Ennek megfelelően a Bíróság meglátása szerint a kérdéses belga adószabály lehetővé teszi a belga állam számára, hogy a területén végzett tevékenységekre vonatkozó adóztatási joghatóságot gyakorolja. Így a Bíróság megállapítása szerint a belga szabályozás – főszabály szerint – igazolhatónak tekinthető az adóelkerülés megelőzésének és az adóztatási joghatóság tagállamok közötti kiegyensúlyozott megosztása fenntartásának együttes céljával még akkor is, ha nem kifejezett célja a valós gazdasági tartalmat nélkülöző, olyan egyértelműen mesterséges képződmények adóelőnyből való kizárása, amelyek a belföldön folytatott tevékenységből származó nyereség után általában fizetendő adó elkerülésére irányulnak.³⁸

A tanulmány témáját közvetlenül érinti az egyik legfrissebb magyar vonatkozású ügy, amely előzetes döntéshozatal iránti eljárás keretében került a Bíróság elé. A *CIBA*-ügyben³⁹ alapvetően arra a kérdésre kellett válaszolnia a Bíróságnak, hogy az EK-Szerződés 43. és 48 cikkével (jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. és 53. cikke) ellentétes-e az a magyar rendelkezés, amelynek értelmében a belföldi székhelyű gazdasági társaságnak abban az esetben is meg kell fizetnie a szakképzési hozzájárulást – amelynek összegét a vállalkozás bérköltségei alapján számítják, beleértve ebbe azon bérköltséget is, amely a vállalkozás másik tagállambeli fióktelepén merül fel –, ha egy másik tagállambeli (jelen esetben csehországi) fióktelepén foglalkoztat

³⁷ Lásd az ítélet 61-63. pontját.

³⁸ Lásd az ítélet 64. és 66. pontját.

³⁹ A Bíróság C-96/08. sz., *CIBA Speciality Chemicals Central and Eastern Europe Szolgáltató, Tanácsadó és Kereskedelmi Kft. kontra Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) Hatósági Főosztály* ügyben 2010. április 15-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).

munkavállalókat, és az ottani foglalkozás miatt az adó- és járulékfizetési kötelezettségnek a fióktelep helye szerinti tagállamban tesz eleget. Az ügyben a Bíróság határozottan kimondta, hogy mivel néhány specifikus irányelv és egyezmény⁴⁰ kivételével a kettős adóztatás elkerülése terén uniós szinten a mai napig nem született egységesítést vagy harmonizációt célzó intézkedés, ennek következtében az uniós jog jelenlegi állapotában a tagállamok ezen a területen – az uniós jog tiszteletben tartása mellett – bizonyos autonómiával rendelkeznek. Így nem kötelesek saját adórendszerüket a többi tagállam különböző adórendszereihez igazítani annak érdekében, hogy elkerüljék az említett államok adójogi joghatóságának párhuzamos gyakorlásából fakadó kettős adóztatást.⁴¹ Ezt követően a Bíróság hangsúlyozta, hogy ami azon érvet illeti, mely szerint a Cseh Köztársaságban foglalkoztatott munkavállalók nem részesülhetnek a magyar munkaerőpiaci alap által finanszírozott képzésekből, meg kell állapítani, hogy a vállalkozás székhelye szerinti tagállam, vagyis jelen esetben a Magyar Köztársaság a kettős adóztatás elkerülését célzó egyezmény hiányában jogosult a vállalkozás általános adóztatására.⁴² Tekintettel azonban arra, hogy a szóban forgó magyar jogszabály⁴³ vitatott rendelkezései alkalmasak a letelepedési szabadság korlátozására – és azt a magyar kormány semmilyen közérdeken alapuló kényszerítő okkal nem tudta alátámasztani⁴⁴ –, a Bíróság az uniós joggal ellentétesnek minősítette a kérdéses magyar szabályozást.⁴⁵

III. Következtetések

Rövid összegzésképpen elmondható, hogy úgy tűnik, hogy a Bíróságnak újra alaposan felül kell vizsgálnia saját ítélkezési gyakorlatát a Szerződésekben biztosított alapjogok és a tagállamok által kötött adóegyezmények közti kapcsolat vonatkozásában; megfelelően meggyőző indokolást adva arra nézve,

⁴⁰ A különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről szóló, 1990. július 23-i 90/435/EGK tanácsi irányelv (HL L 225., 6. o.); a kapcsolt vállalkozások nyereségkiigazításával kapcsolatos kettős adóztatás megszüntetéséről szóló, 1990. július 23-i egyezmény (HL L 225., 10. o.); a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló, 2003. június 3-i 2003/48/EK tanácsi irányelv (HL L 157., 38. o.).

⁴¹ Lásd az ítélet 27-28. pontját.

⁴² Az ítélet 37. pontja.

⁴³ A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. Törvény (Magyar Közlöny 2003/131).

⁴⁴ Lásd az ítélet 45-48. pontját.

⁴⁵ Lásd az ítélet 49. pontját.

hogy miért tért el radikálisan az uniós jog alapelveitől, a Szerződésekben biztosított jogoktól és saját korábbi ítélkezési gyakorlatától.⁴⁶

Jelen pillanatban azonban a Bíróság ítélkezési gyakorlatából mégis levonható néhány fontos következtetés.

Az *első* az a szabály, hogy uniós jogi rendelkezések hiányában⁴⁷ a tagállamok szabadon köthetnek a joghatóság megosztásáról, valamint a kettős adóztatás elkerüléséről szóló adóegyezményeket.

A *második* az a szabály, hogy az uniós jog egységesítésére, illetve összehangolására irányuló uniós intézkedések hiányában a tagállamok továbbra is szabadon határozhatják meg azokat a szempontokat és kapcsolódó tényezőket, amelyek alapján megosztják egymás között az adójoghatóságot az Európai Unión belüli, határon átnyúló jövedelemáramlás tekintetében.⁴⁸ Ez még abban az esetben is igaz, ha ez a határon átnyúló tevékenység vonatkozásában magasabb adóterhet eredményezhet (amelyet a magasabb adóterhet jelentő adójoghatóság adóztat), ugyanis ez nem áll ellentétben az uniós joggal, hanem csupán a tagállamok eltérő adójogszabályaiból fakad, amely eltérő szabályok harmonizálása végső soron az Európai Unió jogalkotóira hárul.

Ebből következik az a *harmadik* szabály, mely azt a kérdést érinti, hogy hogyan kell megítélni az adóegyezmények azon rendelkezéseit, amelyek nem – vagy nem csak – a tagállamok közti joghatóság megosztását érintik, hanem érdemi kedvezményt nyújtanak bizonyos adóalanyok számára. Ugyanis ebben az esetben a Bíróságnak döntenie kell.

A Bíróság választhatja a könnyű kiutat, folytatva ezáltal az ítélkezési gyakorlatában nemrég lefektetett új irányvonalat (lásd a *D*, az *FII Test Claimants* és az *ATC Test Claimants* ügyben hozott ítéletet), és mondhatja, hogy minden, amelyről adóegyezmény keretei között állapotnak meg, hozzájárul az adott adóegyezmény kétoldalúan megállapított egyensúlyához, hiszen ezen adóegyezmények sajátossága, hogy a kedvezményeket csak azon adóalanyok számára tartják fenn, akik a kérdéses adóegyezmény hatálya alá tartoznak. Ezen megoldás egyik nagy előnye az lenne, hogy csökkenthetné a Bíróságra nehezedő nyomást. Erőteljesen kritizálták ugyanis a nemzeti adóhatóságok a Bíróságot azért, mert beleavatkozott egy olyan területbe, ahol mindig is a nemzeti bevételi megfontolások és érdekek alakították a jogot. Másrészről viszont a Bíróságnak

⁴⁶ Servaas VAN THIEL, i. m., 344. o.

⁴⁷ Meg kell említeni, hogy a közeljövőben várható uniós szintű jogi eszközök elfogadása ezen a téren. A legutóbb a Bizottság 2010. április 30-án a határokon átnyúló vállalkozási tőkebefektetések adózási akadályainak felszámolásáról szóló jelentést (Report of Expert Group on removing tax obstacles to cross-border Venture Capital Investments) tett közzé. (Az erről szóló sajtóközleményt lásd: IP/10/481.)

⁴⁸ Lásd pl. a *Gilly*-ügyben hozott ítélet 24. és 30. pontját.

tisztában kell lennie azzal, hogy ha ezt a megoldást választja, „fehér lapot” ad a tagállamok kezébe arra, hogy az a határon átnyúló tevékenységekre háruló különböző adóterhek adóegyezmények általi megállapításával szabadon alakítsák a belső piacot. Márpedig mivel az adóterhek a magánszektor gazdasági magatartásának erőteljesen meghatározó tényezői, feltételezhető, hogy az adók – sokkal inkább, mint a bevételek optimális elosztása – fogják befolyásolni a magánszektor gazdasági választásait. Ráadásul ebben az esetben a Bíróságnak meg kell változtatnia a korábbi, jövedelemadó tárgyú ítélezési gyakorlatát, és emiatt az előzetes döntéshozatali kérelmek áradatára számíthat az olyan helyzetek tekintetében, amelyekről mindezidáig azt hittük, hogy a döntéshez szükséges szempontok és szabályok már meg vannak határozva. Továbbá, ezen forgatókönyv szerint a Bíróság nemcsak hogy az Szerződés *explicit* rendelkezéseinek ellentmondóan határozna, de a közösségi jog olyan alapelveinek is ellentmondana, mint a közvetlen hatály elve, a közösségi jog elsőbbségének elve, a jóhiszemű együttműködés elve. Elkerülhetetlenül felmerül továbbá az a kérdés, hogy vajon van-e olyan ésszerű indok, amely alapján az adóegyezmények ezen „közösségi jog feletti státusza” indokolható; a jogok és kötelezettségek feltételezett, kölcsönös egyensúlyának érve vajon csak a kétoldalú adóegyezmények számára tartható fenn, vagy pedig azon egyszerű érv alapján, hogy – mivel máskülönben a szerződő felek nem állapodtak volna meg az egyezmény elfogadásában és aláírásában – minden kétoldalú egyezmény a jogok és kötelezettségek feltételezett egyensúlyán alapszik, az összes egyezményre alkalmazandó. Minden esetre is egyértelműen megfogalmazható a határozott igény arra, hogy a Bíróság ne térjen el drasztikus módon a korábbi álláspontjától anélkül, hogy magyarázatát adná ennek a döntésének, és az új megközelítést kellően meghatározná és megszabná annak korlátait.⁴⁹

Ezzel szemben a Bíróság azt a másik lehetőséget is választhatja, hogy továbbra is ahhoz tartja magát, hogy a tagállamok szabadon köthetnek adóegyezményeket, és meghatározhatják az adójoghatóság megosztásának szempontjait, de ezzel egyidejűleg teljes mértékig tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jog követelményeit az adóegyezmények megkötése és alkalmazása során, és így nem merülhet fel, és nem igazolható semmilyen, a közösségi joggal össze nem egyeztethető, hátrányos megkülönböztetés. Ez azt jelenti, hogy az adóegyezményekben garantált azon kedvezmények, amelyeket az egyik vagy másik szerződő tagállamban illetőséggel rendelkező adóalanyok számára férhetők hozzá, nem nyújthatók, illetve nem tagadhatók meg továbbá viszonzás alapon, hanem a közösségi jog alapján ki kell terjeszteni őket minden, illetőséggel nem rendelkező olyan adóalanyra is, aki hasonló helyzetben

⁴⁹ Servaas VAN THIEL, i. m. 344. o.

van, mint az illetőséggel rendelkező adóalany. Ez volt a Bíróság alapvető konklúziója az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság* (a Közösségen belül kötött adóegyezmények vonatkozásában), valamint a *Saint-Gobain* ügyben (harmadik országgal kötött adóegyezmény vonatkozásában). Vagyis a magánszféra közvetlenül alkalmazandó szabad mozgáshoz való joga, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma az adóegyezményektől és az esetlegesen bennük foglalt, jogok és kötelezettségek kölcsönös egyensúlyától függetlenül alkalmazandó továbbra is⁵⁰. Amennyiben a Bíróság ezt a megközelítést választja, az egyben azzal a következménnyel is jár, hogy a Közösségen belüli adóegyezményeket fokozatosan a nemzeti bíróságok és közigazgatási hatóságok is értelmezni kényszerülnek majd a határok nélküli belső piac követelményeivel összhangban.⁵¹

Éva Erdős–Rita Rác

Possible Justifications for National Discriminatory Income Tax Measures in Union Law in the Light of the Case-law of the Court of Justice of the European Union (Part II)

Summary

The purpose of this study is to continue the examination of the evolution of the income tax case-law of the Court of Justice of the European Union regarding the possible justifications for national discriminatory tax measures. In this study we deal only with one possible justification, namely the need to preserve the balanced allocation of tax jurisdiction between the Member States of the European Union.

In the study firstly we emphasize that the traditional concern in international tax law is the fair distribution of revenue over the various jurisdictions that are involved in a particular cross-border economic activity. As such, states routinely tax residents on their worldwide income and non-residents on their domestic-source income, which results in double taxation of cross-border income flows, unless measures are adopted for the avoidance of double taxation. Consequently it is understandable that the Member States of the European Union, which are required to extend tax benefits to Union citizens on the basis of directly applicable Union law rather than on the basis of a bilateral tax treaty, argue that such an interpretation of Union law would be incompatible with the objective of inter-jurisdictional equity.

⁵⁰ Lásd a *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítéletet.

⁵¹ Servaas VAN THIEL, i. m., 344-345. o.

In the study we have carried out a case-by-case analysis on the basis of the most relevant and important judgements of the Court of Justice of the European Union in this field, namely the judgements handed down in the following cases: Commission of the European Communities v French Republic (Avoir fiscal), Bachmann, Schumaker, Wielockx, Gilly, De Groot, Saint-Gobain, FII Test Claimants, ACT Test Claimants, Damseaux, Société de Gestion Industrielle SA, CIBA. In the end of the study, in the concluding remarks we draw a number of conclusions from the analysed case-law of the Court of Justice of the European Union.

A VÁLASZTÁSI RENDSZER A RÉSZVÉTEL SZEMSZÖGÉBŐL

HALLÓK TAMÁS*

1. A választási részvételt befolyásoló tényezők

Az államok különféle intézkedéseket hozhatnak, amivel az állampolgáraikat ösztönözhetik a szavazásra. Egyrészt olyan eszközökről van szó, amelyek *pusztán arra ösztönöznek*, hogy a választók *részt vegyenek*, erre való hajlandóságuk növekedjen. *Richard Rose* szerint¹ a részvételnövelő eszközök közül a kötelező szavazás mellett a nemzeti parlamentek olyan rendelkezéseket hoznak, amelyek a szavazásra bátorítanak, pl. a *választások munkaszüneti napon tartása, távollevő szavazat leadása pl. postai úton, személyesen lakóhelyüktől eltérő helyen található szavazóhelyiségben vagy e-mailben, illetve telefonon.*

Eva Anduiza Perea szerint² második típusnál a szándék nemcsak az, hogy növekedjen a részvétel, hanem az is, hogy egy bizonyos mértéket elérjen, ami egy demokratikus államban elvárható. Ilyen lehet az érvényességi küszöbök előírása vagy akár a kötelező szavazás is.

A részvételre ható tényezők közül *társadalmi-gazdasági tényezőket, intézményi tényezőket* és *politikai tényezőket* különítenek el. A *társadalmi-gazdasági tényezőkhöz* *André Blais*³, valamint *Blais* és *Dobrzyska*⁴ is hatot sorol: GNP/fő, a GNP/fő növekedése, átlagos életkilátások, az írni-olvasni tudás foka, a népesség

* DR. HALLÓK TAMÁS

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Richard Rose: Voter turnout in the European Union member countries. In: Voter turnout in Western Europe since 1945. A Regional report. IDEA, 2004, 23. o.

² Eva Anduiza Perea: Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe. European Journal of Political Research, 2002.41., 655. o.

³ André Blais: When and Where Are People More Likely to Vote? In: Uő: To vote or not to vote. The merits and limits of rational choice theory. University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2000, 24. o.

⁴ André Blais–Agnieszka Dobrzyska: Turnout in electoral democracies. European Journal of Political Research, 1998. évi 33. sz., 241-244. o.

mérete és sűrűsége. *Benny Geys* szerint⁵ a népesség mérete, népsűrűség, népességstabilitás, politikai homogenitás, megelőző megjelenés sorolható ide.

A *politikai tényezők* *Benny Geys* szerint⁶ a választási eredmény szorossága, kampányköltségek és a politikai töredezettség. *Blais*nél és *Dobrzyskanál*⁷ ehhez hasonló tényező a *pártrendszer*, amihez a pártok száma és a verseny erőssége tartozik.

Az *intézményi tényezők* *Benny Geys* szerint⁸ a választási rendszer, kötelező szavazás, több típusú választás egy időben tartása és a regisztrációs követelmények érvényesítése. *Blais* és *Dobrzyska*⁹ pedig a kötelező szavazást, szavazói kort, választási rendszert, választások döntőszerepét, demokrácia fokát, *Perea*¹⁰ a kötelező szavazást, a szavazási módokat, a választási képviseleti küszöböt és a preferencia-kifejezés lehetőségét, *Lijphart*¹¹ pedig a felhasználóbarát regisztrációs szabályokat, azt arányos választási formulát, relatíve nem gyakori választásokat, hétvégi szavazást és a kötelező szavazást sorolja ide.

Mivel vizsgálódásunkat alkotmányjogi szemszögből végezzük, a mi számunkra követhető lehet, ha ezekre alapozva alkotmányjogon kívüli és alkotmányjogi tényezőket különítünk el.

A részvételt befolyásoló intézményi tényezők közül többet is az *alkotmányjogi tényezők* körébe sorolok. *Perea* intézményi tényezői közül ilyen¹² a választási rendszer, a preferencia-kifejezés, szavazási módok és a választási képviseleti küszöb. *Lijphart* *intézményi tényezői közül*¹³ a *regisztrációs követelmények*, a *választási rendszer arányos képviselettel*, a *választások gyakorisága* és a *konkuráló választások*. *Benny Geys* szerint¹⁴ a választási megjelenést erősen befolyásolja, ha a választási rendszer arányos, kötelező a szavazás, egyidejű választások vannak, és regisztrációs követelményeket érvényesítenek. *Powell*től idesorolható¹⁵ a mozgósító választási törvények

⁵ *Benny Geys*: Explaining voter turnout: A review of aggregate level research. *Electoral Studies*, 2006. évi 4. szám, 641-646. o.

⁶ Uo. 646-653. o.

⁷ *André Blais*–*Agnieszka Dobrzyska*: i. m. 248-251. o.

⁸ *Benny Geys*: i. m. 650-653. o.

⁹ *André Blais*–*Agnieszka Dobrzyska*: i. m. 244-248. o.

¹⁰ *Eva Anduiza Perea*: i. m. 653-664. o.

¹¹ *Arendt Lijphart*: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 1997. évi 1. sz., 2. o.

¹² *Eva Anduiza Perea*: i. m. 653-657. o.

¹³ *Arendt Lijphart*: i. m. 7-8. o.

¹⁴ *Benny Geys*: i. m. 650-653. o.

¹⁵ *André Blais*: i. m. 18. o., 26-29. o.

(regisztráció), a kötelező szavazás, és ha az elnöki végrehajtó hatalom mellett többségi választási törvények vannak. Blaistól pedig öt intézményi jellegzetességet vehetünk: a *kötelező szavazás, szavazási kor, választási rendszer, a választások döntőképesége, demokrácia foka*.

Angelusz és Tardos szerint¹⁶ lényeges a *választójogi rendszer konkrét jellege*, így az arányos vagy többségi rendszerhez való közelsége, a részvétellel kapcsolatos *érvényességi küszöbök* vagy a parlamentbe való *bejutási küszöbök*.

Az alkotmányjogi tényezők közül különös jelentőséggel bír a választási rendszer. Ez ugyanis meghatározza, hogy a szavazók milyen módon szavazhatnak a jelöltekre. Így egyáltalán nem lényegtelen, hogy olyan szabályok legyenek, amelyek a szavazók akaratának minél teljesebb kifejeződését biztosítják. Ha ezt egy választási rendszer biztosítani tudja, akkor a választók nagyobb bizalommal vannak iránta, és így nagyobb arányban is vesznek részt. Ezért a választási rendszer milyensége a részvétel szempontjából különösen fontos. A választási rendszer több jellegzetessége közül a preferencia-kifejezés és a választási küszöb léte különösen fontos lehet a részvétel szempontjából, amivel indokolt külön is foglalkoznom.

2. A választási rendszer típusai és a részvétel

Választási rendszer alatt legszűkebb értelemben a választási formulát, azaz a szavazatok mandátummá alakításának mechanizmusát értjük. A választási rendszer szűkebb fogalmának elemei a választókerületi struktúra, a szavazati struktúra és a választási formula. Tágabban mindazon anyagi és eljárási szabályok összességét jelenti, amelyek a képviselők választásának feltételeit és módját meghatározzák, azaz a választójogra (aktív és passzív) mint politikai alapjogra vonatkozó szabályokat, a választási struktúra elemeit (választókerületi beosztás, jelölési, szavazási mechanizmus, választási formula) és a választási eljárás részletes szabályait.¹⁷ A választási rendszer szabályai tehát azt határozzák meg, hogyan lesz a választók leadott szavazataiból mandátum.

¹⁶ Angelusz Róbert–Tardos Róbert: Választási részvétel és politikai aktivitás. In: Angelusz–Tardos: Törések, hálók, hidak. Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2005., 344. o.

¹⁷ Dezső Márta: Arányosság és vegyes választási rendszerek. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép-Európában. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 1996 (a továbbiakban: Dezső M. I.), 38. o.

A választási rendszer típusának (többségi, arányos, vegyes) hatása van a választói részvételre, főleg a mandátumkiosztási módszerek miatt.¹⁸ Sartori szerint¹⁹ a választási rendszer választókra való hatása lehet fékező, manipulatív, korlátozó vagy akár kényszerítő is a szó gyenge értelmében. A hatás az erősen korlátozótól (többségi rendszerek) az egyáltalán nem korlátozóig (tisztá arányos rendszerek) terjed. Ez utóbbi esetben a választási rendszernek semmilyen hatása sincs.

A részvétel szempontjából meghatározó, hogy a választónak mennyire van lehetősége arra, hogy az egymandátumos vagy a pártlistás választás keretei között politikai akaratát kinyilvánítsa. Így a kérdés az, hogy a választási rendszer lehetővé teszi-e az egyénre való szavazást, és ha igen, mennyiben. Ha ez kizárt, pl. kötött lista, azt problémának látják.²⁰

2.1. A többségi rendszer hatása

A többségi rendszerről azt tartják, hogy kevésbé ösztönöz a szavazásra. Ennek négy fő okát látják²¹. Először is elbátortalanítja őket a nagyszámú biztos hely, amiről már előre látható, hogy a győztes szerzi meg. Másodrészt a pártok kevésbé hatékonyan tudják mozgósítani szavazóikat, és ez visszafogja részvételüket. Túlnyomórészt pedig az jellemző a szavazókra, hogy kevésbé elégedettek a demokráciával. Végül valószínűbb, hogy kevesebb, polarizált pártok vannak, így kevesebb okot látnak a szavazásra.

A többségi rendszereken belül viszont érdemes külön tárgyalnunk a relatív és az abszolút többségi rendszer hatását. A *relatív többségi rendszerben* a választó döntési lehetősége az első két győzelemre esélyes jelöltre szűkül, ha a szavazatát nem akarja elvesztegetni. Tehát ez a rendszer a választóra gyakorolt kényszerítő hatását, hogy csak az első két legerősebb jelöltre érdemes szavazni, választókerületi szinten fejtí ki.²² Azonban a választókerületek többségében a

¹⁸ Szoboszlai György: Választáspolitikai dilemmák és a magyar választási rendszer strukturális jellemzői. In: Dezső Márta–Kukorelli István (szerk.): Választástudományi Tanulmányok., Országos Választási Iroda, Budapest, 1999., 82. o.

¹⁹ Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmányelmélet. Ford: Soltész Erzsébet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, 49. o.

²⁰ Dieter Nohlen: Választási rendszerek és választási reform. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép-Európában. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 1996., 23. o.

²¹ Stephen D. Fisher–Laurence Lessard–Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: Disengaging voters: Do plurality systems discourage the less knowledgeable from voting? *Electoral Studies*, 2008. évi 1. szám, 90. o.

²² Giovanni Sartori: i. m. 54. o.

legnagyobb és a második legnagyobb párt közötti különbség olyan nagy, hogy a tartózkodásra minden ok megvan. A legnagyobb párttal szimpatizálók tudatában vannak, hogy nyerni fog, a többi pártok támogatói viszont annak, hogy veszteni. Továbbá maguk a politikai pártok is tudatában vannak ennek, így a forrásaikat oda telepítik, ahol a helyük veszélyben van. Ahol a pártoknak sok szavazatot kell kapniuk egy mandátumhoz, a kis pártokkal szimpatizálók stratégiaileg egy nagyobb pártra szavaznak, vagy tartózkodnak.²³ Ez valóban a tartózkodásra ösztönzi inkább a választókat.

Tehát sok körzetben nyilvánvaló, hogy ki fog győzni. Ha a nagyobb pártok együttműködnek, az embereknek kevesebb okuk lesz arra, hogy szavazzanak.²⁴ Így a választók a választási versenyt előre eldöntöttnek tarthatják.²⁵ Olyan választókerületben pedig, ahol egy párt uralja az egész terepet, a politikai ellenzék elbátortalanítja a megmérettetéstől. Ez a pártpaletta elszürküléséhez és a választási részvétel csökkenéséhez vezet.²⁶

A többségi rendszerek mellett gyakori érv, hogy a jelöltek ismertsége nagyobb. Viszont az egyéni választókerületekben a pártok „nagyágyúkat” állítanak, akik a helyi kötődést gyakran a választások után alakítják ki. Így nem igaz, hogy itt a képviselő inkább a választóié. A szabad mandátum elve egyébként is függetlenné teszi a választópolgároktól a képviselőt.²⁷ A relatív többségi választás esetén jól struktúrált pártrendszerekben viszont a szavazat inkább a pártra, mint a személyre irányul.²⁸ Magyarországon is az egyéni választókerületekben a helyi jelöltet is a választókerületi polgárok csak egy része, és főleg csak azok ismerik, akik ugyanazon a településen laknak. Budapesten és a többi nagyvárosban ismertségről csak politikai értelemben lehet beszélni. Így nem személyes motívumok alapján választják képviselőiket.²⁹

A relatív többségi rendszer hátránya, hogy a mindenkori kormányzat mögött csak a szavazók kisebbsége állhat. A szavazókat az is visszatarthatja, hogy a parlamentben néha az a párt szerezhethet többséget, amely országosan kevesebb szavazatot ért el, mint kisebbségbe került vetélytársa. Erre példa, ha

²³ Eva Anduiza Perea: i. m. 655-657. o

²⁴ Stephen D. Fisher – Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 90-91. o.

²⁵ Arendt Lijphart: i. m. 1. o.

²⁶ Dieter Nohlen: i. m. 15. o.

²⁷ Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó, Budapest, 1995., 246-247. o.

²⁸ Dieter Nohlen: i. m. 24. o.

²⁹ Sós Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép-Európában. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 1996., 57-58. o.

egy állam 10 választókerületében 100-100, összesen ezer választó adja le szavazatát az A és a B pártra. Ha A párt 4 választókerületben egyáltalán nem kap szavazatot, de 6 választókerület mindegyikében egyaránt 60, azaz országosan összesen 360 szavazatot szerez (36%), megnyerte a választásokat: hat parlamenti mandátumot, azaz abszolút többséget szerzett. B hiába kap összesen 640 szavazatot (64%), a területi megoszlásban kialakult egyenetlenség miatt csak 4 mandátumhoz, az összes mandátum 40%-ához jut.³⁰

Nagy-Britanniában ez a helyzet kétszer fordult elő. 1951-ben a Konzervatív Párt, 1974-ben pedig a Munkáspárt alakított úgy kormányt, hogy kevesebb szavazattal szerzett több mandátumot, mint fő ellenfele.³¹ Nagy-Britanniában az 1983-as választásokon a Szociáldemokrata – Liberális Szövetség a választók 26%-os támogatásával a képviselői helyek 3,5%-át szerezte meg. Mindössze 2%-kal kapott kevesebbet a Munkáspártnál, viszont a mandátumokból 29%-kal jutott kevesebb.³²

A kétfordulós egyéni rendszer viszont szélesebb választási lehetőséget nyújt a szavazók számára, mint a relatív többségi rendszer, mivel az egymáshoz közel álló, de egymással versengő közepesen erős pártokat nem kényszeríti arra, hogy összeolvadjanak.³³ Az első fordulóban ugyanazt a döntési szabadságot nyújtja a választóknak, mint az arányos rendszer. A lehetséges győztesekre szavazni csak a második fordulóban kényszerül a választó, azonban ezt a kényszert nem a választási rendszernek, hanem a többi választó többségi akaratának kell tulajdonítani. A választó ekkor racionális szavazásra kényszerül.³⁴ Az abszolút többségi rendszerben, ha az első forduló abszolút, a második pedig relatív többségi, nagyfokú önkényességet von maga után, mivel a döntést a politikai pártok hozzák és nem a választók.³⁵

A kétfordulós egyéni választókerületi rendszer önmagában azt sem biztosítja, hogy az országosan győztes párt az összes szavazó többségének a támogatásával rendelkezik, pl. 1981-ben Franciaországban a balközép a

³⁰ Körösenyi András: Választási rendszerek politikai hatásai, pártrendszer és kormányzat. In: Dezső Márta–Kukorelli István (szerk.): Választástudományi Tanulmányok, Országos Választási Iroda, Budapest, 1999., 59-60. o.

³¹ Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban. KJK- MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, (a továbbiakban: Dezső M. II.) 40. o.

³² Uo. 47. o., 69. o.

³³ Körösenyi András: i. m. 63. o.

³⁴ Giovanni Sartori: i. m. 85-86. o.

³⁵ Ismertető a parlamenti választási rendszerekről és azok alkalmazásának összehasonlításáról. Készítette: Jamniczky Zsolt. Országgyűlés Külügyi Hivatala, Budapest, 1993., 9. o.

nemzetgyűlési mandátumok 62%-át szerezte meg, miközben a választások első fordulóján a szavazatok 38%, a másodikban 50%-át kapta.³⁶

Míg relatív többségi rendszerrel a pártok előzetesen kötnek szövetségeket, amit a választók előre tudhatnak, a kétfordulós abszolút többségi rendszerben ez többnyire a második forduló előtt, az erőviszonyok ismeretében jön létre a pártok között, ami a választók előtt nem mindig nyilvánvaló.³⁷ Ez azonban nem mindig van így, hiszen a második fordulóban már tudatában vannak a választók annak, hogy ki kinek a javára lép vissza. Viszont ha mindenütt összefognak³⁸ az első forduló relatív győztesével szemben, az egyes pártok szavazat és mandátumaránya között jelentős különbség alakulhat ki.

Magyarországon az 1990-es és 1994-es választásokon nem jelentett alapvető változást a második forduló. 1998-ban lényegesen megváltozott a második forduló szerepe, nem erősítette meg az első fordulót, hanem megfordította az ott kialakult erőrendet. 2002-ben az erőrend nem változott, a győztes pozíciója viszont a második fordulóban meggyengült, 2006-ban viszont megerősítette a győztest. 2010-ben pedig csekély kivételektől eltekintve szintén megerősítette a győztest.

A kétfordulós rendszerben az *érvényességi küszöbök* is hatással lehetnek a megjelenésre. Oroszországban, Szerbiában és Montenegróban a választás érvénytelen, ha a népesség túl kevés része adta le a szavazatát. Magyarországon is az egyéni választókerületekben mindkét fordulónak van érvényességi feltétele. 1990-ben 5 választókerületben nem volt érvényes az első forduló. Az 1998-as választásokon több egyéni választókerületben, területi választókerületben is az első forduló érvénytelen volt. 2002-ben a magasfokú aktivitás miatt, 2006-ban és 2010-ben is sehol sem volt érvénytelen az első forduló.

Mivel Magyarországon a szavazás nem kötelező, a választópolgárnak távolmaradása esetén sem kell szankcióval számolnia. Tóth Károly szerint³⁹ a törvény is garantálja a választójog szabad gyakorlását. Ezt viszont lerontja azzal, hogy érvénytelennek minősíti a fordulót, ha azon nem jelentek meg megfelelő arányban. Így a többszörösen távolmaradókat „büntetik”, ha az első forduló érvénytelen, mert azokat sújtja, akik éltek jogukkal. Így hiba az érvénytelenség kategóriájának fenntartása, mert az első fordulóban leadott érvényes szavazat

³⁶ Körösenyi András: i. m. 61. o.

³⁷ Dezső M. II. 162. o.

³⁸ Wiener György: Arányos és többségi választási rendszerek. In: Adalékok a közigazgatás reformjához. Közigazgatási füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1992., 93-94. o.

³⁹ Tóth Károly: A képviselők választásának anyagi jogi szabályai. In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. OVI – Magyar Közigazgatási Intézet, 2004 (a továbbiakban: Tóth K. I.), 154. o.

semmibe vész. Mintának az országos népszavazás eredményességi feltételét ajánlja.⁴⁰ Ráadásul politikailag ésszerűtlen és igen költséges is az érvénytelenség miatt újabb fordulót mesterségesen beiktatni.⁴¹

Szerintem szükség van az érvényességi küszöbre. Ha egyfordulós lenne a választás, az a választók döntési szabadságát csökkentené, valamint a részvétel is csökkenne. A pártok már a választás előtt egyezségeket kötnének, ami most csak a két forduló között történik meg, mégpedig a választók döntése alapján. Ekkor viszont kizárólag a pártok határoznák meg ezt, s a választó döntési szabadságát pusztán az jelentené, hogy ezen szövetségekötéseket jóváhagyja. Ha nincs érvényességi küszöb, többen úgy gondolhatják, hogy felesleges elmenniük, hiszen nélküük is érvényes a választás. Tehát csökkenne a részvétel, míg a küszöb az ő részvételüket is előmozdítja.

Azonban bizonyos szempontból a többségi rendszer is kedvezhet a részvételnek. Működését ugyanis az átlagos szavazónak könnyebb megérteni, így ösztönzi a részvételt az arányos rendszerrel szemben. Másodrészt az arányos rendszer gyakran eredményez koalíciót. Ez a szavazó cselekménye és a választás eredménye közötti kapcsolatot elhomályosítja. Így nehezebb kidolgozni egy optimális szavazási stratégiát, és a rendszerrel szemben növeli az elégedetlenséget.⁴² A többségi rendszerben a kormányzásról közvetlenül a választó dönt, nem pedig a pártok a választást követő koalíciós tárgyalásokon.⁴³ Ezzel összefügg, hogy a választási részvételt magasabbnak látják, ha a szavazók közelebb vannak a képviselőikhez. Brit politikusok gyakran hangoztatják, hogy ez így van, ha a választók a szavazatukat egyéni választókerületben egyéni jelöltre adják le. Ezekben a körzetenként 100000 választó van, ami a képviselővel kapcsolatot biztosít. A képviselőkre eső választók száma is hatással van a részvételre, ugyanis minél nagyobb a választók száma, akiket a képviselő képvisel, annál nagyobb a részvétel.⁴⁴ Kétségtelen előny, hogy a többségi rendszerben a választók jobban kapcsolatba kerülnek a választási kampány alatt a jelölttel vagy párttal (átlagban 39%), mint bárhol másutt (20%).⁴⁵

⁴⁰ Uő: A magyar választási eljárás néhány kérdése az országos Választási Bizottság gyakorlatában. In: In memoriam Nagy Károly. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Szeged, 2002., 387-388. o.

⁴¹ Tóth K. I. 161. o.

⁴² Benny Geys: i. m. 650-651. o.

⁴³ Stephen D. Fisher–Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 99. o.

⁴⁴ Richard Rose: i. m. 20-21. o.

⁴⁵ Stephen D. Fisher–Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 99. o.

Nagy-Britanniában annak ellenére, hogy a választási rendszer nem arányos, az állampolgárok többsége jónak tartja, elfogadja, nem vitatja létét, hiszen évszázadok óta eszerint szavaznak. Itt az arányos rendszerre való áttérés az egész politikai berendezkedés jelentős átalakulásával járna, amit a választók nehezen fogadnának el. Az 1999-es európai parlamenti választáson, ahol a kötött listás rendszert először alkalmazták, az eddigi legalacsonyabb részvételi eredmény született, a választók 24%-a jelent meg. Az angolok Európához való sajátos viszonya⁴⁶ miatt a részvétel a korábbi választásokon sem haladta meg a 40%-ot.

2.2. Az arányos rendszer hatása

A részvételnek általában az arányos rendszer jobban kedvez, mint a többségi.⁴⁷ Az utóbbiban ugyanis a szavazatok és mandátumok között nagy aránybeli eltérés van. Emiatt a szavazók, különösen a kisebb pártok támogatói azt hihetik, hogy a szavazatuknak nincs jelentősége, és visszatarthatja őket a szavazástól. Ezeket a többségi rendszerekben elpazarolt szavazatoknak tekinthetik. Hiszen akik rájuk akarnak szavazni, kevesebb okuk van arra, hogy megjelenjenek, mint az arányos rendszerben. Ez érthető is, hiszen ezek a szavazatok többségi rendszerben nem elegendőek egy mandátum megszerzéséhez sem.

Jackman is rámutat, hogy a pártoknak nehéz, hogy a jelöltjeiket olyan rendszerben válasszák meg, amely nagyfokú aránytalanságot mutat: A támogatóik így azt érezhetik, hogy szavazatuk el lesz pazarolva, és így hajlamosabbak távol maradni. A megjelenést ott látja magasabbnak, ahol országos lista és országos választókerület van, és alacsony fokú az aránytalanság. Crewe Powellel egyetértve a megjelenést az arányos rendszerekben csekéllyel magasabbnak látja, mert erősebb kötődéseket alakít ki a pártokkal.⁴⁸ Blais és Carty szerint itt a körzetekben nagyobb a versengés a helyekért. Ez a pártokat jobban ösztönzi arra, hogy bárhol kampányoljanak,⁴⁹ ami növeli a megjelenést.

Arányos rendszerben ugyanis egy olyan pártot, ami a küszöböt eléri, minden leadott szavazat segíti, hogy a parlamentbe kerüljön. Ezzel ellentétben a relatív többségi rendszerben a győztesnek a szavazatok többsége szükséges, így a többi jelöltre leadott szavazat elvész. Az arányos rendszer viszont a részvétel

⁴⁶ Fábíán György: Választási rendszerek az Európai Unió tagállamaiban. In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. OVI – Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 89. o.

⁴⁷ Benny Geys: i. m. 650-651. o.

⁴⁸ André Blais: i. m. 18-21. o.

⁴⁹ Benny Geys: i. m. 651. o.

emelkedéséhez azzal is hozzájárul, hogy az elveszett szavazatok arányát csökkenti, a számítások szerint 8,8%-kal emeli a részvételt.⁵⁰ Mivel az arányos rendszer a szavazóknak több választási lehetőséget ad, emiatt hajlamosabbak lesznek arra, hogy szavazni menjenek. Így a pártok a szavazóikat még az állam olyan területeiről is mozgósítani tudják, ahol gyengék.⁵¹ Az arányos rendszerben sohasem látható előre, hogy ki fog győzni,⁵² ezért megéri részt venni.

Az arányos rendszerben a magasabb megjelenésre három okot szoktak említeni.⁵³ Egyrészt fairebb (tisztább) rendszer, és így az emberek hajlamosabbak szavazni. Másodrészt a pártok számát és a választási lehetőségeket növeli. Harmadrészt nagyobb versenyt gerjeszt. Mivel mindegyik körzetben több embert választanak meg, a legtöbb pártnak megvan az esélye, hogy legalább egy helyet nyerjen, így a választókat az egész országban megkísérlik mozgósítani.

Ugyanakkor fontos az is, hogy az arányos rendszer ezen jellegéről tudjanak a választópolgárok. Külsőleg ugyanis a személyre szavazás lehetőségével a többségi rendszer kedvezőbbnek tűnhet a számukra. Kísérletet végeztek,⁵⁴ hogy a politikai ismeret mennyire befolyásolja a választásokat többségi és nem többségi szabály esetén. Mind többségi, mind nem többségi rendszerben a magasabb képzettségű személyeknél 5 közül 4 mondta, hogy szavazott. Az alacsony ismerettel rendelkezőknél több mint a fele a nem többségi rendszerben, és az 5-ből kevesebb mint 2 a többségi rendszerben így tett.

Arányos rendszerben pedig a választó befolyása a választások eredményére bizonyos szempontból nem sok. Egyrészt mert a pártok által állított jelöltek kiválasztásába nem sok beleszólása van, másfelől a koalíciós kormányzásban nem dönthet a kormányról, amely a pártok közötti megállapodásoktól függ. Ezért a választók befolyásának növelésére leggyakrabban az ún. preferenciális szavazást teszik lehetővé.⁵⁵

Ezek mellett a demokráciával való elégedettséget nagyobbak tartják a többségi rendszerekben, hiszen ezek már a demokrácia kezdetén is működtek. *Akik viszont magasabb képzettségűek*, a demokráciával jobban meg vannak elégedve, függetlenül attól, hogy többségi rendszerben szavaznak, vagy

⁵⁰ Richard Rose: i. m. 20. o.

⁵¹ Arendt Lijphart: i. m. 7. o.

⁵² Stephen D. Fisher–Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 90-91. o.

⁵³ André Blais: i. m. 26. o.

⁵⁴ Stephen D. Fisher–Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 95. o.

⁵⁵ Dezső M. II. 61-62. o.

arányosban. Így a demokráciával való elégedettség nem a választási rendszertől függ.⁵⁶

Az arányos rendszerben azonban két tényező még önmagában is vizsgálatot érdemel a választási részvétellel összefüggésben, a preferencia-kifejezés és a választási küszöb.

2.2.1. A preferencia-kifejezés

A preferencia kifejezése a részvételt önmagában is befolyásolja. Ugyanis nagyobb döntési szabadságot biztosít a választóknak, hiszen arányos rendszerben ő, és nem kizárólag a pártok határozhatják meg, hogy a listákról a jelöltek milyen sorrendben kerüljenek be a parlamentbe. Ezért indokolt külön tárgyalni, hiszen ez a választók döntési szabadságát növeli, s így a részvételt is.

A választó tehát választhat a jelöltek között, azonban a szavazat leadásának folyamata bonyolultabb. A választók szabadsága azáltal is nő, ha a szavazatát megoszthatja egy párt és egy független jelölt vagy egy párt listája és egy másik párt jelöltje között.⁵⁷

A preferenciális szavazásra több változat van: a flexibilis részben nyitott listák (Ausztria, Belgium, Dánia, Görögország, Hollandia, Olaszország, Svédország), teljesen nyitott – nincs előre meghatározott sorrend, a szavazótól függ a jelöltek megválasztása (Finnország), ún. panachage (kevert lista): a szavazó több listán is megjelölheti preferenciáit (Luxemburg). Németországban, Portugáliában és Spanyolországban a listák preferencia-megjelölés nélküliek.⁵⁸ Több változata lehet annak, hogy a választó hajthat-e végre módosításokat a listán: csak egy kedvezményezett személy jelölhető meg (pl. Ausztria) vagy három-négy (Olaszország). Olyan is lehet, hogy a választó egy jelöltnek több szavazatot adhat, sőt különböző pártlistákon szereplő jelöltek között is megoszthatja szavazatait, pl. Svájcban.⁵⁹

Érdekes összevetnünk így a részvételt a preferencia-kifejezést lehetővé tevő és nem tevő rendszerekben. A részvétel Lengyelországban annak ellenére alacsony, hogy a pártlistán lehet szavazatot leadni egy jelöltre, Spanyolországban pedig az átlagos megjelenési aránya nem kevesebb Finnországtól. Dániában pedig magasabb a megjelenés, mint akár

⁵⁶ Stephen D. Fisher–Laurence Lessard-Phillips–Sara B. Hobolt–John Curtice: i. m. 98-99. o.

⁵⁷ Dezső M. I. 46. o.

⁵⁸ Fábán György: i. m. 51. o.

⁵⁹ Dezső Márta: Bonyolult is, vitatott is. A magyar választási rendszer Európához mérve. In: Szabadon választott. Parlamenti Almanach. 1990. (a továbbiakban Dezső M. III.), 8-9. o.

Finnországban vagy Svájcban. Svédországban viszont csak kicsivel magasabb Dániától, Portugáliától nagyobb, és Svájtól különösen. Svédországban pedig Spanyolországtól is egyértelműen magasabb a részvétel. Olaszországban is egyértelműen magasabb a részvétel Portugáliától és Spanyolországtól is, ez igaz Dániára és Ausztriára is. Ha a kötött listát alkalmazók közül megnézzük Portugáliát, és a nyitott listák közül Finnországot, láthatjuk, hogy a kettőben ennek ellenére hasonlóan alakul a részvétel. Különösen látható ez, ha a flexibilis listát alkalmazó Lengyelországgal vetjük össze, ahol még alacsonyabb is a megjelenés. Így azt mondhatjuk, hogy az adatokból általános következtetés nem mindig vonható le, ugyanakkor megfigyelhető az is, hogy szinte mindenütt magasabb a részvétel a preferencia-kifejezést lehetővé tevő államokban. Azonban a részvételt még számos tényező befolyásolja, s ennek hatása ezen országoknál nem vagy nehezen mutatható ki.

A preferencia kifejezése a listákon ún. *elsőbbségi szavazással* is történhet. Ekkor a párt által megjelölttől eltérő sorrendbe helyezve a jelölteket, a választó megállapítja a saját rangsorát. Ekkor csak egy listára szavazhatnak. (Hollandia). A másik változat a szavazatomegosztás (panachage): Ekkor a versengő listákról kiválasszák a jelölteket, s így készítik el saját listájukat (Monaco, Luxemburg).

Az alternatív szavazás (Ausztrália) esetén a választókerületben több jelölt indul, de a választók megjelölik a preferencia-sorrendjüket. Ha az első körben senki sem szerezte meg az abszolút többséget, megnézik a legkevesebb jelöltre szavazók második preferenciáit, és ezeket a többi jelölt szavazatszámához hozzáadják. Ha ekkor van olyan, aki elnyerte az abszolút többséget, akkor övé a mandátum. Ha nincs, akkor a következő legkevesebb szavazatot kapott jelölt második preferenciái alapján folytatják az elosztást. A kétfordulós abszolút többségi rendszerben is hasonló történik: ha a második fordulóra be nem jutott jelöltek támogatói újra elmennek szavazni, a másodlagos preferenciák szerint voksolnak. Mivel az alternatív rendszer eleve kéri a második stb. preferenciák kinyilvánítását, így megtakarítja a második fordulót. Igaz arra sincs mód, hogy az első forduló eredményének ismeretében vagy a kért forduló közötti kampány hatására a választópolgár eredeti elképzelését megváltoztassa.⁶⁰ Ausztráliában a részvétel magasabb, mint Luxemburgban, Hollandiában pedig mind Luxemburgétól, mind pedig Ausztráliától alacsonyabb. Bár más tényezők is szerepet játszhatnak, de az alternatív szavazás jobban kedvezhet a részvételnek, mint az elsőbbségi szavazás.

⁶⁰ Kovács László Imre: A választási rendszerek elemei. In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. OVI – Magyar Közigazgatási Intézet, 2004., 22. o.

Ahol a szavazó jelöltekre is szavazhat, ott nagyobb a részvétel. Ugyanis minél rövidebb és egyszerűbb a szavazás, annál könnyebbé válik, és annál alacsonyabb a tartózkodás is. A tartózkodás majdnem 6% ponttal magasabb olyan országokban, ahol a választási rendszer nem engedi a szavazónak, hogy kifejezze preferenciáit.⁶¹

Külön meg lehet vizsgálni az az egyéni átruházható szavazat (STV) hatását, ami szintén lehetővé teszi a preferencia kifejezését. Pl. Máltán, ahol végig magas, sőt egyre növekedő választási részvétel van, az STV is hozzájárulhatott ehhez. Írországot viszont, ahol szintén STV van, igazából ez nem nagyon befolyásolta. Ez abból is látható, hogy az 50-es években Írországból még a brithex képest is kisebb a részvétel. Bár ez önmagában nem meglepő, mivel a relatív többségi rendszer is lehetővé teszi preferencia kifejezését.

Így az előnyösebb társadalmi helyzetben levő választóknál a részvételre ösztönző lehet, de a hátrányos helyzetű választóknál költségként jelenik meg, tehát növeli a tartózkodást. Összességében a preferencia kifejezése a szavazástól való tartózkodás valószínűségét 0.25-el csökkenti, ezért ösztönző a szavazásra. Ahol nincs preferencia-kifejezés, az előnyös helyzetű választók esetében a tartózkodás valószínűsége magasabb, így a választási rendszernek ez a jellegzetessége a részvételre ösztönző.⁶²

Az európai tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy a preferenciális szavazatok ritkán változtatják meg jelentősen a pártok által felállított jelöltsorrendet, illetve a mandátumhoz jutás sorrendjét. Az intézmény mégis fontos, mert lehetővé teszi a pártok által uralt választásokon, hogy a választók is gyakorolhassák ellenőrzési jogukat.⁶³

Az Európai Parlament választásaira az Európai Unió ajánlása (76/787 EGK, ESZAK, Euratom határozat melléklete), javasolják a preferenciális szavazást. Nem teszi kötelezővé, de hangsúlyozza az állampolgárok közelebb hozását a képviselőkhez, így az növelné az EP választások iránti érdeklődést, részvételt. Vannak, akik úgy vélik⁶⁴, hogy a magyar választói kultúra jelenlegi állapotában egy ilyen szavazási mód zavart okozna. Először nyilván, hiszen a jelenlegi szavazáshoz képest újszerű, a választóknak ezt a változatot be kell mutatni, tájékoztatni kell erről őket. Azonban ha a választók hozzászoknak, nagyobb döntési lehetőséget ad a számukra, s emiatt a részvételt is emelné a kötött listás rendszerhez képest.

⁶¹ Eva Anduiza Perea: i. m. 655-657. o

⁶² Uo. 663-664. o.

⁶³ Dezső M. II. 186. o.

⁶⁴ Fábán György: i. m. 90-91. o.

2.2.2. Választási képviseleti küszöb

A választási rendszerekkel szemben fontos követelmény, hogy olyan parlamenti erőviszonyokat alakítson ki, melyek lehetővé teszik annak működőképességét. Ezt veszélyezteti, ha csekély parlamenti támogatottsággal rendelkező pártok is mandátumhoz jutnának. Ennek megoldására szolgál a küszöb.⁶⁵

A magas választási küszöb hat a részvételre, a tartózkodás valószínűségét 0.58-al növeli. Ez általában az előnyös helyzetű választókat befolyásolja, mivel ennek tudatában vannak. Az alacsony társadalmi helyzetű egyének tekintet nélkül arra, hogy alacsony vagy magas a választási küszöb, ugyanolyan valószínűséggel tartózkodnak a szavazástól. Emellett a magas társadalmi helyzetűek is nagyobb valószínűséggel tartózkodnak egy 10%-nál nagyobb küszöb esetén.⁶⁶ Az alacsonyabb bejutási küszöb a részvételnek jobban kedvez, mint a magasabb.⁶⁷ A küszöb ugyanis a szavazókban erősíti azt, hogy helyesebb, ha eleve a bejutásra esélyesebb pártokra adják a szavazatukat, mert egyébként az elvesztegetetté válik.⁶⁸

Magyarországon a vegyes rendszerben a küszöb elég ahhoz, hogy jelentéktelen támogatottságú pártok ne jussanak parlamenti képviselethez. Új párt parlamentbe jutásához az kell, hogy kiszorítson egy másikat. Így megfontolásra készíti a szavazópolgárt, hogy kire érdemes szavaznia, ha nem akarja, hogy szavazata olyan pártnak jusson, akit nem óhajt képviselethez juttatni.⁶⁹ Németországban finomított küszöb van,⁷⁰ az a párt juthat be, amely legalább 5%-ot ért el, vagy amelyek jelöltjei legalább 3 választókerületben a szavazatok többségét megszerezték. Ausztriában 4% vagy egy területi választókerületi mandátum szükséges. Hollandiában 0,67%, Lichtensteinben 8% szükséges.

Magyarországon az 1990-es választásokon 6 párt a szavazatok 85%-át szerezte meg, így 800ezer választópolgár szavazata veszett el a 4%-os küszöb miatt, ami az összes listás szavazat 15,8%-a. 3%-os küszöbnél 9 párt jutott volna be, így 95%-os képviseltség lett volna. Az 5%-os vagy 7%-os küszöb is

⁶⁵ Sós Vilmos: i. m. 54. o.

⁶⁶ Eva Anduiza Perea: i. m. 660-663. o.

⁶⁷ Angelusz Róbert–Tardos Róbert: i. m. 344. o.

⁶⁸ Szoboszlai György: Képviselet és arányosság. A választási rendszer reform irányjai. In: Stumpf István (szerk.): Két választás között. Századvég Kiadó, Budapest, 1997., 35. o.

⁶⁹ Sós Vilmos: i. m. 59-60. o.

⁷⁰ Dezső Márta–Schmidt Péter–Tóth Zoltán: A magyar parlamenti választójog néhány vitatott problémája. In: Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat-tanulmányok. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994., 277-278. o.

ugyanazokat a pártokat juttatta volna mandátumhoz. 1994-ben a választások előtt a parlament a bekerülési küszöböt 4%-ról 5%-ra emelte fel. Ez önmagában azonban a választási részvételt nem érintette. Azonban ennek ellenére is 6 parlamenti párt lett (4-5% közötti eredményt egy párt sem ért el), az összes listás szavazat 12,7%-a vezett el a küszöb miatt. 1998-ban csak 11,4%-a, azaz 3914340 szavazat nem hasznosult. 2002-ben a szavazatok 11,2%-a, 2006-ban viszont már csak 3,22%-a, 2010-ben pedig 3,83%-a nem hasznosult.

A magyar választási küszöb európai összehasonlításban a legszigorúbbak között van. Vitatható,⁷¹ hogy a küszöb eltörlésével a parlament instabillá válna, és a kis pártok szavazatai aránytalanul felértékelődnének. A mai választási rendszer ugyanis a küszöb nélkül is eléggé szelektál mindkét ágán, nem részesíti előnyben a kis pártokat és független jelölteket. A jogi küszöb már a túlbiztosítás eszközévé vált. A stabilitást a konstruktív bizalmatlansági indítvány megfelelően garantálja.

A 90-es években sokszínű volt a politikai paletta, és egy ilyen szűrő szükséges volt. A jelenlegi viszonyokra alkalmazva viszont igaza lehet az előző állítást megfogalmazónak, hiszen csökkent a pártok száma. A küszöb alattiakkal szimpatizálók pedig azt hihetik, hogy akiket ők támogatnak, nem fog bejutni, az esélyesekre pedig értelmetlennek tartják a voksolást, ezért inkább távol maradnak. A küszöb leszállítása tehát ekkor mindenképp a részvétel növekedéséhez vezethet.

Megállapíthatjuk viszont, hogy a küszöbnek a részvételre kisebb hatása lehet, mint a választási rendszer többi elemeinek. Főleg azok részvételét érintheti, akik azon erőkre szavaznának, amelyek nem biztos, hogy átlépik a küszöböt. Ugyanis többen gondolhatják, hogy a nekik szimpatikus párt kis támogatottságú, az ő szavazatuk ezen a támogatottságon nem emel, ezért távol maradnak, vagy elmennek, de az esélyesekre szavaznak. Viszont, ha a küszöb csökken, ők is úgy érezhetik, hogy érdemes megjelenni. Ez a részvételt azonban a kis támogatottság miatt csak csekélyen emelheti, kivéve, ha több csekély támogatottságú erő létezik. Ez utóbbi esetben a velük szimpatizálók már a részvételt jelentősen emelhetik.

2.3. A vegyes rendszer hatása

A választók és a képviselőjelöltek viszonya szempontjából az egymandátumos választókerületben a jelölt személye jelentős szerepet játszik, még ha a választók döntését az adott párt sokkal jobban befolyásolja. Így a legkedveltebbek azok a

⁷¹ Szoboszlai György: Képviselő és választás európai kontextusban. Politikatudományi Szemle, 1998. évi 1. szám, 174-175. o.

rendszerek, ahol az egymandátumos választókerületi rendszert a képviseleti elvnek eleget tevő arányos rendszerrel kombináljuk, pl. arányos rendszerben egymandátumos választókerületek bevezetése. Ez kiküszöböli, hogy a mandátumokból aránytalanul nagyot szerezzen a legerősebb párt.⁷²

Ezen vegyes rendszerek is hatással lehetnek a részvételre. A küszöböt alkalmazó megszemélyesített arányos választás (Németország) során egymandátumos választókerületben személyekre lehet szavazni úgy, hogy (a többletmandátumoktól eltekintve) egy párt mandátumai arányosak a rá leadott szavazatokkal.⁷³ Így a választókat a részvételre jobban ösztönözheti, mivel személyekre is szavazhatnak, másrészt a kisebb pártokra adott szavazatok sem vesznek el, így az ő támogatóik sem maradnak távol.

A magyar vegyes választási rendszerben a három mandátumszerzési mód kifejezi azt, hogy míg az egyéni választókerületből a kisebb pártok képviselői és a független jelöltek is bejuthatnak a parlamentbe, addig a listáról szerezhető helyek a komoly választói támogatottsággal, nagyobb politikai súllyal rendelkező erősebb pártoknak jutnak.⁷⁴ A magyar kétszavazatos rendszer növeli a választók szabadságát, lehetővé teszi a szavazatok megosztását egy párt és egy független jelölt között, vagy egy párt listája és egy másik párt jelöltje között.⁷⁵

Sartori szerint viszont nem lenne szabad azt kérni a választóktól, hogy egyszerre adjanak le a többségi rendszer logikájának megfelelő (stratégiai), és az arányos rendszer logikájának megfelelő (őszinte) szavazatot. Ezzel csak összezavarjuk őket, amiből valószínűleg egy se hús, se hal parlament fog kikerekedni.⁷⁶

Mindenesetre ha a vegyes rendszer képes biztosítani a többségi és az arányos rendszerek előnyeit, akkor mindenképp pozitívan hathat a részvételre.

3. A részvétel konkrét vizsgálata az egyes választási rendszerekben

Kérdés ezután, hogy milyen mértékben változhat a részvétel a választási rendszerek hatására. Hasonlítsuk össze tehát azon államok megjelenését, amelyekben többségi, illetve amelyek arányos rendszerben választanak!

A regisztrált szavazók megjelenésére az arányos rendszernek gyenge hatása van, ők itt 3%-kal magasabb megjelenést mutatnak a többi rendszerhez

⁷² Dieter Nohlen: i. m. 14. o.

⁷³ Dieter Nohlen: i. m. 26. o.

⁷⁴ Dezső M. III. 8. o.

⁷⁵ Dezső Márta: A választási rendszer életképessége és anomáliái. In: Parlamenti választások 1994. Politikai szociológiai körkép, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1995., 87. o.

⁷⁶ Giovanni Sartori: i. m. 101. o.

képest. A választókorú népesség körében végzett vizsgálatban az arányos rendszer hatása sokkal jelentősebb, közel kétszer nagyobb az együtthatója, így a többi választási rendszerhez képest 5% felett növeli a megjelenést.⁷⁷ Blais és Carty (1990) szerint viszont ha minden más tényező azonos, a megjelenés 7%-kal alacsonyabb a relatív többségi, és 5%-kal az abszolút többségi választásokon, mint az arányosban.⁷⁸ Blais és Dobrzyska⁷⁹ szerint ugyanakkor az arányos rendszer mérsékelten csökkentheti is a megjelenést, mivel ritkán eredményez egypárti többségű kormányt. Kutatásaik szerint, ha minden más tényező azonos, a megjelenés 3 ponttal magasabb az arányos, mint a nem arányos rendszerben, tehát az arányos rendszer mérsékelten növeli a megjelenést.

A regisztrált szavazók részvétele a relatív többségi rendszerben nem különbözik jelentősen az arányostól. Sem az abszolút többségi, sem a vegyes rendszer nem hoz lényegesen kisebb megjelenést, mint az arányos. A választókorú népességet vizsgálva a nem arányos rendszerek lényegesen negatív hatással vannak a megjelenésre. Az abszolút többségi rendszer teljes megjelenésre való hatása 14 ponttal alacsonyabb, mint az arányosé. A relatív többségi választásokon a megjelenés így nem különbözik lényegesen az arányos rendszertől, aminek 5-6%-os növelő hatása van a megjelenésre.⁸⁰

A megjelenés növekedését az arányos rendszerben 9 és 12% közöttire becsülik. Ezzel ellentétben, ha másodrendű (önkormányzati, európai parlamenti) választásokon van arányos rendszer, a választói részvétel szintjére már kevésbé hat. Az európai parlamenti választások erre a példa: a 12 tagállamból 11-ben választották képviselőiket arányos rendszerben. Hollandiában az 1995-ös tartományi választásokon ennek ellenére a megjelenés csak 50%-os volt.⁸¹ Rose szerint⁸² viszont az európai parlamenti választásokon az arányos rendszer 13%-kal növel. Erre persze mondhatjuk, hogy itt maga a választások jellege, nem pedig az arányos képviselő az, ami elsősorban a részvételt befolyásolja.

Franciaországban 1986-ban úgy tűnt, hogy az arányos rendszer bevezetése csekélyen növeli a megjelenést.⁸³ Valóban az adatokból látható egy 8%-os emelkedés (1981: 70,9%, 1986: 78,5%), ami akár ennek is tulajdonítható.

⁷⁷ J. W. Endersby–J. T. Kriekhaus: Turnout around the globe: The influence of electoral institutions on national voter participation, 1972-2000. *Electoral Studies*, 2008. évi 3. szám, 605. o.

⁷⁸ André Blais: i. m. 20-21. o.

⁷⁹ André Blais–Agnieszka Dobrzyska: i. m. 251. o.

⁸⁰ J. W. Endersby–J. T. Kriekhaus: i. m. 606. o.

⁸¹ Arendt Lijphart: i. m. 7-8. o.

⁸² Richard Rose: i. m. 21-22. o.

⁸³ André Blais: i. m. 35-36. o.

Ebben megerősít az is, hogy a következő, 1988-as szintén többségi rendszerben lezajlott választásokon már 12%-ot csökkent a részvétel (66,2%), és azóta sem lépte túl a 70%-ot, sőt még csökkent is.

A választási részvételi átlagadatokról kitűnik, hogy a többségi rendszerek {Nagy-Britannia 75,39%, Franciaország 75,99%, az ír STV (72,4%), a görög (78,98%)} kevésbé ösztönöznek annyira a részvételre, még a kötelező szavazás (Görögország) ellenére sem, mint az arányos rendszerek. A korlátozottan arányos rendszerek esetén kisebb a részvétel (finn: 77,05%, portugál: 74,93%, spanyol: 73,76%), mint a jobb arányossági mutatókkal rendelkező államokban (osztrák: 90,95%, holland: 86,64%, dán: 85,69%, svéd: 84,95%, luxemburgi: 89,52%).⁸⁴

M. N. Franklin szerint⁸⁵ ha egy államban alacsony részvételi hajlandóságú választások vannak, és nem nagyon arányos a választási rendszer, könnyen lehet 40%-kal alacsonyabb a megjelenési szint, mint egy magas részvételi hajlandóságú választással és magasan arányos választási rendszerrel rendelkező államban.

Önmagában ennek a vizsgálata nagyon nehéz, hiszen számos tényező együttes hatása alakítja a megjelenést. Nagyon meghatározó lehet a kötelező szavazás hatása, amelytől nem lehet függetlenedni, így azokat az államokat ki kell hagynunk a vizsgálatból. Esetleg a kötelezők között vizsgálhatjuk, hogy ahol arányos a választás, magasabb-e a részvétel. Az adatokból látható az, hogy az Egyesült Királyság, ami tiszta relatív többségi rendszert követ, valóban csekélyebb megjelenést mutat az összeurópai átlagtól. Igazából nagyon alacsonynak csak a 2000-es évektől mondható, pedig a választási rendszerben nem történt változás. A listás rendszert alkalmazó Finnországban ugyanakkor Nagy-Britanniához hasonlóak a megjelenési adatok. A szintén listás rendszert alkalmazó Lengyelországban pedig a megjelenés arányai jóval alulmúlják Nagy-Britanniát.

Összességében tehát az a kérdés, hogy melyik választási rendszernek jobb a hatása a részvételre. Nohlen⁸⁶ a relatív többségi rendszert a részvétel elve szempontjából annyiban értékeli pozitívnak, hogy a jól strukturált pártrendszerekben a választási döntés is inkább a pártra, mint a személyre irányul. A többmandátumos választókerületekben arányos választásnál alkalmazott kötött pártlistákat is kritikával illeti, mivel nem teszik lehetővé az egyénekre szavazást. A tisztán arányos választás viszont a választói szavazatnak

⁸⁴ Fábán György: i. m. 73-74. o.

⁸⁵ Mark N. Franklin: Electoral Participation. In: Lawrence LeDuc–Richard G. Niemi–Pippa Norris (ed.): Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective. SAGE Publications, é.n., 232. o.

⁸⁶ Dieter Nohlen: i. m. 24-26. o.

anoním jelleget kölcsönöz. Ekkor a szavazat-elszámolás országos szinten történik, és a kötött listákon kívül egyéb listák gyakorlatilag alkalmazhatatlanok. A megszemélyesített arányos választás (német) a részvételi funkciónak annyiban felel meg, hogy lehet személyekre is szavazni. Így Nohlen a részvételi funkció szempontjából a relatív és az abszolút többségi választást, az arányos választást kis választókerületekben, és a megszemélyesített arányos választást tartja pozitívnak. Negatívnak pedig kötött listák esetén az arányos választást és a tisztán arányos választást.

A többségi rendszerek felé való eltérés viszont a szavazók választási lehetőségeit csökkenti. Negatív hatással van a választói részvételre, a választói preferenciaváltozás nagymértékű megnövekedéséhez vezethet.⁸⁷

Összességében azt mondhatjuk, hogy a vizsgálatok alapján az arányos rendszer a választók döntési szabadsága szempontjából jobban kedvez a részvételnek. Azonban a személyekre szavazás lehetősége a többségi rendszert is szimpatikussá teheti ebből a szempontból. A többségi rendszerben az érvényességi küszöbök mindenképp előmozdíthatják a részvételt. Viszont ha a személyre szavazás lehetőségét biztosítják az arányos rendszerben, pl. nyílt listákkal, preferenciális szavazatokkal, akkor az is a részvétel növelésének irányába hathat. Bár a kevésbé tájékozott választóknál gondot okozhat kezdetben egy ilyen rendszerre való átállás, és el is riaszthatja őket. Azonban, ha a választók hozzászórtak, akkor kedveltebbé válhat, hiszen személyre is szavazhat a választó, másrészt az akarata is jobban érvényesülhet. Ugyanezt képes előmozdítani egy vegyes rendszer is. Bár kérdéses az, hogy ott melyik elem érvényesül jobban, az állampolgári akarat minél tisztább kifejeződése vagy a személyre szavazás. Ha a kettő egyensúlyba kerül, akkor ez a vegyes rendszerben is növelheti a részvételt.

Tamás Hallók

The electoral system in the view of participation

Summary

There are several factors, which influences the electoral participation, e.g. socio-economic, political and institutional variables. I extremely examine the constitutional law factors: the most important is one of the institutional variables, the electoral system.

⁸⁷ Fábíán György: Választási rendszerek és a magyar megoldás. Társadalmi Szemle, 1994. évi 4. szám, 35. o.

The electoral system determines how the electors cast their votes. The types of electoral systems influences the electoral participation. If they give good possibilities for the electors pronounce their will, the participation will be higher.

I examined the plurality, majority, proportional and mixed member systems. In the plurality system, the winner is obvious, that's why the elector will be away from polls. The majority system give more freedom for the elector, because it don't compulse the parties to become united. The validity treshold in plurality and majority systems becomes turnout higher. These systems sometimes yield higher turnout, because the electors understand it easier, and they can cast their votes for persons too.

The proportional system yields higher turnout than the plurality-majority, because there are not so much difference between the votes and seatst, the will of the electors can pronounce better. The electors could make their decisions better, if they can pronounce theirs preferences within the proportional system, if they may make modifications within the lists. The electoral treshold influences the participation of those, who prefers the small parties. That's why abolishing the treshold, can lift their turnout.

In the mixed systems the parties don't get unproportionally seats, and the electors can cast their votes for persons.

Approximately the turnout in proportional systems is 5-6% higher than is plurality systems. In the view of participation, the best is that the elector can pronounce its will besides casting for persons.

A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA A PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁRA

NAGY ZOLTÁN*

1. Bevezető gondolatok

A globális pénzügyi válság új fejezetet nyitott több területen a bankjogi szabályozásban. Felszínre kerültek olyan problémák, amelyek rendszerszinten már ismertek voltak, de a válság hozta felszínre és kikényszerítette szabályozásukat.

A 2007 júliusában kezdődött, az USA-ban kialakult válság második hulláma az európai országokat 2008 őszén érte el. A bankrendszerbe vetett bizalom csökkent, a bankközi pénzügyi likviditás világméretben is összeszűkülte.¹

Kezdetben úgy tűnt, hogy a válság a hazai bankrendszert elkerüli. A hazai hitelintézetek jelentős külföldi, nyugat-európai bankok tulajdonában van és a hitelezési tevékenység egyre inkább a külföldi forrásokra támaszkodott. Azonban a nyugat-európai anyabankok likviditási nehézsége akadályt gördített a hazai leánybankok finanszírozása elé.²

A finanszírozás szűkülése érintette a vállalkozásokat és a lakosságot egyaránt. Különösen a hitelezés területén kumulálódtak a problémák. A hitelkínálat szűkülése, illetve a gazdasági válság szorításában egyre több vállalkozás ment csődbe, nőtt a munkanélküliség, amely egyaránt növelte a hitelek visszafizetésének a kockázatát. A devizahitelesek különösen hátrányosan érintette a forint árfolyam változása, illetve az ország és banki kockázati felárak növekedése, amelyet a bankok áthárítottak az ügyfelekre.³

* DR. NAGY ZOLTÁN

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Losoncz Miklós–Nagy Gyula: A bankok reagálása a globális pénzügyi válságra – nemzetközi tapasztalatok. Pénzügyi Szemle 2010/1, 69-70. o.

² Losoncz–Nagy: i. m. 77-78. o.

³ Kállai Zoltán–Kőszeghy Tamás: Válságkezelés vagy mindennapi gyakorlat? Kereskedelmi banki tapasztalatok a likviditási válságban, Hitelintézeti Szemle 2009/3, 187. o.

Mindezen kiélezett helyzetben a Kormány is lépéskényszerbe került, hogy hathatós szabályokkal fokozza a felügyeleti tevékenységet, mentőövet nyújtson a nehéz helyzetbe került adósok számára, illetve az egyre kiszolgáltatottabbá vált fogyasztók védelmét fokozza.

A gazdasági pénzügyi válság következtében, tehát választ adott a jogi szabályozás több-kevesebb sikerrel olyan kérdésekre is, amelyeket a válságtól függetlenül már korábban szükségszerűen szabályozni kellett volna.

Ilyen terület többek között:

- a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának és felügyeletének a megerősítése;
- a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kérdések;
- a hitelezés újraszabályozása.

Jelen tanulmány arra keresi a választ – a teljesség igénye nélkül egyes területeket kiemelve –, hogy kielégítő megoldást adott-e a szabályozás a felvetett problémákra, illetve van-e olyan terület, ahol még további jogfejlesztésre van szükség.

2. A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának és felügyeletének megerősítése

A pénzügyi gazdasági válság rámutatott arra, hogy a teljességgel liberális megengedő szabályozás nem segíti elő a pénzügyi piacok stabilitását, illetve válságok esetén szükségessé teszik az állami beavatkozást. A profitot magánosítjuk a veszteséget államosítjuk elve sérti a társadalmi érdeket, különösen, hogy az adófizetők pénzét, költségvetési forrásokat kell a bankok konszolidálásra felhasználni.

A magánérdek és a társadalmi érdek konfliktusára rámutat a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó törvény indoklása is.⁴ A társadalmi érdek közvetlen érvényesülése mellett érvel a jogalkotó, amely álláspont szerint a pénzügyi közvetítőrendszer olyan mértékben meghatározó elemévé vált az egyes államok, így a hazai gazdaságnak is, hogy rendeltetésszerű működése társadalmi érdek, annak ellenére, hogy alapvetően a magánszektor keretei között működik. Ez teremti meg az alapot az állami beavatkozásra, amelynek kereteit az új szabályozás is tartalmazza, megfelelő eljárási és garanciális szabályokkal ötvözve.

A szabályozás két problémát is elvet. Az egyik, hogy ugyan jelentős társadalmi érdek áll az állami beavatkozás mellett, de erre felhasználhatók-e

⁴ 2008. évi CIV. törvény indoklása a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről.

költségvetési források, adófizetői pénzek és ennek milyen formája fogalmazható meg. Mindenképpen olyan formát kell tehát találni, amely a legkevesebb áldozattal jár, és legkevésbé csapolja meg az adófizetők pénzét. Erre vonatkozóan két forma kialakítására került sor a garanciavállalásra⁵ és a tőkeemelésre.⁶

A két formát nem véletlenül választja el a jogalkotó, hiszen eltérő a létrejöttének és a kapcsolódó hitelintézeti kötelezettségek szabályozása. A garanciavállalás csak a hitelintézet kérelmére valósulhat meg, a Felügyelet és az MNB elnökének javaslatára. Nyilván ez a feltétel biztosítja azt, hogy megfelelő szakmai megalapozással rendelkezzen a garanciavállalás. A Felügyelet ugyanis a hitelintézet működéséről és tőkehelyzetéről bír információkkal (mikrostabilitási helyzet), az MNB viszont az egyes hitelintézetek rendszerkockázati szempontú értékelését végezheti el, így a makrostabilitási helyzetet elemezheti.⁷

A garanciavállalás esetén díjat szed az állam, és a garanciavállalás egyfajta biztosítékként különleges vétőjogot biztosító szavazatsöbbségi részvényhez jut,⁸ illetve tulajdonosi irányítási jogot nyer a garancia beváltása esetén. (Ezt egy külön kormányrendelet alapján.)

A tőkeemelés történhet a hitelintézet kérelmére és hivatalból a hitelintézet egyetértése nélkül is. (Itt is szükséges a Felügyelet és az MNB javaslata.) A tőkeemelés esetén különleges osztaléksöbbséget biztosító részvény⁹ és a különleges vétőjogot biztosító részvény egyaránt kibocsátásra kerül.

Mindezek a részesedési formák célja kettős, egyrészt az állam számára biztosíthatják a megfelelő megtérülést, másrészt ellenőrzési jogot is adnak a hitelintézet működésére vonatkozóan. Fontos kiemelni, hogy az állam a teljes irányítás átvételére is jogosult akár hivatalból is, azonban ebben az esetben bírósági út igénybevétele van lehetőség a hitelintézet számára.

⁵ 2008. évi CIV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről 6-7. §.

⁶ 2008. évi CIV. tv. 8. § (1)-(5) bek.

⁷ 2008. évi CIV. tv. indoklása.

⁸ 2008. évi CIV. tv. 13. §. Ez a részvény speciális jogokat testesít meg. Vétőjogot ad az osztalékfizetésnél, a szavazatsöbbségi részvényekkel szemben, illetve a háromnegyedes szótöbbséggel hozandó részvényeknél. Osztalékra nem jogosít, jegyzésére csak a Magyar Állam jogosult, illetve forgalomképtelen.

⁹ 2008. évi CIV. tv. 10-12. §. Ez a részvény osztaléksöbbséget biztosít más részvényfajtába, illetve osztályba tartozó részvényeket megelőzően. Szavazati jog ehhez a részvényhez nem kapcsolódik, illetve a jegyzésére kizárólag a Magyar Állam jogosult. A hitelintézetnek a törvény alapján vételi joga van a különleges osztaléksöbbséget biztosító részvényre.

Mindenesetre a pénzügyi közvetítőrendszer megerősítése kockázatos eszköz egy pénzügyi válságban, hiszen a válság lecsengése esetén az államot valószínűleg nem éri veszteség, de egy elhúzódó válság már komoly költségvetési károkat okozhat.

A kisebb rossz természetesen a teljes pénzügyi összeomlás elkerülése, akár jelentősebb költségvetési áldozatok árán, azaz a társadalmi érdek az adófizetők pénzének a feláldozását is jelentheti. Szerencsére erre Magyarországon a legutóbbi 2007-2008-as válság kapcsán nem került sor.

A jobb megoldás azonban a megelőzés lenne, amelyre az európai uniós államok és Európai Unió is hangsúlyt kíván fektetni. A válság rámutatott a pénzügyi felügyelet gyenge pontjaira, illetve arra, hogy Európára, illetve akár a világ valamennyi országára kiterjedő felügyelet létrehozására lenne szükség.

Az egységesülés és a globalizálódás eredményeként kialakuló pénzügyi csoportokkal a felügyeleti hatóságoknak is lépést kell tartaniuk.¹⁰ A hagyományos felügyeleti szemléletet egy komplexebb, hathatósabb megközelítésnek kell felváltania, amelyet a brit felügyeleti hatóság elnöke öt pontban fogalmazott meg:¹¹

- nagyobb erőfeszítés és több erőforrás kell a piaci és társadalmi hatásában meghatározóbb intézmények felügyeletére;
- hathatósabb figyelmet kell fordítani az üzleti stratégiából fakadó és rendszerszintű kockázatokra;
- nagyobb figyelmet kell fordítani a szakmai tudás meglétére, nem elegendő a feddhetetlenség;
- jobban kell összpontosítani a banki számvitel részleteire, részletkérdéseire;
- nyitottabbnak kell lennie a bank általi átfogó kockázatok megítélésében és határozatban történő megállapításában.

Különösen indokoltá teszi a fenti álláspontot, hogy a bankmodellek megváltozása a felügyeleti tevékenység változását is magával hozza. A hagyományos betétgyűjtő és hitelt nyújtó bankmodelltől a kockázatokkal kereskedő bankmodellen keresztül a pénzügyi válságot kiváltó „originate to distribute” bankmodellig nagy változáson és fejlődésen esett át a bankrendszer.¹² A változások pedig indukálják a felügyeleti rendszer átgondolását.

¹⁰ Zsolnai Alíz: A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében, Hitelintézeti Szemle 2009/5, 461. o.

¹¹ Turner, A.: Turner Review Press Conference: Speaking notes and slides for the press, Speech by Adair Turner, 2009. március 18. www.fsa.gov.uk. In: Zsolnai: i. m. 464. o.

¹² Erdős Mihály–Mérő Katalin: A subprime válság és a pénzügyi szervezetek felügyelése, Hitelintézeti Szemle 2008/5, 492. o.

Először az európai uniós felügyeleti rendszerrel kapcsolatos kérdéskört szükséges elemezni, hiszen a felügyeleti problémák jelentős része országhatárokon átívelő problémaként jelentkezik.

Az Európai Bizottság 2008-ban megbízott egy bizottságot (High Level Expert Group), hogy tegyen konkrét megoldási javaslatot az európai pénzügyi szabályozás és felügyelés jövőjével kapcsolatban. A bizottság 2009-ben elkészítette jelentését, amely De-Larosière jelentés néven vált ismertté.¹³

A bizottság három kiemelt kérdéskör vizsgálatával foglalkozott:

- hogyan lehetne a legjobb módon megszervezni az európai pénzügyi intézmények és piacok felügyeletét annak érdekében, hogy biztosítsák a pénzügyi intézmények prudenciális helyzetét, a piacok megfelelő működését, valamint a betétesek, biztosított személyek és befektetők érdekeit;
- az európai hatóságok hogyan működhetnének együtt nemzetközi szinten más jelentős államokkal a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében.

A bizottság is rávilágított arra, hogy a pénzügyi válság kiemelte a felügyeleti tevékenység hiányosságait, így az erre vonatkozó reformot fel kell gyorsítani. A bizottság ajánlásokat dolgozott ki az új európai felügyeleti szabályozással kapcsolatban.¹⁴

A De Larosière bizottság jelentése alapján az Európai Bizottság elkészítette a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó több irányelvet módosító „omnibusz” direktívára vonatkozó javaslatát, amely a felügyeleti struktúra létrehozása kapcsán módosítja a különböző pénzügyi szektorok szabályait.¹⁵

¹³ De Larosière Jelentés, Report De Larosière: The High-Level Group on Financial Supervision in the Eu. Brüsszel 2009. február 25. www.ec.europa.eu; www.pszaf.hu. (2010. június 1.)

A bizottság 2009. február 25-én publikálta a jelentését, amelynek során 31 ajánlást tesz az európai felügyelésre. A jelentés 4 fő részére tagozódik: 1. A pénzügyi válság okai. 2. Javaslatok a politikai és szabályozó lépésekre. 3. Javaslatok az EU felügyeleti lépésekre. 4. Javaslatok a nemzetközi szintű lépésekre.

¹⁴ Zsolnai: i. m. 470. o. A felügyelet témájához kapcsolódóan a De Larosière bizottság alábbi jelentősebb ajánlásai emelhetők ki a szerző álláspontja alapján:

- felügyeleti hatáskörök, szankciók és szankcionális rendszerek;
- a nemzeti diszkréciók számának csökkentése;
- új testület: European Systemic Risk Council;
- decentralizált hálózat: European System of Financial Supervision;
- jobb minőségű felügyelés kialakítása;
- best practice a felügyeleti kollégiumok működése során.

¹⁵ Móra Mária: Az európai pénzügyi felügyeleti rendszer átalakítása, Magyar Bankszövetség E-hírlévé 2010/2, 2. o. www.bankszovetseg.hu (2010. június 1.)

A De Larosière bizottság a felügyelés két szintjének kialakítására tett javaslatot – amelyet az Európai Bizottság direktíva javaslata is teljesen átvett – a makroprudenciális felügyelésre egy új testület kialakítását indítványozza, az Európai Rendszerkockázati Tanács létrehozását (ESRC – European Systemic Risk Council).

Az ESRC ellenőrzi és értékeli a pénzügyi rendszer egészének a stabilitását fenyegető kockázatokat. Figyelmeztetéseket ad ki a rendszerszintű kockázatokról és ajánlásokat tesz ezeknek a kezelésére. Az ajánlásokat és figyelmeztetéseket a tagállamoknak, a tagállami felügyeletnek és a létrejövő európai felügyeleti hatóságoknak is be kell tartaniuk. Ennek betartását az is elősegíti, hogy a Tanács tagjai körébe tartozik az EKB elnöke, a nemzeti központi bankok elnökei, az európai felügyeleti hatóságok elnökei, a nemzeti felügyeletnek vezetői.¹⁶

A második szintje a felügyeleti tevékenységnek a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (ESFS – European System of Financial Supervision), amely mikroprudenciális felügyelést jelent.¹⁷

Az ESFS a nemzeti pénzügyi felügyelet hálózatából, a létrehozandó új felügyeleti hatóságokból, a pénzügyi konglomerátumok felügyeletét ellátó bizottságból (Joint Committee of European Supervisory Authorities) és az Európai Bizottságból áll.¹⁸

Az új felügyeleti hatóságok az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA – European Banking Authority), az Európai Biztosítási és Foglalkoztatási Nyugdíjfelügyeleti Hatóság (EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority) és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság.

Az új európai felügyeleti hatóságok (ESA) átveszik a jelenlegi 3L3 bizottságok (az európai bankfelügyelők bizottsága – CEBS, az európai biztosítás és foglalkoztatási nyugdíjfelügyelet bizottsága – CESR) feladatait, kötelezettségeit. Azonban az új hatóságok az elődökhöz képest többletjogosítványokat, többletfelelősséget, nagyobb hatáskört és jogi felhatalmazást kapnak az alábbiak szerint:¹⁹

- a jobb szabályozás elve alapján technikai standardokra irányuló javaslatok kidolgozása;

¹⁶ Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF Összefoglaló): Az Európai Bizottság közzétette az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra létrehozását célzó jogszabályi javaslatait. www.pszaf.hu (2010. június 1.) 1. o.

¹⁷ De Larosière Jelentés: A jelentés két szakaszra bontva javasolta létrehozni az ESFS-t. 1. szakasz: Előkészítés (2009-2010); 2. szakasz: Az ESFS szabályozási rendszerének a kialakítása (2011-2012).

¹⁸ Móra: i. m. 2. o.

¹⁹ PSZÁF Összefoglaló a jelentésről (2010): i. m. 2. o.; Móra: i. m. 1-2. o.

- nemzeti felügyeletek közötti nézeteltérések rendezése a felügyeleti közötti együttműködési kötelezettség esetén;
- elősegítik a technikai jellegű közösségi szabályok alkalmazását;
- közvetlen felügyelet a hitelminősítő ügynökségek felett;
- a nemzeti felügyeleti koordinálása rendkívüli helyzetekben.

A szabályozás több területen vitára adott okot és az Európai Tanács, a parlamenti jelentéstevő, illetve az Európai Bankföderáció is kritikát fogalmazott meg a szabályozási tervekkel kapcsolatban. Ezek a javaslatok egyrészt enyhítik a szabályozást, míg mások szigorúbb szabályozási kereteket határoznak meg.

A szabályozás szigorúságát enyhítő javaslatok közül kiemelendők az alábbiak:²⁰

- ha a nemzeti felügyeleti hatóság nem tartja be az uniós jogot, az európai felügyeleti hatóságok a pénzügyi intézményeket közvetlenül érintő döntéseket is hozhatnak;
- ha egy államra a felügyeleti hatóságok döntései fiskális kötelezettséggel járnának, az adott állam kérheti az Európa Tanács felülvizsgálatát;
- az Európai Bizottságnak legyen joga az európai felügyeleti hatóságok által javasolt technikai szttenderdek megváltoztatására.
- A szabályozás szigorúságát megőrző javaslatok nagyobb önállóságot és hatáskört biztosítanak a felügyeleti hatóságoknak. Ilyen javaslat többek között:²¹
- az európai bankfelügyelet feladata lenne a határokon átnyúló pénzügyi csoportok felügyelete;
- az európai bankfelügyelet felügyelőket küldhetne a nemzeti felügyeleti hatóságokhoz, amelyek az európai felügyelet utasításait teljesítenék;
- az európai bankfelügyelet végső döntést hozhatja meg az EU jogszabályok alkalmazása, a sürgősségi helyzetek és az egyeztetések esetén.

A hazai felügyeleti hatóság is kialakította álláspontját az új európai felügyeleti struktúrával kapcsolatban és több olyan problémát és megoldást is felvetett, amelyek helytállóan rámutatnak egyes kérdéskörök további rendezésére és pontosítására. Az álláspontból néhány alapvető gondolat kiemelése rámutat a probléma összetettségére.²²

²⁰ Móra: i. m. 2. o.

²¹ Móra: i. m. 3. o.

²² A PSZÁF álláspontja az egységes Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóság felállításával kapcsolatban. www.pszaf.hu (2010. 06. 1.)

A felügyelet célszerűnek tartaná, hogy egy előkészítő elődintézmény előzze meg az európai felügyeleti rendszer kialakítását, azaz egy Európai Pénzügyi Felügyeleti Intézetet (European Financial Supervisory Institute) kellene először létrehozni. Az elődintézmény keretében aztán kialakíthatóak a személyi, tárgyi feltételek, a szervezeti struktúra és a belső eljárási rend.

Másodsorban a felügyelet álláspontja szerint integrált felügyeletet kellene létrehozni, amely lefedi a teljes pénzügyi szektort, hasonlóan a hazai felügyelethez. Három érv szól emellett az integrált felügyelet mellett a PSZÁF álláspontja szerint, a hatékonyság, a csoportszintű, konszolidált pénzügyi helyzet egyszintű egységes vizsgálata és az, hogy egyre több tagállamban kerül kialakításra az egységes felügyeleti tevékenységet ellátó szerv.

Az érdekkonfliktusok elkerülése miatt szét kellene választani a prudenciális felügyeletet a piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi kérdésektől. Az EU pénzügyi felügyeleti hatóság csak a prudenciális felügyeletért lenne felelős, a piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi kérdésekben továbbra is a nemzeti felügyeleti hatóságok lennének illetékesek.

A PSZÁF az európai felügyeleti tevékenységet széleskörűen értelmezi, azaz álláspontja szerint a felügyelet hatásköre ki kell, hogy terjedjen mindazon szervezetekre és csoportra, amely egynél több tagállamban végez tevékenységet. Ezt egyrészt a versenykülönbségek, másrészt a nemzeti és az európai uniós felügyeletek közötti szabályozói és felügyeleti esetleges érdekkonfliktusok is indokolják.

A szabályozás korrigálására azonban nemcsak az Európai Unió szintjén került sor, hanem a hazai felügyeleti tevékenységben is új szabályok léptek hatályba. A felügyelés két területét érinti a szabályozás.²³

A mikroprudenciális felügyeletet továbbra is a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete látja el. Az új szabályozás keretében a felügyelet statusza is megváltozik, a kormányhivatalból autonóm igazgatási szervezetté válik. Szervezete is átalakul a hatékony felügyelet érdekében. Megszűnt a Felügyeleti Tanács és helyette az MNB struktúrájához hasonlóan egyszemélyi felelős vezető, az elnök vezeti a szervet két alelnökkel.

A struktúra megváltoztatásához kapcsolódóan jött létre a Pénzügyi Stabilitási Tanács, mint a felügyelet munkáját segítő tanácsadó szerv.²⁴ Feladatai és szerepe mindenképpen a makroprudenciális felügyeléshez kapcsolódik. A Tanács helyzete sajátos, hiszen csak tanácsadó, a Felügyelet tevékenységét figyelemmel kísérő szerv, de a PSZÁF fölött sem irányítási, sem ellenőrzési

²³ 2009. évi CXLVIII. tv.

²⁴ 2009. évi CXLVIII. tv. 56. § (1) bek.; 2007. évi CXXXV. tv. 14-16. §.

jogot nem gyakorol, ezért nem is képezi a felügyelet szervezetének a részét, illetve nem önálló közigazgatási szerv, így hatósági jogköre sincs.

A makroprudenciális felügyelet hathatósabb feladatát látja el a hatósági hatáskörrel felruházott jegybank. A Magyar Nemzeti Bank pénzügyi stabilitási feladatköre nagymértékben kiszélesedett. A jegybanknak fel kell tárnia a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő üzleti és gazdasági kockázatokat, elő kell segítenie a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, illetve az ilyen kockázatok csökkentését és megszüntetését.²⁵

A törvénymódosítások megerősítették a PSZÁF fogyasztóvédelmi szerepkörét, a pénzügyi szektort érintő fogyasztóvédelmi jellegű kérdésekben a felügyelet jár el.

3. A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kérdések

A fogyasztóvédelmi tevékenység átvételével fontos eljárási kérdésekről is rendelkezett a jogalkotó. A korábbi eljárás két lépcsős volt. A bejelentési, illetve a panasz eljárás nem volt hatósági eljárás, hanem a felügyelet előzetes vizsgálatát követően válhatott hatósági eljárássá. Az új szabályozás a bejelentési és panaszkezelési eljárást megszünteti és helyette a közigazgatási hatósági eljárás szabályain alapuló fogyasztóvédelmi eljárást vezet be.²⁶

A szakágazati szabályokon kívül a PSZÁF eljárásánál a közigazgatási eljárás, a fogyasztóvédelemről szóló törvény és a felügyeleti törvény szabályait is figyelembe kell venni. Megerősített fogyasztóvédelmi tevékenysége révén hatékonyabban tud fellépni a felügyelet az egyedi jogsértésekkel kapcsolatosan.²⁷

Külön szabályt alkotott a jogalkotó a fogyasztóvédelmi bírságotra, még pedig a fogyasztók széles körét érintő kérdésben, illetve az ismételt jogszabálysértés esetén.

Sajátos intézménye a fogyasztóvédelmi eljárásnak a hatósági szerződés.²⁸ A hatósági szerződés keretében a felügyelet megállapodik az ügyféllel, hogy az felhagy a jogsértő magatartásával és a tevékenységét összhangba hozza a jogszabályi rendelkezésekkel. Ezzel a hatósági szerződéssel a felügyelet saját magát is korlátozza, hiszen jogkövetkezmény alkalmazásának nincs helye.

²⁵ 2001. évi LVIII. tv. a Magyar Nemzeti Bankról 4. § (7) bek.

²⁶ 153/2009. (VII. 23.) Korm. rend.

²⁷ Kaposy Zsuzsa: Szabályozás és útkeresés, *Banking* 2009/1, 15. o., www.bankarkepzo.hu

²⁸ 2007. évi CXXXV. tv. 48./7. §.

A fogyasztóvédelem területéhez kapcsolódik a banki Magatartási Kódex.²⁹ A kódex célja a válság következtében a lakossági hitelezés területén keletkező problémák rendezése, elsősorban a pénzügyi szervezeteknek az ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartás szabálygyűjteménye. A kódex aláírói egyben azt is tudomásul vették, hogy a Felügyelet a rendelkezések betartását ellenőrzi és a hitelintézetek kódex szerinti minősítését közzéteszi.

Fontos szabályozási terület a kódexben:

- a felelős hitelezés normái;
- a szerződéskötésben, illetve a szerződés tartama alatt követendő eljárások;
- a szerződés megszüntetéséhez kapcsolódó normák;
- egyoldalú szerződésmódosítás szabályai;
- a fizetési nehézségek és a követelés végrehajtásánál alkalmazandó szabályok.

Azonban a nem csatlakozó hitelintézetek részéről több bírálat is érte a kódex szabályrendszerét.

Az AXA Bank elvi okok miatt nem csatlakozott a kódexhez és hevesen bírálta a szabályokat.³⁰ A bírálat szerint egy új alapokon nyugvó valódi pénzügyi önszabályozó rendszert kellene kialakítani, hiszen a Magatartási Kódex ellentmondása, hogy piaci önszabályozás, de ellenőrzésére a felügyelet jogosult. Kérdés továbbá, hogy szankcionálhatja-e a Felügyelet a kódex megsértését. Az elemzők szerint jobb megoldás egy önszabályozás, amelyet egy mediátor rendszeren keresztül lehetne működtetni, azaz a panasztétel orvoslása ezen keresztül történne.

Szintén a fogyasztóvédelmet érintő szabályozás körébe tartozik az ügyfelek érdekeit védő szabályozás szigorítása. A szabályok közül a fogyasztási típusú magas kamatú kölcsönök évi egyszer alkalomra csökkentése, vagy a vételi jog biztosítási célú kikötésének semmissége emelhető ki.³¹

A fentiekén kívül szigorodó szabályokat találunk az ügyfél tájékoztatás, az üzletszabályzat pontosítása, és a panaszkezelés területén.

²⁹ www.pszaf.hu

³⁰ www.porfolio.hu. (2009.12.01.)

³¹ 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.) 199. §-200. §; 200. §: Semmis a fogyasztóval kötött, a vételi jog biztosítási célú kikötésére vonatkozó szerződés, ha a vételi jog a kötelezett által lakott lakóingatlanra vonatkozik.

4. A hitelezés újraszabályozása

A hitelezés és pénzkölcsönnyújtás szabályai szintén a fókuszba kerültek a gazdasági válság kapcsán. A hitel és pénzkölcsönnyújtási alapvető szabályok a Ptk. XLIV. fejezetében a bank és hitelviszonyok között kerültek megfogalmazásra, amely szabályrendszert az új Ptk. átalakította.³²

A hatályos régi Ptk. szabályai mellett hangsúlyos szerepet kaptak a hitelintézeti törvény rendelkezései. Az új Ptk. gyakorlatilag közelítette a két szabályozást, különösen azzal, hogy hitelintézeti törvény a hitel és pénzkölcsönnyújtás körébe tartozó lízing és faktoring szerződés szabályait is rögzíti.³³

Az új Ptk. a pénz és hitelviszonyok körében szabályozza a hitelszerződés, a kölcsönszerződés és a fogyasztói kölcsönszerződés szabályait.³⁴ Ez utóbbi kölcsönszerződés típus a jogalkotás fókuszába került és a hitelintézeti törvény szabályai mellett külön törvény is született róla.³⁵

A fogyasztói hitel törvény (Fhtv.) célja kettős volt, egyrészt a 2008/48/EK irányelv (a fogyasztói hitelmegállapodásokról) rendelkezéseit implementálja, másrészt a válság következtében sok problémát okozó jelzáloghitelekre is kiterjedő szabályozást ad.

A hiteltörvény rögzíti és csokorba fogja a fogyasztói jogokat. (Ezek a jogok részben külön szabályozásként megtalálhatóak a Hpt. fogyasztási kölcsönre vonatkozó szabályai között.) Gyakorlatilag a felelős hitelezés szabályainak az alapjait rakta le az új törvény.³⁶

A neuralgikus pontok egyike a kereskedelmi kommunikáció a hitelezéssel kapcsolatosan. Sok esetben a teljes hiteldíj mutató mellett a pénzügyi szolgáltatók egyéb járulékos költséget is felszámítottak, amely torzította a valós törlesztési összeget vagy nagyobb egyszeri költségtérítéssel járt, ezért a törvény pontosítja a fogyasztó számára rendelkezésre bocsátandó adatok körét.

Az Fhtv. kiegészítő szabályaként a teljes hiteldíj mutató (THM) meghatározásáról, számításáról külön jogszabály született.³⁷ A kormányrendelet pontosítja az eddigi THM szabályozást.

³² 2009. évi CXX. tv. a Polgári törvénykönyvről (Ptk.)

³³ Nagy Zoltán: Faktoring, HVG-ORAC Kft., Budapest, 2009., 149-161. o.

³⁴ Ptk. (2009) 5:345-555. §.

³⁵ 2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről.

³⁶ Kaposy: i. m. 17-18. o.

³⁷ 83/2010. (III. 25.) Korm. rendelet a teljes hiteldíj mutató meghatározásáról, számításáról és közzétételéről. A betéti kamatok területén is született hasonló

A szabályozás fókuszába került a tájékoztatási kötelezettség, amely a hitellel kapcsolatos kérdésekben rendel el teljes körű felvilágosítást, illetve a szerződés tervezetének áttanulmányozását. Fontos kiemelni, hogy ez nem csak egy passzív magatartást takar, hanem aktív kitanítási kötelezettséget is. A hitelezőnek – ahogy az indoklás is rámutat – tehát kötelessége elmagyarázni a hitelnek a fogyasztó pénzügyi helyzetére gyakorolt hatását, a fizetés elmulasztásának a következményeit. A fogyasztó tehát fel tudja mérni, hogy a hitel az igényeinek és a pénzügyi teljesítőképességeinek megfelelő-e.

A másik fontos kötelezettség, hogy a felelős hitelezés követelménye alapján a hitelező minden esetben köteles a fogyasztó hitelképességét értékelni. A törvény részletszabályait megállapító, a körültekintő lakossági hitelezés feltételeit megállapító kormányrendelet pontosítja a hitelező ezzel kapcsolatos kötelezettségeit.³⁸

Szigorú korlátozó szabályokat állít fel a jogalkotó, mint a hitelezhetőségi limit megállapítása, a jelzálogjog fedezete mellett nyújtott hitelek szabályai, a pénzügyi lízing, illetve a gépjárművásárlási hitelezés rendelkezései.

A hitelezhetőségi limit a maximális havi hiteltörlesztési képességen alapuló, a természetes személy háztartásának jövedelmi viszonyait figyelembe vevő összeg. (A pontos mértékének a meghatározása a hitelnyújtó belső szabályzata alapján történik.)

Közvetlen szabályozás a jelzálogalapú, a gépjárművásárlási hitelezés és a pénzügyi lízing területén. Ezekben az esetekben a jogalkotó korlátozza a fedezetek forgalmi értékére vonatkoztatott kitétséget, ezzel is az ingatlanpiaci árváltozásokból eredő kockázatokat mérsékelve.

Fontos kiemelni, hogy kormányzati és gazdaságpolitikai céllá vált a devizahitelek visszafogása és helyette a forintalapú hitelek növelése. Ezt a célt szolgálja többek között, hogy a kormányrendelet differenciál a forintalapú és a deviza alapú hitelek fedezeteinek figyelembevételénél.³⁹

A felelős hitelezés szabályait figyelembe véve az Fhtv. pontosítja a hitelszerződés kötelező tartalmi elemeit. Ezek közül a legtöbb problémát a szerződéssel kapcsolatos elállási és felmondási jog kérdésköre jelentette – különösen az elszámolási szabálynak területén, amelyet rendez a törvény –, illetve az előtörlesztés kérdése és a hozzá kapcsolódó elszámolás. Az

szabályozás a 82/2010. (III.25.) Korm. rend. a betéti kamat és az értékpapírok hozama számításáról és közzétételéről (EBKM).

³⁸ 361/2009. (XII. 30.) Korm. rend. a körültekintő lakossági hitelezés feltételéről és a hitelképesség vizsgálatáról.

³⁹ 361/2009. (XII. 30.) Korm. rend. 6-7. §. Például a jelzálog fedezete mellett nyújtott forinthitel esetén a kitétség mértéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének a 75%-t. Euro alapú hitelnél ez 60%, egyéb deviza hitelnél pedig 45%.

előtörlesztés alanyi joggá vált minden fogyasztó számára, és az előtörlesztéssel kapcsolatos tényleges költségek megtérítésére is csak akkor jogosult a hitelező, ha az előtörlesztés olyan időszakra esik, amikor a hitelkamat rögzített.

Sok problémát okozott a hitelezési gyakorlatban az ügynökök által betöltött szerepe. Az ügynökök tevékenysége korábban szabályozatlan keretek között folyt. A hitelintézeti törvény ugyan pénzügyi szolgáltatásnak minősítette a pénzügyi ügynöki tevékenységet és engedélykötelezetté tette, de ha az ügynök csak az üzletfelet közvetítette csak bejelentési kötelezettséget írt elő a jogalkotó. Ez utóbbi esetben pedig semmiféle szakmai előírás és kontroll nem volt az ügynökök felett, ennek a kérdésnek a rendezése a pénzügyi intézmény és az ügynök közötti szerződésre tartozott.

Az ügynöki tevékenység jelentősége azonban megnőtt. Az új kihelyezésszerű ingatlanhiteleken belül körülbelül 50-60%-os a részesedésük. Nagy probléma volt, hogy az ügynök csak a forgalom növekedésében érdekelt és a jutalék növekedésében. Így háttérbe szorultak a hitelezés minőségi követelményei.⁴⁰ Ezt támasztotta alá, hogy az ügynökök által közvetített hitelek jelentős része a problémás kategóriába került.

A jogalkotónak tehát rendezni kellett a közvetítőre vonatkozó szabályozást, amelyet részben tevékenységi szintjén, részben az intézményi szinten is megtesz.⁴¹

Tevékenység szintjén a pénzügyi szolgáltatások körében marad a pénzügyi szolgáltatás közvetítése, de három tevékenységi típusra bontja szét a törvény. A kiemelt közvetítői tevékenység esetén a pénzügyi intézménnyel kötött szerződés alapján jár el a megbízott, a pénzügyi intézmény nevében, javára és kockázatára.

Az ügynöki tevékenység szintén megbízási szerződés alapján végzett tevékenységet jelöl, de a pénzügyi intézmény kockázatára önálló kötelezettség vállalására nincs lehetőség. Az alkusz pedig az ügyféllel köt szerződést és segít a pénzügyi szolgáltatásra vonatkozó szerződés kiválasztásában, azaz elősegíti a szerződéskötést.

Fontos, hogy intézményi oldal is szabályozásra kerül, kiterjesztve a közvetítők rendszerére a hitelintézeti törvény szabályait, de nem megbontva a pénzügyi intézményrendszer struktúráját. Szigorú intézményi szakmai szabályokat ír elő a törvény ezzel is átláthatóbbá téve a piacot, és szűrve a közvetítői tevékenységet végzők körét. Valószínűleg a szabályozás következtében csökken a közvetítők száma, megrostálódik a piac, de a

⁴⁰ Erdős Mihály–Mérő Katalin: A subprime válság és a pénzügyi szervezetek felügyelése, *Hitelintézeti Szemle* 2008/5, 511. o.

⁴¹ 1996. évi CXII. tv. 3. § (1) bek. h., pont.

megmaradók tevékenysége szabályozottabb és talán etikusabb lesz az eddigi ügynöki tevékenységénél.

5. Összegzés

Mindezek a szabályok azonban már késő jöttek és csak követték az eseményeket. Az adósok egy jelentős része krízis helyzetbe került a válság következtében, amelyre a fentebb említett szabályok már nem adtak megoldást.

Az adósok jó része több problémával került szembe. Egyrészt a gazdasági válság következtében a devizában felvett hitelek törlesztő részlete (kamat, törlesztő) megnőtt a forint árfolyamesése következtében, amely újabb terhet jelentett a korábbi törlesztőrészekhez képest. Másrészt a válság a munkanélküliség növekedésével járt, amely a családi költségvetések nehéz helyzetbe kerüléséhez, illetve összeomlásához vezetett.

A Kormány a krízishelyzet kezelésére több területen lépéseket tett. Részben a krízishelyzetbe került családok számára nyújtott támogatást, másrészt a törlesztések áthidalásáról rendelkezett.⁴² Az intézkedések azonban a költségvetés szintjén is jelentkeznek és kérdés, hogy ez hogyan hat a költségvetési egyenlegre. Komoly társadalmi feszültség forrása lett, hogy a jelzálogalapú hiteleknél a családok számára lakhatást biztosító ingatlanok árverezésre kerültek. Ugyan árverezési moratórium lépett életbe a téli időszakra, illetve a végrehajtási szabályok módosításával elhúzható az árverezés, de ezzel sérül a hitelezők érdeke is. Ezt a problémát megpróbálta áthelyezni az önkormányzatokra az állam úgy, hogy elővásárlási jogot kaptak az önkormányzatok az árverezésnél és a volt tulajdonos visszakérheti az ingatlanát. A probléma csak az, hogy a nehéz költségvetési helyzetben lévő önkormányzatok nem rendelkeznek kellő forrással az ingatlanok megvásárlásához.

Újabb koncepció szerint végül a központi költségvetés vállalná fel ezt a feladatot. Erre a feladatra alkalmas lenne egy kiterjedt fiókhálózattal rendelkező állami bank, de ez jelenleg nem áll az állam rendelkezésére. Különösen hasznos lenne ez az intézmény, ha követelések megvásárlására kerülne sor és így menekülnének meg az adósok a kiköltöztetés elől.

Mindenesetre az új kormány feladata is egy fontos kérdés egyeztetése lesz, azaz hogyan hozhatók összhangba az üzleti szféra érdekei a társadalmi felelősségvállalással. A társadalmi érdek és felelősség terjedhet e addig, hogy

⁴² 136/2009. (VI. 24.) Korm. rendelet a krízishelyzetbe került személyek támogatásáról; 154/2009. (VII. 25.) Korm. rendelet a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készpénzes kezesség igénybevételének és beváltásának részletes szabályairól.

egyres ügyfelek vagy pénzpiaci szereplők hibás döntéseinek következményeit az állam átvállalja a többi adófizetési terhére? Egy nehéz helyzetben lévő költségvetés meddig terjeszkedhet ebben a társadalmi felelősségvállalásban?

A kérdésekre a választ a jövőben oldhatja meg a jogalkotó, remélhetőleg az egyensúlyt megtalálva a társadalmi érdek, az egyéni érdekek és a költségvetési egyensúly szűk mezsgyéjén haladva.

Zoltán Nagy

The effects of the economic crisis on the regulation of the financial institutions and services

Summary

The global financial crisis opened a new chapter on several areas of bank law. The problems concentrated especially on the areas of credit and loan transactions. Legislators took steps to increase the effectiveness of the supervisory activities, to help debtors in difficult situation, to protect the more and more defenceless consumers.

Our present study concerns - without the claim to completeness and emphasizing only single areas - that the answers given by the government to the present problems are satisfying enough and are there any needs in any other areas that needs more legal development. Certainly can be stated as a moral that the crisis extorted the correction of the regulation, though it would have been necessary to make the deficiencies of the regulation a stressed area earlier. This is a future warning for the legislator.

DWORKIN ÉS AZ AMERIKAI SZÓLÁSSZABADSÁG

PAP GÁBOR*

Ronald Dworkin, a jogelmélet professzora olyan elméleti jogász, aki alkotmányos kérdésekkel is foglalkozik. Attól sem idegenkedik, hogy az elmélettől általában messze eső publicisztikát műveljen. Az amerikaiak számára oly annyira becses szólásszabadságról több cikket is írt.¹ Az alábbiakban a szólásszabadságról vallott nézeteit vesszük szemügyre olyan írásainak ismertetésével és elemzésével, amelyeket kifejezetten ennek a kérdésnek szentelt, valamint olyan írásait is megvizsgálunk, amelyeknek elsődlegesen nem a szólásszabadság a tárgya, ám azzal is foglalkozik bennük, vagy közvetetten a szólásszabadsághoz kapcsolódó gondolatokat fejt ki bennük.

Először két írásával foglalkozunk: az első *A nők és a pornográfia*² címmel a *New York Review of Books* c. folyóiratban jelent meg 1993. október 21-én, a második *A cenzúra új térképe*³ címmel az *Index on Censorship* c. folyóirat 23. sorozatában látott napvilágot 1994-ben az 1-2. számban.

A két írást megjelenésük sorrendjében tekintjük át, oly módon, hogy igyekszünk Dworkin szólásszabadságról szóló gondolatmenetét hűen követni,

* DR. PAP GÁBOR

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Csúpan a *New York Review of Books* által közölt néhány cikkeire hívjuk fel a figyelmet. Is the Press Losing the First Amendment? 1980. december 4.; Liberty and Pornography. 1991. augusztus 15.; The Coming Battles over Free Speech. 1992. június 11.; Free Speech and its Limits. 1992. november 19. Ezen cikkekben Dworkin érvelése a szólásszabadság joga mellett egyáltalán nem különbözik az alább tárgyalandó írásaiban kifejtettektől.

² Dworkin, Ronald: A nők és a pornográfia. Ford. Kozma Zsolt, *Jogállam*, 1994. 1. sz. 72-84. o. A továbbiakban: Dworkin: A nők és a pornográfia.

A cikk megjelenésének napját a *Jogállam* tévesen tette 1993. október 13-ára. Minden bizonnyal a helyes október 23-ai dátum elírásáról van szó.

³ Dworkin, Ronald: A cenzúra új térképe. Ford. Sarkadi Borbála, *BUKSZ*, 1994. 3. sz. 379-382. o. A továbbiakban: Dworkin: A cenzúra új térképe.

A *BUKSZ*-ban Dworkin cikke jónéhány sajtóhibával jelent meg, amelyek a mondandó lényegét nem érintik, ám nem felelnek meg a magyar helyesírás szabályainak. Pl. vessző után nincsen szünet. Ezeket a hibákat az idézeteknél kijavítottam, egyébként a fordítás szövegén nem változtattam.

ám egyéb témákkal foglalkozó kitérőit elhagyjuk. Nem foglalkozunk például a pornográfia és a nemi erőszak között feltételezett kapcsolatáról szóló viszonylag részletes elemzéssel, mivel a kapcsolat létét Dworkin tudományos kutatásokra hivatkozva nem ismeri el, ezért a szólásszabadság korlátozásánál figyelmen kívül hagyható.

A nők és a pornográfia egy vitacikk, Catharine A. MacKinnon *Only Words* c. könyvével szállt vitába Dworkin.⁴ MacKinnon – az ismert feminista – könyvében a pornográfia betiltása mellett érvel. Cikke elején Dworkin megmagyarázza, hogy miért vitatkozik MacKinnonnal, miért veszi védelmébe a közmegejtés alapján meglehetősen mocskos dolognak tartott pornográfiát. Nem a pornófilmeket vagy pornómagazinokat sajnálja, hanem a szólásszabadságot félti. Dworkin a szólásszabadság védelmében John Stuart Mill elméletét is felhossa, amely az angolszász világ elméleti és gyakorló jogászaik között rendkívül sokszor hivatkozási alap. Mill nézetét így alkalmazza a vitában: „...az igazság legvalószínűbben a szabadon kicserélt és megvitatott eszmék »piacán« fog megszületni. A pornográfia döntő része azonban a legcsekélyebb mértékben sem járul hozzá a politikai vagy intellektuális vitához...”⁵

Felidézi azt az 1984-ben kiadott indianapolisi rendeletet a pornográfia tilalmáról, amelynek elfogadásához nagyban hozzájárult MacKinnon és egy másik neves amerikai feminista, Andrea Dworkin. Az indianapolisi rendelet jórészt a két feminista gondolatai alapján határozta meg a pornográfiát.⁶ A rendeletet az Amerikai Könyvkereskedők Szövetsége és mások bíróság előtt

⁴ Az *Only Words* és MacKinnon más írásai magyarul is megjelentek: *A feminizmus változásai. Előadások életről és jogról*. Ford. Borsody Gyöngyi. Pont Kiadó, Budapest, 2001.

⁵ Dworkin: *A nők és a pornográfia*. 73. o.

⁶ „Pornography is the graphic sexually explicit subordination of women, whether in pictures or in words, that also includes one or more of the following:

- (1) Women are presented as sexual objects who enjoy pain or humiliation; or
- (2) Women are presented as sexual objects who experience sexual pleasure in being raped; or
- (3) Women are presented as sexual objects tied up or cut up or mutilated or bruised or physically hurt, or as dismembered or truncated or fragmented or severed into body parts; or
- (4) Women are presented as being penetrated by objects or animals; or
- (5) Women are presented in scenarios of degradation, injury abasement, torture, shown as filthy or inferior, bleeding, bruised, or hurt in a context that makes these conditions sexual; or
- (6) Women are presented as sexual objects for domination, conquest, violation, exploitation, possession, or use, or through postures or positions of servility or submission or display.” Indianapolis Code § 16-3 (q).

támadták meg, hivatkozva az amerikai alkotmány első kiegészítésre, amely tiltja a cenzúrát és valamennyi amerikai polgárnak biztosítja a szólásszabadságot. A Hetedik Körzeti Fellebbviteli Bíróság 1985. augusztus 27-én hozott ítéletével a rendeletet alkotmányellenesnek nyilvánította; ezt az ítéletet a Legfelsőbb Bíróság jóváhagyta.⁷ A rendelet – írja Dworkin – „...nem tett kivételt az irodalmi vagy képzőművészeti értéket képviselő alkotásokkal szemben sem. Ily módon a rendelet szövege alapján nemcsak az olyan klasszikussá vált pornográfiát lehetett jogellenesnek minősíteni, mint Cleland *Egy örömlány emlékiratai* című művét, hanem rengeteg más alkotást is, mint például D. H. Lawrence regényeit vagy Tiziano *Danaéját*.”⁸

MacKinnon az első alkotmánykiegészítés ellenében a tizennegyedik kiegészítésre hivatkozik, amely az egyenlő jogvédelemről rendelkezik, kimondva: törvénykezés során az államok senkitől nem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet. „»Az egyenlőséget és a szólásszabadságot biztosító jogok egymás ellenében hatnak Amerikában« írja, és felhívja a figyelmet, hogy a szabadság irányába eltolódott egyensúlyt vissza kell állítani.”⁹ MacKinnon arra hivatkozik, hogy az állam más területeken már hozott olyan törvényeket, amelyek az esélyegyenlőséget szolgálják és tiltják a hátrányos megkülönböztetést, pl. a nők vagy a színes bőrűek munkavállalásánál. Törvény tiltja munkahelyen a faji vagy szexuális zaklatást, több egyetem a nemi és a faji előítéletek megnyilvánulását ún. szólás-szabályzattal vagy beszéd-kódexszel tiltja. Ebből következik, hogy: „...a pornográfia betiltását vagy büntetését úgy kell tekintenünk, mint a fentiekkel megegyező jellegű, csak éppen általánosabb jogvédelmet.”¹⁰

Dworkin nagyon veszélyesnek ítéli MacKinnon „egalitáriánus” érvelését, mert a szexuális zaklatást tiltó törvényeknél és az egyetemek ún. szólás-szabályzatánál messzebb terjeszti ki az egyenlőség elvének hatókörét. Dworkin szerint: „...a munkahelyi és az egyetemi nyelvhasználatra érvényes korlátozások anélkül is védhetők, hogy feltétlenül arra az ijesztő tételre kelljen hivatkozni, hogy az egyenlőség elve érdekében bizonyos embereket néha meg

⁷ American Booksellers Association, Inc., et al., Plaintiffs-Appellees v. William H. Hundt, III, Mayor, City of Indianapolis, et al., Defendants-Appellants, No. 84-3147, U.S. Court Of Appeals, Seventh Circuit, 771 F.2d 323; a Legfelsőbb Bíróság ítéletéhez lásd: 475 U.S. 1001 (1986).

⁸ Dworkin: i. m. 74. o. Bizonyosan nem véletlen, hogy Dworkin Cleland könyvét említi, hiszen betiltásával a Legfelsőbb Bíróság is foglalkozott. Az esetre később még kitérünk.

⁹ i. m. 78. o.

¹⁰ i. m. 79. o.

kell fosztanunk a nézeteik, meggyőződésük és preferenciáik kifejezésének lehetőségétől.”¹¹

Dworkin figyelmeztet, hogy az egyenlőség nevében nem csak a nők követelhetik az őket sértő megnyilvánulások, mint pl. a pornográfia betiltását, hanem bármely csoport is. „Meg lehetne tiltani, hogy a Velencei Kalmárt [sic!]”¹² előadják, hogy olyan nőkről vetítsenek filmeket, akik a karrierjük kedvéért elhanyagolják gyermekeiket, vagy az éjszakai körútjukat járó homo-szexuálisokról szóló karikatúrákat és vicceket közöljenek.”¹³ Ezek után Dworkin egyértelműen állást foglal: „Ha tehát választanunk kell a szabadság és a MacKinnon által felvázolt egyenlőség között – amennyiben a két elv valóban egymás ellen hat –, a szabadságot kell választanunk, mert a másik a gondolati cenzúra despotikus uralmának bevezetését jelentené.”¹⁴

Dworkin ezt követően azt a kérdést vizsgálja meg, hogy valóban szembeállítható-e a szabadság és az egyenlőség alkotmányos elve. Rögtön arra hivatkozik, hogy a feketék és a nők szempontjából mindenképpen előnyösen hatna, ha a rasszista vagy szexista nézeteket valló állampolgárok elveszítenék szavazati jogukat. Ám ez lehetetlen, hiszen az alkotmány – nézeteitől függetlenül – mindenkinek biztosítja az egyenlő választójogot. Az első alkotmány-kiegészítésben lefektetett szólásszabadság nagy szolgálatot tehet a korrupció leleplezésére, a hatalom társadalmi ellenőrzésére, a társadalmi vitára. Dworkin úgy ítéli meg, hogy az első alkotmány-kiegészítés a politikai egyenlőség megteremtését is szolgálja: „...nem azért tiltja meg a rögeszmések vagy a nácik fölötti cenzúrát, mert bárki is azt gondolná, hogy esetleg hozzájárulhatnak a korrupció megelőzéséhez vagy a társadalmi vitához, hanem azért, mert az egyenlőség megköveteli, hogy mindenki, legyen bármilyen hóbortos vagy megvetésre méltó, lehetőséget kapjon a politika és a választások befolyásolására. [...] Az Első Alkotmány-kiegészítés [sic!] egalitáriánus volta

¹¹ i. m. 80. o.

¹² Nem véletlen, hogy Dworkin éppen a *Velencei kalmárt* említi. Lásd Lengyel András: N. L. Shylock-metaforája. Egy metafora értelme és eszmetörténeti szerepe. *Valóság*, 1991. 8. sz. 56-74. o.

Itt szeretnénk megjegyezni, hogy a fordítók gyakran eltértek a magyar helyesírás szabályaitól. Sajnos ezzel a jelenséggel, különösen angol szöveg fordításánál manapság nap mint nap találkozhatunk. Idézeteink különböző fordítóktól származnak, ezért a hibák is különbözőek. A leggyakoribb hiba, hogy az angol nyelven nagy kezdőbetűvel írott főneveket magyarul akkor is nagy kezdőbetűvel írták, ha nem tulajdonnév, továbbá több tagból álló kifejezések minden szavát nagybetűvel kezdték. Minden hibára igyekeztünk felhívni a figyelmet a [sic!] beszúrásával.

¹³ Dworkin: i. m. 80. o.

¹⁴ Uo.

azonban nem korlátozódik a politikai szólásszabadságra. Az emberek életét nemcsak politikai környezetük befolyásolja – nemcsak az van rájuk hatással, amit az elnökeik, törvényhozóik és más köztisztviselők csinálnak –, hanem még sokkal döntőbb a szerepe annak, amit erkölcsi-morális környezetnek szoktak nevezni. [...] Éppen azért, mert erkölcsi-morális környezetünket jórészt mások alakítják, rendkívüli jelentőséggel bír az a kérdés, hogy kinek lesz meg a lehetősége, és hogyan befolyásolhatja majd az életkörülményeinknek ezt az aspektusát. A politikai egyenlőség eszméjével ugyanakkor csak egyetlen válasz összeegyeztethető: senkit sem szabad meggátolni abban, hogy az erkölcsi-morális környezetre saját döntései, ízlése, véleménye és példája által befolyást gyakorolhasson, pusztán azért, mert azok, akiknek véleménye és ízlése nem tetszik, elég hatalommal bírnak ahhoz, hogy elhallgattassák vagy bezárják. Természetesen határt kell szabni annak, milyen mértékben gyakorolhatja valaki befolyását, éppen azért, hogy mások biztonsága és érdekei ne sérüljenek. Senki se próbálhassa meg beszennyezni az erkölcsi-morális környezetet azzal, hogy szexuális követeléseivel félelmet kelt a nőkben, fekete családok kertjében keresztet éget, nem alkalmaz nőket és feketéket, vagy olyan megalázó munkakörülményeket teremt számukra, amelyek már túl vannak az elviselhetőség határán. [...] Az Első Kiegészítésben [sic!] megjelenő szabadság nem ellenkezik az egyenlőség eszméjével, hanem valójában ugyanannak az értelmének a másik oldala.”¹⁵

A cenzúra új térképe című írását Dworkin egy kérdéssel kezdi: „Egyetemes emberi jog-e a szólásszabadság? Vagy csak egy érték a sok közül, amelyet a nyugati demokráciákban a középosztálybeli értelmiség nagy becsben tart, de más hagyományokra támaszkodó kultúrák esetleg el is vethetik mint számukra alkalmatlant, s amelyet a nyugati demokráciákban egyes szélsőséges csoportok megkérdőjelezhetnek, azt állítva, hogy itt sem központi jelentőségű.” Majd válaszol saját kérdésére: „...a szólásszabadság, a vele összefüggő lelkiismereti és vallásszabadsággal együtt olyan egyetemes jog, amelyet a nemzetközi közösség védelmezni köteles.”¹⁶

Dworkin azért veti fel a szólásszabadság ügyét, mert új ellenségei támadtak a szólásszabadságnak, akik: „...azt állítják, hogy az igazság, nem pedig a zsarnokság nevében beszélnek, és más tiszteletre méltó értékekre, az önrendelkezés jogára, az egyenlőségre, a fajgyűlölettől és az előítéletektől való mentességre hivatkoznak, s úgy vélik, ezek miatt most sokkal kevésbé sürgős és fontos dolog a szólásszabadság jogának megvalósítása.”¹⁷ A szólásszabadság

¹⁵ Dworkin: i. m. 81-82. o.

¹⁶ Dworkin: *A cenzúra új térképe*. 379. o.

¹⁷ Uo.

ellen felhozott egyik érv annak egyetemességét vonja kétségbe. Nem lehet a nyugati értékeket más kultúrákra rákényszeríteni. Nem várhatjuk el olyan népektől, amelyeknek az öntudata, közösségi léte egy vallás feltétlen tiszteletén nyugszik, hogy eltűrjék vallásuk meggyalázását a szólásszabadság nevében.

A szólásszabadság egykor lelkes hívei közül néhányan eme jog ellen fordultak. „Amikor az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az úgynevezett Skokie-ügyben kimondta, hogy az Alkotmány Első Kiegészítése [sic!] védi az újfasiszták jogait is, akik horogkeresztes jelvényekkel akartak végigvonulni egy Illinois állambeli városban, ahol a holocaust sok túlélője él, sok jóakarátú ember érezte: az igazságszolgáltatás nem kívánhatja meg, hogy egy ilyen groteszk sértést az emberek elviseljenek.”¹⁸ A szólásszabadság ellen fellépők között veszi számba a „beszéd-kódexet” elfogadó egyetemi vezetőket és a pornográfia betiltását követelő feministákat. A szólásszabadság új ellenzői komoly és ésszerű érveket sorakoztatnak fel, ezért kelt eme jog védelmére Dworkin, és fogalmazott meg egy újabb kérdést. „Olyan fontos-e [a szólásszabadság], hogy el kell tünnünk érte megvetendő és ártalmas megnyilvánulásokat is saját társadalmunkban?” Majd rögtön válaszol is a kérdésre: „...akkor is meg kell védenünk [a szólásszabadságot], ha valóban bajt okozhat...”¹⁹

Mill nézetei – mutat rá ismételtlen Dworkin – nem igazolhatják azt az álláspontját, hogy a szólásszabadság nevében bármit eltűrjünk, hiszen pl. a pornográf képek semmilyen eszmével nem látják el az intellektuális piacot. Ezért más alapvető elvre van szükség a szólásszabadság igazolásához. „Az emberi méltóság állapotában találjuk azt meg: jogtalan eljárás, ha az állam hatalmi erővel kollektív vagy hivatalos döntést kényszerít rá a másként gondolkodókra, kivéve, ha ez a döntés tiszteletben tartja minden egyes egyénnek mint a közösség szabad és egyenlő tagjának státuszát. [...] A többségnek nincsen joga akaratát érvényesíteni olyasvalakin, akinek tilos volt a döntés meghozatala előtt az ellen tiltakozni, érvelni vagy kifogást emelni.”²⁰

Ezen a ponton Dworkin megismétli korábban már hangoztatott érvelését az erkölcsi-morális és kulturális környezet alakításában való részvételről. Levezeti, hogy egy társadalom demokráciájának szükséges, de nem elégséges feltétele a többségi döntés. A demokrácia legyen méltányos is. „Éppen annyira méltánytalan rákényszeríteni egy kollektív döntést olyasvalakire, akinek nem volt lehetősége az említett erkölcsi környezet alakítására azáltal, hogy politikai vagy társadalmi meggyőződését, ízlését vagy előítéleteit nem hivatalos formában kifejezhesse, mint olyasvalakire, akinek a döntés ellen szót emelő szórólapjait a

¹⁸ i. m. 379-380. o.

¹⁹ Uo.

²⁰ i. m. 381. o.

rendőrség elkobozta. [...] Elemi erejű lehet a késztetés, hogy kivételt engedjünk meg ehhez az elvhez képest – hogy kijelentsük: senkinek sincs joga a pornográfia vagy a fajgyűlölet mocskát ráönteni a kultúrára, amelyben együtt kell élnünk. De ha ezt tesszük, eljártsszuk erkölcsi jogunkat, hogy rákényszeríthessük ezeket az embereket arra, hogy meghajoljanak a már törvényi szintre emelt kollektív vélemények előtt. [...] ha túl hamar avatkozunk be a folyamatba, amelynek során a kollektív vélemény kialakul, leromboljuk az egyedüli demokratikus igazolását annak, hogy ragaszkodjunk ahhoz, a törvénynek mindenki engedelmeskedjen, még azok is, akik gyűlölik vagy zokon veszik őket.”²¹

Dworkin ezzel az érveléssel részletesen válaszolt saját második kérdésére, majd a szólásszabadság egyetemes jogához tér vissza. Felveti, hogy a szólásszabadság jogának egyetemességét bizonyíthatná azzal: maga a demokrácia egyetemes emberi jog. Helyette az államnak a polgáraival szemben fennálló köteletségére hivatkozik. Az államnak kötelessége: „...hogya fennhatósága alatt álló minden polgárt egyenlő figyelemben részesítsen: mint emberi lényt, akinek az élete számít. Ez nyilvánvalóan alapvető emberi jog; és sok [jog – *kiegészítés tőlem*], a mindannyiunk által elfogadott, konkrétabb jogok közül ebből eredeztethető. Így a szólásszabadság joga is.”²²

Láthattuk, hogy Dworkin szerint az állam – sok más ok mellett – ezért nem korlátozhatja a szólásszabadságot, mert mindenkinek számára biztosítania kell, hogy az egyén a szólásszabadság által befolyásolhassa a politikai vitát és döntést, valamint alakítsa az erkölcsi-morális környezetet. Ez jogi és egyben erkölcsi kötelessége a demokratikus államnak. Dworkin a szólásszabadság kérdését ezzel az érveléssel a jog területéről az erkölcs területére helyezte át, azt mindkettőhöz tartóznak tekinti.

Másutt így fogalmaz: „Az alkotmány jogi és erkölcsi kérdéseket mos egybe, amikor egy törvény érvényességét attól teszi függővé, milyen válasz adunk bizonyos bonyolult erkölcsi problémákra, például arra, hogy egy adott törvény tiszteletben tartja-e minden ember eredendő egyenlőségét.”²³ Ez a kijelentés Dworkinnak a *Vegyük komolyan a jogokat!* című írásában található, amely sok figyelemre méltó eszmefuttatást és megállapítást tartalmaz a szólásszabadságról. Ebből az írásból mélyebben megismerhetjük Dworkinnak a szólásszabadságról vallott nézeteit.

²¹ Uo.

²² Uo.

²³ Dworkin, Ronald: *Vegyük komolyan a jogokat!* Ford. Babarczy Eszter. In: *Modern politikai filozófia*. Szerk. Huoranszki Ferenc, Szemeszter, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1998. 59. o. A továbbiakban: Dworkin: *Vegyük komolyan a jogokat!*

„Az amerikai alkotmány az első kiegészítésben, valamint a törvénynek megfelelő eljárásra, az egyenlő jogvédelemre és a hasonlókra vonatkozó záradékokban lefektet bizonyos *törvényes* egyéni jogokat.”²⁴ „...az Egyesült Államokban a polgároknak a közfelfogás szerint vannak bizonyos alapvető jogaik a kormánnyal szemben, olyan erkölcsi jogok, amelyeket az alkotmány törvényes joggá emel. Ha van valami súlya ennek a gondolatnak, s érdemes vele hencegni, akkor ezek a jogok erős értelemben vett jogok. Ha azt állítjuk, hogy a polgároknak joguk van a szólásszabadsághoz, akkor a kormány helytelenül teszi, ha nem engedi őket szabadon beszélni, még ha úgy véli is, hogy ami mondani fognak, abból több baj származik, mint jó.”²⁵

Ezekből a megállapításokból megtudhatjuk, hogy a szólásszabadság olyan erkölcsi jog, amelyet az alkotmány emel egyéni törvényes joggá, továbbá, hogy a szólásszabadság alapjog és ún. erős értelemben vett jog. A szólásszabadság természetét jellemző megállapítások közül ez utóbbi szorul magyarázatra. Az ún. erős értelemben vett jogot ekképpen magyarázza Dworkin: „...a »jog« szónak a kontextustól függően változik az ereje. A legtöbb esetben akkor mondjuk, hogy valakinek »joga« van valaminek a megtételéhez, ha úgy gondoljuk, hogy helytelen volna megakadályoznunk ebben, legalábbis külön okokra van szükség a beavatkozás igazolására. A jognak ezt az erős értelmét használok például, ha azt mondom, hogy jogod van házárdjátékra költeni a pénzed, ha éppen ehhez van kedved, de helyesebb volna, ha valami okosabbra költenéd. Azt értem ez alatt, hogy helytelen volna, ha bárki beavatkozna, noha olyan módon akarod elverni a pénzed, amit én helytelennek tartok. [...] Lehet valakinek joga ahhoz is, ami helytelen – például a szerencsejátékhoz. S megfordítva, lehet hogy valami helyes valaki számára, de még sincs joga hozzá, abban az értelemben, hogy helytelen volna, ha valaki beavatkozna ilyen irányú kísérleteibe.”²⁶

Az ún. erős értelemben vett jog ellentéte: „Amikor például azt mondjuk, hogy az elfogott katonának »joga« van ahhoz, hogy megszökjék, nem azt akarjuk ezzel mondani, hogy helytelenül tennénk, ha megakadályoznánk ebben, hanem azt, hogy nem kötelessége, hogy ne kísérelje meg a szökést. A »jog« szót ilyen értelemben használjuk, amikor valakiről azt mondjuk, hogy »joga« van ahhoz, hogy saját elvei szerint cselekedjék, vagy »joga« van ahhoz, hogy saját lelkiismeretét kövesse. Azt értjük ezen, hogy semmi rosszat nem követ el azzal, ha őszinte meggyőződése szerint jár el, még ha nem is értünk egyet ezekkel a meggyőződésekkel, s még ha – politikai vagy más okokból – arra kell is

²⁴ Uo.

²⁵ i. m. 64. o.

²⁶ i. m. 62. o.

kényszerítünk, hogy meggyőződéseivel ellentétben cselekedjék.²⁷ Az ún. erős értelemben vett jog tehát egy alkotmányos jog erkölcsi töltésének hangsúlyozása, az erkölcsi értelemben helyes és helytelen megkülönböztetése. Dworkin megjegyzi, hogy: „Nem minden törvényes vagy akár alkotmányos jog erkölcsi jog is egyben. [...] Azokról az alkotmányos jogokról viszont, amelyeket alapjogoknak nevezünk – mint például a szólásszabadság jogát – feltesszük, hogy erős értelemben vett jogokat jelentenek a kormánnyal szemben...²⁸ Dworkin így összegzi a szólásszabadság jogának a kormánnyal szembeni erejét: „Ha jogom van ahhoz, hogy elmondjam a véleményemet a politikai kérdésekről, akkor a kormány helytelenül teszi, ha ezt megtiltja nekem, még ha úgy gondolja is, hogy ezzel a közérdeket szolgálja. A kormánnyal szembeni jogom azt jelenti, hogy a kormány helytelenül teszi, ha megakadályoz a beszédben...²⁹”

Láthatjuk, Dworkin mennyire fontosnak tartja annak hangsúlyozását, hogy a szólásszabadság joga erkölcsi jog. Dworkin nem azt mondja, hogy a kormány jogsértést követ el, ha valakit meggátol eme jogának gyakorlásában, nem azt állapítja meg, hogy a kormány eljárása vagy döntése jogszerűtlen, hanem azt mondja: helytelen. Nyerünk-e valami többet a szólásszabadsághoz való jog természetének megismerésekor, ha nem tisztán jogi kérdésként kezeljük azt, hanem erkölcsi kérdésként? Mennyivel lesz több egy alkotmányba foglalt jog társadalmi szerepe vagy megítélése, ha erkölcsi tartalommal ruházzuk fel? Vajon egy jogszerű cselekvésben meggátolt polgárt vigasztal-e az a tudat, hogy a kormány lépése jogszerű volt, de nem etikus, vagy jogszerűtlen is és erkölcsileg is helytelen? Nagyobb lesz-e kormány felelőssége ettől, kisebb lesz-e az elszenvedett jogsérelem?

Megítélésünk szerint Dworkin szükségtelenül terelte a jogok kérdését erkölcsi síkra. Nem bocsátkozunk a jog és az erkölcs bonyolult és sokat vitatott összefüggéseinek elemzésébe, megelégszünk annak leszögezésével: a jogsértés attól függetlenül jogsértés, hogy erkölcsileg helyes-e vagy helytelen. Olyan nagymúltú és fontos jog esetében, amilyen a szólásszabadság joga, a jogsértés erkölcsi vonatkozása alárendelt szerepet játszik. Európa országaiban a szólásszabadság jogának erkölcsi tartalmáról alig folyik vita.³⁰ A társadalom

²⁷ i. m. 63. o.

²⁸ i. m. 64-65. o.

²⁹ i. m. 65. o.

³⁰ Nem állítjuk, hogy nem akad vitára érdemes területe a szólásszabadságnak. Éppen Magyarországon merült fel a sajtóban megjelent állításokkal szemben az ún. viszontválasz jogintézményének bevezetése. Ebben az esetben is a kérdés jogi megítélése a döntő. Erkölcsi kérdések leginkább a sajtóetikával kapcsolatban merülnek fel. Lásd az ún. Lex Répássyról szóló 57/2001. (XII. 5.) AB határozatot.

olyan újkeletű jogok erkölcsi megítéléséről vitatkozik, amelyen az adatok védelméhez való jog, az abortuszhoz vagy az euthanáziához való jog.

Dworkin fejtegetéseinek legnagyobb hibája mégsem az, hogy erkölcsi tartalmat ad a szólásszabadság jogának, hanem a jogi tartalom hiánya.³¹ Azt is bizvást kijelenthetjük, hogy a szólásszabadság jogáról semmivel sem mondott többet Dworkin azzal, hogy ún. erős értelemben vett jognak tartja. Csupán a köznapi nyelvhasználat jogi pontatlanságát helyesbítette a maga sajátos módján. Az ún. erős értelemben vett jog alatt Dworkin nem ért más egyebet, mint a jogszabályokban rögzített jogokat. Ennek ellentétéként olyan jogokról beszél, amelyek az egyén általános cselekvési szabadságát jelentik, de jogi normában ezek nincsenek lefektetve. Ilyen értelemben jognak nevezi a hétköznapi beszéd azt a cselekvési szabadságot is, amelyet jogi előírások hiányában élvezünk. Helyesen, mivel a normák által nem szabályozott életviszonyok jelentik jogi értelemben az igazi szabadságot.

A nyugati nyelvekben ma is általánosan használatos a szabadság (liberté, liberty) és a jog (droit, right) megkülönböztetése. Mint látjuk, a szabadság és a jog közötti különbséget az angol nyelv és jog megkülönbözteti. Erről Dworkin hallgat, pedig az angol jogi nyelv abban az értelemben használja a jog (right) szót, amit Dworkin ún. erős értelemben vett jognak mond. A szabadság (liberty) kifejezést pedig a normáktól nem érintett életviszonyok meghatározására alkalmazza. Dworkin megkülönböztetése ún. erős értelemben vett jogok és más jogok között legföljebb arra jó, hogy a jog és szabadság összekeverését tisztázza. Ám ebben az esetben Dworkin eltért a tudományos nyelvhasználatától és új kategóriát állított fel. Amint már megállapítottuk, Dworkin számára az ún. erős értelemben vett jog használata a jog erkölcsi tartalmának kiemelését szolgálja. Dworkin megteheti, hogy egy jelenséget új oldalról bemutatván új névvel illessen, ám ekkor illendő és tudományos szempontból ajánlatos az új és a régi elnevezés közötti különbség tisztázása. Dworkin ezt nem tette meg, ezzel pedig nem a tisztánlátást növelte, hanem zavarosabb viszonyokat teremtett. A szólásszabadság esetében éppen az a kérdés, hogy az amerikai alkotmány ezt jognak vagy szabadságnak tekinti-e. Erre a kérdésre később térünk ki.

Talán nem járunk messze az igazságtól, ha feltételezzük, hogy – a jogok erkölcsi megítélését előtérbe állítva – Dworkin szándékosan hanyagolta el a

³¹ Mindenképpen érdemes e helyütt felidézni az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikkét, amely a véleménynyilvánítás szabadságához való jogról mondja ki, hogy gyakorlása kötelezettségekkel és felelősséggel jár együtt. Ennek a kijelentésnek vitathatatlanul erkölcsi töltése van, amit az a körülmény csak még inkább kiemel, hogy más jognál ilyen kitétel nem használ az egyezmény.

hagyományos megkülönböztetést jog és szabadság között, mivel az nem támasztaná alá mondandója bizonyítását. A hagyományos megkülönböztetés nem engedné meg a következők kijelentését: „Ha [a polgárnak] erkölcsi joga a szólásszabadság, akkor erkölcsi joga az is, hogy megszegjen bármilyen törvényt, amelyet a kormánynak e jogból eredően nem volna joga elfogadni.”³²

Súlyos és meghökkentő kijelentés ez, hiszen az írott jog ilyen felhatalmazást nem ad, legalábbis általános jelleggel nem.³³ Dworkin tehát a tételes jogra nem hivatkozhat, ezért a törvénynek való ellenszegülést erkölcsi jognak nevezi.

Igazágtalanok volnánk Dworkinnal szemben, ha nem említenénk meg, hogy a fenti idézetek *A vegyük komolyan a jogokat!* című művéből származnak, amelynek fő témája a polgári engedetlenség. Nem kívánunk ezzel a témával részletesen foglalkozni, ám ennek ellenére nyomós okunk van vitába szállni Dworkin imént idézett megállapításaival, olyan okunk, amely nagyon szorosan kapcsolódik a szólásszabadsághoz.

Dworkin általános jelleggel ruházza fel az ellenszegülés erkölcsi jogát, mondván: a polgárnak erkölcsi joga, hogy megszegje azt a törvényt, amellyel a kormány alkotmányellenesen csorbítja az alkotmányban biztosított valamelyik erkölcsi jogát. Ezzel azt is mondja Dworkin, hogy maga a polgár dönti el, mely törvény sérti valamelyik erkölcsi jogát. Ugyanis először azt kell eldönteni, valóban alkotmányos, vagy ha tetszik, erkölcsi jogot sért-e valamely törvény. Dworkin csak akkor tartja igazolhatónak az ellenszegülést, ha az egy megsértett alapjog védelmében történik.

Mielőtt elemeznénk Dworkin most ismertetett nézeteit a szólásszabadságról, feltétlenül meg kell ismerkednünk olyan állításaival is, amelyek a szólásszabadság védelmében megfogalmazott érvei mögött állnak, vagyis jogfilozófiájának és alkotmányos tanainak a szólásszabadsághoz kapcsolódó részeivel, amelyeket *Az alkotmány morális értelmezése* című írásában fejtett ki. „A legtöbb modern alkotmány nagyon széles és absztrakt megfogalmazásban deklarálja az állammal szembeni egyéni jogokat. Az

³² i. m. 65. o.

³³ Ritka kivételként találunk olyan törvényi felhatalmazást, hogy valaki nem köteles a törvény előírását betartani. Ilyen eset, amikor a rendőr vagy a katona megtagadhatja a törvénybe ütköző parancs végrehajtását, a munkavállaló az életét vagy az egészségét veszélyeztető munkáltatói utasítás végrehajtását. Bár a szembeszegülés ezen esetekben egy felettes személy akarata ellen történik, de az alá-fölérendeltséget ezekben az esetekben is törvény írja elő, tehát az alárendelt nem csak a felettesének utasításának vagy parancsának nem engedelmeskedik, hanem a törvénynek sem. Ezek a kivételek meghatározott törvényellenes esetekre szólnak. Általános felhatalmazást ismereteink szerint egyetlen ország jogrendje sem ad.

Egyesült Államok Alkotmányának Első Kiegészítése [sic!] például kimondja, hogy a Kongresszus nem alkothat olyan törvényt, amely korlátozza a szólásszabadságot. A politikai alkotmány sajátos értelmezése és érvényesítése szerint, amelyet én morális értelmezésnek nevezek, mindannyiunknak – bíróknak, jogászoknak, állampolgároknak egyaránt – úgy kell tolmácsolnunk és alkalmaznunk az absztrakt cikkelyeket, hogy azok a politikai tisztesség és igazságosság erkölcsi elveinek megfelelőjenek. Az Első Kiegészítés [sic!] például elismeri és az amerikai jogrendszer részévé teszi azt az erkölcsi elvet, hogy az államnak nem szabad cenzúráznia, amit az állampolgárok mondanak vagy publikálnak. Tehát egy új vagy ellentmondásos alkotmányos kérdés felmerülésekor a véleményt alkotóknak el kell dönteniük, hogyan lehet egy absztrakt morális elvet megfelelően értelmezni. Ha az a kérdés például, hogy az Első Kiegészítés megengedi-e a pornográfia ellenes törvényalkotást, el kell dönteni, hogy a cenzúrát elítélő morális elv – abban a formában, ahogy az amerikai jogrendszerbe beépült –, kiterjed-e a pornográfiára.

A morális értelmezés tehát a politikai morált teszi az alkotmányjog központi kérdésévé. A politikai morál azonban – természetéből adódóan – bizonytalan és ellentmondásos fogalom, tehát ha valamely kormányzati rendszerben ezt az elvet a jogrendszer részévé teszik, el kell dönteni, kinek az értelmezését és felfogását tekintik irányadónak a konkrét esetekben. Az amerikai alkotmányos rendszerben a bírók, leginkább a Legfelsőbb Bíróság bírái rendelkeznek ezzel a felhatalmazással.³⁴

Később így fogalmaz erről a kérdésről: „Tételezzük fel, hogy a törvényhozás törvényileg bűncselekménynek nyilvánítja, ha valaki tiltakozásképpen zászlót éget. Tegyük fel, hogy ezt a törvényt megtámadják azon az alapon, hogy korlátozza a demokratikus önkormányzatot. A bíróság elfogadja ezt az érvelést, és érvényteleníti a törvényt. Ha a bíróság döntése helyes, ha a zászlóégetést tiltó törvények sértik az Alkotmányban [sic!] megfogalmazott demokratikus elveket, ahogy ezeket az amerikai történelem formálta és értelmezte, a döntés nem lesz antidemokratikus, sőt ellenkezőleg, elősegíti a demokrácia jobb érvényesülését. Nem következik be erkölcsi veszteség, mert senki – sem egyedül, sem kollektíve – nem járt rosszabbul a demokrácia érvényesülése szempontjából. Senkinek a hatalma, hogy részt vegyen egy önmagát kormányzó közösségben, nem lett kevesebb, senkinek az egyenlősége nem sérült, senki nem lett megfosztva azoktól az etikai előnyöktől, amelyeket az elvi politikai vitában való részvétel jelent. Persze csak akkor van

³⁴ Dworkin, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. Ford: Bakos Anita, *Fundamentum*, 1997. 1. sz. 7. o. A továbbiakban: Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése.

így, ha alkalma volt részt venni a döntés helyességéről folyó nyilvános vitában. Ha a bíróság nem avatkozott volna be, és a törvény még mindig érvényben lenne, mindenki rosszabbul járt volna a demokrácia szempontjából, és a helyzetet nem lehetne a demokrácia győzelmének tekinteni. Természetesen mindez nem igaz, ha azt feltételezzük, hogy a bíróság döntése rossz volt. Mindenképpen sérti a demokráciát, ha egy hatáskörrel rendelkező bíróság rossz döntést hoz arról, hogy mit követelnek meg a demokratikus elvek, de nem jobban, mint amikor a többségi törvényhozó szerv rossz alkotmányos döntést hoz, és ez a rossz döntés érvényesülhet.”³⁵

Láthatjuk, hogy Dworkin egy alkotmányos jog értelmezésénél, egy törvény alkotmányellenességének megállapításánál kizárólag a bíróságokat említi, most nem említi az egyes polgárt. Pedig azzal a kérdéssel is foglalkozik, hogy kinek vagy minek kell értelmeznie az alkotmányt. „A morális értelmezés valójában arról szól, miként kell az Alkotmány [sic!] bizonyos cikkelyeit értelmezni, és milyen kérdéseket kell feltenni és megválaszolni annak eldöntéséhez, hogy ezek a cikkelyek mit jelentenek. Nem az a lényeg, hogy kinek kell ezeket a kérdéseket feltenni, és kinek a véleményét kell irányadónak elfogadni. Tehát a morális értelmezés csak egy része, habár fontos része az alkotmányos gyakorlat általános elméletének. Mit mondhatunk a fennmaradó kérdésekről, az intézményi kérdésekről, amelyekre a morális értelmezés nem terjed ki?

Ezek megválaszolásánál nem látok más alternatívát, mint hogy célorientált, nem pedig eljárás-orientált mércét alkalmazzunk. Az a legjobb intézményi megoldás, amely várhatóan a legjobb válaszokat adja arra a lényegében morális kérdésre, hogy melyek a demokrácia feltételei, és egyben biztosítja a feltételekhez való szilárd alkalmazkodást. [...] Más a helyzet azonban, ha egy már létező alkotmányos gyakorlatot értelmezünk, és nem újat alkotunk. Ekkor a hatásköröket a történelem már szétosztotta, és az intézményi felelősség részletei értelmezési kérdések.”³⁶

Ha jól értjük Dworkin gondolatmenetét, lehet elmélkedni az alkotmányértelmezés legjobb módjáról, de az alkotmányos valóságot elmélkedésünk nem befolyásolja. Amerikában pedig az alkotmány a bíróságokat hatalmazza fel arra, hogy egy törvény alkotmányellenességét megállapítsák. Dworkin az ellenszegülés erkölcsi jogánál talán nem gondolt arra, hogy a jogvédelem alkotmányos elveivel és az amerikai alkotmány rendelkezéseivel ellenkezik, ha a polgár maga döntheti el, mely törvényt tart alkotmányellenesnek.

³⁵ i. m. 23-24. o.

³⁶ i. m. 24-25. o.

Dworkin máskor egyébként elég következetes és a jogrendszer összefüggéseire is figyelmet fordító gondolatmenete az erkölcsi jogoknál, és azon keresztül az ellenszegülés erkölcsi jogánál érthetetlen módon figyelmen kívül hagyta a modern demokráciák egyik legfontosabb alapelvét, azt, amelyet az angolszász jog a törvények uralmának elvéként ismer. A törvények uralmának elve kimondja: „A polgári társadalomban senki sem lehet felmentve annak törvényei alól.”³⁷ Az alkotmányos államnak gondoskodnia kell a jogok megfelelő védelméről. Amennyiben ezt megtette, kialakította a jogvédelemre szolgáló intézményeit, úgy még az alkotmányos jogot sértő törvénnyel sem fordulhat szembe a polgár, mondván, ez a törvény nem vonatkozik rá. Ha elfogadnánk Dworkin érvelését, akkor minden egyes polgárnak erkölcsi joga, hogy saját meggyőződése – és tegyük hozzá, amiről Dworkin nem beszél: érdeke – szerint értelmezze a törvényeket. Ezzel magát a törvények uralmának elvét semmisítenénk meg, azt az elvet, amelyre maguk a jogok is épülnek.

Láttuk, hogy a demokrácia elveivel és a jogok erkölcsi tartalmával is összhangban van, ha bíróság mondja ki a végső döntést egy jogot sértő törvényről. Dworkin szerint helyes bírói döntés esetén senkinek sem lett kevesebb a hatalma ahhoz, hogy részt vegyen egy önmagát kormányzó közösségben, senkinek az egyenlősége nem sérült, senki nem lett megfosztva azoktól az etikai előnyöktől, amelyeket az elvi politikai vitában való részvétel jelent, de – teszi hozzá – mindez csak akkor van így, ha alkalma volt részt venni a döntés helyességéről folyó nyilvános vitában. Dworkin itt is kiemeli a szólásszabadság jelentőségét.

Az ellenszegülés erkölcsi jogát vitató rövid kitérőnk után térjünk vissza a szólásszabadsághoz. Dworkin szoros összefüggésbe hozza az erkölcsi jogokat, a demokráciát és az alkotmány ún. morális értelmezését. A szokottnál kicsit bővebben idézünk Dworkintól, hogy gondolatmentét és érvelését átfogalmazással ne torzítsuk el.

„Az Első Kiegészítés [sic!] hivatkozik a szólásszabadságoz való jogra (»right« of free speech), az Ötödik [sic!] az állampolgárt megillető törvényes eljárásra (the process that is »due«), a Tizennegyedik [sic!] pedig az egyenlő védelemre (protection that is »equal«). A morális értelmezés szerint ezeket a cikkelyeket úgy kell értelmezni, ahogy a megfogalmazás a legtermészetesebben sugallja: absztrakt morális elveknek kell tekinteni őket, amelyek az állam hatalmának korlátaiként épültek be az Alkotmányba [sic!].

Természetesen nem egyértelmű, hogyan lehet ezeket az absztrakt morális elveket úgy kifejtetni, hogy következményeik világosak legyenek és

³⁷ Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Ford. Endreffy Zoltán, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. 104-105. o.

segítsenek a konkrét politikai vitákban való eligazodásban. Jómagam az alkotmányos elvek lehető legáltalánosabb megfogalmazásának híve vagyok. Úgy vélem, hogy a Jogok Törvényében [sic!] lefektetett elvek összességében a következő politikai és jogi ideálok mellett kötelezték el az Egyesült Államokat: a kormánynak politikai és morális szempontból mindenkit egyenlőnek kell tekintenie (equal status), jóhiszeműen és egyenlő gondossággal (equal concern) kell kezelnie, és tisztelnie kell mindazokat a személyi szabadságokat, amelyek ezen célok eléréséhez elengedhetetlenek, beleértve a dokumentumban kifejezetten megnevezett szabadságjogokat, például a szólás- és vallásszabadságot, de túl is mutatva ezeken.³⁸

A fenti követelményeket csak a demokrácia képes biztosítani, ezért tisztáznunk szükséges, mi a demokrácia. Dworkin vitatja a demokrácia általa többséginek nevezett értelmezését. Erről és saját felfogásáról a következőket írja: „A demokrácia a nép által való kormányzás. De valójában mit jelent ez? A politológusok nem tudnak megegyezni egyértelmű definícióban, és az értelmező szótárak sem adnak eligazítást. A demokrácia jelentése komoly viták tárgya. Nincs egyetértés abban, hogy milyen képviselői rendszer, a helyi, állami és szövetségi szint közötti hatalommegosztás milyen formája, milyen választási rendszer és lebonyolítási mód, illetve milyen egyéb szervezeti megoldások biztosítják a demokrácia lehető legjobb formáját. Véleményem szerint a demokrácia struktúrájáról szóló ismert viták háttérben mély filozófiai probléma húzódik, amely a demokrácia alapvető értékét (value), illetve lényegét (point) érinti, és aminek – bár ezt nehezen fogadják el – egy absztrakt kérdés áll a középpontjában, mégpedig az, hogy elfogadjuk vagy elutasítuk a többségi elvet?

A többségi elv fő tézise arra vonatkozik, hogy a politikai döntések mikor vezetnek tisztességes eredményre. Eszerint a politikai döntéshozatali eljárást – legalább a legfontosabb kérdésekben – úgy kell kialakítani, hogy olyan döntés szülessen, amit az állampolgárok többsége vagy szélesebb köre óhajt, illetve óhajtana megfelelő információ és a kérdés eldöntésére elegendő idő birtokában. Ez a követelmény nagyon ésszerűnek hangzik, és sokan gondolkodás nélkül ezt tekintik a demokrácia lényegének. Véleményük szerint a demokratikus döntéshozatali folyamatot alkotó összetett politikai megoldásoknak ezt a követelményt kell szem előtt tartaniuk, és ennek kell elsősorban megfelelniük. Vagyis a demokratikus döntéshozatali folyamatokban elfogadott törvényeknek és az általuk követett politikáknak végül is az állampolgárok többségének helyeslésével kell találkozniuk.[...]

³⁸ Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése. 10. o.

Amennyiben elutasítjuk a többségi elvet, más és jobb megközelítést kell találnunk a demokrácia értékéről és lényegéről. Véleményem szerint a demokrácia alkotmányos felfogása a legmeggyőzőbb. Ez elutasítja a többségi elvet és tagadja, hogy a demokráciában a kollektív döntéseknek mindig vagy általában meg kell felelniük annak, amit az állampolgárok abszolút vagy relatív többsége teljes körű információ birtokában ésszerűen kívánatosnak tartana. Értelmezésem szerint a demokrácia fogalmi célja más: az, hogy a kollektív döntéseket olyan politikai intézmények hozzák, amelyek szerkezete, összetétele és gyakorlata garantálja, hogy a közösség minden tagját, [sic!] mint egyént, egyenlő gondossággal és tisztelettel kezelje. Ez a felfogás természetesen nagyjából ugyanolyan politikai berendezkedést igényel, mint a többségi elv. Például a napi politikai döntéseket választott tisztviselőknek kell meghozniuk. De az alkotmányos felfogás ezeket a többségi elven alapuló eljárásokat nem a többségi uralom iránti elkötelezettség miatt követeli meg, hanem az állampolgárok egyenlőségének érdekében. Nincs ok arra, hogy miért ne lehetne nem többségi elven alapuló eljárásokat is alkalmazni olyan esetekben, amikor ezek jobban védik és elősegítik a demokrácia lényegének nyilvánított egyenlőséget, és egyértelmű az is, hogy ezek az esetek semmiféle erkölcsi veszteséget nem okoznának.

Röviden tehát, a demokrácia alkotmányos felfogása a következőképpen viszonyul a többségi elven alapuló kormányzáshoz: a demokrácia azt jelenti, hogy az államnak el kell fogadnia az állampolgári egyenlőséget mint a demokrácia alapfeltételét. Amikor a többségi intézmények biztosítják és tisztelik ezt a demokratikus feltételt, az intézmények döntéseit mindenkinek el kell fogadni. Amikor azonban nem, vagy nem kielégítően teszik ezt, a demokrácia nevében nem kifogásolható, hogy más intézményekhez fordulunk, amelyek jobban védik és tisztelik a demokrácia alapfeltételét.³⁹

Az egyenlőség elve azt követeli a demokratikus államtól, hogy minden polgárt azonos figyelemben részesítsen, minden polgárának ugyanazokat a jogokat biztosítsa és ugyanolyan mértékben tartsa tiszteletben a jogaikat. Amikor Dworkin ezt állítja, semmi újat nem mond, csak más szavakkal megismétli az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatából* az első cikk első mondatát és a hetedik cikkelyt.⁴⁰ Az emberi jogokról folytatandó bármely vitának vagy elmélkedésnek nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy elismerjük és

³⁹ i. m. 14-16. o.

⁴⁰ 1. cikk „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van.”

7. cikk „A törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”

megkérdőjelezhetetlen igazságnak tekintjük az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatából* ezek a rendelkezéseket.

Az egyéni szabadság a többségi akarattal is összeütközésbe kerülhet. Erre az alábbi választ adja Dworkin: „...amikor az Alkotmány [sic!] korlátozó rendelkezései – például a Jogok Törvényében [sic!] található – korlátozzák a többség törvényalkotó szabadságát, ez valójában a közösség szabadságának sérelmét jelenti.

Ez a megállapítás egyszerűen arra vonatkozik, amit Isaiah Berlin és mások pozitív szabadságnak neveztek, megkülönböztetve azt a negatív szabadságtól, és amit Benjamin Constant az ókoriak szabadságaként írt le, megkülönböztetve a modernekétől. Erre a szabadságra gondolnak az államférfiak és a forradalmárok, a terroristák és a humanitáriusok, amikor azt hangoztatják, hogy a szabadságnak magában kell foglalnia az »önrendelkezéshez való jogot«, illetve a »nép« jogát arra, hogy önmagát kormányozza. A kétféle szabadság szembe állítható egymással, mivel az a gondolat, hogy az alkotmányos jogok sérthetik a szabadságot, inkább a pozitív, mint a negatív szabadságokra vonatkozik. Ilyen értelemben az alkotmányosság a »negatív« szabadságjogokat védi a »pozitív« szabadságjogok csorbítása árán, például a szólásszabadságot és a »magánélet«-hez való jogot az önrendelkezéshez való jog ellenében.

Mindebből viszont az következik, hogy a szabadságról szóló érvelésnek a »nép« által való kormányzás közösségi és nem statisztikai értelmezésén kell alapulnia. A statisztikai értelmezés alapján az egyén befolyása azzal mérhető az életét meghatározó kollektív döntések felett, hogy saját maga mennyire tud hatást gyakorolni a döntéshozatal eredményére. Egy nagy demokráciában azonban az egyén hatalma olyan kicsiny az országos döntésekre, hogy az alkotmányos korlátok soha nem csökkenthetik annyira, hogy ezért a korlátokat okolhatnánk. Ellenkezőleg, a többségi akarat korlátozása növelheti az egyén lehetőségét, hogy saját sorsa felett rendelkezzen. Ezzel szemben a közösségi értelmezés alapján a szabadság nem az egyes ember és az állam közötti viszonyra vonatkozik, hanem az állam és az állampolgárok összessége mint közösség közötti viszonyra. A pozitív szabadság ebben az értelmezésben azt jelenti, hogy végeredményben a »nép« kormányozza a tisztviselőket, és nem *vica versa*, valamint a szabadság csorbul, ha a többséget megfosztják akarata érvényesítésétől.»⁴¹

Dworkinnak a jogokról, azon belül a szólásszabadság jogáról vallott nézetei a fenti idézetek fényében értelmezendők. Kiderült, hogy a demokrácia elveinek érvényesítése egyszerre morális és alkotmányos kérdés, mégpedig az

⁴¹ i. m. 17-18. o.

alkotmányba foglalt előírások erkölcsi tartalma miatt. Az alkotmány helyes értelmezése éppen ezért ún. morális értelmezés. A demokrácia elveinek pedig az ún. alkotmányos demokrácia felel meg.

Messzire vezetne minket, ha Dworkin minden fontosabb érvével vitába szállnánk, ám végkövetkeztetéseivel szembeállítunk néhány kritikai megjegyzést.

Az alkotmány morális értelmezése azon alapszik, hogy az alkotmány előírásai, különösen a jogok megfogalmazása – ahogy többször is hangsúlyozza Dworkin – erkölcsi elvek lefektetését is jelenti. Már a jogok erkölcsi tartalmánál kifogásoltuk ezt az állítást. Dworkin azt is állítja, hogy az alkotmány erkölcsi elveinek központi kérdése a politikai morál. De saját maga jelenti ki, hogy a politikai morál természetéből adódóan bizonytalan fogalom. Ekkor a kérdés lényegét megkerülve kijelenti, hogy az amerikai alkotmányos rend a bírakat hatalmazta fel a morális értelmezését jogával.

Nem tudtunk meg semmit sem arról, milyen erkölcsi tartalma van az alkotmányba foglalt jogoknak. Nem vitatjuk, hogy a jogoknak – ahogy sok egyéb jogi normának – van erkölcsi tartalma. Ám mint mondtuk, egy jogi előírás értelmének az igazságosság, az alkotmányosság és a demokrácia követelményeit szem előtt tartó értelmezésekor elsődlegesen nem az erkölcsi értelmét kell keresnünk. Az emberölés, a nemi erőszak mai megítélésünk szerint sokkal erkölcstelenebb, mint a becsületsértés vagy a lopás. Amikor a bírónak ezen cselekmény elkövetője fölött kell ítélnie, mérlegelni fogja az elkövetett cselekmény erkölcstelenségét is. Erre adott esetben a törvény kötelezi minősítő körülmények előírásával. Más az erkölcsi megítélése a felindulásból elkövetett emberölésnek és más a nyereségvágyból, különös kegyetlenséggel elkövetett emberölésnek.

De felborulni látszik az erkölcsi értékrend, amikor kevésbé egyértelmű eseteket vetünk egybe. Sokkal nagyobb összeget ítélni meg a bíróság erkölcsi kár címén a rágalmozás kárvallottjának, mint annak a szerencsétlennek, akit származása miatt fajgyűlölők bandája összevert. Erkölcsi szempontból nehezen vethető össze a becsületen esett folt a gyűlölettől vezérelt ökölcspasok és rúgások okozta fájdalommal.

A jog bünteti a nemi erkölcs elleni cselekményeket, ám alig egy évszázad alatt ezen a téren hatalmas a változás. Erkölcsi szempontból a katolikus egyház még napjainkban is elítélendőnek tartja a házasságon kívüli nemi kapcsolatot és a homoszexuális kapcsolatot. Közismert tény, hogy Rimbaud-val folytatott homoszexuális kapcsolatáért börtönbe került Verlaine, ahogy Oscar Wilde is Lord Alfred „Bosie” Douglással fenntartott viszonya miatt. Napjaink demokratikus államaiban nem szenvednék el ezt a büntetést. Nem is olyan régen

a házasság Isten előtt kötött és felbonthatatlan volt.⁴² Napjaink jogának erkölcsé élesen ellentétben áll a házasság felbonthatatlanságának vallási előírásával.

Talán ennyi érv is elégséges annak bizonyításához, hogy a jog és az erkölcs nem mindig egyeztethető össze. Véleményünk szerint nincsen ez másként az alkotmányba foglalt jogoknál sem. Az amerikai alkotmány a legrégebbi a ma is hatályos alkotmányok között. Bizonyos szempontból az első írott alkotmány volt; 1787-ben fogadták el, a szólásszabadságot biztosító első alkotmánykiegészítést pedig 1791-ben. Nyilvánvalóan más volt az alkotmányozó atyák erkölcsi meggyőződése, mint napjaink amerikai polgáré. Ezzel Dworkin is számol, mikor azt írja: „A morális értelmezés szerint az Alkotmány [sic!] azt jelenti, amit az alkotmányozók mondani akartak.”⁴³ Erről a kijelentésről a legnagyobb tisztelet hangján sem mondhatunk semmi jót. Dworkin azt feltételezi, hogy olyan alkotmányozó atyák, mint Jefferson, nem voltak képesek pontosan kifejezni gondolataikat. Az alkotmányozó atyák mondani akartak valamit, de valamiért nem voltak képesek azt mondani, amit akartak. Az utókor pedig a pontatlan mondandóból kísérli meg az eredeti gondolat kiolvasását.

A jogok erkölcsi tartalma mindig az adott kor erkölcsiéhez igazodik, legyen az az erkölcs vallási vagy politikai. Az alkotmányok létrejöttékor más az értelme – még erkölcsi szempontból is – egy normának. Dworkin nem számol a történelmi dialektikával. Az alkotmány léte mindig aktuális lét. Formája, betűje hosszú időn át lehet változatlan, ám a jelentése mindig korhoz kötött. Minden alkotmány a jelen alkotmánya, nem pedig a múlté. Jelentését azok az emberek állapítják meg, akik az alkotmány hatalma alatt élnek. Ha Dworkinnak igaza volna, akkor az amerikai alkotmánynak legalábbis a jogokról szóló kiegészítéseit bárhol a világon át lehetne venni, anélkül, hogy bármilyen mértékben is változna azok alkalmazása. Erősen metafizikus azt feltételezni, hogy a szólásszabadság joga mindenütt csakis ugyan az lehet.

A demokráciáról sem mondhatunk mást. A demokrácia Dworkin által alkotmányosnak nevezett felfogása az egyéni jogok feltétlen érvényesülésén alapszik. Amikor Dworkin a többség igényeivel vagy akaratával szembe állít valamely egyéni jogot, mindig a többség jár rosszul, mivel Dworkin

⁴² Köztudott, hogy a házasság a kánonjog szigorú szabályai alapján megszüntethető, ám ekkor érvénytelenítésről van szó. A jog a felbontott házasságot nem tekinti érvénytelennek. A katolikus egyház ma is hivatalos álláspontja: „A házasság lényegi tulajdonságai az egység és a felbonthatatlanság; ezek a keresztény házasságban, szentségi jellegénél fogva, különös erősséggel bírnak.” Egyházi Törvénykönyv, 1056. kánon.

⁴³ Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése. 13. o.

demokráciája az egyén alkotmányba foglalt jogainak – mondhatni – feltétlen elismerését és védelmét követeli meg. Ezért adta az „alkotmányos demokrácia” nevet a véleménye szerint helyesen értelmezett demokráciának. A demokrácia leírásakor néhány alapvető tény – amelyek megkérdőjeleznék állításait – Dworkin figyelemre sem méltat. A jogokat Amerikában a többségi szavazással elfogadott alkotmány biztosítja. A jogokat korlátozó törvényeket az alkotmány által erre felhatalmazott Kongresszus alkotja szintén többségi szavazással. Az amerikai demokrácia tehát képviseleti demokrácia is, mert a nép által választott politikusok irányítják az államot, hozzák a törvényeket. A demokrácia alapfeltételének nyilvánított állampolgári egyenlőség a képviseleti demokráciában a választójogra és a választási eljárásra szűkül. A választások után az egyenlőség elvének más az értelme. Dworkin szerint az egyenlőség azt jelenti, hogy a kollektív döntéseket olyan politikai intézmények hozzák, amelyek szerkezete, összetétele és gyakorlata garantálja, hogy a közösség minden tagját mint egyént, egyenlő gondossággal és tisztelettel kezelik. Az egyenlő tisztelet és gondosság tartalmát Dworkin nem fejtette ki. De vélhetően erkölcsi követelménynek tekinti ezeket, hiszen jogi tartalmuk rendkívül homályos. Ám feltételezhetjük, hogy Dworkin az egyenlő tisztelet és gondosság alatt az egyéni jogok védelmét értette. Ez a gondolati kör a demokráciáról – ahogy mondtuk – metafizikus képet rajzol. A demokrácia változik, ahogy a jogok is változnak. Más jelentés térben és időben. Az amerikai polgár szólásszabadsága más volt kétszáz éve és más ma. Más volt a két évszázaddal ezelőtt élt bírák erkölcsé és más a mai bíraké, ezért azonos alkotmányi tételre, például az első kiegészítésre alapozva más döntés született régen és más ma. A demokráciának vitán felül eleme az egyenlőség, ám ez nem jelentheti azt, hogy minden polgár „azonos elbánásban” részesül a politikai döntések meghozatalakor. Az egyiknek adott jog sértheti a másik jogát. Ezt Dworkin is helyeselte, amikor a feketék vagy a nők védelmében törvény korlátozta az őket sértő kifejezések használatát. Ha magunkévá tesszük Dworkin nézetét, akkor Amerikában nem volt „alkotmányos demokrácia”, mielőtt a feketék és a nők ezt a védelmet megkapták.

A képviseleti demokrácia lényegét találóan ragadta meg Eötvös József. „A törvényhozás legfőbb feladása: hogy az összes nemzet érdekeit képviselje. ...nem minden egyes személy, hanem minden egyes érdek kellő képviselése őrzi meg a polgárokat [az] elnyomástól...”⁴⁴

Dworkin helyesen ítéli meg az egyenlőség jelentőségét, ám eltúlozza annak a jogok gyakorlásában játszott szerepét. Szintén egyetértünk a demokrácia és az egyenlőség elvének szoros kapcsolatával, de tudnunk kell, hogy miként a

⁴⁴ Eötvös József: *Reform*. In: *Reform és hazafiság I.*, Eötvös József művei. Szerk. stb.: Fenyő István, Magyar Helikon, h. n. [Bp.], 1978. 380. és 459. o.

demokrácia tartalma és formája sem változatlan, úgy az egyenlőség elve is változik, időről időre megújul. A polgári demokrácia hajnalán elégséges volt a formális törvény előtti egyenlőséget megteremteni, mivel a korábbi állapotokhoz képest előrelépést ez jelentett. Nem bocsátkozunk a törvény előtti egyenlőség formális és materiális értelmezésébe. Úgysem tudnánk jobban megfogalmazni Anatole France-nál, aki a rá jellemző szellemes élelméljűséggel mondja: „A törvény, a maga felséges egyenlőségében, a gazdagoknak és a szegényeknek egyaránt megtiltja, hogy a híd alatt aludjanak, az utcán kolduljanak és kenyeret lopjanak.”⁴⁵

Napjainkban az egyenlőség elvének a jogok gyakorlásakor is igyekeznek érvényt szerezni a legfejlettebb demokráciák. Többletjogokkal küszöbölik ki azokat a hátrányokat, amelyeket valamely természetes kisebbség a jogok gyakorlásakor elszenved. Ezt nevezzük egyenjogúságnak. A jogegyenlőség minden polgárnak azonos jogokat ad, tekintet nélkül arra, hogy jogával mennyire tud élni. Az egyenjogúság a jogegyenlőségnél lényesen többet jelent. A mozgásszabadság a jogegyenlőség szerint mindenkit megillet, ám a mozgássérülteket eme joguk gyakorlásában mesterséges gátak akadályozzák. Például közintézményekbe nem juthatnak be, mert toló kocsijukkal nem tudnak felmenni a lépcsőkön. Ezért a mozgásszabadsághoz való jogukat az állam úgy teheti teljesebbé, ha a középületek tulajdonosait és fenntartóit megfelelő feljárók kialakítására kötelezi. Ez az állami döntés beavatkozik a tulajdonosi jogokba, mégis elengedhetetlen a tulajdonosi jogok ilyen korlátozása a mozgássérülteket is megillető mozgásszabadsághoz való jog gyakorlásához.

Dworkinnál is hasonló megfontolásokkal találkozhattunk. Ám az egyenlőség elvének olyan meghatározásával nem érthetünk egyet, amely az államtól teljesen egyenlő elbánást követel minden polgár számára. Legalábbis ilyen formájában nem. Hiszen az egyenlő elbánás és állami gondoskodás címén nem követelheti a mozgássérült sem, hogy az útjába kerülő valamennyi akadályt távolítsa el vagy távolíttassa el az állam. Az állami figyelem és gondoskodás legmagasabb foka mellett is korlátozva lesz mozgásszabadsága, azért mert mozgássérült.

Hajdanán a természetjogi filozófia nagy alakjai olyan államról írtak, amelyet ésszerűen rendeztek be, amelyet az ésszerűség alapján kormányoznak és amelynek törvényei az ésszerűségeen alapulnak. Nem arról írtak tehát, ami van, hanem arról, aminek lennie kellene. Dworkin „erkölcsi demokráciája” is ilyen állam. Ám a természetjog nagy filozófusai ezt nyíltan megmondták. Dworkin

⁴⁵ Anatole France mondását Vas István idézi *A Lúdláb királynő*hez írt bevezetőjében. France, Anatole: *A Lúdláb királynő*. Ford. Vas István, Új Magyar Könyvkiadó, 2. kiad., Budapest, 1955. 13. o.

viszont – szándéka szerint – a valóról ír és mégis utópiát álmodik. A természetjog nagyjai – többek között – azzal léptek előre a korábbi korok gondolkodóihoz képest, hogy az állam és a jog területéről számúzték a vallási szemléletet, az erkölcsi megfontolásokat, és helyükbe a racionalitást, a tiszta észet állították. Jól tudták, hogy az erkölcshez érzelmek társulnak, a rájuk hagyatkozó vélekedés indulatokat szül, elválasztja egymástól az embereket. Az ész mentes az érzelmektől, a szenvedélytől, ezért alkalmasabb arra, hogy különböző emberek között kapcsolatot teremtsen.

Még sok értékes és megfontolandó gondolattal lehetne árnyaltabbá tenni Dworkin nézetét a jogok és a demokrácia, a jogok és az erkölcs stb. kapcsolatáról, de ennyi is elégségesnek látszik ahhoz, hogy a tudományos igényű vitához megkívánt alapossággal megismerjük a szólásszabadságról alkotott véleményét.

Dworkin a szólásszabadság jogának védelmében az alábbiakra hivatkozik:

- a) senkire sem lehet hatalmi szóval olyan döntést rákényszeríteni, amelyről nem mondhatott véleményt;
- b) a szólásszabadság biztosítja a közügyekről folytatandó nyilvános vitát és a döntésekben való részvételt;
- c) a szólásszabadság révén befolyásolhatjuk erkölcsi környezetünket;
- d) az emberi méltóság megköveteli, hogy az állam mindenkit egyforma figyelemben részesítsen.

Eme elvárásokkal és igényekkel egyet lehet érteni, az első pontot kivéve. Fentebb már kifogásoltuk a történelmi dialektika hiányát, a metafizikus szemléletet. Most is ezzel van gond. Ha nem a szólásszabadság jogáról volna szó, Dworkin kívánalma elvileg helyes, mert ezt a kívánalmat maga Dworkin is kizárólag elvi követelményként fogalmazta meg. Dworkin azt mondja, hogy a törvényhozás előtt fekvő ügyekről a polgárok szabadon cserélhessenek eszmét. Amennyiben ez megtörténhetett, úgy a többségi döntés mindenkire kötelező, azt mindenki köteles betartani, persze a döntés helyességéről továbbra is lehet vitatkozni.

A szólásszabadság esetében, ha a döntés tárgya éppen a vélemény-nyilvánítás korlátozása, akkor a korlátozó döntés után sem lehet más a jogi helyzet: a döntés mindenkire kötelező. Nézetünk szerint Dworkin ekkor nem vette figyelembe a döntési folyamatot. A korlátozó döntés előtt a korlát nem létezett, azt is ki lehetett mondani, ami immáron tilos. A tilalom viszont nem vonatkozik a döntés helyességének megvitatására. Ha a pornográfiát tiltja a törvény, akkor a törvény helyességéről minden akadály nélkül folyhat vita. Amennyiben a pornográfiát a vélemény-nyilvánítás egyik formájának tekintjük, úgy a szólásszabadság a pornográfiára nem vonatkozik, de a tilalom

helyességéről vagy szükségességéről lehet vitatkozni. Ez a helyzet a rasszizmus tilalmánál is. Bárki megkérdőjelezheti a rasszizmus tilalmát, csak rasszista kifejezések és ábrázolások nélkül.

Dworkin elvi követelménye nem vet számot azzal a helyzettel, ha valaki egy tilalom meghozatala után születik. Az ilyen polgár nem mondhatott véleményt a tilalomról, de ez nem elégséges ok arra, hogy erkölcsi jogára hivatkozva megszegje a törvényt. A szólásszabadság joga őt is megilleti, csak korlátozottan. A törvények zöme már létezett a polgárok születése előtt. Ha elfogadnánk Dworkinnak azt a gondolatát, hogy a többség nem kényszerítheti rá az akaratát olyan polgárra, akinek a vitában nem volt lehetősége részt venni, akkor minden nemzedék minden egyes tagja, valójában minden polgár megkérdőjelezhet bármely törvényt. Ez nem szólásszabadság, ez nem demokrácia, hanem anarchia.

Hátra van még a szólásszabadság egyetemes voltának vizsgálata. Dworkin a szólásszabadság egyetemességét az egyenlőség elvével indokolja, mondván: az államnak kötelessége, hogy a fennhatósága alatt álló minden polgárt egyenlő figyelemben részesítsen mint emberi lényt, akinek az élete számít. Ez nyilvánvalóan alapvető emberi jog; és sok más, vitathatatlan jog, pl. a szólásszabadság joga is ebből eredeztethető – írja Dworkin.

A szólásszabadság joga valóban egyetemes jog, de nem amerikai formában. Dworkin saját elvárásainak mond ellent, ha az amerikai szólásszabadságot egyetemesnek tekinti. Márpedig másmilyen szólásszabadságról nem beszélt.

A szólásszabadságot egyetemes jognak tekintjük. Annak nyilvánította *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* 1948-ban, és annak nyilvánította *A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* is 1966-ban. Mindezt nem azért mondjuk, mert egy jog létezését csak akkor ismerjük el, ha azt valamely nemzetközi vagy nemzeti jogszabály tartalmazza. A jogpozitivizmus ilyen végletes nézetét nem osztjuk. Nézetünk szerint a szólásszabadság joga régtől létezik, nem az első alkotmányok készítői találták ki. Az első alkotmányok elvitathatatlan történelmi érdeme, hogy alkotmányos rangra emelték ezt a jogot és az alkotmányos biztosítékok minden erejével védelembé vették. A szólásszabadságnak azonban különböző formái voltak és vannak, különböző korlátokkal gyakorolhatják az emberek. Dworkin akkor téved, amikor kizárólag a szerinte helyénvaló szólásszabadságot nyilvánítja egyetemes jognak.

Amikor Dworkin leírja az alkotmányos demokrácia döntéshozatalát, a morális környezet alakítását, a politikai döntésben való részvételt és a jogok kapcsolatát, egyedi példákból indul ki, és általános következtetéseket von le. Ezek minden bizonnyal megállják a helyüket Amerikában, de másutt érvényességük kétséges. Nincs egyedül üdvözítő alkotmányos berendezkedés,

nincs a demokráciának egyetlen helyes változata. Nem győzzük hangsúlyozni, hogy az alkotmányosság és a demokrácia térben és időben változik. Ha elfogadjuk, hogy a Dworkin által felvázolt alkotmányos demokrácia a jogok érvényesülésének a feltétele, egyetlen megoldás helyességét ismerjük el, és tagadjuk az ettől eltérő berendezkedés alkotmányos és demokratikus voltát.

Az alábbiakban nézzük meg közelebbről a szólásszabadság jogát, benne az amerikai szólásszabadságot és más jogrend erőirásait is.

„A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”⁴⁶ Így rendelkezik az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának 1791-ben elfogadott első kiegészítése. Ennek a szabálynak egyik rögtön szembeötlő sajátossága, hogy a benne foglalt jogok tartalmát nem határozza meg. Európában a jogok alkotmányba foglalásának immáron két évszázados hagyománya azt követeli, hogy a jog tartalmát pozitív vagy negatív módon határozza meg az alkotmány.

A jog tartalmának pozitív meghatározására példa a magyar alkotmány 65. §-ának a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló tétele: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”

A jog tartalmának negatív meghatározására jó példa Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 5. cikke, amely a személyi szabadságról szól:

„1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

- a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően;
- b) olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezettség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel;
- c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy e

⁴⁶ Compliments of the U.S. Information Service, Embassy of the United States of America. H. és é. n. Az amerikai alkotmány más cikkelyeit is ebből a kiadásból idézzük.

bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben;

d) a kiskorú őrizetbe vétele törvényes rendelkezés alapján nevelési felügyelet céljából vagy törvényes őrizetben tartása az illetékes hatóság elé állítás céljából;

e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebetegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;

f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.”⁴⁷

A most idézett két példa világosan megmutatja, hogy Európában igyekeznek az emberi jogok tartalmát körülírni, a jog mibenlétét meghatározni. Ez a jogalkotói eljárás lehetővé teszi, hogy a jogok alanyai és a jogalkalmazók egyaránt képet kapjanak az adott jog természetéről. A kétfajta európai meghatározásra felhozott példáink ritka kivételek. A jogok túlnyomó többségének tartalmát egyik meghatározással sem adják meg az alkotmányok és egyezmények. Sokkal jellemzőbb a jog pusztá deklarációja, ami annyit jelent, hogy az alkotmány egyszerűen megnevezi a jogot. A magyar alkotmány 70/B. §-ában mindössze ennyit mond a munkához való jogról: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.” A jogok biztosításáról híres NSZK alkotmány sem tud sokkal többet mondani a szabad vélemény-nyilvánításhoz való jogról 5. cikkében: „Mindenkinek joga van arra, hogy véleményét szóban, írásban és képből szabadon kifejezze és terjessze, valamint arra, hogy az általánosan hozzáférhető forrásokból akadálytalanul tájékozódjék. A sajtószabadság és a rádió, valamint a film útján történő hírközlés szabadsága biztosított. Cenzúrának nincs helye. E jogok korlátait általános törvények, az ifjúság védelmét szolgáló törvényes előírások és az egyéni becsület joga tartalmazza.”⁴⁸

A jogok amerikai alkotmányozása mutat némi rokonságot az európai alkotmányozás imént bemutatott negatív meghatározási módszerével. Az amerikai alkotmány 1791-ben elfogadott első tíz kiegészítését a *Jogok törvényének* (Bill of Rights) szokás nevezni. A benne foglalt jogok egy részének tartalmáról semmit sem mond az alkotmány, más jogokról viszont részletesen szól. Az amerikai szemlélet mégis nagyban különbözik az európaítól. A Jogok

⁴⁷ Az egyezmény idézett rendelkezése az 1993. évi XXXI. törvényből való.

⁴⁸ *Nyugat-Európa alkotmányai*. Szerk. Dr. Kovács István, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988., 317. o.

törvényében lefektetett szinte valamennyi jog az egyén és az állam közötti viszonyra vonatkozik. Ez a megállapítás azt jelenti hogy a *Jogok törvényében* szabályozott jogviszonyok relatív szerkezetűek, hiszen a jogviszonyok alanyait megnevezi az alkotmány. A fent idézett első kiegészítés egyik alanya a Kongresszus, a jogviszony másik alanya az egyén, helyesebben a nép. A nyolcadik kiegészítés így szól: „Nem lehet túl magas óvadékot megállapítani, túl magas pénzbírságokat kiszabni vagy kegyetlen és szokatlan büntetéseket kimondani.” A jogviszony alanyait ez az előírás nem nevezi meg, ám mind a nyelvtani, mind a logikai értelmezés ugyanarra az eredményre vezet: a jogviszony alanya a bíróság és a terhelt.

Az NSZK alkotmányának a szabad vélemény-nyilvánításhoz való jogról szóló cikkelye úgy fogalmazta meg a jogot, hogy a jogviszonynak csak az egyik alanyát nevezte meg. Németországban a szólásszabadság joga mindenkit megillet. Arról hallgat a német alkotmány, hogy az egyént kivel szemben illeti meg ez a jog. A szólásszabadság német szabályában tehát abszolút szerkezetű jogviszonyra ismerhetünk. Ennek az alkotmányozási módnak további sajátossága, hogy kizárólag a jogosulti oldalt határozza meg. Mindenkit, vagyis bárkit megillet a szólásszabadság joga Németországban. A kötelezeti oldal nincs meghatározva, tehát elméletileg mindenki kötelezett, minden más természetes és jogi személy, beleértve az államot is. Németországban a szólásszabadsághoz való jog megsértésekor az eredetileg abszolút szerkezetűnek tételezett jogviszony relatív szerkezetű jogviszonyba fordul, mivel a jogsértéssel a kötelezettség a sérelmet okozó személyére összpontosul.

Amerikában a szólásszabadság jogát úgy fektette le az alkotmány, hogy eleve megállapította a jogosulti oldal alanyát és a kötelezeti oldal alanyát: a szólásszabadság jogosultja az egyén, kötelezettje a Kongresszus. Ez mégsem jelenti azt, hogy az egyén szólásszabadsághoz való jogát csak a Kongresszus sérthetné meg. Amerikában is megsértheti ezt a jogot bárki.

A sajátos amerikai megfogalmazás háttérében a természetjogi filozófiának az ember eredendő és elidegeníthetetlen jogairól vallott nézetei állnak. A *Jogok törvényének* megszületésekor az amerikaiak között ismert és népszerű volt John Locke politikai filozófiája. Locke tanait kiválóan ismerte Jefferson és Madison is, akik részt vettek a *Jogok törvényének* megírásában. A természetjog szellemében fogalmazták meg a *Függetlenségi nyilatkozatot*, amely kimondja, hogy az embereket a Teremtő elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel.⁴⁹ Az elidegeníthetetlen jogok korabeli elmélete szerint az ún. társadalmi

⁴⁹ „We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life,

szerződésben sem mondhatnak le érvényesen az emberek ezekről a jogokról. Az elidegeníthetetlen jogokat éppen ezért az állam sem korlátozhatja, sőt nem is szabályozhatja. Az elidegeníthetetlen jogok a szabadság valódi megnyilvánulásai. A deklarált jogokat az állam adja. Ilyen jog (right) például a harmadik alkotmány-kiegészítés, amely kimondja: „Béke idején katonát csak a ház tulajdonosának hozzájárulásával lehet beszállásolni; háború idején is a beszállásolás a törvényben megállapított módon történik.” Az állam által biztosított jogokhoz képest az elidegeníthetetlen jogok a *Jogok törvényének* megfogalmazása szerint abban különböznek, hogy magának a jognak a szabályozását tiltják meg. Ezzel teremtik meg a polgároknak azt a szabadságot (liberty), amelyet ezen jogok élvezetéhez a természetjogi szemlélet megkívánt. Az elidegeníthetetlen jogok tana egyértelműen megtalálható az amerikai alkotmányban. A kilencedik és a tizedik alkotmány-kiegészítés kimondja: „IX. cikk. Az alkotmányban felsorolt meghatározott jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják vagy csökkentik a nép által élvezett más jogokat. X. cikk. Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoktól meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.”

A szólásszabadság joga még Amerikában is korlátozott. Az első alkotmány-kiegészítés nem jelent teljes szólásszabadságot. Ezzel Dworkin is számol, amikor az egyik jogot korlátozhatónak tartja egy másik jog védelme miatt. „A polgároknak személyes joguk van az állam védelméhez, s személyes joguk az állami beavatkozástól való mentesség is, a kormánynak pedig esetleg választania kell a kétféle jog között. A becsületsértési törvény például korlátozza az ember azon jogát, hogy kimondjon bármit, amit csak akar, mivel arra kötelezi, hogy megfelelően meg tudja indokolni a mondandóját. Ezt a törvényt még azok is igazolhatónak tartják, akik szerint valamilyen személyes jogot sért, mivel más embereknek azon jogát védi, hogy ne rombolhassa le a jó hírünket egy meggondolatlan kijelentés.

A társadalmunk által elismert egyéni jogok gyakran konfliktusba kerülnek egymással, ilyenkor a kormánynak döntenie kell közöttük. Ha a kormány helyesen dönt, s a fontosabb jogot veszi védelmébe a kevésbé fontos szemből, azzal nem gyengíti vagy járhatja le a jog fogalmát; ellenkezőleg, ez akkor fenyegetne, ha nem védené meg a fontosabb jogot. El kell tehát ismernünk, hogy a kormány korlátozhat egy jogot, ha – megalapozottan – úgy ítéli meg, hogy egy rivális jog fontosabb nála.”⁵⁰ Dworkin ekkor is kizárólag az egyéni jogokat veszi figyelembe. „Különbséget kell tennünk az önmagában vett

Liberty and the Pursuit of Happiness.” The Declaration of Independence. Continental Congress Broadside Collection (Library of Congress), Digital ID: (h) bdsdccc 021-1.

⁵⁰ Dworkin: Vegyük komolyan a jogokat! 67. o.

többség »jogai«, amelyek alapján nem bírálhatjuk felül az egyéni jogokat, és a többség tagjainak személyes jogai között, amelyek viszont számításba jöhetnek ilyen szempontból. [...] Egy ember akkor rendelkezik rivális biztonsághoz való joggal, amelyet szembeállíthatunk egy másik egyén cselekvéshez való jogával, ha az illető saját jogán, egyénként követelhet védelmet a kormánytól, tekintet nélkül arra, hogy polgártársainak többsége egyetért-e ezzel a követeléssel.»⁵¹ Dworkin eme szemlélet nevében helyesli a Legfelsőbb Bíróságnak a Skokie-ügyben hozott döntését. A horogkeresztes zászlókkal felvonuló újfasiszták riasztó látványa a Skokie városában élő zsidó polgároknak nem adhat elég alapot arra, hogy az újfasiszták vélemény-nyilvánítási jogát a hatóságok korlátozzák.

A szólásszabadság joga korlátozható más okból is, mint egy rivális egyéni jog védelme. „Ha a nemzet háborúban áll, a cenzúra bevezetése elfogadható, noha ez sérti azt a jogot, hogy a politikai vitákban kimondjuk, amit gondolunk. A veszélynek azonban valódinak kell lennie. Olyasminek kell fennállnia, amit Oliver Wendell Holmes nyilvánvaló és közvetlen veszélynek nevezett, s e veszély elég nagy kell, hogy legyen.»⁵²

Dworkin felidézi az ún. chicagói hetek ügyét. Ennek lényege, hogy nyolc politikai aktivista megzavarta a demokrata párt gyűlését azáltal, hogy hatalmas tömegtüntetést szerveztek 1968 augusztusában.⁵³ A szervezők közül hetet azzal vádoltak, hogy összeesküvést szöttek lázadás kirobbantásának szándékával, ezzel megsértették az ún. zendülésellenes törvényt.⁵⁴

Dworkin erről így vélekedik: „Azt mondhatjuk, hogy a zendülésellenes törvény megengedi, hogy [valaki] nem provokatív módon kifejezze az elveit. Ezzel azonban elvétjük a véleménynyilvánítás és a méltóság közötti kapcsolat lényegét. Az ember nem fejezheti ki magát szabadon, ha a szóhasználatát nem igazíthatja a dühéhez, vagy vissza kell fognia magát olyan értékek védelmében,

⁵¹ Uo.

⁵² i. m. 68. o.

⁵³ The Committee to Defend the Conspiracy. *The New York Review of Books*, 1969. június 19.

⁵⁴ „Conspiracy against rights

If two or more persons conspire to injure, oppress, threaten, or intimidate any person in any State, Territory, Commonwealth, Possession, or District in the free exercise or enjoyment of any right or privilege secured to him by the Constitution or laws of the United States, or because of his having so exercised the same; or

If two or more persons go in disguise on the highway, or on the premises of another, with intent to prevent or hinder his free exercise or enjoyment of any right or privilege so secured ...” Crimes and Criminal Procedure, Part I., Crimes, Chapter 13. Civil Rights, 18 USCS § 241.

Ne feledjük, ebben az évben gyilkolták meg Martin Luther Kinget és Robert Kennedyt.

amelyeket teljesen lényegtelennek tart az általa képviseltékhez képest. Igaz, hogy némelyik másként gondolkodó a többség számára megbotránkoztató dolgokat mond, de arrogancia a többség részéről, ha azt képzelet, hogy a véleménynyilvánítás bevett formái a helyes formák, mivel ezzel tagadja az egyenlő figyelem és tisztelet elvét. Ha a jog lényege a másként gondolkodók méltóságának védelme, akkor a véleménynyilvánítás megfelelő formáit a másként gondolkodók személyisége felől kell megítélnünk, nem a »hallgató« többség személyisége felől, amely egyáltalán nem érzékeli korlátozásként a zendülésellenes törvényt. [...] Nincs jogom ahhoz, hogy felgyújtsam a házad, kövekkel dobáljalak meg téged vagy az autodat, esetleg biciklilánccal üssem a fejedet, még akkor sem, ha ezeket természetes véleménynyilvánítási formának tekintem. A chicagói per vádlottjait azonban nem vádolták közvetlen erőszakkal [...] Ha valakinek joga van ahhoz, hogy szabadon beszéljen, s ha az e jogot alátámasztó indokok kiterjeszthetők a provokatív beszédre is, valamint ha nem világos, milyen kapcsolatban állnak az ilyen beszédek az erőszakkal, akkor a kormánynak nincs joga mindjárt e jog megvonásával reagálni.»⁵⁵

Igazat adhatunk Dworkinnak a chicagói hetek ügyében, bár érvelésének némely részével nem értünk egyet. Dworkin olyan esetet mutatott be, amelyben a szólásszabadság korlátozása, a törvény alkalmazása jogszerűtlen volt. Amikor a szólásszabadság korlátait keressük, akkor olyan ügyekkel is foglalkozni kell, amelyeknél jogszerű a korlátozás. Sajnos ilyen eseteket nem említ Dworkin. Viszont egyértelműen kijelentette, hogy egyetért az amerikai Legfelsőbb Bíróság azon elvével, amely a nyilvánvaló és egyértelmű veszély fenyegetése esetén alkotmányosnak ismeri el a szólásszabadság jogának korlátozását. Mielőtt rátérnénk erre az elve, fordítsuk figyelmünket olyan esetekre, amikor az első alkotmány-kiegészítés ellenében korlátozták a szólásszabadság jogát Amerikában. Ugyanis Dworkin éppen csak egyetlen mondatot szentel annak a hosszú időszaknak, amikor Amerikában alkotmányellenes törvények születettek és alkotmányellenes gyakorlatot folytathattak a hatóságok.⁵⁶

„A jogérvényesülés folyamata [Amerikában] ...nem kezdődött el a XX. századig. A jogok többsége az 1960-as évektől valósul meg.»⁵⁷

Jól példázza az alkotmányos szemlélet hiányát az elhíresült *Comstock-törvény*, amelyet a Kongresszus 1873-ban fogadott el. A törvény Anthony Comstockról (1844-1915) kapta a nevét, aki a XIX. századi Amerikában a

⁵⁵ Dworkin: Vegyük komolyan a jogokat! 73-75. o.

⁵⁶ Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése. 26. o.

⁵⁷ Alderman, Ellen-Kennedy, Caroline: *A nép nevében. Az amerikai alkotmány kétszáz éve*. Ford. Dr. Oros Paulina, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 19. o. A továbbiakban: Alderman-Kennedy: A nép nevében.

szólásszabadság egyik leghevesebb ellensége volt. Nagyon vallásos és szigorú erkölcsi elveket valló ember volt, ám ha pontosan akarjuk jellemezni, legjobban az erkölcs-csősz kifejezés illik rá.⁵⁸ Comstock elsősorban a „pornográf irodalom” ellen harcolt. „Miután 1868-ban egy barátja elpanaszolta, miképpen »térítette rossz útra, rontotta meg és tette beteggé« egy bizonyos könyv (e rendkívül hatásos munka címéről nem szól a fáma), Comstock megvásárolt belőle egy példányt, majd egy rendőrrel tért vissza, aki letartóztatta a könyvkereskedőt és elkobozta készletét.”⁵⁹

Az erkölcstelen irodalom elleni harc érdekében megalapította a Bűnök Elfojtásának Társaságát, amelynek anyagi alapját az a 8500 dollár teremtette meg, amelyet a Keresztény Legényegylet tagjai közül a barátai adtak neki.

Comstock legnagyobb sikerét akkor aratta, amikor 1873. március 3-án a Kongresszus az ő kezdeményezésére elfogadta „Az obszcén irodalom és erkölcstelen áruk kereskedelmi forgalmazásának és árusításának tilalmáról szóló törvényt”.⁶⁰ Ezt a törvényt nevezik az amerikai jogban röviden *Comstock Act*nek.

A *Comstock-törvény* saját meghatározása szerint csupán az „obszcén irodalom” terjesztését tiltotta, ám annak minősítettek majdnem minden szexualitással foglalkozó írást és könyvet, így a törvény a szexuális felvilágosító irodalmat is sújtotta. Tilos volt a születésszabályozással, a fogamzásgátlással foglalkozó tudományos írások terjesztése is.

A *Comstock-törvény* kapcsán a Kongresszus módosította a Posta-hivatalról szóló 1865. évi törvényt. A módosítás értelmében büntetendő volt az obszcenitás postai úton történő terjesztése.⁶¹

Comstock alaposan kihasználta a törvényt, ugyanis a hatályba lépését követő hat hónapban az amerikai postával az alábbi tételeket koboztatta el:

194 000 obszcén festmény és fénykép,
134 000 fontnyi obszcén könyv,
14 200 fényképlemez,
60 300 közelebbi meghatározás nélküli gumi áru,
5 500 pakli obszcén kártya,
31 500 doboz aphrodisiacum.⁶²

⁵⁸ G. B. Shaw éppen eme értelemben alkotta meg a Comstockery kifejezést.

⁵⁹ Manguel, Alberto: Az olvasás története. Ford. Széky János, *Kalligram*, 2001. 11-12. sz. 5. o.

⁶⁰ Ch. 258, 17 Stat. 598-99 (1873).

⁶¹ Ch. 89, section 16, 13 Stat. 504, 507 (1865).

⁶² Luis, Ron–Copeland, David: *Sex Lover’s Book of Lists*. Prentice Hall Press, Paramus, New Jersey, 2001., p. 29.

Comstock halála előtt két évvel nyilatkozott egy New York-i lapnak. Munkálkodásának eredményét így összegezte: „A negyvenegy év alatt, amióta itt vagyok, annyi embert ítéltem el, amennyi megtölthetne egy hatvanegy kocsis vonatot – hatvan vagonban hatvan ember ülne, s a hatvanegyedik is majdnem tele volna már. Megsemmisítettem százhatvan tonnányi trágár irodalmat.”⁶³

Comstock olyan kortárs szerzők műveit koboztatta el, mint Mark Twain és G. B. Shaw. De az irodalom klasszikusnak számító óriásai sem kerülhették el sorsukat: Chaucer, Boccaccio, Rabelais és Balzac műveit tiltatta be, sőt Tolsztoj munkáit is támadta.

„Nevéhez 700 letartóztatás, 333 bírósági ítélet, összesen 155 év kiszabott börtönbüntetés, 27 856 könyv elkobzása és 62 256 dollár pénzbírság kivetése fűződött.”⁶⁴

A mai ember nehezen érti, hogyan történhetett meg mindez Amerikában, a demokrácia hazájában. Ám nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy Comstock kora az álszent és prűd viktoriánus kor. A szólásszabadság csak egy volt a polgári társadalom által deklarált jogok közül. Ez a jog ugyanúgy alá volt vetve a közgondolkodásnak, mint más jogok. A közfelfogás ekkoriban természetesnek tartotta, hogy van halálbüntetés és nincs választójoga a nőknek.

A Kongresszus 1873-as törvényét több tagállamban hasonló követte, így az amerikai jogéletben hamarosan elterjedt a Comstock-jog kifejezés. A cenzúrának ez a fajtája sokáig fennmaradt, sőt terjeszkedett is. 1930-ban született meg az ún. Hays-kódex, amely a filmgyártás és filmforgalmazás területén vezetett be cenzúrát. A Hays-kódex William H. Haysról kapta nevét, aki az Amerikai Filmgyártók és Forgalmazók Szövetségének volt az elnöke. Elhíresült kódexe egy szigorú szavú puritán prédikátor módjára részletekbe

⁶³ Manguel, Alberto: i. m. 6. o. Comstock több embert kergetett öngyilkosságba. Alberto Manguel egy William Haynes nevű ír sebészt említ, akit Comstock börtönbe juttatott, ahol a szerencsétlen ember végzett magával. Madam Restell saját torkát vágta át Comstock miatt. Lásd. Walling, George W.: *The suicide of Madame Restell. Recollections of a New York Chief of Police.* Caxton, New York, 1888. reprint Browder, Clifford: *Madame Restell the Abortionist: The Wickedest Woman in New York.* Archon Books, Hamden, Connecticut, 1988; Russell, Dan: *The Drug War Is The Inquisition.* *High Times*, New York, 2001. november.

Comstock tevékenységéről szóló bőséges angol nyelvű irodalomból lásd: Broun, Heywood – Leech, Margaret: *Anthony Comstock: Roundsman of the Lord.* Albert & Charles Boni, New York, 1927. Magyarul röviden Laudancsek Katalin: A cenzúra évezredei. Indexen a gondolat. *Hetek*, 1999. szeptember 11.

⁶⁴ Dr. Seregély György: *Fogamzógátlás.* 2., bőv. kiad., Medicina Könyvkiadó, Budapest, 1972. 25. o.

menően előírta, mi mutatható és mi nem a filmben.⁶⁵ A Hays-kódex előírásait hivatalosan 1962-ig alkalmazták.

A Hays-kódex – mondhatjuk – az amerikai filmgyártás öncenzúrája volt, nem az állam kényszerített a filmgyártásra erkölcsi normákat. A máig hatályos Comstock-törvénnyel és más hasonló törvényeivel viszont az állam az amerikai polgárok vélemény-nyilvánítási szabadságát korlátozza. Senki sem állíthatja, hogy a szólásszabadság becses joga nem tűr el semmilyen tilalmat vagy korlátozást. Még a legelvontabb és a valóságtól leginkább elrugaskodott elmélet sem állíthatja ennek az ellenkezőjét, ha azt akarja, hogy komolyan vegyék.

Az első alkotmánykiegészítést nem úgy kell tehát értenünk, hogy Amerikában a szólásszabadság korlátozhatatlan jog. Senki sem vonhatja kétsége, hogy szólásszabadsága nem terjed ki az adóbevallására. Az adóbevallásban mindenki köteles valós adatokat feltüntetni. Az adóhivatal félrevezetése és az adócsalás nem alkotmányos jog. Ugyanígy a tanú köteles együttműködni a hatóságokkal és igazat mondani. A hamis tanúzásra nem mentség a szólásszabadság.

Ezen példák ellen fel lehet hozni, hogy az adóbevallás és a tanúvallomás nem vélemény, ezért a szólásszabadság nem is terjedhet ki rájuk. Ám az iménti példák egyértelmű jogi képtelensége segíthet megérteni a vélemény-nyilvánítás más eseteinél a korlátokat. Vitán felül vélemény-nyilvánítás, ha valaki a szomszédjáról azt állítja, hogy adócsaló. De mondhatja azt is, hogy megcsalja a feleségét, hogy alkoholistá. A jog minden egyes ilyen állításhoz, véleményhez a körülményektől függően meghatározott következményeket fűz. Az adócsalás hangoztatása lehet hamis vád, a házasságtörés lehet becsületsértés stb. A jog a hazugságot nem tiltja, hanem adott esetben bünteti. (Ezen kijelentés bővebb kifejtése nagyon messzire vezetne. Ellene vethető, hogy a hazugság bizony tilos, ahogy tilos lopni és embert ölni. A jog világa olyannyira összetett és zezugos, hogy nyugodt lélekkel még a lopás és az emberölés jogi tilalmát sem jelenthetjük ki. Adott esetben lehet embert ölni. Minden állam erre is kiképezi fegyveres testületeinek tagjait, akiknek törvényben előírt kötelessége mások és önmaguk megvédése. Tehát általánosságban nem mondhatjuk, hogy a jog tiltja az emberölést, ahogy általánosságban nem igaz, hogy tiltja a hazugságot.)

Dworkin fejtegetéseinek éppen az az egyik hibája, hogy túlzottan általánosít. Amikor szinte minden véleményt védelmébe vesz, a szólásszabadság tárgyát kiterjeszti.

⁶⁵ A Hays-kódex teljes szövegét közli Leff, Leonard J.–Simmons, Jerold L. eds.: *The Dame in the Kimono: Hollywood, Censorship, and the Production Code from the 1920s to the 1960s*. Grove Wiedenfeld, New York, 1990, pp. 283-286.

A szólásszabadság határait és korlátait a joggyakorlat alakítja ki. Egy jog zavartalan gyakorlása csak elméleti kérdéseket vet fel a jog korlátairól. A zavartalan joggyakorlás alatt az adott jog terjedelme nem merül fel. Igazából akkor szembesülünk jogainkkal, ha korlátokba ütközünk, vagy megsértik azokat. Annyi jogunk van valamihez, amennyit a bírói ítélet megállapít.

Már utaltunk rá, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság a szólásszabadság jogának megítélésénél az ún. nyilvánvaló és közvetlen veszély (clear and present danger) elvét alkalmazza. Az elvet először a Schenk-ügyben mondta ki a már említett Holmes bíró. Charles Schenk az I. világháború idején az Amerikai Szocialista Párt főtitkára volt. Ellenezte a háborút és sorköteles fiatalok sokezres tömege előtt a sorozás megtagadására szólított fel. Schenk ellen az 1917-ben elfogadott kémkedési törvény alapján emeltek vádat. Schenk a szólásszabadság jogára, az első alkotmány-kiegészítésre hivatkozott. Az ügy 1919-ben Holmes bíró ítéletével zárult, amelyben Schenket elítélte a Legfelsőbb Bíróság. Holmes bíró híressé vált érvelése szerint, aki egy nézőkkel zsúfolásig megtöltött színházteremben ok nélkül tüzet kiabál, és ezzel pánikot kelt, nem élvezzi az első alkotmány-kiegészítés által garantált szólásszabadság védelmét.⁶⁶

Ugyanebben az évben ítélték el egy másik szocialista vezért, Eugene Debset. Debs 1918 júliusában egy chicagói gyűlésen szólalt fel. Elítélte a háborút és kijelentette, büszke azokra a hűséges elvtársaira, akik most börtönben vannak, azért, mert akadályozták a sorozást. Hallgatóihoz így szólt: „Tudatában kell lennetek, jobbat érdemeltek, mint a rabszolgaság, vagy hogy ágyútöltelékek legyetek.”⁶⁷ A Legfelsőbb Bíróság Debset bűnösnek találta. A szólásszabadság jogára alapított védekezését lényegében ugyanazon okok miatt utasította el a bíróság, mint Schenk esetében.⁶⁸

1919-ben Jacob Abrahams anarchista vezetőt találta bűnösnek a Legfelsőbb Bíróság, mivel társaival röpiratokon támadta az amerikai kormány oroszországi intervencióját.⁶⁹

1951-ben a Dennis-ügyben a Legfelsőbb Bíróság helyesnek tartotta kommunista vezetők elítélését a kormány megdöntésére irányuló összeesküvés miatt.⁷⁰ 1957-ben a Legfelsőbb Bíróság tizennégy kommunista vezető ítéletét

⁶⁶ „The most stringent protection of free speech would not protect a man in falsely shouting fire in a theatre and causing a panic.” Schenck v. U.S., 249 U.S. 47 (1919). Schenk vezetéknevét az ítéletben helytelenül írták.

⁶⁷ Alderman–Kennedy: A nép nevében. 30. o.

⁶⁸ Debs v. U. S., 249 U.S. 211 (1919). Az ügyről lásd még Alderman–Kennedy: A nép nevében. 30. o.

⁶⁹ Abrahams et al. v. U.S. 250 U.S. 616 (1919).

⁷⁰ „Petitioners, leaders of the Communist Party in this country, were indicted in a federal district court under § 3 of the Smith Act for willfully and knowingly conspiring (1) to

hatályon kívül helyezte. A bíróság a kommunista nézetek tanítását továbbra is veszélyesnek tartja a kormányra, de most úgy ítélte meg, hogy a kommunista nézetek tanítása inkább egy meggyőződés kinyilvánítását jelentik.⁷¹

1957-ig a politikai tartalmú megnyilvánulások nem élvezték az alkotmányos szabadságot, ha valamely törvénybe ütköztek. A Legfelsőbb Bíróság a nyilvánvaló és közvetlen veszély megállapítását elegendő oknak ítélte ahhoz, hogy egy véleményt törvénybe ütközőnek találjon. A Yates-ügyben sem változott meg a bíróság felfogása, de a veszélyt nem látták elég egyértelműnek és fenyegetőnek.

A nyilvánvaló és közvetlen veszély megítélése a Brandenburg-ügyben változott meg. A Ku Klux Klan vezetői ellen folyt eljárás ebben az ügyben. A Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az első és az ötödik alkotmány-kiegészítés által biztosított jogok korlátozása csak akkor indokolt, ha a vélemény-nyilvánítás szándékosan törvénybe ütköző cselekedet elkövetésére hív fel és a felhívás magában foglalja a cselekedett elkövetésének valószínűségét.⁷² Ezt nevezik az amerikai joggyakorlatban *Brandenburg-tesztnek*.

organize as the Communist Party a group of persons to teach and advocate the overthrow and destruction of the Government of the United States by force and violence, and (2) knowingly and willfully to advocate and teach the duty and necessity of overthrowing and destroying the Government of the United States by force and violence. The trial judge instructed the jury that they could not convict unless they found that petitioners intended to overthrow the Government »as speedily as circumstances would permit,« but that, if they so found, then, as a matter of law, there was sufficient danger of a substantive evil that Congress has a right to prevent to justify application of the statute under the First Amendment.” Dennis al. v. U. S. 341 U.S. 494 (1951).

⁷¹ Yates v. U.S. 354 U.S. 298 (1957).

⁷² „Appellant, a Ku Klux Klan leader, was convicted under the Ohio Criminal Syndicalism statute for »advocat[ing] ... the duty, necessity, or propriety of crime, sabotage, violence, or unlawful methods of terrorism as a means of accomplishing industrial or political reform« and for »voluntarily assembl[ing] with any society, group or assemblage of persons formed to teach or advocate the doctrines of criminal syndicalism.« Neither the indictment nor the trial judge’s instructions refined the statute’s definition of the crime in terms of mere advocacy not distinguished from incitement to imminent lawless action. Held: Since the statute, by its words and as applied, purports to punish mere advocacy and to forbid, on pain of criminal punishment, assembly with others merely to advocate the described type of action, it falls within the condemnation of the First and Fourteenth Amendments. Freedoms of speech and press do not permit a State to forbid advocacy of the use of force or of law violation except where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action.” Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969).

A fenti jogesetek mind politikai tartalmú megnyilvánulásokról szóltak. Ám a Legfelsőbb Bíróságnak a pornográfiával is szembe kellett néznie. Dworkin szerint: „...a Legfelsőbb Bíróság évtizedek óta próbálja – csekély sikerrel – meghatározni az obszcenitásnak azt a szintjét, amelynek törvényen kívül helyezése már nem ütközik az alkotmányba.”⁷³

Dworkin A nők és a pornográfia c. írásában említi John Cleland *Egy örömlány emlékiratai* című művét.⁷⁴ Ezt a könyvet Massachusetts állam hatóságai betiltották. 1966-ban a Legfelsőbb Bíróság mondta ki, hogy a könyv nem pornográfia, mert nem elégíti ki az ún. Roth-tesztben megfogalmazott hármas követelményt.⁷⁵

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága alkotmányos tesztek segítségével igyekszik eldönteni, hogy mely vélemény-nyilvánítás egyeztethető össze az alkotmánnyal. A Brandenburg-tesztben az alkotmányellenesség egyik feltétele, hogy a vélemény-nyilvánítás törvényellenes vagy jogellenes cselekmény elkövetésére szólítson fel. A cselekedet nemtevés is lehet, például katonai szolgálat megtagadása. A Brandenburg-teszttel az a legnagyobb gond, hogy a vélemény-nyilvánítás alkotmányellenességének megállapításánál nem elégséges a jogellenes cselekményre való felhívás és a cselekmény megvalósulásának hihető valószínűsége. A bíróságnak azt is figyelembe kell vennie, hogy az adott cselekményt tiltó jogszabály alkotmányos-e. Más szavakkal: a bíróságnak el kell döntenie, hogy az adott cselekmény a jogellenes, vagy éppen a cselekményt tiltó jogszabály ütközik az alkotmányba. Csak ezen kérdések megválaszolása után dönthető el, hogy alkotmányos-e a szólásszabadság korlátozása.

Dworkin szólásszabadsághoz való viszonya, az a hozzáállás, amellyel védelmébe veszi ezt a jogot, tiszteletre méltó. Tekintélyes jogtudós szava többet nyom a latban. Mindig akad tennivaló, ha a jogok biztosítása vagy védelme a

⁷³ Dworkin: A nők és a pornográfia. 72 o.

⁷⁴ A mű eredeti címe: *Fanny Hill or Memoirs of a Woman of Pleasure*. Részletei magyarul is megjelentek: Cleland, John: *Fanny Hill. Egy örömlány emlékiratai*. Ford. Breuer Péter, Budapest, Glória, Budapest, 1990. 192 o.

⁷⁵ „We defined obscenity in Roth in the following terms: »[W]hether to the average person, applying contemporary community standards, the dominant theme of the material taken as a whole appeals to prurient interest.« Under this definition, as elaborated in subsequent cases, three elements must coalesce: it must be established that (a) the dominant theme of the material taken as a whole appeals to a prurient interest in sex; (b) the material is patently offensive because it affronts contemporary community standards relating to the description or representation of sexual matters; and (c) the material is utterly without redeeming social value.” *Memoirs v. Massachusetts*, 383 U.S. 413 (1966).

feladat. Mégsem fogadjuk el, hogy elsődlegesen erkölcsi kérdésként kell kezelni az alkotmányban lefektetett jogok értelmezését. Természetesen elismerjük a jog és az erkölcs szoros kapcsolatát, de állítjuk, hogy az alkotmány vagy bármilyen közönséges jogvita értelmezése és megítélése akkor helyes, ha minél kevésbé érvényesülhetnek erkölcsi megfontolások.

Gábor Pap

Dworkin and freedom of speech in the USA

Summary

Ronald Dworkin's ideas concerning freedom of speech are dealt with in this study. At first his writings focussing on freedom of speech in the narrow sense then his theory underlying the constitutional right of freedom of speech are discussed. Two of Dworkin's views are controverted. First, the moral interpretations of freedom of speech and constitutional rights are disputed. Second, his conclusions drawn from the moral interpretation mentioned earlier are argued. Rules and principles regulated in international law are also mentioned in this critique. Finally, Dworkin's point of view is called into question by means of some American cases.

AZ EMBERI JOGOK AMERIKAKÖZI VÉDELME

RAISZ ANIKÓ*

Az emberi jogok védelmének gondolata – Európához hasonlóan – az amerikai kontinensen is viszonylag korán megszületett. A XVIII-XIX. században már ez a kontinens is jelentékenyen hozzájárult a nemzetközi jog fejlődéséhez; e folyamat a XX. századra mintegy evidenciává vált.¹ Az alábbi tanulmány rövid áttekintést kíván nyújtani az emberi jogok védelmének amerikai rendszeréről, a történelmi előzményekre és a szervezeti kérdésekre összpontosítva. Magyarországon a kérdéskörrel egyébként nem foglalkozó szakemberek számára az amerikai emberi jogvédelmi rendszer legutóbb a Tóásó Előd-ügy kapcsán került elő, mint ahol a közeljövőben sajnos – egészen nyilvánvaló emberi jogsértések okán – célszerű lenne lépéseket tenni.² Ám e témakör feldolgozására, megismerésére motivációul szolgálhat az is, hogy habár általánosságban az emberi jogok kirívó megsértése időnként nagy nemzetközi sajtót kap (lásd például a burmai, kínai, darfourai eseményeket), a guatemalai ún. „női genocídiumról”, a közép- és dél-amerikai törzsek olykor második világháborúra emlékeztető megpróbáltatásairól már jóval kevesebb szó esik. Ezen események áldozatainak nemzetközi védelmét pedig az alább – igaz, csak vázlatosan – bemutatott amerikai emberi jogvédelmi rendszer hivatott ellátni.

Az emberi jogok amerikai védelme a pánamerikai gondolattal párhuzamosan fejlődött. A „pánamerikanizmus” kifejezést először 1888-ban használta Blaine amerikai külügyminiszter ezen egyébként már a XIX. század elejétől létező mozgalomra,³ amely latin-amerikai és észak-amerikai részből

* DR. RAISZ ANIKÓ

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Lásd a *Jay-szerződésektől* kezdve az államelismerési doktrinákon, a beavatkozás tilalmán át az *estoppel* elvig.

² Éppen az említett magyar vonatkozású aktualitás indokolja azt, hogy e tanulmány a szervezeti kérdésekre koncentrál, és nem vállalkozik a rendkívül jelentős döntéshozatali gyakorlat részletes bemutatására.

³ A fogalom pontos tartalmának meghatározása mindazonáltal nem volt egyszerű. Blaine eredeti koncepcióját csak 1915-ben egészítette ki és foglalta össze Wilson elnök, lásd KOKOTT, Juliane: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beiträge zum

állt.⁴ Az előbbihez szorosan kötődik Simón Bolívar neve, akinek egyik nagy álma volt a latin-amerikai államok föderációba tömörítése: 1826-ban tartották az első – mint utóbb kiderült, nem maradéktalanul sikeres – kongresszust.⁵ Habár nem valósult meg, olyan víziót vetített előre, amelyet végül a Nemzetek Szövetsége – csaknem egy évszázaddal később – próbált meg működtetni: államok békeközössége, állandó bíróság, jószolgálat stb.⁶ Ami miatt azonban ez az 1826-os kongresszus jelentőséggel bír, az az a tény, hogy az itt aláírt uniós, szövetségi és föderációs szerződés több cikkelye is emberi jogi vonatkozással rendelkezett: a 23. cikk kimondta a belföldiek és külföldiek egyenlőségét a jog előtt, a 27. cikk pedig megtiltotta a rabszolga-kereskedelmet.⁷ Az észak-amerikai politikában a Monroe-elv jelentős befolyásra tett szert, ám ez békésen megfért a pánamerikai gondolattal,⁸ amelynek jegyében 1889/90-ben összehívták az első amerikai konferenciát Washingtonba, ahol 1890 áprilisában aláírták az Amerikai Köztársaságok Nemzetközi Uniójának alapító dokumentumát (az

ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 92, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 1986, p. 9.: „A tanulság az, hogy az amerikai államok nem hadban álló ellenfelek, hanem együttműködő barátok, és növekvő érdekközösségük – a politikai és gazdasági kérdésekkel ellentétben – új jelentőséget tulajdoníthat nekik, mint a nemzetközi ügyek és a világ politikatörténelmének új tényezőinek. Nagyon mély és igaz értelemben vett egységként szerepelnek a világ ügyeiben, olyan spirituális társak, akik közösen lépnek fel, mert közösen gondolkodnak, gyorsan találnak együttérzésre és közös eszmékre. Külön-külön pusztán a háborús rivalizálások összezavart politikai világának tárgyai; ha szellemben és célban egyesülnek, nem csalódhatnak békés sorsukban. Ez a pánamerikanizmus. Nincs benne birodalmi szellem. Ez a jog és függetlenség és szabadság és kölcsönös szolgálat megtestesülése, valós megtestesülése” (Raisz A. ford.).

⁴ KOKOTT: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*. p. 3. Ugyanakkor LOCKEY, Joseph Byrne: *Essays in Pan-Americanism*. Kennikat Press, Port Washington, New York, 1939. szerint (p. 1.) a kifejezést először a New York Evening Post használta 1888. március 5-i számában.

⁵ A korai időszakkal kapcsolatban lásd GARCÍA-AMADOR, F.V.: *The Inter-American System, Treaties, Conventions and Other Documents*, (Secretariat for Legal Affairs,) Oceana Publications Inc. London, Róma, New York, 1983. pp. 1-27.

⁶ KOKOTT: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*. p. 4.

⁷ CAMARGO, Pedro Pablo: *La proteccion juridica de los derechos humanos y de la democracia en America*, CIA. Editorial Excelsior, Mexikó, 1960. p. 158.

⁸ Sőt, továbbfejlesztését tekintve lásd Rooseveltnél elméletét, miszerint – nem az európai hatalmak, hanem – az Egyesült Államok gyakorolja a „nemzetközi rendőri erő” szerepét a térségben fellépő biztonsági kockázat esetén. Lásd FENWICK, Charles G.: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, Kaufmann, Washington D.C., 1963. pp. 33-39.

Amerikai Államok Szervezete ezt saját előfutárának tekinti; 1931 óta – Herbert Hoover akkori amerikai elnök kezdeményezésére – április 14-én ünnepli a kontinens a „pánamerikai napot”).⁹ A latin-amerikai államok az elkövetkező évtizedekben több-kevesebb sikerrel küzdöttek az Egyesült Államok befolyása és az ún. „monroeizmus” ellen, ennek eredménye az Amerikai Államok Hetedik Nemzetközi Konferenciáján megszületett 1933-as montevideói egyezmény,¹⁰ amely rögzítette a beavatkozás tilalmának elvét. Más intézmények is jelezték az amerikai államok fokozatos egymásra találását: a Kereskedelmi Hivatal, a Pánamerikai Köztársaságok Titkársága stb.¹¹ A Nyolcadik Konferenciát (Lima, 1938)¹² követően már elkezdtek „amerikai közti rendszerről”¹³ beszélni.

Ami az amerikai kontinens nemzetközi jogát illeti, fejlődésében a XIX. században és a XX. század első felében nem ritkán megelőzte az európaiat.¹⁴ Ugyanez elmondható az emberi jogok területén is. A különböző konferenciák és külügyminiszteri találkozók alkalmával sorra születtek a polgári és politikai jogokkal, általában az emberi jogokkal, a nők jogaival kapcsolatos határozatok: 1910-ben például a Negyedik Nemzetközi Amerikai Konferencia (Buenos Aires) felhívta a kormányokat arra, hogy ne tegyenek indokolatlanul különbséget a nemek között, a Hatodik Konferencia (Havanna, 1928) foglalkozott a polgári és politikai jogokkal, a menekültekkel, a külföldiek jogaival; majd 1938-ban – az európai eseményekre válaszképpen – egy felhívásban már megkülönböztették azon emberi jogokat, amelyek korlátozhatók háború idején, és azokat, amelyek nem – valamint felszólítottak ez utóbbiak messzemenő tiszteletben tartására.¹⁵ Az 1945-ös Amerikai közti Konferenciát a Háború és a Béke problémáiról Mexikóban (Chapultepec) tartották. Az emberi jogok tekintetében itt kiemelkedő jelentőségű az ember alapvető jogainak védelméről szóló XL. határozat¹⁶ – a

⁹ Lásd www.oas.org (2008. 8. 23.)

¹⁰ 1933. december 26. Montevideo, Uruguay, Convention on the Rights and Duties of States. Lásd továbbá FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, pp. 56-58.

¹¹ Lásd bővebben KOKOTT: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, p. 6.

¹² Lásd FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*. pp. 62-63.

¹³ KOKOTT: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, p. 7.

¹⁴ Vö. békés vitarendezés, választottbíráskodás stb.

¹⁵ Lásd CAMARGO: *La proteccion juridica de los derechos humanos y de la democracia en America*, pp. 159-160.

¹⁶ CAMARGO: *La proteccion juridica de los derechos humanos y de la democracia en America*, p. 161. Az említett határozatban említésre kerültek a nemzetközi jog emberi jogokra vonatkozó alapelvei, és nemzetközi védelmi rendszert sürgettek.

második világháború rádöbbsenhetett az emberi jogok és a béke kapcsolatára.¹⁷ Ezt követően sorra születtek az emberi jogok valamilyen szegmensét vagy határterületét tárgyaló határozatok (nők jogai, gyermekek jogai, információszabadság, faji diszkrimináció, szociális alapelvek deklarációja stb.).¹⁸ A Kilencedik Nemzetközi Amerikaközi Konferencián (1948. május, Bogotá) pedig megszületett – mintegy fél évvel megelőzve az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát – az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozata.¹⁹ Megemlítendő még ebben a sorban az alapvető emberi szabadságok tiszteletben tartására ösztönző 1951-es Washingtoni Nyilatkozat, amely alapvetően az amerikai demokratikus államalakulatokat kívánta védeni a „nemzetközi kommunizmus” ellen. 1954-ben a caracasi Tizedik Konferencián többek között hangsúlyozták a képviselői demokrácia és az emberi jogok élvezetének kapcsolatát, valamint elrendelték az amerikai államok belső jogának emberi jogi szempontból történő vizsgálatát. Ugyanakkor az emberi jogok nemzetközi védelmének fejlesztését és különösen intézményesítését az amerikai kontinensen is bizonyos szempontból hátráltatta – és a mai napig hátráltatja – a beavatkozás tilalmának felsőbbrendűsége.

Az amerikai emberi jogvédelmi rendszer alapját maga az 1948-ban létrejött nemzetközi szervezet, az Amerikai Államok Szervezete (Organization of American States, a továbbiakban: AÁSZ) jelenti. A fent említett jelentős kormányközi konferenciákból kinöve – az európai és világ-tapasztalatokon okulva – hozták létre; eleinte 21, később 35 tagból állt, ma – Kuba 1962-es kizárása óta²⁰ – 34 tagállama van.

¹⁷ Az emberi jogokat határaikon belül semmibe vevő, a súlyos emberi jogsértéseket elkövető államhatalmak rendkívül gyakran sértik meg a nemzetközi békét is, vagy egyszerűen olyan helyzetet idéznek elő, amely a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti: lásd a hitleri Németországtól a Szovjetunió és a jelenkori Oroszországon át Burmáig. Az Észak- és Dél-Amerikát akkoriban elárasztó európai menekültáradat is hozzájárult ahhoz a felismeréshez, hogy az emberi jogok más állam által történő megsértésének gazdasági, politikai és erkölcsi következményei nem feltétlenül maradnak a jogsértő állam határai között.

¹⁸ Vö. CAMARGO: *La proteccion juridica de los derechos humanos y de la democracia en America*, p. 162. Különösen érdekes, hogy a szociális jogok fontosságát már jóval az európai kontinenset megelőzően felismerték.

¹⁹ CAMARGO: *La proteccion juridica de los derechos humanos y de la democracia en America*, p. 163.

²⁰ A „fantom-tag”, Kuba kizárásához az vezetett, hogy a szervezet egyik alapelve a képviselői demokrácia elve. Kuba a castroi fordulat után nem tett eleget ennek a feltételnek, és az „ideológiai pluralizmus” elvét sem teljesítette többé a karibi ország. Kizárását az Egyesült Államok kezdeményezte, a javaslatot végül a többség támogatta. Kuba kizárása azonban azért jelent bizonyos szempontból fantom-tagságot, mert mindez

Az amerikai regionális jog pillérét képezik többek között az évek során kidolgozott és elismert alapelvek, többek között a szuverenitás és függetlenség kölcsönös tiszteletben tartása, az államok egyenlősége, a be nem avatkozás, az erőszak alkalmazásának tilalma – és ezzel párhuzamosan az erőszakos területfoglalások el nem ismerése –, a nemzetközi viták békés rendezése, a kölcsönös segítségnyújtás, és – e tanulmány szempontjából kiemelkedő jelentőséggel – az ember alapvető jogainak elismerése.²¹ Az amerikai regionális jog jelentőségére bizonyítékul szolgál továbbá a Nemzetközi Bíróság ítélete az ismert Haya de la Torre ügyben. Különösen Azevedo és Alvarez bírák különvéleményei hívják fel erre a figyelmet.²²

Az AÁSZ főbb szervei maga az Amerikai Konferencia (Inter-American Conference), a Külügyminiszterek Konzultációs Találkozója (Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs), a Tanács (amelynek többek között szerve az Emberi Jogok Amerikai Egyezményét előkészítő Jogászok Tanácsa – Council of Jurists) és a Pánamerikai Unió.

Az AÁSZ tevékenységei a következő címszavakban foglalhatók össze: viták békés rendezése, regionális kollektív biztonság, a nemzetközi jog fejlesztése és kodifikációja, gazdasági érdekek támogatása, társadalmi érdekek támogatása, valamint a kulturális érdekek elősegítése.²³ Utóbbi három tevékenység kifejezetten is egybekapcsolódott az emberi jogok védelmével – a Nyilatkozatban is szereplő gazdasági, szociális és kulturális jogok kapcsán –, ám az első három tevékenység is kihat az emberi jogok védelmére az amerikai államokban. Az AÁSZ demokráciával kapcsolatos tevékenysége többször került kapcsolatba emberi jogi kérdésekkel, intézményekkel. Fujimori²⁴ 1992-es puccsára (április 5.) válaszként – az 1080. határozat alapján – rögvest működésbe léptek az AÁSZ fogaskerekei a demokrácia érdekében. Ennek egyik

– az AÁSZ megfogalmazása alapján – nem érinti Kuba emberi jogokra vonatkozó kötelezettségeit. Az országot tehát továbbra is kötik az általa elfogadott (aláírt és ratifikált) emberi jogi dokumentumok, azaz az AÁSZ Chartában és az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozatában szereplő kötelezettségek, bár a döntési folyamatokban nem vehet részt.

²¹ Lásd FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, pp. 134-149.

²² Lásd továbbá FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, p. 162.

²³ Bővebben lásd FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, pp. 171-től.

²⁴ Akit, amint sajtóhírekből tudjuk, az által elrendelt emberi jogi jogsértések (emberablások, gyilkosságok) miatt – miután Chilében 2005-ben letartóztatták, és 2007-ben kiadták Perunak –, 2009 áprilisában 25 év börtönre ítélt egy perui bíróság.

következménye lett, hogy mintegy egy hónappal később (1992. május 18-án) Fujimori az összehívott *ad hoc* külügyminiszteri találkozón többek között elfogadta azt, hogy az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottsága különvizsgálatot folytasson a perui emberi jogsértésekkel kapcsolatban.²⁵

Az AÁSZ Charta²⁶ több ponton is utal az emberi jogokra. Először a Preambulum (4) bekezdése említi azokat: „*Meg [vagyunk] győződve arról, hogy az amerikai szolidaritás és jószomszédság igazi jelentősége ezen a kontinensen csak az egyéni szabadság és társadalmi igazságosság az ember alapvető jogainak tiszteletén alapuló rendszerének a demokratikus intézmények keretében történő konszolidációját jelentheti*”.²⁷ A 3. cikk 1) pontja értelmében az amerikai államok elismerik az egyén alapvető jogait, faji, nemzetiségi, vallási vagy nemi alapon történő megkülönböztetés nélkül.²⁸ A 45. cikk értelmében az AÁSZ tagállamok bizonyos alapvető és általános emberi jogi alapelvek²⁹ mentén alakítják politikájukat, és mindent megtesznek ezen elvek alkalmazása érdekében. Noha az itt alkalmazott „*dedicate every effort*”/ „*dedicar sus máximos esfuerzos*” kifejezés („minden erejükkel azon vannak”, avagy „törekednek arra”) meglehetősen *soft law* benyomását kelti, a Charta mégis jelentőséggel bír. Egyrészt a polgári és politikai jogok mellett a Chartában kiemelkedő szerepet kapnak egyes szociális és gazdasági jogok, sőt, kulturális jogok is, ez pedig önmagában is jelentős. Másrészt ezt a néhány passzust kiegészíti az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottságára vonatkozó – meglehetősen szűkszavú – XV. fejezet (106. cikk),³⁰ így az AÁSZ Charta az amerikaközi

²⁵ CAMINOS, H.: The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance, *Recueil des cours, Académie de droit international*, 1998, Tome 273, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, pp. 103-238., p. 172.

²⁶ E tanulmány – egy rövid bevezetést követően – a hatályos jogvédelmi rendszer bemutatása a célja, éppen ezért a hivatkozások a Charta hatályos, 1997-es változatára vonatkoznak. Az 1948-as változathoz képest ez egyes cikkekben jelentős módosításokat jelent, mindazonáltal a főbb irányvonalak nem változtak.

²⁷ A szerző saját fordítása.

²⁸ “*The American States proclaim the fundamental rights of the individual without distinction as to race, nationality, creed, or sex.*”

²⁹ AÁSZ Charta, Preambulum, 45. cikk a) pont. E cikk értelmében minden emberi lénynek joga van – faji, nemi, nemzetiségi, vallási vagy társadalmi feltétel nélküli alapuló megkülönböztetés nélkül – az anyagi jólétre és a lelki fejlődésre, a szabadság, méltóság, egyenlő lehetőségek és a gazdasági biztonság körülményei között. A b) és c) pontok egyes, különösen a munkával kapcsolatos szociális jogokra térnek ki. Az i) pont pedig külön kiemeli a jogorvoslat lehetőségét.

³⁰ „*Az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottságának elsődleges feladata az emberi jogok figyelemmel kísérése és védelmének előmozdítása, valamint hogy a Szervezetnek e*

emberi jogvédelmi rendszer egyik – még ha nem is a legfontosabb – alapkövét képezi. Ugyanakkor sokan vannak, akik a Charta fent említett – emberi jogi szempontból vett – erőtlenségét értetlenül fogadják.³¹

A dokumentumok sorában a második kiemelkedő jelentőségű a fent már említett Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozata. Ez és a később tárgyalandó Egyezmény egy, az európai modellnél szövevényesebb intézményi rendszert épített fel. Már címéből adódóan is sok figyelmet érdemel azonban az Amerikai Nyilatkozat: kevés emberi jogi dokumentum veszi ugyanis számításba, hogy alapvetően az emberi jogok területén sem csupán jogosultságokról, hanem bizonyos mértékű kötelezettségekről is beszélnünk kell: például a családon belüli (szülő-gyermek-szülő) kötelezettségekről vagy a tanulás avagy az adófizetés (!) kötelezettségéről.³² Ezenfelül tartalmaz – az Egyetemes Nyilatkozathoz hasonlóan – második generációs, gazdasági (pl. munkához való jog), szociális (pl. társadalombiztosítás) és kulturális jogokat. Mindez azonban természetesen szintén csak deklaráció volt, azaz konkrét kötelezettségek ebből – legalábbis akkor – nem származtak az államok részére.³³

Úgy tűnt, az amerikai államok éveken át az emberi jogok „helyett” a beavatkozás tilalmára koncentráltak, mindez azonban gyökeresen megváltozott a kubai forradalmat követően.³⁴ A külügyminiszterek santiagoói találkozója (1959) újabb lökést adott az egyébként már korábban elindult folyamatnak. A Jogászok Amerikaiközi Tanácsa (Inter-American Council of Jurists) már a Tizenegyedik, quitoi Amerikaiközi Konferenciára elkészítette az emberi jogi egyezményt – ahogy az akkori köztudatban is élt – az európai mintájára.³⁵ Ugyanekkor alakították meg az Emberi Jogok Amerikaiközi Bizottságát. E héttagú testület

kérdésekben tanácsadó szerveként szolgáljon. Egy amerikai egyezmény hivatott meghatározni e Bizottság, valamint az ilyen ügyekben felelős egyéb szervek felépítését, hatáskörét és eljárását” (Raisz A. ford.).

³¹ KOKOTT: *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, p. 11. Ugyanakkor a Charta születésének – jogi és politikai – körülményeiről lásd DREIER, John C.: *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, Harper & Row, New York, Evaston, 1962. pp. 30-36.

³² Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozata, XXX., XXXI., XXXVI. cikkek.

³³ Lásd CAÑADO TRINDADE, Antonio Augusto: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas*. In: BARDONNET, Daniel – CAÑADO TRINDADE, Antonio Augusto: *Derecho Internacional y derechos humanos / Droit international et droits de l’homme*. Académie de Droit International de la Haye/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, La Haye, 1996, reimpressión facsimilar, San José, 2005, pp. 47-95.

³⁴ DREIER: *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, p. 103.

³⁵ DREIER: *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, p. 103.

első tagjait 1960. június 29-én választották meg. 1960. október 3-án találkoztak Washingtonban, amely egyben máig a testület székhelye is.³⁶

Végül – nagy késéssel, csakúgy, mint egyetemes szinten – 1969. november 22-én, San Joséban, Costa Ricában aláírták az Emberi Jogok Amerikai Egyezményét. 74. cikke (2) bekezdésének megfelelően azonban csak akkor lépett hatályba, amikor tizenegy állam ratifikálta azt, és ez – csakúgy, mint az univerzális szinten³⁷ – csaknem egy évtizedig húzódott: végül 1978. július 18-án történt meg.³⁸ Az első – a hatályba lépést elősegítő – ratifikáló államok Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada (ő ratifikált 1978. július 18-án), Guatemala, Haiti, Honduras, Panama, a Dominikai Köztársaság és Venezuela voltak. Később csatlakozott Argentína, Barbados, Bolívia, Brazília, Chile, Dominika, Jamaika, Mexikó, Nicaragua, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad és Tobago és Uruguay. (Trinidad és Tobago végül kilépett.³⁹) Mint látható, főként a hispánofon területek írták alá az egyezményt – előbb vagy utóbb –, ám az angolszász érdeklődésébe tartozók,⁴⁰ élén az Egyesült Államokkal

³⁶ Lásd továbbá FENWICK: *The Organization of American States, The Inter-American Regional System*, pp. 116.

³⁷ Követte tehát a kor szellemét: majd' ugyanennyit kellett várni (1966-1976) az ENSZ keretei között született Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a hatályba lépésére. Lásd még VALKI, László: *Az ENSZ-reformok sorsa. Külügyi szemle*, 2005., Vol. 4., No. 3-4., pp. 95-111.

³⁸ Lásd továbbá BUERGENTHAL, Thomas: *The Evolving International Human Rights System. American Journal of International Law*, October 2006, Vol. 100., pp. 783-809.

³⁹ A vitát a *James kontra Trinidad és Tobago* ügyben (EJAB [Emberi Jogok Amerikai Birósága], James és társai kontra Trinidad és Tobago, id. int., 1999. május 25.) megtett ideiglenes intézkedés, pontosabban annak következményei váltották ki. A siralomházban ülő elítélt ügyében a halálos ítélet végrehajtását függesztették fel; az ügy elhúzódása miatt azonban – a nemzetközi eljárástól független, brit nemzetközösségi szabályok következtében – a halálos ítéletet végül nem lehetett végrehajtani. A sokasodó hasonló típusú kérelmek diplomáciai összetűzésekhez vezettek az emberi jogi fórumok (mind az Amerikai Biróság, mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján működő Emberi Jogok Bizottsága tekintetében) és egyes államok (Trinidad és Tobago, valamint Jamaika) között, melyek egy része máig sem rendeződött (Trinidad és Tobago a mai napig nem tért vissza és csatlakozott az Emberi Jogok Amerikai Egyezményéhez. A problémáról bővebben lásd TOMUSCHAT: *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, New York, 2003. pp. 161-162.).

⁴⁰ Antigua és Barbuda, Bahamák, Belize, Kanada, Guyana, St. Kitts és Nevis, St. Lucia, St. Vincent és Grenadines, Egyesült Államok. (Bár tudjuk, a hispánofon-angolszász

és Kanadával, nem. Ez utóbbiak arra hivatkoznak, hogy belső jogvédelmi rendszerük sokkal hatékonyabb, mint az Amerikai Egyezményé. Az azonban nem zárja ki, hogy nála hatékonyabb védelmi mechanizmusok működjenek az államokon belül – sőt, alapvetően ez lenne az emberi jogvédelem célja, és ezt végül Európában a hasonló érveket hangoztató Franciaország is belátta. Guantanamo pedig ékes példájául szolgált annak, hogy a nagy alkotmányos hagyományokkal rendelkező északi államok emberi jogvédelme sem működik tökéletesen. Az Obama-kormányzat a guantanamoi támaszpont bezárásáról döntött egyik első intézkedéseként,⁴¹ sőt, a kyoto-i jegyzőkönyv kérdése is felmerült, ám az Emberi Jogok Amerikai Egyezményéhez való csatlakozás (pontosabban a ratifikáció)⁴² valószínűleg nem szerepel az Obama-adminisztráció közeli terveiben – legalábbis eddig erről nem szóltak a hírek.

Az Egyezmény tartalmilag részben rendkívül hasonlít az alapjául szolgáló Európai Egyezményre, részben lényegesen eltér attól.⁴³ (A hasonlóság egyik oka, hogy az egyezmény kidolgozásában részt vettek európai segítők, például René Cassin is.⁴⁴) Egyezik a felépítési koncepció, az – akkori – európai intézményrendszert vették át, az azonos jogok többé-kevésbé azonos megfogalmazásban szerepelnek (illetőleg az Amerikai Egyezmény szövegébe beépítették néhány helyütt az európai ítélkezési gyakorlat eredményeit is). Olyan jogok is szerepelnek azonban itt, amelyeket az Európai Egyezményhez kiegészítő jegyzőkönyvek csatoltak (például a tulajdonhoz való jog, a mozgás és a lakóhely megválasztásának szabadsága), illetve amelyek az európai változathoz teljességgel hiányoznak (például *expressis verbis* a gyermekek jogai).⁴⁵

felosztás nem ennyire fekete-fehér, pl. Suriname holland érdekszférának tekinthető, Brazília hivatalos nyelve a portugál, és például Jamaika hivatalos nyelve az angol.)

⁴¹ Ugyanakkor a guantanamoi támaszponttal kapcsolatban még számos – többek között jogi – probléma merült fel, a tanulmány készítésének időpontjában még nem rendeződött véglegesen minden kérdés.

⁴² Az Egyesült Államok még 1977-ben aláírta az Egyezményt; csak nem ratifikálta.

⁴³ Lásd továbbá BERNHARDT, Rudolf: *Der Schutz der Menschenrechte durch internationale Gerichte: Erfahrungen und Perspektiven*. Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München, 2003.

⁴⁴ PARKER, Mary Caroline: „Other Treaties”: The Inter-American Court of Human Rights Defines its Advisory Jurisdiction. *American University Law Review*, Fall 1983, Vol. 33., pp. 211-243., l. 114. Lásd továbbá BAYEFESKY, Anna F.: Making the Human Rights Treaties Work. In: CLAUDE, Richard Pierre–WESTON, Burns H. (eds.): *Human Rights in the World Community, Issues and Action*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2006, pp. 315-323.

⁴⁵ EJAE (Emberi Jogok Amerikai Egyezménye), 21., 22., 19. cikkek. Lásd még BUTLER, Israel de Jesús: The Rights of the Child in the Case Law of the Inter-American Court of

Ezenfelül az Amerikai Egyezmény 26. cikke – igaz, csak programjellegűen – a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmét is előírja.⁴⁶

Ami az emberi jogok védelmének amerikaiközi intézményeit illeti, szembeötlő az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának kettős szerepe. Feladatainak ugyanis csak egy részét képezi az a hatáskör, amelyet az AÁSZ Charta utal ki számára. Egyéb funkcióit ugyanis a – jóval később megszületett – Emberi Jogok Amerikai Egyezménye rendezi.

Egyrészről tehát az Amerikai Bizottság – az AÁSZ Charta és az Amerikai Nyilatkozat alapján – eljár azon államok tekintetében, amelyek nem ratifikálták az Amerikai Egyezményt. Egyik legismertebb ügye e tekintetben mindenféleképpen a guantanamoi fogolytáborral foglalkozott – ebben szólította fel *sürgős* cselekvésre már *nyolc* esztendővel ezelőtt az Amerikai Bizottság az amerikai kormányzatot.⁴⁷ Ez is mutatja, hogy a bizottsági határozat jogi ereje nem vetekedhet a Bíróságéval...⁴⁸

Másrészről az Amerikai Egyezmény alapján az Amerikai Bizottság – a korabeli európai rendszerhez hasonlóan – egyfajta filterfunkciót lát el, azaz ügy az Amerikai Bírósághoz csak rajta keresztül jut el. Az Amerikai Egyezmény alapján ugyanis – Európához hasonlóan – háromfajta eljárás indulhat: tanácsadó véleményezési, egyéni panaszjogon alapuló és államok közötti; ez utóbbira még nem volt példa az amerikaiközi rendszerben.⁴⁹ A tanácsadó véleményezési eljárás teljes mértékben a Bíróság hatásköre, ott a Bizottság legfeljebb kezdeményező vagy véleményező szerepet lát el. Az Amerikai Bíróság tanácsadó véleményezési gyakorlata Európával ellentétben igen jelentős, többek között olyan kérdésekben foglaltak állást, mint a

Human Rights: Recent Cases. *Human Rights Law Review*, 2005., Vol. 5., pp. 151-166., p. 155.

⁴⁶ Ennek vizsgálatára valóban nagyon ritkán, de sor került.

⁴⁷ Lásd például SHELTON, Dinah: The Legal Status of the Detainees at Guantánamo Bay: Innovative Elements in the Decision of the IACionHR of 12 March 2002. *Human Rights Law Journal*. 2002/23, pp. 13-18.; TOMUSCHAT, Christian: Human Rights. *Between Idealism and Realism*. Oxford University Press, New York, 2003., p. 182. A guantanamoi kérdés azóta többször is visszatért az Amerikai Bizottsághoz (pl. 2006, 2008).

⁴⁸ A Bizottság nem kötelező, a Bíróság kötelező erejű döntést hoz.

⁴⁹ Erre vonatkozóan egyébként az EJAE 45. cikk értelmében külön elfogadó nyilatkozatot kell tenni; máig mindössze tíz állam tett ilyet: Argentína, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, Jamaika, Nicaragua, Peru, Uruguay és Venezuela.

halálbüntetés,⁵⁰ a konzuli kapcsolattartáshoz való jog⁵¹ avagy a migráns munkavállalók kérdése.⁵²

Az Amerikai Bizottság ugyanakkor a legjelentősebb szerephez az egyéni panaszjogból elindult eljárásokban jut.⁵³ Itt is kettéválik ugyanis az Egyezmény intézményi rendszere: az azt aláíró államok közül ugyanis nem mindegyik fogadta el az Amerikai Bíróság joghatóságát, pusztán Argentína, Barbados, Bolívia, Brazília, Chile, a Dominikai Köztársaság, Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Panama, Mexikó, Nicaragua, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad és Tobago, Uruguay és Venezuela (azaz 22 állam).⁵⁴ A maradék államok tekintetében a Bizottság az egyéni panasz-eljárás végső fóruma. Itt a Bizottság megpróbálkozhat – és erre gyakran sor is kerül – úgynevezett barátságos megegyezés („*friendly settlement*”) létrehozatalára a felek között; illetve maga is eldöntheti az ügyet. E lehetőségek szintén fennállnak az Amerikai Bíróság joghatóságát elfogadó államok tekintetében is, de azok vonatkozásában – ha az ügy súlya, vagy az állam együttműködési hajlandóságának hiánya erre sarkallja – az Amerikai Bizottság az Amerikai Bíróság elé is terjesztheti az ügyet.⁵⁵

A héttagú Amerikai Bíróság – az Amerikai Bizottsággal és a jelenlegi Emberi Jogok Európai Bíróságával ellentétben – nem állandóan működő szerv: évente két-háromszor gyűlnek össze a bírák a székhelyen, San

⁵⁰ EJAB, Advisory opinion OC-3/83 of September 8, 1983, Restrictions to the Death Penalty (Arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights) (A halálbüntetéssel kapcsolatos korlátozások).

⁵¹ EJAB, Advisory opinion OC-16/99 of October 1, 1999, The right to information on consular assistance in the framework of the guarantees of the due process of law (A konzuli segítségnyújtásról szóló információhoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog keretei között).

⁵² EJAB, Advisory opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants (A papír nélküli bevándorlók jogi helyzete és jogai).

⁵³ Lásd továbbá CASSEL, Douglass: The Inter-American Human Rights System: A Functional Analysis. In: *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, pp. 521-537.; CERNA, Christina: The Inter-American Commission on Human Rights: Its Organisation and Examination of Petitions and Communications. In: HARRIS, David J. – LIVINGSTONE, Stephen (ed.): *The Inter-American System of Human Rights*. Clarendon Press, Oxford, 1998, pp. 65-114.

⁵⁴ Lásd <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>.

⁵⁵ Lásd továbbá FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.

Joséban (Costa Rica), és néhány hét alatt hozzák meg intézkedéseiket és ítéleteiket. Természetesen *ad hoc* bírák is csatlakozhatnak hozzájuk, ha az állam úgy véli, szeretne élni ezzel a lehetőséggel.⁵⁶ Az ítélezési szünet ideje alatt természetesen – például az áldozat védelmét szolgáló ideiglenes intézkedés tekintetében – a Bíróság elnöke egymaga is dönthet.

Az Amerikaközi Bíróság tanácsadó véleményezési jogkörét tudta hamarabb gyakorolni, már az 1980-as évek elejétől. Peres ügyek⁵⁷ csak a '80-as évek végén kerültek elé. Legelőször az úgynevezett „hondurasi eltűnések ügyekkel” találkozott, amelyekben erőszakos eltűnés áldozatairól volt szó.⁵⁸ E tekintetben jelentős jogfejlesztést hajtott végre a Bíróság, ám egyéb ügyek tekintetében is kiemelkedőt alkotott: például a tisztességes eljáráshoz való jog,⁵⁹

⁵⁶ Ez történt például a Maritza-Urrutia ügyben (EJAB, Maritza Urrutia kontra Guatemala, merits, rep., costs, 2003. november 27. C. sorozat No. 103.) vagy a Serrano-Cruz nővérek ügyében (EJAB, Serrano-Cruz Sisters kontra El Salvador, prel., 2004. november 23. C. sorozat No. 118.). Ugyanakkor a Huszadik tanácsadó véleményben már árnyaltabban szemlélik ezt a kérdést (lásd a tanácsadó véleményezési eljárásról szóló fejezetet).

⁵⁷ LALY-CHEVALIER, Caroline–DA POÏAN, Fanny–TIGROUDJA, Hélène: *Chronique de la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (2002-2004)*, in: *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 62/2005, pp. 459-498.; CANÇADO-TRINDADE, Antonio Augusto: *The Inter-American Court of Human Rights at a crossroads: Current challenges and its emerging case-law on the eve of the new century*, in: MAHONEY, Paul - MATSCHER, Franz–PETZOLD, Herbert–WILDHABER, Luzius: *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne, mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymanns Verlag, 2000, pp. 167-191.; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto: *Selected Aspects of the Case-Law Under the Inter-American System of Human Rights Protection*. In: BORBA CASELLA, Paulo (ed.): *Dimensão Internacional do Direito; Estudos em Homenagem a G. E. do Nascimento e Silva*. Editora LTr, São Paulo, 2000, pp. 493-511.; CERNA, Christina M.: *How the Inter-American system for the protection of human rights has contributed to the development of international law*. In: DELAS, Olivier–CÔTÉ, René–CRÉPEAU, François–LUPRECHT, Peter (ed.): *Les juridictions internationales: complémentarité ou concurrence?* Bruylant, Brüssel, 2005, pp. 127-151.

⁵⁸ Lásd még BUERGENTHAL, Thomas–NORRIS, Robert–SHELTON, Dinah: *Protecting Human Rights in the Americas (Selected Problems)*. N. P. Engel, Kehl, Starsbourg, Arlington, 1990.

⁵⁹ Lásd például a Kilencedik tanácsadó véleményt, EJAB, *Judicial Guarantees in States of Emergency* (Arts. 27(2), 25 and (8) American Convention on Human Rights). *Advisory Opinion OC-9/87 of October 6, 1987. Series A No. 9.* (Bírói garanciák a szükséghelyzetekben).

a fogvatartás feltételei,⁶⁰ az amnesztiatörvények,⁶¹ vagy a belső jogorvoslati fórumok kimerítése⁶² terén.⁶³ Az Amerikai Bíróság egy-egy ügygel sokkal többször találkozhat, mint európai társa: egyetlen ügy kapcsán – optimális esetben – akár öt ítélet, és számtalan végzés is születhet: ez utóbbi az ideiglenes intézkedések, illetve az ítéletnek való megfelelés terén. Ítélet pedig születhet külön-külön vagy egyszerre a hatáskör, az előzetes kifogások, az érdem, a jóvátétel és a költségek, valamint ez utóbbi kettő értelmezése témakörében. Habár minden ítéletet egységként számolva máig az Amerikai Bíróság ítéleteinek száma alig haladja meg a kétszázat, ítélkezési gyakorlata mégis jelentős, és az amerikai kontinensen túlmutató jelentőséggel bír.

Az Amerikai Bíróság akkor jött létre, amikor az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendszere már évtizedek óta – egyre sikeresebben – működött.⁶⁴ Az amerikai bírák a kezdet kezdetétől azt az igen helyes, az emberi

⁶⁰ EJAB, Gangaram-Panday kontra Suriname, merits, rep., costs, 1994. január 21. C. sorozat No. 16. Az ügyben a Hollandiából kitoloncolt Asok Gangaram-Pandayt a repülőtéren elfogták a suriname-i hatóságok, majd a fiatalember a börtönben meghalt. A hatóságok szerint öngyilkos lett, ám teste ezt cáfolta: azon ugyanis súlyos bántalmazások látszottak.

⁶¹ EJAB, Hilaire, Constantine és Benjamin et al. kontra Trinidad és Tobago, merits, rep., costs, 2002. június 21. C. sorozat No. 94. Az ügyben a „kötelező” halálos ítélet, a kegyelem hiánya, a fogvatartási körülmények, valamint a tisztességes eljárás elve be nem tartására panaszkodtak a kérelmező, siralomházban ülő személyek illetve hozzátartozóik; a Bíróság meg is állapította többek között a tisztességes eljáráshoz való jog és az élethez való jog megsértését.

⁶² EJAB, Caballero-Delgado és Santana kontra Kolumbia, prel., 1994. január 21. C. sorozat No. 17. (Isidro Caballero-Delgado és María del Carmen Santanat katonák őrizetbe vették a Santander Tanárunió, illetőleg az Április 16-i Mozgalom nevű szervezetben való részvételük miatt; többé nem kerültek elő. A Bíróság megállapította az élethez való jog és a személyes szabadsághoz való jog sérelmét.) Lásd CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto: A Regra do Esgotamento dos Recursos Internos Revisitada: Desenvolvimentos Jurisprudenciais Recentes no Âmbito da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, pp. 15-43.

⁶³ Lásd továbbá SHELTON, Dinah: International Human Rights Law: Principles, Double, or Absent Standards? *Law and Equality: A Journal of Theory and Praxis*. Summer 2007, Vol. 25., pp. 467-505., p. 475.

⁶⁴ Vö. BERNHARDT, Rudolf: Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In: BREITENMOSER, Stephan–EHRENZELLER, Bernhard–SASSÖLI, Marco–STOFFEL, Walter–WAGNER PFEIFER, Beatrice (eds.): *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber Amicorum Luzius Wildhaber*. Dike-Nomos, Zürich, St-Gallen, Baden-Baden, 2007, pp. 91-101. Lásd továbbá MOWER, A. Glenn Jr.: *Regional*

jogvédelem szempontjából üdvös álláspontot foglaltak el, hogy szívesen átveszik egyéb emberi jogvédelmi rendszerekből, de különösen Európából az előremutató eredményeket.⁶⁵ Időközben azonban maguk is olyan fejlettséget értek el, amely olykor – például a később tárgyalt konzuli segítségnyújtás-halálbüntetés kontextusban⁶⁶ – még a Nemzetközi Bíróságét is meghaladta.⁶⁷ Mindezek alapján – úgy vélem – az európai szemlélőnek is érdemes megismernie az amerikai emberi jogvédelmi rendszert.

Anikó Raisz

The Inter-American Protection of Human Rights

Summary

The present paper gives a brief overview of the Inter-American human rights protection system. It summarizes the historical antecedents of the current one, so providing explanation to some of the features of the Inter-American system. Starting from Simón Bolívar and through the so-called American Conferences, the paper mentions some of the main achievements of the American continent as to international law and, especially, human rights.

The paper treats the main institutional and organizational questions, trying to outline the participation of the different states in the admittedly complicated Inter-American human rights protection system. It mentions problems like the debate with Trinidad and Tobago or the well-known Guantanamo-discussions. Apart from the brief

Human Rights, A comparative study of the West European and Inter-American systems. Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London, 1991., pp. 25-31., 149-150.

⁶⁵ BUERGENTHAL, Thomas: The European and Inter-American Human Rights Courts: Beneficial interaction, in: MAHONEY–MATSCHER–PETZOLD–WILDHABER: *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne, mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, pp. 123-133.; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: The Merits of Coordination of International Courts on Human Rights. *Journal of International Criminal Justice*, Vol 2, No. 1 (2004), pp. 309-312.

⁶⁶ EJAB, Tizenhatodik tanácsadó vélemény.

⁶⁷ Lásd továbbá CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto: Tribunais internacionais contemporâneos: coexistência e expansão, in: *DelRey jurídica*, Belo Horizonte, Brazil, January/June 2006, pp. 6-11.; FARER, Tom: The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox. In: HARRIS – LIVINGSTONE (ed.): *The Inter-American System of Human Rights*. pp. 31-64.

analysis of the documents that serve as a basis for the Inter-American human rights protection system, the study presents the two most important organs: the Inter-American Commission on Human Rights, working in Washington D.C. and the Inter-American Court of Human Rights, seated in San José, Costa Rica. Without going into the details, the paper refers to some of their most important decisions/judgments, especially while drafting the two main fields of activity of the latter: the advisory opinions given and the contentious cases decided by the Inter-American Court of Human Rights. The examination of these would be of interest for European human rights lawyers as well, because the established jurisprudence of the Inter-American Court – at least partly – constitutes a landmark in international human rights law.

ADALÉKOK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGVÉDELMI SZEREPÉNEK ELEMZÉSÉHEZ

SZABÓ ESZTER*

1. Az Országgyűlés szerepe a kulturális örökségvédelemben

A kulturális örökségvédelemben résztvevő közigazgatási szervek ismertetése előtt szükségesnek tartom röviden vázolni az Országgyűlés örökségvédelemben betöltött szerepét, mivel a parlament látja el az örökségvédelemmel kapcsolatos legmagasabb szintű és legalapvetőbb tevékenységeket.¹

Az Országgyűlés legfontosabb feladata az Alkotmányból származó törvényhozás.² A kulturális örökségvédelem területén ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés az örökségvédelemmel kapcsolatos törvények megalkotása során meghatározza a jogi szabályozás kereteit és a részletszabályok kidolgozására felhatalmazást ad a kormánynak, vagy a kultúráért felelős miniszternek.

Az Országgyűlés kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos feladatai közül a legfontosabbak a következők:³

- a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos alapvető feladatok meghatározása,
- a kizárólagos állami tulajdonban lévő, forgalomképtelen értékek rögzítése,
- a kulturális javak védelmével kapcsolatos éves költségvetések meghatározása,

* DR. SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ A Parlament jogállamban betöltött tevékenységéről ír KISS László: A Közigazgatás viszonya a törvényhozáshoz. In: A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséről. (szerk.: Fogarasi József), Unió Kiadó, 1995. 29-36.

² A Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) bek. b) pontja

³ Lásd erről részletesebben: PAULOVICS Anita: A kulturális javak védelme a nemzetközi összehasonlítás tükrében. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

- a kivételes jelentőségű értékek védelme érdekében szükséges adókedvezmények és kedvezményes kölcsönök körének meghatározása.

Az Országgyűlés a kulturális javak védelmével kapcsolatban a legfontosabb, illetőleg legalapvetőbb feladatokat látja el. E téren különösen fontos a kulturális javak védelmére vonatkozó költségvetési keretek meghatározása a Magyar Köztársaság költségvetésében.

2. A Kormány szerepe a kulturális örökségvédelemben

A Kormánynak az Országgyűlés által elfogadott törvények keretei között – a közigazgatás csúcsszerveként – lényeges szerepe van a kulturális igazgatás alakításában. A Kormány általános feladatoként írja elő a törvények végrehajtását az Alkotmány,⁴ ami természetesen a kultúrával, illetve azon belül a kulturális örökség védelmével kapcsolatos törvények végrehajtását is jelenti. A Kormány másik Alkotmányból származó feladata az, hogy meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.⁵ Ez a rendelkezés erős jogosítványt biztosít a Kormány számára a kulturális szféra irányába, legalábbis abban az értelemben, hogy a Kormánynak mérlegelési lehetőséget biztosít – a törvények keretein belül – arra, hogy a kulturális élet meghatározott területeit – így például a kulturális örökségvédelmet – preferálja azáltal, hogy a kulturális fejlesztési feladatokat erre a területre összpontosítja. Különösen fontos ez a finanszírozás szempontjából, mivel az alaptörvény szerint a kormány által meghatározott állami feladatokhoz a feltételeket is biztosítani kell. Ez egyrészt az anyagi feltételek megteremtését jelenti, ahol – mint minden más állami feladat ellátásánál – a Kormány mérlegelési lehetőségét a törvényi keretek mellett alapvetően befolyásolja a nemzetgazdaság teherbíró képessége. Másrészt a feladatok ellátásához szükséges feltételek többet jelentenek az anyagi feltételek biztosításánál. Jelentik a megfelelő képzettségű személyek, és a jól felépített, működőképes szervezeti feltételek biztosítását is.

A fentiek alapján a Kormány kulturális javakkal kapcsolatos feladatai közül a következőket szükséges kiemelni:

⁴ Alkotmány 35. § (1) bek. b) pontja

⁵ Alkotmány 35. § (1) bek. f) pontja

- a kulturális értékek védelmét biztosító jogalkotást,⁶
- a védelem állami rendszerének működtetésére, illetőleg az állami tulajdonból ki nem adható műemlékek listájára vonatkozó javaslatlattételt.

A Kormány tevékenysége tehát elsősorban előkészítő, valamint végrehajtó jellegű.

3. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium, mint ágazati irányító szerv hatásköre, feladatai

Az Alkotmány értelmében a miniszterek alapvetően kettős feladatot látnak el. Egyrészt a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, másrészt irányítják az alájuk rendelt szerveket.⁷ Ez az alkotmányos rendelkezés ad alapot arra, hogy a miniszterek a közigazgatás egy-egy meghatározott szakterületén ágazati irányító szervként járjanak el.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi. LV. törvénnyel megalakult az Oktatási és Kulturális Minisztérium (továbbiakban: OKM), amelynek feladat- és hatáskörébe tartozik a kulturális örökségvédelem irányítása. Jelenleg a 167/2006. (VII. 8.) Kormányrendelet határozza meg részletesen az oktatási és kulturális miniszter feladat- és hatáskörét. A 2006-ban bekövetkezett szervezeti átalakítások következtében az Oktatási és Kulturális miniszter hatáskörébe került a kulturális kérdéseken kívül az oktatás, valamint az egyházakkal való kapcsolattartás, koordináció is.

Fontos hangsúlyozni a miniszter jogszabály-előkészítő és normaalkotó jogkörét a kultúráért való felelősség körében, hiszen előkészíti a muzeális intézményekről, a könyvtárakról, a közművelődésről és a levéltárakról; a művészettámogatásról; a kultúra finanszírozásáról; valamint a kulturális örökségvédelemről szóló jogszabályokat. Felhatalmazás alapján e tárgykörökben miniszteri rendeleteket ad ki.

A miniszter a társadalom tárgyi és szellemi kulturális értékeiért való felelőssége körében

- ellátja a művészeti, muzeális, a könyvtári, a levéltári, a közművelődési, valamint a kulturális örökség elemeivel kapcsolatos tevékenység ágazati irányítását,

⁶ A jogalkotásra, azaz a rendeletalkotásra az Alkotmány jogosítja fel a kormányt.

⁷ Alkotmány 39. § (2) bek.

- gondoskodik a kulturális örökségi értékek számbavételéről, nyilvántartásáról és a kulturális örökség védelmét szolgáló tudományos feladatok ellátásáról,
- megszervezi a kulturális örökséggel kapcsolatos közművelődési feladatokat,
- végrehajtja a magyar nyelv és kultúra megőrzése, terjesztése és megismertetése, valamint kutatása és oktatása terén jelentkező feladatokat,
- rendelkezési jogot gyakorol a Nemzeti Kulturális Alap felett,
- dönt a műemléki értékek, illetve régészeti lelőhelyek védetté nyilvánításáról, illetőleg annak megszüntetéséről,
- a külügyminiszterrel együttműködve látja el a külföldi magyar kulturális intézetek szakmai irányítását és felügyeletét,
- kulturális örökséggel kapcsolatos feladatainak megvalósítása érdekében kapcsolatot tart más államok kormányzati szerveivel,
- koordinálja a nemzetközi kulturális szervezetekben való magyar részvétellel kapcsolatos kormányfeladatokat,
- felelős az európai integrációból eredő kulturális feladatok végrehajtásáért és az integrációs szakmai kapcsolatok szervezéséért, irányításáért,
- előmozdítja a magyar történeti, művészeti és művelődéstörténeti értékek külföldi megismertetését,
- segítséget nyújt a magyar kulturális örökség külföldön található emlékeinek és értékeinek feltárásában, valamint megőrzésében.

A miniszter nem kizárólag a magyar nemzeti kulturális örökség tekintetében látja el feladatait, hanem felelősséggel tartozik a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának megőrzéséért is. A külügyminiszterrel, valamint a szociális és munkaügyi miniszterrel együttműködve részt vesz a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának ápolásával kapcsolatos állami feladatok ellátásában, ideértve a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek, és az anyaországok közötti kulturális kapcsolatok fenntartását.

A Kormány továbbá a muzeális intézmények nyilvántartási feladatait is az oktatási és kulturális miniszterre ruházta⁸.

Az Oktatási és Kulturális Minisztérium vezetését a miniszter látja el, akinek munkáját az egyes ágazatok tekintetében államtitkár és szakállamtitkár segíti. A Kulturális örökségvédelemmel összefüggő feladatok ellátása a

⁸ Lásd erről részletesebben: Torma András: Kulturális igazgatás. In: A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve (szerk.: Kilényi Géza), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft., Budapest, 2008., 1513.

Kultúráért felelős államtitkár, valamint a Kulturális szakállamtitkár hatáskörébe tartozik. Ez utóbbi felügyelete alatt működik a Kulturális Örökségvédelmi és Koordinációs főosztály, a Művészeti főosztály, valamint a Közgyűjteményi főosztály.⁹

4. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal

Az Országos Műemlékvédelmi Hivatal és a Kulturális Örökség Igazgatósága egyesítésével jött létre 2001-ben az örökségvédelem egységes hivatala. A Kormány a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elnevezéssel országos illetékességű központi hivatalt hozott létre¹⁰ és egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Országos Műemlékvédelmi Hivatalról szóló 6/1992. (III. 21.) KTM rendeletet.

4.1. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal jogállása

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében a Hivatal országos illetékességű központi hivatal, amely – önállóan gazdálkodó költségvetési szervként – teljes jogkörrel rendelkezik a központi költségvetés által, a részére biztosított előirányzatok felett. A Hivatal alapítója a Magyar Köztársaság Kormánya, irányítását az oktatási és kulturális miniszter látja el.

A Hivatalt elnök vezeti, akit az irányítási feladatokat ellátó miniszter nevez ki határozatlan időre, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Az elnök szakállamtitkári jogállású személy.

4.2. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal feladatai

A Hivatal a kulturális örökségvédelemről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban Kövtv.), az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben, a mozgóképekről szóló 2004. évi II. törvényben, valamint a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényben meghatározott feladatokat – országos illetékességgel – látja el.

A Kövtv. 62. §-a alapján a Hivatal feladata a kulturális örökség elemei megőrzésének, fenntartható használatának elősegítése és támogatása. Ennek

⁹ Lásd erről részletesebben: KISS Zoltán: A kultúra és a tömegkommunikáció jogi szabályai. L'Harmattan–Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2006., 25-30.

¹⁰ 190/2001. (X.18.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal létrehozásáról.

érdekében a Hivatal hatósági engedélyezési, kötelezési és nyilvántartási feladatokat, szakhatósági feladatokat, és egyéb feladatokat lát el.

A hatósági engedélyezés körében:

- Építésügyi hatóságként jár el a műemléken végzendő minden olyan építési munka esetében, amely engedélyköteles.
- Engedélyezi bizonyos – egyébként építési engedélyhez nem kötött – tevékenységeket.¹¹
- A hatósági kötelezés körében:
- Az építésügyi hatósági jogkörébe tartozó szabálytalanság esetén gyakorolja a hatósági kötelezésre, a fennmaradás engedélyezésére, valamint az építésügyi bírságolásra vonatkozó, építésügyi hatóságot megillető jogokat.
- Az örökségvédelem szabályainak megsértése esetén – a műemlékek, a régészeti lelőhelyek és a védetté nyilvánított kulturális javak vonatkozásában – elrendelheti a beavatkozást megelőző állapot helyreállítását, valamint a jó karbantartásra vonatkozó kötelezettség teljesítését. Ugyanakkor örökségvédelmi elemek károsítása, vagy veszélyeztetése esetén jogosult a tevékenységet leállítani, és az ilyen magatartás tanúsítóját e tevékenység folytatásától eltiltani.
- Az itt megjelölt kötelezettségek teljesítésére a Hivatal a tulajdonost, a vagyongazdát, a használatot vagy az építetőt, illetve a kivitelezőt kötelezheti hatósági határozattal.

Egységes központi hatósági nyilvántartást vezet a régészeti lelőhelyekről, a műemlékekről, a védetté nyilvánított kulturális javakról, valamint a kulturális javakra vonatkozó kiviteli engedélyekről. A Hivatal erre vonatkozó feladatellátásának részletes előírásait a kulturális örökség hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet állapítja meg.

Szakhatóságként közreműködik a régészeti lelőhelyet és a műemléki területeket érintő eljárásokban.¹²

¹¹ Pl. a reklámok műemléken történő elhelyezését.

¹² A Hivatal létrejöttével a régészeti szakhatósági jogkör a múzeumoktól a Hivatalhoz került. A megyei múzeumok ezzel jelentős adminisztratív tehertől szabadultak meg, energiájuknak ezt a részét is a tényleges szakmai tevékenységre fordíthatták. Ez természetesen nem jelenti a régészeti hatósági munka teljes elszakadását a múzeumok szakmai tevékenységétől, hisz a Hivatal a múzeumok hely és szakismeretére, korábbi adataira támaszkodik feladatai ellátása során. Ez optimális esetben jó együttműködés keretében valósul meg.

Az egyéb feladatai körében a Hivatal ellátja például a Magyarországról jogellenesen kivitt kulturális javak visszakövetelésével kapcsolatos teendőket.

Az elnök által vezetett Hivatal központi szervből, és önálló jogalanyisággal nem rendelkező területi szervezeti egységekből – két országos illetékességgű, és hét regionális (illetékességgű) irodából – áll. Ez utóbbiakat, valamint a hozzájuk kapcsolódó feladatkört és illetékességet a 173/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tételesen meghatározza.

A kulturális örökség védelmével, valamint a műemléken végzett építési munkálatokkal kapcsolatos hatósági, valamint a régészeti lelőhelyekkel és műemléki területekkel kapcsolatos szakhatósági ügyekben első fokon a Hivatal területi szervezeti egységei járnak el, másodfokon pedig a Hivatal központi szerve gyakorolja a hatósági jogkört.

4.3. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásának szabályai

A Hivatal hatósági eljárására alapvetően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni, a törvényben meghatározott néhány eltéréssel.¹³ Ilyen eltérést állapít meg például a Kövtv. 75. § (3) bekezdése, az ügyintézési határidők tekintetében. E szerint ugyanis az ügyintézési határidő nem huszonkét munkanap, hanem három hónap, ha a Hivatal műemlékek tekintetében építésügyi hatósági jogkörben-, továbbá kulturális javak védetté nyilvánítása ügyében jár el. A Ket.-ben meghatározott határidőktől való eltérés a kulturális örökségvédelmi ügyek bonyolult, komplex jellegével magyarázható. A Ket.-hez képest további eltérő szabályok találhatóak a kulturális javak védetté nyilvánítása körében, hiszen az eljárás kizárólag hivatalból indítható, és szakértő igénybevétele kötelező.

Az Alkotmánybíróság 2008-ban hozott határozatában¹⁴ alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló kormányrendeletnek azt a rendelkezését, amely szerint hatósági ügyekben a Hivatal elnöke látja el a másodfokú hatósági jogkört. Hatályban maradt ugyanakkor a kormányrendeletnek az elsőfokú hatósági hatáskört telepítő rendelkezése.

Az ügy lényege abban foglalható össze, hogy a Kormány rendeletében a Kövtv.-ben meghatározott kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos, valamint a

¹³ A Ket. és a különös eljárási szabályok kapcsolatáról ír részletesen Patyi András: *Közigazgatási Jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog.* (szerk.: Patyi András) Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007., 61.

¹⁴ 35/2008. (IV. 3.) AB határozat. Magyar Közlöny 2008. évi 55. szám.

műemléken végzett építési munka és telekalakítás esetén az építési törvényben¹⁵ (a továbbiakban: Étv.) meghatározott hatósági feladatok –, az építés-felügyeleti hatósági feladatok kivételével – ellátására kulturális örökségvédelmi hatóságként a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt (a továbbiakban: Hivatal), mint országos illetékességű központi hivatalt jelölte ki.

A rendelet értelmében a régészeti lelőhelyet, vagy régészeti védőövezetet, illetve műemléki területeket valamint külön jogszabályban meghatározott esetekben műemléket érintő – más hatóságok előtt indult – eljárásokban szakhatóságként ugyancsak a Hivatal jár el.

A megjelölt hatósági, továbbá szakhatósági ügyekben az első fokú hatáskört a jogszabály a Hivatal – a rendelet mellékletében megjelölt – területi szerveire ruházta. A területi szervek hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben a másodfokú hatáskört a jogszabály a Hivatal elnökére ruházta.

Az indítványozó a hatáskört megállapító rendelkezések megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó álláspontja az volt, hogy a hatásköri szabályok ellentétben állnak a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény¹⁶ (a továbbiakban: Ket.) rendelkezésével,¹⁷ amely szerint az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszerét úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az indítványozó álláspontja szerint a kulturális örökség fogalomkörébe tartozó javakkal kapcsolatos hatósági eljárásokban nem érvényesül az ügyfél Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslati joga sem, mivel a rendelet szerint mind első-, mind másodfokon a Hivatal jár el.

Az indítványozó kifejtette, hogy a hatáskör telepítése a Hivatalhoz történt, amelynek vezetője az elnök, ezért az indítványozó szerint nem érvényesül a Ket. által meghatározott követelmény a jogorvoslati eljárásra vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán először azt vizsgálta, hogy a Ket. tárgyi hatálya kiterjed-e a Hivatal által lefolytatott hatósági eljárásokra.

¹⁵ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

¹⁶ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

¹⁷ Ket. 106. § (1) bek.

A Ket. tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre terjed ki.¹⁸ A Ket. meghatározza azokat az ügyfajtákat, amelyekben az eljárási törvény rendelkezéseit egyáltalán nem, vagy csak kiegészítő jelleggel kell alkalmazni. A kormányrendeletben meghatározott ügyfajták nem tartoznak ebbe a körbe, ezért a Hivatal hatósági eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Kormányrendelet és a Ket. – az indítványozó által – megjelölt rendelkezéseinek összhangját vizsgálta.

A rendelet szerint a megjelölt hatósági, szakhatósági ügyekben első fokon a Hivatal területi szervei útján gyakorolja az elsőfokú hatósági jogkört, míg ezekben a hatósági ügyekben a Hivatal elnöke jár el másodfokú hatóságként.

A Ket. szerint az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszerét úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Ket. nem biztosít lehetőséget arra, hogy rendelkezésétől a jogalkotó eltérjen.

A Hivatal az oktatási és kulturális miniszter irányítása alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos illetékességű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így rá is irányadónak kell tekinteni a központi államigazgatási szervekről szóló törvényt (a továbbiakban: Kásztv.).¹⁹ A Kásztv. értelmében a központi államigazgatási szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket a szerv vezetőjének kell címezni. Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.²⁰

Az Alkotmánybíróság már 2007-ben hozott határozatában²¹ megállapította, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű

¹⁸ Ket. 12. § (2) bekezdése értelmében a törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatósági ügynek minősül minden ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, hatósági ellenőrzést végez; ilyennek minősül továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is, a fegyelmi és etikai ügyek kivételével, ha törvény valamely tevékenység végzését, vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.

¹⁹ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

²⁰ Kásztv. 5. § (2) bek.

²¹ 19/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007. március, 256, 258.

központi hivatal vezetője nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetenként, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek.

Az Örökségvédelmi Hivatal központi szervből és önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szervekből áll. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendeletben meghatározott feladatok gyakorlásához szükséges elsőfokú hatáskörök címzettje – figyelemmel a Kásztv. rendelkezésére – a Hivatal vezetője, függetlenül attól, hogy e hatáskörét a Hivatal önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szervei útján gyakorolja. A kormányrendelet alapján a Hivatal vezetője által – a Hivatal területi szervei útján gyakorolt elsőfokú hatósági és szakhatósági jogkörben – hozott elsőfokú döntések ellen másodfokú hatósági jogkört gyakorló szervként a Hivatal vezetője jár el. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a Hivatal elnöke nem tekinthető a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormányrendelet vizsgált rendelkezése alkotmányellenes, mivel az a Ket. rendelkezésébe ütközik, és ezért sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve a kormányrendelet támadott rendelkezésének alkotmányellenességét állapította meg.

Az Testület úgy ítélte meg, hogy a Kormányrendelet rendelkezésének az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napjával történő megsemmisítése a jogorvoslati eljárásban a másodfokú hatóság megjelölésének hiánya miatt jogbizonytalanságot eredményezhet, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló törvény²² (a továbbiakban: Abtv.) rendelkezése alapján a kérdéses rendelkezést pro futuro, 2008. június 30. napjával semmisítette meg. A pro futuro megsemmisítés a Kormánynak is lehetőséget biztosított arra, hogy a Rendelet módosításával az ügyfél jogorvoslati jogának biztosítása érdekében a Ket. rendelkezésével összhangban a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóságot megjelölje.

A Hivatal tehát elsősorban a hatósági munka elvégzésére hivatott, de jelentős feladatai vannak a nyilvántartások vezetése, a tudományos kutatómunka, a társadalmi kapcsolatok, sőt a műemlékek restaurálása, konzerválása területén is.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a Hivatal az integrált örökségvédelem koncepciója mentén jött létre. Ennek lényege, hogy a kulturális

²² 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról.

örökség ingó és ingatlan elemeit ne csak a hatósági intézkedések szintjén gondolja egyetlen hivatal, hanem az is szükséges, hogy az intézmény alkalmas legyen a különböző, de azonos fontosságú emléktárgyak védelmére.

4.4. A Hivatal tanácsadó testületei

A Hivatal által ellátandó feladatok széles köréből következik, hogy a szerv tevékenysége szerteágazó területeket fog át, ezért szükség van arra, hogy különféle eljárásaiban szakértői testületek működjenek közre. Éppen ezért a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásaira vonatkozó szabályokról szóló 10/2006. (V. 9.) számú NKÖM rendelet alapján a Hivatal négy tanácsadó testületet működtet, amelyek megfelelő szakértelemmel rendelkeznek. Ezek a következők:

Örökségvédelmi Tanácsadó Testület (ÖTT), amely jelentősebb szakmai ügyekben, valamint a másodfokú döntések előkészítésében hozott állásfoglalásaival segíti a Hivatal elnökének munkáját. A Testület kilenc tagból áll, akiket a miniszter nevez ki 2 évre a Hivatal elnökének előterjesztése alapján.

Az Ásatási Bizottság a régészeti örökséggel kapcsolatos első fokú hatósági döntések előkészítésében segíti a Hivatal munkáját, szintén kilenc tagból áll, akik közül két tagot a Magyar Tudományos Akadémia, kettőt a régészeti tanszékekkel rendelkező egyetemek, négy tagot az országos, megyei illetve fővárosi múzeumok, egy tagot pedig a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jelölése alapján a Hivatal elnöke két évre kér fel.

A Műemléki Tervtanács 11 tagból álló szakmai tanácsadó testület, amely a műemlékekkel kapcsolatos egyes első fokú hatósági, illetve egyéb szakmai döntések előkészítésében segíti a Hivatal munkáját, tagjait²³ 2 évre a Hivatal elnöke nevezi ki. Az MT elnöke és három tagja a Hivatal munkatársai közül kerül ki, további két-két tagjára az MTA Építészettörténeti és Műemléki Bizottsága, a Magyar Építészakadémia, valamint az egyetemi szintű építészképzést folytató felsőfokú tanintézmények tesznek javaslatot.

A Kulturális Javak Bizottsága nyolctagú testület, amely a kulturális javakkal kapcsolatos egyes első fokú hatósági, illetve egyéb szakmai döntések előkészítésében segíti a Hivatal munkáját. A bizottság egy-egy tagját a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Nemzeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Galéria, az Országos Széchényi Könyvtár, a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Országos Levéltár, a Magyar Műtárgy- és Régiségkereskedők Országos

²³ A műemléki szakterület szakmai irányítását ellátó vezető előterjesztése alapján.

Szövetsége, valamint a Hivatal Műtárgyfelügyeleti Irodájának jelölése alapján 2 évre a Hivatal elnöke kéri fel.²⁴

5. A települési önkormányzatok részvétele a kulturális örökségvédelemben

A helyi önkormányzatok egyes szerveinek és a köztársasági megbízottaknak a közművelődési, közgyűjteményi, művészeti, továbbá más kulturális tevékenységekkel kapcsolatos államigazgatási feladat- és hatásköreiről szóló 20/1992. (I. 28.) Kormányrendelettel a kulturális örökségvédelmi feladatokat a helyi önkormányzatok szervezetén belül a jogalkotó a jegyzőhöz, illetve a főjegyzőhöz telepítette. A kormányrendelet értelmében a jegyző, illetve a főjegyző feladatai a következők:

- tájékoztatja a megyei múzeumot az önkormányzatnak muzeális gyűjtemény létesítését szolgáló gyűjtési tevékenység folytatására vonatkozó döntéséről,
- tájékoztatja az Oktatási és Kulturális Minisztériumot a kulturális javak gyűjtésének megszüntetése tárgyában hozott önkormányzati döntésről,
- közli a megyei múzeummal a muzeális gyűjtemény céljára gyűjtött anyaggal kapcsolatban kért adatokat és gondoskodik – a múzeumokkal azonos módon, a megyei múzeum által hitelesített leltárkönyvben – a gyűjtemény nyilvántartásáról,
- kikéri az Oktatási és Kulturális Minisztérium véleményét a hivatásos művészeti intézmények, közművelődési intézmények létesítésével, megszüntetésével, illetőleg működésének szüneteltetésével, valamint az önkormányzat által fenntartott, kétszáz főt meghaladó befogadóképességű mozi megszüntetésével kapcsolatos önkormányzati döntés előkészítése során.

E szervek döntési jogosultsága viszonylag szűk körű, feladataik mégis nagyon fontosak az önkormányzat területén működő kulturális intézmények szempontjából. A fent említett kormányrendeleten kívül a társulási törvény²⁵ is

²⁴ 16/2001. (X. 18.) NKÖM rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárására vonatkozó szabályokról.

²⁵ 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

előmozdítani igyekszik az önkormányzatok együttműködése²⁶ során megvalósítható kulturális örökségvédelmi feladatokat.

6. A kulturális szakértők szerepe

A kulturális szakértők működésének engedélyezéséről és a szakértői névjegyzék vezetéséről szóló 18/2000. (XII. 18.) NKÖM rendelet részletes szabályokat tartalmaz a kulturális szakértők szerepéről és jelentőségéről. A rendeletben nevesített kulturális szakterületek a következők:

- Kulturális tárgyi örökségünk – beleértve a muzeális intézményekben őrzött javakat – feltárása, feldolgozása, értékbecslése, muzeológiai szakágak szerint.²⁷
- Az ingó kulturális örökség tárgyainak és dokumentumainak – beleértve a muzeális intézményekben őrzött javakat is – állagvédelme, konzerválása, restaurálása, preparálása.
- Muzeális intézmények, illetve tevékenységük szervezése, fejlesztése.

Régészeti lelőhelyvédelem: ingatlan régészeti örökségünk javainak számbavétele, feltárása, feldolgozása, kutatási eredményeinek közzététele, érték- és kárbecslése, helyreállítása, bemutatása és hasznosítása.

- Műemlékvédelem: épített kulturális örökségünk javainak számbavétele, feltárása, feldolgozása, kutatási eredményeinek közzététele, érték- és kárbecslése, helyreállítása, bemutatása és hasznosítása.

Restaurátori tevékenység: művészeti alkotások, valamint műemlékként védett képző- és iparművészeti alkotások kutatása, feldolgozása, kárbecslése,

²⁶ „A helyi önkormányzatok képviselő-testületei, bizottságai, polgármesterei, jegyzői, a képviselő-testületek intézményei, társulási feladatkörükben egymással, illetve más jogi személlyel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel eseti és rendszeres kapcsolatot alakíthatnak ki, tanácskozásokat, közös rendezvényeket szervezhetnek tapasztalataik kölcsönös átadása, a helyi sajátosságoknak megfelelő szervezeti megoldások, kulturális és egyéb feladataik hatékonyabb, eredményesebb és színvonalasabb ellátása, valamint a lakosság önszerveződő közösségeivel, a társadalmi és érdekképviseleti szervekkel való hatékonyabb és szélesebb körű együttműködés érdekében.”

²⁷ Régészeti, néprajzi, történeti, képző- és iparművészeti, természettudományi, irodalmi, műszaki stb.

helyreállítása, bemutatása, a műtárgy és környezete kölcsönhatásának értékelése.²⁸

Levéltári, illetve irattári tevékenység: levéltári anyag feltárása, feldolgozása, értékbecslése.

Könyvtárak, illetve könyvtári tevékenység: könyvtárak vezetése, gazdálkodása, személyi és más szakmai pályázatok elbírálása, gyűjteményszervezés, a gyűjtemény tartalmi és formai feltárása, könyvtári állomány nyilvántartása, ellenőrzése, értékbecslése.

Szakértőként az tevékenykedhet, aki az oktatási és kulturális minisztertől szakértői működésre jogosító engedélyt kapott és szakértőként bejegyezték a Szakértői, illetve Vizsgáztatási Névjegyzékbe. Az engedély öt évre szól.

7. A civil szervek szerepe a kulturális örökségvédelemben

Az örökségvédelemben résztvevő közigazgatási szervek bemutatását követően nem mehetünk el szó nélkül a társadalom és a társadalmi szervezeteket e körben játszott szerepének említése mellett, hiszen a leghatékonyabb védelem éppen a civil szférában valósulhatna meg. Ehhez azonban szükséges lenne arra, hogy Magyarországon is széleskörűen elterjedjen környezetünk, történelmi emlékeink mélyre hatóbb megóvásának igénye, illetve célkitűzése. Az utóbbi évtized mindenestre ezen a téren máris fordulópontot hozott, és talán ebben az évtizedben várható a folyamat kiteljesedése.²⁹ A jogi szabályozás már megvan a maga kisebb-nagyobb hiányosságaival együtt, de a kulturális örökségünk védelmének területén megkívánt szemléletváltás még várat magára.

A demokratikus berendezkedésű államokban már elfogadott tény, hogy a társadalomban alapvetően három szektor épül ki: a piaci, az állami és a civil szféra. Az ezek közötti munkamegosztás és együttműködés kialakulófélben van, ám még számos hiányosság jellemzi.³⁰ Hazánkban a rendszerváltást követő 90-es években robbanásszerűen megnőtt a civil szervek száma, amelyek egyre inkább keretet tudnak biztosítani a társadalmi önszerveződésnek. Kutatásom kezdetekor ezek voltak a kiinduló gondolataim, amelyeket az általam választott konkrét témába illesztettem. Amellett, hogy igyekeztem feltérképezni a Tokaj-

²⁸ Képzőművészeti restaurátornak minősül a festő, faszobrász, kőszobrász, iparművészeti restaurátor pedig a tárgyrestaurátor.

²⁹ SLADEK, Gerhard: The role of non – governmental organizations in the area of cultural property protection – the Austrian example In Cultural heritage in the face of threats in war and peace time, Warsaw, 2004. 187-194.

³⁰ SIPOS László: A műemlékvédelem, a civil szféra és az ügyészség. *Ügyészek Lapja* 2000/3. 63-67.

hegyalján működő világörökség védelemben részt vevő civil szervezetet, számos kérdésre is választ kerestem. Nevezetesen:

- Van-e a civil szervezetnek a világörökségi helyszín és értékek fenntartására megfogalmazott stratégiája, elképzelése vagy javaslata?
- Vannak-e világosan megfogalmazott hosszú-, közép-, és rövid távú célkitűzéseik?
- Van-e részletezett leltár vagy nyilvántartás a világörökségi érték-ként számításba vehető javakról? (Ezek alatt nem a műemlékeknek vagy kulturális javaknak minősülő értékeket, hanem a helyi védelem alatt állókat értem.)
- Van-e kapcsolatuk a civil szervezetnek a területen működő közigazgatási szervekkel, valamint oktatási intézményekkel?
- A jelenleg hatályos örökségvédelmi jogszabályok alkalmazása mennyire hatékony a civil szervek szemszögéből?
- Történt-e kapcsolatfelvétel nemzetközi szervezetekkel a világörökségi értékek megóvása érdekében?

Kutatásaim során az alábbi civil szervezetekkel vettem fel a kapcsolatot:

- Tokaji Történelmi Borvidék Világörökségi Egyesülete;
- Zemléni Településszövetség;
- Tokaj-hegyaljai Borút Egyesület;
- Tokaj Renaissance;
- Tokaj-hegyaljai Szövetség;
- Tarcali Hagyományörző Egyesület;
- Tarcali Ötök;
- Sárospataki Lokálpatrióták Egyesülete;
- Sárospataki Városszépítők Egyesülete;
- Szent Erzsébet Társaság.

A fentiek közül két civil szerv vizsgálatára fókuszáltam. Az első ezek közül a Tokaji Történelmi Borvidék Világörökségi Egyesülete, amely 2003 februárjában jött létre. Megállapítottam, hogy a fent felsorolt civil szervek közül ez az egyedüli, amely kifejezetten a Tokaji Történelmi Borvidék világörökségéhez tartozó területek értékeinek megtartására és fejlesztésére jött létre, valamint azért, hogy segítséget nyújtson a területet érintő kezelési terv kidolgozásában. Nem csak előkészítő feladatot lát el, hanem figyelemmel kíséri a kezelési terv betartását is és annak megsértése esetén, kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szerv eljárását. Fontos megemlíteni, hogy célul tűzte ki az Egyesület a turizmus és egyéb gazdasági tevékenységek fejlesztését is, de csak olyan mértékben, hogy az ne veszélyeztesse az értékmegóvást. Az említett eredmények elérése érdekében az

állami és önkormányzati szervek együttműködése maradéktalanul megvalósult. Mindezek mellett fórumot biztosít a világörökséggel kapcsolatos problémák, felvetések megtárgyalására. Kizárólag ennél a civil szervnél tapasztaltam, hogy nemzetközi kapcsolatokat próbált kiépíteni. Az első említésre méltó a „Società Consortile Langhe Roero” nevű Észak-Olaszországi Regionális Fejlesztési Ügynökséggel való kapcsolatfelvétel volt. Ez az együttműködés álláspontom szerint két területen lehetne gyümölcsöző: egy európai információs központ létrehozása, amelyből a vidéki területek jól profitálhatnának; valamint a nyitott várak program, amely keretein belül a turizmus fellendítése lenne a cél. A következő nemzetközi együttműködés, amely felkeltette az érdeklődésemet a francia Val de Loire vidékkel történt. Hasonlóságot lehet felfedezni a két világörökséggel nyilvánított borvidék között. Mindkét esetben rendezési tervet készítettek elő, amelyben úgy tekintenek a fenntartható fejlődésre, mint amely a terület értékmegőrzésének az alapvető feltétele. Fontos lenne a területek közötti szoros együttműködés a tapasztalatcsere a borvidéki tájak sajátosságainak érvényre juttatása érdekében. A francia fél képviselőivel is felvettem a kapcsolatot és folyamatosan nyomon követem közös munkájukat.

A következő civil szerv, amelynek munkájába elmélyedtem, a Tokaj-hegyaljai Borút Egyesület, amelynek célja az, hogy a történelmi borvidék sajátos arculatát megőrizze, erősítse, és a borturizmust fellendítse. Fontosnak tartja, hogy a történelmi borvidék területén fekvő települések összefogjanak a térség kulturális, gazdasági, valamint infrastrukturális fejlesztése érdekében. Feladatának tekintik Tokaj-hegyalja művészeti, kulturális, műemléki, építészeti értékeinek védelmét. Vizsgálódásaim során azt tapasztaltam, hogy a Borút Egyesület leginkább hazai keretek között tevékenykedik, itthon igyekszik a megfogalmazott célokat megvalósítani.

A Tokaj Hegyalján létező civil szervek szerepének vizsgálata után megoldási javaslatot dolgoztam ki a hazai rendszer javítása érdekében. Vizsgálódásaim középpontjába a jelenlegi francia rendszer került, amely a védelem két szintjét különíti el: egyrészt az államit, amelynek részét képezik a Parlament által elfogadott jogszabályok, valamint az egyes miniszteri rendeletek; a másik szint a helyi, ugyanis a jogszabályok nagy teret engednek a helyi közigazgatási szerveknek, valamint az egyes civil szervezeteknek, hogy a lakossággal egyetértésben alakítsák ki a területre vonatkozó szabályokat. Álláspontom szerint e jogi megoldás adaptálása elképzelhető lenne hazánkban is, ezáltal nem éreznék magukat a helyi közösségek kirekesztettnek a rájuk vonatkozó, őket szorosan érintő szabályok meghozatalából. Hozzá kell azonban tennem, hogy ennek a szervezeti keretei Magyarországon még nincsenek készen. Egyedül a Hegyközségi szervezet az, amely össze tudja fogni a helyi gazdákat, ám ennek feladatai között nem szerepel az e témában történő döntéshozatal.

Kritikaként jegyezném meg, hogy a gyakorlatban a Hegyközségek többsége a helyi gazdák megfelelő tájékoztatását sem végzi el. Ennek a következménye, hogy egy tokaji gazda egyáltalán nem rendelkezik a világörökséget érintő ismeretanyaggal, holott ennek tudatában még inkább ki tudná használni annak előnyeit. Az előbb vázolt hiányosságot a civil szervezetek tudnák kitölteni, hiszen rajtuk keresztül a társadalom tagjai pontosan megismerhetnék az őket érintő fontosabb kérdéseket valamint a döntéshozatal során is hangot tudnának adni elképzeléseiknek és véleményüknek.

Meggyőződésem, hogy a Világörökség szociológiai aspektusát kellene hazánkban erősíteni, melynek első és legalapvetőbb lépése a helyi lakosság alapos és minden részletre kitérő tájékoztatása kell, hogy legyen.

Eszter Szabó

The role of administrative bodies in the field of the protection of cultural heritage

Summary

According to the international tendency, the legal basis of the protection of cultural property had been expanded and modernized continuously in Hungary.

In the Hungarian legislation the Act of the protection of cultural heritage passed in 2001 can be characterized as a cornerstone. The above mentioned Act founded the notion of the unified protection of cultural heritage, at the same time the legal institution of the integrated heritage protection, which tendency was in accordance with the international trends. The Act of 2001 and the joined legal regulations radically transformed the system of the administrative authorities dealing with the heritage protection and their tasks. The Act passed in 2001 founded a modern solution for the protection which is suited to the international conventions.

In this paper the focus is on the analysis of the role of administrative bodies in the field of the protection of cultural heritage.

ADALÉKOK A KÖZMENEDZSMENT-REFORMOK ELMÉLETI HÁTTERÉHEZ ÉS FŐBB IRÁNYZATAIHOZ

TORMA ANDRÁS*

A közmenedzsment-reformok elméleti háttérének és főbb irányzatainak bemutatásához abból a kérdésből indokolt kiindulni, hogy végül is az emberiség életében miért van az állam? Mi a funkciója és melyek a feladatai? Ennek tisztázása után vizsgálható az a kérdés, hogy az állam – és annak részeként a közigazgatás – hogyan viszonyul a társadalomhoz, vagyis melyek a társadalmi problémák megoldásának elméleti modelljei? Ezt követően indokolt vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy ténylegesen melyek a közmenedzsment-reformok főbb elméletei? Végül – az elméleti háttér vázolása után – a reformok főbb irányzatainak bemutatása következhet. Mindezeknek megfelelően a közmenedzsment-reformok elméleti háttérét és főbb irányzatait, az itt jelzett négy kérdéskör bemutatásával festjük föl, a következők szerint.

1. Az állam funkciói és feladatai

Történelmi tény, hogy a jóléti (és a totális) állam erőforrásai az 1970-es és 1980-as évekre kimerültek, vagyis a hagyományos (a weberiánus alapokra építkező) módon az állam – és annak részeként a közigazgatás – immár képtelenné vált a közfeladatok ellátására. Ezzel összefüggésben felvetődik az a kérdés, hogy egyáltalán mi az állam funkciója, és melyek az állam feladatai? Nem csak a modern állam-, hanem minden államtípus esetében is? Nos, a kérdésre koránt sincs egységes válasz sem a magyar, sem a külföldi szakirodalomban.

Báger Gusztáv – mellőzve az állami funkció fogalmának megadását – például a következő főbb állami funkciók között tesz különbséget:

- a) Minimális állami funkciók közszolgáltatások biztosítása, védelem, törvényesség és rend fenntartása, makrogazdasági irányítás, egészségügy, szociális kohézió, valamint a nemzetközi együttműködés erősítése.
- b) Közbülső funkció: az oktatás.

* DR. TORMA ANDRÁS
intézetigazgató egyetemi tanár
Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet
3515 Miskolc-Egyetemváros

c) Aktivizáló funkciók: a versenyképesség erősítése, a jövedelem újraelosztása, és az állami (pénzügyi) ellenőrzés.¹

Kalas Tibor – a társadalomirányítást elemezve – arra a következtetésre jut, hogy az állami funkciók az államcélokhoz igazodnak, vagyis a probléma megoldásába be kell vonni egy harmadik fogalmat, az államcél fogalmát is. E szerint az állami célok az egész társadalomra vonatkozó jövőbeni eredmények megjelölését jelentik, így az egész állami tevékenység determináns tényezőinek minősülnek. Ehhez képest az állami funkciók a történeti fejlődés eredményeként azt fejezik ki, hogy az állam hogyan viszonyul a társadalomhoz, tehát melyek a társadalmi lét azon területei, amelyeknél elkerülhetetlen az állami jelenlét, a társadalom fennmaradása érdekében. Kalas belső és külső állami funkciók között tesz különbséget. Álláspontja szerint:

a) Belső funkciók: gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi, valamint a belső védelmi.

b) Külső funkciók: külső védelmi, valamint a nemzetközi együttműködés szervezése.

Az állami feladatok az állami funkciók érvényesülése érdekében az állami szervek rendeltetését jelentik, hiszen az állami szférában a feladatok mindig konkrét szervekhez kötődnek. A polgári társadalomban az állami közhatalmi szervek tagolásának alapja a hatalmi ágak megosztása, így az állami feladatok is ehhez igazodnak, vagyis beszélhetünk: törvényhozói, végrehajtói (a társadalom közhatalmi igazgatása) és bírói (jogviták eldöntése és társadalomellenes cselekmények szankcionálása) feladatokról.²

Gajdusчек György azt emeli ki, hogy különböző korokban, és különböző országokban mást és mást gondoltak arról, hogy mi az állam célja. A demokratikus politikai rendszerekben az állam célja nem a hatalmon lévők érdekeinek védelme, hanem a társadalom egésze érdekeinek védelme, azaz a közjó szolgálata. E célt alapvetően három állami funkció megvalósításával lehet elérni: a) a gazdasági-, b) a társadalmi-, valamint c) a védelmi funkció megvalósításával.³ Ezzel Gajdusчек implicite azt mondja, amit Kalas úgy fejezett ki, hogy melyek a társadalmi lét azon területei, amelyek mintegy

¹ Lásd Báger Gusztáv: Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Állami Számvevőszék Budapest, 2007., 21-31. o.

² Lásd erről bővebben Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai. In: Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I. (szerk.: Kalas Tibor). Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006. 26. és 27. o.

³ Gajdusчек György: Modern közmenedzsment. In: Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009. 151-154. o.

megkövetelik az állami beavatkozást. A különbség mindössze a funkciók részletezettségében mutatható ki.

A fentiekkel arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy az állami feladatok folytonosan változnak, és végeredményben minden állam maga dönti azt el, hogy milyen szélesen, és milyen mélyen avatkozik be a társadalmi viszonyokba, tehát milyen feladatokat vállal magára. Történelmi tény azonban az állami feladatok – és ezzel párhuzamosan az állami elvonások (adóztatás) – nagyságrendjének növekedése, különösen a XX. században. Francis Fukuyama erről így ír: „Amíg a XX. század elején a legtöbb nyugat-európai országban és az Egyesült Államokban az állami szektorok a bruttó hazai termék tíz százalékát emésztették fel, addig ez az arány az 1980-as évekre már majdnem ötven százalékra emelkedett (a szociáldemokrata Svédországban hetven százalékra).”⁴

2. Az állam (a közigazgatás) és a társadalmi problémák megoldási lehetőségeinek elméleti modelljei

Az állami feladatok növekedése, valamint az adók beszedése – a dolog természeténél fogva – elsősorban nem a törvényhozásra és nem a bírászkodásra, hanem a végrehajtó hatalomra, vagyis a társadalom közhatalmi igazgatását megvalósító államhatalmi szervekre (a közigazgatásra) rója a legnagyobb terhet. Ez az oka, és egyben magyarázata is, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás XX. századi felértékelődésének. Minden értelemben és minden szinten.⁵ Ebből azonban az is következik, hogy amennyiben az állam már képtelen ellátni a vállalt feladatait, és még kevésbé képes újakat felvállalni, akkor meg kell változtatni az állam-felfogás modelljét, és meg kell valósítani a közigazgatás reformját. Ez történt meg az 1970-es és 1980-as években az angolszász országokban. Akkor, amikor a különböző nyomás-gyakorló csoportok (további) követeléseit az állam már képtelen volt felvállalni, sőt a meglévő feladatait sem

⁴ Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 16. o.

⁵ Erről így ír Magyary Zoltán 1931-ben: „A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszámalyják az előbbi feladatok méretét...” Magyary Z.: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT Budapest, 1931. In: A közigazgatás fejlesztése és szervezése (szerk.: Csuth Sándor és Gáspár Mátyás). MTA Államtudományi Programiroda Budapest, 1988., 38. o.

tudta a korábbiak szerint – vagyis a weberi alapokon nyugvó közigazgatással – ellátni, elsősorban anyagi okok miatt. Bekövetkezett tehát az a közintézményi válság, amelyből a kiutat a közintézményi menedzsment-reformok megvalósítása jelenthette, jelentette. Nem csak a reformok élén járó angolszász országokban, hanem a Föld más országaiban is: Németországban, Franciaországban és más fejlett államokban.

A menedzsment-reformok lényegében három elméleti modell köré csoportosíthatók, attól függően, hogy az állam, illetve a közigazgatás milyen szempontból közelített a társadalomhoz.⁶ Ehhez képest beszélhetünk a technikai-, az érték- és a részvétel alapú, valamint a szabályozási megközelítésről.

2.1. A technikai megközelítés

A technikai megközelítés szerint még az olyan bonyolult társadalmi rendszerek, mint a közigazgatás is, lebontatók egyszerű technikai folyamatokra. A lebontás alapján előttünk álló munkafolyamatok és tevékenységek tekintetében pedig nincs semmiféle különbség a közigazgatás és a magánigazgatás között, vagyis a magánigazgatás módszerei egy-az egyben átültethetők a közügyek intézésébe. E szemlélet – tudománytörténeti okok miatt⁷ – elsősorban az Egyesült Államokban vált meghatározóvá, ám az 1980-as évek második felétől már európai, illetve nemzetközi szinten is. Az USA-ból kiindult 2008-as pénzügyi-, gazdasági válság azonban jelentősen gyengítette meggyőző erejét. A „jó közigazgatás” megvalósításához szükséges technikai megközelítés két legfontosabb ajánlása a következő:

– A közigazgatási szervek is munkaszervek, ezért munkafolyamataik elemekre bonthatók és optimalizálhatók. Ily módon a „jó közigazgatás” kulcsa a szervezeti hatékonyság növelése.

⁶ A három elmélet leírásakor elsősorban Gajdusчек György előzőekben hivatkozott munkáját vettük alapul, különösen a tanulmány 158-161. oldalait!

⁷ Itt elsősorban F. W. Taylor, amerikai mérnök és követői tudományos munkásságára gondolunk. Taylort tisztelhetjük a szervezés és vezetéselmélet megalapozójának, és a „scientific management” tudományos irányzat kidolgozójának. Nézetei szerint minden munkafolyamat elemekre bontható, minden elem esetében kialakítható a leoptimalisabb megoldás, így ezek egymáshoz illesztése eredményeként kialakítható a „legjobb út”. Ezután kerül sor ennek írásba foglalására, majd a megfelelő ember megtalálására és betanítására. Lásd erről bővebben Torma András: Adalékok a szervezéstudomány irányzataihoz In: Publications Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica XXV/2 (2007), 463-486. o.

– Az optimalizáláshoz az üzleti módszereket, és a magánigazgatástól átvett megoldásokat kell felhasználni, ide értve az ott használatos munkaszervezési megoldásokat és technikákat is.

A technikai megközelítés érdeme az, hogy a (közigazgatási) szervezeti hatékonyságot állítja a középpontba, vagyis azt a gondolatot, amelyet már ’jó negyven évvel korábban Magyary Zoltán is vallott: a közigazgatásnak nem csak jogszerűnek, hanem eredményesnek (hatékonyak) is lennie kell. Mint ilyen, ez a megközelítés a később tárgyalandó „Public choice – Közösségi választások” elméletnek, illetve az ahhoz köthető „New Public Management – Új Közmenedzsment” irányzatnak képezi az elméleti hátterét. A megközelítés veszélye az, hogy a közigazgatást csak technikának tekinti, ezért megfelelkezik a megfelelő stratégiák kidolgozásáról, valamint a közigazgatási tevékenység társadalmi következményeiről.

2.2. Érték- és részvétel alapú megközelítés

A közigazgatás érték és részvétel alapú megközelítésének központi gondolata az, hogy a döntések nem a bürokrácia kiváltsága és „magán ügye”, hanem a döntéseket az érdekeltek (érintettek) bevonásával kell meghozni, vagyis azokat (is) be kell vonni a döntéshozatalba, akikre a döntés vonatkozik, illetve kihat. A modell alkalmazása rászorítja a bürokráciát arra, hogy a döntéshozatal során vegye figyelembe a döntés társadalmi költségeit, az állampolgárok felé pedig legyen átlátható és elszámoltatható. Világos, hogy ez a modell kizárólag azon országokban valósítható meg, ahol erős középosztály van, továbbá a polgárok tudnak és akarnak is szerepet vállalni a közpolitikai döntéshozatalban.

Az érték és részvétel alapú megközelítés értelmében a „jó közigazgatás” a polgárok közösségi döntéshozatalba való sikeres bevonásán alapszik. Négy ajánlása az alábbi:

- Az érintett polgárok bevonása a közösségi döntéshozatalba.
- Az érintett civil szervezetek és a polgárok más szerveinek bevonása a közösségi döntéshozatalba.
- A közigazgatás legyen nyitott, átlátható és elszámoltatható.
- Erősíteni kell a közvetlen demokrácia (például: a népszavazás) elemeit.

E modell érdeme az, hogy a szabályalkotással (ami a szabályozási megközelítés középpontjában állt) és az intézményekkel (ami a technikai megközelítés középpontjában állt) szemben a közigazgatás figyelmét az állampolgárokra és a civil szervezetekre, vagyis azokra irányítja, akikre a döntések vonatkoznak. Mint ilyen, a később tárgyalásra kerülő Neoinstitucionalista elméleteknek, és az ahhoz köthető „Good Governance – Jó

kormányzás” irányzatnak képezi az elméleti alapját. Hátránya, illetve veszélye azonban az, hogy a közigazgatástól teljes (nagyobb) nyitottságot vár el, a polgároktól pedig azt igényli, hogy akarjanak és tudjanak is közreműködni a közpolitikai döntések meghozatalában.

2.3. A szabályozási megközelítés

E megközelítés szerint, ha egy államban felvetődik egy probléma (és láttuk, hogy az 1970-es, és 1980-as években felvetődött), akkor azt az államnak szabályozással – vagyis új szabályok megalkotásával, vagy a meglévők módosításával és kiegészítésével – kell megoldani. A szabályozás azonban ez esetben nem egyszerűen jogalkotást jelent, hanem jogalkalmazást és annak ellenőrzését is. A modell lényeges sajátossága az is, hogy az állami-, és azon belül a közigazgatási tevékenységet a jogállami követelményeknek megfelelően, a jogi normák által behatároltnak (meghatározottnak) fogja fel. A „jó közigazgatás” megvalósításához szükséges szabályozási megközelítés legfontosabb ajánlásai a következők:

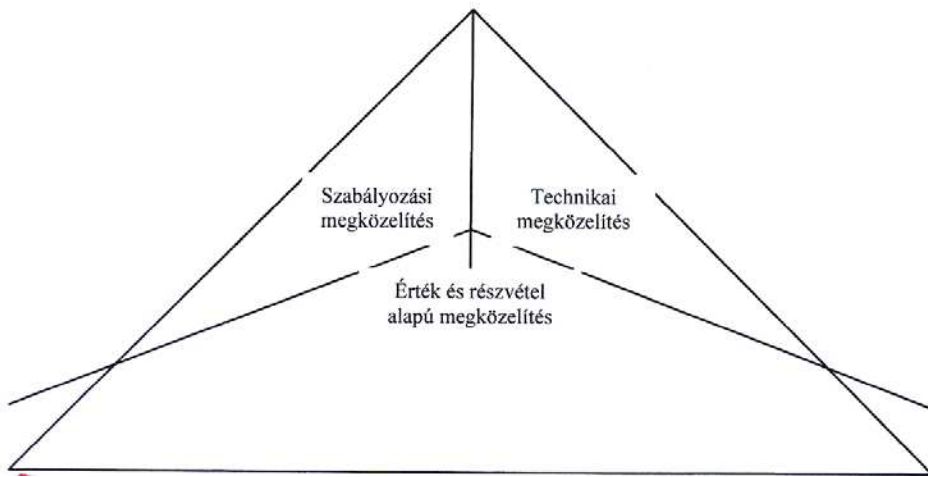
- A szabályalkotás legyen jogszerű és célszerű: feleljen meg a jogi előírásoknak, illeszkedjen a meglévő jogrendbe, legyen közérthető és az érintettek (érintettek) ismerjék is meg.
- Nem elég megalkotni a szabályokat, hanem gondoskodni kell azok megfelelő alkalmazásáról és az alkalmazás ellenőrzéséről, vagyis érvényesítéséről.
- Meg kell ismerni a szabályok társadalmi hatását, és ha szükséges, akkor módosításokat kell végrehajtani.

A szabályozási megközelítés az állam (és a közigazgatás) jelentőségét húzza alá, illetve kívánja megerősíteni. Különösen alkalmas arra, hogy a polgárok és a szervezetek magatartását az államilag kívánt irányba terelje: részben a jogszabályok kötelező erejével és az önkéntes jogkövetés elmaradása esetén a szankciók érvényesítésével, részben pedig különböző ösztönző eszközökkel, mint például kedvezmények biztosításával, pályázatok kiírásával, stb.. Mint ilyen, a később tárgyalandó „Közszolgáltatási orientáció tana” elméletnek, illetve az ahhoz köthető „Új weberizmus” néven ismertté vált irányzatnak képezi elméleti hátterét. Ugyanakkor utalni kell arra is, hogy e megközelítés nagy veszélye a szabályozási célnak – vagyis a felmerült társadalmi probléma megoldásának – elvesztése, és ezzel a szabályozásnak öncéllá válása. Nagy veszélyt jelent(het) a szabályozás túlzott mértéke is, ami által gúzsba köthető a polgárok, sőt a gazdasági élet szabadsága is. A nagy feladat tehát a szabályozás egyensúlyának a megtalálása, amit nagy eséllyel a

reguláció – dereguláció kérdéskörben kibontakozó, széles körű társadalmi viták képesek kizárólag eredményesen megoldani.⁸

Az állam (a közigazgatás) és a társadalmi problémák megoldási lehetőségeinek elméleti modelljeit – minden magyarázatot mellőzve – a következő ábrán érzékeltetjük:⁹

Az állam (közigazgatás) megközelítési módozatai



1. sz. ábra

3. A közmenedzsment-reformok főbb elméletei

A szakirodalom viszonylag egységes abban, hogy a közmenedzsment-reformoknak három főbb elméletcsoportja között indokolt különbséget tenni: a Közösségi választások elméletei, az Új intézményesülés elméletei, valamint a

⁸ Egyetértésben Gajdusчек Györggyel, mi is azt valljuk, hogy itt a reguláció – dereguláció fogalmak szélesebb értelemet kapnak, mint a jogi életben. Hogy a reguláció esetében mennyivel, arról a fentiekben már volt szó. A dereguláció esetében pedig nem a jogtisztításról, hanem arról van szó, hogy az állam (a közigazgatás) eltünteti a gazdasági élet szereplőit körbefonó szabályozási korlátokat, és ezzel megszünteti a monopóliumokat, szabaddá teszi a versenyt azokon a területeken is, amelyeken korábban az elképzelhetetlen volt. (Például: a vasúti szállítás, a távközlés, a postai szolgáltatások stb.) Lásd: Gajdusчек Gy.: Modern közmenedzsment..., 171. és 172. o.

⁹ Forrás: Gajdusчек: Modern közmenedzsment..., 162. o. Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért, de a lényeg változtatása nélkül – kissé átdolgoztuk.

Közszolgáltatási orientáció tana elméletei.¹⁰ A továbbiakban ezen elméletek lényegi ismérveit mutatjuk be.

3. 1. *A Közösségi választások (a „Public choice”) elméletei*

A közösségi választások átfogó elmélete – egyes részelemek kidolgozása után – 1976-ban került publikálásra Gordon Tullock részéről.¹¹ Ma is ez a munka tekinthető az elmélet legfontosabb összefoglalásának. Az elméletnek egyébként számos iskolája (irányzata) keletkezett, amelyek közül az ún. virginiai iskola emelkedik ki, a következő fontosabb szerzőkkel: G. Tullock, James Buchanan, Anthony Downs és William Niskanen. Ez a magyarázata annak, hogy a fejezet címében – továbbá a következő két fejezet címében is – nem az „elmélete”, hanem az „elméletei” szót használtuk.

A közösségi választások elméleteinek igazi jelentőségét az adja, hogy minden közintézményi (köz)menedzsment-reform elméleti háttérében ez az alapvetően jobboldali irányzat húzódik meg. Az amerikai közigazgatást, és annak közpolitikai folyamatait elemző képviselői szerint a modern államban terjeszkedő, és alacsony hatékonysággal működő bürokrácia (technokrácia) hatalma rendkívüli módon megnövekedett, és ez a hatalmasra duzzadt államapparátus – döntésivel – korántsem a közérdeket, hanem a saját, önös érdekét szolgálja. Ahogyan Tullock fogalmaz: „Nagy és alapjában alacsony hatékonyságú bürokrácia terheit cipeljük. A hatékonyság növelése ebben a szektorban... növelhetné a nemzeti jövedelmet... politikai szempontból (pedig) az állampolgár – mint szavazó – irányító, ellenőrző szerepét.”¹² Jól látható, hogy ebben az értelemben nincs különbség a közintézmények és a magánvállalkozások között, hiszen mindkettő esetében ugyan az a motiváció: az önérdék érvényesítése és maximalizálása. Miután a bürokrácia ez irányú törekvéseit a politika sem képes korlátozni, ezért a megoldás kizárólag a piaci erők közszektorba való bevitele és alkalmazása lehet. Ez elsősorban a verseny bevezetését jelenti a közszektorban, ide értve elsősorban a privatizációt (vagyis az állami tulajdonnak a magánszektor részére történő átruházását), és az ún.

¹⁰ Az elméletek bemutatása során elsősorban Jenei György és Gajdusчек György ismertetett munkáit, valamint Horváth M. Tamás: *Magunkon kívül* [In: *Piacok a főtéren* (szerk.: Horváth M. Tamás). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007., 69-119. o.] című tanulmányát és *Közmenedzsment* (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005) című monográfiáját vettük alapul.

¹¹ Tullock, G.: *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics with Applications to the British Economy*. Institute of Economic Affairs, London, 1976

¹² Gordon Tullock: *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington. D.C., 1965., 221. o.

kiszereződést (vagyis a közfeladatoknak szerződés útján történő átadását a magánszektor részére).

Mások – például J. Buchanan – továbbfűzik a gondolatmenetet, és az 1970-es évek második felében felvetik a társadalmi rendszer alkotmányos reformjának gondolatát, alkotmányos forradalomról, mint egyetlen vonzó alternatív forgatókönyvről téve említést.¹³

A public choice elméleteit legátfogóbb módon Anthony Downs és William Niskanen munkássága támasztotta alá. Downs fő művében¹⁴ a következő három fő hipotézisből indul ki: a) a bürokratákat (értsd: köztisztviselőket) kizárólag saját érdekük előmozdítása vezérli, b) céljaik megvalósításához racionális utakat keresnek, s végül c) egy közintézmény társadalmi funkcióját erősen befolyásolja a belső struktúra, és fordítva. E három előfeltevésekből Downs tizenhat olyan törvényszerűséget (szabályt) vezet le, amelyek alapvetően meghatározzák a közintézmények működését. (például: a növekvő konzervativizmus törvénye, a hierarchia törvénye, az önmagát szolgáló lojalitás törvénye, a szervezetek közötti konfliktus törvénye stb.). Ezzel összefüggésben Downs kimondja, hogy a köztisztviselők motivációja különböző. Ezek lehetnek ún. tiszta önérdék motivációk (mint a hatalom, a jövedelem, a presztízs, a kényelem és a biztonság), illetve ún. kevert önérdék motivációk (mint a személyes lojalitás, büszkeség a munkateljesítményre, vágy a közérdek szolgálata iránt, és az elkötelezettség). A motivációktól függően a köztisztviselőknek különböző típusaik vannak: a törtető, a megőrző, a vakbuzgó, a szószóló, és az államférfi. Attól függően pedig, hogy az adott közintézmény a bürokratikus működés melyik fázisában van, lehet fiatal vagy öreg, illetve kicsi vagy nagy. Egyetlen dolog azonban közös bennük: az önérdék maximalizálásának célja, amelyet folytonos növekedés útján kívánnak elérni. Ez aztán folyamatosan konfliktusokat eredményez a szervezet életében.

W. Niskanen¹⁵ kiindulópontja megegyezik Downs kiinduló pontjával, vagyis ő is azt vallja, hogy a bürokraták az önérdék-maximalizálásra törekszenek, és ebben a politikusok nem akadályozzák őket meg. Sőt ellenkezőleg! A politikusokra ugyanis hatalmas nyomás nehezedik a társadalom (a választók) oldaláról a közszolgáltatások növelése iránt, aminek természetesen igyekeznek megfelelni. Ugyanakkor tény az is, hogy a magánvállalkozások, amikor a profit maximalizálására törekszenek, gyakorlatilag ugyan ezt teszik: az

¹³ James Buchanan: *Freedom in Constitutional Contract*. College Station, Texas A & M, University Press, 1977., 368. o.

¹⁴ Anthony Downs: *Inside Bureaucracy*. Little, Brown, Boston, Mass., 1967.

¹⁵ William Niskanen: *Bureaucracy: Servant or Master?* Institute of Economic Affairs, London, 1973.

önérdeket maximalizálják. Ebből pedig az következik, hogy ahogyan a magánvállalkozások a profit-maximalizására törekszenek, úgy a bürokraták a közintézményük méreteit, és költségvetését igyekeznek növelni. Az állami teljesítőképességnek pedig vannak határai, ezért a bürokratáknak a maximalizálás iránti törekvéseit meg kell akadályozni. Ennek megoldási módja egyetlen dolog lehet: a magánvállalkozások megoldásainak a közintézményekbe való bevitele, illetve a közszektor csökkentése.

A közösségi választások elméleteinek lényege tehát az, hogy az állam (a közigazgatás) hatalma túlságosan nagy, a bürokraták csak az önös érdekeik növelésében érdekeltek, a politika ezt nem tudja megakadályozni, ezért növelni kell a piac, és csökkenteni a bürokrácia szerepét. Hogyan? Egyrészt a közszektorba vont tevékenységek egy részét vissza kell vinni a magánszférába, másrészt pedig versenyre kell kényszeríteni a közszektort: privatizációval és kiszervezéssel.

Az elméletek értékeléseként a következők emelhetők ki. A közösségi választások elméletei számos problémával terhelték. A fő probléma az, hogy a bürokraták költségvetés maximalizálási, és intézmény növelési törekvéseit empirikusan senki nem igazolta, így már az elméletek kiindulópontjának a helyessége (is) megkérdőjelezhető. A másik probléma az, hogy a közszektor növekedése nyilvánvalóan nem kizárólag a bürokraták önérdek-maximalizáló törekvéseinek a következménye, hanem sokkal inkább annak, hogy a társadalmi igények folytonosan növekedtek. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a közösségi választások elméletei helyesen mutatnak rá a bürokraták (és a politikusok) önérdek-érvényesítő törekvéseire, és egész könyvtárnyi irodalma van annak is, hogyan próbálnak meg mesterségesen olyan társadalmi követeléseket generálni, amelyek saját igényeiket szolgálják. Ez utóbbi egyenesen mesterséges társadalmi krízis-helyzet megteremtését, vagy meglévők (mesterséges) felnagyítását is jelentheti.

Összegezve tehát leszögezhető: az alapvetően jobboldali (új jobboldali) színezetű public choice elmélete „...a közszektor működésének egyik reális mozzanatát közvetlenül tartalmazza, de önmagában nem tekinthető a közszektor egészére vonatkozó kizárólagos magyarázó elvnek.”¹⁶ Ugyanakkor látni kell, hogy ez az elmélet nem csak empirikus leírás, hanem normatív alapokon közelítő tudományos irányzat is. Olyan irányzat, amely a politika és a közigazgatás világához kifejezetten közgazdasági szempontból közelít. Ahogyan egy szerző kifejti: „A public choice elmélet tárgya megegyezik a politikatudományéval: államelmélet, választási szabályok, a választók magatartása, pártpolitika, bürokrácia, stb. Ugyanakkor a public choice módszere sajátos, azaz

¹⁶ Jenei György: i. m. 50. o.

közgazdasági.”¹⁷ Mint ilyen, ez az elmélet a – korábban már részben érintett, de később részletesen tárgyalandó – „New Public Management” irányzatot alapozza meg. Azt az irányzatot tehát, amelyik a közigazgatást alapvetően technikai megközelítésben szemléli.

3.2. Az Új intézményesülés (a „Neoinstitucionalizmus”) elméletei

Az „Új intézményesülés” elméletei a politikatudomány, a politológia egyik irányzataként értékelhetők. Képviselői szerint a politikai folyamatok megértéséhez – a gazdasági (piaci) és a társadalmi (politikai) tényezőkön túl – szükséges az intézményesülés, illetve az intézményesedés hatásainak a vizsgálata is. E felfogás „...az intézményeket olyan, emberek által alkotott kényszerként értelmezi, amelyek szabályokból és normákból kiindulva, formális és informális jogokat és kötelezettségeket alakítanak ki. ... Intézményesedhetnek a tulajdonjogok, ...és a szerződések egyes típusai is, amelyek között kiemelkedő jelentőségűek a hatalommal, a kormányzással és a vállalkozásokkal kapcsolatos szerződések.”¹⁸ Itt vetődik fel az az alapkérdés, hogy az institucionalista elméletek vajon alkalmazhatók-e a közintézményekre? A helyes válasz: igen. Az alkalmazhatóság (egyik) oka ugyanis az, hogy a politika és a gazdaság (a piac) nem választható el mereven egymástól. Nincs igaza tehát azoknak, akik szerint a politika és a gazdaság (a piac) mereven szétválasztható, hiszen – állításuk szerint – a politika a hatalommal (a közintézményekkel), a gazdaság pedig a pénzzel (a magánvállalkozásokkal) foglalkozik, illetve abban érdekelt. Ez a tétel önmagában igaz, de látni kell azt is, hogy mindkét területen intézmények és érdekek működnek, és nem igaz, hogy önző érdekek kizárólag a piaci intézményekben jelennek meg, mint ahogyan az sem igaz, hogy a közintézmények csak a hatalmi viszonyokra koncentrálnak, nem törődve a (köz)pénzzel. (Lásd erről a korábban már tárgyalt public choice elméleteknél elmondottakat!)

Mindazonáltal leszögezendő: az új politikai gazdaságtan nem tesz különbséget politika és gazdaság között, mert a közszektor és a piac intézményei annyiban kétség kívül hasonlítanak egymásra, hogy mindketten az emberek és az intézmények közösségekben képviselt érdekeit kapcsolják össze. Az ezzel kapcsolatos alapkérdés az, hogy vajon összekapcsolhatók-e az érdekelméletek és a neoinstitucionalizmus, vagyis az emberi szükségletek és az intézményi szabályok? A válasz ismét igen, mert ezt az összekapcsolást lehetővé tette egy elmélet: az ún. piaci kudarcok elmélete. E szerint az emberi érdekérvényesítés

¹⁷ Mueller, D.: Public Choice. Cambridge University Press, Cambridge, 1979. 1. o.

¹⁸ Jenei György: i. m. 52. o.

folyamatai olyan piaci kudarcokat eredményeznek, amelyek közintézmények létrehozását és működtetését teszik szükségessé az állam részéről. A neoinstitucionalizmusnak két változata ismert: a szociológiai és a gazdasági.

a) A szociológiai neoinstitucionalizmus szervezetelméleti megfontolásokból indul ki, két előfeltevés alapján: 1. az intézményektől nem választhatók el a társadalmi érdekek, 2. az intézmények befolyása nagyobb a társadalmi interakciókra, mint a társadalmi érdekeké. A társadalmi magatartási szabályokkal szemben tehát az intézményi szabályok az elsődlegeseek.

E változat fő képviselői – James G. March és Johan P. Olsen – szerint sem a piaci, sem a közintézményi kudarcok nem kerülhetők el, viszont a kudarcok bekövetkeztének lehetőségét minimalizálni szükséges az intézmények minden egyes típusában. Ehhez azonban olyan komplex szemlélet szükséges, amelyben a közintézmények nem csak hatóságok (hatalmi csomópontok), hanem a kollektív bölcsesség és az etikai normák kifejeződései is.¹⁹ Az intézmények „...beavatkozási kapacitásokat fejlesztenek ki,... kialakítják a közpolitikai témák rendjét, intézményi emlékezetet őriznek, ...és olyan szimbólumokat fejlesztenek ki, amelyekkel a munkatársak azonosulni tudnak.”²⁰ A komplex szemlélet alapján a közintézmények fejleszthetők. Különösen akkor, ha a struktúrákat különböző szempontok – a fizikai struktúra, a demográfiai struktúra, a történeti fejlődés egyes állomásai és a köztisztviselők személyes hálózatai – szerint elemzik.

A szociológiai institucionalizmus az 1980-as évektől számos kritikát kapott. Ezek éle döntően azon nézet ellen irányult, mely szerint az intézményi szabályok elsőbbséget élveznek a társadalmi érdekérvényesítés más mechanizmusaival szemben.

b) A gazdasági neoinstitucionalizmus az ún. új intézményi gazdaságtanon alapszik. Vezető teoretikusai²¹ szerint a közintézmények működését az üzleti (magán)intézmények működésének analógiája alapján lehet megközelíteni és értelmezni. Az értelmezés eredménye a megbízó – ügyvivő elmélet kidolgozása lett. E szerint a társadalmi és a politikai élet (is) szerződések sorozata, melyben egyik fél a megbízó. Ez nem más, mint aki kapcsolatba lép a másik féllel, az ügyvivővel, mint megbízottal, illetve közvetítővel. A szerződés révén létrejövő kapcsolatban az ügyvivő (megbízott, közvetítő) javadalmazás

¹⁹ James, G. March–Johan, P. Olsen: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 1984/78, 734-749. o.

²⁰ Olsen, J. P.: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget, Oslo, 1988., munkáját hivatkozva Jenei Gy.: i. m. 54. o.

²¹ Lásd például Hodgson, G.: *Economics and Institutionns*. Polity Press, Cambridge, 1988; továbbá Williamson, O.: *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York, 1985.

fejében szolgáltatásokat végez a megbízó javára. Már az 1970-es évek második felében felismerték, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet alkalmazható a közintézmények esetében is, vagyis a megbízó (a közigazgatás) képes arra rávenni az ügyvivőt, hogy ne a saját önös-, hanem a megbízó érdekeit maximalizálja. A politikai életben szintén alkalmazható az elmélet azzal, hogy megbízók a szavazó polgárok, az ügyvivők pedig a politikusok. A megbízók tehát szerződtek a politikusokat arra, hogy az ő érdekeiket képviseljék.²²

A megbízó – ügyvivő elmélet mellett, a gazdasági neoinstitucionalizmus másik meghatározó elmélete a tranzakciós költségek gazdaságtana, amely egyébként szorosan kapcsolódik az előző elmülethez. Ez az elmélet is abból indul ki, hogy a megbízó és az ügyvivő is opportunistá, vagyis hajlamos arra, hogy a közérdek helyett a saját érdekeit érvényesítse. A különbség „csak” az, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet elsősorban az ügyvivő kiválasztásával és motiválási lehetőségeivel foglalkozik, ezzel szemben a tranzakciós költségek gazdaságtanának kutatási tárgya a javak és szolgáltatások közvetítésének a folyamata. Az tehát, hogy a tervezés, a megvalósítás és az ellenőrzés költségei hogyan alakulnak egyfelől a piac, másfelől a közintézmények esetében.

A neoinstitucionalista elméletek értékeléseként megállapítható, hogy az idők folyamán kirajzolódtak az elmélet gyenge pontjai. Ezek közül kiindulópontként az szolgál, hogy a gyakorlat nem igazolta vissza az ügyvivők (szolgáltatás-közvetítők) önös érdekei érvényesítését. Kiderült ugyanis, hogy tevékenységük kifejtése során sokkal nagyobb szerepet játszanak a kulturális beállítódások és az erkölcsi megfontolások. Világossá vált az is, hogy a megbízó – ügyvivő elmélet egyoldalú, mert kizárólag az ügyvivő megalkuvására koncentrá, miközben „megfeledkezik” a másik fél, a megbízó oldalán jelentkező megalkuvási problémákról. Bebizonyosodott az is, hogy a megbízó – ügyvivő modellt túlságosan egyszerűsít, ezért nem, illetve kizárólagos jelleggel nem alkalmazható az olyan komplex tevékenységeknél és jogviszonyoknál, mint a közszolgáltatások nyújtása. A korlátozott alkalmazást indokolja az is, hogy a közintézmények esetében lényegesek azok a hatósági és a kényszerítő eszközök, amelyekkel a magánszférában nem találkozhatunk. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a tranzakciós költségek gazdaságtana egyfelől hozzásegített a közintézmények működésében jelentkező hatékonysági és eredményességi problémák feltárásához és kiküszöböléséhez, másfelől – a magánvállalatokkal

²² Világos, hogy a megbízó – ügyvivőelmélet kidolgozását az üzleti (magán)szféra működtetése tette szükségessé. Az üzleti szférában ugyanis elválík egymástól a tulajdonosi és az irányítási funkció. Az irányítási feladatokat ellátó menedzsereknel biztosítani kellett, hogy a tulajdonosok (részvényesek) érdekeit érvényesítsék. Ezt biztosította a megbízó – ügyvivőelmélet.

való összevetés eredményeként – megvilágította a közintézmények működési gyengeségeit.

Összességében az állapítható meg, hogy a neoinstitucionalista elméletek csak korlátozottan alkalmazhatók a közintézmények esetében, mivel azok működését olyan jogi, szociális, kulturális és morális tényezők is befolyásolják, amelyek kívül esnek ezen elméletek hatókörén. Ahhoz azonban nem férhet kétség, hogy új, innovációra serkentő impulzusokat biztosítottak a közintézmények kutatásában, másfelől jelentős szerepet játszottak a közintézmények belső és külső kapcsolatrendszerének feltárásában. Ez a szerep azonban korlátozott, mivel – mint láttuk - a közintézmények belső és külső kapcsolatrendszere rendkívül bonyolult, komplex. Mint ilyen, a neoinstitucionalista elméletek a – később részletesen tárgyalandó – „Good Governance – Jó Kormányzás” irányzatot alapozzák meg. Azt az irányzatot, amelyik a közigazgatást – a technikai megközelítésen alapuló New Public Management irányzattal szemben – alapvetően érték- és részvétel alapú megközelítésben szemléli.

3.3. A Közszolgáltatási orientáció (a „Public-Service-Orientation – PSO”) tana

Ez az elmélet a jobboldali színezetű „public choice – Közösségi választások” elméletének mintegy ellensúlyaként jelent meg az 1980-as évek második felében, az Egyesült Királyságban, és kifejezetten a helyi (önkormányzati) közigazgatás vonatkozásában. Akkoriban olyan elméletre volt szükség, amely képessé teszi a helyi (önkormányzati) közintézményeket a személyi állomány irányításának, motiválásának, továbbá a csoport-munka elveinek alapvető megváltoztatására. A cél az volt, hogy kiemelkedő színvonalú – a polgárok elvárásaihoz, és értékeihez is közvetlenül kapcsolódó – közszolgáltatások kerüljenek biztosításra a lakosság részére, annak ellenére, hogy a (központi) költségvetési források leszűkültek. Ehhez nyilvánvalóan „közel kell vinni” a közszolgáltatásokat, illetve a közintézményi menedzsmentet a lakossághoz, mint a közszolgáltatások fogyasztóihoz. Hogyan történhet ez? A közszolgáltatásokhoz való általános hozzáférés biztosításával, a panaszok új szemléletű elbírálásával, a közszolgáltatásokat irányító köztisztviselők szemléletének megújításával, valamint a lakóközösségek partneri közreműködőként történő bevonásával. Jól látható, hogy az elmélet hívei szerint a magánvállalkozások fogyasztó orientációja nem ültethető át a közszektorba. Mint egy szerzőpáros írja: „Az állampolgárról, mint fogyasztóról való gondoskodás, a közszolgáltatási

orientációban különbözik a fogyasztói orientációtól. Éppen ezért kerülnek előtérbe olyan témák, mint a részvétel, és az ... elszámoltathatóság.²³

A közszolgáltatási orientáció tana a brit (új) baloldalhoz (a Munkáspárt, a Szociáldemokrata Párt és a Liberális Párt programjaihoz) kötődik. Mindazonáltal tény, hogy tényleges megvalósítására nem csak baloldali többségű helyi önkormányzatoknál, hanem jobboldalinál is sor került. Tényleges megvalósítása során nyilvánvalóvá vált, hogy a lakosság mellett a vezető köztisztviselők támogatását élvezzi, szemben a közép-, és az alsó beosztású köztisztviselőkkel, akik – mint minden apparátus – természetesen vonakodtak az új ismeretek elsajátításától és a lakossággal való kapcsolatuk megváltoztatásától.

A tan értékeléseként elmondható, hogy itt a „fogyasztó” ténylegesen nem fogyasztóként, hanem állampolgárként, egy közösség olyan tagjaként jelenik meg, akinek van véleménye, és aki igényt is tart e vélemény meghallgatására. Ugyanakkor a köztisztviselők szerepfelfogása is változásokon megy át. A köztisztviselőket nem az önérdék, hanem a közérdek vezérli. Az új, a közvetlen és a közvetett demokrácia határait átlépő szerepfelfogás megváltoztatása érdekében a köztisztviselőket át kell képezni. Olyan irányú átforgalmazás szükséges, amely arra bátorítja őket, hogy keressék és ismerjék fel a közösség igényeit, értékeljék azokat, és mindezen ismeretek birtokában alakítsák ki a közpolitikai programokat.

Összességében az állapítható meg, hogy a közszolgálati orientáció tana a gyakorlatban is megvalósítható módon, előre lépett a közszolgáltatások ellátásában, előtérbe állítva az állampolgárok igényeit és az elszámoltathatóság kritériumát. Értékei azonban teljesen eltérnek a magánszektor értékeitől, mint ahogyan azt a következő táblázat is mutatja.

²³ J. Stewart–M. Clarke: The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas. Public Administration 1987/65 (2: Summer), 170. o.

A magánszektor modell és a közszolgálati orientációs modell értékei²⁴

Magánszektor modell	Közszektor modell
Egyéni döntés a piacon	Kollektív döntés a politikában
Igény és ár	Erőforrás-szükséglet
Egyéni cselekedetek	Nyitottság a közös cselekvésekre
Piaci méltányosság	A szükséglet méltányossága
A piaci megelégedettség kutatása	Az igazságosság kutatása
A fogyasztói szuverenitás	Állampolgárság
A verseny, mint a piac eszköze	Kollektív cselekvés, mint a politika eszköze
A „kilépés” mint ösztönzés	A véleménynyilvánítás mint feltétel

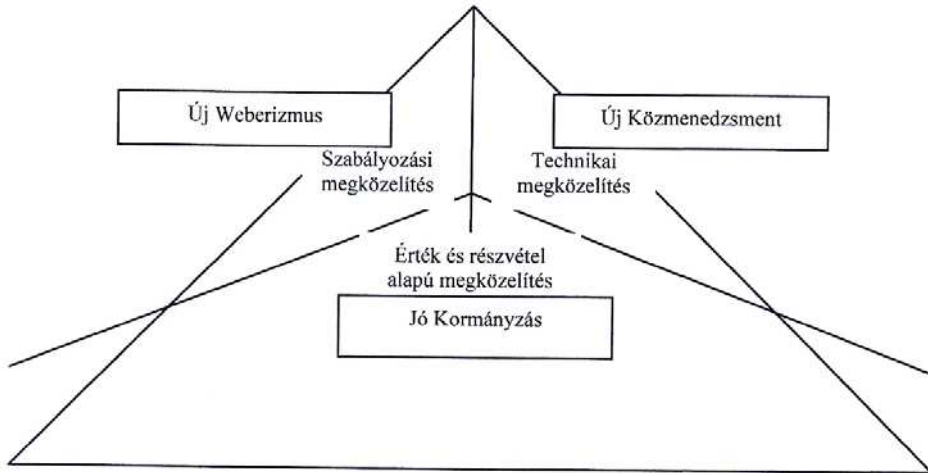
A tan kifejtett tételei mindezek figyelembe vételével a – később részletesen tárgyalandó – „Új Weberizmus” irányzatot alapozták meg. Azt az irányzatot, amelyik a közigazgatást – a technikai megközelítésen alapuló New Public Management irányzattal, valamint az érték- és részvétel alapú Good Governance irányzattal szemben – alapvetően szabályozási, és kisebb részben értékalapú megközelítésben szemléli.

*

A jelen fejezet lezárásaként, valamint a 2. és a 3. fejezetben foglaltak összefoglalásaként, az állam (a közigazgatás) megközelítési módozatait és a közintézményi menedzsment-reformok főbb elméleteit – minden magyarázatot mellőzve – a következő ábrán foglaljuk össze.

²⁴ Forrás: C. Pollitt: Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. Evaluation 1995/1 (2: October), 155. o. A táblázatot közli Jenei György: Közigazgatás-menedzsment..., 62. o.

Az állam megközelítési módzatai, és a közmenedzsment-reformok főbb elméletei²⁵



2. sz. ábra

4. A közintézményi menedzsment-reformok főbb irányzatai

Az állam (a közigazgatás) és a társadalmi problémák megoldási lehetőségeinek (elméleti) modelljeit tárgyaló 1. fejezetben bemutattuk, hogy e vonatkozásban három modell jöhet szóba: a technikai, az érték- és részvétel alapú, valamint a szabályozási megközelítés. Utaltunk arra is, hogy az egyes modellek milyen főbb elmélethez, és milyen irányzathoz állnak közel, illetve melyeket alapozzák meg. Az előző fejezetben bemutattuk a közmenedzsment-reformokhoz kapcsolódó elméleteket: a közösségi választások elméleteit, a neoinstitucionalizmus elméleteit, valamint a közszolgáltatási orientáció tanát. Erre figyelemmel a jelen fejezetben a közmenedzsment-reformok egyes főbb irányzatait – az Új Közmenedzsment irányzatot, a Jó Kormányzás irányzatát, valamint az Új Weberizmus irányzatot – állítjuk vizsgálataink középpontjába.²⁶

²⁵ Forrás: Gajdusчек Gy.: Modern közmenedzsment..., 162. o. Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért, de a lényeg változtatása nélkül – kissé átdolgoztuk.

²⁶ A fejezet megírása során elsősorban Gajdusчек György, Jenei György és Lőrincz Lajos korábban már hivatkozott munkáira támaszkodtunk!

4.1. Az Új Közmenedzsment (a „New Public Management – NPM”) irányzata

A nemzetközi szervezetek többsége – elsősorban az OECD, a Világbank és a Nemzetközi Valuta Alap – által erőteljesen támogatott Új Közmenedzsment irányzat a közigazgatást technikai alapon szemléli. Mint ilyen azt állítja, hogy a közigazgatás hatékonysága emelhető a magánigazgatás eredményeinek „egy az egyben” való felhasználása eredményeként. Az irányzat tehát az üzleti (a magán)szektort, és a piacot helyezi a közfeladat-ellátás középpontjába. Minthogy – saját megnevezése alapján – „new – új”, ezért elsőként annak vizsgálata indokolt, hogy mihez képest ez az újdonság? Nos, a válasz az, hogy az 1970-es, 1980-as évekre, a modern, demokratikus államokban kialakult, illetve működő weberi bürokratikus modellt épülő közigazgatáshoz képest. Mi jellemezte ezt a weberi modellt? A következők:

- a társadalmi élet egészét behálózó közügyeket szakképzett és hozzáértő, olyan köztisztviselők intézik, akik feladataikat élet-hivatásszerűen látják el,
- a köztisztviselők jogszabályok által meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, a hivatali út betartása mellett, és hierarchikusan felépülő intézményrendszerben fejtik ki tevékenységüket,
- a közigazgatás egésze a törvényeknek alárendelten, törvényi keretek között fejt ki tevékenységét, és kizárólag azt teheti, amire jogi felhatalmazással rendelkezik,
- a fentieknek köszönhetően a közigazgatás kiszámíthatóan, professzionálisan és nyitottan, az ügyfél által követhető módon működik,
- összességében a közigazgatás minden tekintetben messze felülmúlja a korábbi korszakok közigazgatását, ugyan úgy, mint ahogyan a nagyipari üzemek a középkori manufaktúrákat.

A weberi modell alkalmazásának persze előfeltétele a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, és a közügyeknek a magánügyek fölé helyezése. Minthogy erre – történeti okok miatt – az angolszász országokban nem, illetve csak részben került sor, ezért ezen ország-csoportban korrekciók végrehajtását tartották szükségesnek. Ezen, évszázadok alatt végrehajtott korrekciók következményeként nem vált szükségsszerűvé a köz-, és a magánigazgatás eltérő elveinek kialakulása, sőt még a közjog – magánjog elkülönülése sem. „Ezzel együtt a közigazgatás-tudományi szakirodalom a modern, demokratikus államok mindegyikének közigazgatását –

az 1980-as évekkel bezárólag – alapvetően weberi típusúnak fogadta el, a fentiekben vázlatosan ismertetett jellemzőkkel.”²⁷

Mi jellemzi tehát az ezredfordulóhoz közelítő „új – new” közigazgatást, a weberi „rég – old” közigazgatáshoz képest?²⁸ Az alábbi tények, körülmények:

- A terminológia, az elnevezés megváltoztatása. A „public administration” (közigazgatás) kifejezést felváltotta a „public management” (közmenedzsment) kifejezés, majd annak érdekében, hogy az újdonság még nyilvánvalóbb legyen, megtoldották a „new” (új) jelzővel. Így született meg a New Public Management – NPM kifejezés. A terminológia-váltással azonban tartalmi módosulást is igyekeztek kifejezni, amennyiben a megnevezésben immár a magánigazgatás (business management) elveinek és módszereinek átvételére is utaltak. Mindezt egy egész sor, az üzleti életben bevett fogalomnak a közigazgatási fogalom-tárba való beillesztése követte. Például: ügyfél helyett fogyasztó, az ügyintézés helyett szolgáltatás, a kormány helyett kormányzás stb.
- A szervezeti struktúra tekintetében végrehajtott változtatások. Ez elsősorban a központi közigazgatást érintette, éspedig két irányban. Egyfelől kiszervezték az igazgatási feladatokat az újonnan létrehozott ügynökségek számára, másfelől pedig dekoncentrálták – a területi államigazgatási szervek részére átadták – a központi közigazgatás hatásköreinek egy részét.
- A működést nyitottá tették, éspedig szintén két módon. Egyrészt feloldották az adatok, információk, nyilvántartások titkosságát, és hozzáférhetővé tették a nyilvántartásokat, másfelől pedig egyre erőteljesebben bevonták a lakosságot a közügyek intézésébe. A működés területén továbbá változást eredményezett a hatékonyság követelményének érvényesítése, elsősorban a teljesítményelv bevezetése révén.
- A személyzeti politika tekintetében alapvető változást a közszolgálati rendszerek nyitottabbá tétele jelentett. Olyan közszolgálati rendszerek kialakítása tehát a cél, amely jellegét illetően az üzleti (a verseny)szektorra emlékeztet: nincs különösebb előfeltétele az alkalmazásnak, a hivatali előmenetel nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől függ, könnyen elbocsátható stb.

²⁷ Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok...*, 4. o.

²⁸ Könyvtári irodalma van a „rég – old” és az „új – new” közigazgatás közötti különbségek számbavételének. Lásd például Laurence E. Lynn: *Public Management: old and new*. Routledge, New York–London, 2006.

Ha összegezni kívánjuk a NPM elveit, azt mondhatjuk, hogy tételei két premisszából vannak levezetve: minimalizálni és piacosítani. A minimalizálás (csökkentés) nem az állam, illetve a közigazgatás egészére vonatkozik, hanem csupán az állam gazdasági szerep-vállalására. Az alapfeltételezés ugyanis az, hogy ha a gazdaság megszabadul az állami kötelekektől, akkor fejlődése felgyorsul, és ezzel megteremtődik a társadalmi jólét növelésének az alapja. A piacosítás pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét, és eszköztárát ki kell egészíteni az üzleti (magán)szektor eszközeivel, továbbá be kell vezetni a versenyszellemet, és fel kell számolni a monopóliumhelyzeteket.²⁹

A NPM-el összefüggésben felvethető az a kérdés, hogy tekinthető-e elméletnek, vagyis a weberi közigazgatást valóban meghaladó, olyan megalapozott és koherens nézet-rendszernek, amely alapján tényleg új közigazgatási világ bontakozik ki? A – szakirodalom jelentős részével egyetértésben³⁰ – magunk is azt valljuk, hogy nem, nem és nem. Kissé bővebben, erről a következők összegezhetők:

- Mindaz, amit az angolszász országokban az utóbbi húsz-harminc évben, a közigazgatás megváltoztatása érdekében tettek, nélkülöz minden elméleti alapot.³¹ Márpedig ilyen nélkül a közigazgatásban nem lehet elérni döntő változásokat. Sőt: egyes szerzők szerint a NPM nem más, mint „a politikusok szisztematikus képmutatása: vagyis az intézkedéseik oly módon való beállítása, mintha mélyen átgondoltak lennének.”³²
- A NPM elveket alkalmazó országokban a közkiadásokra fordított költségek valamelyest valóban csökkentek, ám ez nem számottevő, és majdnem ugyan ez a helyzet a köztisztviselők létszámával is. A közigazgatási tevékenység volumene nem csökkent, az azonban tény, hogy átalakult. A gazdasági szabályozás terén a kormányok szerepe halványodott, más területeken azonban erősödött. A NPM jelszava a teljesítmény, de egyetlen országban sem találtak olyan mutatókat, illetve mutatószámokat, amelyekkel elfogadható módon mérni lehet a teljesítményt a közigazgatásban.

²⁹ Lőrincz Lajos: *Közigazgatási mítoszok...*, 6. o.

³⁰ Például: Lőrincz Lajos (*Közigazgatási mítoszok...*); Klaus König (*Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. Die Öffentliche Verwaltung 1995/9.*; Colin Talbot (*Moderniser l'État, La route à suivre, Commentaire. Revue Internationale des Sciences Administratives 2006/3.*) stb.

³¹ Lőrincz Lajos: *Közigazgatási mítoszok...*, 7. o.

³² Lásd pl. Colin Talbot: i. m. 23. o.

- A fejlett országok közigazgatásáról tehát az állapítható meg, hogy a korábbi helyzethez képest törvényhozásilag nyitottabb, átláthatóbb, elérhetőbb és tárgyalókészségesebb lett. Mindez azonban nem alapoz meg egy valóban új közigazgatást, hanem legfeljebb a weberi modellnek egyfajta modernizálását, egy neo-weberi modell kialakulását.³³ Ugyanakkor tény, hogy az ezredfordulót követően, és különösen a 2008. évi pénzügyi, gazdasági válság után, illetve annak következményeként, egyre többen fejezik ki kétségeiket a magánszektor módszereinek a közigazgatásban (a közszektorban) való eredményes alkalmazhatóságát illetően. Hozzáteesszük: nem minden alap nélkül, hiszen igen jelentős különbségek vannak a közigazgatás és a magánigazgatás között. Ennek igazolására álljon itt egy táblázat, minden különösebb magyarázatot mellőzve:

2. sz. táblázat

*A közigazgatás és a magánigazgatás összevetése*³⁴

	Közigazgatás	Magánigazgatás
Alanya:	a társadalom legnagyobb igazgatási rendszere	több, kisebb-nagyobb igazgatási rendszer
Tárgya:	az egész társadalom, a magánigazgatás is	a társadalom elkülönült kisebb-nagyobb részei
Tartalma:	az igazgatás	az igazgatás
Célja:	a közérdek érvényre juttatása	magáncélok megvalósítása: profit, a szabadidő eltöltése, stb.
Módja:	közhatalmi és szervező tevékenység	bármilyen, de közhatalmi tevékenység nem
Szabályozottsága:	a jog részletesen szabályozza	a magán autonómia szerepe nagyobb

³³ Lőrincz Lajos: *Közigazgatási mítoszok...*, 9. és 10. o.

³⁴ Forrás: Fazekas János: *Államigazgatás*. In: *Versenyzvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009., 206. o.*

4.2. A Jó Kormányzás (a „Good Governance”) irányzata

A korábbiakban utaltunk arra, hogy a „Jó Kormányzás” irányzata érték- és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást, és mint ilyenek, a Neoinstitucionalizmus (Új intézményesülés) képezi az elméleti hátterét. Ezen irányzat azt vallja tehát, hogy a társadalmi problémákat az állampolgárok, és a társadalmi szervezetek bevonásával kell megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, az ún. részvételre. Ebből kiténik, hogy az irányzat a polgárokat és szervezeteiket, a civil szervezeteket helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába, szemben az előbb tárgyalt NPM-el, amely a piacot, illetve a piaci mechanizmusokat. A „Jó Kormányzás” irányzat javaslatai a következő módon összegezhetők:

- Növelni kell az állam (a közigazgatás) mediátori (közvetítői) szerepét, tehát döntéseit lehetőleg ne uralmi (közhatalmi) szerepkörben hozza meg, hanem sokkal inkább közvetítsen a társadalmi csoportok között. Ily módon olyan kompromisszumok születtek, amely „mindenkinek jó”.
- A közösségi döntéshozatal viták, és kompromisszum keresések során formálódjon, és a döntések tartalma helyett-mellett, a döntések meghozatalának a folyamata váljon fontossá, illetve értékké.
- Az államnak támogatnia, segítenie, és ösztönöznie kell a polgárok és a civil szervezetek kormányzásba történő bevonását.
- A közszféra döntéseinek végső kontrollját az átláthatóság, a társadalmi nyilvánosság jelenti. Az, amelyet a megfelelően tájékoztatott és tájékozott állampolgárok tömegei működtetnek.³⁵

Az ENSZ által erőteljesen támogatott irányzattal összefüggésben két lényeges probléma említhető. Egyik az, hogy a kívánt célok eléréséhez olyan sajátosan fejlett társadalom kell, ahol a lakosság nem a mindennapi megélhetési problémákkal terhelt, hanem kellően öntudatos: kíván, és akar is élni az állam (a közigazgatás) által nyújtott beleszólási lehetőséggel. Másik az, hogy – bár az irányzat demokratikus értékei vitathatatlanok – nagy kérdés a valóban demokratikus döntéshozatal hatékonysága, és minőségének megfelelősége.

³⁵ Gajdiscsek György: Modern közmenedzsment. In: Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009.

4.3. Az Új Weberizmus irányzata

Ezen irányzat a közigazgatás szabályozási, valamint – kisebb mértékben – érték- és részvétel alapú megközelítéseként, a New Public Management torzulásaira adott válaszként fogalmazódott meg az ezredforduló tájékán, vagyis akkor, amikor már egyre erősödtek a NPM-el szembeni fenntartások. Az irányzat mögött az Egyesült Királyságban, az 1980-as évek második felében kialakult „Közszolgáltatási orientáció tana” által kifejtett nézetek sejlenek föl, illetve állnak.

E tényekkel összefüggésben az Új Weberizmus által kifejtett állítás az, hogy a társadalmi, illetve a közszektorbeli problémákat nem lehet eredményesen megoldani a magánszféra eszközeinek és módszereinek, valamint a piaci viszonyoknak a közszektorban történő alkalmazásával, vagyis a minimalizálással és a piacosítással. Sőt, éppen ellenkezőleg! Az államot és annak részeként a közigazgatást meg kell erősíteni! Az erős állam ugyanis ellensúlyozza a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, kiegyenlíti a piaci torzulásokat, továbbá mindezt demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teszi, a többség érdekében, a közjó szolgálatában. Javaslati tehát:

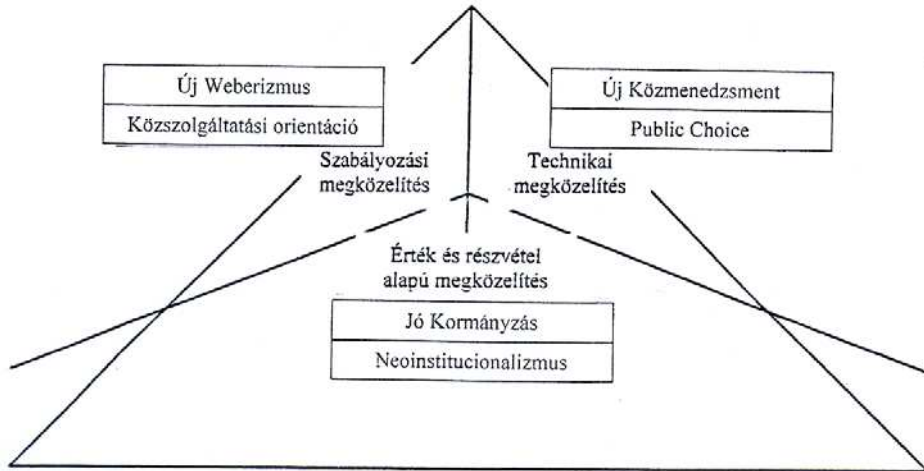
- A NPM hatásának „eredményeként” meggyengített államot és közigazgatást meg kell erősíteni, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.
- Helyre kell állítani a jogszerűség és a magas szakmai színvonal rangját a közigazgatásban, illetve az állami életben.
- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatást kell működtetni. Olyat, amely partnereként és nem alávetettként kezeli a polgárokat, miközben a fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.
- A közösségi feladatok ellátását célzó anyagi erőforrások felhasználásánál kiemelt szempontként kell érvényesíteni a hatékonyság elvét.

*

A jelen tanulmányban tárgyalt elméleti modelleket, főbb elméleteket, valamint főbb irányzatokat összefoglaló ábrát – és minden magyarázatot mellőzve – a következő ábrán érzékeltetjük.³⁶

³⁶ Forrás: Gajdusчек György: *Modern közmenedzsment...*, 162. o. Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért, de a lényeg változtatása nélkül – kissé átdolgoztuk.

Az állam (közigazgatás) és a társadalom kapcsolata



3. sz. ábra

András Torma

**Contributions to the theoretical background
and main tendencies of the public management's reforms**

Summary

Arguing the theoretical background and main tendencies of the public management reforms can be explained by the following stating question: in the life of humanity what is the aim of the state. What are the functions and the tasks of the state?

After clearing up the mentioned question, the relation between the state (as part of the state, the administration) and the society can be also examined. In other words: which are the theoretical models of solutions for the society's problems raised in the last third period of the 20th century.

Following the mentioned questions the main theories of public management reforms should be put into the focus of the examination. At last – after the explanation of theoretical backgrounds – the main tendencies of the reforms can be showed.

As a conclusion, can be stated that this publication is trying to answer these questions, but not satisfy every demand. This is signed in the title of this paper as 'Contributions'.

AZ EMBERI JOGOK ÉS A BÜNTETŐELJÁRÁS KAPCSOLATA (I. RÉSZ)

NAGY ANITA *

I. Az emberi jogok és a büntetőeljárás kapcsolata, különös tekintettel a tisztességes eljáráshoz való jogra

Az európai egyezmények elvárásai, az emberi jogok és a tisztességes eljárás biztosításának követelményei egyrészt meghatározóak a hazai jogra, másrészt a bennük foglalt eljárási garanciák (pl. ésszerű időn belüli eljárás követelménye) mindenképpen hatnak az eljárások gyorsítására.

Így például, az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján, az Európai Emberi Jogi Bíróság jogosan tart igényt arra, hogy alakítólag hasson a tagállamok jogrendszerére, az ésszerű idő tagállamok általi betartatásával, az eljárások gyorsítására.

Bárd Károly szavaival élve: „Az Európai Emberi Jogi Bíróság valóban számottevő mértékben hozzájárult az európai államok jogának és ezen belül igazságszolgáltatásának közelítéséhez.”¹

Így vizsgáljuk meg, az emberi jogokon keresztül, az Emberi Jogok Európai Egyezményének elemzése után – különösen az Egyezmény 6. cikkében foglalt „ésszerű idő” kritériumára figyelemmel –, mennyiben hatnak az Egyezményben foglalt eljárási garanciák az eljárások gyorsítására.

„A nemzetközi egyezményekben és az egyes államok alkotmányában rögzített emberi jogok olyan veleszületett jogai az embernek, amelyek csak végső esetben és akkor is csak igen szigorú garanciális intézkedésekkel körülbástyázva korlátozhatók még az állam által is. Ha az állam, illetve annak szervei nem e normáknak megfelelően járnak el, a jogaiban sértett kártalanításra tarthat igényt, az állam ellen pedig panasz nyújtható be pl. a Strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz.

* DR. NAGY ANITA

egyetemi docens

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

¹ Bárd K.: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007., 15. o.

Azon „végső esetek” egyike, amikor az emberi jogok – igaz cserében megfelelő garanciák nyújtásával – korlátozhatók, éppen a büntetőeljárás. Ezen a téren két érdek ütközik egymással: az állam büntetőjogi igényének érvényesítése irányába ható érdek, az egyénnek az emberi jogok biztosítása iránti érdekével.”²

Ugyanezt a kettőséget hangsúlyozza Angyal Pál is, aki szerint: „A büntetőeljárás során érvényesülni törekvő igazságszolgáltatási érdek állandó ellentétben áll az egyéni jogok érintetlenségének érdekével, mert az eljárás sikeres lefolytatása nem történhet meg anélkül, hogy az egyszerűen csak gyanúsított egyénnek, sőt az eljáráson kívül eső személyeknek legszemélyesebb jogai (személyes szabadság, házjog, levéltitok joga stb.) ne korlátoztassanak.”³

Az emberi jogok érvényesülésének alapja hazánkban az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése, amely alapján „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelezettsége.”⁴ A „sérthetetlenség és elidegeníthetetlenség” fogalma azt fejezi ki, hogy ezeket a jogokat nem az állam adja. Ezt a fogalmat azonban rugalmasan kell kezelni, hiszen eredetének, illetve mibenlétének definitív módon, örök érvénnyel történő meghatározása lehetetlen vállalkozás. Általánosságban azonban elmondható, hogy az emberi jogok olyan erkölcsi és egyben alanyi jogok, amelyek alapját az képezi, hogy a jogosult emberi lény, akit emberhez méltó, önkénymentes bánásmód illet meg.⁵ Azon jogok, amelyek nélkül nem élhetünk emberi lényként. Ezek teszik lehetővé számunkra képességeink, emberi tulajdonságaink, intelligenciánk teljes mértékben történő kifejlesztését és használatát, a bennünk rejlő méltóság, illetve munkánk tiszteletét és védelmét.

Az emberi jogok katalógusába tartozó jogok két fő elven alapszanak. Az egyik a diszkrimináció tilalma, amely szerint az államok kötelesek e jogokat minden különbségtétel nélkül biztosítani. A másik elv a tolerancia, vagyis mások jogainak tiszteletben tartása.⁶

Az emberi jogok a felvilágosodás idején, a XVIII. században alakultak ki és az első polgári alkotmányokban fogalmazódtak meg. Központi kérdés volt az állam és az egyén egymáshoz való viszonyának rendezése. Ennek alapja az a természetjogi megfontolás volt, hogy az embernek olyan veleszületett jogai vannak, amelyek szorosan emberi mivoltához tapadnak, és amelyektől az állam sem foszthatja meg.

² Róth E.: Az előzetes előtti fogvatartás dilemmái. Osiris Kiadó, 2000., 6. o.

³ Angyal P.: Az egyéni jogok biztosításának elve. A magyar büntető eljárás tankönyve, I. kötet. Budapest, 1914., 271-274. o.

⁴ Halmai G.–Tóth G. A. (szerk): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 25. o.

⁵ Halmai–Tóth (szerk): i. m. 28. o.

⁶ Bokorné Szegő H.: Nemzetközi jog. Aula Kiadó, 1997., 206. o.

Az emberi jogok nemzetközi szintű védelme a XIX. század második felében kezdődött, minőségi változás azonban a második világháborút követően következett be, ekkortól kezdve ismerték el ezen jogok egyetemes jellegét, illetve végérvényesen meghaladottá vált az az elképzelés, hogy az emberi jogok védelme kizárólag az állam belső jogalkotásának hatáskörébe tartozik.

Tekintsük át, melyek ezek a fontosabb nemzetközi egyezmények. Az emberi jogok elismertetésének és védelmi intézményrendszerének első, erkölcsileg kiemelkedő állomása az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*, (Deklaráció) amit 1948. december 10-én San Franciscóban fogadott el az ENSZ Közgyűlése. „Tekintettel arra, hogy az emberiség családja minden egyes tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját a világon.”⁷

A dokumentum jelentősége bár felmérhetetlen volt, mégsem volt végrehajtható. A benne megállapított gondolatok főleg irányelvek voltak, s a jogállamok arra vállaltak kötelezettséget, hogy ezeket az irányelveket figyelembe veszik a belső joguk kimunkálásánál.

Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén (XXI. Ülésszakán 1966. december 16. napján) elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Egyezségokmány) és az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában (1950. november 4. napján kelt) Egyezménye (ET Konvenció). Ezen dokumentumok közül az Egyetemes Nyilatkozat az első átfogó emberi jogi okmány, amelyet nemzetközi szervezet alkotott meg és proklamált.⁸ Ez emelte nemzetközi jogi alapszabványra az emberi jogok tiszteletben tartását.

A következőkben vegyük sorra, milyen, a büntetőeljárás szempontjából releváns jogok védelmét biztosítják az egyes nemzetközi szerződések.⁹

⁷ Kovács I.–Szabó I. (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

⁸ Buergethal, T.: *Nemzetközi Emberi Jogok*. Helikon Kiadó, 2001., 35. o.

⁹ A rövidítések az alábbiak: PPJE – Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; EEJE – Európai Emberi Jogi Egyezmény; EJENy – Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; Alk. – Alkotmány; Be. – Büntetőeljárás Tv.

Jogok	PPJE	EEJE	EJENy	Alk.	Be.
alapvető jogokat sértő eljárás miatt hazai bírósághoz jogorvoslatért fordulás joga	✓	✓	✓	✓	
hatékony jogorvoslathoz való jog az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni	✓	✓		✓	✓
törvény előtti egyenlőség	✓	✓	✓	✓	
független, pártatlan bíróság	✓	✓	✓	✓	✓
igazságos (méltányos, tisztességes) és nyilvános tárgyaláshoz való jog	✓	✓	✓	✓	✓
ártatlanság vélelme	✓	✓	✓	✓	✓
„a legrövidebb határidőn belül egy általa értett nyelven részletesen tájékoztatás az ellene emelt vád természetéről és okáról”	✓	✓			✓
védelemhez való jog	✓	✓		✓	✓
védekezésre felkészüléshez való jog	✓	✓			✓
„indokolatlan késedelem nélkül tárgyalják ügyét”	✓	✓			
„kérdéseket intézhessen vagy intéztethessen az ellene valló tanúkhöz, és a mellette valló tanúk ugyanolyan feltételek mellett jelenhessenek meg és legyenek meghallgathatók, mit az ellene valló tanúk”	✓	✓			✓
„díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti, vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”	✓	✓			✓
hallgatás joga – önmagát nem köteles bűncselekmény elkövetésével vádolni	✓				✓
<i>nulla poena sine lege</i>	✓	✓	✓		
<i>nullum crimen sine lege</i>	✓	✓	✓	✓	
bírósághoz való fordulás joga	✓	✓		✓	
ügyében bíróság döntson	✓	✓			✓

Az alapjogok és a büntetőhatalom egymáshoz való viszonyának kérdése nem könnyű feladat. Egyrészt az emberi jogok tiszteletben tartása, érvényesítése az állam alapvető kötelessége, másrészt azonban köteles állampolgárai biztonságát garantálni, ennek érdekében a társadalomra veszélyes cselekményeket üldözni, a bűncselekmények elkövetése által megbomlott egyensúlyt helyreállítani. Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e korlátozni az állam büntetőhatalmát? A válasz egyértelműen igen, hiszen az ember alapvető jogai feltétlen érvényesülést kívánnak (amint alkotmányunk 8. §-a is deklarálja). A korlátozás határvonalát azonban nem könnyű meghúzni, hiszen szükséges az államnak annyi mozgásteret biztosítani, hogy hatékonyan legyen képes bűnüldözési feladatának eleget tenni, mint ahogy Király Tibor írta: „A büntető eljárási jognak mindig, mindenütt – hacsak nem akar a féktelen elnyomás eszközévé vagy a bűnöző tehetetlen bűnpártolójává lenni – kényes egyensúly megteremtésére kell törekednie. Biztosítania kell egyfelől a társadalmat arról, hogy felelősségre vonják azokat, akik a büntető törvénybe ütköző módon szegték meg a társadalom normáit. Másfelől biztosítania kell a polgárokat, hogy a bűnözők elleni fellépés során a hatalom nem fogja a jogaikat alaptalanul és mértéktelenül korlátozni és nem fogja őket lépten-nyomon zaklatni.”¹⁰

Az emberi jogok történetének egyik alapvető tanulsága, hogy az emberi jogok problémáját sohasem szabad leszűkíteni a jogi szabályozásra – legyen az nemzetközi szerződés, alkotmány, törvények, vagy más jogszabályok csoportja – valamint az emberi jogok nemzetközi és hazai garantálására, garancia-rendszerére sem, mivel az „emberi jogok valóságos sorsát az adott jogrendszer sajátosságain kívül alapvetően befolyásolja az a politikai rendszer, amelynek keretei között érvényesül.”¹¹

1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)

Az emberi jogok európai integrációjának meghatározó eleme volt a közös kultúra, az államok történelmi kapcsolatrendszere, illetve a jogrendszerek kapcsolata.¹² A „közös örökségen” alapult az európai emberi jogi szerveződés gondolata, amelyet Churchill 1946. szeptember 19-i és 1947. május 14-i

¹⁰ Király T.: A büntetőeljárás jog útjai. Magyar Jog 1985/3-4. 252. o.

¹¹ Földesi T.: Az emberi jogok ellentmondásos helyzete Magyarországon. Acta Humana 1994. No. 15-16. 71. o.

¹² Az Emberi Jogok Európai Egyezményének preambuluma is kijelenti, hogy abban az elhatározásban, hogy – mint az európai országok hasonló felfogású kormányai, melyek a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös örökségével rendelkeznek – megteszik az első lépéseket egyes, az Egyetemes Nyilatkozatban foglalt jogok közös biztosítására.”

beszédei indítottak el, és amely a hágai Európai Kongresszussal folytatódott 1948. május 7-10-e között. Az ennek keretében megalakult bizottságok már egy szervezet vízióját vetették fel, amely létrehoz egy önálló emberi jogi egyezményt, és ennek biztosítására egy bíróságot is.

Ezen bíróság a panaszoknak a Bizottság általi megszürését követően „megsemmisítené azokat a kormányzati döntéseket, jogszabályokat, közigazgatási intézkedéseket vagy igazságszolgáltatási határozatokat, amelyek nyilvánvalóan ellentétesek a biztosított jogok elvével.”¹³

Az Egyezményt 1950. november 4-én írták alá, majd három évre rá lépett hatályba 1953. szeptember 3-án. Magyarország az Egyezményt az 1993. évi XXXI. törvénnyel ratifikálta, amely ezáltal a belső jog részévé vált. Az egyezmény jelentőségét Ádám Antal az alábbiakban méltatta: „A II. világháború és az önkényuralmi rendszerek tengernyi szenvedést okozó kegyetlenkedéseinek hatására vált korunk egyik globális jellemzőjévé az emberi jogok vagy alapjogok fajtáinak, tartalmának, biztosítékainak és korlátainak nemzetközi és belső jogi kimunkálására, meghatározására és érvényesítésére vonatkozó sokrétű erőfeszítés. Ennek eredményeként az elmúlt évtizedekben nagyszámú, közel 150 nemzetközi nyilatkozat, egyezmény, egyezségokmány, szerződés született és jelentősen szaporodtak az emberi jogokra vonatkozó alkotmányi és egyéb belső jogi rendelkezések is. A nemzetközi dokumentumok közül kiemelkedik „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt és 1953. szeptember 3-án hatályba lépett Egyezmény.”¹⁴

Az EJEE-t azért volt fontos méltatnunk, mert az ebben foglaltak alapján lehet Európai Emberi Jogi Bírósághoz fordulni, amire akkor kerülhet sor, ha a kérelmező kimerítette az összes hazai jogorvoslatot. A hazai jogorvoslatok kimerítését érintő kérdésben – amely államonként változik –, nehéz általános és határozott következtetéseket levonni, különösen, ha viszonylag új tagállamokról van szó, amelyek jogrendszere csak nemrégiben vált az egyezményi szervek joghatóságának tárgyává. Azonban mind a Bizottság, mind a Bíróság hazai jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó általános esetjoga számos olyan vonást mutat, amely alkalmazható az új tagállamokból származó ügyekre. Ebben a tekintetben az Egyezmény 26. cikke nem többet és nem kevesebbet kíván meg, mint hogy – az Egyezmény állítólagos megsértése tekintetében – szabályszerűen használják fel a hazai jogban rendelkezésre álló és leghatékonyabb fellebbezési

¹³ Idézi Horváth K.: Az emberi jogok európai egyezményének gyakorlata az időtényező, valamint az ezredforduló egyes földrajzi, történelmi és politikai kihívásai tükrében c. Ph.D értekezésében. Miskolc, 2002., 5. o.

¹⁴ Ádám A.: Az emberi jogok nemzetközi és belső jogi védelmének viszonyáról. Magyar Közigazgatás, 1993/8., 449. o.

mechanizmust, amelynek során tiszteletben tartják a hazai jog formai követelményeit és határidőit, s az egyezményen alapuló panaszt legalább tartalmilag felvetik, valamint hogy felhasználjanak minden eljárási eszközt, amely megelőzheti az Egyezmény megsértését.¹⁵

Az 1950-ben rögzített európai emberi jogvédelmi mechanizmus időközben a megváltozott társadalmi körülmények, illetve a tagállamok számának folyamatos bővülése nyomán számos elem tekintetében módosult, így például a 8. Kiegészítő Jegyzőkönyv bevezette a Bizottság tanácsokban történő ülésezésének lehetőségét.

Az eddig legszélesebb körű reform a 11. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel került beiktatásra, amely egységes intézményrendszert alkotott meg a Bizottság megszüntetésével, és a Bíróságot állandó szervvé tette.¹⁶ A Bíróság háromtagú tanácsokban, héttagú kamarákban illetve tizenhét tagú Nagykamarában jár el. A teljes ülésnek a továbbiakban csak szervezeti feladatai lettek. A tanácsok átvették a korábbi Bizottság funkcióját, és kiszűrik az elfogadhatatlan panaszokat. Az érdemi elbírálás a kamarákban történik, ha azonban az eset komoly értelmezési problémát vet fel az Egyezménnyel, vagy annak jegyzőkönyveivel kapcsolatban, illetve ha a kamara várható ítélete a korábbi precedensektől eltérne, a kamara az ítélethozatalig a Nagykamara elé terjesztheti az ügyet, feltéve, hogy egyik fél sem támaszt ez ellen kifogást. Emellett a kamarák döntéseivel szemben bármelyik fél három hónapon belül a Nagykamarához fordulhat.

A 11. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel módosított Egyezmény már nem tartalmazza az egyéni panaszjog tagállami elismerését, mint előzetes feltételt. A Jegyzőkönyv hatályba lépésével az egyéni panaszjog kötelezővé vált az államokra nézve, tehát az újonnan csatlakozó tagállamok az Egyezmény ratifikációjával egyidejűleg elismerik a Bíróság joghatóságát egyéni panaszok elbírálására, illetve a korábbi tagállami nyilatkozatok átszállnak az új Bíróságra.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye jelentősége nem vitatható, s egyben alapjául is szolgál az európai harmonizáció folyamatának.

Az Egyezményben szereplő jogok katalógusa

- az élethez való jog (2. cikk)
- kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma (3. cikk)
- rabszolgaság és kényszermunka tilalma (4. cikk)

¹⁵ Mol, F. N.: A hazai jogorvoslatok kimerítésének követelménye az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján. *Acta Humana* 1994., No. 15-16. 89. o.

¹⁶ A Miniszteri Bizottságot megfosztotta minden kvázi bírósági tevékenységtől és kizárólag az ítéletek végrehajtásának ellenőrzését bízta rá, ezzel, mint politikai szervet, kiemelte az ügyek elbírálásának menetéből.

- szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog (5. cikk)
- tisztességes tárgyaláshoz való jog (6. cikk)
- nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (7. cikk)
- a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, házasságkötéshez való jog (8. és 12. cikk)
- gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság (9. cikk)
- véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk)
- gyülekezés és egyesülés szabadsága (11. cikk)
- hatékony jogorvoslathoz való jog (13. cikk)
- az egyezményben foglalt jogok megkülönböztetés nélküli biztosítása (14. cikk)

A fenti EJEE jogok katalógusából témánkhoz a 6. cikk, azaz a tisztességes tárgyaláshoz való jog kapcsolódik, így ezt cikkelyt vegyük górcső alá.

2. Az Emberi Jogok Európai Egyezmény 6. cikke (tisztességes eljáráshoz való jog)

A tisztességes eljáráshoz való jog kiemelt helyet foglal el az emberi jogok katalógusában, a bírósági eljárás garanciáinak legfontosabb gyűjtőkategóriája. Ez meglehetősen általános kifejezés, tartalmának meghatározásában mind a Bizottság, mind a Bíróság jelentős szerepet játszik. Ennek megfelelően a Bíróság esetről esetre alakítja az elv tartalmát.¹⁷

Míg az emberi jogok többsége valamilyen más alapjog érdekében korlátozható, addig e jog tekintetében büntetőjogi garanciák esetében nincs mód.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteiben gyakran visszatér az a tétel, hogy a tisztességes igazságszolgáltatáshoz való jog kiemelkedő jelentőségű a demokratikus társadalomban.¹⁸

Az Egyezmény hiteles szövegében szereplő angol „*fair hearing*”, illetve a francia „*soit entendue équitablement*” magyar megfelelőjeként előfordulhat a méltányos, tisztességes, illetve igazságos jelzők használata is.

A Bíróság ítélezési gyakorlatában történő állásfoglalása alapján elmondható, hogy az olyan eljárás tekinthető tisztességesnek, amelyet a vádlott

¹⁷ Blutman L.: Az igazságos tárgyalás az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Magyar Jog 1992/8., 455. o.

¹⁸ Bárd K.: Demokrácia – Tisztességes eljárás – megismerés a büntetőperben. Bűnügyi Tudományi Közlemények, Emlékkönyv Kratochwill Ferenc (1933-1993) tiszteletére. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003., 64. o.

képes követni, és amelyben nincs gátolva abban, hogy saját védelme érdekében maga is bizonyítékokat terjesszen elő, és vallomást tegyen.¹⁹

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében megfogalmazott tisztességes tárgyaláshoz való jog jelentőségét hangsúlyozza az megállapítás is, mely szerint ha az Európai Unióban egy közös büntető anyagi és eljárásjog létezne – amelynek kialakítására Mirelle Delmas-Marty vezette bizottság Corpus Juris munkában tett kísérletet –, akkor az az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jogra tekintettel történe.²⁰

A tisztességes eljáráshoz való jogot az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése foglalja magába mind polgári, mind pedig a büntetőeljárásra vonatkozóan. (Ezen jog többféle részjogosultságot foglal magába, illetve többféle joggal áll kapcsolatban. Ilyenek különösen: független és pártatlan bírósághoz való jog, a méltányos eljárás, a nyilvánosság és ésszerű idő, ártatlanság véleme, nullum crimen / nulla poena sine lege elve, visszamenőleges igazságszolgáltatás tilalma, a törvény előtti egyenlőség, diszkrimináció tilalma, védelemhez való jog, jogorvoslathoz való jog.)

A tisztességes bírói eljárás követelményrendszere kapcsán a 6/1998. (III.11) AB határozatában a magyar Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a fair eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért az eljárás lehet fair egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára „méltánytalan”, „igazságtalan”, vagy „nem tisztességes”.²¹

Az Egyezmény cikkei közül e cikkelynek alakult ki a legnagyobb esetjoga. A Bíróság elé került ügyek mintegy harmada e cikkellyel kapcsolatos.²² Ennek okai egyrészt abban keresendők, hogy a cikk által deklarált elvek az egész polgári – és büntetőeljárást – felölelik, annak minden szakában érvényesülniük kell. Másrészt szerepet játszik az elhúzódó pertartammal kapcsolatos kérelmek hatalmas mennyisége.

A 6. cikkely 1. szakasza szerint: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen,

¹⁹ Bárd K.: Kit illet a tisztességes eljárás. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet KJK-KERSZÖV Jogi- és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2004., 49. o.

²⁰ Farkas Á.: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, 2001., 52. o.: A kontradiktórikus eljárás újdonsága abban rejlik, hogy ezt kívánják a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények miatt folyó bírósági eljárás kizárólagos elvévé emelni. Ezt abban az értelemben tenné, ahogy az Európai Emberi Jogi Bíróság a tisztességes tárgyaláshoz való jogot értelmezi.

²¹ 6/1998. (III.11) AB határozat, ABH 1998., 91.

²² Grád A.: A strassbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve. Strassbourg Bt., 2005., 214. o.

nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.”

A 6. cikk 1. pontja a tisztességes eljárás „keretszabályaként” ismeretes, ez a megfogalmazás abból ered, hogy a méltányosság elvének érvényesüléséhez a garanciális rendszer egészének, minden elemének működnie kell. Ez a „méltányosság” az alábbi követelményeket foglalja magában:

- 2.1. A bírósági eljáráshoz való jog;
 - 2.1.1. A bírósági döntéshez való jog;
 - 2.1.2. A bíróság törvény által létrehozott;
 - 2.1.3. A bíróság függetlensége és a bíróság pártatlansága;
 - 2.1.4. A tárgyalás nyilvánossága;
- 2.2. Az ügy ésszerű határidőn belüli tárgyalása és a határozat hozatala polgári jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos jogvitában, illetve az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

A tisztességes eljáráshoz való jog korlátozását illetően a már korábban említett 6/1998. (III. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejezetten kiemelte, hogy „a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye”.

Ennek megfelelően nincs olyan érdek vagy jog, melynek védelme vagy előnyben részesítése végett bármilyen körülménynek között korlátozni lehetne a tisztességes eljárást alkotó részelvek érvényesülését. Ez egy fontos tétel, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság speciális szükségesség-arányosság tesztjének alkalmazásával számos alkotmányos jog korlátozásának jogszerűségét megállapította már.

A magyar jogirodalomban uralkodó vélemény megegyezik az Alkotmánybíróság álláspontjával. A tisztességes eljárás normái rendszerint elősegítik a releváns körülmények feltárását és növelik a tényállítások megbízhatóságát, alapvető funkciójuk mégis az, hogy csökkentsék az ártatlanok elítélésének lehetőségét. Ezért elfogadhatatlan a korlátozások.

Ezzel szemben a *Monnell and Morris*-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a „tisztességes eljárás követelményeit az eljárás jellege szerint lehet változtatni.”²³

A 6. cikk 2. és 3. mondatában található felsorolás csupán a minimális követelményeket tartalmazza, melyek a büntetőeljárás során kötelezően érvényesítendő, s mint ilyenek semmiképpen sem tekinthetők teljesnek.²⁴

2.1. A bírósági eljáráshoz való jog

Az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése tartalmazza azt a követelményt, hogy „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét (...) bíróság (...) tárgyalja.” Ez a szabály adja valójában a 6. cikk 1. bekezdésében szereplő további elvárások alapfeltételét, hiszen elemi követelmény a bíróság megléte, és megfelelő volta a további garanciák érvényesüléséhez.²⁵ Emellett lényeges, hogy a bírósághoz való jutást feltétlenül biztosítani kell minden tagállam jogrendszerében, azaz ténylegesen kell érvényesülnie. A bírósághoz való jutás akkor hatékony, ha semmilyen olyan korlátozást nem gördít a jog, amellyel megakadályozza a konkrét érvényesítését. Az Egyezmény a tagállamokat kötelezi ennek biztosítására, azonban nem kínál fel egységes megoldást, vagy modellt ennek érdekében. Mindennek következményeként a Bíróságnak esetről esetre, in concreto kell vizsgálnia, megvalósult-e a bíróság eljárásához való jog.

A bírósághoz fordulás joga nem csupán azt jelenti, hogy az egyén bírósághoz fordulhat, hanem magában foglalja a bírósággal szembeni feltételeket is: függetlenséget, a pártatlanságot, azt, hogy a bíróságnak törvényesen kell létrejönnie, illetve döntési hatáskörrel kell rendelkeznie.

A bírósághoz fordulás joga kapcsán két hasonló ítélet született Szlovákiával szemben. A *Kadubec c. Szlovákia*²⁶ és a *Lauko c. Szlovákia*²⁷

²³ Bárd: *Kit illet meg...*, 50. o.

²⁴ Dobrocsi: i. m. 125. o.

²⁵ McBride, J.: *The Continuing Refinement of Criminal Due Process*. In: *European Law Review, Human Rights Survey 1997, HRC/2*.

²⁶ *Kadubec c. Szlovákia*, ítélet 1998. szeptember 2.: 1993. augusztus 25-én egy fürdőben a panaszos hangoskodása miatt kialakult incidens következtében a rendőrség a panaszost rendre utasította, és mivel ellenszegült, bilincsbe verve elszállította. Ezt követően pénzbírságra és a költségek megtérítésére kötelezték. A panaszos fellebbezéssel fordult a megyei rendőrkapitánysághoz, és kérte saját kihallgatását és egy tanú meghallgatását az ügyben. 1994. január 21-én a fellebbezést a korábbi határozat jóváhagyásával egyidejűleg elutasították. A panaszos az Alkotmánybírósághoz fordult, amely értesítette, hogy a törvény által előírtaknak megfelelően huszonegy napon belül nevezze meg

ügyében a panaszosok arra hivatkoztak, hogy a bírósághoz forduláshoz fűződő joguk sérült azáltal, hogy a pénzbírságot kiszabó határozat ellen nem tudtak jogorvoslással élni.

A szlovák kormány arra hivatkozott, hogy az érintett határozatokra nem érvényesül az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése, mivel azok nem minősülnek „büntetőjogi vádaknak”. A Bíróság a jogellenes cselekményeknek az Egyezmény értelmében történő büntetőjogi megítélésnek vizsgálata kapcsán három elemet értékelt. Fontosnak tartotta annak elemzését, hogy az adott tagállam jogrendszerében jogtechnikailag büntetőjoginak minősülnek-e a jogellenes cselekmények.

A szlovák jog az adott jogellenes cselekményeket nem tekinti büntetőjogi kategóriáknak. Ezt követően vagylagos és nem kumulatív feltételként szükségessé vált a konkrét jogellenes cselekmények természetének, illetve a kiszabható büntetés jellegének és mértékének vizsgálata. Ahhoz, hogy egy ügy a 6. cikk 1. bekezdése szerinti „büntetőjogi vádaknak minősüljön, elég, ha a konkrét jogellenes cselekmények természetük szerinti „büntetőjogiak” az Egyezmény tükrében, vagy az egyént – akár természetét, akár mértékét tekintve – büntetőjogi szankcióval sújtják. A panaszosok által elkövetett jogellenes cselekmények természetét tekintve a Bíróság figyelembe vette, hogy általános jellegű szabályok alapján szabálysértésért ítélték el őket, illetve a kiszabott büntetés célja a további jogellenes cselekmények elkövetésétől való elrettentés

védőjét. A panaszos az említett határidőn belül nem tudott ügyvédet fogadni, így az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmet. In:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Kadubec&sessionid=9837058&skin=hudoc-en>. Case of Kadubec v. Slovakia, Judgement of 2 Sept. 1998.

²⁷ *Lauko c. Szlovákia*, ítélet, 1998. szeptember 2.: A panaszos 1992-ben kérvényezte az általa lakott lakás megvásárlását. Ezt követően a szomszédai és mások inzultálták, vallomása szerint azért, hogy eltántorítsák a vásárlástól. A panaszos több ízben is a rendőrséghez fordult, azonban a rendőrség lehetetlennek ítélte meg a tények feltárását, és lezárta az ügyet. 1994 áprilisában a rendőrség értesítette a helyi szabálysértési hatóságot a panaszos által benyújtott panaszokról. Egy hónapra rá a hatóság bűnösnek találta a panaszost a B. család elleni alaptalan vádaskodásban, amely miatt pénzbírságra és az eljárás költségeinek megtérítésére kötelezték. A panaszos fellebbezéssel fordult a fellebbviteli szervhez, amely azonban elutasította azt és helyben hagyta a korábbi határozatot. A panaszos az Alkotmánybírósághoz fordult, amely megalapozatlanságra hivatkozva elutasította a keresetet, majd az ez ellen benyújtott fellebbezési kérelmet is. In:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=lauko&sessionid=9837058&skin=hudoc-en>. Case of Lauko v. Slovakia, Judgement 2 Sept. 1998.

volt. A pénzbírság tehát a büntetőjogi szankciókra jellemző megtorló jelleget viselte, tehát a Bíróság ezekre az elemekre hivatkozva alkalmazhatónak ítélte a 6. cikk 1. bekezdést az ügyekre.

A Bíróság tehát folytathatta annak vizsgálatát, sérült-e a bíróhoz fordulás joga a panaszosok tekintetében. Ehhez vizsgálni kellett, hogy a panaszosok élhettek-e ezzel a jogukkal, illetve az adott intézmény megfelelt-e a függetlenség feltételeinek. A Bíróság megállapította, hogy az érintett hatóságok a kormánynak alárendelt szervek, amelyek vezetőit a kormány, illetve a hivatalvezetők nevezik ki. A kinevezés rendszere, illetve a külső nyomás-gyakorlást kizáró garanciák hiánya miatt a Bíróság arra következtetett, hogy az érintett szervek nem minősülnek a 6. cikk 1. bekezdésének értelmében „függetlennek” a végrehajtó hatalomtól. Mivel a szervek határozatai ellen a panaszosok nem fordulhattak független és pártatlan bírósághoz, a 6. cikk 1. bekezdése sérelmet szenvedett.²⁸

A bírósági eljáráshoz való jog a Polgári És Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, és a magyar Alkotmányban is megjelenik. Az Egyezségokmány 14. cikk 1. pontjának első két mondata így szól: „A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Míg az Alkotmányunk a következők szerint deklarálja ezen jogot: „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”²⁹

A bírósági eljáráshoz való jogból következik, hogy az egyén a bíróság döntését követelheti meg másokkal szembeni jogvitája esetén. A bíróság döntéséhez való jogosultság az érintett személyt arra is feljogosítja, hogy e jogról lemondjon, a lemondásnak viszont semmiféle kényszerelemet nem szabad tartalmaznia.³⁰

²⁸ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye ratifikálásakor hazánk fenntartással élt a szabálysértési ügyekben a bírói út biztosítását illetően. A törvényhozó késlekedett a megfelelő jogszabályi háttér megteremtésével, így az Alkotmánybíróság 63/1997. számú határozatában felhívta az Országgyűlést, hogy a szükséges törvényalkotást legkésőbb 1998. december 31-ig végezze el. (63/1997. XII.11. AB határozat) Az Országgyűlés e határozat nyomán fogadta el a bírói utat ma már biztosító törvényt a szabálysértésekről: 1999. évi LXIX. törvény 36. §.

²⁹ Alkotmány 57. § (1) bek.

³⁰ Róth E.: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: Halmai G.–Tóth G. A. (szerk): Emberi Jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 705. o.

Így például a strassbourgi gyakorlat szerint, ha a bírói út igénybevétele a jogosult számára komoly joghátránnyal járt volna, a lemondás nem egyeztethető össze az egyezmény követelményeivel.³¹

A bírói út igénybevétele tehát az igény jogosultja számára jogi lehetőség, s egyedül ő jogosult eldönteni, élni kíván-e ezzel az alaptörvényben biztosított jogával és ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság is 1/1994 (I. 7.) AB határozatában: „A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése mindenkinek ahhoz biztosít jogosultságot, hogy saját jogát a független és pártatlan bíróság előtt maga érvényesítse. Alkotmányosan indokolt kivételektől eltekintve, senkinek sincs tehát joga ahhoz, hogy más jogát – a jogosult akarától függetlenül – bíróság elé vigye.”

Ezen jog azonban nem jelent alanyi jogot az igazságos döntéshez, ezért az Alkotmánybíróság számos döntésében³² kifejtette, hogy az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére.

A *bíróági eljáráshoz* való jog magába foglalja:

- a bíróági döntéshez való jogot,
- a törvény által felállított bírósághoz való jogot,
- a független és pártatlan bírósághoz való jogot,
- a nyilvános tárgyaláshoz való jogot is.

A következőkben ezeket vegyük egyenként szemügyre.

2.1.1. A bíróági döntéshez való jog

A bírósághoz fordulás joga mint az eddig részletezettek szerint, magába foglalja a polgári jogviták, illetve a büntetőjogi vádak *érdemi* elbírálásának garanciáját. A legalitás elve alapján – amely a büntetőeljárásban alapelvi szintén megjelenik – az eljáró hatóságok a bűncselekmények elkövetésének a megalapozott gyanúja esetén kötelesek az eljárást megindítani és lefolytatni, amelynek eredménye, hogy a bíróság dönt a vádról.

Az érdemi bírói döntéshez való jog problémaként a büntetőeljárásban a terhelt oldalán akkor merül fel, ha a nyomozást az ügyész megrovás alkalmazásával megszünteti. Ebben az esetben a terhelt kikényszerítheti a bírói döntést azzal, hogy panasszal él a határozattal szemben, ilyenkor ugyanis az

³¹ Deweer v. Belgium, 6903/75, Judgement of 27 February 1980.

³² Pl. 9/1992 (I.30) AB határozat, ABH 1992, 59.; 11/1992 (III.5) AB határozat, ABH 1992., 77.; 49/1998 (XI.27.) AB határozat ABH 1998., 372.

ügyész köteles vádat emelni, ha más okból nem kell megszüntetni a nyomozást.³³

1991 óta hazánkban általános a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége, így a magyar jog szerint nem kifejezetten polgári jogi kérdést elbíráló határozatok esetében is biztosított a bírói út igénybevétele.

Összességében elmondhatjuk, hogy büntetőjogi vádnak mi minősül, széles körűen értelmezendő, mivel a nemzeti jog által büntetőjoginak minősített cselekményeken túl az EEJB mindent e körbe von, ahol a cselekmény jellege és a kiszabható büntetés természete, súlya alapján az érintettnek lényegében büntetőjogi váddal kell szembenéznie az eljárás folyamán.

A 6. cikk alkalmazhatósága szempontjából büntetőjogi vádnak minősül az egyes szabálysértések miatti, illetve bizonyos fegyelmi eljárásokbeli gyanúsítás is.

Ugyanakkor a büntetőjogi váddal szoros kapcsolatban álló, de mégsem a vád érdeméről döntő határozathoz vezető eljárásokat nem minősíti a 6. cikk alá tartozónak a Strassbourgi Bíróság. Így nem követelmény a „fair eljárás” minden részletszabályának maradéktalan betartása, például előzetes letartóztatás elrendelésénél, kiadatásnál vagy idegenrendészeti döntéseknél, ha az nem párosult „valódi” büntetőjogi váddal.³⁴

2.1.2. Törvény által felállított bírósághoz való jog

A strassbourgi esetjog alapján megállapítható, hogy bíróságnak az a szerv minősül, amely jogosult arra, hogy az előtte folyó ügyben a felekre nézve kötelező, végleges és végrehajtható határozatot hozzon. Nem feltétlenül szükséges a „bíróságnak” az adott állam rendes bírósági szervezetrendszerébe tagozódnia, egy speciálisan erre a célra létrehozott bírói testület is hozhat végleges döntést polgári joginak minősíthető ügyben. Az Alkotmánybíróság 604/B/1990. sz. AB határozat értelmében megfelelni a bíróság kritériumának a választott bíróság is.

Az a követelmény, hogy a bíróságot törvény hozza létre, hazánkban is teljesül, hiszen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról az 1997. évi LXVI. törvény rendelkezik, összhangban az Alkotmány X. fejezetében foglaltakkal, míg a bíróságok hatásköréről³⁵ és illetékességéről az egyes eljárási törvények rendelkeznek.

³³ Róth: A tisztességes..., 706. o.

³⁴ Róth: uo. 707. o.

³⁵ Halmai–Tóth (szerk): i. m. 709. o.

2.1.3. *Független és pártatlan bírósághoz való jog*

A magyar Alkotmány 57. § (1) bekezdése tartalmazza a „független és pártatlan bírósághoz” való jogot, míg az 50. § (3) bekezdése szerint: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

A bíróság függetlensége azért elengedhetetlen követelmény, hogy ítélezése valóban pártatlannak legyen tekinthető, a befolyásolás látszata is elkerülhető legyen. A bíróság független a felektől, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól, igazságszolgáltatási tevékenysége során a bíró csak a törvényeknek és saját lelkiismeretének alárendelve jár el és hoz határozatot.

A pártatlan bírósághoz való jog lényegét az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlat alapján – a 14/2002.³⁶ számú határozatában összegezte az alábbiak szerint: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.”

A bíróság a pártatlanság megítélése során kettős megközelítést alkalmaz, amennyiben (a) egy szubjektív, az eljáró bíró személyes meggyőződését, hozzáállását firtató, és (b) egy objektív szempont, nevezetesen az elfogultság látszatának kiküszöbölésére is alkalmas, tényleges garanciákat számon kérő vizsgálat alapján mér.³⁷

Már-már szállóigeként idézik a bíróság azon megállapítását, mely szerint „nem elég igazságot szolgáltatni, annak látszatát is meg kell őrizni”, azaz a jogszabályalkotásnál és az igazságszolgáltatás működése során is el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelthet az eljáró bíró pártatlansága tekintetében.³⁸ (Erre az elvre vezethető vissza a büntetőeljárás törvényben a bíró kizárására vonatkozó szabályok rendszere is.)

Mi történik akkor, ha egyazon bíróság ugyanazzal az ügyel más aspektusból ugyan, de többször is foglakozik? Itt tehát ugyanazon bírósági szintről van szó, ahol az érintettnek több, egymással összefüggő ügyét tárgyalja a bíróság. Önmagában az a tény, hogy egy bíróság korábban más szempontok

³⁶ 14/2002 (III.20.) AB határozat, ABK 2002. 106, 110.

³⁷ Grád A.: Kézikönyv a strassbourgi emberi jogi ítélekezéstről. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005., 148. o.

³⁸ Delcourt v. Belgium, 2689/65, Judgement of 17 January 1970. Az ügy alapja az volt, hogy a kasszációs eljárásban a bíróság zárt tárgyalásán részt vehetett az ügyész. In: Halmai G.–Tóth G. A. (szerk): i. m. 710. o.

alapján már foglalkozott valakinek az ügyével, ez az utóbb vizsgált ügyben nem kérdőjelezi meg a pártatlanságát.³⁹ Ugyanígy az sem kérdőjelezi meg önmagában a pártatlanságot, ha egyazon bíróságon ugyanazok a bírák tárgyalják az érintett két különböző ügyét.⁴⁰ Ugyanakkor a pártatlanságot érintőleg gyakran okoz problémát az igazságügyi dolgozóknak a végrehajtó hatalmat szolgáló szakmai előélete. Egy ügyben a Bíróság arra tekintettel állapította meg a 6. cikk 1. bekezdésének sérelmét, hogy az eljáró bíró korábban az ügyészség magas rangú tagja volt, aki legalábbis elvben foglalkozhatott e minőségében ugyanezen ügygel. E tény alkalmas volt arra, hogy a közvélemény számára a pártatlanságot megkérdőjelezhesse.⁴¹

A pártatlanság ténye sokszor igen nehezen választható szét a függetlenségtől, amelyet Magyarországon az Alkotmány 50. § (3) bekezdése és a már említett bírósági szervezeti törvény biztosít. A függetlenség szervezeti és státuszbeli garanciái az ítélkezés függetlenségét garantálják és azt, hogy a függetlenség ne jelentse az önkényes döntés lehetőségét, a határozatok indoklásának kötelezettsége biztosítja. (A bírói függetlenség biztosítása érdekében az Európa Tanács keretében 1998. július 8-10-én elfogadták a bírák jogállásáról szóló Európai Kartát.)

Dolgozatomban később kifejtésre kerül a büntetőparancs intézménye és ezzel kapcsolatosan idézném a büntetőparancs és a pártatlan bíróhoz való jog viszonylatában⁴² Bárd Károly szavait: „Az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján a büntetőparancs kibocsátóját nem kell pártatlan elbírálás érdekében kizárni a további eljárásból. Ez azonban nem így van. A svájci szövetségi bíróság több döntésében ezzel ellentétes megállapításra jutott... A kifogás alapján lefolytatott eljárásban a bíró ugyanazt a kérdést hivatott eldönteni, mint amelyről korábban – a büntetőparancs kibocsátásakor – már határozott, ezért nem lehet pártatlan.”

³⁹ Ettl and Others judgement of 23 April 1987, Series A no. 117) In: Dr. Grád A.: i. m. 150. o.

⁴⁰ Sainte-Marie v. France judgement of 16 December 1992, Series A no. 253-A) In: Dr. Grád A.: i. m. 150. o.

⁴¹ Piersack v. Belgium judgement of 1 October 1982. Series A. no. 53) In: Dr. Grád A.: i. m. 152. o.

⁴² Bárd K.: Emberi jogok és büntető-igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007., 136. o.

2.1.4. Nyilvános tárgyaláshoz való jog

Az ügy nyilvános tárgyalásához való jog elsősorban az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését hivatott biztosítani a társadalom részéről, s egyben célja, hogy a büntetőjog parancsai, tilalmi eljussanak a közösség tagjaihoz.⁴³

A nyilvánosság elvének érvényesítése a fair tárgyalás egyik alapkövetelménye. A 6. cikk rendelkezéseinek alaposabb elemzése egyértelműen arra enged következtetni, hogy a nyilvánosság két formájáról van szó, egyrészt említik *az eljárás nyilvánosságát, illetve az ítélet kihirdetésének nyilvánosságát.*

A nyilvános eljárás társadalmi hasznosságát, értékét a Strassbourgi Bizottság talán az Axen ügyben⁴⁴ fejtette ki a legalaposabban: *„az eljárás nyilvános jellege a fair ítélkezés biztosítékaként szolgál azáltal, hogy azt a személyt, akivel szemben eljárás folyik, megvédi az önkényes döntésektől, a társadalomnak pedig lehetőséget biztosít az igazságszolgáltatás ellenőrzésére (...) az eljárás nyilvános jellege az ítélet nyilvános kihirdetésével egyetemben a közönség megfelelő informáltságát, ideértve a sajtó által történő tájékoztatást is, valamint a jogi eljárás nyilvános felügyeletét hivatott biztosítani. Következésképpen az az igazságszolgáltatás iránti bizalmat erősíti.”*

A nyilvános tárgyaláshoz való jog nem abszolút jog, a nyilvánosság elvének korlátozására a 6. cikk rendelkezései is lehetőséget biztosítanak. A korlátozhatóság indokainak viszonylag széles skálája van felsorolva, nevezetesen: az erkölcsre, a közrendre, a nemzetbiztonság érdekeire, a kiskorúak érdekeire, a magánélet védelmére, az igazságszolgáltatás érdekeire való hivatkozás esetei. A nyilvánosság elvének ezen látszólagos széles skáláján mozgó korlátozási lehetőség azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti bíróságok az adott okokra hivatkozva minden esetben szabad kezet kapnak a nyilvánosság kizárására. A strassbourgi szervek minden vonatkozó panaszt alaposan megvizsgálják, s ami igen lényeges: a hivatkozott indok (pl. erkölcs, közérdek, nemzetbiztonsági érdek) fennállásáról, megalapozottságáról, egy demokratikus társadalomban annak szükségességéről, e szervek hivatottak dönteni.⁴⁵

A méltányos eljárás fontos feltétele tehát az eljárás nyilvánossága és kontradiktorikus jellege.

⁴³ 58/1995 (IX.15) AB határozat, ABH 1995., 289, 292-293.

⁴⁴ Axen case, Series B. No. 57. p. 24. In: Mavi V.: Az Európa Tanács és az emberi jogok. Budapest, 1993., 149. o.

⁴⁵ Mavi V.: Az Európa Tanács és az emberi jogok. Budapest, 1993., 149. o.

A Bíróság szerint hogy azt a Brandstatter v. Austria ügyben kifejtette⁴⁶ a bor- és bizonyítékhamisítás, majd később rágalmazás miatt elítélt panaszosnak, illetve ügyvédjének a rágalmazási perben csak közvetett és pusztán hipotetikus lehetősége volt arra, hogy a bíróság döntéseinek csaknem szó szerinti alapját képező ügyészi vádiratról és annak érveiről tudomást szerezzen, ellentétes a perbeli fegyveregyenlőség és a büntetőperbeli kontradikció követelményével. A kontradiktórikus per megköveteli, hogy a védelemnek csakúgy, mint a vádnak, lehetősége legyen a másik fél által a bírósághoz beterjesztett észrevételekről és bizonyítékokról tudomást szerezni, illetve azokat vitatni.

A zárt tárgyaláson hozott ítéletet is nyilvánosan kell kihirdetni, ez a kihirdetés mind a nemzetközi követelmények szerint, mind a hazai eljárásjogban a határozat rendelkező részének és indokolás lényegének ismertetését jelenti. Általánosságban azt mondhatjuk, ha a nyilvánosság követelménye a tárgyaláson nem érvényesül (zárt tárgyalás), tehát amikor a bizonyítás is lefolytatható a nyilvánosság kizárásával, a határozat kihirdetésének akkor is nyilvánosnak kell lennie. Amennyiben a nyilvánosság kizárására az eljárásban azért került sor, mert a hozható döntés kizárólag jogkérdést érint (ez a helyzet a másodfokú eljárásban a tanácsülésen hozott határozat esetében), a határozat nyilvános kihirdetésére nem kerül sor, elegendő a kézbesítés útján való közlés.⁴⁷

Ezzel az elvvel kapcsolatosan születt meg a Bíróság Helmers v. Sweden ügye⁴⁸, amelyben a Bíróság a 6. cikk mellett utal a korábban az Európa Tanácsi Ajánlások során ismertetett R (87) 18. számú Ajánlásra is, amely a későbbiek során említésre fog kerülni.

A jelen ügyben a kérelmező, Mr. Reinhard Helmers német állampolgár, egyetemi oktató és Svédországban, Lundban él. 1979-ben Mr. Helmerst nem választották ki egy akadémiai poszt betöltésére a Lundi Egyetemen. Mivel a döntést diszkriminatívnak tartotta, valamint véleménye szerint a döntőbizottság elfogult volt, ezért fellebbezett a Nemzeti Egyetemi és Főiskolai Tanácshoz (UHA), amely felkért egy eseti egyetemi bizottságot, hogy készítsen írásbeli véleményt. Mr. Helmers szerint az eseti bizottság állásfoglalása rágalmazásnak minősül, ezért a rendőrségen feljelentést tett magánvádlóként.

⁴⁶Brandstetter v. Austria case, judgement of 28 August 1991, 37/1990/228; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Brandstetter&sessionId=9837058&skin=hudoc-en>

⁴⁷ Halmai-Tóth (szerk): i. m. 712. o.

⁴⁸ Case of Helmers v. Sweden Judgement 28 October 1991 Strasbourg (Application no. 11826); In:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=HELMERS&sessionId=9707289&skin=hudoc-en>

A Lundi kerületi Bíróság nyilvános tárgyalást tartott 1981. szeptember 9-én, amin a feljelentőnek és a vádlottnak is lehetősége volt a felszólalásra.

1981. november 19-én a bíróság meghozta a döntést, melyben megállapította, hogy az eseti egyetemi bizottság Mr. Helmers fellebbezéséről készített állásfoglalása kimeríti a rágalalmazás objektív feltételeit, de az elkövetők nem bűnösök, mivel ők csak az ügy előadói voltak.

1981. december 9-én Mr. Helmers fellebbezést nyújtott be a Skane és Blekingei Fellebbviteli Bíróságra. A fellebbviteli bíróság megkapta a vádlottak nyilatkozatait és megküldte Mr. Helmers részére is, azzal, hogy az ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el a bíróság, és 14 napja van arra, hogy ez ellen a fellebbezést beadja. Mr. Helmers ezt április 16-án megtette.

1983. november 28-i ítéletében a Fellebbviteli Bíróság az írásbeli anyag alapján döntött anélkül, hogy tárgyalást tartott volna. Mr. Helmers kifogásolta a nyilvános tárgyalás hiányát.

A Bíróság többségi véleményében a 6. cikk 1. pontjának megsértését megállapította, de erre vonatkozólag több különvélemény is született: Például Morenilla bíró különvéleményében kifejtette, hogy⁴⁹ *„Sajnálatomra nem tudok egyetérteni azzal az érveléssel, ami a többséget ahhoz a döntéshez vezette, hogy a kérvényező jogát a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz, amit az Egyezmény 6. cikk 1. pontja biztosít, megsértették azáltal, hogy a Fellebbviteli Bíróság elutasította a szóbeli meghallgatás iránti kérelmét fellebbezésének elbírálása során. Véleményem szerint az eset körülményei az ilyen meghallgatást feleslegessé tették, és ezért szerintem nem sértették meg a 6. cikk 1. pontját.”*

Morenilla bíró szerint a nemzeti hatóságoknak a szabályozás vagy döntés során megvan a lehetőségük arra, hogy a fellebbviteli szakaszban szóbeli meghallgatás nélkül hozzanak ítéletet. Végtére is a 6. cikk 1. pontja nem biztosítja azt a jogot, hogy magasabb fokú bíróság előtt felülvizsgálják az ügyet. Ezért paradoxonnak tűnik, hogy egy olyan állam, amely biztosít fellebbezési jogot, megsérti az Egyezmény 6. cikkét akkor, ha lehetőséget biztosít a fellebbviteli bíróságoknak arra, hogy döntésüket nyilvános meghallgatás nélkül hozzák meg, míg egy másik állam, ahol nem megengedett, vagy csak korlátozott a fellebbezés, az Egyezménnyel összhangban cselekszik.

Ugyanakkor azt is megállapította, hogy: *„Meg kell vizsgálni az érintett állam jogpolitikáját is, valamint az ésszerű időn belüli döntés követelményét is. Sok európai állam küzd a bíróságok leterheltségének problémájával, sok a*

⁴⁹ Case of Helmers v. Sweden Judgement 28 October 1991 Strasbourg (Application no. 11826) ld. Morenilla bíró különvéleménye:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=HELMERS&sessionid=9707289&skin=hudoc-en>

hátralék is, főként a büntetőjogi jogorvoslatok terén. Ezek az államok lépéseket tesznek az eljárások egyszerűsítése érdekében, miközben tiszteletben tartják a 6. cikk alapvető biztosítékait, mint a tisztességes eljárás. Ezáltal az igazságszolgáltatás hatékonyabban működhet és jobban képes lesz megfelelni visszatartó szerepének. Ez a célja az R (87) 18. számú Ajánlásnak is, melyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága adott ki a Büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítése címmel. Ezt arra tekintettel készítették, ahogy a preambulum is megfogalmazza – hogy a büntető ügyek száma megemelkedett a bíróságokon, különösen a kisebb súlyúaké, valamint a büntetőeljárás hosszadalmassága problémákat vet fel”.

A tisztességes eljárást sértő hibák kiszűrésére a joggyakorlat kialakította a vizsgálendő tények körét. A feltételek esetenként változhatnak, azonban általánosan vizsgálat tárgyává válik a védelem joga, a fegyverek egyenlőségének kérdése, és a kontradiktorikus eljárás követelménye. Az előbbi feltételek megkövetelik a felek egyenlőségét az eljárás teljes terjedelmében,⁵⁰ míg a kontradiktorikus eljárás követelménye magában foglalja a másik fél indítványainak, bizonyítékainak megismerését, illetve azok megválaszolásának lehetőségét. A Bíróság joggyakorlata megkívánja, hogy a bizonyítékokat nyilvános tárgyalás keretében a vádlott elé kell tárnunk annak érdekében, hogy kontradiktorikus eljárás keretében vitathassa azokat. Az igazságosságnak tehát nem csak a tisztességes, hanem a nyilvános eljárás is garanciája.⁵¹

2.2. Az eljárás ésszerű időtartama

„Annak fő oka, hogy az állam sok időt és fáradságot fordít az igazságszolgáltatásra, abban rejlik, hogy ezzel is elő kívánja segíteni a közösség békéjét és nyugalalmát” (William H. Taft, 1908.).

Az egyénnek mindig komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy ügyében (a polgári jogi jogvitájában, illetve az ellene emelt büntetőjogi vád megalapozottságának kérdésében) mihamarabb érdemi és jogerős döntés szülessen. Az eljárás ésszerűtlen, hosszú időtartama megrendítheti a jogbiztonságot, megkérdőjelezheti az egyénnek az igazságszolgáltatásba vetett hitét.⁵²

⁵⁰ Murray, H: The European Convention on Human Rights. In: Yearbook of European Law 1997., 609. o.

⁵¹ Grotrian, A.: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strassbourgi esetjogról. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1999., 116. o.

⁵² Mavi: i. m. 151.o.

A közösségnek, az elkövetőnek, illetve a sértettnek is joga van arra, hogy az ügyet, amelyben érdekelt, haladéktalanul elintézzék.⁵³

Az eljárás elhúzódásának megállapításához szükséges annak tisztázása, hogy mi minősül „az eljárás elhúzódásának”. Ennek pontosan körülhatárolt definíciójával ritkán találkozunk, hiszen maga a „de facto” késelem nem jelent egyben „de jure” késelemet is.⁵⁴

Az Egyezmény rendelkezései között az ésszerű eljárási időtartam betartásának követelménye két cikkben is szerepel, éspedig az 5. cikk 3. paragrafusában, és az általunk vizsgált 6. cikkben. Az 5. cikk 3. paragrafusában rögzített ésszerű eljárási követelmény azonban nem azonos a 6. cikkben szereplő követelménnyel. Az 5. cikk által rögzített ésszerű eljárási követelmény csak az őrizetbe vett, illetve előzetes letartóztatásban lévő személynek biztosít védelmet, garanciákat biztosít az esetleg törvényellenesen vagy hosszadalmas fogvatartás eseteire.⁵⁵

Maguk a fogalmak is bizonytalanok: „megfelelő időben”, „késelem nélkül”. Az eljárásjogi rendszereken belül is lehetőség nyílik az eljárás időtartamának hosszabbítására, az elhúzódás ellensúlyozása szempontjából azonban ezeknek nincs jelentősége.

Az eljárás elhúzódása nemcsak a hatékonyságot ássa alá, hanem gyengíti a vádat, növeli a védelem költségeit, növekednek az eljárás költségei, nehezebbé válik a bizonyítás, továbbá az állampolgárok részéről gyengül az igazságszolgáltatásba vetett bizalom.

Az ésszerű időn belüli tárgyalás követelménye azt a célt szolgálja, hogy az egyének vitás ügyei minél hamarabb rendeződjenek, és kivédje a hosszas várakozás miatti bizonytalanságot is.⁵⁶

Magyarországon a helyi bíróságaink előtt induló közvadás eljárások közül 1993-ban az év végén folyamatban maradt büntetőügyek száma csaknem négy és félszerese volt az 1979. évinek. Közöttük a hosszabb időtartamú eljárások mennyisége az átlagot meghaladó mértékben nőtt, vagyis 6 hónap – 1

⁵³ Balla L.–Dr. Kardos S.: A tisztességes eljárásról a strassbourgi bíróság gyakorlatában. *Bírák Lapja* 2005/1., 44. o.

⁵⁴ Feltes, T.: Az emberi jogok és az eljárás elhúzódása a büntető igazságszolgáltatási rendszerben. In: *Az emberi jogok érvényesülése a büntetőeljárásban*. XLIII. Nemzetközi Kriminológiai Konferencia, Miskolc, 1991. 221. o.

⁵⁵ Mavi: i. m. 151.o.: Az itt szereplő ésszerűségi időtartam betartásának követelménye például azt jelenti, hogy az egyént nem lehet ésszerűtlen hosszú ideig előzetes letartóztatásban tartani, még abban az esetben sem, ha a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja továbbra is fennáll.

⁵⁶ McBride, J.: *The Continuing Refinement of Criminal Due Process*. In: *European Law Review, Human Rights Survey 1997, HRC/2*.

év közötti ügyek száma 24-szeresére, az 1 éven túliaké pedig több mint százszorosára emelkedett.⁵⁷

Ezek az adatok is mutatják, hogy milyen fontos az ügyek elhúzódásának idejével foglalkoznunk.

Az Európai Emberi Jogi Bizottság és Bíróság nem definiálta az „ésszerű idő” fogalmát, így a vizsgált tényezők annak meghatározásában, hogy vajon az adott eljárás megfelel-e az ésszerű idő elvének, a következők:

- az adott ügy összetettsége,
- az a mód, ahogy a hatóságok az ügyet kezelik,
- annak vizsgálata, hogy a kérelmező saját magatartása mennyiben járulhatott hozzá a késedelemhez, és
- azok a különleges körülmények, amelyek igazolhatják az eljárás elhúzódását.⁵⁸

Az Európai Emberi Jogok Bírósága eseti döntéseit elemezve megállapítható az a tény, hogy a büntetőeljárások során ritkábban kerül sor annak megállapítására, hogy az eljárás elhúzódásáért a terhelt saját maga a felelős. Nagyobb a gyakorlati jelentősége az érintett állam saját magatartásának, hiszen kevesebb lehetősége van az ügyfelek magatartására kimentési okként hivatkozni. A strassbourgi szervek ezért első körben azt vizsgálják, hogy az ügy hossza az általában szükségesnek tűnő időtartamot meghaladta-e, és ha igen, ennek igazolása az érintett államra hárul. Az érintett állam tehát büntetőügyekben sem tudja kimenteni magát mással, mint annak bizonyításával, hogy az eljárás elhúzódása a közhatalmi szervek folyamatos munkája ellenére az ügy valóban bonyolult voltának, illetve maguknak az ügyfeleknek, jogi képviselőiknek tudható be. Amennyiben azonban ez a „bizonyítási kísérlet” kudarcot vall, az elmarasztalás nem kerülhető el.⁵⁹

A fenti ügyben a brit állampolgárt a görög hatóságok korábbi görögországi tartózkodása során elkövetett súlyos bűncselekmények elkövetésével vették őrizetbe és elhúzódó tárgyalássorozat után életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. Kérelmében azt állította, hogy ügyében a fellebbezési tárgyalás ésszerű határidőn túl, csaknem nyolc évig tartott.

¹⁸² Vavró I.: A büntetőeljárás időtartamának alakulása az időszak végén folyamatban maradt büntetőügyekben. Igazságügyi Minisztérium, Igazságszolgáltatási Hivatal, Budapest, 1993., 2. o.

⁵⁸ Gomien, D.: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994., 43-44. o.

⁵⁹ Portington v. Greece Judgment of 23 september 1998.; In:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/>

[view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Portington&sessionId=9707289&skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Portington&sessionId=9707289&skin=hudoc-en)

A Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikk. 1. pontjának megsértését, tekintettel arra, hogy ez a pont a szerződő államokat arra kötelezi, hogy igazságszolgáltatási rendszerüket úgy szervezzék meg, hogy a bíróságok kötelességeiket teljesíteni tudják, így az ügyeket ésszerű határidőben el tudják intézni. Az adott ügyben a bonyolultság és a kérelmező magatartása nem indokolta a fellebbviteli eljárás elhúzódását.

A Bíróság az emberi jogok megsértésének tekinti a büntetőeljárások elhúzódását és elmarasztalja azokat az államokat, amelyek nem tudják biztosítani az ésszerű határidőn belüli döntéseket, és több állásfoglalásában is visszautasította azt a kormányzati érvet, hogy az elégtelen személyzet elegendő magyarázat az ésszerű idő be nem tartására.⁶⁰

Az ésszerű időtartam megállapításához célszerű az elhúzódás okait megvizsgálni. Ezek számtalan tényezőből eredhetnek. Egy azonban biztos, hogy az elbírálás alapja sohasem az eljárás objektív időtartama.⁶¹ Az elv sérelmét a bíróság minden egyes esetben az ügy összes körülményének mérlegelése alapján vizsgálja. Ezek a szempontok különösen a következők:

- az ügy bonyolultsága,
- az eljárás résztvevőinek magatartása,⁶²
- az állami szervek magatartása, vagyis megtettek-e mindent az ügy ésszerű időn belüli befejezése érdekében,
- speciális körülmények, melyek kivételes gondosságot kívánnak az eljárás gyors lefolytatása érdekében.⁶³

Ezen szempontokat a bíróság a polgári ügyek vonatkozásában dolgozta ki, azonban érvényesek a büntető igazságszolgáltatás területén is. Egy eltérés állapítható meg azonban, amely a két eljárás jellegének különbözőségéből ered. Ugyanis a terhelt magatartása kevésbé járul hozzá az eljárás elhúzódásához, mivel kevesebb befolyással rendelkezik az eljárás menetére, mint a polgári ügyek peres feleinek.⁶⁴ Ennek ellenpólusként jelenik meg az állam felelősségének előtérbe kerülése, hiszen kevésbé hivatkozhat az eljárásban résztvevők magatartására.

Az ügyek nagy száma, az igazságügyi szervek túlterheltsége, személyi hibák, technikai problémák, jogszabályváltozások nem indokolják az ügyek késedelmes elbírálását. Ez a tagállamok azon kötelezettségéből ered, hogy az

⁶⁰ Kertész I.: Ügyészbíráskodás? Magyar Jog 1996/1. 1-8. o.

⁶¹ Grád: i. m. 283. o.

⁶² Neumeister case, § 20-21.; König case, § 99.; Foti and others case, § 56.

⁶³ Blutman L.: A letartóztatás időtartamának ésszerűsége az európai alapjogokban. Rendészeti Szemle 1993/6., 17. o.

⁶⁴ Grád: i. m. 310. o.

államok Egyezményhez történő csatlakozásból kifolyólag kötelesek igazságszolgáltatási rendszerüket ennek megfelelően kialakítani.

A strassbourgi gyakorlat kitüntetett jelentőséget tulajdonít annak a körülménynek is, hogy a terhelt a büntetőeljárás folyamán előzetes fogvatartásban van, mely esetben a hatóságoktól fokozott gyorsaságot követelnek meg. Így akár már a négy év alatt öt bíróságot megjárt ügy is ésszerűtlen időtartamúnak bizonyulhat, amennyiben például az iratoknak a felsőbb bírósághoz való pusztá felterjesztése egymagában több hónapot vesz igénybe.⁶⁵

Amennyiben a per tartamát felosztjuk, „improduktívként” határozhatjuk meg azt az időtartamot, amely alatt az ügy irataival nem történik semmi, vagyis amíg az ügy intézése szünetel. Késedelem okoz, ha nem teszik meg azokat a lépéseket, amelyek a késedelem folytán kiküszöbölhetőek lettek volna.⁶⁶ Az elhúzóást eredményező okok, tényezők, jelenségek rendkívül sokfélék lehetnek: az ügy sajátosságai, az eljárásban résztvevők, illetve a hatóságok magatartása. Ezek a jelenségek minden büntető ügyben előfordulhatnak.

Thomas Feltes megállapításai alapján három kérdést kell tisztázni a késedelem fogalmának meghatározásakor:

- Ki jogosult meghatározni, mi minősül késedelemnek, és mihez képest késedelmes az eljárás?
- Kinek az érdeke a késedelem előidézése, és mi a célja?
- Kik károsulnak a késedelem okozásával, milyen károkat, veszteségeket szenvednek el?

Az Egyezmény a tisztességes eljárás általános követelményeit rögzítő minden – akár polgári jogi, akár büntetőjogi vád alapján folyó – eljárásban követendő 6. cikk 1. pontjában rögzíti az ésszerű időn belüli tárgyalásra vonatkozó előírást.

A Bíróság elé került ügyek több mint 30%-a az eljárás ésszerű időn belüli lefolytatásával áll kapcsolatban, ennek következtében a bíróság széles körű joggyakorlattal rendelkezik ezen cikk vonatkozásában.

Általános tétellé vált, hogy az elhúzóás megállapíthatóságához nem szükséges megvárni az eljárás végét, az ügy érdemi befejezése előtt is megvalósulhat ezen elv sérelme. Ennek hátterében az a tény áll, hogy ebben a szakaszban korlátozottan érvényesül a terhelt jogorvoslathoz való joga.

⁶⁵ Abdoella v. the Netherlands Judgement of 25 november 1992.; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Abdoella&sessionId=9707289&skin=hudoc-en>

⁶⁶ Feltes: i. m. 226. o.

2.2.1. Az időtartam számításának módja büntető ügyekben

Az Egyezmény 6. cikkéből kiolvasható, hogy az ésszerű időn belüli eljárás joga azt a személyt illeti meg, akivel szemben tisztázni kell a büntetőjogi vád megalapozottságát. Ebből azonban nem derül ki, hogy a vád megalapozottsága tisztázásának szükségessége milyen időpontban lép életbe, más szóval, a váddal kapcsolatos első eljárási intézkedés időpontja hol kezdődik: a letartóztatás vagy őrizetbevétel napján, az előzetes nyomozás elrendelésének napján, vagy a vádemelés formális kinyilvánításának napján. A strassbourgi szervek a kérdésben egy általános, keretszabálynak tekinthető értelmezési klauzula alapján döntenek: az eljárás kezdeti időpontjának (a vád fennállásra utaló tényezőnek) azt az időpontot kell tekinteni, amikor az *„érintett személy helyzetében az ellene felhozott gyanú következtében lényeges változás áll be.*⁶⁷ *Ilyen lényeges változás állhat be, a „letartóztatás napján, azon a napon, amikor az egyénnel hivatalosan tudtják, hogy eljárást indítanak ellene, illetve az előzetes nyomozás megkezdésének napján.*⁶⁸

Tehát a 6. cikkben szereplő eljárási időtartam kezdete nem esik egybe azzal a nappal, amikor az ügyben az eljáró bíróság eljárását megkezdi. Az ügynek az eljáró bírósághoz való eljuttatását nem lehet úgy értelmezni, hogy az eljárás időtartamát csak ettől a naptól kell számítani.⁶⁹

Néhány ügytípusban az érintett jogviszonyok jellege az általánosnál gyorsabb elbírálást követel meg, ebből kifolyólag rövidebb pertartam is az elvértelméhez vezethet.

Az ügy bonyolultsága megállapításának nem előfeltétele az ügy komplex jogi megítélése. Jogilag egyszerűbb megítélés is alapul szolgálhat az eljárás ésszerű időn belüli minősítésének.

Kiemelt jelentőséggel bír a terhelt előzetes fogva tartásának ténye. Ebben az esetben ugyanis az elv megsértése az átlagosnál jóval korábbi időpontban megállapítható.

⁶⁷ Case of Neumeister Judgement of 27 June 1968; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Neumeister&sessionid=9707289&skin=hudoc-en>

⁶⁸ Case of Eckle v. Germany Judgement of 15 July 1982; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Eckle&sessionid=9837058&skin=hudoc-en>

⁶⁹ Deweer case v. Belgium Judgement of 27 Febr 1980; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Deweer&sessionid=9837058&skin=hudoc-en>

A terhelt kisebb-nagyobb késedelmei esetén nem mentesíthető, illetve nem csökkenthető az állam felelőssége, kivéve, ha a késedelem döntően a terheltnek tudható be.

A joggyakorlat szerint az eljárás elhúzódása esetén, amennyiben a büntetés kiszabása erre tekintettel történik, vagyis a büntetés időtartamának csökkentésére kerül sor, ez megfelelő jogorvoslatnak minősül a késedelem hátrányainak orvoslására.

2.2.2. Az eljárás befejezésének ideje

Az eljárás akkor tekinthető befejezettnek, ha a vád kérdésében – annak megalapozottsága vagy alaptalansága vonatkozásában – jogerős döntés születik. Tehát az ügy tárgyalásának elnapolása az első tárgyalás megtartását követően egy későbbi időpontra, illetve az első fokon vagy másodfokon eljáró bíróság nem jogerős ítélete, a figyelembe veendő időtartamot lezárandó intézkedésként nem értelmezhető. Más szóval, az ésszerű eljárási időtartam kérdésében való döntés során „*az eljárás egészét kell figyelembe venni, ideértve a fellebbviteli eljárást is.*”⁷⁰

A büntetőjogi eljárások megítélése tárgyában is számos ítélet született közép- és kelet-európai államok tekintetében, melyek felelevenítése tanulságos lehet a további jogsértések kiküszöbölése érdekében. A *Punzelt c. Cseh Köztársaság*⁷¹ ügyben az ellene lefolytatott büntetőeljárás elhúzódását sérelmezte a panaszos. A Bíróság a vád közlésétől az elsőfokú ítélet megszületéséig eltelt három év, három hónap és tizenkét napi időszakot vizsgálta. Az ügy a Bíróság megítélése szerint nem volt különösebben bonyolultnak mondható. A panaszos a bizonyítási eljárás kiterjesztésére irányuló indítványaival hozzájárult az eljárás elhúzódásához. A nemzeti hatóságok esetében ezzel szemben nem tudott a Bíróság egy inaktív periódust sem kimutatni. Azt, hogy 1995. márciusában az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezték arra hivatkozva, hogy az nem volt kellően világosan megfogalmazva, a Legfelsőbb Bíróság határozata orvosolta az eljárást gyorsító eszközök alkalmazásának elrendelésével.

Megállapíthatjuk, hogy az ésszerű idő betartásának megállapítása függ egyrészt az ügy körülményeitől, másrészt a késedelem okaitól.⁷²

⁷⁰ Case of Zimmermann and Steiner v. Switzerland Judgement of 13 July 1980.; In: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Zimmermann&sessionid=9837058&skin=hudoc-en>

⁷¹ Case of Punzelt v. The Czech Republic Judgement of 27 Nov 1991.; In:

<http://www.worldlii.org/cgi-bin/disp.pl/eu/cases/ECHR/2000/170.html?query=Punzelt>

⁷² Balla K.–Dr. Kardos S.: i.m. 48. o.

Végezetül célszerű megemlíteni a strassbourgi szerveknek az adott kérdésre vonatkozó vizsgálati módszerét. Az eljárás minden egyes szakaszát (előzetes nyomozás, vádemelés, elsőfokú bíróság eljárása, az esetleg benyújtott felülvizsgálati kérelem elbírálása, másodfokú bíróság eljárása, legfelsőbb bíróság eljárása) külön vizsgálatnak vetik alá, s gyakoriak az olyan esetek, amikor nem az egész eljárás időtartamának hosszadalmasságát, hanem csak az egyes szakaszokban észlelhető mulasztásokat, tétlenséget kifogásolják.⁷³

E módszer alkalmazása mögött figyelmeztető és cselekvésre ösztönző szándék húzódik meg: az ügyeket nem lehet ok nélkül „pihentetni”, az alaptalan eljárási tétlenség az Egyezmény megsértését jelentheti. A bírák túlterheltsége, az ügyek felhalmozódása az egyes bíróságokon kimentési érvként nem jöhet számításba, mivel az Egyezményt felvállaló államokat egyértelmű „kötelezettség terheli jogrendszerük olyan módon történő működtetésére, hogy a bíróságaik a 6. cikk 1. paragrafusában említett „ésszerű időtartamra” tekintettel járjanak el.”⁷⁴

Anita Nagy

The relation of Human Rights and Criminal procedure (Part I)

Summary

Countless questions and criticisms were raised up with the effectiveness of the criminal jurisdiction in the last decades. Its fundamental reason was that the jurisdiction did not keep step with the elevation of the number of the crimes. The jurisdiction apparatus turned into overburdened and the criminal procedures were dragged out.

In order to the jurisdiction can more seriously explore the more complicated crimes with proper elaboration, in case of easier statements of facts and in such affairs, which can be decided simply; it is needed such efficient and fast procedure institutions, which ones give opportunity to the perpetrators for the highlighting of proceeding in the phase of early stages. Thus it is possible to focus the resources on complicated cases, which by the jurisdiction may turn into more efficient one.

I have been looking for the reasons that led to the cases dragging on since 1997, so I was especially interested in what kind of provisions accelerating procedure

⁷³ Kemmache case, judgement of 27 Nov 1991, 41/1990/232/298; In:

http://www.worldlii.org/cgi-bin/sinosrch.cgi?method=boolean&query=Kemmache&meta=%2Fworldlii&mask_path=eu%2Fcases%2FECHR+

⁷⁴ Zimmermann and Steiner case, judgement of 13 July 1983. Series A. No.66.29. § In: Mavi V.: i. m. 154. o.

there are in the criminal procedure (arraignment, omission of the trial, waiver of the trial, procedure against an absent defendant) which about it is possible to write that I review in what kind of form these law institutions appeared in the Hungarian legal regulation previously.

The aim of the research was also that how the European Human Rights Convention guarantees the dragging on of the procedures. Considering the "concept of sensible time" I have dedicated an extra part in my thesis for the related case law of European Human Rights Convention.

I was with attention to this 6th paragraph's legal practice, since European Human Rights Convention and the existence on its basis legal practice are related tightly to the surrounding historical, political, and with its social development.

Together with this process I tried to make an effort to sketch, that the Recommendations of the Committee of Ministers to Member States this intervening on the area of its simplification, particularly I have examined the provisions of Recommendation No.(87) 18 of the Committee of Minister criminal procedure.

A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK HATÁRAI A KÖZBESZERZÉSBEN

JUHÁSZ ÁGNES*

Bevezetés

Jelen tanulmány a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés (a továbbiakban közbeszerzési szerződés) módosításának lehetőségeit vizsgálja. A szerződés vegyes jellegű magánjogi szerződésnek tekinthető, azonban tekintettel arra, hogy a Kbt. alkalmazása megelőzi a Ptk. rendelkezéseinek alkalmazását, a szerződések módosítására vonatkozó polgári jogi szabályok csak korlátozottan, mögöttes jelleggel alkalmazhatók.

A következő néhány oldalon a szerződésmódosításra vonatkozó általános polgári jogi szabályok áttekintését követően azt vizsgálom, milyen lehetőségek vannak a Kbt. szerint a közbeszerzési szerződés módosítására, illetőleg hogyan kezelhető, kezelendő az a helyzet, amikor a közbeszerzési szerződést megkötő felek akarata túlterjed a szerződés módosításán, és valójában új eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettség keletkezik, azonban a felek ezt mellőzve, módosítás formájában változtatnak lényegesen az elméletileg rögzített és látszólag megváltoztathatatlan szerződéses elemeken.

A közbeszerzés esetén alkalmazható szerződésmódosítás kérdésköre érdekes kérdéseket vet fel egyrészt a feleket megillető szerződési autonómia kapcsán, és nem kevésbé abban az esetben, ha a szerződéskötési kötelezettség esetén meghatározott előfeltételekkel, valamint a Ptk. bírói szerződésmódosítás esetén rögzített feltételeivel vetjük össze.

A közbeszerzési szerződés módosításának lehetősége ugyanakkor meglehetősen szűkre szabott, hiszen a módosítás jogszerűségének megállapításához meghatározott, konjunktív feltételek fennállása is szükséges, és a módosítás még ezen feltételek fennállása esetén is mindössze a felhívás, a dokumentáció és az ajánlatban meghatározott tartalomra vonatkozhat.

* DR. JUHÁSZ ÁGNES
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

1. A szerződések módosításának általános szabályai

A szerződési szabadság értelmében a felek szerződési autonómiája – a szerződés megkötésén, a partner, a szerződési típus kiválasztásán és a szerződés tartalmának meghatározásán túl – kiterjed a már megkötött szerződés módosítására is. A kérdés a klasszikus szerződési jogban önálló témakört képez, melynek lehetséges módozatait a hatályos Ptk. 240-242. §-ai szabályozzák.

A témakör kapcsán különbséget szokás tenni a szerződés módosítása és módosulása között, mely utóbbi kifejezés alá tartozónak tekinthetők mindazok az esetek, amikor a szerződés valamely elemének megváltozása nem a felek szándékára, hanem valamely rajtuk kívül álló, tőlük független okra vezethető vissza.

A felek akaratából történő változás, vagyis a szűk értelemben vett szerződés-módosítás vizsgálendő egyrészt a módosítás mikéntje szempontjából, vagyis aszerint, hogy a módosításra a felek konszenzusának eredményeként (módosító szerződéssel, illetőleg egyezséggel), vagy valamelyik fél egyoldalú nyilatkozatával kerül sor.

Vizsgálendő másrészt az is, mire terjed ki a fél (felek) módosító szándéka, hiszen változás bekövetkezhet az alanyi kör tekintetében (engedményezés, tartozásátvállalás vagy utólagos kezesi szerződés megkötése folytán), valamint a szerződés tárgyában, tartalmában (például teljesítés helye, ideje, módja). Bizonyos esetekben azonban a kötelelem már olyan jelentős mértékben módosul, hogy az jogilag már nem tekinthető azonosnak az eredeti kötelemmel. Ezt a helyzetet nevezi a jogirodalom *novationak*¹, újításnak, melynek folytán valójában nem módosul, hanem megszűnik az eredeti szerződés, és egy új kötelelem jön létre azáltal, hogy a felek a régi kötelelem jogalapját változtatják meg.²

A hatályos Ptk. 240. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a felek kötelezettségük jogcímét is megváltoztathassák. A Ptk. hivatkozott szakasza tehát lehetővé teszi a jogcím-változást, anélkül azonban, hogy az eredeti kötelelem megszűnését eredményezné, ily módon a kötelezettség jogcímének módosítása nem keletkeztet új kötelmet, hanem a szerződésmódosítás egyik, az eredeti szerződésbe leginkább beleavatkozó aresetének tekinthető. Az elfogadott, ám hatályba nem lépett új Ptk.³ a hatályos Ptk. hivatkozott szakaszához hasonlóan fenntartja a felek jogcím-módosításának lehetőségét, és továbbra sem vezet be önálló jogintézményként a novatiót. A gyakorlatban tehát a kötelezettségvállalás

¹ KOLOSVÁRY Bálint: *Magyar Magánjog II.*, Budapest, 1907., 92. o.

² FEHÉRVÁRY Jenő: *Magyar magánjog kistükre*, Budapest, 1941., 433. o.

³ 2009. CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

jogcímének megváltoztatása csak akkor tekintendő novationak – és az ily módon csak akkor eredményezi a szerződés megszűnését és új kötelelem keletkezését –, amennyiben a felek a kifejezetten így rendelkeznek.

A Ptk. szerződésmódosításra vonatkozó szabályanyagában külön rendelkezés vonatkozik a bírói szerződésmódosítás esetkörére,⁴ amely jelen tanulmány szempontjából annyiban tekinthető lényegesnek, hogy a Ptk. által használt terminológia (a bírói szerződésmódosítás alkalmazásának előfeltételeiként meghatározott szempontok) és a Kbt. szerinti szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezés szövege között számos hasonlóság fedezhető fel.

2. Szerződésmódosítás a Kbt. szerint

2.1. A Kbt. és a Ptk. viszonya

A közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés ugyan egyértelműen magánjogi szerződés, azonban mint arra már a tanulmány bevezetésében is utaltam, a Ptk. szerződésekre vonatkozó rendelkezései csak mögöttes jelleggel alkalmazandók, elsődlegesen a Kbt. vonatkozó szabályai nyernek alkalmazást.

A közbeszerzési szerződés módosításának lehetőségét a Kbt. 303. §-a rögzíti, mindössze ez az egyetlen szakasz az, amely a polgári jogban olyan sokat vizsgált kötelmi jogi jelenség közbeszerzési szerződés esetén való alkalmazását tartalmazza. Az említett rendelkezés a Kbt. 306. § értelmében ugyanakkor a szerződés kogens elemét képezi, vagyis akkor is részét képezi a felek által megkötött szerződésnek, ha a felek erről egyáltalán nem rendelkeztek, avagy kifejezetten eltérően állapodtak meg. Bizonyos értelemben módosításról beszélhetünk abban az esetben is, ha már magára a szerződés megkötésére is a nyertes ajánlattól eltérően, módosított tartalommal kerül sor, jelen tanulmányban azonban ezzel a tág értelemben vett módosítással (valójában a Kbt. 128. § (7) bekezdésében meghatározott ajánlati kötöttség megsértésével) és a kapcsolódó problémakörrel nem foglalkozom.⁵

⁴ A bírói szerződésmódosítás esetköréről lásd bővebben: ILLÉS Levente Ákos: *A bírói szerződésmódosításról*, In: *Gazdaság és Jog*, 2/2010., 3-9. o.

⁵ A módosított tartalommal történő szerződéskötéshez kapcsolódóan lásd: BARABÁS Gergely: *A közbeszerzési szerződések módosításának határai a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatában*, In: *Új magyar közigazgatás* 2. évf. 6-7. szám, 39-54. o., valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsolódó gyakorlatát: D.419/9/2006. (*Közbeszerzési Értesítő*, 103/2006. szám, 2006. szeptember 16.); D.712/6/2006. (*Közbeszerzési Értesítő*, 141/2006. szám, 2006. december 8.); D.655/8/2006. (*Közbeszerzési*

Már a szerződésmódosításra vonatkozó Kbt-beli rendelkezés kogen-ciájának rögzítésénél látható, hogy a közbeszerzési szerződést szinte minden ponton átszövik a kötelező jogszabályi rendelkezések, és a feleket a szerződési autonómia valójában csak igen szűk keretek között illeti meg. Amíg a polgári jogban a szerződés módosításának lehetőségei relatíve széles skálán mozognak, hiszen a szerződési szabadság kiterjed arra is, hogy a felek a már megkötött szerződés egyes elemeit a jogszabály által meghatározott keretek között módosíthassák, addig a közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés esetén a szerződés módosításának lehetősége meglehetősen szűkre szabott, akár úgy is fogalmazhatunk, szinte egyáltalán nem lehetséges.

A Kbt. 303. § szerint a felek szerződésüket csak abban az esetben módosíthatják, ha a szerződéskötést követően, a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében beállott körülmény miatt a szerződés valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sérti. A rendelkezés sajátossága, hogy a Kbt. által használt terminológia gyakorlatilag megegyezik a Ptk. 241. §-ában szabályozott bíróság általi szerződésmódosítás tényállásával, mely szerint a bíróság abban az esetben módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sérti.

A Kbt-szerinti fogalomban ugyanakkor többletelemként jelentkezik a körülmény előre nem látható volta, amely a hatályos polgári jogi kódexben ugyan nem szerepel, azonban azt a bírói gyakorlat következetesen alkalmazza, amikor rögzíti, hogy a szerződés bírósági módosítását nem kérheti az a fél, aki a körülmények megváltozására a szerződéskötéskor számíthatott.⁶

Szemben a hatályos Ptk-val az új Ptk. szövege az előreláthatóság kritériumát már kifejezetten tartalmazza, amikor a bírósági szerződés-módosításnál feltételként szabja, hogy a körülmények megváltozásának lehetőségével a szerződés megkötésének időpontjában nem lehetett számolni.⁷ Az új Ptk. ugyanakkor a tényállást azzal is kiegészíti, hogy a fél vonatkozásában nem állhat fenn önhiba (vagyis a körülmény bekövetkezését a fél nem maga idézte elő)⁸, valamint a körülmények megváltozása nem tartozik a fél rendes üzleti kockázatának körébe.⁹ A fél közrehatásának értékelése a bírói gyakorlatban folyamatosan értékelést nyert, mint arról a számos kapcsolódó

Értesítő,146/2006. szám, 2006. december 20.); D.689/17/2009., 2009. december 17. (Közbeszerzési Értesítőben nem került közzétételre).

⁶ BH 2005. 347.

⁷ 2009. évi CXX. törvény a Polgári törvénykönyvről (új Ptk.) 5:168. § (1) bek. a) pont.

⁸ Új Ptk. 5:168. § (1) bek. b) pont.

⁹ Új Ptk. 5:168. § (1) bek. c) pont, v.ö. Ptk. 345. §

ítélet is tanúskodik.¹⁰ A rendes üzleti kockázat körén kívül esés, mint kritérium törvényi szintű deklarálása viszont különösen lényeges a különböző gazdasági szereplők vonatkozásában, hiszen ennek értelmében a szerződéskötés kockázatainak felmérése során tanúsított gondosság elmulasztása ily módon nem szolgálhat alapul a bírói úton való szerződésmódosításra, és ezáltal a kockázat „mesterséges” csökkentésére.

Visszatérvén a Kbt. rendelkezéseire, megállapítható, hogy a közbeszerzési szerződés módosítására csak igen szigorú korlátok között, a törvényi feltételek egyidejű fennállása esetén van lehetőség. Bármely feltétel hiányában nem állapítható meg a közbeszerzési szerződés jogszerű módosítása. Lényeges azonban, hogy még az említett feltételek fennállása esetén sem feltétlenül beszélhetünk azonban jogszerű módosításról, amennyiben az tartalmilag nem felel meg a Kbt. 303. §-ának, miszerint a módosítással a megkötött szerződésnek csak a felhívás, a dokumentáció, illetőleg az ajánlat tartalma alapján meghatározott része módosítható. Az időbeli, körülményekre vonatkozó feltételek mellett tehát a Kbt. tartalmi korlátot is szab, ezzel igencsak leszűkítve a szerződésmódosítás lehetőségét.

Magánjogi szempontból nézve a szerződés módosításának ilyen mértékben való szűkre szabása a felek szerződési autonómiájának komoly korlátozását jelenti. Másrészt azonban a jogalkotó ezen szigorú rendelkezés alkalmazásával kíván gátat vetni annak, hogy az utólagos módosítással a verseny tisztaságának alapelve szenvedjen sérelmet, azáltal, hogy az ajánlattevőként szerződő fél teljesítési kötelezettsége az eredetileg megkötött szerződéses feltételekhez képest egy lényegesen kedvezőbb tartalmú szerződés vonatkozásában álljon fenn.

A közbeszerzési szerződés módosításának ilyen szigorú szabályozásával a jogalkotó által elérni kívánt legfőbb cél az, hogy a szerződések utólagos módosítása révén a feleknek ne legyen lehetősége a közbeszerzési törvény versenyeztetési szabályainak megkerülésére, egy esetlegesen szükséges közbeszerzési eljárás lefolytatása alóli mentesülésre. A szerződésmódosítás vizsgálatakor ugyanakkor szükség szerű, hogy a módosítás jogszerűségének megállapításához szükséges egyes feltételekkel külön-külön is foglalkozzunk, ennek megfelelően a továbbiakban ezen elemek részletes ismertetésére térek át.

¹⁰ BH. 1988. 80., BH 2001. 169., BH 2005. 347., BDT 2007. 1707.

2.2. A közbeszerzési szerződés módosításának törvényi előfeltételei

2.2.1. A szerződéskötést követően beállott körülmény

A Kbt. 303. § értelmében a szerződés módosítására okot adó körülménynek a közbeszerzési szerződés megkötését követően kell beállnia. Ez a megkötés abból a szempontból tekintendő lényegesnek, hogy amennyiben az említett körülmény még a közbeszerzési szerződés megkötését megelőzően következik be, úgy szerződés hiányában értelemszerűen annak módosításáról sem beszélhetünk.

Az ajánlatkérőt ugyanakkor a Kbt. 99. §-a szerint szerződéskötési kötelezettség terheli, amely alól főszabály szerint nem mentesülhet. A jogalkotó azonban a Kbt. 2008-as módosításának eredményeként 2009. április 1-től mégis lehetőséget teremt arra, hogy ne kerüljön sor a szerződés megkötésére, amikor egy, terminológiájában a *clausula rebus* szabályhoz nagyon hasonló rendelkezést iktat be a 99/A. § formájában. A hivatkozott szakasz értelmében az ajánlatkérő nem köteles megkötni a szerződést, amennyiben (1) az eredményhirdetést követően – általa (2) előre nem látható és (3) elháríthatatlan ok következtében – beállott (4) lényeges körülmény miatt a közbeszerzési szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem képes. Látható, hogy az idézett szakasz terminológiája nagyon hasonló a szerződésmódosítás kapcsán a Kbt. 303. §-ában rögzített rendelkezéshez, azonban egy alapvető különbség mégis megállapítható: míg a körülmény szerződéskötés előtti bekövetkezése a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesüléshez vezet, addig a szerződéskötést követően való bekövetkezés a szerződés módosításának alapjául szolgálhat.

A szerződéskötést követően bekövetkező ok és az ok előre nem láthatósága gyakorlatilag nem választható külön, így a Közbeszerzési Döntőbizottság az elé került ügyekben többnyire együttesen vizsgálja a két feltételt. A gyakorlatban érdekes kérdést vet fel, miként értékelendő az a helyzet, amikor a felek a szerződésmódosítás indokaként a vonatkozó jogszabály módosulását jelölik meg. A Döntőbizottság egy ilyen esetben¹¹ a módosuló jogszabály változásait nyomon követve és összevetve állapította meg, hogy a felek által hivatkozott változás – habár a szerződéskötést követően állott be –, ám az a módosító jogszabály kihirdetésével nyilvánvalóvá vált, így a felek eredményesen nem hivatkozhatnak a jogszabályváltozásra. Minthogy tehát a szerződésmódosítás indokaként előálló körülmény előre látható volt, a Kbt. által meghatározott időbeli feltétel nem teljesült, s ez a tény már önmagában is alkalmas arra, hogy megalapozza a szerződésmódosítás jogsértő mivoltát.

¹¹ D.506/9/2007., Közbeszerzési Értesítő, 129/2007. szám, 2007. november 14.

2.2.2. A szerződéskötéskor előre nem látható ok

A közbeszerzési szerződés módosításának második feltétele, hogy a bekövetkező körülmény a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében álljon elő. A szerződéskötéskor előre nem látható ok olyan tényezőt jelöl, amelyet az általában elvárható magatartás tanúsítása mellett sem lehet előre látni. Abban az esetben, ha az adott tényező az általában elvárhatóság mércéje mellett előre látható lett volna, a fél szerződésmódosítási igénye nem érvényesül, hiszen ezen igényét – figyelembe véve a Ptk. 4. §-ának (4) bekezdését – saját felróható magatartására nem alapozhatja.

A Közbeszerzési Döntőbizottság több esetben is foglalkozott már az előre nem látható ok bekövetkezésének kérdéskörével, így például nem fogadta el a szerződésmódosítás indokaként a rossz időjárási körülményeket abban az esetben, amikor az ajánlattevőként szerződő fél a szerződés teljesítését kifejezetten úgy vállalta, hogy a teljesítés egy része a téli időszakra esett. A Döntőbizottság megítélése szerint szintén nincs jogalapja a közbeszerzési szerződés módosításának, amennyiben a fél a teljesítés vállalásánál nem vette figyelembe a szükséges hatósági engedélyezés és a megvalósíthatósági tanulmány elbírálásának átfutási idejét, pedig erre tekintettel már a szerződés megkötésének időpontjában előrelátható volt, hogy nem lesz képes teljesíteni a szerződésben meghatározott határidőre.¹² Egy másik alkalommal a Döntőbizottság határozatában kifejtette, hogy egy határozott idejű szerződés hatályának megszűnése nem minősíthető a szerződéskötéskor előre nem látható ok következményeként beálló körülménynek, minthogy a szerződés időbeli hatályának megszűnése tudatában az ajánlatkérőnek lett volna lehetősége arra, hogy beszerzési igénye folyamatosságának biztosításáról még megfelelő időben gondoskodjon.¹³

Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés feltételeinek meghatározása során olyan gondossággal kell eljárnia, hogy az előre látható körülményekre tekintettel olyan szabályozást alakítson ki, amely viszonylag nagy rugalmassággal alkalmas a célzott joghatás kiváltására. Amennyiben tehát a szerződés módosítását kiváltó körülményt a felek előre láthatták, úgy a Kbt. 303. §-a szerinti szerződésmódosításra nincs lehetőségük. A közbeszerzési szerződés megkötésekor tanúsítandó gondossághoz kapcsolódóan érdekes kérdésként merülhet fel a *culpa in contrahendo* polgári jogi elv alkalmazása, illetőleg alkalmazhatósága, azonban ezen kérdés

¹² D.114/44/2007, Közbeszerzési Értesítő, 81/2007. szám, 2007. július 18.

¹³ D.146/11/2010, 2010. április 12., a Közbeszerzési Értesítőben nem került közzétételre.

részletes ismertetésére jelen tanulmány terjedelmi korlátai miatt nincs lehetőség.¹⁴

2.2.2.1. Valamelyik szerződő fél lényeges, jogos érdekének sérelme

A Kbt. 303. §-a a szerződés módosításának további előfeltételként rögzíti a lényeges, jogos érdeksérelem bekövetkezését a fél oldalán. Kérdésként merül viszont fel, mit kell a módosítás során lényeges, jogos érdeksérelemnek tekinteni, hogyan értelmezhető az adott feltétel, amely a módosítás többi feltétele mellett meglehetősen szubjektívnek tűnik.

A jogos érdek fogalma alatt a jogszabályon alapuló, jogszabály által védett érdek értendő. A körülmény bekövetkezésének eredményeként előálló sérelemnek azonban nem csupán jogosnak, hanem lényegesnek is kell lennie, vagyis egy csekélyebb mértékű érdeksérelem önmagában nem indokolhatja a szerződés módosítását, minthogy az így előállt sérelem helyreállítása nem állna arányban a közbeszerzés alapelveinek az érdeksérelem helyreállítása során okozott megsértésével.

Sajnálatos módon sem a Kbt., sem a Közbeszerzések Tanácsa elnökének a szerződés módosítására vonatkozó tájékoztatója¹⁵ nem ad pontos támpontot arra nézve, mi minősül lényeges, jogos érdeksérelemnek, így ismét a Ptk-t és annak magyarázatát hívom segítségül. A bírói szerződésmódosítás kapcsán *Bíró György* kifejti, hogy a változás okozta sérelem akkor tekinthető lényegesnek, ha annak ismeretében a fél az utóbb számára sérelmessé vált szerződést meg sem kötötte volna.¹⁶ *Harmathy Attila* szerint a lényeges, jogos érdek meghatározásánál a felek érdekeinek mérlegelése, helyzetüknek összevetése áll a középpontban.¹⁷

¹⁴ Erről ld. bővebben: ADAM, Jürgen: *Öffentliche Auftragsvergabe und culpa in contrahendo*, Schriften zum Wirtschaftsrecht, Band 189, Duncker & Humblot, Berlin, 2004; WAGNER, Volkmar: *Haftung der Bieter für Culpa in contrahendo in Vergabeverfahren*, In: NZBau, 2005., Heft 8, 436-438. o.

¹⁵ A Közbeszerzések Tanácsa Elnökének tájékoztatója a szerződések módosításáról, és a módosításról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményekről, Közbeszerzési Értesítő, 2006. évi 106. szám, 2006. szeptember 13.

¹⁶ BÍRÓ György: *A szerződés módosulása, illetve módosítása. A tartozáselismerés*. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára*, HVG ORAC, Budapest, 2006.

¹⁷ HARMATHY Attila: *A szerződés módosítása. A tartozáselismerés*. In: GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002., 823. o.

A Döntőbizottság az egyik, korábban már hivatkozott ügy során¹⁸ a körülmények előreláthatóságának vizsgálata mellett a lényeges, jogos érdeksérelemmel is foglalkozott, így határozatában kifejtette, hogy a határozott időre megkötött szerződés megszűnése nem sért olyan lényeges, jogos érdeket, amely indokolná a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosítását.

Lényeges rögzíteni, hogy önmagában a lényeges, jogos érdeksérelem még a többi feltétel fennállása esetén is csak kivételesen lehet a szerződésmódosítás indoka abban az esetben, amennyiben a szerződés valamely olyan elemének módosítására kerülne sor, amely az ajánlattevők eredetileg kiválasztott sorrendjében („nyertességi sorrend”) való változást eredményezné.

2.2.2.2. Elháríthatatlanság

A Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezése (303. §) érdekes módon nem tartalmazza az elháríthatatlanságot, mint a módosítás előfeltételét, miközben a szerződési kötelezettség alóli mentesülésnél (99/A. §) viszont rögzíti a körülmény elháríthatatlanságának szükségességét, és mint arra korábban már utaltam, a két rendelkezés terminológiája gyakorlatilag teljes mértékben megegyezik.

Az elvárhatóság rögzítésének hiánya két ponton is kérdéseket vet fel: a korábban már említett, a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülés kivételes lehetőségét tartalmazó 99/A. § esetén a Kbt. megköveteli, hogy a körülmény bekövetkezése ne csak előreláthatatlan, hanem elháríthatatlan is legyen. Innen nézve tehát ugyanazon körülmény bekövetkezésének értékelése nemcsak attól függ, hogy az adott körülmény a szerződéskötést követően avagy azt megelőzően következett be, hanem attól is, hogy megállapítható-e annak elháríthatatlansága. A fentieket figyelembe véve tehát a közbeszerzési szerződés módosítása esetén nem szükséges ezen szigorú feltétel vizsgálata.

A Kbt. említett törvényi keretein túl azonban, ismételten érdekes megállapítást tehetünk, hiszen a korábban már hivatkozott, az új Ptk. bírói szerződésmódosításra vonatkozó 5:168. §-ában már szerepel az elháríthatatlanság mint feltétel. Figyelembe véve a Kbt. 303. §, illetőleg a hatályos Ptk. 241. § és az új Ptk. 5:168. § feltűnő hasonlóságát, gyakorlatilag érthetetlen, és sem jogpolitikai, sem jogdogmatikai indokokkal nem támasztható megfelelően alá, hogy a jogalkotó milyen alapon, milyen megfontolásokat szem előtt tartva tett különbséget a kérdéses jogintézmények közbeszerzési jogi és magánjogi szabályainak megállapításakor.

¹⁸ D.146/11/2010, 2010. április 12., a Közbeszerzési Értesítőben nem került közzétételre.

3. A közbeszerzési szerződés módosításának lehetséges irányai

A Kbt. amellett, hogy meglehetősen szűkre szabja a közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés módosításának lehetőségét, egy további korlátozást is tartalmaz. Abban az esetben ugyanis, ha a korábban részletesen ismertetett feltételek fenn is állnak, a szerződés módosítására akkor is csupán az ajánlati felhívás és a dokumentáció feltételei, valamint az ajánlat tartalma alapján kerülhet sor.

A következőkben ennek megfelelően kerül sor a szerződésmódosítás lehetséges irányainak, vagyis a szerződés alanyaiban, tárgyában, tartalmában bekövetkező változások, valamint annak vizsgálatára, hogy van-e lehetőség a szerződés jogcímének megváltoztatására a közbeszerzési szerződés esetén.

3.1. Alanyváltozás

A Kbt. 99. §-ának (1) bekezdése rögzíti az ajánlatkérő szerződéskötési kötelezettségét. E rendelkezéssel a jogalkotó ugyanakkor nemcsak az ajánlatkérőként szerződő fél szerződési autonómiáját korlátozza, hanem egyúttal korlátozást állapít meg a partnerválasztás szabadságának vonatkozásában is, hiszen a hivatkozott szakasz azt is kimondja, hogy a szerződést az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő személlyel (vagy szervezettel) köteles megkötöni. Az ajánlatkérő a szerződés megkötését követően vevővé, megrendelővé, illetőleg megbízóvá válik, attól függően, hogy a megkötött közbeszerzési szerződésben mely szerződés (adásvétel, vállalkozás vagy megbízás) elemei vannak túlsúlyban.

A Kbt. nem rendelkezik kifejezetten az ajánlattevő személyében a szerződéskötést követően esetlegesen bekövetkező változás, jogutódlás kérdésében, ugyanis a jogszabály a transzparenciához és a jogbiztonsághoz fűződő érdekek megvalósulása érdekében abból indul ki, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lefolytatását követően, a szerződést megkötő felek személye nem változik. Optimális esetben ez így is van, azonban a gyakorlatban előállhatnak olyan helyzetek, amikor valamilyen oknál fogva az ajánlatkérőként vagy ajánlattevőként szerződő fél személye megváltozik.

3.1.1. Alanyváltozás jogszabály alapján

Minthogy az ajánlatkérői oldalon többnyire a közjog által szabályozott alanyok állnak, így az alanyi kör megváltozásának egyik tipikus esete lehet, amikor a változás a megrendelő személyében jogszabályi rendelkezés folytán áll be. Ennek egyik legjobb példaként a minisztériumok átalakulása szolgálhat, hiszen

például a korábbi Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) szétválását követően, a GKM által kötött szerződésekből fakadó kötelezettségeket az újonnan létrejött két jogutód minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM) és Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (KHEM) vette át. Hasonló helyzet állt elő az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt., a Kincstári Vagyon Igazgatóság és Nemzeti Földalapkezelő szervezet összevonásánál, ahol a létrejövő Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. „örökölte meg” az említett három elődszervezet jogait és kötelezettségeit.

Az említett esetekben a szerződés megrendelői oldalának változatlanul hagyása mellett a megrendelő és megrendelő helyébe lépő szervezet vagy gazdasági társaság megállapodása, vagy ez utóbbi szervezet egyoldalú nyilatkozata (kötelezettség-átvállalási nyilatkozata) biztosítja a szerződés megrendelői oldalán a folytonosságot.

3.1.2. Alanyváltozás a szerződő fél döntése alapján

Az ajánlatkérő személyének megváltozására nemcsak jogszabály, hanem a tulajdonosi kör döntése alapján is sor kerülhet. Ez a helyzet a leggyakrabban akkor áll elő, amikor a magát önként a Kbt. hatálya alá vető magánjogi szabályozás alá tartozó jogi személy átalakul. Az említett, átalakulás útján történő alanyváltozás azonban sokkal gyakoribb az ajánlattevői oldalon. Ezen a ponton feltétlenül érdemes megemlíteni a Közbeszerzési Döntőbizottság szerződésmódosításhoz kapcsolódó gyakorlatát.

Egy 2007-ben hozott határozatában¹⁹ a Döntőbizottság rögzítette, hogy a szerződés alanyainak megváltozása is a szerződés módosításának minősül, így az az eset is szerződésmódosításként kezelendő, amikor az ajánlattevőként szerződő felet annak jogutódjaként a teljesítésben egy harmadik személy váltja fel. Minthogy azonban a közbeszerzési szerződés módosítására a Kbt. 303. §-ának megfelelően csak szűk körben, a szerződő felek jogaira és kötelezettségeire, vagyis a szerződés tartalmára nézve kerülhet sor, a szerződést kötő felek tekintetében bármilyen változás kizárt, vagyis főszabályként a nyertes ajánlattevő személye nem változhat meg, nincs lehetőség a nyertes ajánlattevő szerződéses jogutódjának a jogviszonyba történő belépésére.

¹⁹ D.365/9/2007., Közbeszerzési Értesítő 116/2007. szám, 2007. október 10.

3.1.3. A szerződésben bekövetkező alanyváltozás speciális esete: projekt-társaság alapítása

A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések teljesítésének egyik sajátos módja, amikor nem az ajánlattevőként szerződő fél, hanem az általa létrehozott projekt-társaság teljesít. Ilyen módon történő teljesítésre azonban csak abban az esetben van lehetőség, amennyiben a projekt-társaság létrehozását az ajánlatkérő lehetővé tette, avagy a társaság létrehozását az ajánlattevő számára kifejezetten kötelezettségként írta elő az ajánlattételi felhívásban. A projekt-társaság általi teljesítés azonban nemcsak a teljesítés egyik sajátos esetét képezi, hanem egyúttal a szerződés módosításának szigorú szabályai, a nyertes ajánlattevő személye megváltozásának tilalma alóli kivételes lehetőséget is jelent.

Közelebbről megvizsgálva az így létrejött szerződéses viszonyt meglehetősen érdekes megállapításra jutunk: a közbeszerzési eljárás alapján a szerződés megkötésére még az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között kerül sor, azonban a szerződés teljesítésekor már nem az ajánlattevőként szerződő fél, hanem az általa, kifejezetten a szerződés teljesítésére létrehozott projekt-társaság lesz az a partner, aki ténylegesen eleget tesz a teljesítési kötelezettségnek.

A közbeszerzés vonatkozásában projekt-társaság alatt olyan, a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) által, kizárólagos részesedésükkel létrehozott gazdálkodó szervezet értendő, amely a nyertes ajánlattevőtől (ajánlattevőktől) elvállalja a jogokat és kötelezettségeket, azonban azok a közbeszerzési szerződés teljesítéséért továbbra is felelnek, mégpedig a projekt-társasággal egyetemlegesen.

A Kbt. értelmében a projekt-társaság alapításának lehetősége (akár kogens, akár megengedő módon) az ajánlatkérőtől függ, így a társaságra vonatkozó legfontosabb feltételek (például jogi forma, minimális alaptőke, tevékenységi kör, tevékenység ellenőrzésének módja stb.) meghatározásának joga is az ajánlatkérőt illeti meg. A Kbt. az ajánlatkérőnek a projekt-társasággal kapcsolatos főbb elemek meghatározására vonatkozó viszonylagos szabadsága mellett azonban bizonyos korlátozásokat is meghatároz a társaság működésére nézve. E korlátozások egyike a tevékenység korlátozása,²⁰ miszerint a társaság kizárólag a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében szükséges tevékenységet végezhet, és csak e tevékenységéhez kapcsolódó szerződéseket köthet. A Kbt. tilalmat állít fel továbbá a társaság átalakulására, valamint annak más gazdálkodó szervezetben való részesedés-szerzésére nézve is, mely utóbbi tilalom fordítottan is igaz: a projekt-társaságban a nyertes ajánlattevőn

²⁰ Kbt. 304/A. §, (4) bek.

(ajánlattevőkön) kívül más (természetes vagy jogi) személy nem szerezhethet részesedést.²¹ Mindezeket túlmenően a Kbt. a társaság ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek való megfelelését a projektársaság vagyonának átalakítására vonatkozó, illetve a vagyon alapítók általi elvonásának tilalmával biztosítja.²²

A projektársaság szerződésbe való belépése mindazonáltal komoly magánjogi kérdéseket vet fel, hiszen úgy teljesít az ajánlatkérő felé, hogy eredetileg nem állt vele szerződéses viszonyban. Tekinthes-e tehát ez a fajta alanyváltozás a szerződéses pozícióban bekövetkező jogutódlásnak, és így módon a szerződés alanyaiban bekövetkező módosulásnak?

A választ a Kbt. 304/A. § (1) bekezdése adja meg számunkra, amikor rögzíti, hogy a közbeszerzési szerződésben foglalt jogok és kötelezettségek a projektársaság létrejöttének időpontjától a projektársaságot illetik meg, illetőleg terhelik, vagyis a teljesítéshez szükséges egyéb (például alvállalkozói) szerződések megkötésére is a projektársaság lesz jogosult. (Megjegyzendő, hogy mind a PPP-konstrukció, mind pedig a koncessziós szerződés esetén szokásosan a projektársaság köti meg az alvállalkozói szerződéseket.)

A szerződésben tehát egyfajta speciális alanyváltozás következik be a kötelezetti oldalon, ahol a Kbt. értelmében valamennyi jog és kötelezettség átszáll. Kérdés viszont, hogy jelen esetben az úgynevezett törvényi tartozásátvállalással (tartozásátszállás) állunk szemben, avagy a hatályos Ptk-ban el nem ismert, azonban az új Ptk-ban már – ezt a hiányosságot pótolván – szabályozást nyert jogintézményről, a jogszabály alapján történő szerződés-átruházásról van szó.

Tartozásátvállalásnál – a jogosult hozzájárulása esetén – a kötelelem eredeti kötelezettjének szabadulása mellett a tartozásátvállaló a kötelezett helyébe lép (*intercessio privata*), és így megilletik mindazok a jogok, amelyek a kötelezettet a jogosulttal szemben megillették.²³ A szerződés-átruházás (szerződéses pozíció átruházása) ezzel szemben olyan, a szerződésben bekövetkező alanyváltozást jelent, ahol az egyik szerződő felet megillető valamennyi jog és őt terhelő kötelezettség átruházásra kerül.²⁴ Az átruházással az eredeti felek közötti szerződés megszűnik, azonban az új szerződés azonos tartalommal jön létre a kötelembé belépő új fél és a jogviszonyban bennmaradó fél között.

²¹ Kbt. 304/A. §, (5) bek.

²² Kbt. 304/A. §, (5) bek.

²³ Ptk. 332. §, (2) bek.

²⁴ Új Ptk. 5:180. §, (1) bek.

Látható, hogy mind a tartozásátvállalás, mind pedig a szerződés-átruházás esetén megszűnik az eredeti szerződés, és az eredeti kötelezett szabadul a kötelemből. Ezzel szemben a Kbt-ben történő jogutódlás speciális helyzetet teremt, hiszen bár a projektársaság köteles teljesíteni a szerződést, azonban a teljesítésért fennálló felelősség továbbra is terheli a nyertes ajánlattevőt is, hiszen a Kbt. 304/A. § (3) bekezdése alapján egyetemlegesen felel a projektársasággal. Ebből a szempontból tehát a Kbt-szerinti jogutódlás nem tekinthető sem tartozásátvállalásnak (tartozásátzállásnak), sem pedig szerződés-átruházásnak, sokkal inkább hasonlítható lenne egy másik rokon jogintézménnyel, a tartozáselvállalással, ahol az elvállaló fél az eredeti kötelezett mellé lép (*intercessio cumulativa*). Ezt a megállapítást támasztja alá az új Ptk. szövege is, amely kimondja, hogy a tartozáselvállalásnál kötelezetti egyetemlegesség jön létre.²⁵ Abban az esetben azonban, ha figyelembe vesszük, hogy a Kbt. projektársaság általi teljesítésére vonatkozó rendelkezése kötelezetti egyetemlegességet keletkeztet, vagyis a fentiek alapján tartozáselvállalás történik, úgy ténylegesen nem is beszélhetünk jogutódlási helyzetről.²⁶

A Kbt-beli tartozáselvállalás az említett speciális vonásokon túl egy további jellegzetességgel is bír: a projektársaság léte – és ezzel a megerősödött kötelezetti pozíció is – csupán ideiglenes, ugyanis a társaság határozott időre, mégpedig a teljesítés idejére jön létre, és mindössze erre az időszakra száll rá át a teljesítési kötelezettség, valamint a kapcsolódó szerződések megkötésének joga.

A nyertes ajánlattevő (illetve ajánlattevők) a projektársaságot megszüntethetik, ha az a közbeszerzési szerződésben foglaltakat teljesítette, és az ajánlatkérővel az egymás felé fennálló elszámolási kötelezettségüknek is eleget tettek.²⁷ A projektársaság megszüntetésére továbbá abban az esetben is lehetőség van, ha a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) a közbeszerzési szerződésből, valamint a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében kötött szerződésből származó jogokat és kötelezettségeket a projektársaságtól teljes egészében átvállalták.²⁸

A projektársaság közbeszerzési szerződésbe, annak teljesítésébe való „beléptetésével” tehát ideiglenes alanyváltozás következik be a szerződésben, hiszen a teljesítést követően a projektársaság főszabályként megszűnik. A helyzet megítélése a szerződésmódosítás szempontjából ugyanakkor korántsem

²⁵ Új Ptk. 5:178. §, (2) bek.

²⁶ BÍRÓ György: *Kötelmi jog. Közös szabályok. Szerződésstan*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006., 176. o.

²⁷ Kbt. 304/A. §, (6) bek. a) pont.

²⁸ Kbt. 304/A. §, (6) bek. b) pont.

oldódik meg, hiszen a projektársaság felelőssége továbbra is fennáll. Sajátos szituáció áll tehát elő, amennyiben a teljesítést követően bekövetkező hiba esetén a felelősséget egy már megszűnt társasággal szemben próbálnánk megállapítani.

A közbeszerzési szerződés teljesítésébe belépő projektársaság megítélésénél további érdekes szempont lehet a koncessziós társaság vizsgálata is, tekintettel a közbeszerzési szerződés és a koncessziós szerződés rokonságára. Lényeges azonban, hogy míg a közbeszerzésnél a projektársaság általi teljesítés csupán lehetőséget jelent, addig a koncessziónál a jogosult köteles létrehozni a koncessziós társaságot. A koncesszió jogosultjának személyében a törvény erejénél fogva következik be alanyváltozás, minthogy a koncesszióval kapcsolatos jogosultságok nem a pályázat nyertesét, hanem az általa alapított koncessziós társaságot illetik meg.²⁹ A társaság megalapításának hiányában a koncessziós szerződés nem is hatályosul, vagyis az alapítás elmaradása a szerződés felfüggesztő feltételeként (*conditio suspensiva*) értelmezendő, amely megállapítás ugyanakkor már a közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében létrehozott projektársaságra nem igaz.

3.2. Változás a szerződés tárgyában

A szerződés tárgyában való módosulást *Fehérváry Jenő* úgy határozza meg, mint a szolgáltatásban bekövetkező változást, vagyis amikor az eredeti szolgáltatás megnő, lefogy, illetőleg a helyébe más, felváltó szolgáltatás lép.³⁰ Ennek egyik esete lehet a Ptk. 230. § (1) bekezdésében szabályozott vagylagos kötelem (*alternativ obligatio*), ahol a szerződés tárgyának módosítására az egyik fél (a kötelezett, illetőleg a teljesítési határidő elteltével a jogosult) egyoldalú nyilatkozata alapján kerül sor. Szintén tárgybéli módosulást jelent az az eset, amikor a kötelezett pénzszolgáltatás helyett valamely dolog tulajdonjogát ruházza át (*datio in solutum*).

A tárgyban történő módosulás bekövetkezhet valamely fél nemteljesítése vagy egyéb kötelezettségszegése, így például késedelem esetén³¹, de ehhez hasonlóan tárgymódosuláshoz vezethet a szolgáltatás lehetetlenülése is.

Szemben a Ptk. alapján megkötött szerződésekkel, amelyek esetén a szerződő felek a szerződési szabadság elvének megfelelően a szerződés tárgyát is módosíthatják, a közbeszerzési szerződés esetén a tárgy módosítására nincs lehetőség.

²⁹ BDT 2003. 750.

³⁰ FEHÉRVÁRY Jenő: *Magyar magánjog kistükre*, Budapest, 1941., 414. o.

³¹ Ld. erről bővebben FEHÉRVÁRY i. m. 415-419. o., KOLOSVÁRY i. m. 93-104. o.

Mint azt a Közbeszerzési Döntőbizottság több eseti döntésében is megerősítette, a közbeszerzési szerződés tárgyának (árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés vagy építési beruházás) megváltoztatásával a közbeszerzési szerződés már olyan mértékben módosul, hogy az már nem fogható fel pusztán szerződésmódosításként. Valójában egy egészen új beszerzési igény jelentkezik,³² amelynek kielégítésére csak új közbeszerzési eljárás lefolytatásával van lehetőség, így az ajánlatkérőként szerződő fél oldalán új eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettség keletkezik. Abban az esetben, ha a felek mégis módosítani kívánják a beszerzés tárgyát, a módosításuk a Kbt. rendelkezéseibe ütközik, és ez nagy valószínűséggel maga után vonja a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását.

3.3. Változás a szerződés jogcímében

Amint arra már a Ptk. szerződésmódosításra vonatkozó szabályainak ismeretében felhívtam a figyelmet, a módosítás körén belül sajátos helyzetet foglal el a kötelezettségvállalás jogcímének (*causa*) megváltoztatása, amelyre mind a hatályos Ptk., mind pedig az új Ptk. szabályainak értelmében lehetőséget teremt a jogalkotó.

A kötelezettségvállalás jogcímének megváltoztatása önmagában csupán a szerződés módosítását jelenti, és főszabályként nem eredményezi a szerződés megszűnését, vagyis a nováció ez esetekben pusztán szerződésmódosításként értelmezendő. Amennyiben viszont a felek kötelezettségvállalásuk jogcímének megváltoztatásához egyúttal kötelemszünetítő hatást is fűznek, úgy tiszta novációs helyzet áll elő, és új kötelelem jön létre.

A közbeszerzésben a Kbt. kógens rendelkezéseiből következően egyértelműen rögzíthető, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés jogcímében semmilyen változtatás nem eszközölhető. A közbeszerzési eljárás lefolytatására az ajánlattevő által meghatározott közbeszerzési igény kielégítése céljából kerül sor, így a jogcím megváltoztatása olyan jelentős mértékben módosítaná a felek szerződéses viszonyát, hogy annak eredményeként már valószínűsíthetően új közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó igény merülne fel. A jogcím módosítása tehát – a szerződés tárgyának módosításához hasonlóan – új közbeszerzési eljárás lefolytatását kívánná meg, mely kötelezettség megszegése szintén a Kbt.-be ütköző magatartás, amely ily módon döntőbizottsági eljárást von maga után.

³² BARABÁS i. m. 41. o.

3.4. Változás a szerződés tartalmában

A Kbt. 303. §-a szerint a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződés módosítása csak szigorú korlátok között, a szerződő felek jogaira és kötelezettségire, vagyis a szerződés tartalmára nézve lehetséges, a korábbiakban már ismertetett konjunktív feltételek fennállása esetén. Látható azonban, hogy bár elemzésnek vetettük alá a szerződés alanyaiban, tárgyában és jogcímében való módosulást, minden esetben negatív eredményhez jutottunk, vagyis a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseivel és a bírói gyakorlattal alátámasztva bizonyossá vált, hogy a Kbt. szerinti szerződésmódosításra mindössze a szerződés tartalmában kerülhet sor.

Valamennyi módosítás tehát, amely a Kbt. 303. §-ában meghatározott feltételeknek megfelelően zajlott le, csak akkor tekinthető jogszerűnek, ha az ajánlattételi felhívás, a dokumentáció és az ajánlatban meghatározott tartalomra vonatkozik.

3.5. Tájékoztatás a szerződés módosításáról

Abban az esetben, ha valamennyi törvényi feltétel fennállása megállapítható, és jogszerűen kerül sor a szerződés módosítására, a feleket egy további kötelezettség is terheli a szerződés módosításhoz kapcsolódóan: a módosítás tényéről kötelesek egy tájékoztatót készíteni, és azt a Közbeszerzési Értesítőben hirdetményként közzétenni.³³ A tájékoztató célja a szerződésmódosítás jogszerűségének ellenőrizhetőségét hivatott szolgálni, így a tájékoztatót úgy kell elkészíteni, hogy abból megállapítható legyen a módosítás jogszerűsége.³⁴

Mindezek érdekében alapkövetelmény, hogy a módosítás szükségessége ne csupán általános jelleggel (például „műszaki szükségességből felmerült pótmunkára” vagy „az ajánlattevő érdekkörében felmerült körülményre” hivatkozva)³⁵ nyerjen indokolást, hanem azt minden esetben pontosan körülhatárolt indokok támasszák alá. A módosítás ily módon történő nyilvánosságra hozatala ugyan a hagyományos magánjogi szabályoktól meglehetősen távol áll, azonban alkalmazásának hátterében jelen esetben is a nyilvánosság elve, a közpénzek felhasználásának átláthatósága húzódik meg indokként.

³³ Kbt. 307. §, (1) bek.

³⁴ A Közbeszerzések Tanácsa Elnökének tájékoztatója a szerződések módosításáról, és a módosításról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményekről, Közbeszerzési Értesítő, 2006. évi 106. szám, 2006. szeptember 13.

³⁵ A Közbeszerzések Tanácsa Elnökének tájékoztatója a szerződések módosításáról, és a módosításról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetményekről, Közbeszerzési Értesítő, 2006. évi 106. szám, 2006. szeptember 13.

3.6. A szerződés meghosszabbítása

A Ptk. szerződésmódosításra vonatkozó szabályai alapján a feleknek lehetősége van a szerződés bármely elemének módosítására, így a teljesítési határidő megváltoztatására is. Érdekes lehet ugyanakkor annak vizsgálata, miként értelmezendő, amikor a felek a határozott időre megkötött szerződésük időtartamát hosszabbítják meg. Úgy gondolom, a felek ilyen irányú akaratának kifejezése szintén a szerződés módosításának tekinthető, hiszen nem jön létre új kötelelem az eredeti szerződés „lejártát” követően, hanem az csupán meghosszabbodik.

Látható, hogy a szerződés meghosszabbítása ez utóbbi esetben a módosítás egyik altípusának tekinthető, azonban ezt a Kbt. – a Ptk-tól eltérően – mégis nevesítve, önálló rendelkezésben, a szerződés módosításától elkülönülten szabályozza. Habár a Kbt. látszólag arra törekszik, hogy elkülönítse a két esetkört, a szerződés meghosszabbításánál mégis úgy rendelkezik, hogy az csak akkor tekinthető jogszerűnek, amennyiben a Kbt. 303. §-ában meghatározott, a szerződés módosítása esetén vizsgálandó előfeltételek teljesülnek.

Szemben a tipikus magánjogi szerződésekkel, a közbeszerzési szerződést a felek minden esetben meghatározott időre kötik, így annak önkényes meghosszabbítása a verseny torzulását eredményezné. Előfordulhat olyan eset, amikor az ajánlatkérő olyan mértékben meg van elégedve a nyertes ajánlattevő által nyújtott szolgáltatással, hogy a későbbiekben is azt igényelné, hogy az adott szolgáltatást továbbra is ez a fél nyújtsa. Látszólag logikus megoldásnak tűnne a szerződés meghosszabbítása, azonban a gyakorlat ezt a helyzetet nem fogadja el: önmagában az ajánlatkérő ilyen igénye nem nyújthat jogszerű alapot a szerződés meghosszabbítására, ehelyett az ajánlatkérő a szerződés lejártát követően új közbeszerzési eljárást köteles lefolytatni.

Az előbbi esetben a szerződés meghosszabbításának igénye az ajánlatkérő oldalán merült fel, azonban a törvényi előfeltételek fennállásának híján nem kerülhet sor ténylegesen a Kbt. vonatkozó szakaszának alkalmazására. Találkozunk ugyanakkor számos olyan esettel is, amikor valamilyen előreláthatatlan ok következtében ténylegesen szükség van a teljesítési határidő módosítására, amely azonban egyúttal maga után vonja a szerződés meghosszabbításának szükségességét is. Ilyenek lehetnek egyes vállalkozási jellegű (például fejlesztési) szerződések, ahol amennyiben a vállalkozó határidőre nem képes az ajánlatkérőként szerződő fél által meghatározott feladatot elvégezni (vagyis a terméket kifejleszteni), lehetőség van a teljesítési határidő, és ezzel egyidejűleg a szerződés időtartamának meghosszabbítására.

4. Szerződésmódosítás törvényi előfeltételek hiányában – jogkövetkezmények

A közbeszerzésben gyakran előfordul, hogy a felek már megkötött szerződésüket úgy kívánják módosítani, hogy a Kbt. 303. §-ában meghatározott előfeltételek nem állnak fenn. A törvény szankcionálja, ha a szerződés módosítására a Kbt. 303. §-ban foglalt rendelkezéseinek megsértésével kerül sor, tekintettel arra, hogy ez a magatartás a közbeszerzési törvény versenyeztetési szabályainak utólagos kijátszására irányul.³⁶

A Kbt. 318. §-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt-be ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult eljárás lefolytatása.

Az első lehetséges megoldás tehát a Kbt. 303. § megsértése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás kezdeményezése. Az eljárás kezdeményezésére jogosultak mindazok, akiknek jogát vagy jogos érdekét a Kbt-be ütköző magatartás, vagyis a közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása sérti vagy veszélyezteti.³⁷ Ennek megfelelően jogorvoslati kérelmet nemcsak az ajánlatkérőként vagy ajánlattevőként szerződő fél nyújthat be, hanem egyéb érdekelt, valamint a Közbeszerzések Tanácsának jelzése alapján a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésére jogosult szervezetek³⁸ is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás lefolytatását követően meghozza döntését. Az érdemi határozatban – amennyiben megállapítja a Kbt. rendelkezéseinek megsértését³⁹ – bírságot szabhat ki.⁴⁰ A Kbt. szerint tehát a szerződés módosításának Kbt-beli szabályainak megszegése esetén a Döntőbizottság jogköre legfeljebb a bírságolásra terjedhet ki, azonban a felek szerződéses viszonyába nem avatkozhat be, a jogszabályba ütköző módon módosított szerződés jogi következményeinek érvényesítése bírósági hatáskörbe tartozik.⁴¹

³⁶ Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 303-306. §§-aihoz.

³⁷ Kbt. 323. §, (1) bek.

³⁸ Eljárás kezdeményezésére jogosultak a Kbt. 308. § (2) bekezdése alapján egyes esetekben a költségvetési szervek, valamint a Kbt. 327. § (1) bekezdése alapján például a Közbeszerzések Tanácsának tagja, illetve elnöke, az Állami Számvevőszék, a közigazgatási hivatal vagy az országgyűlési biztos.

³⁹ Kbt. 240. § (2) bek. c) pont.

⁴⁰ Kbt. 240. § (6) bek.

⁴¹ FRIBICZER Gabriella (szerk.): *Közbeszerzés*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007., 472. o.

Összegzés

A szerződés módosításának témaköréhez kapcsolódóan a következőket összegezhetjük:

(1) A közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként megkötött szerződés esetén – szemben a magánjogi szerződésekkel – a felek szerződésmódosításra vonatkozó szerződési autonómiája csupán korlátozottan érvényesül, a felek pusztá akarategysége önmagában nem elegendő, azon felül szükséges a Kbt-ben meghatározott feltételek fennállása is.

(2) A szerződés módosítására csak kivételesen, a Kbt. 303. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén, az ajánlati felhívásnak és a dokumentációnak megfelelően van lehetőség, vagyis a módosítás lehetősége tartalmi értelemben is kötött.

(3) A közbeszerzési szerződés módosításának törvényi feltételeinél a jogalkotó a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülésnél meghatározott feltételeket alkalmazza az elháríthatatlanság kritériumát leszámítva, mely utóbbi megszorítás mellőzése sem jogpolitikai, sem pedig jogdogmatikai indokokkal nem támasztható megfelelően alá.

(4) A Kbt. 303. §-ban meghatározott feltételek hiányában szerződésmódosításra akkor sincs lehetőség, ha a módosítás a közbeszerzés szempontjából irreleváns, csekélyebb jelentőségű tartalmi elemekre irányulna.

(5) A Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályainak megsértése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság jogosult eljárni, azonban a jogviszonyt nem módosíthatja, a Kbt-be ütköző módosítás jogkövetkezményeinek megállapítása bírósági hatáskörbe tartozik.

Ágnes Juhász

Amendment in the public procurement contract

Summary

This study examines the possibilities and limits of the contract amendment in the public procurement. However the public procurement contract is a mixed-nature, atypical contract, the application of the general provisions of the contract amendment (which are pinned down in the Hungarian Civil Code) is very narrow. While the provisions of the Hungarian Public Procurement Act are primary, the private law provisions mean underlying norms.

After a short view of the general rules of the contract amendment, the article deals with the possibilities of the amendment in the public procurement, included the

case, when the real aim of the contracting parties not to modify the contract, but to avoid to conduct a new public procurement procedure. Thus, parties aim to amend the genuine conditions of the contract, but with their illegal behaviour they infringe the public procurement and competition rules at the same time.

The possibility to amend a public procurement contract is particularly interesting, if we try to draw a parallel between the terminology used by the Hungarian Public Procurement Act and the Hungarian Civil Code juridical contract amendment provisions.

To amend the public procurement contract preconditions shall be fulfilled and the extent of the amendment is also limited. The parties can only amend parts of the contract drawn up on the basis of the invitation, the terms and conditions of the tender documentation and the contents of the tender if a circumstance violating a material legitimate interest of either party arises after the conclusion of the contract, due to a reason unforeseeable at the time of the conclusion of the contract.

ADALÉKOK A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁR SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSKÖRÉHEZ

LEHOTAY VERONIKA*

I. Alapvetés

A tanulmányban egy olyan kérdés vizsgálatára teszek kísérletet, amely nem tartozik ugyan a polgári jog „legnépszerűbb” témakörei közé, mégis a jogalkotással okozott kár problémája számos aktuális és megfontolandó kérdést vet föl. Legutóbb a MOL Rt. kártérítési pere kapcsán vetődött fel újra ez a téma, másrészt pedig az Európai Unióhoz való csatlakozást követően egyre nagyobb problémává vált az erre vonatkozó magyar szabályozás hiánya. Felelősségre vonható-e az állam az általa jogalkotással okozott károkért? Ha igen, akkor milyen jogszabályok esetében lehetséges a felelősségre vonás és milyen esetekben nem? Meddig terjed az állam immunitása? Hogyan szabályozza a hatályos magyar jog a jogalkotással okozott kárért való felelősséget? Milyen megoldási javaslatok születtek az új Polgári törvénykönyv előkészítése során? Milyen jogharmonizációs kötelezettségek terhelik Magyarországot az Európai Unió tagsággal összefüggésben? Felel-e, illetve hogyan felel az állam, ha ezen kötelezettségeinek nem vagy nem megfelelően tesz eleget? A hatályos szabályozás elemzéséhez nélkülözhetetlen a jogintézmény jogtörténeti aspektusainak a vizsgálata. A tanulmány első fejezetében a jogalkotással okozott kárért való felelősség történeti fejlődésének menetét, és az Európai Unió gyakorlatot mutatom be, majd ezt követően arra a kérdésre keresem a választ, hogy a mai magyar joggyakorlatban hogyan érvényesül az állami felelősség a jogalkotással kapcsolatban. Végül az új Ptk. Koncepció megalkotásának a menetét ismertetem a jogalkotással okozott kárért való állami felelősség kérdésére helyezve a hangsúlyt.

A jogalkotással okozott kár kérdése szorosan összefügg az állam felelősségének a problémájával. Az állam felelősségre vonható-e abban az esetben, ha hibás jogszabályalkotásával kárt okoz? Köteles-e az állam ezt a kárt megtéríteni? A kérdések megválaszolásához kiindulópontként érdemes az állami

* DR. LEHOTAY VERONIKA
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK, Jegtörténeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

immunitás fogalmát meghatározni. Az állami immunitás a felelősség ellentétéként határozható meg, vagyis „felelőtlenséget” jelent. Immunitás esetén az adott jogalanyt nem lehet felelősségre vonni valamilyen oknál fogva,¹ pedig a felelősségre vonás feltételei elvileg adottak lennének. Az állam immunitása a szuverenitáshoz kapcsolódik. A szuverenitás minden állam szükségszerű sajátossága, magába foglalja a saját államterületen gyakorolt főhatalmat és az állam függetlenségét a nemzetközi kapcsolatok terén. Eleinte az immunitás az állam összes tevékenységére vonatkozott, így a közjog és a magánjog területére is. Ennek a folyamatnak az eredményeképpen kialakult az abszolút immunitás elve, amely szerint az állam teljes jogi felelőtlenséget élvez. Az állami immunitás évszázadokon keresztül a jog által objektívált felelőtlenségi tünet, amely fontos részét jelenti az egyetemes jogi kultúrának. Az abszolút immunitás jogi pajzsot emelt az állam elé, amelynek értelmében az állam bármilyen területen tevékenykedhetett, teljes jogi felelőtlenséget élvezett.²

Az állami immunitás olyan területeken is ható jogintézmény, ahol a léte és a működése sem gazdaságilag, sem társadalmilag, sem politikailag nem magyarázható.³ Az állam ugyanis a közhatalom gyakorlása mellett egyre inkább gazdasági szereplőként is megjelenik, és ezekben az esetekben sincs lehetőség a károkozásaiért felelősségre vonni. Az állam a gazdasági viszonyok szereplőjeként nem alkalmazkodik megfelelően a civiljogi viszonyok jellemzőihez, így a mellérendelt pozícióhoz, az egyenjogúsághoz, hanem előjogokat, immunitást igyekszik biztosítani a maga számára. Ez azonban súlyos igazságtalanságokhoz vezetett, és vezethet ma is.

II. Az állami kárfelelősség jogtörténeti aspektusai

Az állam által jogalkotással okozott károkért való felelősség viszonylag későn alakult ki. Franciaországban a XX. század közepén jelent meg az állam felelősségének a gondolata 1938-ban, a La Fleurette eset kapcsán.⁴ Ez az ügy jelentette a jogalkotással okozott kárért való állami felelősség kezdetét. A francia

¹ Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása (<http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6>).

² Kecskés László: Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988., 24. p.

³ Kecskés László: Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988., 11. p.

⁴ Az eset lényege az volt, hogy jogszabály bizonyos tejipari termékek gyártását tiltotta, és így az azt forgalmazó kereskedőknek ebből kára keletkezett.

Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami felelősség. Jogtudományi Közlöny 2001/5, 235. p.

jog szerint az állam akkor tartozik felelősséggel, ha a jogalkotással okozott károk mértéke jelentős, egy meghatározott személyt, vagy személyeknek meghatározott csoportját éri, és a jogalkotási aktus nem zárta ki a kárfelelősség megállapítását.

Történetileg két jogi módszer alakult ki az egyetemes jogfejlődésben az állami kárfelelősséggel kapcsolatban. Az úgynevezett fiskus elmélet szerint az állam egyes tevékenységivel szemben alkalmazható a felelősség, míg más állami szervezeti egységek tevékenysége esetében nem. A funkcionális immunitás tana az állami tevékenységek jellegük szerinti megkülönböztetésére épül. A közhatalmiság és a kereskedőiség kategóriáival lehet eldönteni, hogy melyek azok az állami tevékenységek, amelyekért az állam felelősséggel tartozik, és melyek azok, amelyekért nem. Az állami kárfelelősség szabályozásának előfeltétele volt, hogy különváljanak egymástól a szuverenitás jegyében végrehajtott állami feladatok azoktól az aktusoktól, amelyeket az állam nem hatalmi jelleggel visz véghez.⁵ Az abszolút immunitás elve a XIX. század végén kezdte elveszíteni a jelentőségét. Vele szemben két új felfogás jelent meg. Az egyik teljesen elutasítja az állami immunitást, míg a másik felfogás, a funkcionális immunitás tana a korlátozott immunitást fogadja el. Az utóbbi elmélet szerint az államot abban az esetben terheli felelősség, amikor magánjogi alanyként vesz részt egy jogviszonyban. A közhatalom gyakorlójaként tehát eszerint az elmélet szerint is „felelőtlen” az állam.

A nemzetközi jogban is felvetődött az állami immunitás kérdése. 1972-ben, Bazelben írták alá az Európai Immunitási Egyezményt az Európai Igazságügy-miniszterek Konferenciáján. Ez a dokumentum számos kivételt fogalmazott meg az immunitás elve alól. Ezt követően az Európa Tanács 1984-ben megfogalmazott ajánlásában rögzítette az állam kárfelelősségét az állam normatív szabályozó tevékenységével kapcsolatban. Legfontosabb újítása, hogy a felelősségileg szabályozott állami aktusok körét az adminisztratív természetű és a fizikai természetű aktusokon túlmenően az állam normatív szabályozó tevékenységére is kiterjesztette, valamint az állami károkozások esetére kártérítési és kártalanítási formában is tartalmaz szabálymodelleket.⁶ Az ajánlás nyolc elvet fogalmazott meg az állam kárfelelősségével kapcsolatban.⁷

⁵ Kecskés László: *Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései*. Budapest, 1987., 7. p.

⁶ Kecskés László: *Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének a megalapozásához*. Polgári Jogi Kodifikáció 2003/4, 4. p.

⁷ Ezek az elvek a következők: az állami kárfelelősség alapja objektív súlypontú felróhatóság, méltányossági alapon reparáció, a kárfelelősség mérséklésének a lehetősége a károsult közrehatása esetén, az állam közvetlen perelhetősége, teljes

A magyar felelősségi jog gyökerei az 1848-as változásokra vezethetők vissza. Ennél korábban nem foglalkozott a magyar jog ezzel a kérdéssel. Az 1848-as törvények már olyan állammodell létrehozását célozták, amelyben az állami funkciók egymáshoz való viszonya a montesquieu-i elveket tükrözte. Ez az állammodell azonban ezt követően a történelmi események miatt nem teljesedhetett ki, nem jöhetett létre a jellegének megfelelő államfelelősségi joganyag sem.⁸ A modern magyar jog kialakulásában jelentős szerepe volt a korabeli osztrák jognak, amely azonban nem szabályozta az állami felelősséget. A magyar jogban ennek ellenére már a XIX. század utolsó harmadától kezdve jelen volt a magyar kárfelelősség elve, amely a funkcionális immunitás elvén alapult. Konkrét szabályok rögzítésére azonban nem került sor, csak a bírói gyakorlat jelentett iránymutatást. 1878-ban a bíróság már a jogalkotással okozott kár megtérítésére kötelezte az államkincstárt.⁹ A szocialista időszak alatt az állami felelősség szűkítése és az állami immunitás területének a kiterjesztése volt a jellemző. A Polgári Törvénykönyv 1977-es módosítása hozott némi változást, amikor bevezette az „államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség” jogintézményét, amely a hatályos Polgári Törvénykönyvben is megtalálható. Azonban érdemes megjegyezni, hogy már az 1980-as évek végén felmerült az új állami kárfelelősség meghatározásának a szükségessége. Szamel Lajos már 1982-ben, Kecskés László pedig 1988-ban utalt arra, hogy az állam magánjogi immunitásának a kérdését már számos ország szabályozta. A rendszerváltozást követően hatályon kívül helyezték a Polgári Törvénykönyvnek a kártérítési felelősség vonatkozásában az állami immunitásra vonatkozó rendelkezéseit. 1991-ben rögzítésre került, hogy az állam vagyoni jogi viszonyokban nem élvez immunitást, mert a polgári jogi jogviszonyokban az állam nem közhatalomként, nem szuverénként vesz részt. Az állam a polgári jog más alanyaival egyenrangúnak minősül az ilyen jellegű jogviszonyokban, tehát immunitást nem élvez, és ugyanúgy felelősségre lehet vonni, mint bármelyik másik jogi személy.¹⁰ A jogalkotással okozott kárért való állami felelősségre vonásra azonban nem születtek szabályok.

kártérítés, a hatékony végrehajtás, igényérvényesítési határidők korlátozásának a tilalma, diszkriminációtilalom nemzetiség alapján.

⁸ Kecskés László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988., 246. p.

⁹ Lajer Zsolt: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott kárért a magyar jogban*. Jogtudományi Közlöny 2001/2, 74. p.

¹⁰ Az 1991. évi XVI. törvény indokolása.

III. Az Európai Unió szabályozása

Az Európai Unióban az Egyesült Királyság 1973-ban történő belépését követően vetődött fel az állami felelősség kérdése. Az angol jog merev abszolút immunitási felfogása szembekerült a tagállamok jogrendszerének korlátozott, funkcionális immunitási megoldásaival. Az angol jog merev tétele a gazdasági integráció jogbiztonságát kezdte fenyegetni. Amennyiben valamely tagállam nem tesz eleget jogharmonizációs kötelezettségének, akkor ezzel tulajdonképpen az Unió céljainak a megvalósítását hátráltatja, illetve akadályozza.¹¹ A tagállamok eltérően szabályozzák a törvényhozó kártérítési felelősségét. Így Dániában, Belgiumban, Olaszországban lehetőség van, míg Ausztriában, Németországban, Luxemburgban nincs lehetőség a törvényhozó felelősségre vonására. Az Európai Bíróság ítéletében¹² kimondta, hogy a tagállamok felelősséggel tartoznak azokért a károkért, amelyek a jogharmonizációs kötelezettségük elmulasztásának a következtében keletkeztek. A tagországok kártérítési kötelezettsége a közösségi jog érvényesítésének végső eszköze. A közösségi jog sem az Európai Unió, sem a tagállamok jogalkotói esetében nem ismeri az immunitást mint a kártérítési felelősségre vonást kizáró intézményt.¹³ Az Európai Bíróság 1971-től kezdve elismeri, sőt szorgalmazza annak a lehetőségét, hogy a kárt okozó közösségi jogalkotás polgári jogi felelősséget vonjon maga után. Abban az esetben tehát, ha a károsult a bírói jog által kimunkált tényállási elemek (kár, jogellenes magatartás és a kettő közötti okozati összefüggés) fennállását bizonyítja, akkor kártérítés jár neki, függetlenül attól, hogy a kárt tevékenység vagy mulasztás, illetve egyedi vagy normatív aktus okozta.¹⁴ Egyre inkább jellemzővé vált az a joggyakorlat, hogy a tagállamok jogalkotással okozott károkért való felelősségét ugyanezeknek az

¹¹ Az egyes tagállamokban eltérő a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való kártérítési felelősség szabályozása. Egyes országokban, így például Ausztriában, Németországban, Olaszországban, Portugáliában az alkotmány is rögzíti az állam felelősségét a közhatalom gyakorlása során okozott károkért. A többi tagállamban alacsonyabb szintű jogforrásokban került rendezésre ez a kérdés.

Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. *Jogtudományi Közlöny* 2001/3, 122. p.

¹² A Frankovich-ügy (1991) kapcsán mondta ki a bíróság ezt a fontos alapelvet. A Frankovich-ügy egy határidőben nem transzformált irányelvvel, vagyis jogalkotói mulasztással összefüggő kártérítési követeléssel függött össze.

¹³ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. *Jogtudományi Közlöny* 2001/3, 128. p.

¹⁴ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. *Jogtudományi Közlöny* 2001/3, 128. p.

elveknek az alapján kellene megállapítani. Így tehát a tagállamoknak az uniós jogot sértő jogalkotással okozott károkért való felelősségének a megítélése egy egységes szabályozás irányába mutat.

IV. Az állami kárfelelősség szabályozása a mai magyar jogban

Ha az állami kárfelelősség alapját szeretnénk meghatározni, akkor az Alkotmány, és a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseit és a joggyakorlatot érdemes áttekinteni. Az Alkotmány határoz meg olyan alapelveket, amelyekből a jogalkotó kárfelelősségére vonatkozó adatok is leszűrhetők. Így rögzíti a jogállamiság alapelvét, amelynek lényeges összetevői a tulajdonhoz, az emberi méltósághoz való jog biztosítása, valamint az arányosan egyenlő közteherviselés. Az állam elsődleges kötelessége ezeknek a jogoknak a tiszteletben tartása és védelmének a biztosítása. Amennyiben ezek a jogok sérelmet szenvednek, csorbulnak, akkor a Polgári Törvénykönyv ad lehetőséget arra, hogy a jogaiban sértett személy követelhesse a kára megtérítését. A személyiségi jogok védelmét a 84. szakasz, míg a tulajdon védelmét a 115. szakasz biztosítja. Amennyiben károsodás is bekövetkezik, úgy a 339. szakasz alapján köteles a jogellenesen és felróhatóan kárt okozó személy helytállni.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint¹⁵ a jogalkotásra a közjog, azon belül is az alkotmányjog szabályai érvényesülnek. A közjog szabályai pedig immunitást, tehát felelőtlenséget biztosítanak a jogalkotó számára. Így tehát abban az esetben, hogyha a jogszabály hatálybalépésével károsodás következne be, akkor nem jön létre kötelmi jogviszony a jogalkotó és a károsult között. Ebből levezethető az is, hogy mivel nincs szó kötelmi jogviszonyról ebben az esetben, ezért a Polgári törvénykönyv 339. szakaszának első bekezdését sem lehet alkalmazni. A Legfelsőbb Bíróság nem tesz különbséget az egyes jogalkotó szervek között, vagyis a közjog szabályai mindegyik jogalkotó számára immunitást biztosítanak. Ugyanakkor sem az Alkotmány 32/A. szakaszából, sem pedig az Alkotmánybíróságról szóló törvény¹⁶ szabályaiból nem következik, hogy egy alkotmányellenes szabály kibocsátásának nem lehetnek kártérítési jogkövetkezményei azért, mert a jogrend a közjog területén már biztosította a jogvédelem lehetőségét. A Legfelsőbb Bíróság IV. polgári tanácsa ennek ellenére azt a következtetést vonta le az Alkotmánybíróságról szóló törvény 43. szakasz (2) bekezdéséből, hogy kártérítési igényt csak ex tunc hatállyal hatályon kívül helyezett jogszabályra lehet alapítani. A jogszabályhely alapján az ex nunc megsemmisítés fő szabály szerint nem érinti a határozat közzététele előtt

¹⁵ BH 1998/334. szám

¹⁶ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról.

létrejött jogviszonyokat. Ez azonban amellet szóló érv lehet, hogy a már beállt kártérítési kötelezettség a jogszabály megsemmisítésével sem szűnik meg.¹⁷

Látható, hogy a hatályos magyar joggyakorlat nem felel meg sem a magánjogi hagyományoknak, sem a hatályos jognak. Sérti az igazságosság és a méltányosság elvét a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata azzal is, hogy még jogellenes és felróható magatartás esetén is az immunitásra hivatkozva lehetőséget biztosít a jogalkotó számára az okozott kár megtérítésének a kötelezettsége alól. A károsultnak tehát ilyenkor nincs alanyi joga, hogy a neki kárt okozótól, jelen esetben a jogalkotótól a kárának megtérítését kérni, és közigazgatási felelőssége is csak az egyedi aktusokra, így a határozatra, intézkedésre terjed ki.¹⁸ Ugyanakkor nem tartozik az immunitás által védett területek közé a közhatalomnak sem a normaalkotásban, sem egy egyedi aktus meghozatalában megjelenő tevékenysége. Bizonyítja ezt az alkotmány-és a közigazgatási bíraskodás léte is. A jogalkotónak bizonyos jogi parancsokra tekintettel kell lennie, vagyis nem rendelkezik teljesen szabad akarattal, hiszen az Alkotmány és a nemzetközi szerződések korlátozzák a belső szuverenitását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs alkotmányos alapja annak, hogy a közhatalom gyakorlása során történő károkozás esetén az állam felelőtlenséget élvezzen.¹⁹

Az Európai Unióhoz való csatlakozás azonban számottevő változást eredményezett ezen a területen. A közösségi jog, és a vele szorosan összefüggő európai bírósági gyakorlat a magyar bíróságok ítélkezésére közvetlen hatást gyakorol. A Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy az EK-Szerződésben rögzített „hűség-klauzulának” megfelelően alkalmazza majd a közösségi jog szabályait. Ez azt is jelenti, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek elmulasztásából származó károkért az állam felelősséggel tartozik, tehát a magyar joggyakorlatban uralkodó abszolút immunitás elvén változtatásra van szükség, a jogalkotót nem lehet felelőtlennek tekinteni kártérítési értelemben. A jogalkotói felelőtlenség tétele tehát egyre kevésbé fenntartható. Az Európai Bíróság joggyakorlatának a hatására a magyar jogirodalomban megjelentek az állami kárfelelősséggel kapcsolatos írások. Király Miklós rögzítette, hogy az Európai Bíróság egy új típusú felelősségi alakzatot hozott létre a tagállamok vonatkozásában, és úgy vélte, hogy ezt a felelősségi formát el kell határolni a funkcionális immunitás kategóriájától.

¹⁷ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. Jogtudományi Közlöny 2001/2, 72. p.

¹⁸ Dr. Fülöp Györgyi: Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése esetén. Polgári Jogi Kodifikáció 2003/5, 19. p.

¹⁹ 53/1992. (X. 29.) AB határozat

Rámutatott arra, hogy egy magánjogi jogvitában az állam azért marasztalható el, mert az adott jogviszonyban kereskedőként, vállalkozóként, tehát mellérendelt, egyenrangú jogalanyként vesz részt. Az érintett tagállam azonban szuverénként, vagyis jogalkotói hatalomként elkövetett mulasztása miatt kénytelen magánjogi felelősséget vállalni.²⁰ A tagállam akkor tartozik felelősséggel, ha jogalkotói mulasztása a közösségi jog megsértését is jelenti. Itt tehát nincs szó azokról az esetekről, amikor a jogalkotó olyan belső jogszabályt alkot meg, amellyel kárt okoz.

Jelenleg a Polgári törvénykönyv 349. szakasza tekintendő irányadónak az állam jogalkotással okozott kárért való felelőssége vonatkozásában, amely azonban vitatható. Az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének a feltételei a jogellenes magatartás, az államigazgatási tevékenységgel összefüggő kár, az okozati összefüggés, a vétkesség, hogy a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, valamint a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket a károsult igénybe vette. A Legfelsőbb Bíróság szerint – ahogy arra már a korábbiakban utaltam – a jogalkotásra az alkotmányjog szabályait kell alkalmazni, nem jön létre a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszony, ezért ezen az alapon polgári jogi kártérítési igényt nem lehet érvényesíteni. A jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban keletkezett kárral kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a jogszabály hatályba lépése nem hoz létre jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, így ebben az esetben sem kerülhet sor a kártérítési igényre, vagyis a jogalkotó felelősségre vonására.²¹ Abban az esetben tehát, ha a jogszabály hatálybalépésével következik be károsodás, akkor ilyen jellegű jogszabályi rendelkezések hiányában a sérelmek jóvátételére a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. szakaszának első bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.²² Mivel a jogalkotásra a közjog szabályai vonatkoznak, és vele összefüggésben a felelősségre is, ezért a jogalkotó immunitást élvez ezeken a területeken.²³ A

²⁰ Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének a megalapozásához. Polgári jogi Kodifikáció 2003/4, 17. p.

²¹ BH 1994/312. (www.lb.hu)

²² Ujváriné Antal Edit: Felelősségtan. Novotni Kiadó. Miskolc, 2002., 147-148. p.

²³ BH 1998/334. szám: „A jogalkotásra, mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre... kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogukban immunitást biztosítanak a jogalkotó részére. A jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. szakaszának első bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.” (www.lb.hu)

Legfelsőbb Bíróság szerint tehát a magyar jog alapján a jogalkotót kártérítési felelősség nem terheli a jogalkotással összefüggésben. Kimondta továbbá azt is, hogy a Polgári törvénykönyv 349. szakaszának első bekezdésén alapuló, államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az a kár minősül, amelyet közigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottja, illetve tagja, igazgatási jellegű szervező, intézkedő tevékenységgel, illetve mulasztással okoz. A Közhatalom gyakorlója által hozott, az illetékességi terület minden polgárára kiható önkormányzati testületi döntés nem alapoz meg kártérítési felelősséget.

A jogalkotással okozott állami kárfelelősség szabályozásának a kérdése Magyarországon a nemzetközi és az európai uniós gyakorlatnak való megfelelés miatt mindenképpen szükségessé vált, hogy a készülő törvénykönyvben megtörténjen ennek a kérdésnek a rendezése. Az új Polgári törvénykönyv kidolgozása során több változatban, eltérő részletességgel merült fel a jogalkotással okozott kár rögzítésének a fontossága, érdemes ezért ennek a folyamatnak a menetét bemutatni.

V. A jogalkotással okozott kárért való felelősség szabályozásának alakulása az új Ptk. koncepció munkálatai során

Az 1959. évi IV. törvény, a magyar Polgári törvénykönyv első átfogó felülvizsgálatára 1989-ben hozott létre Kodifikációs Bizottságot²⁴ az Igazságügyi Minisztérium. Majd 1998-ban a Kormány a polgári jogi kodifikációról szóló határozatában rendelte el „a polgári jog, ezen belül a Polgári Törvénykönyv átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését”. A kormányhatározat a legfontosabb célként egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak megfelelő Polgári törvénykönyv megalkotását tűzte ki, és létrejött a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság²⁵ és a kormány által megbízott Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság.²⁶ Az elkészített tervezet a

²⁴ A Kodifikációs Bizottság 1990 után Harmathy Attila és Vékás Lajos professzorok vezetésével működött egy ideig, majd működése abbamaradt.

²⁵ A Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság tagjai 1999-től: Vékás Lajos egyetemi tanár, Boytha György egyetemi tanár, Gadó Gábor az Igazságügyi Minisztérium szakállamtitkára, Kisfaludi András egyetemi tanár, Lábady Tamás egyetemi tanár, Petrik Ferenc a Legfelsőbb Bíróság kollégium vezető bírása, Sáriné Simkó Ágnes az Igazságügyi Minisztérium polgári Jogi Kodifikációs Főosztályának vezetője, Sárközy Tamás egyetemi tanár, Weiss Emilia egyetemi tanár, Zlinszky János egyetemi tanár.

²⁶ A Főbizottság kormány által felkért tagjai 1999-től: Vékás Lajos, tanszékvezető egyetemi tanár, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, az igazságügyminiszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a Magyar Jogászegylet elnöke, a Magyar

Kormány 2002-ben közzétette a Magyar Közlönyben, és szakmai vitára bocsátotta. 2003-ban a beérkezett észrevételek alapján ennek az átdolgozott változatát, „Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és tematikája” címen tette közzé. A Szerkesztőbizottság 2006-ban folyamatosan megjelentette az Igazságügyi Minisztérium honlapján az új Polgári törvénykönyv szövegének az indokolt tervezetét.

2007 augusztusában azonban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium civilisztikai szakállamtitkára közölte a Főbizottság elnökével, hogy a Vitatervezet alapján a Kormánynak benyújtani kívánt Tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium dolgozza ki. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2007. október 29-én közzétette a honlapján a 2006-ban közzétett, szerkesztőbizottsági tervezet átdolgozott változatát. A Szerkesztőbizottság vitatervezete normaszövegének és indokolásának a szerzői ezután határozták el, hogy Szekértői Javaslatot készítenek az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által készítendő hivatalos tervezet munkálataival párhuzamosan.²⁷ A készülő új Polgári törvénykönyv tervezetének tehát két változata van jelenleg. Az egyik a könyv formájában publikált és a magántervezetnek számító Szekértői Javaslat,²⁸ amely egy lezárt, befejezett mű. A másik pedig a hivatalos tárca, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium javaslata, amely még számos változáson mehet keresztül. Mindkét munkára jellemző, hogy az úgynevezett monista szabályozási elvre épül, fontosnak tartja, hogy az alkotmányos elvek és tételek, az emberi jogok a magánjogi jogviszonyok szabályozásában megfelelően érvényesüljenek. A két tervezet közötti különbségek a részletkérdésekben fedezhetők fel,²⁹ ezek közül az egyik a jogalkotással okozott kár szabályozásának a kérdése.

A Kodifikációs Főbizottság 2001. novemberi ülésén terjesztette elő dr. Vékás Lajos az új Polgári törvénykönyv koncepcióját. A koncepció külön pontban foglalkozik a jogalkotással való károkozásért fennálló kárfelelősség kérdésével. Rögzíti, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabálya több helyen kiegészítésre, változtatásra szorul. A szabályozásba bele kell venni a Pp. 2. §-a szerinti anyagi jogi jellegű szabályt is, a felróhatóságtól független felelősséget. A koncepció szerint az állam, valamint az állam és önkormányzati szerv a közhatalom gyakorlása során kifejtett

Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, Kisfaludi András egyetemi tanár, Sáriné Simkó Ágnes miniszteri biztos.

²⁷ Dr. Kecskés László: Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hányatott sorsáról és egy, a reményt újraébresztő tudományos ülésről. Magyar Jog 2008/7, 506. p.

²⁸ Vékás Lajos: Szekértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez. Complex Kiadó, Budapest, 2008.

²⁹ Dr. Gadó Gábor: Eltérő és egyező álláspontok az új Ptk. előkészítése során. Magyar Jog 2008/6, 385. p.

szervező-intézkedő tevékenységével, illetve ennek az elmulasztásával okozott kárt köteles megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt a tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül eső, elháríthatatlan ok, vagy a károsult elháríthatatlan magatartása idézte elő. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazását írja elő a jogtalan letartóztatás vagy a fogvatartás miatti kártérítési igényekre is. Rámutatott a koncepció arra is, hogy az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének a szabályát a nemzetközi, európai gyakorlatnak megfelelően valamilyen módon rendezni kell. A javaslat fontosnak tartotta, hogy az új Kódex állapítsa meg az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségét kizárólag alkotmányellenes jogalkotás esetén. A legalapvetőbb szabályozás az volna, hogy az utóbb alkotmányellenesnek ítélt jogszabályon alapuló egyedi aktusokkal okozott károkért az állam felelősségét mondaná ki a törvénykönyv.

Az új Polgári törvénykönyv koncepciójának az 1003/2003. (I. 25.) Kormányhatározattal³⁰ elfogadott szövege is kitér az állam kárfelelősségének a kérdésére, ugyanis teljes egészében átveszi a Kodifikációs Főbizottság javaslatát.

A deliktuális kárfelelősség területén a Szakértői Javaslat a hatályos Polgári törvénykönyvvel egyezően állapítja meg a kárfelelősség általános szabályát, ugyanakkor több ponton is korszerűsítve tartalmaz kárfelelősségi szabályokat. A kötelmi jog keretén belül, az ötödik fejezetben a felelősség egyes esetei között szabályozza a Javaslat a jogalkotással okozott kárért való felelősséget.³¹ A Szakértői Javaslat magyarázatában rámutatott arra, hogy az európai uniós tagállamok jogalkotása, valamint az Európai Unió joga vetette fel az államnak a jogszabályalkotással okozott kárért való felelősségének a kérdését. A magyar jog eddig tartalmazott rendelkezést ezzel kapcsolatban. Ennek oka elsősorban a bírói gyakorlatban keresendő, amely szerint a jogalkotó és a norma kötelezettje között nem jön létre polgári jogi jogviszony, vagyis másképpen fogalmazva nem keletkezik közöttük kötelelem, éppen ezért kizárt a magyar jogban az, hogy a jogalkotással okozott kár megállapításra kerüljön.³² Ezzel ellentétes gyakorlat figyelhető meg ugyanakkor az Európai Bíróság gyakorlatában, ahol az állam felelősségre vonható az európai uniós jogi aktusok átültetésének elmulasztásából vagy nem megfelelő átültetéséből származó károkért. Mivel a jogharmonizációs kötelezettség Magyarországot is terheli, ezért mindenképpen szükség van arra, hogy a jogharmonizációs kötelezettség

³⁰ Ld. Magyar Közlöny 2003/8. szám.

³¹ Szakértői Javaslat, 550. § Felelősség a jogalkotással okozott kárért.

³² Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Complex Kiadó. Budapest, 2008., 1139. p.

elmulasztásából származó kárért való állami felelősség a magyar jogban is szabályozva legyen. Hivatkozik a Javaslat az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely szerint a tilos a joggal való visszaélés, és ez az alapelv az egész jogrendszerre vonatkozik. A jogalkotói hatalommal való visszaélés leggyakrabban előforduló esete az, amikor a jogalkotó akár a norma címzettje, akár a rendelkezés nem általános volta miatt általánosan kötelező formában, de tartalmilag egyedi határozatot hozott. Ezért véli szükségesnek a Javaslat külön rendelkezésben rögzíteni a közhatalom gyakorlásának ezt az esetét, és az ebből eredő kárért való állami felelősséget.

A Szakértői Javaslat egyik újítása tehát, hogy a jogalkotó felelőssé tehető az alkotmányértő jogszabály megalkotásával vagy a jogszabály elfogadásának alkotmányértő elmulasztásával, valamint a jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének elmaradásával okozott kárért.³³ Több elképzelés is megfogalmazásra került annak kapcsán, hogy pontosan mely esetekben legyen megállapítható az állam felelőssége. Az egyik megoldási javaslat szerint azt mindenképpen szükséges lenne rögzíteni, hogy az utólag alkotmányellenesnek ítélt jogszabályon alapuló egyedi aktusokkal okozott károkért az állam felelősséggel tartozik. Felmerült annak a lehetősége is, hogy az új Polgári törvénykönyvben megállapításra kerüljön az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelőssége kizárólag alkotmányellenes jogalkotás esetén.

A Szakértői Javaslat ötödik fejezetének 550. szakaszának első bekezdése foglalkozik az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott károk megtérítésével. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll keretében

³³ Szakértői Javaslat 5:550. §: Felelősség jogalkotással okozott kárért:

(1) *A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(2) *A jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező károkért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(3) *Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.*

(4) *Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.*

(5) *Az (1) bekezdés szerint felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.*

Ld. Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez. Complex Kiadó. Budapest, 2008., 1139. p.

jogosult a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálni. Amennyiben az adott jogszabályt alkotmányellenesnek minősíti, akkor megsemmisíti azt. Két különböző időpontot jelöl meg a Javaslat a jogalkotó felelősségével kapcsolatban, attól függően, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisíti meg a jogszabályt vagy nem. Az első esetben a jogalkotó azokért a károkért tartozna felelősséggel, amelyek a később alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály hatálybalépésétől kezdve keletkeztek, vagyis *ex tunc* hatállyal, tehát a jogszabály keletkezése idejére visszaható hatállyal semmisítené meg az Alkotmánybíróság a jogszabályt. A második esetben *ex nunc* hatállyal, vagyis a jövőre nézve semmisítené meg az Alkotmánybíróság a jogszabályt. Ekkor tehát csak azokért a károkért tartozna felelősséggel a az állam, amelyek a jogszabály megsemmisítés időpontjától kezdve keletkeztek. Felmerül a kérdés, hogy melyek lennének azok a kritériumok, amelyek alapján egy utóbb alkotmányellenesnek ítélt jogszabályról eldöntենék, hogy melyik időponttól kezdve tartozik az állam felelősséggel az okozott károkért.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt jogi normát fő szabályként *ex nunc* hatállyal semmisíti meg. A megsemmisített jogszabály általában a megsemmisítés Magyar Közlönyben való közzétételének napján veszti hatályát, ettől az időponttól kezdve nincs lehetőség a megsemmisített jogszabály további alkalmazására. Ebben az esetben a jogszabály megsemmisítése nem érinti a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokat, és az azokból származó jogokat és kötelezettségeket. A visszaható hatályú megsemmisítéssel az Alkotmánybíróság csak kivételes

Ez azért is fontos változást jelentene, mert a Legfelsőbb Bíróság jogalkalmazási gyakorlata szerint jelenleg nincs arra jogi lehetőség, hogy többlettényállás hiányában, önmagában az alkotmányosértő jogszabály megalkotásával okozott kár megtérítési iránt indított perben a jogalkotó kárfelelősségét megállapítsa.³⁴ Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak az utólagos normakontrollra vonatkozó alkotmányos jogosítványa a polgári jogi jogviszonyokat érintő olyan helyzetet teremtett, ami önmagában gátat szab a kártérítési felelősség megállapításának abban az esetben, amikor az alkotmányosértő jogszabály megsemmisítése az alkotmánybírósági határozat közzététele napjával történik. A jogviszony pedig, amire a kártérítési igényt alapítják, korábban, az utóbb megsemmisített jogszabály hatályba lépte után keletkezett.³⁵ Tehát az Alkotmánybíróság határozata önmagában nem ad lehetőséget a polgári kártérítési felelősség általános szabályainak alkalmazására.

³⁴ BH 1994/31. (www.lb.hu)

³⁵ Ujváriné Antal Edit: Felelősségtan. Novotni Kiadó, 2002., 148. p.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény pedig kimondja, hogy az Alkotmánybíróság jogában áll azt eldönteni, hogy az alkotmánysértő jogszabályt *ex nunc* vagy *ex tunc* hatállyal semmisíti meg. Ennek megfelelően dönt arról is az alkotmánysértő jogszabály alapján létrejött jogviszonyok rendezéséről. Egyrészt lehetőséget adhat a visszamenőleges megsemmisítéssel a jogviszonyok újrendezésének, esetleg kártérítési igényeknek, vagy azt a jövőre vonatkozóan megsemmisítéssel kizárja. A Javaslat lehetőséget adna az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megalkotásával okozott kár esetén a jogalkotó felelősségének a megállapítására.

A harmadik bekezdés szerint amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó szerv a jogalkotási feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, és a jogalkotási kötelezettségét nem teljesíti az Alkotmánybíróság által megállapított határidőig, akkor ezzel a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik. Külön bekezdés rendelkezik az európai uniós jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott károkért való felelősségről. Abban az esetben is felelősség terheli a jogalkotót a Javaslat szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogszabály tartalmilag egyedi határozatnak minősül. Külön pontként rögzítették a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásával okozott károkért való felelősséget. Az utolsó bekezdés adna jogalapot arra, hogy akkor is feleljen a jogalkotó, hogyha az Alkotmánybíróság a jogszabályról azt állapítja meg, hogy tartalmilag egyedi határozatnak minősül.

A Javaslat megoldásával kapcsolatban kritikaként került megfogalmazásra, hogy helyes az állami kárfelelősség szigorúbb felelősségi alapra helyezése, azonban aggályosnak tekinthető az elképzelt szabályozás. Megvalósítható lenne az egyszerű költségvetési megfontolásokon alapuló döntés, hogy az állami felelősség csak az utólag alkotmányellenesnek ítélt jogszabályon alapuló egyedi aktussal okozott károkra vonatkozzon, azonban az Európai Bíróság gyakorlata ezzel ellentétes. A közösségi normák átvételének elmulasztásából származó jogalkotói felelősség egy, az állami kárfelelősség egészét érintő alapelv kibontakozásának lépcsőfokát jelenti. Ez az alapelv pedig az állam teljes (tehát az elmaradt hasznokra is kiterjedő) felelősségét szorgalmazza a jogalkotással okozott károkért, és nem utal semmiféle nemzeti alkotmányos korlátra, illetve mindazt megítélendőnek tartja, amit a nemzeti jog kártérítési szabályai általában megítélni engednek.³⁶ A jogalkalmazási és jogértelmezési tévedések csak abban az esetben járhatnának kártérítési felelősséggel, ha azok kirívóan súlyosak.

³⁶ Bárdos Péter: Megjegyzések a Javaslat kárfelelősségi fejezetéhez. Polgári Jogi Kodifikáció 2002/5-6, 6. p.

A 2006-ban elkészült és közzétett javaslat 611. szakasza³⁷ szól a jogalkotással okozott kárfelelősségről három bekezdés erejéig, tehát ez már szűkebb mint a Szakérői Javaslat elképzelése. Az indokolás rámutatott, hogy a jogalkotásért viselt felelősség javasolt korlátozása alkotmányjogi szempontból aggályosnak tekinthető. A jogállamiság elvéből fakadóan ugyanis az állam folyamatosan köteles biztosítani a jogszabályok alkotmányosságát és összhangját, illetve köteles eleget tenni jogalkotási kötelezettségének. Ez a rendelkezés tulajdonképpen a javaslat 607. paragrafus (1) bekezdésének a speciális esete. Az egyik a jogszabálysértő tevékenységgel, vagyis alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával, míg a másik esetkör mulasztással, vagy a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával idézhet elő kárt, és keletkeztethet az államot terhelő kártérítési kötelezettséget. Érdemes utalni arra, hogy a jogszabály nemcsak a megalkotásától kezdve lehet alkotmányellenes, hanem később is azzá válhat. A hangsúly tehát nem elsősorban a jogszabály megalkotásánál, hanem inkább a jogszabály alkalmazásán van. A jogharmonizációs kötelezettség is jogalkotásnak minősül, ezért külön szabályt erre alkotni nem szükséges. A második bekezdés magába foglalja a jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének a kötelezettségét is. A jogalkotó kártérítési felelőssége a jogszabály utólagos megsemmisítése esetén is az alkotmányellenesség keletkezésétől kezdve terheli. Az utólagos megsemmisítés ugyanis csak a jóhiszemű harmadik személy érdekeit védi, azonban a jogalkotó nem tekinthető ilyennek. A 2007. október 28-án közzétett normaszöveg tervezet pedig már külön nem rendelkezik a jogszabályalkotással okozott kárért való állami felelősséggel.

³⁷ 611. § Jogalkotással okozott kárfelelősség:

(1) *Az állam az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott károkért akkor felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(2) *Ha az állam az Alkotmánybíróság határozata alapján a jogalkotással alkotmányellenes mulasztásban van, és jogalkotói kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.*

(3) *A (2) bekezdésben foglalt rendelkezést kell alkalmazni akkor is, ha a károkozás azért következett be, mert az állam a nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségét határidőben nem teljesítette.*

Az új Polgári Törvénykönyv Kötelmi Jogi 2. részének szerkesztőbizottsági tervezete. 2006.

(http://hu.wikipedia.org/wiki/Az_%C3%BAj_Polg%C3%A1ri_T%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%B6nyv)

(http://hu.wikipedia.org/wiki/Az_%C3%BAj_Polg%C3%A1ri_T%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%B6nyv)

Az Országgyűlés 2008. december 9-én zárta le a Polgári törvénykönyvről szóló T/5949. számú törvényjavaslat általános vitáját. 2009. február 2-ig van lehetőség még módosító javaslatok benyújtására. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által 2008 novemberében rendezett szakmai konferencián merült fel, hogy érdemes volna egy olyan változatot elkészíteni, amely egységes szöveggént tartalmazza a Javaslatot és a beérkezett módosító javaslatok közül azokat, amelyekkel az igazságügyi tárca egyetért. Ez a tervezet el is készült,³⁸ azonban sajnálatos módon nem rendelkezik külön paragrafusban jogalkotással okozott állami kárfelelősségről. A Szakértői Javaslatlal szemben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Tervezete nem tartalmaz külön, a jogalkotással okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezéseket. A T/5949. számú törvényjavaslat a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősséget szabályozó fejezetben szabályozza a közigazgatási jogkörben (524. szakasz), a bírósági és ügyészségi jogkörben (525. szakasz) okozott károkért való felelősséget, valamint a bíróság előtti eljárás tisztességtelen lefolytatása, időbeni elhúzódása esetén fennálló felelősséget (526. szakasz). A Törvényjavaslat indokolásában rögzítésre került, hogy az úgynevezett állami kárfelelősség körében differenciált szabályozásra, valamint több terminológiai újítás bevezetésére is szükség van. A „Felelősség a közhatalom gyakorlása során okozott kárért” megfogalmazás a törvényjavaslat szerint alkalmas a differenciált szabályok összefoglalására. A tervezet hivatkozik a Legfelsőbb Bíróság PK 42. számú állásfoglalására is, mert ez töltötte meg tartalommal az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályát. Az állam, az önkormányzat, valamint ezek szerveinek a kártérítési felelőssége abban az esetben állapítható meg, ha a károkozásra a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenységgel, vagy ennek az elmulasztásával került sor. A PK állásfoglalásnak ezen tételét a törvénybe emelésével kellene fenntartani törvényjavaslat szerint.

A jogalkotással okozott kárért való felelősség nem kerül külön szabályozásra – ellentétben a Szakértői Javaslat elképzeléseivel, ahol a felelősség egyes esetei között külön helyt foglal el – hanem beleolvad a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősség körébe. Ugyancsak hiányzik a törvényjavaslatból az európai uniós jogharmonizációs kötelezettségek elmulasztásából adódó felelősség szabályozása. Dr. Gadó Gábor szakállamtitkár álláspontja³⁹ szerint azonban ez nem zárja ki azt, hogy a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásával vagy nem megfelelő

³⁸ www.PTK.-szakmai_vitaanyag-2009.január.pdf

³⁹ Dr. Gadó Gábor: *Eltérő és egyező álláspontok az új Ptk. előkészítése során*. Magyar Jog, 2008/6, 396. p.

teljesítésével okozott kár érvényesítésre kerüljön. Ugyancsak lehetőség lenne arra is, hogy az alkotmányértőnek nyilvánított, és ezért visszamenőlegesen megsemmisített jogszabállyal okozott kárt megtérítse az állam, még akkor is, ha az új Ptk. nem tartalmaz kifejezetten erre vonatkozó rendelkezést.

VI. Összegzés

A jogalkotó felelősségére vonatkozó mai magyar szabályozás és joggyakorlat sajnos sem az európai uniós, sem az egyes tagállamokban kialakult tendenciákkal nem egyezik meg. Látható, hogy a jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség összekapcsolódóban van, ahogy arra Kecskés László álláspontja is utal. Szerinte a jogtudományi gondolkodásban egyre inkább előtérbe kerül és nagyobb hangsúlyt kap az állami kárfelelősség és a jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása, mint a funkcionális államtan szerint megengedett állami kárfelelősség és a jogharmonizációért való az Európai Unió jog szerinti tagállami kárfelelősség szétválasztása.⁴⁰ Úgy vélem, hogy a jogalkotással okozott kár felelősségének a szabályait ennek a tendenciának megfelelően kellene kialakítani és alkalmazni. Kecskés László kiemelte azt is, hogy az új Polgári törvénykönyv tervezete az államról szinte alig szól. Hiányzik az állam jelensége, a költségvetési szervekre való utalás, ennek a résznek még az állam kárfelelősségének szabályozására is át kellene sütnie. Meglátása szerint sokkal lényegesebb összefüggés lenne az állam civiljogi felelősségének és az állam jogalanyiségének dogmatikai kapcsolatát törvényi szinten tételezni az új Ptk.-ban, mint az állam felelősségét a jogi személy alkalmazottaiért való felelőssége egyik aleseteként megfogalmazni, ahogy azt a jelenlegi törvény teszi.⁴¹

Mindenképpen fontos lenne (lett volna) az állami kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseket külön részként rendezni, mert ez a terület speciális jellegénél fogva különbözik a felelősség egyéb eseteitől. Felmerül a kérdés, hogy végül miért nem került bele a tervezetbe ez a rendelkezés. Indokolható talán azzal, hogy nem sikerült a megfelelő szabályokat kellő pontossággal kidolgozni. Ez azonban azért nehezen elfogadható érv, mert számos európai ország, sőt az Európai Unió is szolgál példával az állami kárfelelősség szabályozásával kapcsolatban. A tanulmány írása során több kérdés is megfogalmazódott bennem a jogalkotással okozott kárral kapcsolatban. Ha

⁴⁰ Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének a megalapozásához. Polgári jogi Kodifikáció 2003/4, 18. p.

⁴¹ Csapó Orsolya: Az új Polgári törvénykönyv tervezete – értékek és építő kritika. Polgári Jogi Kodifikáció 2007/4, 37. p.

valóban jogszabály rögzítené az állam felelősséget ezekben az esetekben, akkor hogyan kerülne sor a kár megtérítésére? Kinek a számára kellene megfizetni a kártérítést? Ki hivatkozhatna, indíthatna pert erre a szakaszra hivatkozva? Ezek mind megoldásra váró kérdések.

Felhasznált irodalom

- Bárdos Péter: Megjegyzések a Javaslat kárfelelősségi fejezetéhez. Polgári Jogi Kodifikáció, 2002/5-6.
- Dr. Gadó Gábor: Eltérő és egyező álláspontok az új Ptk. előkészítése során. Magyar Jog, 2008/6, 385-399.
- Dr. Gadó Gábor: Módszerek és célok az új Ptk. megalkotása során. Magyar Jog 2008/11, 795-797. o.
- Dr. Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. (<http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6>).
- Dr. Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség. Jogtudományi Közlöny, 2001/5, 235-247.
- Dr. Kecskés László: Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései, különös tekintettel a gazdaságirányítási kárfelelősségre. Budapest, 1987.
- Dr. Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/4.
- Dr. Kecskés László: Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1988.
- Dr. Lábady Tamás: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért és a biztosítási szerződés az új Polgári Törvénykönyvben. (Vitaindító tézisek). Polgári Jogi Kodifikáció, 2001/4-5.
- Dr. Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. Jogtudományi Közlöny, 2001/2, 70-82.
- Dr. Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unióban és az egyes tagállamai jogában. Jogtudományi Közlöny, 2001/3, 121-132.
- Dr. Nagy István: A jogalkotással okozott kár. (<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129>).
- Dr. Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez. Complex Kiadó. Budapest, 2008.
- Dr. Wellmann György: Az új Polgári Törvénykönyv Szakértői Javaslatának méltatása. Magyar Jog, 2008/7, 457-461.
- Fülöp Györgyi: Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése kapcsán. Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/5.
- http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=5949
- Kondorosi Ferenc: Jogalkotás a XXI. század hajnalán. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

Prof. Dr. Szalma József: Az új magyar Ptk. tervezetéről (2008). *Magyar Jog*, 2008/11, 797-807.

T/5949. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről.

www.parlament.hu/irom38/06925/06925.pdf

Ujváriné Antal Edit: *Felelősségtan*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2002.

Veronika Lehotay

Addition to the issue of regulation referring to the damage caused by legislation

Summary

The object of the study is to introduce how the prevailing Hungarian law regulates the liability for damage caused by legislation and what kind of legal historical background it had. The first part of the study is dealing with the history of liability for damage caused by legislation and the practice of the European Union, while the second part consists of the review of the relevant features of the Hungarian regulation. The damage caused by legislation is in close connection with the problem of liability of the State. Historically, two legal methods have been evolved during the universal legal development in connection with the liability of the State. According to the theory of fiscus liability is enforceable against some activity of the State, since in case of the activity of other state organizations it can not be applied. The doctrine of functional immunity is built on the distinction according to the characteristics of the state activities. The issue of state immunity was also arisen in the sphere of international law. The European Convention on State Immunity was signed at the Conference of European Attorneys General in Basel in 1972. Afterwards, the European Council determined the state liability in connection with the state normative activity in its recommendation, drafted in 1984. In the modern Hungarian law the theory of state liability has been presented since the end of the 19th century. In 1878 the Court had obliged the Treasury to compensate the damage caused by legislation. During the socialist era the tightening of state liability and the extending of the area of state immunity was typical. The modification of the Civil Code in 1977 brought changes by introducing the legal institution of 'liability for damage caused in administrative authority'. However, in 1980s the necessity of determining the new state liability was arisen. In Hungary the issue of regulating the state liability caused by legislation became necessary because of the need of correlation to the international and European Union practice. The study discusses in details the evolving of regulation according to the new Civil Code draft. The liability for damage caused by legislation is not regulated separately in the draft, but it is merging into the sphere of liability for damage caused during the practicing of executive power.

**A MUNKAVÉDELEM ÉS A MUNKAEGÉSZSÉGÜGY
INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE
MAGYARORSZÁGON A II. VILÁGHÁBORÚIG,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKÁLTATÓ FELELŐSSÉGÉRE**

MÁDI SAROLTA*

I. Bevezető gondolatok

A munkavédelem és a munkaegészségügy feladata a munkát végző, dolgozó ember testi épségének és egészségének megóvása. Dolgozatomban a munkavédelem és a munkaegészségügy kialakulását, fejlődését vettem górcső alá Szent István törvényétől a II. világháborúig. Elemzem az első „munkavédelmi törvény” rendelkezéseit, majd bemutatom a kötelező beteg- és balesetbiztosítás szervezetét, működését, továbbá a biztosítás keretében üzemi baleset esetén nyújtott ellátásokat. Mindezekkel párhuzamosan vizsgálom a munkáltató felelősségét baleset, foglalkozási betegség esetén és ismertetem az iparfelügyeletnek, továbbá a biztosítónak a munkabiztonság területén kifejtett tevékenységét.

II. A munkásvédelem kezdetei

Hazánkban a munkával kapcsolatos ártalmak elleni intézkedések gyökerei az államalapításig nyúlnak vissza. Szent István 1030-ban kelt „Ius regale minerale” bányaregáléja már rögzíti a „bányapolgárok” biztonságos foglalkoztatásának előírásait.¹ A munkásbiztosítás kezdetleges formái az önszegélyezés és közös kockázatviselés jegyében már a XIII-XIV. században kezdtek kibontakozni. A munkakörülményekkel járó fokozottabb veszély érzete és a szolidaritás nagyobb átérzése legtöbbször a bányamunkások önkéntes társulásaihoz, a bányatársulások megalakításához vezetett. 1220-ban Selmecebányán bányakórház működött. Nagy Lajos korától már működnek a bányapénztárak, amelyek a 15. században

* DR. MÁDI SAROLTA

mestertanár

Debreceni Egyetem

Egészségügyi Főiskolai Kar, Alkalmazott Társadalomtudományi Tanszék

4400 Nyíregyháza, Sóstói u. 2-4.

¹ Dr. Galgóczy Gábor: A foglalkozás-egészségügy központi intézménye, Hippocrates I. évf. 1. szám, 26. o.

saját orvost is alkalmaztak.² A szakirodalom első bányatárspénztárként a felvidéki bányagróf Thurzó János bányájában 1496-ban alakult bányatársládákat említi.³ Az önkormányzattal működő bányatárspénztárak a tagoktól levont járulékból és a bányatulajdonos hozzájárulásából fizették a segélyeket. Betegség esetén pénzbeli támogatást, orvosi kezelést és gyógyszer, valamint temetési támogatást nyújtottak. A munkaképtelen tagoknak, özvegyeknek és árváknak rendszeres ellátást folyósítottak.⁴

A XIV. században megalakultak az első céhek. A céhrendszer első fennmaradt nyoma (Ábel mester céhmester sírköve, Buda) 1346-ból származik.⁵ 1376-ban Nagy Lajos szabályozta és kötelezővé tette a céhrendszert, később Mária Terézia, majd II. József, végül 1804-ben I. Ferenc reformálta meg a céheket. A céhek működését a céh szabályzat szabta meg, meghatározta a céhtestület és a céh tagok jogait és kötelezettségeit. A céhbeállítás a 10- 12 éves inas szerződésével kezdődött, akinek az inasévek alatt tilos volt mesterét elhagyni, becsületet, jó magaviseletet és szorgalmat kellett tanúsítania. Ugyanakkor a mesternek jó bánásmódban kellett inasát részesíteni „családtagként” volt köteles kezelni. A céhszabályzat pontosan meghatározta a munkaidőt. Minden céh segítette, védelmezte – anyagi értelemben is – tagjait, erre a célra Céh-pénztárakat tartottak fenn, melybe a tagok rendszeresen egy összeget befizettek. Ez szolgált az özvegyek, árvák vagy szükség szerint a bajba jutottak anyagi támogatására. Az 1573-as Miksa-féle bányarendtartás (Bergordnung) már szabályozta a bányászat területén a napi nyolc órás munkaidőt, illetve a nők és gyermekek bányabeli munkavégzésének korlátozását. 1721-ben jelent meg Antal István A fémek okozta néhány betegségről című tanulmánya. 1824-ben Huszár Mózes leírta az ólom okozta betegség tüneteit. (A bor kioldja az ólmot az edények ólomházából.)⁶

III. Az első munkavédelmet is érintő jogszabályok

A munkavédelem hazánkban több mint 100 éves múltra tekint vissza. Az első munkavédelmet is érintő törvénycikkeket a 19. század második felében alkották meg. Ezek a következők:

² Uo.

³ Dr. Izsó István: A magyar bányászat jogi szabályozásának és hatósági felügyeletének története (<http://www.mbfh.hu/hu/bemutakozas/tortenet/index>).

⁴ A bányatársládák, illetve a bányapénztárak 1950-ig működtek.

⁵ Engel Pál–Kristó Gyula–Kubinyi András: Magyarország története 1301-1526, Osiris, Budapest, 2005., 111. o.

⁶ Dr. Balogh Sándor: Foglalkozási megbetegedések, a foglalkozás-orvostan és a munkahigiéne nemzetközi és magyarországi története (<http://www.szote-u.szeged.hu>) 12. o.

Az 1840. évi XVI. törvénycikk a kereskedőkről és az 1840. évi XVII. törvénycikk a gyárak jogviszonyáról, melyek a kereskedelmi szabadságot alapozták meg már tartalmaztak szociális szabályokat is. A „kereskedő tanítványa” törvény alapján követelhetette a kereskedőtől – betegsége esetén – az orvosi ápolást. Az 1840. évi XVII. törvénycikk 1. §-a értelmében gyáraknak olyan intézetet tekintettek „amelyekben ugyanazon ipari-készítmények előállításához szükséges minden részletmunkát egy fővezérlet alatt készíttetnek”. A gyermekek tekintetében kikötötték, hogy az egészségre és fejlődésre ne legyen ártalmas, a 12-16 év közötti fiatalok munkaidejét napi 9 órában maximálták és biztosították 1 órás megszakítást.

1854. május 23-án Magyarország területén bevezették az 1854. évi Osztrák Általános Bányatörvényt.⁷ A törvény a korábban privilégiumokon és rendeleteken alapuló bányatárspénztári intézményt törvényi lapokra emelte, amellyel megteremtette a szociális gondoskodás jogintézményei további fejlődésének lehetőségét a bányászat területén.

Az 1848-1849-es forradalom és azt lezáró 1867-es kiegyezés fontos előrelépést jelentett Magyarország modern polgári állammá való átalakulása felé. A kapitalista átalakulás fő gátjai közül a feudális nagybirtok, változatlanul megmaradt. Az ipari fejlődés főként az osztrák, német, francia, svájci tőke segítségével ment végbe. A kiegyezés után felgyorsult a kapitalizmus fejlődése és ezzel megnyílt az út a modern nagyipari munkásság kialakulásához. Ezt mutatja a munkások számának növekedése. 1848-ban 140 ezer, 1857-ben 220 ezer és 1870-ben 400 ezer munkás dolgozott az iparban és a bányászatban.⁸

Az ipari termékek jelentős részét a kisiparban állították elő. Nagyipari termelést a bányászatban, a szén- és vasiparban, a szesz-, malom- és cukoriparban és a gépgyártó iparban folytattak. A mezőgazdaságban a nagybirtok rendszer nem változott, de a kapitalizmus fejlődése a mezőgazdaságban is felgyorsult. Az országban nagyarányú vasút építés vette kezdetét.

A kiegyezést követően kialakultak a munkásszervezetek megalakulásának lehetőségei, és a munkásmozgalom első lépései hozzásegítették a munkások tömegeit, hogy harcot kezdjenek helyzetük javításáért. Magyarországon, szemben Nyugat-Európával törvényes munkavédelemről, még nem lehetett beszélni. Számos munkásegylet jött létre, de ezek között csak néhány foglalkozott betegségyekezéssel.

⁷ A törvény formailag 1961. július 1-ig maradt hatályban.

⁸ Petrák Katalin: A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért. Sándor Vilmos: A tőkés gazdaság kibontakozása Magyarországon 1848-1900. Kossuth, Budapest, 1958., 26-27. o.; A magyar forradalmi munkásmozgalom története. Kossuth, Budapest, 1972., 12. o.

Ezek közül a legjelentősebbek az önkéntes segélyezésen alapuló, Budapesti Kereskedelmi és Betegápoló Egyesület mely 1846-ban jött létre (később a Ferncz József Kórház, majd a Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének jogelődje lett), a Magyarországi Könyvnyomdászok és Betűszedők Segélyező Egyesülete, a bőröndösök, szíjgyártók és nyergesek, az óbudai gőzhajógyári ácsok, az óbudai hajógyári kovácsok és a pesti kőműves segédek betegségsegélyező egyesületei voltak.

A kiegyezést követően jelentős számban tértek haza külföldről munkások, akik már megismertek a Nyugat-Európában elterjedt szocialista eszmékkel. Célul tűzték ki egy minden szakma munkásait magába foglaló, politikai munkásegylet létrehozását.

1868. február 9-én megalakult az Általános Munkásegylet, melynek elnökévé Hrabje Jánost választották meg, aki tagja volt az I. Internacionálé Főtanácsának.

Az egylet alapszabályának 2. § 5. pontja kimondta, hogy az egylet egyik célja „a betegek, rokkantak részére egy pénztár alakítása, oly célból, hogy a szerencsétlenül járt egyleti tagok özvegyei és árvái szűkölködő helyzetükön könnyíteni lehessen”.

1868 januárjában – a burzsoá liberális körök irányításával is létrejött egy „munkásszervezet”, Buda-Pesti Munkásegylet, mely szintén felkarolta az önszegélyezési törekvéseket és létrehozta 1870-ben az Általános Munkás-Betegsegélyező és Rokkantspénztárt melyet röviden Általános Pénztárnak neveztek. A két egylet között szoros együttműködés alakult ki és 1871 tavaszán a két egylet egyesült.

Az induláshoz szükséges alaptőkét a munkások a maguk köréből igyekeztek összegyűjteni. Az alapítás és az indulás költségeihez a belügy-miniszter 400 forinttal járult hozzá.⁹

Az Általános Pénztár fő célkitűzése egy egységes munkásbiztosító megteremtése volt. Tagja lehetett minden 12-60 év közötti férfi és nő. A belépéskor beíratási díjat kellett fizetni. A tagoknak a heti tagdíjárulékért ingyenes orvosi ellátás és gyógyszer járt. Keresőképtelenség esetén táppénzre voltak jogosultak. A Pénztár a nevében foglalt rokkantsági feladatának nem tudott eleget tenni, erre a befizetések nem bizonyultak elégségesnek, ezért ezt az ágazatot 1870 végén törölték az alapszabályból.

⁹ Farkas Károly: Jelentés a Budapesti Általános Munkás Beteg- és Rokkantspénztár céljáról, szervezéséről és tizenöt éves működésének eredményéről, statisztikai táblákkal az 1870-1884. évig terjedő időközökben megbetegedett egyleti tagok (különböző iparágakra tartozó munkások) kórisméjéről. Az Általános Munkás Beteg- és Rokkantspénztár kiadása, Budapest, 1885.

A Pénztárnak írásbeli egyezmény alapján gyárak is tagjai lehettek, amennyiben a havi befizetések összegét biztosítani tudták. 1870 májusában több gyár, köztük az Első Magyar Gépgyár, a budai Ganz-féle vasöntöde, a Ganz budai gyár munkásai is csatlakoztak az Általános Pénztárhoz. 1882-ben az Általános Pénztár már 55 budapesti céggel állott kapcsolatban.¹⁰

Hazánkban az 1872. évi VIII. törvénycikk (első ipartörvény) felszámolta a céheket és rögzítette, hogy „minden gyáros köteles gyárában saját költségén mindazt létesíteni és fenntartani, ami tekintettel az iparterület és a telep minőségére, a munkások életének és egészségének lehető biztosítására szolgál”. Az a gyáros, aki ezt a kötelezettségét nem teljesítette azt 100 forinttól 300 forintig terjedő pénzbírsággal sújthatta az iparhatóság. Elsőfokú iparhatóságként a községekben a szolgabíró, rendezett tanáccsal bíró városokban a várostanács, a törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőri (kapitányi) hivatal járt el, míg másodfokon a törvényhatósági joggal felruházott városokban a város tanácsa, minden egyéb városokban és községekben az alispán.

A műhelyekben munkarendet kellett kifüggeszteni, melynek kötelező tartami elemei a következők voltak: (1) a dolgozó személyzet különféle osztályzata és foglalkozása, a nők és gyermekek alkalmazásának módozata, tekintettel testi erejükre és a gyerekek iskolai kötelezettségére; (2) a munkaidő tartama; (3) a leszámolás idejére és a munkabér kifizetésére vonatkozó határozmányok; (4) a felügyelő egyének jogai; (5) a munkásokkal való bánásmód megbetegedés vagy szerencsétlenség eseteiben; (6) a munkarend áthágóira szabott bírságok; (7) a felmondási határidő és azok esetek, melyekben a szerződési viszony azonnal felbontható.

A törvény rendelkezett a gyermekek alkalmazásáról is. Tíz év alatti gyermekek alkalmazását nem engedélyezte, míg a 10 és 12 év közötti életkorúakat csak az iparhatóság engedélyével engedte alkalmazni. Napi munkaidejük nem haladhatta meg a 8 órát és emellett az iskolát is kötelesek voltak látogatni. A 16. évet még be nem töltött munkásokat általában csak olyan munkára lehetett alkalmazni, mely egészségüknek nem árt és testi fejlődésüket nem gátolja.

A jogszabály a nappali munkát reggeli 5 óra előtt kezdeni, és esti 9 órán túl kiterjeszteni nem engedélyezte. Az iparhatóság feladatává tette, hogy a törvény rendelkezéseinek megtartását kiküldöttjei útján ellenőrizze. Iparbizottságot állított fel az iparosok és a tanoncok, segédek vagy munkások között felmerült, a munka- vagy tanviszony megkezdésére, folytatására vagy megszűnésére, vagy az ezekből eredő kártérítési követelések rendezésére.

¹⁰ Ecseri Lajos: A munkássegélyezés ügye Magyarországon, Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1884., 16. o.

A törvény több hiányossággal bírt. Nem rendelkezett a növédelemről és nem határozta meg, hogy az iparhatóság milyen gyakorisággal köteles ellenőrizni a gyárat.

Ezt követte 1884-ben a második ipartörvény számos munkavédelmi szabállyal.

A törvény előírta, hogy: „A 16 évet még be nem töltött munkások vagy éppen nem, vagy csak bizonyos föltételek mellett alkalmazhatók azon iparágakhoz tartozó gyárakban, melyek egészségtelenek vagy veszélyesnek nyilvánítottak és egyáltalában csak olyan munkára alkalmazhatók, mely egészségüknek nem árt és testi fejlődésüket nem gátolja.”

A törvény 121. §-a alapján bevezették az iparhatósági megbízott intézményt, melynek hatásköre a fővároson kívül a nagyobb létszámot foglalkoztató vidéki gyárakra terjedt ki. A törvény végrehajtását az iparhatóság hatáskörébe utalta, amikor előírta, hogy „az iparhatóság köteles a gyárat kiküldöttje által évnegyedenként legalább egyszer megsemmélytetni, s a törvény rendeleteinek megtartásáról meggyőződést szerezni.”

Az iparhatósági megbízottakat a szolgabíró székhelyén lakó iparosok (kereskedők) évente választották és hatáskörük az elsőfokú iparhatóság területére terjedt ki. Az iparhatósági megbízott feladatai a következők voltak: (1) az iparhatóság, esetleg testület, lajstromainak ellenőrzése; (2) a tanonciskolák látogatása; (3) a gyárak megsemmélylése.

Nem határozta meg azonban a törvény, hogy a meglévő gyárak számához viszonyítva hány iparhatósági megbízottat kell alkalmazni és nem rögzítette, hogy milyen jogaik és kötelezettségeik vannak.

A munkások betegség esetére szóló biztosításáról Magyarországon elsőként törvényi szinten e törvény rendelkezett. A törvény felkérte az ipartestületet segélypénztárak létesítésére. A segélypénztár létrehozása nem volt kötelező, a biztosítás csupán önkéntes elhatározáson alapult. A törvény nem igazán volt eredményes, mivel 1884-től 1892-ig csupán 28 új ipartestületi segélypénztárat létesítettek. Statisztikai adatok szerint 1885-ben a munkások mindössze 40,6%-a volt biztosított.¹¹

A munkaidő a nyolcvanas években igen színes képet mutatott. A legrövidebb munkaidő az állami dohánygyárakban volt ahol 8-10 órát dolgoztak egy műszakban. A legtöbb gyárban azonban 10-12 órát dolgoztak. „Malmokban, szesz-és papírgyáraknál, valamint magas kemencéknél, öntödékben, téglá-és porcelánégetésnél a munka 12 órai szakaszfelváltás mellett folyik”

„A szakaszfelváltás némely esetben 18 órai, a legtöbb gyárban pedig 24 órai folytonos szolgálat mellett történik.” A malmokban gyakran 18 órát, az

¹¹ www.oep.hu/portal/page.

üvegyárakban 15 órát dolgoztak egyhuzamban. A gyárak 25 százalékában vasárnap sem szünetelt a munka.¹²

A gyárakban és üzemekben elterjedt a női és a gyerek munka, akiknek alkalmazását az 1873-ban a gazdasági válság tovább növelte. A nők általában a férfi munkabér alsó kategóriájának 50-60 százalékát, míg a gyerekek csak 20-40 százalékát kapták meg. Jelentős különbség volt a fővárosi és vidéki bérek között.

Az 1873-as gazdasági válság a mezőgazdaságban is éreztette hatását. Felgyorsult a parasztság rétegződése és nőtt a munkanélküliség. A válságot követően az 1880-as évektől azonban az ipari fejlődés felgyorsult. Az ipari termelés nyolcszorosára növekedett ebben az időben. Nagymértékben fejlődött a malomipar, a szeszipar, a cukoripar, konzervipar. Bővült a bányászat is, elősegítve ezzel a vas- és acélipar növekedését, hódító útjára indult a villamos energia. Folyamatosan bővítették a vasúthálózatot.¹³ Az ipari fejlődés megteremtette az igényt a magyar biztosítási rendszer megszervezése iránt, mert átfogó biztosítás nélkül nincs szociális biztonság.

IV. Az 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény létrejötte

Az ipari munkásság kötelező betegségi biztosítását az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről szóló 1891. évi XIV. törvény valósította meg.

A törvény megszületését több mint egy évtizedig tartó előkészítő munka előzte meg. 1882-ben az ipari és kereskedelmi minisztérium felkérte a kereskedelmi és iparkamarákat, hogy vizsgálják meg a területükön működő iparvállalatoknál, hogy megfelelően hajtják-e végre az ipartörvény munkarendre és a gyártelepekre vonatkozó rendelkezéseit és egyben jelentsék azt is, hogy milyen betegsegélyező egyletek állnak fenn a munkások számára a cégeknél.

A levélhez egy kérdőívet mellékeltek, melyet az Általános Munkás Betegsegélyező és Rokkant Pénztárnak is megküldtek. Tanulmányozták a külföldi vonatkozó törvényeket, törvénytervezeteket.

Az 1884-es Steyerlak-Aninán bekövetkezett bányakatasztrófa felgyorsította a jogalkotást. A bányászok követelték, hogy a törvény kötelezően nevezzen meg valakit, aki a vállalatokban, gyárakban, bányákban szerencsétlenül járt, munka- és keresőképességét véglegesen vagy ideiglenesen elvesztett munkás további fenntartásáról gondoskodni köteles.

¹² Somogyi Manó: Gyárfelügyelet és munkásviszonyok hazánkban. Szociálpolitikai Tanulmányok. Magyar Királyi Egyetemi könyvkereskedés, Budapest, 1900., 93-97. o.

¹³ Magyar gazdaság. Történelmi visszatekintés az ország gazdasági életére ([http://magyargazdasag.repeta. hu/gazdasagi-vilagvalsag](http://magyargazdasag.repeta.hu/gazdasagi-vilagvalsag)).

Két törvényjavaslat készült el. Egy a balesetbiztosítás és egy a betegbiztosítás kialakítására vonatkozóan. A balesetbiztosítási törvényjavaslatot, megküldték véleményezésre a kamaráknak. Az Országos Iparegyesület és a budapesti kamara véleménye szerint „kisebb balesetekből származó munkaképtelenség idején a segélyezést a betegbiztosítás keretei között lehetne megoldani, s az igazán súlyos balesetek – és ez ritka – ügyét pedig a valóban veszélyes gépek mellett dolgozó munkásokra nézve később kellene rendezni”.¹⁴

Ilyen előzmények után az Országgyűlés a betegbiztosítási törvényt az uralkodó jóváhagyása után 1891-ben elfogadta. Ennek indoklásában egyébként leszögezték, hogy ha majd megfelelő tapasztalatok állnak rendelkezésre a törvény végrehajtása kapcsán és megbízható statisztika az üzemi balesetekről, akkor a balesetbiztosítás bevezetése szükséges lesz.¹⁵

A törvény bevezetése összekapcsolódott a kormánynak a munkásmozgalom ellen indított nyílt támadásával. A kormány tudta, hogy a szociáldemokrata párt egyik fő szervezeti bázisa az Általános Pénztár, ezért a munkásbiztosítás fejlesztésével gyengíteni kívánta az erősödő munkásmozgalmat. Az Általános Pénztár minden ellene indított támadás ellenére tovább működött egészen 1906. március 7-ig amikor a két pénztár egyesüléséről döntés született.

V. Baleseti ellátások a betegbiztosítás keretében

Biztosításra kötelezettek voltak az 1984. évi ipartörvény alá tartozó foglalkozásokban dolgozók, nemre, korra és állampolgárságra tekintet nélkül, ha a bérük a megállapított összeghatárt nem haladta meg. Nem terjed ki a törvény hatálya az állami intézmények, a törvényhatóságok, a községek és állami vállalatok alkalmazottjaira, valamint a mezőgazdasági munkásokra, de önkéntesen a biztosításra nem kötelezettek is biztosíthatták magukat.

A törvény 10. §-a úgy rendelkezett, hogy „Addig is, míg a munkásoknak balesetek esetére való biztosítása külön törvény által szabályozva lesz, a jelen törvény 7.; illetve 8. §-ában megállapított segélyezés azon betegségi, illetve halálzási esetekre is kiterjed, melyek balesetek által okoztatnak”.

A pénztárak a következő ellátásokat fizették: (1) ingyenes orvosi kezelést, legfeljebb 20 hét tartamára, gyógyszert, gyógyászati segédeszközt, szülészeti támogatást és gyógykezelést, a biztosítóval közös háztartásban élő

¹⁴ Bódy Zsombor: A szociális kérdés kezelésének alternatívái a 19. század elején. Korall 2001/ősz-tél, 81. o.

¹⁵ Bódy Zsombor: A „társadalom kora” Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján (www.epa.oszk.hu/00800/00/861/00027/pdf).

családtag részére is; (2) táppénzt a három napnál hosszabb keresőképtelenség tartamára, legfeljebb 20 hétre, melynek maximális értéke a járulékalap 75%-a lehet; (3) a biztosított és családtagja elhalálozása esetén temetési segélyt; (4) kórházi ápolást a táppénzsegélyezés helyett.

A törvény hatályba lépését követő években megindult a biztosítási hálózat kiépítése. A kerületi betegsegélyező pénztárak az iparhatóságok segítségével alakultak meg.

A törvény hatféle betegsegélyezési pénztár felállítását tette lehetővé. Ezek a következők: (1) kerületi betegsegélyező pénztárakat, melyeknek területét a belügyminiszterrel egyet értésben a kereskedelemügyi miniszter állapította meg. Ezeknek tagjai a kerületben foglalkoztatottak, biztosításra kötelezett személyek, ha más pénztárnál nincsenek biztosítva; (2) vállalati betegsegélyező pénztárak, melyeket vállalkozó alkothat, ha egy vagy több szomszédos vállalatában legalább száz biztosításra kötelezett dolgozót foglalkoztat; (3) építési betegsegélyező pénztárak, melyek valamely hosszabb ideig tartó közúti, vasúti, vízi építkezések tartamára alakulnak; (4) ipartestületi betegsegélyező pénztárak, melyeket azok az ipartestületek alakíthatnak, amelyek tagjainál összesen 200 segéd munkásnál többet alkalmaznak; (5) bányabeteg-segélyező pénztárakat (társládákat), amelyek az 1854. évi ún. általános bányatörvény 210-214. szakaszai szerint alakíthatnak; (6) magánegyesülés útján létesített betegsegélyező pénztárakat, ha azoknak legalább 200 tagjuk van.

Az önkormányzattal működő betegsegélyező pénztárak felügyeletét az ipartestületek és a kereskedelmi miniszter látták el. A járulékok egyharmadát a munkaadók, kétharmadát a biztosítottak fizették.

1891-ben mintegy 450 ezer biztosításra kötelezett volt hazánkban. 1904-ben a bányatársládákat kivéve, 396 betegsegélyező pénztár működött. A kerületi pénztárak száma 98 volt.¹⁶ 1892-ben 10, 1893-ban 52, 1894-ben 23, 1895-ben 13 kerületi pénztár alakult.

A technika fejlődésével a gépek széles körű alkalmazásával egyre nőtt a baleseti veszély. Amennyiben baleset következett be, a munkáltatókat csak bírósági úton lehetett baleseti kártérítésre kötelezni.

VI. Az első munkavédelmi törvény rendelkezései és az iparvédelmi felügyelet

Az 1890-ben elkészült balesetbiztosítási javaslat nem került a Parlament elé. A törvénytervezetnek a baleset megelőzésre és az iparfelügyelői rendszerre

¹⁶ Adatok a hazai betegsegélyező pénztárakról. Magyar Ipar 1905. okt. 15. (XXVI. köt., 42. sz.).

vonatkozó részeit azonban külön törvényjavaslatként benyújtották és azt az országgyűlés elfogadta.

Az ipari és gyári alkalmazottaknak a baleset elleni védelméről és az iparfelügyeletről szóló 1893. évi XXVIII. törvénycikk tekinthető az első munkavédelmi törvénynek, mely a munkavédelmi előírások mellett rendelkezett az iparvédelmi felügyeletről is.

Figyelemmel arra, hogy törvényt csak 1950-ben helyezték hatályon kívül, azaz több mint ötven éven át megszabta a munkaadók és a munkavállalók munkavédelemmel kapcsolatos kötelezettségeit célszerű fontosabb rendelkezéseit megvizsgálni.

A törvény az első fejezetében a balesetek elhárítása és az alkalmazottak életének, testi épségének és egészségének megóvása érdekében szükséges intézkedéseket írja elő a munkáltatók részére. Így rendelkezik a leesés és a beesés elleni védelemről. A hajtó és fogaskerekek, a hajtóerő közvetítők védőkészülékkel vagy korláttal való ellátásáról. Védőkészülék alkalmazását írja elő körfűrészeken, a gyalu, maró, köszörülő és más gépeken. Előírja a felhúzógépek veszély nélküli működése érdekében teendő intézkedéseket. Rendelkezik a gyári helyiségek kellő szellőztetéséről, tűzoltó készülékekről és az első segélyről. A munkavállalók kötelezettségeként írja elő a rendszabályok megtartását és alkalmazkodást a vállalat üzeme körül az élet és testi épség és egészség biztosítása érdekében tett intézkedésekhez.

A jogszabály feljogosította az iparhatóságot, hogy munkavédelmi szabályszegés esetén intézkedéseket tegyen, a tapasztalt hiány és mulasztások megszüntetésére.

Ez a törvény hívta életre az iparfelügyelők intézményét, akik a kereskedelmi miniszternek alárendelt államhivatalnokok voltak. Az iparfelügyelők a törvény által kijelölt korlátok közt gyakorolták a gyárvizsgálatot, közreműködtek az iparfejlesztési teendőkben és eljárak mindazon ipari ügyekben, amelyekkel akár külön törvény, akár rendelet az iparfelügyelőt megbízta. A jogszabály feljogosította az iparfelügyelőket, hogy gyárak, ipartelepek területére belépjenek és vizsgálatot tartsanak, annak ellenőrzése végett, hogy foganatosítva vannak-e a balesetek megelőzésére és az alkalmazottak életének, testi épségének megelőzésére előírt rendelkezések. Az iparfelügyelő köteles volt figyelmeztetni a munkáltatót és az alkalmazottakat az észlelt hiányosságok pótlására, köteles volt a munkaadót útmutatással és szakszerű tanáccsal ellátni abból a célból, hogy az alkalmazottak élete, testi épsége vagy egészsége megóvására szolgáló intézkedések a lehető legcélszerűbben megvalósuljanak.

Amennyiben a felügyelő azt tapasztalta, hogy a munkáltató a figyelmeztetés dacára nem pótolta a hiányokat, köteles volt az illetékes

iparhatósághoz, közegészségügyi felügyelethez fordulni. Az iparfelügyelői vizsgálat kiterjedt mindazon gyárakra, ipari telepekre, amelyekben valamilyen elemi (gőz-, gáz-, víz-, hő-, lég-, elektromos) erő által hajtott erőgép volt alkalmazásban, vagy amelyekben bár erőgép nem működött, de legalább 20 alkalmazott rendszerint foglalkoztatva volt.

A törvényben meghatározott szabályszegések kihágásnak minősültek és azokat az iparhatóság pénzbírsággal sújtotta, amely 100-tól 300 forintig terjedhetett. A pénzbírság súlyának érzékeltetésére egy példa. Ebben az időben egy jól tejlő tehén ára 43 forint volt. Emellett a munkavállaló is felelősséggel tartozott a szabályok betartásáért.

Az óvórendszabályok megszegése esetén a dolgozó pénzbírsággal volt sújtható, amelynek összege 100 forintig terjedt.

Ami az üzemegészségügyet érinti, a közegészségügyi rendelkezésekről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk előírta, hogy az iparosok, gyárosok és bányatulajdonosok, amennyiben ragályos vagy járványos betegség üt ki a segédek, tanoncok vagy munkásaik között az illető betegnek azonnal orvosi segítségről kötelesek gondoskodni.

A közegészségügyi hatóság feladatává tette az egészségügyi szabályok megtartásának ellenőrzését a tanintézetekben, gyárakban és iparüzletekben.

VII. Mezőgazdasági dolgozók balesetbiztosítása

Az 1891. évi XIX. törvénycikk nem terjedt ki a mezőgazdasági dolgozókra. A kormány a tiltakozó mozgalmak megfékezésére 1900-ban a XVI. törvénycikkkel létrehozta az Országos Munkás- és Cselédpénztárt, amit a köznyelv csak „koldus-pénztárnak” nevezett.

Az alapítók között találjuk I. Ferenc Józsefet is, aki 6000 koronát ajánlott fel a pénztár felállításához. A kormány évi százezer koronával járult hozzá, az új intézmény létrehozásához.¹⁷

A pénztár tagja lehetett minden 14 évet betöltött, de 35 évesnél nem idősebb gazda, gazdasági munkás vagy cseléd. A pénztáron belül kétféle tagság volt: rendes és rendkívüli.

A rendes tagok baleset és rokkantság esetére biztosították magukat. A rendkívüli tagok csak baleset esetére voltak biztosítva. Ebbe a csoportba tartoztak az önkéntes biztosítottakon kívül a gazdasági cselédek is, akik után a munkáltató köteles volt személyenként egy korona 20 fillér évi járadékot befizetni a pénztárba. Ennek fejében a cselédek rendkívüli tagokként baleseti segélyezésben

¹⁷ Takács Imre: A magyar gazdasági munkásbiztosítás története. Az Országos Gazdasági Munkáspárt kiadása, 1934. o.

részesültek. A törvénycikk 13. §-a alapján „Ha a pénztár tagját baleset éri, őt a pénztár orvosa, a pénztár terhére gyógykezeli. A gyógyszerek, kötszerek, műszerek árát a pénztár fizeti. Ha a baleset miatt a tag egy hétnél hosszabb időre oly mértékben válik munkaképtelenné, hogy egy helybeli (gyermek, nő, férfi) gazdasági munkás vagy cseléd rendes keresetének a fele részét sem tudja megkeresni, részére a pénztár munkaképességének helyreállításáig, de legfeljebb 60 napig minden napra 1 korona segélyt ad!”

Ha a sérült a munkaadónak külső cselédje, már nem jár neki a napi egy korona munkaképtelenség idejére, a gazda legfeljebb negyedévi bért és – ha ellátásra is van szerződve – járandóságát köteles teljes egészében kifizetni. Havi 10 korona segély járt annak, akinek munkaképtelensége hatvan napnál tovább tartott, és a helybeli (gyermek, nő, férfi) gazdasági munkás vagy cseléd keresetének megfelelő összeg fele részét nem volt képes megkeresni. Az 50 százalékot meg nem haladó munkaképtelenségért nem járt kártalanítás. Akik tízévi tagság után rokkantak meg, szintén havi 10 korona segélyt kaptak életük végéig.

Ha a pénztári tag belehalt baleseti sérülésébe, családjának egyszer s mindenkorra 400 korona segélyt fizettek ki. A pénztár csak baleset és rokkantság esetére biztosította tagjait, betegség esetére egyáltalán nem gondoskodott róluk. A törvény egyedülálló volt Európában, mivel minden országban először a betegbiztosítást vezették be és csak ezt követte a balesetbiztosítás bevezetése.

1905 végén a cselédpénztárnál összesen 488 612 személy volt biztosítva. (gazdasági cseléd 376 415), vagyis a biztosításra jogosult gazdasági munkásoknak és cselédeknek alig 12 százaléka.¹⁸ A törvény két évvel később módosították és kiterjesztették a gazdálkodási gépeknél alkalmazott munkásokra, baleset esetére.

VIII. Ipari és kereskedelmi dolgozók kötelező balesetbiztosítása

A századforduló idején Magyarország is a kapitalista fejlődés új szakaszába lépett. A monopóliumok fokozatosan vezető szerephez jutottak az ország gazdasági életében.

A gyári nagyipar, a kereskedelem sokféle ágazata a városokba vonzotta a falusi lakosságot. A nagyiparban dolgozók száma a munkanélküliekkel együtt 1890-ben 165 ezer volt, 1900-ra 320 ezerre, 1910-re 510 ezerre növekedett. A

¹⁸ Kis Adolf: Munkásbiztosítás Magyarországon. Szocializmus 1906-1907, 279. o.

fővárosba tömörült a nagyipari munkásság legnagyobb része, száma 1900-ban 65.396, ez 1910-re 123. 393-ra emelkedett.¹⁹

A század fordulóra Magyarország belépett a kapitalizmus új szakaszába. Kialakultak a monopóliumok melyek fokozatosan vezető szerephez jutottak a gazdasági életben.

Megerősödött a Magyar Szociáldemokrata Párt, melynek programja szorosan összefonódott a szakszervezetek programjával. Ebben a programban jelentős szerephez jutott a munkásvédelmi követelések. Ezek közül a legfontosabbak voltak a nyolcórás munkaidő bevezetése, az ingyenes orvosi ellátás, a biztosítás kiterjesztése valamennyi foglalkozási ágban dolgozó alkalmazottakra, a mezőgazdasági dolgozókra. Célul tűzték ki a baleset, munkanélküliség, rokkantság és aggkor esetére való kötelező biztosítás megvalósítását.

A balesetbiztosítás kérdése az ipar- és kereskedelmi kamaráknál, és az Országos Iparegyesületnél is napirenden volt, szorgalmazták a törvény megalkotását.

Mindezt az 1893-as baleset-megelőzésről szóló törvénycikkhez kapcsolódó joggyakorlat magyarázza, amely a szavatosság elvének igen szigorú értelmezését tette általánossá. A bíróságok ugyanis ítélezési gyakorlatukban szinte odáig mentek, hogy a törvénycikk 1. és 37. §-ára hivatkozva majdnem automatikusan a vállalkozót tették felelőssé a balesetekért, függetlenül attól, hogy a technikailag lehetséges óvintézkedéseket megtette-e vagy sem.²⁰

Az 1907. évi XIX. törvénycikk létrehozta Magyarországon a betegbiztosítás mellett az ipari és kereskedelmi alkalmazottak kötelező balesetbiztosítását. A kötelező biztosítás bevezetését a tőkésék a munkásmozgalom megfékezésére, befolyásának csökkentésére igyekeztek felhasználni.

A törvény a betegségi és baleseti ellátást az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár (Országos Pénztár) feladatává tette és ezzel egységesítette a biztosítás két ágát mind intézményrendszerében, mind pedig a biztosítottak körében. Kiterjesztette a biztosítottak körét a közegészségügyi, kulturális intézmények alkalmazottjaira és az állami alkalmazottakra, ha egyéb keretek között nem voltak biztosítva, továbbá a mezőgazdasági mellékiparok alkalmazottaira is.

A munkások csak a betegbiztosítási költségekhez járultak hozzá, a pénzügyi terhek ötven százalékát viselték. A balesetbiztosítás költségei a

¹⁹ Berend T. Iván–Ránki György: Magyarország gyáripara az imperializmus első világháború előtti szakaszában (1900-1914). Szikra, Budapest, 1955. 298-300. o.

²⁰ Bódy Zsombor: A „társadalom harca” Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján (www.epa.oszk.hu/00800/00861/00027/pdf).

munkáltatókra hárultak. A Pénztár élén az Igazgatósága állt, melynek irányítása alatt működtek a kerületi pénztárak. A biztosított személyek vagy igényjogosult hozzátartozóik és a pénztár között a baleseti kártalanításból folyó vitás ügyek eldöntésére a pénztár székhelyén, annak kerületére kiterjedő hatáskörrel választott bíróságok voltak illetékesek. A választott bíróságok illetékessége az egyes ítélőtáblák területére terjedt ki.

A törvény Budapest és Zágráb székhellyel két Állami Munkásbiztosítási Hivatalt hozott létre, amelyek ellátták a biztosítótársaságok állami felügyeletét. Felügyelték a biztosítással foglalkozó társaságok, pénztárak tevékenységét és ellenőrizték az orvosi és kórházi hálózataikat.

A törvény a hivatalt a munkásbiztosítási jogi ügyek végső bíróságává is tette. A hivatal munkájáról a polgári szociológusok így nyilatkoztak: „a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítékával ellátott hivatalnak a munkásbiztosítás önkormányzatával szemben olyan széles körű felügyeleti, ellenőrzési és beavatkozási joghatóságot adott, amilyennel társadalmi igazgatás alatt álló, állami költségfedezés nélkül fenntartott egyesülésekkel szemben politikai hatóságot rendszerint nem lehet felruházni”.²¹

Az 1921. évi XXXI. törvénycikk egységes társadalombiztosítási bírói szervezetet épített ki. A törvény értelmében a biztosítási ügyekben vidéken a járásbíróságok, Budapesten pedig a Budapesti Munkásbiztosítási Bíróság járt el. E bíróságok ítéletei ellen jogszabályban meghatározott esetekben fellebbezésnek volt helye (pl. üzemek veszélyességi osztályba soroló határozata). Fellebbezés folytán a Munkásbiztosítási Felsőbíróság járt el.

Az önálló munkásbiztosítási bíráskodást 1932-ben megszüntették. Ezután a társadalombiztosítási ügyek elsőfokú elbírálása a Budapesti Királyi Ítéletábla hatáskörébe került át, a Budapesti Munkásbiztosítási Bíróság hatásköre a Budapesti Központi (Királyi) Járásbíróságra szállt át. A járásbíróság „mint társadalombiztosítási bíróság” hozta meg ítéleteit és ezt az ügycsoportot külön is kezelte.

A törvény négy alapvető fogalmazott meg, melyek meghatározóak voltak a társadalombiztosítás további fejlődése szempontjából: (1) a biztosítás kötelező; (2) a biztosítás szervezete országos, központosított; (3) a biztosítást ellátó szervek önkormányzati alapokon működnek; (4) paritás a pénztárak vezetésében a munkaadók és munkások egyenlő részvételével.

A törvény alapvető hiányosságai közé tartozott, hogy csak a veszélyesebb üzemeket vonta be a biztosításba. Jelentős volt azon üzemeknek vállalatok dolgozóinak száma akikre nem terjedt ki a balesetbiztosítás. Nem terjedt ki a hatálya a bányatársulásokra, azok úgy működtek tovább, mint

²¹ Diószeghy József: A munkásbiztosítás. Közgazdasági Szemle, 1920/1-3, 69. o.

korábban. A bányatársulások szolgáltatásai eltérőek voltak, de abban megegyeztek, hogy általában mindegyik segélyezése messze elmaradt az ipari munkásokat megillető, az 1907. XIX. törvénycikkben megállapított szolgáltatásoktól.

Emellett a legveszélyesebb munkakörülmények között dolgozó bányászok továbbra is a polgári jog szűkös szabályai alapján léphettek fel a bányatulajdonossal, illetőleg a bányavállalkozóval szemben. Ráadásul a bányapénztárak a bányához kötötték a bányászt, ami azt jelentette, hogy ha a bányász akár saját elhatározásánál fogva, akár a munkáltató felmondása miatt kilépett munkahelyéről, minden igénye megszűnt a pénztárral szemben. A társulások között nem volt semmiféle együttműködés, átjárhatóság.

Nem terjed ki a biztosítás a háztartási alkalmazottakra sem és nem történt gondoskodás az egyes foglalkozások különös veszélyeként jelentkező, ún. foglalkozási betegségben szenvedők kártalanításáról sem.

A törvénycikk az egyes üzemeket 14 veszélyességi osztályba, majd 1927-ben 65 osztályba sorolta be. Az egyes üzemek járulék fizetési kötelezettsége az üzem veszélyességi osztályához igazodott. Ezzel a Pénztár érdekelt volt abban, hogy ellenőrizze, hogy az üzemekben előfordult balesetek nem-e a hiányos berendezéseknek voltak a következményei, illetve, hogy nem-e szükséges az érintett üzemben megfelelőbb óvintézkedést alkalmazni. Ilyen szemle teljesítése végett az Igazgatóság és kerületi pénztárai megkereshették az illetékes iparfelügyelőt, a vasúti és hajózási főfelügyelőt, bányakapitányságot, dohányjövédéki központi igazgatóságot vagy a postaigazgatás illetékes közegét és a Vízépítési igazgatóságot.

Hasonlóképpen ellenőrizhette a pénztár a betegség esetére való biztosításba bevont üzemeket az iparegészségügy szempontjából is. A törvény feljogosította a Pénztár Igazgatóságát óvórendszabályok kérelmezésére is.

Amennyiben a munkáltató az előírt óvórendszabályokat vagy óvókészülékeket nem alkalmazta, a Pénztár az üzemet a veszélyességi táblázat magasabb osztálya alá sorozhatta, mely ezáltal a korábinál magasabb járulék fizetésére volt köteles.

A törvény meghatározta azon balesetek körét melyeket tekintetében az alkalmazott biztosítottnak tekinthető. „Az e törvény értelmében biztosított alkalmazott oly szolgálat közben ért balesete esetére is biztosítottnak tekintetik, melyet a munkaadó vagy megbízottja rendeletéből vagy az üzem érdekében végez.”

Testi sérüléssel járó baleset után a biztosítottnak kártalanítás járt. Ennek keretében jogosult volt az alábbi ellátásokra: (1) ingyen orvosi kezelés, gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, a balesetet követő tizennegyedik évtől

kezdve; (2) járadék a munkaképtelenség, illetve munkaképesség csökkenése tartamára a tizenegyedik héttől, illetve a táppénz beszüntetésének napjától.

A járadék mértéke: a következőként alakult: (1) teljes munkaképtelenség esetében és annak tartamára, mint teljes kártalanítás, a biztosított évi munkakeresményének 60%-a; (2) a munkaképesség részleges csökkenése esetére és annak tartamára a teljes járadéknak az a hányada, amely az elveszett munkaképességének arányosan megfelel.

Ha a sérült a baleset következtében nemcsak teljesen munkaképtelenné, hanem magatehetetlenné is vált, úgy járadékát felemelték a teljes évi munkakeresményének teljes összegére. A baleset következtében elhalálozott biztosított után a kártalanítást az elhunyt hozzátartozóinak fizették ki, akik ezen felül még temetkezési segélyre is jogosultak voltak.

Az özvegyen maradt nő járadékra volt jogosult, ennek összege a baleset következtében elhunyt munkakeresményének 20%-ában volt megállapítva. Az özvegy a járadékra haláláig, vagy újabb házasságkötésig volt jogosult.

A törvénycikk 81. §-a szabályozta a szándékos baleset okozás következtében sérült biztosított esetén követendő eljárást. „Ha a baleset következtében sérült biztosított a balesetet szándékosan idézte elő, e sérüléséből kifolyólag minden kártalanítási igényét elveszti. A sérült elhalálozása esetében azonban a hozzátartozók a törvényszerű segélyeket és járadékokat ebben az esetben is megkapják.”

A munkaadó fizette a rá megállapított biztosítási összeget a Pénztárnak és a befizetett összegért cserébe a Pénztár szakmailag ellenőrzött ellátást adott a munkavállalók részére. E folyamat alakította ki az orvosi ipar- és munkagészségtant.

A Pénztár a munkáltatók által befizetett összegekből finanszírozta az orvosi ellátást, a táppénzeket és a kórházi költségeket. A kórházi ellátást kezdetben az állam által fenntartott intézményekben, vagy magánkórházakban biztosította, később pedig saját gyógyintézeteiben.

A balesetbiztosítás bevezetésével a törvénycikk a balesetet szenvedett munkás részére kártalanítást nyújtott, és ezzel meggyorsították a kártalanítás útját az eddig hosszan tartó pereskedés helyett.

A törvénycikk rendelkezett a balesetbiztosító pénztár megtérítési igényéről. A Pénztár regressz igényvel léphetett fel a munkáltatóval szemben, ha (1) a munkaadó vagy megbízottja a balesetet szándékosan idézte elő; (2) a baleset annak folytán következett be, hogy a munkaadó vagy megbízottja, akinek a megbízásából eredő eljárásáért felelősséggel tartozik, a törvény alapján hatóságilag elrendelt óvórendszabályokat nem foganatosította, illetőleg az így elrendelt óvókészülékekről nem gondoskodott. Szándékos károkozás esetén a munkaadó vagy a megbízott, a baleset folytán nyújtott kártalanításért és az

ügyben felmerült összes költségekért teljes kártérítéssel tartozott. Egyébként, pedig a pénztár által nyújtott kártalanítás tőkeértékét volt köteles megfizetni.

Amennyiben a megbízott a mulasztást rendes munkakörében, a munkaadó utasítása ellenére követte el, ez esetben a kártérítési kötelezettség kizárólag a megbízottat terhelte. A pénztár követelését bírói úton érvényesíthette. Az igény elévülésének ideje, a baleset napjától számított két évben volt megállapítva.

A biztosított vagy a törvényben meghatározott esetben hozzátartozója a törvény alapján megillető kártalanítás összegét meghaladó kártérítési igényét a munkáltatóval szemben csak akkor érvényesíthette, ha jogerős büntetőbírói ítélet megállapította, hogy a munkáltató vagy megbízottja a balesetet szándékosan vagy nagyfokú gondatlansággal idézte elő.

Ebben az esetben a nyújtott baleseti segélyek és kártalanítások erejéig a kártérítési követelés a pénztárra szállt át. Büntetőbírói ítélet nélkül is helye volt a kártérítési igény polgári peres úton történő érvényesítésének, ha a szándékosság vagy gondatlanság büntetőbírói megállapítása, a balesetet előidézettnek a személyében rejlő ok miatt nem volt lehetséges pl. meghalt.

1912-ben a baleset esetére biztosított pénztári tagok átlagos létszáma 928.828 volt. A balesetek száma: 43.229, míg baleseti segély és járadék címén 4.300,370 korona került kifizetésre.²² A törvénycikk hatálya nem terjed ki a mezőgazdasági dolgozókra és a magániparosokra.

Az 1907. évi XIX. törvénycikk annyi hatással volt a mezőgazdaságban dolgozókra, hogy a hatályát kiterjesztették a mezőgazdaságban dolgozó összes gépmunkásra. Azonban néhány évvel később az 1912. évi VII. törvénycikk a mezőgazdasági gépmunkásokat ismételen az Országos Gazdasági Munkás- és Cselédpénztárnál kötelezte biztosítani.

A szervezet 1927-ben Országos Munkásbiztosító Intézet néven működött, majd 1928-ban felvette az Országos Társadalombiztosítási Igazgatóság (OTI) nevet. A reform keretében felszámolták az Országos Munkásbiztosítási Pénztár összes helyi szerveit. Jogaik az országos Munkásbiztosítási Intézetre, mint jogutódra szálltak át.

Az OTI mellett a másik legnagyobb biztosító intézetként működött a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI). Emellett jelentős szerepe játszottak a vállalati pénztárak Ezek között a legnagyobbak voltak a MÁV, a Magyar Posta és a hajózás biztosító intézetei, melyek megtartották önállóságukat.

A betegségi és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927. évi XXI. törvénycikk – mely az 1907. évi XIX. törvénycikk helyébe lépett – az üzemi

²² Ld. Révai Nagylexikon.

baleset fogalmát a következőképpen definiálta: „Üzemi baleset, amely a biztosításra kötelezettel, akár az üzemben, akár az üzemen kívül, de az üzem érdekében végzett munkaközben vagy az ily munkával vagy a munkavállalói viszonyal összefüggésben illetőleg az önként biztosítottat kereső foglalkozásában éri. Üzemi balesetnek minősül az is, amelyet a biztosításra kötelezett a munkaadó vagy megbízottja rendeletéből, bár nem az üzem érdekében végzett munka közben szenved.”

A törvény, kártalanítást biztosított – hacsak szűk körben is – az üzemi baleseteken kívül egyes foglalkozási betegségekre is. „Baleseti kártalanítás jár annak a biztosítottnak, illetőleg családtagjainak (75-78. §-ok) is, aki a balesetbiztosításra kötelezett üzemben vagy az oly üzem érdekében végzett munka közben vagy az ily munka következtében oly betegségbe esik (foglalkozási betegség), amely az illető foglalkozás különös veszélyeként a biztosított keresőképtelenségét illetőleg keresőképesség csökkenését vagy halálát vonja maga után. A minisztérium rendelettel állapítja meg az e § hatálya alá eső üzemek és minden egyes üzemnek megfelelő foglalkozási betegségeknek jegyzékét.”

Az első ilyen rendelkezés – a 198/1928. ME számú rendelet – mindössze az ólommérgezést, a higanymérgezést és a lépfenefertőzést minősítette kártalanításra jogot adó foglalkozási betegséggé, míg a későbbi szabályozás – a 7600/1936. ME számú rendelet – tízre emelte fel a kártalanítással járó foglalkozási betegségek számát.

IX. Az Országos Társadalombiztosítási Igazgatóság baleset-elhárítás és foglalkozás-betegségek megelőzése területén kifejtett tevékenysége

A törvény megfogalmazta a nők és a fiatalok alkalmazásának feltételeit, az orvosi alkalmassági vizsgálatok feltételeit. 1927-től az OTI keretében Képességvizsgáló állomás jött létre. A biztosításra kötelezett, 17 évesnél fiatalabb egyének biztosítási jogviszonyba való belépésüktől számított egy éven belül két alkalommal kötelesek voltak részt venni az Állomás által szervezett képességvizsgálatokon.²³

1931-ben megalakult az OTI önkormányzatának balesetelhárítási szakbizottsága, amely a balesetelhárítási munkát irányította. Bekapcsolták mind a munkáltatókat, mind a munkavállalókat a baleset-elhárításba. Az intézet országos propaganda tevékenységet folytatott a baleset-elhárítás érdekében,

²³ Kiss László: A környezet-egészségügyi gondolkodás kialakulása és a környezet-egészségügy állapota Magyarországon a második világháborúig, Szociológia Szemle 2005., 156. o.

mely elsősorban lélektani hatásokra épült. Ennek számos eszköze volt, így a plakátok, a baleset-elhárítást népszerűsítő oktató-nevelő előadások. Ezek célja az volt, hogy felhívják a munkások figyelmét a munkaruha, testi védőfelszerelések, védőberendezések használatának jelentőségére. Hangosfilmek felhasználásával szemléltették az üzemi előírások és az egyéni magatartás szerepének jelentőségét a baleset megelőzésben.

A baleset-megelőzési propagandát nemcsak az üzemekben alkalmazták, hanem tanonciskolákban, ipari szakközépiskolákban is. Ezekkel az eszközökkel próbálták ösztönözni a fiatalokat a munkavédelmi ismeretek elsajátítására.

A törvény kötelezte az Országos Társadalombiztosító Intézetet, hogy gondoskodjék a foglalkozási megbetegedések elhárításáról. Ezt követően számos nagyvállalat üzemi rendelkezéseket működtetett és több iparági biztosító társaság és kórház is létesült. A nyomdaiparban használt ólomnak nagyon súlyos egészségkárosító hatása volt, ezért 1934-ben Budapesten az Országos Társadalombiztosító Intézetben belül létrejött az Ólomvizsgáló Állomás, amely az ólommal foglalkozó munkások időszakos ellenőrzését végezte és emellett rendszeresen ellenőrizte az üzemeket is.²⁴

A törvény cikk előírta, hogy ki kell dolgozni az Általános Balesetelhárító Óvórendszabályokat. Ennek alapján dolgozta ki az OTI 1939. november 1-re az Általános Balesetelhárító Óvórendszabályt.²⁵ Ezek hatálya vagy kiterjedt a biztosítás körébe vont összes vállalatra, üzemre, hivatalra és foglalkozásokra, vagy csak egyes iparágakra, üzemfajokra vagy foglalkozásokra.

Az óvórendszabályok megalkotása, módosítása és kiegészítése tárgyában hozott határozatok az illetékes miniszter jóváhagyásával váltak hatályossá.

Az 1937. XXI. évi törvény cikk kimondta, hogy a munkaidő napi nyolc óránál és heti negyvennyolc óránál nem lehet több; legalább negyedóra időtartamú munkaközi szünetet kell adni és egy évi folyamatos szolgálat után évenként hat munkanap fizetéses szabadság jár; a minimális munkabérek hivatalosan megállapítandók.

Ezek az eszközök azonban már nem voltak elegendőek a háború idején arra, hogy megelőzzék a balesetek ugrásszerű növekedését. Sok hadiüzemben napi 10-12 órát dolgoztak. Eltörölték a vásár- és ünnepnap munkaszünetet. Az üzemekben csak a termelés fokozását tartották szem előtt és háttérbe szorult a

²⁴ Feladatköre fokozatos bővülésével 1940-től a Foglalkozási Betegségek Vizsgáló Állomása lett és 1941-től Munkaegészségügyi Vizsgáló Állomás néven működött.

²⁵ A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: Üzemi Baleset és foglalkozási betegség, Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1967.

munkavédelmi szabályok betartása. A Magyar Statisztikai Évkönyvek adatai szerint 1938-ban 43.033, 1942-ben 64.537 baleset történt, közel másfélszer annyi, mint a háború előtt.²⁶ A balesetek számának drasztikus növekedését jól illusztrálja a Csepeli WM Művek példája, amely a hadsereg fő szállítója volt. 1938-ban az üzem létszáma nyolcezerrel emelkedett egy év alatt. Túlnyomórészt nőket alkalmaztak, majd az általános hadkötelezettség bevetése után tömegesen állították munkába a 14-70 év közötti hadimunkásokat. Ennek és a már említett tényezőknek a hatása már az 1940-es statisztikában jelentkezett, ekkor még „csak” 49,14 baleset jutott ezer munkásra. Ez a szám 1941-ben 92,47-re, 1942-ben 88,35-re emelkedett.²⁶

X. Összegző gondolatok

A magyar munkavédelem és munkaegészségügy fejlődését a II. világháborúig áttekintve láthatjuk, hogy a kapitalizmus kezdeti szakaszában, amikor a gyártulajdonosok egyetlen célja a termelés fokozása volt, még nem alakultak ki azok a feltételek, amelyek biztosították volna a munkabiztonság legelemibb követelményeit.

A munkásmozgalom megerősödésével és hatékony fellépésével egyidejűleg megérették a feltételek arra, hogy az állam társadalmi szinten, a jog eszközével keressen megoldást a munkások védelmére. Az állam munkásvédelmi szabályok bevezetésével, a kötelező balesetbiztosítás keretében gondoskodott az üzemi baleseti sérültekről és a foglalkozási ártalomban megbetegedett dolgozókról.

Felhasznált irodalom

- Dr. Galgóczy Gábor: A foglalkozás-egészségügy központi intézménye. Hippocrates I. évf. 1. szám.
- Dr. Izsó István: A magyar bányászat jogi szabályozásának és hatósági felügyeletének története (<http://www.mbfh.hu/hu/bemutakozas/tortenet/index>).
- Engel Pál–Kristó Gyula–Kubinyi András: Magyarország története 1301-1526. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

²⁶ Petrák Katalin: A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért. Drucker Tibor: A csepeli munkásság helyzete a második világháború időszakában. Csepel története. A csepeli Vas- és Fémművek Pártbizottsága, 1965., 342. o.; Baksay Zoltán: A csepeli munkásság harca Magyarország függetlenségéért. Századok, 1968/5-6, 999. o.

- Balogh Sándor: Foglalkozási megbetegedések, a foglalkozás-orvostan és munkahigiéne nemzetközi és magyarországi története (<http://www.szote-u.szeged.hu>).
- Petrák Katalin: A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért, Táncsics Kiadó, Budapest, 1978.
- Farkas Károly: Jelentés a Budapesti Általános Beteg- és Rokkantsági Pénztár céljáról, szervezéséről és tizenöt éves működésének eredményéről, statisztikai táblákkal az 1870-1884. évig terjedő időközökben megbetegedett egyleti tagok (különböző iparágakba tartozó munkások) kórisméjéről. Az Általános Munkás Beteg- és Rokkantsági Pénztár kiadása, Budapest, 1885.
- Ecseri Lajos: A munkássegélyezés ügye Magyarországon. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1884.
- Dr. Somogyi Manó: Gyárfelügyelet és munkásviszonyok hazánkban. Szociálpolitikai Tanulmányok. Magyar Királyi Egyetemi Könyvkereskedés, Budapest, 1900.
- Magyar gazdaság. Történelmi visszatekintés az ország gazdasági életére. <http://magyargazdasag.repeta.hu/gazdasagi-vilagvalsag>.
- Bódy Zsombor: A szociális kérdés kezelésének alternatívái a 19. század elején. Koral 2001/ősz-tél.
- Bódy Zsombor: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján (epa.oszk.hu/008000/00/861/00027/pdf).
- Bódy Zsombor: A „társadalom harca”. Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján (www.epa.oszk.hu/00800/00861/00027/pdf).
- Adatok a hazai betegsegélyező pénztárakról. Magyar Ipar 1905. október 15. (XXVI. köt., 42. sz.).
- Dr. Takács Imre: A magyar gazdasági munkásbiztosítás története. Az Országos Gazdasági Munkáspárt kiadása.
- Kis Adolf: Munkásbiztosítás Magyarországon. Szocializmus 1906-1907.
- Berend T. Iván-Ránki György: Magyarország gyáripára az imperializmus első világháború előtti szakaszában (1900-1914). Szikra, Budapest, 1955.
- Diószeghy József: A munkásbiztosítás. Közgazdasági Szemle 1920/1-3.
- Kiss László: A környezet-egészségügyi gondoskodás kialakulása és a környezet-egészségügy állapota Magyarországon a második világháborúig. Szociológiai Szemle 2005.
- A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: Üzemi Baleset és foglalkozási betegség. Táncsics, Budapest, 1967.
- www.oep.hu/portal/page

Felhasznált jogszabályok

1840. évi XVI. törvénycikk a kereskedőkről.
1840. évi XVII. törvénycikk a gyárak jogviszonyáról.
1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény.
1884. évi XVII. törvénycikk az ipartörvény.

1891. évi XIV. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről.
1893. évi XXVIII. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak baleset elleni védelméről és az iparfelügyeletről.
1900. évi XVI. törvénycikk a gazdasági munkás- és cselédpénztárról.
1907. évi XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére szóló biztosításáról.
1921. évi XXXI. törvénycikk a munkásbiztosítási bíraskodásról.
1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról.

Sarolta Mádi

**Die Ausbildung und Entwicklung des Institutionensystem der Arbeiterschutz
und Arbeitsgesundheit in Ungarn bis zum II. Weltkrieg,
ins besonders betrachtet der Verantwortung der Arbeitgeber**

Zusammenfassung

Durchblickend über die Entwicklung der ungarischen Arbeiterschutz und Arbeitsgesundheit bis zum II. Weltkrieg können wir sehen, daß in der Anfangsphase des Kapitalismus, als die einzige Ziel des Fabrikhabers die Steigerung der Produktion war, bildeten sich noch nicht aus diejenige Bedingungen, die es die elementarsten Anforderungen der Arbeiterschutz gesichert hätten.

Mit der Verstärkung und deren wirksamen Auftretens der Arbeiterbewegung zur gleichen Zeit, sind die Bedingungen reif geworden dafür, daß der Staat auf gesellschaftlichen Ebenen, mit dem Mittel des Rechtes eine Lösung für den Schutz der Arbeiter suchen soll. Der Staat sorgte mit der Einführung von Arbeiterschutzesregelungen, im Rahmen der pflichtmäßige Unfallversicherung für die Betriebsunfallverletzten und für die berufsbedingt erkrankten Arbeiter.

**A SZÉTTAGOLT MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI
JOGI SZABÁLYOZÁS EGYSÉGESÍTÉSÉNEK KÉRDÉSE
A NYUGAT-EURÓPAI MEGOLDÁSOK TÜKRÉBEN**

PRUGBERGER TAMÁS*

I. A közszolgálat jogi szabályozásának struktúrája a fejlett kapitalista államokban

Mielőtt a közszolgálat mai magyar szabályozását a saját fejlődési gyökerei tükrében *de lege lata* és *de lege ferenda* jelleggel megvizsgálánk, érdemes körütekinteni a nyugat-európai megoldások terén, felvillantva azt is, hogy milyen az Európából az USA-ba exportált jelentősen átalakult megoldás. Ugyanis csak így lehet egy megalapozott kritikai elemzést adni a mai hatályos magyar rendszerről. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a kritikai elemzés konklúziója egy új szabályozás kidolgozását teszi indokolttá. Ami az európai szabályozást illeti, mindjárt itt az elején szükséges utalni arra, hogy az Európai Unió a közszolgálatot lényegében nem vonja sem rendeleti, sem irányelvi, sem ajánlási vagy állásfoglalási formában normatív jogi rendezés alá. Annyi csupán a kivétel, hogy a vállalatok, üzemek, üzemszek átruházásáról, azaz a munkáltatói jogutódlásról szóló irányelv kitér arra, hogyha ennek során állami munkáltató intézmény magán intézménnyé, vagy magán intézmény államivá alakul má, miként és milyen jogi tartalommal kell átminősíteni az intézmény munkavállalóit. Ez az irányelvi szabályozás arról szól, hogy egy ilyen transzfer esetében a magán-munkavállaló milyen feltételek mellett válik közalkalmazottá, illetve köztisztviselővé, a közalkalmazott, illetve a köztisztviselő pedig magánalkalmazottá, magántisztviselővé. Ez a kérdés azonban a mi témánk szempontjából irreleváns.

Nyugat-Európában három nagy közszolgálati jogi szabályozási rendszer alakult ki. Az egyik ezek közül az angolszász, a másik a frankofon-latin, a harmadik pedig a germán megoldás.

Az angolszász modellt legtökéletesebben az Egyesült Királyság képviseli. Az Egyesült Királyságban a közszolgálat, a „public service” szabályai nem egységesek, mivel a parlament által jóváhagyott költségvetés elkülönült

* DR. PRUGBERGER TAMÁS

professor emeritus

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

alapjaiból kapják tiszteletdíjukat, illetve havi illetményüket a public service egyes csoportjai. Így a parlament egy meghatározott pénzügyi alapja a forrása a politikusok tiszteletdíjának, ahová a miniszterek és az államtitkárok tartoznak, a másik alá pedig a bírák és ismét egy másik alá a hivatásos katonák. Ami a hatósági és a nem hatósági jellegű közintézményeknél dolgozó közalkalmazottakat illeti, a királyi korona szolgálóinak számítanak. Ők tartoznak az állami közszolgálathoz. Nem tartoznak viszont már ide a területi és a helyhatósági tisztviselők, mivel azok az illetményüket a területi és a települési önkormányzat büdzséséből kapják, amihez indirekt módon hozzásegít a központi költségvetésnek egy másik elkülönített alapja. Ugyanakkor közalkalmazottnak minősülnek az állami vállalatok munkatársai is, függetlenül attól, hogy köztisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy fizikai munkásként dolgoznak. Főszabályként tehát a hatósági döntési jogkörrel rendelkező, valamint az ilyen jogkörrel nem rendelkező köztisztviselő és a közintézményeknél érdemi, valamint kiegészítő adminisztratív munkát végző közalkalmazott és az ilyen helyen dolgozó fizikai munkás egyaránt olyan közszolgának minősül, akinek státusza biztos. Mivel azonban a közszolgálatra egységes pozitív jogi szabályozás nem ismeretes és mivel annak egyes szakterületeit partikuláris szokásjogi szabályok gyűjteménybe foglalt könyvei rendezik, a közalkalmazotti jogviszony főszabályként egyedi szerződések megkötésével, a magánjogi megegyezéshez hasonló formában jönnek létre. E szerződések viszont a kinevezést is tartalmazzák.¹ Ez a kissé magánjogias jelleg az USA-ban szinte teljesen „civil service”-szé teszi a közszolgálatot, ami az elnök, a kormányzó, illetve a települési polgármester mandátumának az idejére szól. Ha mandátumuk letelte után új személy kerül e posztokra, az a korábbinak dolgozó közigazgatási garnitúrát általában teljesen lecseréli vagy új szerződéssel alkalmaz közülük egyeseket mandátumának idejére. A közszolgálati szerződések ezért az USA-ban határozott időre szólnak és így a státuszbiztonság is.²

A frankofon-latin rendszereknél, így Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában a kinevezett közszolgálati alkalmazottak attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem ilyen jellegű közintézménynél tisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy munkásként dolgoznak, egységes közszolgálati jogállással és státuszbiztonsággal rendelkeznek. A francia közszolgálati jog a közalkalmazottakat négy, A-tól D-ig terjedő kategóriába osztja. Az „A” kategóriába tartoznak a jogalkotók és a döntést hozók, a „B” kategóriába a jogalkalmazók és a döntést határozattal végrehajtók, míg a „C” és

¹ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben. In: Magyar Közigazgatás, 1992/2, 78-79. p.

² Információ: Prof. Marley Weiss, University of Maryland, USA (2009. május 10.).

a „D” kategóriába az egyszerű végrehajtási feladatokat ellátó közalkalmazottak. Közülük a fizikai dolgozók az un. „ipari közszolgálati kategóriába” tartoznak.³ A francia, olasz, spanyol és a portugál közszolgálati rendszer sok tekintetben hasonlít az angol rendszerhez. Mind a kettő a közszolgálat egységes, vagyis mindenki közalkalmazott, aki valamely közintézménynél kinevezéssel dolgozik. Az ilyen közalkalmazottak státuszbiztonságot élveznek, ellentétben a magánjogi szerződéssel többnyire határozott időre alkalmazott közszolgákkal szemben. Ez utóbbiak is azonban a státuszbiztonság kivételével a kinevezettekkel azonos jogállásban vannak és bérbesorolásuk is hasonló. Mind a két helyen az egyes hivataloknál a hivatal-típusra Franciaországban és a többi frankofon-latin (Belgium, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Portugália) államokban törvényi vagy királyi rendeleti alapon egységesen, míg az Egyesült Királyságban házszabályzatban lefektetettek szerint történik e státuszok jogi rendezése. Valamennyinél azonban hasonló a szolgálati idő figyelembevételével történő karrier-előreléptetési rendszer alapján kidolgozott bérbesorolás. Lényegbe vágó különbség azonban a két rendszer között az, hogy míg az önkormányzati közszolgálat jogi rendezésére nem hat ki az Egyesült Királyságban a központi szabályozás, addig Franciaországban és a többi frankofon államban viszont a centralizáció következtében igen. A latin államok e tekintetben a kettő között állnak az egyre erőteljesebbé váló decentralizációs folyamatok következtében.⁴

A germán szabályozási rendszerben – amelyhez Németországon kívül még Ausztria és Hollandia, valamint részben Svájc is tartozik – közhivatalnoki törvény (Beamtegesetz, Ambtenarewet) rendezi a közszolgálati jogviszonyt. Közhivatalnoknak (Beamte, Ambtenare) számít mindenki, aki bármely típusú közintézménynél (hatósági, illetve nem hatósági) a közintézmény működésével összefüggésben lényeges tevékenységet lát el. Akinek a tevékenysége viszont nem ilyen, annak a szolgálati jogviszonya nem hivatalnoki, hanem a munkajog szerinti alkalmazotti (Angestellte) vagy munkás (Arbeiter)⁵. A német, az osztrák és a sváci Beamtegesetz-ek, valamint a holland Ambtenarewet keret-törvényként funkcionálnak, amelyeket az egyes tárcarendeletek, valamint intézményi rendtartások konkretizálnak. A közszolgálati besorolási és díjazási rendszer viszont egységes alapelveken nyugszik akkor is, ha a tartományi, illetve a kantoni szabályozás Németországban, Ausztriában és Svájcban bizonyos keretek között eltér a szövetségi szabályozástól. Németországban a „Bundes-

³ Balázs: A közszolgálati..., 78. p.; uő.: A közszolgálat francia rendszeréről. In: Magyar Közigazgatás 1965/5, 38. p.

⁴ Ambtenarewet Nederlands (1929. december 12.).

⁵ F.-J. Peine–D. Heinlein: Beamtenrecht. 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1999., 42-60, 105-114. p.; G. J. J. Heerma van Voss: Inleiding Nederlands Soziaal Recht. Derte druk, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2003., 41-42. p.

besoldungsgesetz” nagybetűkkel megjelölt díjcsoportokban és azokon belül számokkal megjelölt alcsoportokban jelöli és rendezi a közszolgálati illetményeket. Az általános munka-, illetve ügykörök illetményei ma már csak látenszen tisztviselőkre és altisztekre bontva, az „A” csoportban 1-től 15-ig terjedő alcsoportokba foglalva található meg, míg a „B” csoport 1-től a 12-ig terjedő alcsoportokban rendezi az egyes vezetői beosztások illetményeit. E kettő tartalmazza az egyes foglalkozásokban, hivatásokban tevékenykedő közhivatalnokok bérskáláit (műszaki, jogi ügyintéző, orvos, agrárius stb.). Ugyanakkor külön Bundesbesoldungsordnung „R” (Richter) 1-től 12-ig terjedő alcsoportban tartalmazza a bírák bérbesorolását, míg a „W” 1-től 3-ig terjedő alcsoportba osztva a tudományos kutatók és a felsőoktatásban dolgozó tanárok béreit.⁶ Az egyes tartományok viszont ennek alapulvételével maguk rendezhetik a tartományi illetményrendeleteikben a közhivatalnoki bérbesorolásokat. A német és az osztrák, valamint a svájci nem szerződéssel alkalmazott, hanem kinevezett közhivatalnok státuszbiztonsága teljes. E két országban a kinevezett közhivatalnok munkaviszonyát a közintézmény csak súlyos fegyelmi vétség esetén fegyelmi eljárás keretében szüntetheti meg.⁷ Hollandiában a közintézmény részéről fenn áll a felmentés lehetősége. Azonban ott a közhivatalnok is a magán munkavállalóhoz hasonló erős felmondási védelemben részesül, mivel a munka-, illetve a közszolgálati jogviszony egyaránt csak a munkaügyi hivatal jóváhagyásával mondható fel munkáltatói oldalról.⁸ Ennél fogva a státuszbiztonság itt is hasonló, mint ami az angolszász és a frankofon-latin rendszereknél fennáll.

A II. világháborút megelőző magyar közszolgálati jog törvényi szinten az angol közszolgálati joghoz hasonlóan nem volt kodifikálva, csupán a közalkalmazottak bérbesorolása. A bérbesorolást a némethez hasonló, de valamivel egyszerűbb fizetési osztályok tartalmazták meglehetősen feudális jellemzőkkel, amelyek nyomai az osztrák besorolási rendszerben máig is megtalálhatók. A köztisztviselőket az 1893. évi IV. törvénycikk I–XIV-ig terjedő fizetési osztályokba sorolta, a némethez hasonlóan két kategóriát, a tisztviselőket (tisztekét) és az altisztekét megkülönböztetve.⁹ Ugyanakkor a német Besoldungsordnung is a többszöri módosítások ellenére ma már meglehetősen anakronisztikus. A megyei és a települési önkormányzati bérbesorolási rendszer jogilag részben független volt a központtól, ténylegesen

⁶ Bundesbesoldungsordnung; Peine–Heinlein: i. m., 119-126. p.

⁷ Peine–Heinlein: i. m., 105-117. p.

⁸ Heerma van Voss: i. m.; Ambtrenarewet.

⁹ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 408-410. p.

azonban azt utánozta egyszerűsítettebb formában.¹⁰ A magyar közszolgálatban viszont mindenki, aki közintézménynél dolgozott, az angolszász és a frankofonlatin „megoldáshoz hasonlóan státuszbiztonságot élvezett.”¹¹ A magyar közszolgálat az angolhoz hasonlóan tételesjogilag kodifikálva nem volt. A különböző jogszabályok, közszolgálati rendtartások és szokások gyűjteményes összeállítása képezte a „Közszolgálati pragmatikát”.¹² Mindebből megállapítható, hogy a II. világháború előtti magyar közszolgálat jogi rendezése az előző három rendszer jegyeit egyítve viselte magán.

A reálszocializmus időszakában egészen a rendszerváltást követő 1992. évi magán-munkajogi és közszolgálati rekodifikációig hatályban volt A Munka törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (Mt.) a munkajogot a közszolgálati modell alapulvételével szabályozta úgy, hogy abba a gazdasági és a magánszférába tartozó munkajog is belefért.¹³ Ez adódott abból, hogy az un. szocialista társadalmi rend államában az állam a népgazdasági tervezés kötöttebb (direkt tervirányításos rendszer) vagy lazább (indirekt tervirányítás)¹⁴ rendszerén keresztül az állami vállalatokat is a gazdaságirányítás legalsóbb szintű szerveként fogta fel.¹⁵ Ennélfogva az állami vállalatok vezető és beosztott alkalmazottai egyaránt quasi közalkalmazotti jogviszonyban álltak. Ugyanakkor, mind a termelés, mind a termékek kereskedelmi elosztása, mind a szolgáltató, és a vendéglátóipar túlnyomó hányadát az állami vállalati szféra fogta át.¹⁶ Ennélfogva vált a munkajog az összes közép-kelet-európai reálszocialista országban – így Magyarországon is – közszolgálati modellűvé és „homogénné”.¹⁷ Mivel pedig az állami gazdasági szférát kiszolgáló akkori szövetkezeti szféra mind a kereskedelemben, mind az iparban, mind a mezőgazdaságban az állami gazdaságpolitikát meghatározó és leközzvetítő népgazdasági tervezéstől függött, az ipari és a mezőgazdasági munka/termelőszövetkezeti tagsági viszony belső szabályzati (ipari szövetkezeti munkaszabályzat) vagy törvényi (1967. évi

¹⁰ Magyary: i. m., 321, 383 és 499. p.

¹¹ Magyary: i. m., 402-403. p.

¹² Magyary: i. m., 387-389. p.

¹³ Vö. Kiss György: A piac és az emberi tényező (A rendszerváltoztatás hatása a munka világának szabályozására). Balassi Kiadó, Budapest, 1995., 38-56. p.

¹⁴ Ld. Sárközy Tamás: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981., 224-224. p. (direkt) és 265-277. p. (indirekt).

¹⁵ Ficzer Lajos: Az állami vállalat a gazdaságirányítás új rendszerében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970., 87. p.

¹⁶ Ficzer: i. m.; Sárközy: i. m. V-VII. fejezet; Prugberger: A szövetkezetek gazdaságirányítása és állami felügyelete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.

¹⁷ Ld. az 1. sz. jegyzetet.

mg. tsz. tv.) rendezése egy az egyben az 1967. évi Mt. leképezése volt.¹⁸ Ebben a felállásban a privát természetű munkaviszony teljesen marginálissá vált, amelyre azonban azért alkalmazni lehetett a közszolgálati modellű 1967. évi Mt.-t. A helyzet ennél fogva jelentősen hasonlított a polgári joghoz, ahol az 1959. évi IV. törvénnyel életbe léptetett Ptk.-t, különösen annak kötelmi jogi részét az államilag irányított gazdaság által igényelt tulajdon-, és szerződési jogának az igényei szerint alakította a jogalkotó. Amely azonban a privát szférára is alkalmazhatóvá vált.¹⁹ Ez a rendszerváltást követően a gazdaságot kevésbé zavarta, ahol zavarta, ott is a jogalkalmazás részéről áthidalható volt.²⁰ Nem így a munkajogban, ahol ez az anakronizmus kiélezetten és módosítási kísérletek ellenére is alkalmazhatatlanságot mutatott.²¹

Ennél fogva kellett minél előbb a munka világát érintő jogi szabályozást átalakítani, mégpedig első lépésként elkülönítve szabályozni a gazdasági/magán-szféra munkajogát és a közsféra munka jogát. Mivel a magánmunka világában a Venediktov által megkonstruált kettős kollektíva elmélet tarthatatlanná vált, ezért a munkajogot is egy individuális és egy kollektív munkajogra kellett bontani. A venediktovi kettős kollektíva elmélet szerint ugyanis az állami vállalat és bármely állami intézmény dolgozója egyrészt tulajdonosa az „össznépi” (értsd: állami) vagyonnak, másrészt az össznépi vagyon egy szeletét képező annak a vagyonnak, amelynek kezelője az a szervezet, ahol az érintett dolgozik.²² A kettős kollektíva elmélet a reál-szocializmusban is egy életszerűtlen, a valóságtól teljesen elrugaszkodott teória volt, mivel a realitást akkor is a munkavállalónak a munkáltatóval szembeni kiszolgáltatott helyzete tükrözte. Ez a mindig is fennálló helyzet alakította ki a piacgazdaságok jogában a munkavállalói érdekvédelmet megvalósító kollektív munkajogot. E kettős vetületben, nyugat-európai mintára készült el és lépett hatályba az 1992. évi új Mt. (1992. évi II. tv.).

Vele egy időben készült el és lépett hatályba az 1992. évi III. törvény (Ktv.), amely azonban az Mt. itt említett duális jellegével ellentétben unikális jellegű lett. Eredetileg ugyanis „kollektív” közszolgálati jogot nem tartalmazott,

¹⁸ Prugberger: Tagsági megállapodások a szövetkezetekben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979., 127-265. p.; Hegedűs István: A termelőség-szövetkezeti tagsági viszony jogi alapkérdései. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.

¹⁹ Az 1959. évi IV. tv. (Ptk.) általános indokolása. In: A Magyar Népköztársaság Polgári törvénykönyve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959.

²⁰ 1989 után a Legfelsőbb Bíróság számos elvi határozattal, a jogalkotás pedig a Ptk. többszöri módosításával hidalta át a problémát.

²¹ Kiss: i. m. (1. jz.) 56-66. p.

²² A. V. Venediktov: Az állami szocialista tulajdon. Moszkva, 1946. Magyar fordítása Pap Tibortól, kézirat az MTA Jogtudományi Intézetének a könyvtárában.

csak „individuálisat”. Ebben nyilván még a régi, klasszikus közszolgálati szabályozási szemlélet tükröződött, amelyet – miként erről már szó esett – kiterjesztve vett át a reálszocialista munkajogi szabályozás. Rá egy év után megalkotásra került a „közalkalmazottak jogállásáról” szóló 1993. évi III. törvény (Kjt), amely a közalkalmazottak esetében már nemcsak az „individuális”, hanem a „kollektív” közalkalmazotti jogviszonyt is rendezte, mégpedig az Mt.-hez viszonyítva szélesebb körűen, kiterjesztve azt az ágazati érdekegyeztetésre is, amely a gazdasági munkajogban csak mostanában jelent meg és alakult ki.²³ Ugyanakkor a Ktv. 2001. évi kiegészítésével a köztisztviselői jogviszony körében is nyugat-európai mintára kiépült az érdekegyeztetési rendszer is.²⁴

Ma tehát Magyarországon a közszolgálati jogot egymástól teljesen elkülönülő két különböző jogforrás, a Kjt. és a Ktv. szabályozza. Közülük elvi szinten is kimondva csak a Kjt. kapcsolódik az Mt.-hez, utalva arra, hogy azokban a kérdésekben, amelyeket a Kjt. speciálisan nem rendez, az Mt. szabályai az irányadóak.²⁵ Az Mt.-től és teljesen furcsa módon a Kjt.-től is a Ktv. teljesen elkülönül. Ennél jelentős mértékben közrejátszik az, hogy míg az Mt-t és a Kjt-t a Munkaügyi Minisztérium, addig a Ktv-t a belügyminisztérium alkotta meg.²⁶ Verebélyi Imre ennek okát a Magyar Munkajogi Társaság (MMT) és a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete (MKKSz) 2009. november 25-én tartott együttes ülésén tartott előadásában elsősorban abban látta, hogy a Munkaügyi Minisztérium késlekedett a közszolgálatot érintő szabályozás megalkotásával. Ezért kénytelen volt a Belügyminisztérium kézbe venni a köztisztviselőkre vonatkozó jogi rendezést. Verebélyi e nézetére a vitában felvettem, hogy inkább tárcák közötti rivalizációról volt itt szó, amely rivalizációt Verebélyi is elismert. Jól és szintézisszerűen tapint rá e kissé talán művi vita lényegére Horváth István, ki szerint a közszolgálat kettős szabályozásának okát részben politikai tényezőkben, részben pedig forráshiányban kell keresnünk.²⁷ Lényegében e két

²³ Az országos érdekegyeztetési tanácsról szóló 2009. évi LXXIII. törvény.

²⁴ Az ágazati párbeszédbizottságokról és a középszintű szociális párbeszédéről szóló 2009. évi LXXIV. törvény.

²⁵ Ld. Kjt. 2. § (3) bek. és Ktv. 71. § (2) bek.

²⁶ A Ktv. javaslatát 1991-ben a Belügyminisztérium dolgozta ki és a belügyminiszter vitte a kormány elé, míg a Kjt. javaslatát 1992-ben a Munkaügyi Minisztérium és a munkaügyi miniszter terjesztette a kormány elé.

²⁷ A köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény aktuális problémáiról szóló konferencián Verebélyi Imre előadása a köztisztviselői törvényről és az előadást követő vita, valamint Horváth István: Befagyasztott ambivalenciák. A közalkalmazotti és a

együttes hatás eredményeképpen alakult ki ez a nyugat-európai államokhoz viszonyítva egyedül álló helyzet, amelyet sem a polgári konzervatív, sem a szociál-liberális politikai oldal, sem pedig a szakma nem tartott jónak.²⁸

II. A jelenlegi magyar szabályozás és annak a II. világháborút követő előzményei

A kontinentális nyugat-európai megoldásokat nézve, két fő irányvonal alakult ki. Az egyik a német–osztrák–holland, vagyis a germán megoldás, ahol attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézményről van szó, mindenki, aki a közintézmény működésével adekvát módon összefüggő lényeges tevékenységet lát el, hivatalnoknak (Beamte, Ambtenare) minősülnek. Viszont a nem ilyen tevékenységet végző kiszolgáló személyzet jogviszonyát nem a hivatalnoki jog (Beamtenrecht, Ambtenarerecht), hanem az általános munkajog rendezi.²⁹ Ezzel szemben a frankofon-latin jogrendszerekben mindenki, aki bármilyen közintézménynél dolgozik, attól függetlenül, hogy érdemi vagy kiegészítő tevékenységet lát el, közszolgának, azaz közalkalmazottnak minősül.³⁰

Mind a szakma, mind a politika két oldalának a túlnyomó többsége a közszolgálati szabályozásnak az első, azaz a germán megoldás szerinti átalakítása mellett szállt síkra. Ezt a koncepciót támogatta Pál Lajos, aki az Antall–Boross-kormány idején a Munkaügyi Minisztérium jogi főosztályának a vezetője, az Orbán kormány idején pedig szak-államtikára volt. Ugyanezt az álláspontot képviselte Kiss György, a Pécsi Tudományegyetem munkajog-professzora is, aki a Horn-kormány idején volt a Munkaügyi Minisztérium jogi főosztályának a vezetője.³¹ Végül ő lett a Medgyessy–Gyurcsány-kormány alatt Vadász János kormánybiztos irányításával működő ama kodifikációs bizottság szakmai vezetője, amely a német modell alapul vételével elkészítette a hatósági és a nem hatósági közintézményekre egyaránt érvényes egységes közszolgálati

köztisztviselői illetményrendszer szabályozási ellentmondásai. In: Magyar Jog 2009/12, 759. p.

²⁸ Ld. Vadász János: *Közszolgálati reform*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2006.

²⁹ Peine–Heinlein: i. m., 2-5, 33-37, 42-53. p.; Heerma van Voss: i. m., 41. p.; *Ambtenari Wet* (1929. december 12.). In: *Wettexten, II. Publickrecht*. Kluwer, Bruxelles, 2002-2003., 2417-2423. p.

³⁰ Balázs István: *A közszolgálati jogviszony...; uő.: A közszolgálat francia...; Y. Saint-Jours: Manuel de droit du travail dans le secteur public*. 2e éd., Paris, 1986., chapitre IV.

³¹ Kiss: *Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái*. In: *Koncepció a közszolgálatban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozás egységesítésének lehetőségeiről*. SZEK Kiadó, Budapest, 1998.; uő.: *Az egységes közszolgálati törvény szabályozásának lehetséges módozatai*. KSZRH, Budapest (kézirat).

törvény tervezetét, pontosabban annak általános részét.³² E tervezetből azonban nem lett törvény, mivel Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök Vadász János kormánybiztosi tisztségét megszüntette, a kodifikációs testületet pedig feladatai alól felmentette.

E tervezet alapvetően jelentős előrelépést jelentett az egységes közszolgálati jog szabályozása irányában. Egy ellenvetés tehető vele szemben csupán, mégpedig az, hogy több helyen megismétli az Mt. előírásait.³³ Ez a megkettőzés, azaz dublizálás azonban elkerülhető lenne az általam Kenderes Györggyel együtt vallott azzal a megoldással, ha a munkajog és a közszolgálati jog egy törvénykönyv keretében kerülne szabályozásra oly módon, hogy az egyes jogintézményeket tartalmazó fejezeteken belül az egyik cím a munkajogviszonyra, míg a másik cím a közszolgálati jogviszonyra vonatkozna.³⁴ Egy ilyen egységes kódexben a magán-, és a közszféra munkajogának együttes szabályozása esetén kiküszöbölhetők lennének az átfedések.³⁵ Tartalmilag a Vadász-Kiss bizottság törvény-javaslatát szakmailag helytállóknak és megalapozottnak látom.³⁶

Az „Arccal a kiút felé” címen 2003. október 13-15-e között megrendezett VI. Magyar Munkajogi Konferencián Kiss György arról a Bajnai-kormány által kezdeményezett és szakmailag általa is járható új koncepcióról számolt be, mely szerint a hatósági intézményeknél az érdemi munkát végző köztisztviselők jogviszonyát a köztisztviselői törvény rendezné, míg a nem hatósági közintézményeknél dolgozó közalkalmazottak jogviszonyára végső soron az Mt. vonatkozna azzal, hogy az egyes közintézményi típusokon, illetve ágazatokon belül olyan országos kollektív szerződések szabályoznák a közalkalmazottak jogviszonyát, amelyeket az egyes szaktárcák vagy főhatóságok, valamint az önkormányzati szövetségek a közalkalmazottak ágazati szakszervezeteivel az Országos Közalkalmazotti Tanács, valamint az egyes ágazati közalkalmazotti tanácsok keretei között kötnének meg. Kiss György ezt a megoldást azért tartja elfogadhatónak, mert a Vadász kormánybizottság keretében elkészített törvény alól minden egyes érdekcsoport a maga részére

³² Vadász: i. m., mellékelve a közszolgálati törvényjavaslat teljes szövege.

³³ Prugberger: Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának a tervezetéhez. In: Magyar Jog, 2004/12, 716-723. p.

³⁴ Prugberger: A közszolgálati jog újraszabályozásának kérdéséhez. In: Magyar Közigazgatás 1998/10, 626-630. p.; Prugberger-Kenderes: A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony újraszabályozásának a kérdéséhez. In: Magyar Jog 1993/6.

³⁵ Ld. a 21. sz. jegyzetet.

³⁶ Ld. a 21. sz. jegyzetet.

annak ellenére kivételes rendezést kért, hogy magát a törvényjavaslatot jónak tartja.³⁷

Megítélésem szerint gyenge érv ez e törvényjavaslat félre tételére és nem is tartom valószínűnek, hogy ez Kiss Györgytől származna, aki szintén nem tett mást, mint kormány-indokolást tolmácsolt, amellyel a Bajnai-kabinet is indokot keres az egységes közszolgálati törvényjavaslat elutasítására. E koncepcióval szembeni ellenérzését latens módon a Magyar Munkajogi Társaság és a Munkajogi Akadémia már említett együttes ülésének első előadója a vitában, a vitaülést levezető Horváth István pedig a Magyar Jogban fejezte ki, szerintem is helytállóan.³⁸ Verebélyi arról szólta megalapozottan, hogy a nem hatósági közintézményeknél dolgozók közszolgálati jogviszonya is annyira jelentős, hogy szabályozására az egységes közszolgálati törvényben kell, hogy sor kerüljön, Horváth pedig az itt említett tanulmányában részletesen kimutatja azokat a súlyos ellentmondásokat, amelyek jelenleg a közszolgálat kettős szabályozása következtében fenn állnak.³⁹

Ez tehát a jelenlegi helyzet a közszféra munkajogának megreformálására irányuló törekvésekkel, amihez tölem is származott szakirodalmi adalék. E tanulmány további fejezeteiben azonban korábbi álláspontomat módosítva újabb megoldás felvázolására teszek kísérletet.

III. Két lehetséges alternatíva a közszolgálati besorolás újra szabályozására

1. Megítélésem szerint kétféle megoldással is lehetne egységes módon szabályozni a közszolgálati jogot. Kiinduló tételtem a korábbi álláspontommal⁴⁰ szemben az lenne, hogy mindenki – ide értve a fizikai állományt is – a frankofon-latin közszolgálati joghoz hasonlóan közalkalmazott lenne, ha munkáltatója közintézmény, attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménnyel áll szolgálati jogviszonyban.

a) Az első megoldási formánál mind a két kategóriára nézve egységes besorolási rendszert lehetne kialakítani, függetlenül attól, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménnyel áll szolgálati viszonyban a közalkalmazott. Ebből kiindulva javasolnám a visszatérést a Ktv. eredeti négy besorolási osztályához, ahol az első besorolási osztályba azok a jelenlegi köztisztviselők (Ktv.) és

³⁷ Kiss Gy.: Álom és valóság? A Kollektív munkajog a közszférában című előadást követő hozzászólásokra adott válasz. VI. Magyar munkajogi konferencia (Arccal a kiút felé). Visegrád, 2009. október 13-15. www.rodin.hu, ismerteti Prugberger: Jogtudományi Közlöny 2010/4.

³⁸ Verebélyi Imre előadása a Ktv. és a közszolgálat problémáiról.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Ld. a 22. és a 23. sz. jegyzetet.

közalkalmazottak (Kjt.) kerülnének, akik felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek, míg a második besorolási osztályba azok a jelenlegi köztisztviselők és közalkalmazottak kerülnének, akik középfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek. Ezzel szemben az az irodai kisegítő személyzet, amely hatósági és nem hatósági közintézménynél egyaránt dolgozik és ugyanígy ebbe a besorolási osztályba kellene sorolni, a középiskolai végzettségű szakasszisztenciát (pl. asszisztensnők, laboránsok és ápolónők) is ide értve. Végül a negyedik besorolási osztályba volna helyes egységesen besorolni a valamennyi közintézménynél dolgozó fizikai állományt, így a hatósági és a nem hatósági intézményeknél dolgozó gépkocsivezetőket, karbantartókat, garázmestereket stb. Ha ugyanis a karbantartás a közintézményeknél nem gazdasági társaságoknak átadva, illetve ilyenekbe kiszervezve, hanem közszolgálati kötelékben valósulna meg, nem romlanának le a közintézmények objektumai úgy, ahogy a rendszeres és folyamatos karbantartás hiánya miatt ma fen áll.

Ahhoz azonban, hogy ez az első megoldási forma jól működjön, helyállónak látszana mind a négy besorolási osztályban a jelenlegi besorolási fokozatokat az első besorolási fokozatnál elsősorban az elnevezést érintve tovább gyarapítani, amihez esetleg más elnevezéssel tudnák a különböző hivatali-közintézményi ágazatok besorolást tartalmazó szakmai jogforrásai a maguk besorolási táblázatát hozzáigazítani. Ennek érdekében a jelenlegi I. sz. főiskolai végzettséget előíró „*de lege lata*” köztisztviselői, „*de lege ferenda*” közhivatalnoki besorolásnál a gyakornokot követő fogalmazói besorolási fokozat után vissza kellene helyezni a korábbi titkári besorolási fokozatot néhány fizetési fokozattal és csak ezt követően indulna el a tanácsosi ranglétra. A tanácsosi besorolási ranglétrából azonban kiiktatni javasolnám a vezető főtanácsosit, tekintettel arra, hogy a vezetői megbízás elkülönül a besorolástól. Ha viszont a vezető is besorolásra kerülne, amit egyébként helyeselnék, akkor a besorolási fokozata elé kellene, hogy kerüljön a vezetői megjelölés. Pl. osztály, vagy főosztályvezető tanácsos vagy szakfőtanácsos. Titkár ebben a felállásban csak megbízott vezető lehetne, mb. vezető titkár megjelöléssel.

Ily módon könnyen tudna igazodni az általános, eddig csak a közigazgatásban és valószínűleg továbbra is elsősorban ott használatos ehhez a besorolási fokozat-láncolathoz a többi közintézménytípus. Így pl. jól hozzáigazíthatóvá válna ehhez az így kiegészített besorolási fokozati rendszerhez az igazságügyben a bírósági-ügyészségi fogalmazói, titkári és az egyes bírósági (helyi, megyei, tábla, legfelsőbb), valamint ügyészségi (városi ügyész, megyei főügyészségi ügyész, legfőbb ügyészségi ügyész) szintek felsőfokú végzettségű hivatalnokai, míg az egészségügyben a gyakornoki/rezidensi, a segédorvosi, az alorvosi, az adjunktusi, a főorvosi és a szak-főorvosi beosztás, a felsőoktatásban pedig a gyakornoki, a tanársegédi, az adjunktusi, a docensi és a tanári besorolás.

Hasonló lenne alkalmazható a közoktatás egyes szintjein is, ahol már bevezetésre került az alapvégzettségű pedagógus asszisztensi besorolás, az egyes szinteken pedig megjelölésre kerülhetne a tanítói és a tanári besorolási fokozat aszerint, hogy általános iskolai vagy középiskolai tanárról van szó. A tanítói és a tanári besorolásnál pedig a német–osztrák gyakorlathoz hasonlóan (Schulrat, Schuloberrat) alkalmazni lehetne a tanácsosi, főtanácsosi besorolási osztályokat. Az egyes közművelődési intézményeknél pedig egyértelműen alkalmazni lehetne az általános besorolást, míg a tudományos, illetve kutató intézeteknél a tudományos gyakornoki, segédmunkatársi, főmunkatársi, tanácsadói és kutatóprofesszori beosztás teljesen összhangban állna az általam már fentebb javasolt cízellátású általános besorolási fokozattal, amihez hasonló a német–osztrák is (wissenschaftliche Hilfskraft, wiss. Mitarbeiter, wiss. Rat, wiss. Oberrat, Prof. IV, III, II.).⁴¹

Ami a középfokú iskolai végzettségnek megfelelő II. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatokat illeti, ugyancsak indokolt lenne tovább tagolni. Ennek értelmében helyes lenne a főelőadó és a főmunkatársi besorolás közé beiktatni a munkatársi besorolást, ugyancsak több fizetési fokozattal, megosztva a főelőadó és a főmunkatárs közötti fizetési fokozatokat. Ezen kívül azon is lehetne még gondolkodni, hogy a középiskolai végzettségű besorolási osztály jelenlegi legmagasabb főmunkatársi besorolási fokozata fölé felkerülhetne több fizetési fokozattal a „segéd-tanácsosi” besorolási fokozat. Egy ilyen szélesebb tagolás megítélésem szerint azért is jó lenne, mert egyértelműbbé tenné a különböző nem hatósági közintézményeknél az ügyintéző közép-kaderek speciális szakmai jellegű besorolását, ami ha más elnevezéssel is futna, de a közszolgálati törvénynek ehhez az általános besorolásához igazodna.

Egy ilyen felállásban némileg lekezelőleg és ezért diszkriminatívnak hat, hogy a jelenlegi köztisztviselői harmadik besorolási osztályon belül csak egy besorolási fokozat van, az ügykezelői, amely a közszolgálatban eltöltött idő szerint több, bár az előző két besorolási osztályhoz képest lényegesen kevesebb fizetési fokozatot tartalmaz.⁴² Ugyanez volt a helyzet a fizikai állományt tartalmazó negyedik besorolási osztálynál, mindaddig amíg azt egyértelműen diszkriminatív módon nem sorolták az Mt. alá.⁴³ Igaz, ez történt a harmadik besorolási osztályba tartozó ügykezelőkkel is,⁴⁴ de – miként erről már szó esett – ők ki tudták „lobbizzni” maguknak, hogy a köztisztviselők közé, vagyis a Ktv.

⁴¹ Peine–Heinlein: i. m., 176-177. p.

⁴² Az 1992. évi XXIII. törvény 2. sz. melléklete (illetményrendszer), III. besorolási osztály.

⁴³ Az előző jegyzetben közölt melléklet 1971-ben kiiktatott IV. besorolási osztálya.

⁴⁴ A Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történt módosítása eredetileg kivette a 30. sz. jegyzetben megjelölt mellékletből a III. besorolási osztályt is.

hatálya alá visszakerüljenek.⁴⁵ Ezt a jelenlegi ellentmondásos és egyúttal diszkriminatív jogi rendezést a nem hatósági közintézményekre is kiterjesztve oly módon lehetne átalakítani, hogy minden közintézményre egységesen érvényesülne mind az ügykezelői harmadik, mind a fizikai állományba tartozó negyedik besorolási osztály. Mindkét besorolási osztályon belül azonban nemcsak a jelenlegi ügykezelői, illetve a volt fizikai, hanem több besorolási fokozat épülne be a jelenleginél több fizetési fokozattal. Ennek figyelembe vételével az ügykezelői, vagyis a harmadik besorolási osztályon belül indokolt lenne legalább négy besorolási fokozatot kialakítani, mindegyik besorolási fokozaton belül több fizetési fokozattal. Ennek megfelelően az ügykezelői besorolási fokozatot a főügykezelői, azt pedig a vezetői, a vezetőit pedig a vezető főügykezelői követhetné. Ez nem jelentene ellentmondást az első besorolási osztálynál a vezetői megjelöléssel kapcsolatosan általam tett észrevételhez képest, mivel ügykezelő tényleges vezetői beosztáshoz a második besorolási osztályhoz tartozókhöz hasonlóan nem juthatna.

A negyedik besorolási osztályban a fizikai állományt hasonlóképpen volna indokolt tagolni, ahol a szakmunkás képezné az első. A mester a második, a művezető a harmadik, míg a főművezető a negyedik besorolási fokozatot. Itt is az ügykezelőkhöz hasonlóan a jelenlegi ügykezelői besorolásnál lényegesen több fizetési fokozatot kellene beiktatni a közszolgálatban eltöltött idő figyelembe vételével.

Összegezve az eddigieket: az egyes besorolási osztályokon belüli besorolási fokozatok számának és a harmadik, valamint a negyedik besorolási osztályon belül még a fizetési fokozatok számának is a növekedése a már kifejtetteken túlmenően azért is indokolt, mert ily módon az összes közalkalmazottat, köztisztviselőt, vagyis „közszolgát” ösztönözni lehet nagyobb teljesítményre és arra, hogy minél magasabbra jusson a ranglétrán. Ha pedig valaki kifejezetten jól dolgozik, a maga besorolási fokozatában, megkaphatná címként a következő besorolási fokozatot az ottani legalacsonyabb fizetési fokozattal, ami akkor válna valóságossá, amikor azt a szolgálati idejével eléri.

Mindez egyformán vonatkozna a hatósági és a nem hatósági közintézményeknél hatósági, valamint nem hatósági feladatokat ellátó közszolgálati alkalmazottakra egyaránt. Ily módon a közalkalmazotti és a köztisztviselői státusz között „alapszinten” fennálló éles határvonal – mint már erről szó esett – a frankofon-latin és a kommunizmus előtti magyar rendszerhez hasonlóan elmosódna. A kettő közötti elkülönülés csak a második szinten, a feladati és a hatásköri leírás szintjén jelenne meg, ahol különválnak egymástól a hatósági és a nem hatósági feladatellátás. Mind a két területen viszont egy

⁴⁵ Az ügykezelőket 2002-ben helyezték vissza a Ktv. III. besorolási osztályába.

harmadik szintű további differenciálást jelentene a foglalkozási ágazatok szerinti speciális szabályozás, míg a negyedik szintet az adott intézményi házszabályozás jelentené. Az egyes közintézmények házszabályai pedig elkészülhetnének közszolgálati kollektív szerződéssel vagy a közszolgálati tanács és a közintézményi vezetés között megkötésre kerülő közszolgálati megállapodással, amit ma még a Ktv. sem ismer, de az egységes közszolgálati jogban ezt az intézményt a nyugat-európai közszolgálati joghoz⁴⁶ hasonlóan minél előbb meg kellene honosítani.

b) A közszolgálati besorolás szabályozásának ez lenne az egyik alternatív lehetősége. Másik alternatív lehetőségként felvetődhet egy olyan megoldás is, amely nem sokban térne el a jelenlegitől. Ez azt jelentené, hogy továbbra is külön kerülnének besorolásra azok a személyek, akik hatósági jellegű feladatokat látnak el. Ők lennének a köztisztviselők, akiknél két besorolási osztály létezne, mégpedig a jelenlegi Ktv.-hez és onnan átvéve itt kifejtettekhez hasonlóan egyik a főiskolai végzettségű, a másik pedig a középiskolai végzettségű köztisztviselőkre vonatkoztatva. Mindkettőnél azonban a besorolási fokozatok és a fizetési fokozatok ennél is úgy alakulnának, ahogy azt az első variációnál az egységes két közszolgálati besorolásánál leírtuk.

Ennél a második variációnál azonban a nem hatósági tevékenységet végző közalkalmazottak, vagyis azok, akik sem közvetlenül, sem közvetve nem vesznek részt normatív vagy egyedi/eseti aktus meghozatalában, valamint az ügykezelők és a fizikai állományhoz tartozó „köz munkások” közalkalmazotti besorolást kapnának a jelenlegi Kjt. A-tól J-ig terjedő fizetési osztályokba történő besorolás szerint az iskolai végzettség alapján. A jelenlegi fizetési osztályokba sorolást azonban egyszerűsíteni volna érdemes, mégpedig a következőképpen: Az A és a B fizetési osztálynál elegendő lenne az általános iskola alsó tagozatának, míg a C-nél és a D-nél a felső tagozatának az elvégzése. Ezzel szemben az E és a G között kívánalom lenne a középiskolai érettségi bizonyítvány vagy az azzal egyenrangú szakmunkás-bizonyítvány, a H esetében a tanfolyamszerűen megszerzett felsőfokú képesítés (pl. mérlegképes könyvelői oklevél), míg az I és a J esetében a főiskolai és az egyetemi végzettség. A szakvizsgát/szakdiplomát, valamint a tudományos fokozatokat további egy vagy két fizetési osztállyal, egy K-val és esetleg még egy L-el lehetne honorálni. Valamennyi fizetési osztályhoz a jelenlegivel egyezően 14-14 fizetési fokozat tartozna a közszolgálatban eltöltött idő függvényében.

⁴⁶ Peine–Heinlein: i. m., 168-174. p.

A címek tekintetében változatlan maradna a főiskolai végzettségűeknél az elöltött szolgálati idő után járó tanácsosi és főtanácsosi, a középiskolai végzettségűeknél pedig a munkatársi és a főmunkatársi cím.⁴⁷

2. Amit eddig leírtunk, ez az alapbesorolásra vonatkozna. A vezetői besorolás azonban ettől továbbra is elkülönülne. Kétféle vezetői megbízatás ismeretes. Az egyik, amely általában választáson alapul és csak meghatározott időre szól, amely többnyire csak egyszer hosszabbítható meg (pl. egyetemi, főiskolai rektor vagy dékán a közigazgatásban pedig a KSH. elnöke stb.), a másik pedig a többnyire határozatlan időre szóló kinevezés. Az „ex lege” meghatározott időre szóló kinevezés és/vagy választás esetén, de ugyanígy a határozatlan időre szóló kinevezés esetén is a jelenlegi bonyolult megoldás egyszerűsítése látszana indokoltnak. Ha akár az első, akár a második variációhoz igazodna a vezetői megbízatás, alapelveként továbbra is továbbra is megtartandó az a szempont, hogy vezetői megbízatást csak főiskolai végzettségű hivatalnok kaphat. A továbbiakban a vezetői pótlékokat a vezető alapbesorolásához kellene hozzá tenni. A pótlékokat az egyes hatósági, hivatali és közintézményi típusoknál kialakított vezetői beosztások szerint javasolnám megállapítani százalékos arányban azzal, hogy az államhatalmi jellegű hivataloknál (Országgyűlési Hivatal, Köztársasági Elnöki Hivatal, Állami Számvevő Szék, Miniszterelnöki Hivatal, Központi Statisztikai Hivatal), a minisztériumoknál, valamint a nem minisztériumként működő országos főhatóságoknál a hivatal elnöke és a minisztériumok élén álló miniszterek, ezen kívül pedig eme intézmények államtitkárai, valamint az egyéb országos főhatóságok (főfelügyelőségek) államtitkári rangban álló vezetői, továbbá valamennyi ide tartozó intézménynél a szakállamtitkárok megbízatásuk idejére vezető főtanácsosi besorolásba kerülnének akkor is, ha még nem érték el ezt a besorolási osztályt. Ehhez járulna az egyes beosztásokhoz tartozó, lefelé lépcsőzetesen csökkenő módon, az alapbesorolás szerinti fizetés százalékos arányában megállapítandó vezetői pótlék. Ez vonatkozna a valamennyi itt említett központi hatóságok főosztályvezetőinek, osztályvezetőinek és csoportvezetőinek, valamint helyetteseinek vezetői pótlékára azzal, hogy a főosztályvezetőt és helyettesét ebbéli vezetői funkciójának időtartamára legalább főtanácsosnak kellene besorolni.

A központi közigazgatás területi (dekoncentrált) szerveinél (regionális/megyei szakfelügyelőségek és közigazgatási hivatalok) hasonló vezetői besorolás érvényesülne azzal, hogy a hivatalvezető szakállamtitkári, míg az egységvezetők főosztályvezetői, osztályvezetői besorolásba kerülnének.

⁴⁷ Kjt. 71. §.

A regionális, a megyei és a települési önkormányzatoknál a jelenlegihez hasonlóan szintén ketté kellene választani a besorolást, mégpedig úgy, hogy a főváros és a megye, valamint a megyei jogú város igazgatási apparátusát, vagyis a hivatalát vezető főjegyző, a főjegyzőhelyettes, valamint a főosztályvezetők és helyetteseik, továbbá az osztályvezetők és helyetteseik besorolása és pótléka a főfelügyelőségek szerint alakulhatna. A városi és a községi, valamint az ötezernél nagyobb lakosságú nem városi települések jegyzői és osztályvezetői az előbbiek pótlékának 70%-ra, míg a kistelepülések jegyzői az 50%-ra lennének jogosultak.

Az igazságügyben a bírák és az ügyészek alapszabályát és pótlékait továbbra is a jelenlegi rendszer szerint hagynánk érintetlenül, míg az Országos Igazságügyi Hivatalvezetői pótlékrendszere az országos főhatóságokénak megfelelően alakulhatna.

Megítélésem szerint a nem hatósági jellegű közintézményeknél is alkalmazható főszabályként a vezető beosztású közalkalmazottaknak az előzők során leírt besorolási és pótlékrendszere. Az országos hatáskörű közintézményeknél a vezetői pótlékot és egyúttal az azt megalapozó besorolást a főhatóságokénak megfelelően kellene meghatározni, amihez igazítani lehetne a speciális elnevezésű intézményi beosztás-elnevezéseket (I. a felsőoktatást, kutatóintézeteket, közművelődési intézményeket stb.). A megyei és a települési önkormányzatok alá rendelt intézményeknél a vezetői „besorolást” és pótlékmegállapítást pedig a megfelelő szintű (megyei/regionális, települési/városi) önkormányzat besorolási rendszerének alkalmazásával lehetne a vezetők besorolását és pótlékát megállapítani, ahol az intézményvezetői pótlék az aljegyzőiből indulhatna ki.

Amennyiben viszont ha az általános besorolási rendszer a második variáció szerint épülne ki, úgy a közintézményeknél a vezető beosztású közalkalmazottak esetében az általam itt átformált Kjt-s fizetési osztályba és fokozatba besorolt vezető és magasabb vezető pótléka a jelenlegi Kjt. 70. §-ban foglaltak szerint alakulhatna azzal, hogy a jelenlegi két kategóriával szemben három vezetői kategóriát volna helyes meghatározni: intézményvezetőit (igazgatóit), magasabb vezetőit (főosztályvezetőit) és vezetőit. Ennél a megoldásánál csak a köztisztviselőkre vonatkozna az első variációban leírt két besorolási osztályba történő „alapbesorolás” és ehhez igazodna az itt leírt vezetői pótlékrendszer.

IV. A közszolgálati jogi szabályozásnak teljesen egységként rendezhető területei

A közszolgálati jognak minden más kérdésében csekély kivételektől eltekintve egységessé tehető a szabályozás. Talán a közvetlen hatósági jogkört gyakorló köztisztviselők és az országos főhatóságoknál, illetve hivataloknál dolgozó ügyintéző hivatalnokok estében lehet indokolt továbbra is megkövetelni a magyar állampolgárságot. Erre az uniós jog is lehetőséget ad, bár a német jog nem zárja ki a „Beamte” státusz elnyerésének a lehetőségétől a külföldi államok polgárait.⁴⁸ Ügyintézői és más érdemi munkát végző hivatalnok hatósági és nem hatósági közintézményeknél egyaránt csak a tizennyolcadik életévét betöltött személy lehetne. Közalkalmazottakat ügykezelői és fizikai állományba vétel esetén is kinevezéssel és szerződéssel egyaránt lehetne alkalmazni továbbra is. Ez utóbbinak a lehetősége fennáll a nyugat-európai államok közszolgálati jogában is.⁴⁹ Kinevezés esetén „de jure” kerül sor a besorolásra, szerződéses alkalmazás esetén viszont a kialakult gyakorlat szerint „de facto” módon.

A közszolgálat körében mind a kinevezett, mind a szerződéses érdemi ügyintéző és ügykezelő hivatalnok, valamint a fizikai besorolású közalkalmazott a jelenlegi helyzettel egyezően továbbra is egyoldalú munkáltatói intézkedéssel is áthelyezhető lenne. Az áthelyezésre ezen túl is sor kerülhetne ideiglenes és végleges jelleggel egyaránt. Ha ideiglenes lenne az áthelyezés alapesetként a jelenlegi szabállyal egyezően a két hónapot nem haladhatná meg, amitől csak akkor lehetne eltérni, ha a közhivatalnokot, közalkalmazottat le kellene építeni, mert munkája feleslegessé vált. Ilyen esetben a „kiküldési” irányelv (96/71.) előírásainak megfelelően a kiküldés egy évig terjedhetne, amit további egy évvel meg lehetne hosszabbítani. Ezzel a megoldással a jelenleginél jobban megőrizhetővé válnának a közhivatalnokok és alkalmazottak munkahelyei krízis időszakokban.

Egységesen lenne szabályozható a közszolgálatban a munkaidő is, ugyancsak a jelenlegivel egyezően heti negyven órában és az öt napos munkahetet figyelembe véve napi nyolc órában. Az is helyes megoldás és továbbra is fenntartandó, hogy a munkaidő egy bizonyos törzsidő meghatározásával rugalmasan csúsztatható. Az érdemi ügyintézőknek túlmunka és munkaszüneti, vagy heti pihenőnapon végzett munka esetén pótlék nem járna,

⁴⁸ Peine–Heinenlein: i. m., 38-41. p.

⁴⁹ A nyugat-európai államok közszolgálatában meghonosodott a kinevezés mellett a köztisztviselők szerződéses alkalmazása is státuszvédelem nélkül. Vö. Th. Blanke: Beamte als Arbeitnehmer. In: Arbeit und Recht 1989/5; Balázs: A közszolgálati jogviszony...

csak évi meghatározott napot kitevő szabadidő-megváltás. Az ügykezelő hivatalnokok és a fizikai állományhoz tartozók esetében viszont a rendkívüli munkavégzés után pótlékot lenne köteles a hivatal fizetni. Ugyanakkor továbbra is fenntartanám a jelenlegi közszolgálati munkaidőkeret-szabályozást, amit az egyes közintézményeknél kollektív szerződések konkretizálnának.⁵⁰

A szabadság is egységesen szabályozható. Az alapszabadság az érdemi ügyintézés végző közhivatalnokoknál a jelenlegi 25 nap, míg az ügykezelőknél és a fizikai állományba tartozóknál 21 nap lehetne. Az első variációnál az érdemi ügyintézőkre lényegében azt, amit a jelenlegi Ktv. 41. §-a megállapít, ezzel szemben az ügykezelőkre és a fizikai állományra nézve pedig az Mt. 131. §-ban meghatározott pótszabadsági szabályokat. A közszolgálati szabadságot a második variáció választása esetében a hatósági hivatalnokoknál is az előbbi szerint alakulhatna. A főiskolai végzettséget jelentő F fizetési osztálytól felfelé az első variáció első besorolási osztályhoz kapcsolt pótszabadságokat, míg a középiskolai végzettségűek D-E fizetési osztályánál a pótszabadság a második besorolási osztály szerint alakulhatna. A vezetői pótszabadságot is mind a két variáció esetében az érdemi ügyintézés végző hivatalnokoknál továbbra is a Ktv. 41. §-ba foglaltak szerint volna rendezhető, amelynek a besorolási/fizetési fokozattal történő kumulálására rekreációs szabadság hiányában akkor adnánk lehetőséget, ha a szabadidő-megváltás a vezető állásúakra nem vonatkozna.

A Kjt. szerinti közalkalmazottak és a Ktv.-ben meghatározott köztisztviselők anyagi és fegyelmi felelőssége között strukturális különbségek nem állnak fenn. Ami fenn áll, az lényegében abból adódik, hogy a Kjt-t és a Ktv-t – miként erről már szó esett – két különböző tárca alkotta meg. E kismérvű és mesterkélt különbségeket indokolt lenne kiiktatni és a szabályozást elsősorban a Ktv szabályozási modellje szerint volna helyes megvalósítani. Ez azt jelentené, hogy a fegyelmi eljárás kötelező megindításánál, az eljárási határidők megállapításánál, a fegyelmi vizsgálat és a fegyelmi tárgyalás szabályainak a megállapításánál, valamint a fegyelmi büntetések meghatározásánál hatósági és nem hatósági hivatalnokok esetében egyaránt a Ktv. megoldásait kellene átvenni azzal, hogy a harmadik és a negyedik besorolási osztálynál legsúlyosabb fegyelmi büntetésként hivatalvesztés és elbocsátás helyett egyöntetűen állásvesztés szerepelne. Az anyagi kártérítési felelősségre vonásnál a Kjt. 81. §-ában és a Ktv. 57. §-ában szereplő speciális gondatlansági esetek szintén hasonlóak, bár vannak némi különbségek a hatósági jogkört gyakorlók esetében.

⁵⁰ A nyugat-európai államok közszolgálati jogában teljesen elfogadott a közszolgálati kollektív szerződés. Vö. Peine–Heinlein: i. m., 168-174. p. Ilyen formában teljesen helyénvaló lenne a közszolgálati kollektív szerződéses rendezésről szóló Kiss György által felvetett elgondolás. Ld. a 25. sz. jegyzetet.

Ezért részbeni összevonásuk indokolttá válhat. Ami pedig az esetleges közhivatalnoki leltárfelelősséget illeti, helyesnek látszana a közszolgálat teljes egészében a leltárfelelősségi megállapodást mellőzni.⁵¹

Utoljára a legneuralgikusabb kérdéssel, a közszolgálati jogviszony megszűnésével-megszüntetésével szükséges foglalkozni. A hatósági és a nem hatósági jellegű munkát végző közhivatalnokok-közalkalmazottak jogviszonyának megszűnésének, megszüntetésének az egységes jogi rendezés nem problematikus. Ugyancsak probléma mentes a jogi tényen alapuló (közhivatalnok halála) és a közös megegyezésen alapuló közszolgálati jogviszony-megszűnés, valamint a közhivatalnok-közalkalmazott részéről történő lemondás. Ezzel szemben a közhivatalnoknak/közalkalmazottnak a közintézmény részéről történő felmentése már komoly problémát vet fel. A nyugat-európai jogok túlnyomó többségében a behatárolt közszolgálati díjazási rendszer ellentételezéseként közszolgálati státuszbiztonság érvényesül, melynek alapján a közalkalmazottat/közhivatalnokot foglalkoztató állami szerv a közszolgálati jogviszonyt nyugdíjazáson kívül csak alkalmatlanság, valamint súlyos fegyelmi vétség esetén szünteti meg.⁵² Az Európai Unió régi tagállamainak a túlnyomó részében annak ellenére ez a helyzet, hogy az OECD keretek között – miként erre Horváth István utal – csökken a közszolgálatban a foglalkoztatói biztonság és változnak a korábbi privilégiumok.⁵³ Megítélésem szerint azonban ez inkább a szerződéssel foglalkoztatott és nem a kinevezett közhivatalnokokra, közszolgákra áll. Ennélfogva a nálunk ismert közszolgálati csoportos létszámleépítés elképzelhetetlen. A magyar szabályozás súlyos ellentmondása, hogy alacsony közszolgálati díjazást nyújt és ezen kívül még a felmentésre és a csoportos létszámleépítésre is széles körben lehetőséget biztosít. Ez egyértelműen rontja a közszolgálati morált. Ezért a felmentést igen szűk körre kellene korlátozni úgy, hogy arra csak alkalmatlanság, munkakör-, illetve intézménymegszűnés esetében kerülhessen sor, de ez utóbbi esetben az áthelyezést mindig meg kelljen kísérelni. Ez azt jelenti, hogy felmentésre csak akkor kerülhetne sor, ha az áthelyezésre nincsen lehetőség vagy az áthelyezést a közhivatalnok/közalkalmazott nem fogadja el. Ez esetben is azonban megjárna neki a teljes végkielégítés, mivel az intézmény és/vagy a munkakör-megszűnés nem az ő érdekkörébe tartozik.⁵⁴ Ami pedig a hatósági jogkört ellátó hivatalnok részéről történő jelenlegi rendkívüli felmondási lehetőség kizárását illeti, fel

⁵¹ Ld. a Ktv. 57/B. §-át.

⁵² Peine–Heinlein: i. m., 109-110. p.

⁵³ A Kjt.-ből a fél végkielégítését előíró 37. §-ának (9) bekezdése hatályon kívül helyezésre került, a Ktv. 19. §-ának (6) bekezdésében azonban ugyanez fennmaradt.

⁵⁴ Míg a közalkalmazott részéről történő rendkívüli lemondást a Kjt. 29. §-a lehetővé teszi, addig a Ktv. 16. §-a a köztisztviselő részére csak lemondásra ad lehetőséget.

kellene számolni, megadva a lehetőséget, hogy alapos ok esetén a köztisztviselő is élhessen a rendkívüli lemondás jogával, ne csak a közalkalmazott, miként ez a jelenlegi jogunkban fennáll. Bármely közhivatalnokot elzárni a rendkívüli lemondás jogától súlyos méltánytalansághoz vezethet olyan esetben, amikor a felettese megalázza vagy elviselhetetlen légkört teremt a számára.

V. A kormány köztisztviselői jogállás speciális kérdései és az egységes közszolgálat

Bizonyos mértékig szembe megy az itt kifejtett közszolgálati egységesítési koncepcióval a kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45. sorszámú törvényjavaslat, amelyet Navrasics Tibor (FIDESZ), Répássy Róbert (FIDESZ) és Rétvári Bence (KDNP) országgyűlési képviselők nyújtottak be. E Javaslat 1. §-a értelmében a kormányhivatalokban és a központi hivatalokban, valamint azok területi szerveinél, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szerveknél ügyintézői és ügykezelői tevékenységet végző köztisztviselők tartoznának e törvény hatálya alá. Ugyancsak e törvény szabályozná a Rendőrség, a Vám-, és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelmi szervezet, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság ügyintéző és ügyviteli munkatársainak a közszolgálati viszonyát.⁵⁵ Látható, hogy ez a leendő törvény a köztisztviselői jogviszonynak majdnem a háromnegyedét kívánja átfogni, miáltal a jelenlegi Ktv. jelentős mértékben kiüresedik. Ez egyértelműen kitűnik a kormánytisztviselői jogviszony létesítéséről, módosításáról, és megszüntetéséről szóló I. fejezet, a kormánytisztviselői jogviszony tartalmáról szóló II. fejezet, valamint a kormánytisztviselői érdekegyeztetésről szóló IV. fejezet rendelkezéseiből.⁵⁶ E három fejezet kisebb eltérésekkel lényegében megismétli a Ktv. ide vonatkozó előírásait. Emiatt igen sok a dublázás, amelyet korábban a Vadász János-Kiss György alkotta közszolgálati törvényjavaslatnál is kritikái jelleggel felvettem.⁵⁷ Szerintem itt is a kormányzati köztisztviselőket érintő specialitásokat be lehetne helyezni a Ktv. Megfelelő szakaszaiba, azok kiegészítésével. Lényegében csak a III. fejezet speciális, amely a kormánytisztviselői jogviszonnyal összefüggő adatkezelést, a velük kapcsolatos közszolgálati nyilvántartást és a kormányzati szolgálati ellenőrzést szabályozza.⁵⁸ Ez a fejezet viszont ugyancsak beilleszthető lenne a

⁵⁵ Képviselői önálló indítvány 2010. május 20-i keltezéssel.

⁵⁶ Ld. a 3-24. és a 29-32. §-okat.

⁵⁷ Prugberger: 23. sz. jegyzetben i. m., ld. hozzá Vadász: 28. sz. jegyzetben i. m. mellékleteként közölt közszolgálati törvénytervezetet.

⁵⁸ Ld. a 25-32. §-okat.

Ktv.-be egy külön fejezetként, mint ahogy az első Orbán kormány idején ez a főhivatalnoki jogállás szabályozása kapcsán megtörtént. Egy ilyen koncepciójú Ktv.-kiegészítés második etapjaként beilleszthető lenne a kormányzati köztisztviselőkre vonatkozó speciális szabályok az általam felvetett közalkalmazotti jogviszonyt is magába foglaló egységes közszolgálati törvény keretei közé. Természetesen ennek így sincs akadálya, csak féltő, hogy a tovább folytatódó közszolgálati szabályozási divergencia, egyre messzebb kerül az általam helyesnek tartott közszolgálati konvergenciától.

Amit még aggályosnak tartok, az, hogy a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetéséről szóló 8. § (1). bek. b.) pontja lehetővé teszi az indokolás nélküli felmentést. E megoldás nincs megfelelően megindokolva sem az általános indokolásban, sem a 8. §-hoz fűzött részletes indokolásban.⁵⁹ A nyugat-európai államok túlnyomó részében, így Németországban, Ausztriában, Franciaországban, Olaszországban és Hollandiában a közalkalmazottak és a közhivatalnokok státuszbiztonság alatt állnak, ami azt jelenti, hogy csak súlyos fegyelmi vétség esetén, fegyelmi eljárás keretében lehet státuszukat megszüntetni vagy ha feladataik ellátására alkalmatlanná válnak.⁶⁰ Ha egyelőre nem is kerül sor a magyar közszolgálati viszonyban hasonló státuszvédelemre, legalább a jelenlegi védelmüket ne gyengítsük. Igyekeztem ezt a kérdést – amennyire e rövid időn belül lehetett – körül szondázni és azt tapasztaltam, hogy mind a szakmai közvélemény, mind a közszolgálatban dolgozók az indokolás nélküli felmondást ellenérzéssel fogadják. Én még ehhez hozzátenném azt, hogy szociológiai szempontból azért problémás, mert fenn áll a veszélye annak, hogy sokakat elriaszt majd a közszolgálati pályától, holott erkölcsi és tudásbeli adottságaik alapján éppen ott lenne a helyük és választják a magánszektor, mivel az egzisztenciális biztonság ott sem rosszabb, de ez a szektor jobban jövedelmez. Ezen kívül jogi szempontból két ok alapján is problematikus a kormányzati közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentése. Az egyik, a megoldás diszkriminatív jellege, mivel hogy a munkavállalók, a közalkalmazottak és a nem kormányzati köztisztviselők esetében a munkáltató részéről történő felmondás, illetve felmentés indokoláshoz kötött, sőt az esetükben a felmondási idő a szolgálati viszony hosszától függően a munkaviszony esetében három, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony esetében 8 hónapra is felmehet. Ezzel szemben a kormányzati köztisztviselők esetében a felmentési idő csak két hónap. A javaslat ezt azzal indokolja, hogy a közszolgálatban lemondás esetén a felmentési idő csak két hónap, ami rövidsége

⁵⁹ Ld. az általános indokolás 5. és 6. bekezdését, valamint a 7-10. §-okhoz fűzött indokolást.

⁶⁰ 61 Ld. a 3-5. sz. jegyzeteket.

miatt hátrányosan befolyásolhatja a közszolgálati munka folyamatosságát.⁶¹ Ezt viszont álláspontom szerint nem lefaragással, hanem a Ktv. szerinti felmentésnél fennálló hosszabb felmentési időhöz kellene valamennyi köztisztviselői jogviszony esetében a lemondási időt is igazítani. A másik jogi ok, amely miatt aggályosnak tartom az indokolás nélküli felmentést az, hogy fenn áll a szubjektív intézkedés veszélye, amellyel szemben viszont nem vagy csak igen nehezen áll fenn jogorvoslati lehetőség. Ez könnyen tisztességtelen karrierküzdelmeket, rivalizációt és fúrásokat indíthat el.

Az itt felvetett aggályok alapján, ha mégis e Javaslat törvénnyé válna, minél előbb helyes lenne hatályon kívül helyezni és ami a kormányzati tisztviselők esetében speciális szabályozást igényel, azt a Ktv-be, majd pedig egy egységes olyan közszolgálati törvényben elhelyezni, ami a hatóságokra és a nem hatósági állami intézmények munkatársaira egyaránt vonatkozik.

Függelék

Végezetül, mintegy *függeléként* közlöm a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslat 8. § (1). bek. b) pontjával kapcsolatosan a jogalkotóhoz eljuttatott fenntartásaimat, javasolva, javasolva az indok nélküli felmondás átgondolását, a következő okok alapján:

1. Nyugat-Európa általam ismert meghatározó államaiban a köztisztviselők és a közalkalmazottak védett státuszban vannak. Németországban és Ausztriában a Közhivatalnoki Törvény (Beamtegesetz) értelmében a közhivatalnok közszolgálati viszonyát csak fegyelmi úton lehet megszüntetni. A közhivatalnoki jogviszony – mint mondják – pragmatizált. Ez egyaránt vonatkozik a kormányhivatalnokokra, a központi területi és a helyi önkormányzati hivatalnokokra, függetlenül attól, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménynél (tanár, muzeológus stb.) dolgozik. Hollandiában az „Ambtenari Wet (Hivatalnok Törvény) értelmében a német–osztrákhhoz hasonlít a közhivatalnoki kör megjelölése, akik csak a legvégső esetben akkor menthetők fel – a magyar Ktv.-hez hasonlóan –, ha a munkakör vagy az intézmény megszűnik. Szükséges azonban a közszolgálati tanács (Ambtenarerad) hozzájárulása és a Munkaügyi Hivatal jóváhagyása. A felmentést azonban ez esetben is indokolni kell. A frankofon-latin jogrendszerekben (Franciaország, Olaszország stb.) nemcsak a közhivatalnokok, hanem a közalkalmazottak népes csoportja is státuszvédelem alatt áll. A státuszvédelem a kinevezés tényén nyugszik. Csupán a nem kinevezett, hanem csak szerződéssel alkalmazott köztisztviselőnél, közalkalmazottnál nem érvényesül e státuszvédelem.

⁶¹ Ld. az 5. sz. jegyzetet.

Általában helyettesítésnél, meghatározott időre történő beállításnál alkalmazzák a szerződést.

2. A kormányzati köztisztviselők indokolás nélküli felmentésének a lehetővé tétele diszkriminációhoz vezet, tekintettel arra, hogy a kormányzati köztisztviselők hátrányosabb helyzetbe kerülnek a Ktv. hatálya alá tartozó többi köztisztviselőhöz, továbbá a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottakhoz, valamint az Mt. szerint szabályozott munkavállalókhöz képest, mivel esetükben indokoláshoz kötött a munkáltatói felmentés, illetve felmondás. Könnyen lehet, hogy a köztársasági elnök emiatt az Alkotmánybírósághoz fordul vagy ha ő nem is, akkor ezt minden bizonnyal megteszi az ellenzék vagy pedig a szakszervezeti oldal. Az alkotmánybírósági döntés pedig szerintem igen kétséges.

3. A kormányzati köztisztviselőkről szóló törvényjavaslat általános indokolása utal a 67/2009(VI.29.) AB határozatra. Abból, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel kimondta, hogy a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti a szabad felmondás joga, még nem következik az indokolási kötelezettség mellőzésének a lehetősége.

a) Az 1. pontban említett valamennyi ország megköveteli munkáltatói felmondás esetén az indokolási kötelezettséget, mivel felmondási törvények (Kündigungsschutzgesetz) vannak hatályban. Munkáltatói felmondás esetén a holland jogban a vállalati tanács (Ondermingsraad) egyetértése szükséges, míg a 2005. január 1-jén hatályba lépett Hartz-Reform óta Németországban minden egyes gazdasági okból történő felmondásról az üzemi tanácsot (Betriebsrat) értesíteni kell, amely szerv a felmondás véleményezésére jogosult.

b) Az előbb említett alkotmánybírósági határozat az előző kormány-időszak idején született, összhangban az akkori kormány által támogatott multi-, és szupranacionális cégek érdekeivel. Azok az alkotmánybírák, amelyek e határozat mellett szavaztak, minden valószínűség szerint gyaníthatóan pártszimpátiából is a kormány-köztisztviselők indok nélküli felmondásának a tervét alkotmányellenesnek fogják tartani.

c) A Ktv. és az arra épülő valamennyi köztisztviselői speciális törvény élesen elkülönül az Mt.-től és a Kjt.-től. Míg a Kjt.-nek az 1. § szerint általános háttér joga az Mt., addig ez a Ktv.-re nem áll. (Egy, informálisan hozzám eljutott alkotmánybírói vélemény is ez.) Ha az Alkotmánybíróság elé kerül az ügy, valószínűnek tartom, hogy ezt a kérdést súlyoznák.

4. A szakmai közvélemény és a köztisztviselői szféra ellenérzéssel fogadja az indokolás nélküli felmentést. Mindkettőt sikerült megszondáztatnom. Jogszociológiailag és belpolitikailag kedvezőtlen hatáshoz vezetne az indokolás nélküli felmondás parlamenti keresztülvitele. Nem lenne jó, ha elterjedne, hogy a mostani kormány is az előzőhöz hasonlóan voluntarista módon jár el. Ezen kívül nem lenne szerencsés a mostani politikával szimpatizáló vagy akár csak

neutrális, de az előző kormánypolitikától távolságtartó köztisztviselőkben ellenérzést kialakítani. Nyolc év előtt sok köztisztviselő szavazott főnökeik bárdolatlan magatartása miatt az MSZP-SZDSZ koalícióra. Ezt köztisztviselői körökből hallottam annak idején.

5. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondaná ki e törvényjavaslatot, illetve annak ezt a vitatott részét, külpolitikailag is hátrányos visszhangot válthat ki, mivel Ficóék azonnal ugornának rá. Könnyen alkotmányellenes és diktatórikus módszerek alkalmazását vetnék az új magyar kormány szemére és ezt kürtölnék Európa-szerte. Érdemes e tekintetben a külügyminiszter véleményét kikérni.

6. Megítélésem szerint a jelenlegi Ktv. rendelkezései alapján indokolás mellett és végkielégítés fizetésének mellőzésével is erkölcsi és/vagy szakmai alkalmatlanságra hivatkozással, valamint a súlyosabb esetekben fegyelmi eljárás lefolytatásával is meg lehetne szabadulni nemcsak a nem kívánatos kormányzati köztisztviselőktől, hanem az ugyancsak ilyen nem kívánatos nem e körbe tartozó köztisztviselőktől is. Ezt megkönnyítendő, javasolnám e törvénybe, meg a Ktv.-be beiktatni a rendkívüli felmentés indokolással egybekötött intézményét.

7. A kormányzati köztisztviselők esetében az indokolási kötelezettség nélküli felmentés ellentmond a politikai irányítás és a szakközigazgatás szétválasztási koncepciójának. Az indok nélküli felmondás a politikai szférában megfelelő és ugyanígy a vezető beosztásnál is, mivel az már nem szakma, hanem irányítás.

8. Nem ezzel függ össze, de szükséges lenne a hatóságoknál dolgozó fizikai alkalmazottakat, akik most az Mt. alá tartoznak, a Kjt. hatálya alá helyezni. Helyzetük ugyanis hátrányosabb, mint a nem hatósági közintézményeknél dolgozó fizikaiaké, akik közalkalmazottak (felmondási idő és végkielégítés, valamint státuszbiztonság).

9. A parlament az államfő által megfontolásra visszaküldött törvényt annyiban módosította, hogy kiterjesztette az államtitkári körre is, bár így igazságosabb lett a törvény, azonban az alkotmányossági aggályt nem szüntette meg, tekintettel arra, hogy ha a felmentéshez nem kell fűzni indokolást, akkor el van vágva a kormányzati köztisztviselő részéről a felmentés bíróság előtti megtámadásának a lehetősége. Még akkor is csak nehezen lenne védhető az indokolás nélküli felmentés, ha azt csak a kormányzati köztisztviselők rétegére terjedne ki, vagyis az államtitkári, a főosztályvezetői körre, valamint a hivatalvezetőkre. Itt legalábbis utalni lehet arra, hogy a többi kormányzati köztisztviselőhöz képest az ő illetményük jóval magasabb, következésképpen magasabb a felelősségi kockázatuk. Az új törvény azonban ilyen kitévelt nem tartalmaz. Ugyanakkor bizonyos mértékig méltányolható szempont, hogy az előző szociálliberális kormányzat vezető hivatalnokainak legtöbbje olyan

magatartást tanúsított, amely méltatlanná teszi őket a közszołgálatra és ugyanakkor félló, hogy a bíróságok egy részének politikai beállítottsága is olyan, hogy számukra kedvező, részrehajló ítéletek születnének, ami az új kormány részére a közigazgatás morális és szakmai rendbetételét jelentősen megnehezítené.

Tamás Prugberger

Die Frage der Regelungseinheitigung des ausgegliederte ungarische Normensystems des ungarische öffentliche Dienstes

(Zusammenfassung)

Der Beitrag kommt davon aus, dass der öffentliche Dienst überflüssig in zwei gesets gespaltend geregelt ist. Der Verfasser möchte den öffentlichen Dienst in einem Gesetz einheitlich regeln. Ob es wie soll geschehen, zuerst stellt die Studie das verschiedenenes Regelungssystem der entwickelten europaischen Lander, und das ehemaliges ungarisches Rechtes dar. Nacher beschreibt und analysiert das Werk das jetztiges ungarisches Regelungssystem im Spiegel verschidener ausländischen Modelle. Auf grund diese kritische Analissierung stellt der Autor zwei Variationen für die einheitliche öffentliche Dienstregelung auf. Der Kern dieser Einheitlichung beruht an dem Besoldungssystem. Hier hat das Werk zwei Modelle aufgestellt. Auf dem Grund des erste Modells kann ein einheitlich der öffentlicher Dienst geregelt, unabhängig davon, ob der Diensttrager an einer behörd, oder an einem nicht behördliche Institut arbeitet. Nach dem zwete Modell kann einem Unterschied gebildet im Besoldungssystem danach, wer in einer Behörde oder in einer andere Institut als Angestellte oder beamte arbeitet. Nach der Meinung des Verfassers alle öffentliche Diensttragerverhältnisse unabhängig davon, ob der diensttrager Beamte, Angestellte, Hilfskraft, oder Arbeite ist, in einem einheitliche Gesetz zollen geregelt werden. Auf diesem Grund ist es möglich eine enheitliche Regelung für die öffentliche Beamte und Angestellte zuverwirklichen. Endlich beschäftigt der Verfasser kritisch mit dem neuestem Gesetsentwurf, mit dem die neue Regierung den Regierungsbeamteverhältniss speziell regeln möchte. Nach der Meinung des Verfassers ein solcher Gesets ist überflüssig, weil die Spezialitäten des Regierung-sbeamteverhältnisses könnten im Rahmen des allgemeinte Beamtegesetzes geregelt werden. In diesem Fall inbegriffen mit dem Regierungsbeamtentum kann der öffentlicher Dienst auch im einheitliche Gesets geregelt werden.

AZ ALKALMI MUNKAVÁLLALÁS ÚJ SZABÁLYAINAK KRITIKAI ELEMZÉSE

RÁCZ ZOLTÁN*

1. Az atipikus munkaviszonyok kutatása széles körű a világban, nemcsak a jogtudomány, hanem a közgazdaságtudomány és a szociológia körében is. Magyarországon szintén több kutatásra is sor került ebben a témában. A kutatások egy része az atipikus munkajogviszonyok fogalmának meghatározására irányult,¹ míg mások az ebbe a körbe tartozó munkajogviszonyok tipizálásával, illetve az egyes típusokon belüli jogviszonyok elemzésével foglalkoztak. Egyetértve a többségi állásponttal az atipikus munkajogviszony fogalmaként elfogadjuk kiindulási pontként, hogy az atipikus munkajogviszonyok a jogalkotó által tipikusként szabályozott önálló foglalkoztatási formától, a „tipikus munkajogviszonytól” egy vagy több elemében eltérő tartalmú jogviszonyok összessége.²

Az ebbe a körbe tartozó foglalkoztatási formák közé a leggyakrabban a határozott idejű és a részmunkaidős foglalkoztatást, a távmunkát, illetve a munkaerő-kölcsönzés keretében végzett foglalkoztatást sorolják. Az alkalmi munkavállalást egyes szerzők³ a határozott idejű foglalkoztatási formákba illesztik, amely megállapítás vitára gerjeszt, hiszen mint a későbbiekben látni fogjuk, az alkalmi munkavállalás is irányulhat bizonyos esetekben határozatlan időre.

Sokak szerint a kormány áprilisi tréfának szánta az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2009. évi CLII. tv.-t (a továbbiakban Eftv.) – ez hatályon kívül helyezte az 1997. évi LXXIV. tv.-t (a továbbiakban Alk. tv.), amelynek

* DR. RÁCZ ZOLTÁN

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Bankó Zoltán munkáit kell feltétlenül kiemelni. (A rugalmas foglalkoztatási formák elterjesztésének lehetőségei In: Inotai András (szerk.): EU-tanulmányok II. Budapest. 2004. Nemzeti Fejlesztési Hivatal; Az atipikus munkaviszonyok szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon Pécs, 2008.)

² Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszony fogalmáról In.: Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára Pécs, 2008., 37-54. o.

³ Borbély Szilvia: Atipikus foglalkoztatás feltételei és hatása a munka világára SZGTI kutatás, 2000. december, 32. o.

szabályozása sikertörténetként indult, majd vált a jog megkerülésének és a feketegazdaság példájává – és a március 26-án kiadott két kormányrendeletét, illetve a március 31-én kiadott miniszteri rendeletét, amelynek hatályba lépési dátuma 2010. április 1-je. Az előbbi jogszabályok kritikai elemzése mellett összehasonlítást fogunk végezni az előző jogszabállyal, értékelni kívánjuk az új szabályozás munkajogra gyakorolt hatását és beilleszteni az atipikus munkajogviszonyok körébe.

2.1. Az Alk. tv. a személyi és tárgyi hatály meghatározásánál elsősorban a munkáltató és a munkavállaló körülírására koncentrált, kiterjesztve a hatályt az Mt. szerinti, a közalkalmazotti és köztisztviselői munkáltatókra, az Mt. általános szabályai szerinti munkavállalókra és a külföldi személyekre. A tárgyi hatály alatt pedig a fenti munkáltató és munkavállaló között létrejött munkaviszonyt értette, korlátozva az annak keretében teljesíthető munkaidő és a kifizethető munkabér nagyságát. Mindezt együttesen tekintette alkalmi foglalkoztatásnak.

Az Eftv. ezzel szemben elsődlegesen a tevékenység jellegére összpontosít, és egyszerűsített foglalkoztatásnak a természetes személy munkáltató részére végzett kizárólag háztartási munkát, a mezőgazdasági, idegenforgalmi idénymunkát és az alkalmi munkát tekinti. A fogalom meghatározásánál ugyanakkor nem következetes, mert a munkáltatók köréből külön kezeli a kiemelkedően közhasznú szervezetnek minősülő munkáltatókat, amellyel megtöri a szabályozás logikáját, mert ezen munkáltatóknak nem kell a mezőgazdaság vagy az idegenforgalom területén tevékenykedniük.

Háztartási munka a természetes személy munkáltató által létesített, kizárólag a maga és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítására irányuló munkaviszony.

Az Eftv. részletezi az idénymunka fogalmát,⁴ meghatározva a mezőgazdasági idénymunka, növénytermesztési idénymunka és az idegenforgalmi idénymunka kategóriáját. Ez utóbbi esetben visszautalva a kereskedelmi törvényre, meghatározza a kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenység fogalmát: ide tartozik az idegenvezetői tevékenység, a lovas szolgáltató tevékenység, a szálláshely-szolgáltatási tevékenység, a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenység, valamint az utazásszervezési és utazásközvetítői tevékenység.⁵

A fentiekből következően az egyszerűsített foglalkoztatás mindig határozott idejű munkaviszonyt jelent, kivételt a háztartási munka és a

⁴ Mt. 117. § (19 bek. j) pont.

⁵ 2003. évi CLXIV. tv. 2. § 8. pont.

kiemelkedően közhasznú szervezeteknél végzett munka képez, ezek lehetnek határozatlan idejűek is.

Az uniós állampolgárok ugyanolyan feltételekkel létesíthetnek egyszerűsített foglalkoztatás keretében munkaviszonyt, mint a magyar állampolgárok, a harmadik országbeli polgárok pedig csak háztartási és mezőgazdasági idénymunkát, amelyhez munkavállalási engedély nem szükséges, de hatósági bizonyítvánnyal lehet igazolni a jogviszony létesítésének tényét.

Lényeges változás az Alk. tv.-hez képest, hogy megszűnik az ide tartozó jogviszonyokban teljesíthető munkaidőre vonatkozó korlátozás.⁶ Korábban ugyanaz a munkavállaló több munkáltatónál egy naptári évben 120, illetve 200 napnál többet nem dolgozhatott alkalmi foglalkoztatás keretében. A jelenleg hatályos rendelkezések értelmében egyszerűsített foglalkoztatás esetén egy naptári évben belül korlátlan mértékben végezhető ilyen jellegű munka.

2.2. Az egyszerűsített módon létrejövő jogviszony főszabályként munkaszerződéssel jön létre, amelyet a munka megkezdéséig írásba kell foglalni. A törvény mintát ad az „egyszerűsített munkaszerződés” megkötésére, amely tartalmazza (a munkáltató és a munkavállaló adatain kívül) a szükséges tartalmi elemeket, az egyszerűsített munka jellegét, a munkaviszony kezdetét és megszűnésének napját és a ledolgozott munkaidőt, ezen utóbbi adatot a munkaviszony megszűnésekor. Az egyszerűsített munkaszerződés tehát quasi nyomtatványként működik, amelybe utóbb a felek (a munkáltató?) bejegyzést teljesíthet, vagyis gyakorlatilag a szerződést módosíthatják. Az egyszerűsített munka jellege megjelölésnél a jogalkotó figyelmen kívül hagyta az Eftv. 1. § (1) b) pontját és a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek minősülő munkáltatók számára nem enged lehetőséget egyszerűsített munkaszerződést kötni. Nem kötelező az egyszerűsített munkaszerződés megkötése az 5 napnál rövidebb határozott idejű munkaviszony, illetve a növénytermesztési idénymunkánál, ha a munkavállaló nem kéri, illetve ha a foglalkoztatás egybefüggő időtartama a 30 napot nem haladja meg.

Amennyiben a munkaszerződés megkötése nem kötelező, a munkáltatónak a munkavállalóról jelenléti ívet kell vezetni, aki azt a munkavégzés megkezdésekor és befejezésekor aláírja. A jelenléti ív foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatnak minősül, vagyis a munkaviszonyt a felek ezen okirattal létesítik akként, hogy azt csupán a munkavállaló írja alá. Az előzetes várakozásokkal ellentétben szó sincs füzetből kitépelt lapról, hiszen a jelenléti ív szigorú számadású nyomtatvány⁷, amelyet

⁶ Alk. tv. 2. § (3) bek.; 2/A. § (1)-(2) bek.

⁷ 24/1995. (XI. 22.) PM r. 1/D. §.

nem lehet „egyszerűsített módon” elkészíteni.⁸ A jognyilatkozatról az Eftv. 3. § (7) bek. értelmében másolat készül, amelyet a munkáltató a munkavégzés befejezésekor a munkavállalónak átad. Kérdésként vetődik fel, hogy a paradicsomföldön az esti munkavégzés befejezésekor miként fog másolatot készíteni a mezőgazdasági vállalkozó munkáltató munkavállalója részére a szigorú számadási nyomtatványról.

A jogszabály kivételként említhető erénye, hogy végre megtudhatják a jogalanyok, miként kell vezetni egy jelenléti ívet, ugyanis az Eftv. 4. § (5) bek. értelmében a jelenléti ív vezetésével a munkáltató eleget tesz az Mt. 140/A. §-ában foglalt munkaidő-nyilvántartási kötelezettségének. Noha a tv. hatálya az egyszerűsített foglalkoztatásra terjed ki, nem kell nagy képzelőerő ahhoz, hogy kijelentsük, a munkaügyi felügyelők a tipikus jogviszonyok esetén is ezt a jelenléti ív mintát fogják számon kérni a munkáltatókon.

A háztartási munka esetében a munkaviszony létesítéséhez még jelenléti ív vezetésére sincs szükség, tehát a jogviszony szóban is létesíthető. Ezzel a megoldással a jogalkotó visszatért a jelenleg hatályos Mt. előtti helyzetre, amikor a 30 napot meg nem haladó munkajogviszonyra vonatkozó munkaszerződést nem kellett írásba foglalni.⁹ (Hozzáteve, hogy ebben az időszakban még létezett a sokak nosztalgikus emlékében élénken élő munkakönyv.)

A szóbeli jogviszony létesítés lehetősége álláspontunk szerint kizárólag a háztartási munka esetén lehetséges, szemben a miniszteri indokolással, amelynek a tv. 3. §-hoz fűzött szövegből azt a következtetést lehetne levonni a jelenléti ív vezetésével létrejött jogviszony „szóbeli megállapodás” alapján keletkezik. Erről természetesen szó sincsen, a tv. 3. § (7) bekezdés értelmezéséből az következik, hogy a jelenléti ív mint jogviszonyt létesítő jognyilatkozat, az írásbeli alakot igénylő jogi aktus részének tekinthető.

2.3. Garanciális okokból a tv. tiltja az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó jogviszonyok létesítését a Ktv. és a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltató által az alaptevékenységbe tartozó feladatok ellátására. Így például az általános iskola a fazekas szakkört tartó pedagógust nem foglalkoztathatja, de a nyári nagytakarítás utáni időre a takarítónőt már alkalmazhatja. Szigorúan fogalmaz az Eftv., amikor az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyok esetében tiltja az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó jogviszony létesítését nemcsak munkaköri, hanem *nem munkaköri* feladatok ellátására nézve is. Szintén garanciális szabály, hogy az általános szabályok szerint létrejött munkaviszonyt nem lehet „átalakítani” egyszerűsített foglalkoztatás szerinti munkajog-

⁸ Vö. AAÉ 2003/11; 36/2005. Számviteli kérdés.

⁹ Mt. V. 13. § (2) bek.

viszonyá, tehát a már fennálló munkaszerződést nem lehet módosítani „egyszerűsített munkaszerződésre”.

2.4. Teljesen félrevezető a miniszteri indokolás azon megállapítása, hogy az Eftv. a munkaköri alkalmassági vizsgálatra vonatkozó rendelkezések alkalmazását kizárja. A törvény szövege szerint a munkáltatónak a munkavégzés megkezdése előtt meg kell győződnie arról, hogy a munkavállaló a munka elvégzésére alkalmas, testi, egészségi fogyatékása a biztonságos munkavégzést és a munkavállaló testi épségét nem veszélyezteti. A törvény végrehajtása érdekében kiadott 8/2010. (III. 31.) SZMM r. már nem tűri ezt a „lazaságot” és módosítva a 33/1998. (VI. 24.) NM rendeletet az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó jogviszonyok közül az idegymunka és az alkalmi munka esetében (tehát a háztartási munka és a kiemelkedően közhasznú szervezeteknél létesített jogviszony esetén nem) szakorvos által kiállított foglalkoztathatósági szakvéleményt kell készíteni, amelynek díja a kérelmezőt terheli. Márpedig a jogszabály nem dönti el, ki legyen a kérelmező, mind a munkáltató, mind a munkavállaló kérheti a szakvéleményt megelőző foglalkoztathatósági vizsgálatot. Arra, hogy ezen szabályozás mennyiben ösztönzi az egyszerűsített munkaviszony megkötésére a feleket, a tanulmány utolsó részében fogunk kitérni.

2.5. Neuralgikus pontja az új szabályozásnak az egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó bejelentési kötelezettség. Az egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó jogviszonyokat a munkavégzés megkezdése előtt az APEH-nak kell bejelenteni (ez alól a növénytermesztési idegymunka a kivétel, amely esetében a tárgyhót követő hónap 12-ig áll fenn a kötelezettség). A bejelentés három formában tehető meg: telefonon, interneten, illetve mobiltelefonon (sms útján). Telefonon csak a háztartási és a növénytermesztési idegymunka esetében van lehetőség közölni az előírt adatokat az adóhatósággal. Csak remélni tudjuk, hogy az új rendszerben nem fordulnak elő olyan anomáliák, mint az EMMA rendszer bevezetése idején (felhívhatatlan telefonvonalak stb.). Jelen tanulmány megírása idején¹⁰ még nem adták ki azt a végrehajtási rendeletet, amelyik a mobil rádiótelefonon történő bejelentés részleteit szabályozza. Az interneten keresztül történő bejelentés kapcsán vannak aggályaink, hiszen ennek a szolgáltatásnak az érintett foglalkoztatási területen való használata ma még nem tekinthető életszerűnek. Gondoljunk bele, hogy a szilvásváradai pisztrángtelep vezetője a karácsonyi halvásárlás előtti rohamban addig nem tudja a vásárlókat kiszolgálni, amíg az erre a munkára alkalmazni kívánt idegny- vagy alkalmi munkásoknak

¹⁰ 2010. április.

nem ütügeti be hajnalban az összes adatát, megküzdve az internet-szolgáltatás technikai problémáival, illetve a saját számítógép-használattal kapcsolatos ismeret hiányával.

2.6. Az egyszerűsített foglalkoztatás nem titkolt célja a foglalkoztatás közterheinek csökkentése, ennek érdekében a törvény az általános foglalkoztatástól eltérő adó- és társadalombiztosítási szabályokat ír elő. A munkáltatónak a nettó munkabér után 30% közterhet kell fizetni, mentesülve ezzel egyéb közteher fizetési kötelezettség alól. Az Alk. tv. nem százalékos, hanem sávós, tételes fizetési kötelezettséget írt elő a kifizetett munkadíjhoz kötve a teljesítendő közteherjegy értékét. Ezt a kötelezettséget átszámítva a mostani szabályozásra 22,2%-os teljesítést jelentett, vagyis a munkáltatók terhei növekedtek. A munkavállalók nem minősülnek biztosítottak és csak minimális szolgáltatásra jogosultak, és ha nem rendelkeznek egyéb jövedelemmel, havi 70.000,- Ft esetén nem kell SZJA bevallást tenni.

2.7. Az Eftv. indokolása szerint koncepcionális változás, miszerint az Alk. tv. előírásaival szemben nem az Mt.-ből alkalmazni rendelt szabályokat sorolja fel a törvény, hanem azokat, amelyeket *nem* lehet alkalmazni, így ezeken kívül az Mt. általános szabályai alkalmazandók az egyszerűsített foglalkoztatásra. Ezzel az Eftv. követi a többi atipikus munkajogviszony esetében is alkalmazandó *ius specialis – ius generalis* logikáját. A törvény 4. §-a taxatív felsorolja az Mt. azon rendelkezéseit, amelyeket nem lehet alkalmazni az összes egyszerűsített foglalkoztatási forma, a háztartási munka és az alkalmi munka esetében. Ez a mechanikus felsorolás azonban számos problémát vet fel, ezek közül csak egyet említünk meg, mert az összes ellentmondás elemzése meghaladná a jelen tanulmány kereteit.

Az Eftv. 4. § (3) bekezdés e) pontja értelmében háztartási munka esetén nem kell alkalmazni az Mt. 102. § (2) bekezdését, amelynek alapján a munkáltató köteles az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítani. A jogalkotó nyilván nem kívánta a természetes személy munkáltatókkal szemben mindazon komoly anyagi befektetéssel járó munkavédelmi előírásokat támasztani, amelyek a munkáltatók döntő többségénél teljesítendő jogszabályi előírás. Ezen szabályozással viszont a munkavállalók egészségét és testi épségét teszi ki indokolatlan veszélyhelyzetnek.

2.8. Az Alk. tv. a többi atipikus munkaviszony közül a munkaerő-kölcsönzés céljából létrejött munkaviszony együttes alkalmazását tiltotta. Az Eftv. nem teszi lehetővé az egyszerűsített foglalkoztatási jogviszony létrejöttét sem távmunka, sem munkaerő-kölcsönzés esetére, de vezető állású munkavállaló, sőt

közigazgatási szerveknél dolgozó munkavállaló tekintetében sem érvényesülhetnek az egyszerűsített foglalkoztatás szabályai.

3. Az atipikus foglalkoztatási formák szabályozásánál – így az alkalmi munkavállalásnál is – több alapkérdésre kell odafigyelni.¹¹

Az egyik ilyen alaprobléma, hogyan motiválható a munkavállaló az atipikus munkaviszony során, akinek az alkalmazása ideiglenes és bizonytalan.¹²

Az atipikus munkaviszony összefüggésben áll a munkanélküliség kérdésével is, ennek kialakulása sok szerző értelmében a növekvő munkanélküliségre vezethető vissza. Ezen megállapítással szemben találhatók ellenérvek, mely szerint Japán, Svédország és Svájc esetében komoly munkanélküliségi problémáról nem lehet beszélni, mégis növekedés volt tapasztalható az atipikus foglalkoztatás területén.¹³

Külön gondot okoz az atipikus foglalkoztatási formáknak megfelelő jogszabályi környezet megteremtése, amelyhez szervesen kapcsolódik az ezen formák között kétségtelenül kiszolgáltatottabbá váló munkavállalók érdekképviselésének a kérdése. A szakszervezetek érdekvédelmi szerepének megváltozására már a 90-es évek közepén a jogirodalom rámutatott.¹⁴

Magyarországnak saját viszonyait, adottságait kell alkalmassá tenni a nem-hagyományos foglalkoztatási formák befogadására.¹⁵ Egy alapos kutatást megérne annak vizsgálata, hogy vajon hazánkban miért nem vált elfogadottá a bedolgozói jogviszony, mint a munkavégzés atipikus formája. Ezen sajátos jogviszony során erőteljesen keverednek a munkaviszony és a vállalkozási jogviszony elemei, dogmatikailag alkalmas lenne arra, hogy megvalósítsa a rugalmas munkavégzés legális formáját. Ennek ellenére ezen atipikus munkajogviszony teljesen marginális szerepet tölt be a munkajog rendszerében. A korábbi kutatás mutatott rá arra is, hogy a társadalmi – családi – baráti kapcsolatok alapján szerveződő alkalmi munkavégzés, a kis szervezetek és a háztartások igénye képes volt függetlenedni a munkavégzés költségeit növelő bürokratikus előírásoktól és a közteherfizetéstől.¹⁶

¹¹ Bankó Zoltán előadása 2010. április 27-én.

¹² Efrén Cordova: From full-time wage employment to atypical employment. A major shift in the evolution of labour relations? *International Labour Review* 125 (1986/6), 648. o.

¹³ Uo. 651. o.

¹⁴ Uo. 648. o.

¹⁵ Laky Teréz: Az atipikus foglalkozásokról. OFA Kézirat, Budapest, 2006., 91. o.

¹⁶ Uo.

Zoltán RÁCZ

Critical analysis of the new rules of occasional employment

Summary

The government has changed the rules of occasional employment and introduced “simple employment”. The new regulation covers the employment in agriculture, in household and occasional employment. As a general rule, the parties sign an employment contract, but in certain cases the establishment of the labour relation can be justified by attendance register, in case of agricultural and household jobs, the contract can be justified verbally. The employee has to provide a medical opinion before the employment. One of the main problems is the registration of the employment which can be done by mobile phone, telephone or via Internet. The new regulation in its present form can hardly be applied.

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK VEZETŐINEK KÉPVISELETI JOGOSULTSÁGA

ROMÁN RÓBERT*

1. A jogi személy képviseletének szabályozása a Polgári törvénykönyvben

A jelenleg¹ hatályos Polgári törvénykönyv² rendelkezése³ szerint a jogi személy létesítéséről szóló jogszabályban, határozatban vagy okiratban meg kell állapítani a jogi személy nevét, tevékenységét, székhelyét és – ha erről külön jogszabály nem rendelkezik – képviselőjét. Ekként az alap magánjogi kódexben törvényi szabályozás rendelkezik a jogi személyek képviseleti szerveiről.

A jogi személy törvényes képviselője az, akinek képviseleti jogosultsága közvetlenül a jogszabályi rendelkezésen, létesítő okiraton, illetve hatósági rendelkezésen alapul.

A jogi személy nevében aláírásra a jogi személy képviselője jogosult. Ha nem ő az aláíró, és jogszabály a nyilatkozat érvényességéhez írásbeli alakot kíván, két képviseleti joggal felruházott személy⁴ aláírása szükséges. Jogszabály ezektől a rendelkezésektől eltérhet.

A Ptk. szerint, ha jogszabály a jogi személy létrejöttét nyilvántartásba vételhez köti, a bejegyzett körülmények megváltoztatása harmadik személyek irányában csak akkor hatályos, ha a változást a nyilvántartásba bevezették.

Hasonlóan a Ptk. rendezi azt a kérést, mely szerint⁵ a szervezeti egység vezetője az egység rendeltetészerű működése által meghatározott körben a jogi

* DR. ROMÁN RÓBERT

főiskolai docens

Eszterházy Károly Főiskola

Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Közgazdaságtan és Jog Tanszék

3300 Eger, Eszterházy tér 1.

¹ 2010. május 15.

² 1959. évi IV. törvény.

³ 29. § (2) bek.

⁴ Az ügyleti képviseletről: GÁRDOS Péter: *Az ügyleti képviselet szabályainak rendszertani elhelyezése*. Polgári Jogi Kodifikáció 2006/1., 21-25. o. Történeti áttekintése: HAMZA Gábor: *Észrevételek a képviselet dogmatikai problémáiról az újabb irodalom tükrében*. Állam- és Jogtudomány 1992/1-4. 238-245. o. A common law rendszerében: NEMESSÁNYI Zoltán: *Rejtett képviselet az angol jogban*. Jura 2008/2. 77-88. o.

⁵ 30. § (2) bek.

személy képviselőjeként jár el. Jogszabály, alapító határozat vagy okirat ettől eltérően rendelkezhet.

Az új Polgári törvénykönyv⁶ második könyv második része rendelkezik a jogi személyek és a jogi személyiségnélküli jogalanyokról. A jogi személy képviselete terén rögzíti⁷ a jogi személy létesítése kapcsán, hogy a létesítő okiratban fel kell tüntetni a jogi személy első képviselőjének, illetve képviseleti és ügyintéző szervei első tagjainak nevét és lakóhelyét (székhelyét). A jogi személy szervezete, képviselete, felelőssége megnevezést viselő szakasz⁸ szerint a jogi személy képviseletét a létesítő okiratban meghatározott személy (személyek, szerv) látja el. A jogi személy képviselője képviseleti jogának korlátozása jóhiszemű harmadik személyekkel szemben – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem hatályos. A jogi személy feladat- és hatáskörében, illetve tevékenységi körében eljáró természetes személy (alkalmazott, tag, vezető tisztségviselő) magatartása a jogi személy eljárásának minősül, és az ennek során okozott kárért, illetve nem vagyoni sérelemért harmadik személyekkel szemben - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a jogi személy tartozik felelősséggel.

Az új Ptk. fentebb hivatkozott fejezetének negyedik címében rendelkezik a jogi személyiség nélküli jogalanyokról, mely kapcsán a képviselet vonatkozásában a meghatározás során utal erre, mely szerint a polgári jog alanya lehet az a szervezet is, amelyet törvény jogokkal ruház fel, és kötelezettségekkel terhel, meghatározva a szervezet képviselőjét, valamint a kötelezettségek teljesítéséért való vagyoni helytállás módját.⁹

Az új Polgári törvénykönyv előkészülete során készített Szakértői Javaslat ettől részletesebb szabályozást kívánt nyújtani,¹⁰ ugyanis a II. Könyv V. Fejezete tartalmazta a jogi személy képviseletére vonatkozó szabályokat.¹¹

E szerint a jogi személy képviseletét a vezető tisztségviselő látja el, mely képviseleti jogosultság a képviselő személyének a jogi személy nyilvántartásba való bejegyzésével jön létre. Létesítő okirat korlátozása hiányában a képviseleti jog teljes körű, azonban ezen okirat előírhatja a törvényes képviselő jognyilatkozatához a legfőbb szerv jóváhagyását. A jogi személy létesítő okirata vagy szervezeti és működési szabályzata – a Szakértői Javaslat szerint – meghatározhat olyan tisztségeket a szervezeti egységen belül, amelyek betöltői a

⁶ 2009. évi CXX. törvény.

⁷ 2:43. § (1) bek. d) pont.

⁸ 2:46. §.

⁹ 2:73. §.

¹⁰ VÉKÁS Lajos (szerk): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Complex Kiadó, Budapest, 2008., 138-141. o.

¹¹ Szakértői Javaslat 2:81-2:85. §§.

jogi személy általános képviseletére jogosultak. A vezető tisztségviselő az ügyek meghatározott csoportjaira nézve a jogi személy munkavállalóit írásbeli nyilatkozattal a jogi személy képviseletének jogával ruházhatja fel, ezen képviselők a nyilvántartásba bejegyezhetők. A meghatalmazáson alapuló képviselet kapcsán a Javaslat szerint a jogi személy képviselői a vezető tisztségviselő nyilatkozatán alapuló képviselő kivételével a meghatalmazás szabályai szerint is létesíthetnek képviseleti jogot, a jogi személy valamennyi jognyilatkozat megtételére irányuló általános meghatalmazást nem adhatnak. Ez a meghatalmazáson alapuló képviselet tehát a teljes képviseleti jog átruházását tilalmazza, a jogi személy nevében történő eljárásra további meghatalmazás adásával képviselet alapítása lehetséges.¹²

2. A gazdasági társaságok képviseletének szabályozása

A gazdasági társaságok képviselete a társaság külső jogviszonyai között helyezkedik el. Az 1. sz. társasági jogi irányelv a cégjegyzék kötelező tartalmi elemként írja elő mindazon személyek kinevezésére, megbízatásának megszűnésére vonatkozó adatok feltüntetését akik a társaságot bíróság előtt vagy azon kívül képviselik, illetve részt vesznek a társaság igazgatásában¹³. Ez az irányelv különbséget tesz a társaság jogi elismerését megelőzően, valamint az azt követően a társaság nevében vállalt kötelezettségekhez fűződő joghatások között. A társaságnak harmadik személyek irányában, illetve a bíróság előtti eljárásban történő képviselete olyan, a vállalatvezetés körébe tartozó feladatnak számít amelyet jellemzően a társaság választott tisztségviselői teljesítenek. Az 5. számú társasági jogi irányelv tervezete kizárja, hogy a testület egyes, a társaság működése szempontjából jelentős jogkörök delegálásáról határozzon. Így tilos átengedni a más vállalkozásokkal történő hosszú távra szóló együttműködés megkötésére, vagy megszüntetésére irányuló képviseleti jogkört.¹⁴

A magyar szabályozásban a harmadik Gt. tette helyre a külső és belső jogviszonyokból származó képviselet kérdését azzal, amikor rögzítette, hogy a vezető tisztségviselő a társaság belső működése körében a társasággal, illetve annak testületeivel, valamint más tisztségviselőivel kapcsolatos feladatait csak

¹² CSEHI Zolán: *Szervezeti és jogügyleti képviselet kapcsolata a magyar gazdasági társaságoknál*. Magyar Jog 2001/6. 342. o. Továbbá ehhez: KOVÁCS László: *Néhány megjegyzés dr. Csehi Zoltánnak a szervezeti és jogügyleti képviselet kapcsolatáról írt cikkéhez*. Magyar Jog, 2001/6., 350. o.

¹³ NÉMETH János–KISS Daisy (szerk.) *A cégekkel kapcsolatos nemperes eljárások magyarázata* KJK. Budapest, 2004., 288. o.

¹⁴ MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *Európai társasági jog*. KJK. Budapest, 2002., 215. o.

személyesen láthatja el, képviseletnek nincs helye. Létezik a külső jogviszonyok körében az ügyleti képviselet is, de a jogviszony természetéből következik az is, hogy a társaság képviselője, vagy képviselői a belső jogviszonyok keretei között is szerephez jutnak, mert a társaság tagjaival szemben is képviselik a társaságot, a tagsági jogok gyakorlásához szükséges intézkedéseket tesznek, lebonyolítják a tagokkal szemben fennálló elszámolásokat.¹⁵ A társaság legfőbb szerve csak abban az esetben és körben vonhatja el a vezető tisztségviselőknek, illetve az ügyvezető testületnek a társaság ügyvezetése körébe tartozó hatáskörét, amennyiben ezt a társasági törvény vagy a társasági szerződés lehetővé teszi. Módosul a kültag szerepe a képviselet terén, az eddigi kizárást feloldja a törvény, és a társasági szerződésre bízta, hogy a kültagot a társaság feljogosítja-e képviseletre. A Gt. szerint a társaság képviseletének ellátására meghatalmazást a szervezeti képviselő, illetve a tagok gyűlése a kültag részére is adhat, azonban ez így nem helytálló, mert a tagok gyűlése nem jogalany, az tehát sem saját nevében, sem a társaság nevében nem tud nyilatkozatot tenni. Már a harmadik Gt. tervezetében is szerepelt, hogy arra az átmeneti időre, amely alatt a társaságnak esetleg nem marad üzletvezetésre és képviseletre eredetileg is jogosult tagja törvényi szabály fog ilyen jogkört biztosítani a kültagok számára.¹⁶ Arról azonban nem rendelkezik a Gt., amennyiben több kültagja maradt a társaságnak akkor, amikor az utolsó beltág tagsági viszonya is megszűnt, s közülük egyik sincs kijelölve a társasági szerződésben üzletvezetésre és képviseletre, akkor mely kültag rendelkezik ezekkel a jogokkal.¹⁷ Azt látszik követhető álláspontnak, ha valamennyi kültag ekkor képviseleti és üzletvezetési jogosítványt szerez.

A képviselő saját magával szemben nem járhat el képviselőként, így a bíróság semmisnek nyilvánította azt a szerződést, amelyet két olyan társaság kötött egymással, amelyeknek ugyanaz a személy volt a törvényes képviselője.¹⁸

Az általános képviseleti jogból eredően ez kiterjed minden ügykörre, még az olyan szerződésekre is, amelyben a vezető tisztségviselő ellenérdekelt

¹⁵ NOVOTNI Zoltán: *A gazdasági társaságokról szóló törvény és a magyar polgári jog megújulása*. Jogtudományi közlöny 1989/5., 243. o.

¹⁶ WELLMANN György: *A közkereseti és a betéti társaság szabályozása a Gt. tervezetében*, Gazdaság és Jog, 2005/7-8., 11. o.

¹⁷ KISFALUDI András: *Társasági jog* Complex Kiadó, Budapest, 330. o.

¹⁸ BH. 1998., 138.; EBH. 1999. 35.

félként szerepel,¹⁹ azonban ezzel ellentétes jogértelmezés is ismert,²⁰ mely álképviseletnek aposztrofálja mindezt.²¹

A 2006-os cégtörvény egyértelműsíti a szervezeti és az ügyleti képviselet közötti különbséget. A képviselet eredhet az adott társaságra vonatkozó anyagi jogszabályi rendelkezésekből, melyet szervezeti képviseletnek tekinthetünk. Ilyen képviselő a törvényes képviselő és az úgynevezett származékos képviselő is, vagyis az, akit – a jogszabály rendelkezése alapján – a törvényes képviselő a cég nevében eljárásra felhatalmazhat, szervezeti képviseletre feljogosíthat. A képviseletet indukálhatja a Ptk. szabályai szerinti meghatalmazás vagy kétoldalú jogügylet is, melyet ügyleti képviseletnek tekinthetünk. A különbség a képviseleti formák között, hogy a szervezeti képviselet a cég működése alatt folyamatosan jogosít jognyilatkozat-tételre a társaság nevében, addig a meghatalmazáson vagy megbízáson alapuló képviselet, szervezeti képviseletre nem, csakis a képviselettel rendelkező személy helyetti eljárásra, jognyilatkozat-tételre jogosíthat. A bírói gyakorlat szerint²² a cégeljárásban a jogszabály szerint kötelező jogi képviselet – a felek erre vonatkozó, akár közjegyzői okiratba foglalt meghatalmazásával – a közjegyző képviselőként való eljárásával is megvalósulhat.

3. A képviseleti jogosultág megjelenítése

Az első Gt. szerint a cégjegyzés úgy történik, hogy a gazdasági társaság képviseletére jogosultak a társaság cégnevéhez saját névaláírásukat csatolják. A cégjegyzés alatt olyan írásbeli jognyilatkozat aláírását értjük, amelyet a társaság képviseletére jogosult személy a társaság nevében meghatározott formában tesz. A cégjegyzés ezért a legegyszerűbb megfogalmazásban a cég képviseletében tett aláírást jelenti. Minden esetben megilleti a cégjegyzési jog a vezető tisztségviselőket. Eltérő rendelkezés hiányában a vezető tisztségviselőinek cégjegyzési joga önálló, az egyéb képviselők cégjegyzésének érvényességéhez pedig két képviseleti jogkörrel rendelkező személy együttes aláírására van szükség. Ugyanez vonatkozik a bankszámla feletti rendelkezésre is. Önálló cégjegyzés esetében a szükséges bejelentéseket a képviselők bármelyike egyedül is megteheti. Az önálló cégjegyzési mód a gyorsabb ügyintézés egyik lehetséges eszköze, míg az együttes cégjegyzési mód a több személy kontrollja miatt

¹⁹ BH. 2007., 347.

²⁰ BDT. 1812.

²¹ Résztelesen kifejtve francia társasági jogi párhuzammal és javaslatokkal: SOBOR Dávid: *A gazdasági társaság és vezető tisztségviselője közötti szerződések a társasági jogban*. Gazdaság és Jog 2009/7-8., 27-35. o.

²² BH. 1998. 43.

nagyobb biztonságot jelenthet a túl kockázatos vagy elhamarkodott egyszemélyi döntésekkel szemben. Az akkor hatályos Ptk. 29. § (3) bekezdésre tekintettel a Gt. külön is kiemelte, hogy a bankszámla feletti rendelkezési jognál a gazdasági társaságokra speciális rendelkezések irányadók. A gyakorlat szerint²³ az azonnali beszedési megbízás teljesítését a banknak akkor is meg kellett tagadnia, ha arra a következtetésre jutott, hogy az említett fizetési módra vonatkozó megállapodást is tartalmazó szerződést aláíró és a bankszámla feletti rendelkezésre jogosultként hozzá bejelentett személy azonos, de eltérő az említett személy aláírásának módja.²⁴

A társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában lehetővé tették az önálló cégjegyzési joggal rendelkezők számára is a bankszámlával kapcsolatos rendelkezést. Még az első Gt. alapján rögzítette a Legfelsőbb Bíróság²⁵, hogy anyagi jogi és lényeges eljárásjogi szabályt sért a cégbíróság ha a társasági szerződésnek megfelelő együttes cégjegyzés esetén a cégbejegyzési (változás-bejegyzési) eljárásban hozott határozatait a cég valamennyi képviselőjének nem kézbesíteti. A gyakorlat által kialakítottan²⁶ jogsegély-egyezmény esetén a külföldi bíróság által hitelesített aláírási címpéldányt a magyar cégbírósági eljárás keretében szabályosan elkészített aláírási címpéldányként kell elfogadni. A második Gt. lehetőséget adott arra is, hogy a társasági szerződés úgy rendelkezzen, hogy az együttes cégjegyzési joggal rendelkező vezető tisztségviselő egy képviselőre feljogosított munkavállalóval együttesen jegyesheti a céget. A bírói jogértelmezés szerint²⁷ ha az adós írásbeli képviselőre, cégjegyzésére az ügyvezetők együttesen jogosultak, az egy ügyvezető által aláírt ügyvédi meghatalmazás érvénytelen, ezért a felhívás ellenére hiányosan benyújtott meghatalmazáson alapuló jogi képviselő által előterjesztett fellebbezés nem joghatályos.

A képviselőre jogosult személyek kötelesek voltak már az első Gt. alapján is névaláírásukat – közjegyző által hitelesítve – a cégbíróságnak benyújtani vagy a céget a cégbíróság előtt személyesen jegyezni. Utóbbi forma a gyakorlatban nem terjedt el. A közjegyző által hitelesített aláírási címpéldánynak viszont azt a hibáját, hogy az a társaság képviselőjét tévesen üzletvezetőként tünteti fel, a cégbíróság – hiánypótlási eljárás lefolytatása nélkül – maga kijavíthatja²⁸. A társaság cégjegyzésre jogosultnak a cég nevében olyan formában kellett aláírnia, ahogyan azt a hiteles cég aláírási nyilatkozata, az

²³ BH. 1994. 382.

²⁴ 412/1987. (PK 17.) MNB közlemény.

²⁵ BH. 1994. 276.

²⁶ KGD. 1995. 148.

²⁷ BDT. 2005. 1234.

²⁸ BH. 1998. 604.

aláírási címpéldány tartalmazta. A címpéldány elemeit a Ctvr, majd a cégtörvények tartalmazták, illetve tartalmazza. A hiteles cégaláírási nyilatkozat a cégeljárásban elsősorban a közjegyző által hitelesített aláírást jelenti.²⁹ A külföldi érdekeltségű hazai cégeknél előfordul, hogy a cégjegyzésre jogosultak között külföldiek vannak, akik külföldi közjegyző által hitelesített címpéldányt csatolnak. Az ilyen címpéldányok bírósági felhasználásánál figyelembe kell venni, hogy ezeket a közjegyzői tanúsítványokat a kiállítás helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóságnál felülhitelesítéssel kell ellátni,³⁰ ha jogszabály kivételt nem tesz.³¹ A cégjegyzésre jogosultak a cégbírósághoz beadott címpéldányon lévő aláírásukkal egyezően kötelesek a cég képviseletében aláírni mindaddig, amíg új címpéldányon más formájú aláírást nem csatolnak. Ha ugyanis az aláírás formája eltér a cégbírósághoz beadott címpéldányon lévőétől, akkor azt senki nem köteles sem az aláírásra jogosulttól származónak sem érvényesnek elfogadni még akkor sem, ha egyébként az aláíró személye és a cégjegyzési jogosultsága nem vitás. A cégjegyzésre jogosultak aláírására vonatkozó általános érvényű rendelkezések szerint az aláírási mód objektív azonosságát kell irányadónak tekinteni nem pedig az aláíró személyének azonosságát köteles az aláírás címzettje vizsgálni. A konkrét esetben az eltérő aláírási mód egyik oka az egyik okiraton a teljes névvel a másikon pedig csak a családnévvel történő aláírások különbözőségéből adódott.

A címpéldánynak nem elsősorban az aláírási jogosultság igazolásában van szerepe – ezt az adott tisztségre szóló megválasztást, kinevezést vagy aláírási joggal felruházást tartalmazó társasági szerződés, alapító okirat, alapszabály, jegyzőkönyv stb. igazolhatja – hanem az aláírás formájának az érvényességénél. Ezért a hiteles cégaláírási nyilatkozatokat a bejegyzési kérelemhez mellékelni kell. Vitás esetben ugyanis a cégbíróságnál a cégiratok között őrzött, illetve bejegyzési záradékkal ellátott címpéldány szolgál bizonyítékkul arra, hogy milyen formában köteles a cégjegyzésre jogosult aláírni, milyen aláírás az érvényes. A címpéldányból nem kötelező több példányt becsatolni, de az aláírási jogosultsággal és annak formájával kapcsolatos igazolások miatt általánossá vált, hogy több példányban nyújtják be. A cégbíróság ilyenkor a további példányokat záradékkal ellátva a kérelmezőnek visszaküldi.

²⁹ A hitelesítés a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 136. § (1) bek. c) pontja és a 139. § alapján azt a tanúsítványt jelenti, amit a közjegyző az okiratra vezetett záradék formájában kiállít.

³⁰ Pp. 195. § (5) bek. alapján.

³¹ A kivétel a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1973. évi 11. tvr.-re vonatkozóan értelmezhető.

A bejegyzési ügyben az aláírási címpéldánynak a cégjegyzés módját tartalmaznia kell.³² A gyakorlat szerint az aláírási címpéldányon a létesítő okiratban foglaltakkal egyezően kell feltüntetni – egyebek mellett – a cég nevét. Az esetleges elírást a cégbíróság nem javíthatja ki,³³ azonban ha aláírási címpéldány bármely adatában változás áll be, a megváltozott adatokat tartalmazó új aláírási címpéldányt is csatolni kell a kérelemhez.³⁴

Módosult a Ptk. általános képviseletre vonatkozó 29. § (3) bekezdése is,³⁵ ekként a jogi személy nevében aláírásra a jogi személy képviselője jogosult. Ha nem ő az aláíró, és jogszabály a nyilatkozat érvényességéhez írásbeli alakot kíván, két képviseleti joggal felruházott személy aláírása szükséges. Jogszabály ezektől a rendelkezésektől eltérhet.

Személyegyesítő társaságoknál annak képviselői a társaság jogi személy tagjai is lehetnek, ilyenkor azonban azt a természetes személyt is be kell jegyezni, aki személyében látja el a tevékenységet.³⁶ A jogi személy tag nem csak a szervezeti képviselője útján, hanem bármely általa kijelölt természetes személy útján is elláthatja az üzletvezetést. A „kijelölt” természetes személy tehát lehet a jogi személy törvényes szervezeti képviselője, de lehet meghatalmazott is. A német jogi szabályozás szerint képviseletre elsősorban a tagok jogosultak, mégpedig egyedül, külön-külön. A szerződés ebben a vonatkozásban is rendelkezhet eltérően, de forgalombiztonsági érdekből a felek szerződéses szabadsága itt korlátozott. Egyes tagok kizárhatók a képviseletből, de valamennyi kizárását a német bírói gyakorlat³⁷ nem fogadja el, azaz nem lehetséges, hogy kizárólag nem tag, külső személy járjon el képviselőként.

A német HGB. lehetőséget ad arra is, hogy a társaságot csak az összes vagy meghatározott több tag képviselhesse (Gesamtvertretung), amelynek több formája képzelhető el, így valamennyi tagnak együttesen kell fellépnie, de elegendő lehet kettő együttműködése, elfogadott az is, hogy bizonyos tagok egyedüli képviselőként járnak el, mások csak együttesen. Kiköthető a szerződésben az is, hogy a tagok, csak a társaság képviseletére feljogosított cégvezetővel (Prokurist) együtt léphetnek fel.³⁸

³² KGD. 2003. 48.

³³ BH. 2001. 383.

³⁴ KGD. 2001. 330.

³⁵ 2007. évi LXI. törvény 30.§ (2) bek. i.) pontjával.

³⁶ GABÁNYI Józsefné–BODOR Márta: *A társasági és cégjogi határozatok gyűjteménye* KJK. Budapest, 35. o.

³⁷ BGHZ 26, 333; 33, 108.

³⁸ SÁNDOR Tamás: *A társasági jog alapjai az NSZK-ban*. Állam- és Jogtudomány, 1989/3-4., 710. o.

A kft. esetében lehetséges, hogy az ügyvezetést a tagok közül választott személy, vagy kívülálló személy lássa el. Ugyancsak lehetőség van arra, hogy a társaság egy vagy több ügyvezetőt válasszon, illetve közöttük a munkamegosztást taggyűlési határozattal elrendelje. A cégjegyzés és a képviselet különbségéből is adódó sajátosság, hogy e két jogosultság módját a szerződő felek eltérően határozhatják meg. Elképzelhető, hogy a társasági szerződés – több ügyvezető esetén – akként rendelkezik, hogy az ügyvezetők együttes cégjegyzésre jogosultak, míg a képviseleti jogkörbe tartozó minden más jognyilatkozat megtételére az egyes ügyvezetők önállóan is jogosultak.³⁹ Az üzletvezetés és a képviselet, amelynek része a cégjegyzés, mint a megkötendő ügylet érvényességi kelléke általában egybeesik, de nem feltétlenül jelent azonosságot, mert bár minden üzletvezető egyben képviseleti joggal is rendelkezik, de nem minden képviselő jogosult a cég ügyeinek belső intézésére. A Legfelsőbb Bíróság eseti döntése értelmében⁴⁰ a cégjegyzés módjának megválasztása (akár önálló, akár együttes) nem azonos a képviseleti jog korlátozásával, a cégjegyzési jog módjának megválasztása a cég szempontjából joghatállyal bíró képviseleti jog gyakorlásának alaki feltétele. A társaság ügyvezetését és képviseletét egyszemélyes társaságok esetén is az általános szabályoknak megfelelően a vezető tisztségviselők látják el.⁴¹

A Közösség előtt a Friedrich Haaga GmbH ügyben⁴² merült fel, ha a tagállami jog szerint egy társaság képviseletét egyetlen fő is elláthatja, elégséges-e csupán az egyetlen képviselő tényét és kilétét közzétenni, vagy pedig arra is ki kell térni, hogy az egyetlen képviselő képviseleti joga önálló és teljes körű, mert a német jogban az egyetlen képviselő esetén ezt a jogot önállóan gyakorolhatja, míg az irányelv szerint „a közzétételből ki kell tűnnie, hogy a képviseletre jogosult személyek ezt a jogukat önállóan vagy közösen eljárva gyakorolhatják”. A bíróság szerint a képviseleti jog tartalmát, gyakorlásának módját pontosan kell közzétenni egy képviselő esetén is, mert a cél az egyértelműség és a jobbiztonság.

A részvénytársaság igazgatósága az ügyvezető szerv, amely abban különbözik a többi társaság ügyvezetésre hivatott vezető tisztségviselőinek státuszától, hogy az igazgatóság több vezető tisztségviselőből álló testület. Az rtk főszabálykénti testületi vezetése esetén az igazgatóság egyes tagjainak törvényben biztosított jogosítványait nem lehet elvonni, például nincs mód arra,

³⁹ JASZTRABSZKI Tamás: *A gazdasági társaságok képviselete, 2. rész: Képviselet a kft.-ben és az rt.-ben*, Cég és Jog, 2001/12. 3. o.

⁴⁰ BH. 1997. 297.

⁴¹ KÁROLYI Géza: *Az egyszemélyes társaságokról*. Jogtudományi Közlöny, 1999/9., 400. o.

⁴² 32/74. ECR 1205.

hogy egyes igazgatósági tagok képviseleti, cégjegyzési joggal rendelkezzenek mások nem. A német részvényjogi szabályozásban az alapszabály kimondhatja, hogy – több képviselő esetén – egyes igazgatósági tagok külön-külön is jogosultak a képviseletre, előírhatja, hogy bizonyos esetekben csak többen – legtöbbször ketten együtt – járhatnak el, ilyen szabály hiányában képviseletre valamennyi igazgatósági tag és csak együttesen jogosult.⁴³

Cégjegyzési jogot biztosít a tőkepiacról szóló törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által kirendelt felügyeleti biztosnak.⁴⁴ Ugyancsak rendelkezést tartalmaz a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény⁴⁵ is, valamint ebben a szegmensben – a bankszámla feletti rendelkezési jogra is kiterjedően – a törvény erejénél fogva eltérő szabályok érvényesülnek az igazgatóság egyes tagjaira attól függően, hogy ún. belső vagy külső igazgatósági tagról beszélhetünk.

A képviseleti jog igazolása tekintetében új alternatív rendelkezés az aláírás-minta bevezetése, mely annyiban különbözik a címpéldánytól, hogy ezt nem közjegyző hitelesíti, hanem ügyvéd ellenjegyzését tartalmazza. Tartalmilag a kettő egyezik. Bár e rendelkezések 2007. szeptemberétől hatályosak, voltak pénzügyi intézetek, melyek az aláírásmintát a jogszabályi rendelkezés hatályba lépése után jóval sem voltak hajlandóak elfogadni, ragaszkodtak a címpéldányhoz.⁴⁶ Az ügyvéd az aláírásmintát kizárólag cégbejegyzési (változásbejegyzési) eljárás során jegyezheti ellen abban az esetben, amennyiben a cég létesítő okiratát vagy a létesítő okirata módosítását is ő készíti (szerkeszti) és jegyzi ellen, és az aláírás-minta a cégbejegyzési (változásbejegyzési) kérelem mellékletét képezi.

Az információs technika fejlődésére tekintettel indokoltá vált, hogy a törvény lehetőséget biztosítson arra, hogy a cég kérelmére a cégjegyzék tartalmazza a cégjegyzésre jogosult elektronikus címpéldányát, ezáltal az elektronikus úton történő aláírás tanúsítványának adatai is bekerülnek a cégjegyzékbe. A cégjegyzék erre irányuló kérelemre a képviselet módja és a képviseletre jogosultak adatai mellett feltünteti a cégjegyzésre jogosult elektronikus címpéldányáról készített tanúsítványát is, amelyet a bejegyzési vagy változásbejegyzési kérelemhez csatolnia kell. A tanúsítvánnyal rendelkező elektronikus aláírás, valamint a csatolt címpéldánnyal, aláírásmintával azonos

⁴³ AktG. 78. § (2) bek. szerint Besteht der Vorstand aus mehreren Personen, so sind, wenn die Satzung nichts anderes bestimmt, sämtliche Vorstandsmitglieder nur gemeinschaftlich zur Vertretung der Gesellschaft befugt. 2Ist eine Willenserklärung gegenüber der Gesellschaft abzugeben, so genügt die Abgabe gegenüber einem Vorstandsmitglied.

⁴⁴ 2001. évi CXX. törvény 402. § (3) bek.

⁴⁵ 1996. évi CXII. törvény 165. § (1) bek.

⁴⁶ Saját jogi képviselői tapasztalat a Cg. 05-09-014855. sz. ügyben

aláírás cégszerű aláírásnak minősül. Más kérdés, hogy 2008. július 1-től kötelezővé vált az elektronikus cégeljárás,⁴⁷ ezzel gyakorlatilag⁴⁸ véget ért a cégbíróság által záradékolt és a jogi képviselők keresztül papíralapon a társaság vezető tisztségviselője részére megküldött aláírási címpéldányok, és minták korszaka.

4. A képviseleti jog korlátozása

A korábbi Ctvr.⁴⁹ rendelkezései szerint a cégjegyzési mód meghatározásakor a cégjegyzési jog esetleges korlátozását az egyes cégjegyzésre jogosultaknál pontosan meg kellett jelölni. A bírói jogértelmezés szerint⁵⁰ a korlátolt felelősségű társaság ügyvezetője képviseleti jogának korlátozása harmadik személlyel szemben hatálytalan, ha azonban a társasági szerződés értelmében a cégjegyzéshez mindkét ügyvezető – együttes – aláírása szükséges, az olyan szerződés, amelyet csak az egyik ügyvezető írt alá, érvénytelen. Törvénytörő azonban az a társasági szerződésbe foglalt rendelkezés, amely szerint az ügyvezető önálló cégjegyzéséhez – meghatározott értékhatár felett – egy harmadik személy ellenjegyzését írja elő.⁵¹ Ugyancsak elvi korlát,⁵² hogy az ügyvezető nem jegyezheti önállóan és az igazgatóság tagjaival együttesen is a céget. A korábbi – még a Ctvr. alapján történő – szabályozás szerint a cégjegyzési jog korlátozását – ami egyfajta szorosabb értelmezésben gyakorlatilag az együttes cégjegyzési módot és annak szabályozását jelenti – ugyancsak fel kellett tüntetni a bejegyzési kérelemben pontosan megjelölve, hogy kik azok – adott esetben dolgozók –, akik csak együttesen jogosultak a cégjegyzésre vagy van-e olyan személy, akinek az aláírására minden együttes cégjegyzésnél szükség van. Ezeket a rendelkezéseket az egyes cégjegyzésre jogosultaknál kellett megjelölni. A cégjegyzési jog korlátozásával nem teljesen azonos fogalom a cégjegyzésre jogosult képviseleti jogának a korlátozása. Bár a

⁴⁷ Ctv. 33. § (4): A cég valamennyi bejelentési kötelezettségét elektronikus úton teljesíti a cégbíróság felé.

⁴⁸ Kivételek pl. Ctv. 39. § (2) bek.: Ha a cégbíróság 7 munkanapon belül nem kap visszaigazolást a jogi képviselőtől, a végzést a cégbíróság írásban is megküldi. Ctv. 39/A. § (1) bek.: A cégbíróság a végzést a jogi képviselő által a kérelemben megadott elektronikus kézbesítési címre küldi meg. Amennyiben az elektronikus úton történő adattovábbítás meghiúsul, a cégbíróság a végzést papír alapon – a postai kézbesítés szabályai alkalmazásával – küldi meg.

⁴⁹ 1989:23. tvr.

⁵⁰ BH. 1997. 297.

⁵¹ KGD. 1997. 138.

⁵² KGD. 1995. 110.

cégjegyzési jog és a képviseleti jog nagyrészt egymást átfedő jelentéssel bír és a cégjegyzési jog értelemszerűen a képviseleti jogot is jelenti, azonban nem minden képviseleti jog, illetve felhatalmazás terjed ki arra is, hogy az eljáró személy a cég képviseletében aláírásra is legyen jogosult vagy minden olyan írásbeli jognyilatkozatot megtegyen amit a cégjegyzésre jogosultak egyébként megtehetnek. Az 1989. évi 23. tvr. szerint a cégjegyzésre jogosultak képviseleti jogára vonatkozó korlátozást – ha az harmadik személlyel szemben hatályos – be kellett jegyezni a cégjegyzékbe. Ha a képviseleti jog esetleges korlátozásának a megsértésére – túllépésére – a cég a külső kapcsolataiban jogszabály rendelkezése miatt nem hivatkozhat, akkor a cégjegyzésre jogosult jognyilatkozataiért a cég ugyanúgy köteles helytállni, mintha a képviseleti jog teljes körű lett volna. Arra nézve, hogy ilyen korlátozásra van-e lehetőség és mikor hatályos egy ilyen korlátozás kifelé a cég külső kapcsolataiban is, mindig az adott cégformára vonatkozó külön jogszabályok az irányadók. Ekként az első Gt. a közkereseti társaságokra és a korlátolt felelősségű társaságokra⁵³ a korlátozást lehetővé tette, de a korlátozás a törvény kógens rendelkezése folytán harmadik személlyel szemben hatálytalan volt. A második Gt. szerint a vezető tisztségviselők képviseleti jogát a társasági szerződés (alapító okirat, alapszabály) korlátozhatja, illetve több vezető tisztségviselő között megoszthatja. A képviseleti jog korlátozása harmadik személyekkel szemben nem hatályos. Az egyszemélyes gazdasági társaság tagja (részvényese) a vezető tisztségviselő hatáskörét elvonhatja, részére írásban utasítást adhat; arra is joga van, hogy ügyvezető hiányában az ügyek intézésére más személy részére meghatalmazást adjon.⁵⁴

Az 1997-es cégtörvény szerint, ha a cég a képviseletére jogosult személyre vonatkozó adatokat a cégbíróságnak bejelentette, és azokat a cégbíróság nyilvánosságra hozta, a képviselő megválasztásával vagy kinevezésével kapcsolatos jogszabálysértésre harmadik személlyel szemben a cég csak akkor hivatkozhat, ha bizonyítja, hogy a harmadik személynek a jogszabálysértésről tudomása volt. Ellenkező esetben a harmadik személlyel szemben a cég felel a jogellenes megválasztással vagy kinevezéssel esetlegesen okozott kárért. A közzététel megtörténtét követően a cég nem hivatkozhat harmadik személlyel szemben arra, hogy a bejegyzett képviselő a hatáskörét túllépve járt el.

A harmadik Gt. szerint a vezető tisztségviselők törvényen alapuló szervezeti képviseleti jogát a társasági szerződés korlátozhatja, illetve több vezető tisztségviselő között megoszthatja. A képviseleti jog korlátozása, illetve megosztása harmadik személyekkel szemben nem hatályos. Az új Ctv. is

⁵³ 1988. évi VI. tv. 72. § (4) bek. és 199. § (2) bek.

⁵⁴ BH. 2005. 62.

biztosítja a képviseleti cégjegyzési jogosultság korlátozását, mert korlátozó rendelkezéseket tartalmazhatnak az adott cégre vonatkozó anyagi jogszabályok. Ha pedig a cégjegyzési képviseleti jog korlátozásra kerül, e korlátozás harmadik személyekkel szemben hatálytalan, amiből pedig az is következik, a korlátozás a cégjegyzékbe nem jegyezhető be.

A bírói gyakorlat ismeri harmadik jóhiszemű személyek irányában az ún. látszaton alapuló képviseletet is, amely a gazdasági társaság olyan dolgozói tekintetében állhat fenn, akik beosztásuknál fogva rendszeres tárgyalásokat folytatnak és a harmadik, jóhiszemű személyek a munkáltató, illetve szervezeti képviselője eljárásból alapos okkal következtethet arra, hogy az illető személynek képviseleti jogosultsága van.⁵⁵ A kézbesítési meghatalmazott nem tekinthető a képviselőnek, mivel jognyilatkozatok megtételére – ideértve a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi nevében történő nyilatkozattételt – nem jogosult.⁵⁶

Valójában azonban megállapítható, hogy nem a képviseleti jog korlátozásáról van szó, hanem egyszerűen a társaságon belüli döntéshozatali hatáskörök megosztásáról, így a belső működés szerinti hatáskör-telepítésről.

Coöperatieve Rabobank „Vecht en Plassengebied” BA kontra Erik Aarnoud Minderhoud ügyben⁵⁷ a társaságok képviseletére vonatkozó irányelvi szakasz értelmezése vált szükségessé, abban a vonatkozásban, hogy vajon a társaságot általánosan képviselni hivatott tisztségviselő képviseleti jogosultságának hiányára harmadik személlyel szemben a társaság hivatkozhat-e, ha a képviseleti fogyatékoság az eljáró igazgató és a társaság közötti érdekkonfliktus miatt áll fenn. Az érdemi határozat szerint a képviselet korlátozása nem terjed ki a kötelmi ügylet tartalma vagy körülményei miatti lehetséges korlátozásokra.⁵⁸

A német törvény rendelkezései szerint a részvénytársaság célját az alapító okiratban meg kell határozni, az ipari vagy kereskedelmi tevékenységet végző társaságnak az előállított, vagy forgalmazott terméket meg kell határoznia. Ez egyfelől korlátozza a menedzsment vállalatvezetési hatáskörét, jogosítványait, másfelől azonban nem érinti a képviseleti jog terjedelmét. Az ultra vires doktrínát a német törvény sem ismeri el, a hatáskörtúllépés eredményeként létrejött szerződés a részvénytársaságot kötelezi, az azonban külön kérdés, hogy az ügyvezetőt adott esetben felelősségre lehet vonni amiatt, hogy a vállalkozás forrásait olyan célra fordította, amely nem szerepel a társaság alapító okiratában

⁵⁵ BH. 1994. 96.

⁵⁶ JASZTRABSZKI Tamás: *A gazdasági társaságok képviselete, 1. rész*, Cég és Jog 2001/11. 4. o.

⁵⁷ C-104/96.

⁵⁸ MISKOLCZI BODNÁR (szerk.): *i. m.* 87. o.

megjelölt célok között.⁵⁹ Az ultra vires doktína egy másik vonatkozásban a társaság képviseletére jogosult személyek képviseleti jogának terjedelmét a társaság által meghatározhatónak tartja, s az e körön kívül eső aktusokat érvénytelennek tekinti. Az ultra vires elv alkalmazása láthatóan jól szolgálja a társaság védelmét saját ügyintéző szerveivel szemben, hiszen nem fordulhat elő, hogy a vezető tisztségviselők a társaság rendelkezésére álló forrásokat olyan célok érdekében használják fel, amely célokat a társaság tagjai nem hagytak jóvá, nem tettek a társaság céljaivá. Ugyanakkor az ultra vires elv alkalmazása a forgalom biztonságának követelménye ellen hat, hiszen a társasággal kapcsolatba kerülő harmadik személyeknek számolniuk kell azzal a lehetőséggel, hogy a társasággal kötött ügylet érvénytelen lesz, ha a társaság céljainak körén kívül esik, vagy a képviselő túllépte a képviseleti jogkörét.⁶⁰

5. A cégvezető és a munkavállalók képviseleti joga

A második Gt. már önálló fejezetben szabályozta mind a cégjegyzés, mind pedig a cégvezetők képviseleti jogának kérdését. A képviseleti joguk származékos volt, mert a vezető tisztségviselők az ügyek meghatározott csoportjaira nézve a gazdasági társaság munkavállalóit képviseleti joggal ruházhatták fel, de a cégvezető és a képviseletre feljogosított munkavállaló képviseleti jogát másra nem ruházhatta át. A bírói gyakorlat szerint⁶¹ a cégvezető nem minősül vezető tisztségviselőnek, a cégvezető cégjegyzési, képviseleti joga nem korlátozható. A korábbi szabályozás bírói értelmezése szerint⁶² a betéti társaság képviseletét cégvezetői tisztségére alapítottan sem láthatja el olyan kültag, akinek neve a társaság cégnevében nem szerepel, azonban a betéti társaság üzletvezetői, képviselői a társaság jogi személy tagjai is lehetnek.⁶³ A korlátolt felelősségű társaság ügyvezetője kizárólag az ügyek meghatározott csoportjára nézve jogosíthatja fel képviseleti joggal a gazdasági társaság munkavállalóját, de a képviselők cégjegyzésének módja csak együttes lehet; arra nincs lehetőség, hogy a cégjegyzési jogot általánosságban az ügyvezető-helyettes gyakorolja.⁶⁴ A társasági szerződés eltérhet attól az általános rendelkezéstől, hogy a vezető tisztségviselő és a cégvezető önálló, a dolgozó pedig együttes cégjegyzési joggal

⁵⁹ MISKOLCZI BODNÁR (szerk.): *i. m.* 220. o.

⁶⁰ VÉKÁS Lajos (szerk.): *Európai közösségi jogi elemek a magyar magán- és kereskedelmi jogban.* KJK. Budapest, 2001., 178. o.

⁶¹ BH. 2003. 331

⁶² BH. 2001. 434.

⁶³ KGD. 2001. 6.

⁶⁴ BH. 2004. 71.

rendelkezzen.⁶⁵ Ha vitás, hogy kit (kiket) kell egy cég képviseletére (cégjegyzésre) jogosultnak tekinteni, elsősorban a cégjegyzék ad eligazítást.⁶⁶

A harmadik Gt. szerint a vezető tisztségviselők az ügyek meghatározott csoportjaira nézve a társaság munkavállalóit képviseleti joggal ruházhatják fel, tehát általánosan nem.⁶⁷ A társaságot a vezető tisztségviselője, valamint cégvezetője írásban cégjegyzés útján képviseli. Ha törvény vagy a társasági szerződés másként nem rendelkezik, a vezető tisztségviselők és a cégvezető cégjegyzési joga – a bankszámla feletti rendelkezés tekintetében is – önálló, az egyéb képviselők cégjegyzésének érvényességéhez pedig két képviseleti joggal rendelkező személy együttes aláírására van szükség. A társasági szerződés úgy is rendelkezhet, hogy meghatározott munkakört betöltő munkavállaló cégjegyzési joga önálló, valamint hogy a vezető tisztségviselő, illetve a cégvezető valamelyik képviseletre feljogosított munkavállalóval együttesen jogosult a gazdasági társaság cégjegyzésére. A cégvezető részére a társaság legfőbb szerve általános képviseleti és önálló cégjegyzési jogot biztosíthat. A cégvezető és a képviseletre jogosult más munkavállalók képviseleti jogukat másra nem ruházhatják át. A 2006-os cégtörvény világossá teszi, hogy a származékos képviselők képviseleti joga a törvényes képviselőktől származik, vagyis a törvényes képviselők felhatalmazó okiratán alapul (amennyiben ezt a cégre vonatkozó anyagi jogszabályok lehetővé teszik). Ilyennek minősülnek a cégeképviselőre, cégjegyzésre feljogosított alkalmazottak. Utóbbiak tehát szintén szervezeti képviselők, vagyis felhatalmazásuk alapján a cég nevében jogosultak eljárni, nyilatkozatot tenni, s e képviseleti joguk szintén folyamatos.

A legfőbb szerv határozatával is megengedi a törvény a munkáltatói jogok egyetlen vezető tisztségviselőre telepítését, vagy munkavállalóra való átruházását.⁶⁸ Ebben a mozzanatban viszont rendelkezés némileg ellentmondásban van azzal a szabállyal, amely kifejezetten a létesítő okirat eltérő rendelkezését teszi lehetővé. Ha ettől az ellentmondástól eltekintünk, akkor már csak az az eltérés marad, hogy egyetlen vezető tisztségviselő mellett a törvény nem engedi meg, hogy a legfőbb szerv munkavállalóra ruházza át a munkáltatói jogok gyakorlását, de ha legalább két vezető tisztségviselő van a társaságnál, akkor fennáll ez a lehetőség is.

⁶⁵ KGD. 2000. 182.

⁶⁶ BH. 2001. 134.

⁶⁷ SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *Társasági törvény, cégtörvény* HVGORac Kiadó, Budapest, 2006., 97. o.

⁶⁸ Az üzemi megállapodások tekintetében: PRUGBERGER Tamás: *A munkavállalói képviselet megjelenése a cégen (vállalaton) belüli kollektív megállapodásoknál*. *Gazdaság és Jog*, 2005/5., 3-7. o.

A munkavállalók cégjegyzési joga a Gt. rendelkezése szerint együttes: két képviseleti joggal rendelkező személy aláírására van szükség. Ám ez a szabály is diszpozitív, azaz a társasági szerződés eltérően is rendelkezhet. Az eltérés általános lehetőségének kimondása mellett létezik az a szabály, amely felhatalmazza a létesítő okiratot arra, hogy meghatározott munkakört betöltő munkavállalók cégjegyzési jogának önállóságáról szóljon. Ha a munkavállalók esetében az együttes cégjegyzési jog csak törvény vagy a létesítő okirat ellenkező kikötésének hiányában érvényesül, akkor erre a kiegészítő szabályra nincs szükség.⁶⁹

A vezető tisztségviselő képviseleti tevékenységére inkább a megbízás jellemző, és meghatalmazás esetleg további megbízás alapján a vezető tisztségviselő helyettesíthető a képviselet ellátásában, azonban munkajogi ismérv, hogy a képviseletet a vezetőnek folyamatosan, rendszeresen és ismétlődően kell ellátnia.⁷⁰

6. A szövetkezet képviselete

Az 1992-es szövetkezeti törvény szerint a szövetkezetet az igazgatóság elnöke, az ügyvezető elnök, az ügyvezető igazgató vagy az alapszabályban meghatározott igazgatósági tag képviseli és e jogkörük harmadik személyekkel szemben érvényesen nem korlátozható. Ki is mondja a bírói gyakorlat,⁷¹ hogy a termelőszövetkezet elnöke törvényes képviselőként a szövetkezet mint jogi személy nevében egy személyben is aláírhatja egy cég alapító okiratát vagy alapszabályát. Ezen tisztségviselők cégjegyzési joga önálló. Más tag vagy alkalmazott a felsorolt tisztségviselők írásbeli felhatalmazása alapján képviselheti a szövetkezetet, ezen személyek cégjegyzésének érvényességéhez két – képviseleti jogkörrel felruházott – ilyen személy együttes aláírása szükséges. A bírói gyakorlat szerint⁷² a szövetkezet igazgatóságának elnöke a szövetkezet törvényes képviselője, az általa kötött jogügylet érvényességének nem feltétele, hogy a belső szerv felhatalmazásával rendelkezzen. Megállapítható azonban, hogy az 1992-es szövetkezetekről szóló törvény az igazgatóságot – mint testületet – nem minősítette képviseletre jogosult szervnek.⁷³

⁶⁹ KISFALUDI: *i. m.* 185. o.

⁷⁰ RÚZS MOLNÁR Krisztina: *Munkaviszony vagy megbízási jogviszony*. Munkaügyi Szemle, 2009/4., 41. o.

⁷¹ BH. 1991., 113.

⁷² BDT. 2007., 1621.

⁷³ KGD. 1994., 280.

A szövetkezet, mint cég képviselete során realizálódott a bírói gyakorlat⁷⁴ jogfejlesztő tevékenysége révén, hogy a szövetkezetek jegyzett tőke változásának bejegyzésére nem a változás bejegyzésére vonatkozó általános szabályt, hanem a szövetkezetekre vonatkozó speciális rendelkezést kell alkalmazni, melyre a képviselőnek figyelemmel kell lennie.

Már az 1970-es években kialakította a bírói gyakorlat,⁷⁵ hogy az a körülmény, hogy a bevásárló (beszerző) rendelkezik a szövetkezet bélyegzőjével, egymagában nem pótolja a szerződéskötésre feljogosító írásbeli meghatalmazást és nem ment fel a képviseleti jogosultság vizsgálata alól. *Nil novum sub sole*, mert már a Kúria is hozott ilyen tartalmú eseti döntést.

A törvényes képviselők a szövetkezet tagjai, illetve alkalmazottai részére is adhatnak írásos meghatalmazást a szövetkezet képviseletére, de az ilyen meghatalmazottak csak ketten együttesen jegyezhetik a céget.⁷⁶

A 2000-ben kelt új szövetkezeti törvény szerint a szövetkezetet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az igazgatóság elnöke vagy az alapszabályban meghatározott igazgatósági tag önálló cégjegyzési joggal képviseli. Más tag vagy munkavállaló az alapszabály felhatalmazása alapján képviselheti a szövetkezetet, a cégjegyzésének érvényességéhez két képviseleti jogkörrel rendelkező személy együttes aláírása szükséges. Egyértelműsíti az új szövetkezeti szabályozás, hogy az alapszabályban meghatározott esetekben a közgyűlés vagy a felügyelőbizottság határozata korlátozhatja az igazgatóság képviseleti jogát; a korlátozás jóhiszemű harmadik személyekkel szemben hatálytalan. A korlátozás megsértéséből eredő károkért az igazgatóság tagjai a szövetkezettel szemben egyetemlegesen felelnek. A forgalom biztonságát szolgálja ez az intézkedés, mert általánosan elfogadott, hogy a szövetkezet elnöke teljes joggal jegyzi a szövetkezetet. A cégjegyzési joggal rendelkező személyek nevét, adatait és az aláírási jog korlátozását be kell jelenteni a cégbíróságnak.

A hatályos szabályozás⁷⁷ szerint a szövetkezetet az igazgatóság elnöke, igazgatóság hiányában az ügyvezető elnök, valamint az igazgatóság tagjai képviselik harmadik személyekkel szemben, továbbá bíróságok és más hatóságok előtt, szintén önálló cégjegyzési joggal. Az igazgatóság által erre felhatalmazott munkavállalók cégjegyzésének érvényességéhez két képviseleti joggal rendelkező személy együttes aláírása szükséges. Az alapszabályban meghatározott esetekben a közgyűlés határozata korlátozhatja az igazgatóság

⁷⁴ BH. 2002., 408.

⁷⁵ BH. 1975., 475.

⁷⁶ SÁRKÖZY Tamás: *Gazdasági státuszjog*. Aula Kiadó, Budapest, 2003. 24. o.

⁷⁷ 2006. évi X. törvény.

képviselési jogát, a korlátozás harmadik személyekkel szemben hatálytalan. Nem nyilvánvaló ebben az esetben, hogy ez milyen képviselési korlátozást jelent. A korlátozást a Sztv. és a Ctv. is lehetővé teszi, rögzítve azonban, hogy e korlátozás harmadik személyekkel szemben hatálytalan, amiből pedig az is következik, hogy a korlátozás a cégjegyzékbe nem jegyezhető be. Kiegészült a szabályozás azzal, hogy a korlátozás megsértéséből eredő károkért az igazgatóság tagjai a szövetkezettel szemben egyetemlegesen felelnek. A német jogi szabályozás szerint a képviselés és a cégjegyzés joga az igazgatósági tagokat illeti, de ettől az alapszabály eltérhet.⁷⁸

Ha figyelembe vesszük a Gt.-nek azokat a rendelkezéseit, hogy „a cégjegyzési jog a cég írásbeli képviselésére, a cég nevében történő aláírásra való jogosultság” és „a szervezeti képviselés, valamint a cégjegyzés módja csak azonos lehet”, belátható, hogy az igazgatóság, mint testület képviselési jogosultsága nem értelmezhető. A testületi képviselésre akkor lenne mód, ha a Sztv. az igazgatóság elnökének (ügyvezető elnökének) és az igazgatóság tagjának együttes cégjegyzési jogot biztosítana. A jogi norma nem ekként szabályoz, és az alapszabályban sincs lehetőség a törvény ellenében eltérő képviselési szabályt meghatározni, felmerülhet, hogy hogyan lehet exponálni az önálló képviselési joggal rendelkező vezető tisztségviselők egyetemleges felelősségét. A vezető tisztségviselők a képviselési jogosultságukat a hatáskörükbe tartozó ügyek ellátása során gyakorolhatják. A törvény szerint az alapszabályban kell elkülönülten meghatározni és rögzíteni mind a közgyűlés, mind az igazgatóság hatáskörét, azonban az igazgatóság hatáskörébe tartozó ügyeket felsorolni nem lehet, mert „az igazgatóság hatáskörébe tartozik a döntés mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény vagy az alapszabály nem utal a közgyűlés vagy a felügyelő bizottság hatáskörébe” a szövetkezet alapszabálya sem tud az igazgatóság részére feladat- és hatáskört meghatározni.⁷⁹

Sajátos jogvita eredményeképpen rögzítette a Legfelsőbb Bíróság,⁸⁰ hogy amennyiben a szövetkezet által alapított kereskedelmi egységet a szövetkezettel munkaviszonyban álló személy üzemelteti, az ennek során történt beszerzések nem a kereskedelmi egység üzemeltetőjét, hanem a szövetkezetet terhelik. A munkaviszonyon belül bizományi konstrukció nem létezik.

⁷⁸ Geng. 25. § (1) 1Die Mitglieder des Vorstands sind nur gemeinschaftlich zur Vertretung der Genossenschaft befugt. 2Die Satzung kann Abweichendes bestimmen. 3Ist eine Willenserklärung gegenüber der Genossenschaft abzugeben, so genügt die Abgabe gegenüber einem Vorstandsmitglied.

⁷⁹ BOBVOS Pál: *A szövetkezet tisztségviselőinek jogállásáról és felelősségéről*, Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Tomus LXIX. Szeged, 2007., 119. o.

⁸⁰ BDT. 2003., 792.

Róbert Román

The company leaders' authority of representation

Summary

This study examines the company leaders' representation right after the regulation of the legal personalities' general representation. In this situation after surveying the general orders of the representation, the appearance of the authority of representation gains explanation. Then the limits of the representation right are presented, after the leaders' and employees' representation right will be presented in detail. A separate chapter is about the regulation of the representation of co-operatives.

MEGJEGYZÉSEK A VÍZGAZDÁLKODÁSI TÁRSULATOK SZABÁLYOZÁSÁNAK FEJLŐDÉSÉHEZ ÉS ÚJ SZABÁLYOZÁSÁHOZ

SZILÁGYI JÁNOS EDE*

Napjaink környezeti és (szélesebb értelemben vett) társadalmi folyamatai számos új kihívás elé állítják az egyes országok, illetve (az egyes államoknál kisebb vagy éppen nagyobb) közösségek döntéshozóit és lakosait. Elég, ha csak a klímaváltozással összefüggő – sok elemében még csak sejtett – tendenciákat, vagy a magyar vízgazdálkodás háttérét alkotó szervezetek kapcsán újra felvetődő privatizáció kérdéskörét említjük. A kihívások kapcsán természetesen többféle kérdés és probléma is felvetődik. E munka keretei között azonban csak a vízgazdálkodási szervezet jellegzetes és speciális intézményeivel, a vízgazdálkodási társulatokkal foglalkozunk, annál is inkább, mivel 2009 végén sor került a helyi vízgazdálkodási feladatok ellátásában nagy szerepet játszó társulatok szabályozásának újragondolására.

A munkában elsőként a vízgazdálkodási társulatok történeti fejlődését tekintjük át, majd az újonnan (2009) kialakított szabályozás elemzéseként, a vízgazdálkodási társulatok két típusát vetjük össze.

1. A vízgazdálkodási társulatok kialakulása és fejlődése a rendszerváltásig

A vízgazdálkodási társulatok történeti fejlődését a következő korszakok elemzése kapcsán szemléltetjük. Elsőként a mai értelemben vett vízgazdálkodási társulatok előzményeit vázoljuk (I.). Ezt követően a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának megszületését (1807) elemezzük egészen a szerves történeti fejlődés végét jelentő korszak kezdetéig (1948), amikor is a társulatok vagyonát államosították (II.). Majd a szocialista korszakban újjászervezett társulatok szabályozását vizsgáljuk a rendszerváltással bezárólag, lényegében a hatályos, a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának alapját is képező vízgazdálkodási törvény (1995) megszületéséig (III.).

I. A mai értelemben vett vízgazdálkodási társulatok kialakulására a XIX. század elején került sor. A társulatok által ellátott feladatok iránti igény azonban

* DR. SZILÁGYI JÁNOS EDE

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

jóval régebbi. A Kárpát-medence arculatát megváltoztató folyószabályozási munka lényegében a török uralomból történő felszabadulást követően vette kezdetét, ettől várva a mezőgazdasági termelés hatékonyságának fokozását, és ezáltal az ország élhetőségének javítását. A vállalkozást nagyban ösztönözte a napóleoni háborúk által gerjesztett gabonakonjunktúra. Már itt meg kell ugyanakkor jegyezni azt, hogy mindegyre az ország erősen tökehiányos állapotában került sor (amely tökehiány lényegében a helyi vízgazdálkodás fejlesztésére mind a mai napig jellemző). Ezért nem meglepő, hogy az ország első jelentős vízszabályozási kísérletének (a négy vármegye területére kiterjedő Sárvíz–Kapos–Sió folyó és mocsarai szabályozása) megvalósulása a XVIII. század második felében még sokáig váratott magára. Lényegében az eredménytelenségre válaszul alkotta meg az Országgyűlés a társulások megalakításának alapjául szolgáló törvényi szabályozást 1807-ben.¹

II. Az 1807. évi XVII. törvénycikk értelmében a „*magánosok költségén létesítendő vízművekre nézve, Ő szent felsége kegyes jóváhagyásával, rendeltetik, hogy ha az együttesen érdekeltek többsége a folyók ártalmas kiáradásainak elhárítására szükséges vízi műveknek saját költségükön leendő elkészítését elhatározza: az ezen munkálat társulatába belépni nem akaró birtokosokat ugyan a rájuk eső költségek hordozására kényszeríteni nem lehet: szabadságukban állandóan a többi földesuraknak ily munkálatokat, az illető törvényhatóság előleges beleegyezésével s Ő felségének a királyi helytartó-tanács útján arra néve kinyert kegyelmes határozatának hozzájárulásával és az érdekelt felek előleges teljes kártalanítása mellett, saját költségükön végeztetni és ha a munkálat sikerül, azoknak az új műből eredő hasznait, a kik annak létesítéséhez a rájuk eső részben járulni nem akartak, mindaddig zár alatt tarthatják, míg a zár alá vett jövedelmek a ráfordított költségeket ki nem egyenlítették*”.² E törvény alapján hozták létre az első társulatot, a Sárvíz-szabályozó Társulatot 1810-ben. A törvény által szabályozott életviszony fontosságát jól szemlélteti, hogy az 1844. és 1845. évi tiszai árvizek után a Helytartó Tanács mellé Közlekedési Bizottságot szerveztek, amely elnökévé (királyi biztosnak) – József nádor javaslatára – Széchenyi Istvánt nevezték ki.³

A XIX. század első felében a vízgazdálkodási költségek alapvetően a következőképpen oszlottak meg: az ármentesítés, a lecsapolási és egyéb

¹ Fejér László–Koltay József: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene (1807-1992). In: Fejér László–Koltay József–Szabó Gyula: *A vízgazdálkodási társulatok válogatott bibliográfiája (1807-1992)*. VTOSZ, Budapest, 1992., 5. o.

² 1807. XVII. törvénycikk a magánosok költségén létesítendő vízművekről.

³ Góg Imre: Ötven éve kezdődött a KÖR-KÖVÍZIG területén az új típusú vízgazdálkodási társulatok alakítása. *Hidrológiai Tájékoztató*, (2008) 1, 11. o.

vízrendezési munkálatok költségeit a munkák hasznait élvező birtokosok, a víziközlekedés fejlesztésének terheit az államkincstár viselte(ék).⁴

Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc utáni önkényuralom idején a társulatok önállóságukat szinte teljesen elvesztették; csaknem állami szervekként működtek.⁵

A vízügyek lényegi újraszabályozására az 1884-es és 1885-ös években került sor. Az 1884-es törvény,⁶ az ún. *tiszai törvény* alapján az összes érintett társulat köteles volt belépni a Tisza-völgyi Társulatba. A tiszai törvény megkülönböztette a társulatok két típusát: a vízszabályozó illetve az ármentesítő társulatokat; a két társulati típus fogalmát nem adja meg a tiszai törvény. Az általános hatáskörrel rendelkező, vízjogról szóló 1885-ös törvény⁷ szintén két típusát különböztette meg a 'vítársulatoknak' [sic!]; ezek a 'vízrendezésre alakult társulatok' (feladatuk: mederszabályozás, partbiztosítás, árvédelem és ezzel kapcsolatos vízlevezetés) illetve a 'vízhasználatra alakult társulatok' (feladatuk: öntözés, alagsövezés, lecsapolás, mocsárkiszáritás é. i. t.).

Az új szabályozás ellenére is megállapíthatjuk azt, hogy az állami és a magánszektor közötti költségvállalás aránya permanens vitatéma volt. És az időszak alatt a fejlesztések során rendre felszínre kerültek a tőkehiányból fakadó nehézségek (lényegében a mai napig hasonló vitáknak lehetünk tanúi). Talán ennek is volt az a következménye, hogy ezen időszakban időről időre felmerült a társulatok államosításának gondolata (lényegében ez a kérdés is napjaink aktuális vitáinak tárgya); amely ötletet aztán ezen periódusban el is vetettek, mivel az állami központi adminisztráció bürokratikus szervezete nem biztosíthatta a helyi autonóm igazgatás által garantált intézkedési gyorsaságot. A viták és nehézségek ellenére a társulatok mégis bizonyították létjogosultságukat, mivel óriási arányban hozzájárultak az ország vízügyi helyzetének javításában és fejlesztésében.⁸

A második világháborút követően, a nagybirtokrendszert felszámoló földreform megváltoztatta a társulatok érdekeltségi alapon szerveződő rendszerét. A nagybirtokrendszer eltűnésével lényegében a társulatok egyik

⁴ Fejér–Koltay: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene (1807-1992). Op. cit. 6. o.

⁵ Fejér László–Koltay József: Gróf Széchenyi Istvánra emlékezve: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene. I. rész. *Vízügyi Közlemények*, (1992) 1, 19. o.

⁶ 1884. XIV. törvénycikk a Tiszának és mellékfolyóinak szabályozásáról, ezen folyók völgyeinek ármentesítéséről, ugyszintén a vízszabályozó és ármentesítő társulatok igazgatási szervezéséről.

⁷ 1885. XXIII. törvénycikk a vízjogról.

⁸ Fejér–Koltay: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene (1807-1992). Op. cit. 6-7. o.

alappillére dőlt ki. A korszak végét azonban mégsem ez, hanem a társulatok vagyónának államosítása jelentette.⁹

III. A Gazdasági Főtanács 686/1948. (IV.8.) illetve 1088/1948. (V.28.) határozata alapján megszületett a 6060/1948. (VI.8.) Kormányrendelet (a Földművelésügyi Minisztérium 207.760/1948. (VIII.8.) rendeletében adta ki a végrehajtási utasítást). Mindezek alapján létrehozták az Országos Vízgazdálkodási Hivatalt (OVH), egyúttal a kormányrendelet kimondta azt, hogy az árvízvédelemről és közérdekű vízszabályozásról való gondoskodás állami feladat, és ennek megfelelően a vízrendező és vízhasználati társulatokat módon államosították. A társulatok vagyona az államra szállt.¹⁰

Azonban nem kellett sok időnek eltelnie ahhoz, hogy az új rendszer alkalmatlansága bebizonyosodjon. A vízgazdálkodási feladatok ellátását az új rendszerben nem megfelelően látták el, a megnövekedett állami feladatok ugyanis óriási terheket jelentettek. A helyi vízgazdálkodási feladatok különösen megsínylették a változásokat.¹¹ Mindezekre tekintettel született meg 1957. február 21-én az Elnöki Tanács 1957. évi 48. törvényerejű rendelete, mely lehetőséget adott, hogy az érdekeltek a helyi vízgazdálkodási feladatok ellátására, vízgazdálkodási társulatok alakulhassanak. Az 1960. évi 29. törvényerejű rendelet a víztársulatok további fejlődését tette lehetővé.¹²

A rendszerváltásig (lényegében 1995-ig, az új vízgazdálkodási törvény megalkotásáig) terjedő korszak szabályozásának meghatározó részét végül az 1960-as évek közepétől alakították ki: a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény, az 1977. évi 28. tvr., a 41/1977. (XI.3.) MT rendelet, a 4/1978. (XII.18.) OVH rendelkezés. Az ezen jogszabályi környezetben megalkotott vízgazdálkodási társulatokról a következő meghatározást adhatjuk: „*A vízgazdálkodási társulatok a helyi (területi) vízgazdálkodási feladatok megvalósításában érdekeltek önkéntes akaratával létrejött, demokratikus keretek között működő olyan szervezetek, amelyek elsősorban a helyi vízgazdálkodási közfeladatok ellátásáról gondoskodnak. Létrejötteük alapja a társulati érdekeltségi viszony, amely a vállalt feladat megoldására a – többségi elv alapján létrehozott – társulathoz, a közcélú vízellátási intézmények hatásterületéhez (az érdekeltségi területhez) és az területen ingatlant használók személyéhez (az érdekeltekhez) kapcsolódik.*”¹³

Az érdekeltek függetlenül attól, hogy az adott társulatnak tagjai-e avagy sem, érdekeltségük arányában hozzájárulást kötelesek fizetni. A társulatok

⁹ Fejér–Koltay: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene (1807-1992). Op. cit. 7. o.

¹⁰ Góg: Op. cit. 11-12. o.

¹¹ Fejér László–Koltay József: Gróf Széchenyi Istvánra emlékezve: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene. II. rész. *Vízügyi Közlemények*, (1993) 4, 357-358. o.

¹² Góg: Op. cit. 11-12. o.

¹³ Fejér–Koltay: Gróf Széchenyi Istvánra emlékezve. II. rész. Op. cit. 358. o.

különböző érdekeltek (önkormányzatok, állampolgárok, etc.) anyagi erőforrásait és a rendelkezésre álló, biztosítható állami erőforrásokat egyesítették tevékenységük során (ahogy ma is ezt teszik). A korszakban már a ma is ismert két társulati forma között tehetünk különbséget: a termelő szolgáltató feladatokat ellátó vizitársulatok, illetve a beruházásokat megvalósító víziközmű társulatok. A korszak végére mindkét társulati formáról megállapítható, hogy nagy mértékben hozzájárultak a korszerű vízgazdálkodás kialakításához.¹⁴

2. A vízgazdálkodási társulatok hatályos rendszere

I. A területi vízgazdálkodás feladatainak meghatározása, az elvégzett feladatok költségeinek viselése közel kétszáz év óta az állam és az ingatlantulajdonosok közös felelőssége.¹⁵ A helyi vízgazdálkodási feladatok területspecifikus, vagyis az adott területen élők, tevékenykedők által történő ellátása napjainkban is indokolható. Tipikus lokális problémák, amelyek ellátását az állam nem tudja vagy nem akarja magára vállalni: talajvízszint szabályozás, bizonyos káros külvizek (árvíz) elleni védekezés, vízpótlás (öntözés). Az egyes helyi vízgazdálkodási feladatok különböző időszakokat átfogó szabályozási üzemeket igényelhetnek; ezek lehetnek folyamatos (pl. feladatok, amelyek a kiegyenlített mezőgazdasági termelést hivatottak biztosítani), illetve időszakos (pl. feladatok, amelyek a csapadékból származó időszakos víztöbblethez kötődnek)

¹⁴ Fejér–Koltay: A vízgazdálkodási társulatok múltja és jelene (1807-1992). Op. cit. 7-8. o.; Elemzésükről lásd még Cseresznye-Farkas Melinda: A vízgazdálkodási társulatokról. *Erdészeti Lapok*, (2008) 3, 94-95. o.; Luib Nándor: Az erdőgazdaságok és a vízgazdálkodási társulatok közötti vitás kérdésekről. *Erdészeti Lapok*, (1987) 1, 35. és 42. o.; Repkény István: Kiegészítő vélemény: A vízgazdálkodási társulatokról. *Erdészeti Lapok*, (2008) 5, 161. o.;

¹⁵ 2009. évi CXLIV. törvény a vizitársulatokról (Vtv.) általános indoklása. A vízgazdálkodási társulatok korábbi, 2009-et megelőző szabályozásáról lásd Barta Judit: A vízgazdálkodási társulat. In: Barta Judit–Fazekas Judit–Harsányi Gyöngyi–Miskolczi Bodnár Péter–Ujváriné Antal Edit: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999., 343-372., o.; Barta: A vízgazdálkodási társulat. In: Barta–Fazekas–Harsányi–Miskolczi Bodnár–Ujváriné: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2003, 299-320. o. Csák Csilla: *Környezetjog*. I. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008., 109-112. o.; Prugberger Tamás: A vízgazdálkodási jog. In: Fodor László–Mikó Zoltán–Prugberger Tamás: *Agrárjog I*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999., 192. o.; Török Géza: Speciális agrárszervezetek. In: Csák (szerk.): *Agrárjog*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008., 301-305. o.

szabályozási üzem igényűek.¹⁶ A vízgazdálkodási társulatokat elsődlegesen ezen helyi vízgazdálkodási feladatok ellátására hozták létre. Meg kell ugyanakkor jegyezzük, hogy ezen közfeladatok ellátásának csak egyik lehetséges módja a vízgazdálkodási társulatokon keresztül történő megoldás. Ha társulat nem jön létre, ezeket a közfeladatokat a területileg illetékes önkormányzat vagy az állam látja el.¹⁷ A társulati forma sajátos szervezet, nem szövetkezet és nem gazdasági társaság; a vízgazdálkodási társulat jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet. Fő jellemzője, hogy állami, önkormányzati feladatot képező vízimunkák elvégzésére jön létre.¹⁸

II. A vízgazdálkodási társulatok több *rendező elv* szerint szerveződhetnek. Az első az ún. 'kár-haszon' alapelv. Ennek alapján az érdekeltséget (vagyis, hogy ki legyen a társulat tagja) illetve a finanszírozás alapját (vagyis, hogy ki fizesse a vízgazdálkodási feladathoz kapcsolatos kiadásokat) az elhárított kár és a jó vízgazdálkodási megoldásokból származó haszon teremti meg. A második lehetséges rendező elv az ún. 'szolidaritás' elv, amely a hidrológiai folyamatok összetettségére hivatkozással nem csak a káros tevékenység által közvetlenül érintett területek érdekeltjeit vonja a társulat működés körébe. A harmadik alapelv az ún. 'érdekeltségi elv' lehet, amely azt veszi alapul, hogy az egyes érdekeltek az adott, (vízkár-elhárítási munkákkal) mentesítendő területen mekkora értékkel rendelkeznek, és amennyiben ott kár bekövetkezne, mekkora lenne a kár.¹⁹

III. A munka írásakor is hatályban lévő, vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (továbbiakban Vgtv.) a *vízgazdálkodási társulatok két típusát* különböztette meg: az egyik a 'víziközmű társulat' (VKT), a másik a 'vízitársulat' (VT).²⁰ A két típus között a jogszabály hatálybalépésekor lényegében két fontos szempont alapján különböztettek: egyrészt a rendező elv, másrészt a két társulat által ellátandó közfeladatok jellege alapján. Az első szempont (vagyis a *rendező elv*) alapján, míg a víziközmű társulat által létrehozott közösségi tulajdonba kerülő víziközmű esetében valamennyi érintett ingatlan értéke nő, tulajdonosának a víziközmű megvalósításával haszna származik, addig a vízitársulatok egyes tagjainak csak költséget jelent a társulati tagság. A jelenlegi szabályozás szerint a víziközmű társulatoknál továbbra is a

¹⁶ Fehér Ferenc: A magyar vízitársulatok és az EU tagállamok társulatai. Forrás (2010.04.11.):

<http://www.aquadocinter.hu/themes/Vandorgyules/pages/6szekcio/feher.htm>

¹⁷ 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.) általános indoklása.

¹⁸ Vgtv. általános indoklása.

¹⁹ Fehér: Op. cit.

²⁰ Vgtv. 34. § (1) bek.

kár-haszon elv, a vízitársulatoknál a szolidaritási elv dominanciája érvényesül.²¹ A másik szempont (vagyis a *közfeladat jellege*) alapján megállapítható, hogy amíg a víziközmű társulat a helyi jelentőségű közcélú vízgazdálkodási beruházás megvalósítására alakítható és a feladata teljesítése után megszűnik, addig a vízitársulat folyamatosan működő, gazdálkodó szervezet, amely a helyi jelentőségű közcélú vizek és vízilétesítmények fejlesztésével, fenntartásával és üzemeltetésével foglalkozik. A vízitársulat az alapfeladatainak teljesítése mellett a közfadatai ellátásának sérelme nélkül megrendelésre vízgazdálkodási szakmunkákat és rokontermészetű munkákat végezhet, illetve szolgáltatási feladatok ellátását is vállalhatja. A Vgtv. megalkotása óta tapasztalt számos hiányosságra válaszul – így pl., hogy a Vgtv. „a területi vízgazdálkodás, a területi vízkárvédelmi feladatok költségeinek viselésénél nem szabályozza az állami szerepvállalás jellegét és mértékét, a vízitársulatok által működtetett vizeken és vízilétesítményeken a társulatok közfeladat ellátásának jogcímét, nem rendezi az állami és önkormányzati tulajdonban lévő vizek és vízilétesítmények a társulatok általi vagytonkezelését, használatát”,²² illetve, hogy Vgtv. „végrehajtására kiadott 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet számos olyan jogviszonyt szabályoz, amelyről csak törvényben lehetne rendelkezni”,²³ etc. – a jogalkotó a vízitársulatok részletes szabályait immáron a Vgtv. szabályaiból kiemelve, külön törvényben a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényben (továbbiakban Vtv.) kívánta rendezni.

IV. A vízgazdálkodási társulatok két típusának szabályozását az alábbi szempontok alapján tekintjük át.

IV.1. *A vízgazdálkodási társulatok területi illetékessége.* A víziközmű társulat közfadatait szolgáló tevékenységét 'érdekeltségi területén' végzi.²⁴ Érdekeltségi terület víziközmű-társulat esetén azok a területek, amelyeken az általuk megvalósított vízilétesítmények szolgáltatása (vízellátás, szennyvíz-elvezetés, belterületi csapadék- vagy talajvíz-elvezetés) igénybe vehető.²⁵ A víziközmű társulat tagjai az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok.²⁶

Vízitársulat ezzel szemben meghatározott közfadatait szolgáló tevékenységét a 'működési területén' végzi.²⁷ A társulati közfeladattal érintett

²¹ Vtv. általános indoklása.

²² Vtv. általános indoklása.

²³ Vtv. általános indoklása.

²⁴ Vgtv. 35. § (1) bek.

²⁵ Vgtv. 1. számú melléklet 7. pont.

²⁶ Vgtv. 35. § (2) bek.

²⁷ Vtv. 2. § (2) bek.

működési terület meghatározásához a vízitársulat megalakulását előkészítő szervezőbizottságnak be kell szereznie az illetékes mezőgazdasági és vízügyi igazgatási szervezet javaslatát.²⁸ A vízitársulat tagja – mindezek alapján – az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, egyéb szervezet, aki, illetve amely a társulat működési területén ingatlantulajdonnal rendelkezik, illetve ingatlant használ.²⁹ A települési önkormányzatok a település teljes belterületével tagjai a társulatnak.³⁰ Fontos megjegyezni, hogy egy működési területen a területi vízgazdálkodási közfeladatok ellátására egyidejűleg csak egy társulat működhet.³¹

IV.2. *A vízgazdálkodási társulatok által ellátott tevékenységek.* A víziközmű társulat közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási műveket hoz létre, illetve fejleszt.³²

A vízitársulat közfeladatként a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken (a továbbiakban: társulati művek) területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási műveket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi, táblán, illetve üzemben belüli meliorációs és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet.³³

IV.3. *A vízgazdálkodási társulások közcélú feladatainak pénzügyi finanszírozása.* A vízgazdálkodási társulatok esetén fontos kérdésként merül fel, hogy a társulatok milyen pénzügyi forrásokból látják el a tevékenységüket. Sok nyugati államban (pl. Hollandia, Németország, Olaszország) megfigyelhető az, hogy az ott működő társulatok lényegében önfinszírozóak, azaz a tagság hozzájárulásából tartják fent magukat.³⁴ Ezzel szemben Magyarországon a társulatok finanszírozásának több forrása is lehet.³⁵

A víziközmű-társulat a tagok hozzájárulásából, valamint az érintett helyi önkormányzat és az állam költségvetési, illetve egyéb támogatásaiból látja el a közcélú feladatait.³⁶ A víziközmű társulat tagjai kötelesek a víziközmű-társulat

²⁸ Vtv. 13. §.

²⁹ Vtv. 1. § 26. pont.

³⁰ Vtv. 5. §.

³¹ Vtv. 2. § (3) bek.

³² Vgtv. 38. §.

³³ Vtv. 3. § (2) bek. Lásd továbbá a szakmai feladatok részletezéséről a Vtv. 4. §-át.

³⁴ Fehér: Op. cit.

³⁵ A vízitársulatok finanszírozásának alapvető szabályaihoz lásd még a Vgtv. 8. §-át.

³⁶ Vgtv. 44. § (1) bek.

részére víziközmű társulati érdekeltségi hozzájárulást fizetni.³⁷ A közgyűlés által elfogadott hozzájárulás a közfeladatok teljesítésével nyújtott szolgáltatás ellenértéke.³⁸

A víztársulat a tagok társulati hozzájárulásából, az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi közcélú tevékenységét.³⁹

A Vtv. a víztársulati tagok hozzájárulásának szabályait részletesebben határozza meg, mint a víziközmű társulatok tagjai esetén a Vgtv. A társulati hozzájárulás alap- és differenciált hozzájárulásból (a továbbiakban: hozzájárulás) áll. A hozzájárulás összegét a küldöttgyűlés állapítja meg.⁴⁰ A társulati alphozzájárulás: víztársulat tagjainak a Vtv. szerinti mértékű fizetési kötelezettsége a társulati közfeladatok ellátásához. A társulati differenciált hozzájárulás pedig a Vtv.-ben meghatározott elvek szerint a küldöttgyűlés által megállapított fizetési kötelezettség a társulati többlet közfeladatok ellátásához.⁴¹

³⁷ Vgtv. 35. § (3) bek.

³⁸ Vgtv. 44. § (2) bek. A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában korábban ugyanakkor lényegében nem ismerte el azt, hogy az érdekeltségi hozzájárulás a társulatok tagjai számára végzett közcélú munka ellenszolgáltatása; lásd 1/2001. számú KJE határozat (a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsának 2002. január 10-én hozott jogegységi határozata) alapján: „A vízgazdálkodási társulatok általános forgalmi adó adóalanyisága a közfeladatként végzendő tevékenysége körében az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 4. § /1/ bekezdése és 5. § /1/ bekezdésére figyelemmel nem állapítható meg.” Ebből kifolyólag a rá áthárított ÁFA levonására nem jogosult. Hasonló érvelésről lásd a víziközmű-társulatok közmű beruházására vonatkozó visszaigénylési jogosultságáról kiadott 1994/55. APEH iránymutatást, amely kifejti, hogy a társulatok nem folytatnak rendszeresen, üzletszerűen, bevétel elérése érdekében gazdasági tevékenységet, következésképpen nem felelnek meg az adóalanyiság feltételeinek. Vö. az önkormányzati támogatásból üzemelő költségvetési intézmény visszaigénylési jogosultságáról kiadott 1993/228. APEH iránymutatással, amely az alaptevékenységhez kapott támogatással kapcsolatban kifejti, hogy az nem minősül ellenértéknek, visszaigénylési jogosultságot nem keletkeztet.

³⁹ Vtv. 41. § (1) bek. A társulati művek körébe tartozó állami, önkormányzati és egyéb tulajdonú vizekre és vízellátási létesítményekre vagyonkezelői, illetve használati (üzemeltetői) szerződést köt a tulajdonossal (Vtv. 45. §).

⁴⁰ Vtv. 47. § (1) bek.

⁴¹ Vtv. 1. § 28. és 30. pontok.

Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az elmúlt években a vízgazdálkodási társulatok érdekeltségi hozzájárulásai⁴² illetve állami finanszírozásuk⁴³ gyakorta képezték viták tárgyát.

IV.4. *A vízgazdálkodási társulatok szervezete.* Elterést tapasztalhatunk a vízgazdálkodási társulatok szervezetében is.

A víziközmű társulat esetén a közgyűlésen, mint legfontosabb döntéshozó szervben (amely elfogadja többek között a társulat alapszabályát), a víziközmű társulat tagjai vesznek részt. Ezen túl a társulatnak intézőbizottsága (mint ügyvezető szerve) és az ellenőrző bizottsága van.⁴⁴

A vízitársulat esetén – ezzel szemben – a küldöttgyűlés a legfőbb döntéshozó szerv, amelynek tagjai a területi egységenként választott küldöttek (tehát nem közvetlenül a vízitársulat tagjai vesznek részt benne).⁴⁵ A társulat további szervei az intézőbizottság (mint irányító szerv; az intézőbizottság elnöke egyben a társulat elnöke is) és a felügyelőbizottság.⁴⁶ További fontos sajátossága a vízitársulatnak, hogy a társulat szakmai és gazdasági tevékenységének irányítását igazgató is elláthatja⁴⁷ (mint ahogy gyakorta el is látja).

IV.5. *A vízgazdálkodási társulatok felelősségi kérdései.* A tagok a vízgazdálkodási társulatok tartozásaiért egyik típusnál sem felelnek. Eltérés mutatkozik ugyanakkor abban, hogy amíg a víziközmű társulat tartozásaiért saját vagyonával felel,⁴⁸ addig a vízitársulat esetén a helyzet differenciáltabb. A vízitársulat ugyanis a tartozásaiért a közfeladat ellátásához szükséges elkülönített vagyonával nem felel, de küldöttgyűlési vagy intézőbizottsági határozattal az állami (önkormányzati) visszatérítendő támogatások, továbbá a közfeladat ellátását biztosító hitelek visszafizetésére az éves társulati hozzájárulás legfeljebb felét fedezetként felajánlhatja.⁴⁹ A vízitársulat a tagjainál vagy harmadik személynél bekövetkezett vízkárokért csak akkor felel, ha a társulati és a közfeladatok elvégzéséhez bármely jogcímen kapott hozzájárulást nem a küldöttgyűlés döntései szerint használja fel.⁵⁰

⁴² Lásd: 26/2001. (VI.29.) Alkotmánybírósági határozat (AB hat.), 5/1993. (II.12.) AB hat., 797/B/1991. AB hat. (kelt. Budapest, 1991.10.02.).

⁴³ Nagy Zoltán: Miért nem népszerűek a vízgazdálkodási társulatok? *MezőHír*, (2007) 6, 30-34. o.

⁴⁴ Vgtv. 36. §.

⁴⁵ Vtv. 24. §.

⁴⁶ Vtv. 23. §.

⁴⁷ Vtv. 39. §.

⁴⁸ Vgtv. 37. § (3) bek.

⁴⁹ Vtv. 42. § (3) bek.

⁵⁰ Vtv. 46. §.

IV.6. *A vízgazdálkodási társulatok felügyelete.* A víztársulatok esetén a jogszabály kettős felügyeletről rendelkezik. Egyrészt a víztársulat szakmai felügyeleteként a területileg illetékes mezőgazdasági igazgatási szervet határozza meg, míg törvényességi felügyeletének ellátására a területileg illetékes cégbíróságot jelöli ki.⁵¹ Ezzel szemben, csak az utóbbi felügyelet típusról rendelkezik, a víziközmű-társulat esetén a törvényességi felügyeletet a társulat székhelye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság gyakorolja.⁵²

János Ede Szilágyi

Notes on the development and the new provisions of the legislation of water management associations

Summary

In the two main parts of the paper, on the one hand the historical development of the water management, and on the other hand the current legislation concerning water management associations are analysed.

In the first part of the paper, the historical development of the water management association is divided into three periods. First, the antecedents of water management associations are presented. Second, the adoption of the first act concerning water management associations and the following legislations are analysed until the beginning of socialism (in 1948) when the assets of water management associations were nationalized. At last, the legislation of water management associations reorganised in the socialist period are assessed until the forepart of the democratic change in Hungary, essentially until the adoption of the current Hungarian act on water management.

According to the Hungarian legislation in force, water management associations are bodies organized by parties interested in the implementation of local water management tasks voluntarily and operate in democratic framework with the main objectives of solving public water management problems. They are based on the interest relationships of the parties involved. They are trying to combine and harmonize various interests such as: those of the local governments, of the industrial plants and agricultural holdings, of the citizens, etc., relying on the financial resources of the members and of the state.⁵³

⁵¹ Vtv. 1. § 22. és 36. pontok.

⁵² Vgtv. 39. § (1) bek.

⁵³ Fejér–Koltay: Gróf Széchenyi Istvánra emlékezve. II. rész. Op. cit. 387. o.

Depending on their character, water management associations can be grouped into two categories: water management associations and public water utility associations. The water management associations provide services in the field of water management, water damage fighting and in the field of irrigation water supply, while carrying out related hydraulic- and general building construction projects. Public water utility associations (investment agencies) provide water supply, sewerage, sewage collection and treatment services, including the protection of the settlements against water damages.⁵⁴

⁵⁴ Fejér–Koltay: Gróf Széchenyi Istvánra emlékezve. II. rész. Op. cit. 387. o.

CLASS ACTION AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

TÁRCZY EDIT ZSUZSANNA*

I. Bevezetés

Az Európai Unió közösségi fogyasztóügyi politikai stratégiája a kiskereskedelmi belső piac ösztönzésére koncentrál, azzal a céllal, hogy 2013-ra a fogyasztók és a kiskereskedők ugyanolyan biztonsággal vásároljanak a határon átnyúló ügyleteik során, mintha azokat saját országukban bonyolítanák le.

A cél elérése érdekében az Európai Közösségek Bizottsága 2008 novemberében kibocsátotta a kollektív fogyasztói jogorvoslatról szóló Zöld Könyvét, melyben hangsúlyozza, hogy elsődleges célja a határon átnyúló ügyletek biztonságossá tétele a fogyasztók és a kiskereskedők számára. E cél eléréséhez pedig kulcsfontosságúnak tartja, hogy a gazdasági élet említett szereplői megfelelő jogorvoslati lehetőséggel rendelkezzenek.

Azonban – a felmérések alapján – a fogyasztók több mint háromnegyede csak saját, nemzeti jogorvoslati eszközeiben bízik. A Könyv hangsúlyozza, hogy a több fogyasztót érintő helyzetek során felmerülő problémák esetére kíván megoldást találni, mivel ezek okozhatnak igazán jelentős torzulást a piacokon.

A Bizottság Zöld Könyve óta számos tagállam – különösen Németország – attól tart, hogy a hatékonyság növelése közben teret nyerhet az Unióban is az amerikai típusú class action.

Magyarországon tavaly készült el a class action átvételére irányuló törvényjavaslat, ami módosítani kívánja a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (továbbiakban: Pp.).

Ez a tanulmány arra keresi a választ, hogy a class action megoldást jelenthet-e a kollektív fogyasztói igények érvényesítése során felmerülő problémákra, valamint, hogy az átvételére irányuló magyar javaslat – jelenlegi formájában – képes-e megfelelő módon bevezetni a class action-t – csoportos kereset elnevezéssel – a hazai jogrendszerbe.

* DR. TÁRCZY EDIT ZSUZSANNA

doktoranda

Miskolci Egyetem ÁJK, Kereskedelmi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

II. Class action az Európai Unióban

1. Kollektív keresettípusok

A kollektív keresetre nézve több kifejezés is létezik. Használatos a group action, a mass action, a collective action és a class action is.

A collective action kifejezés a legtágabb –, tulajdonképpen ez a legjobb választás a kollektív kereset megjelölésére – ez az a gyűjtő-fogalom, ami magába foglalja a másik hármat is. Ugyanakkor a collective action és a group action is kifejezetten a kontinentális forma nevei, míg a class és a mass action amerikai születésű kereset-típusok.

Utóbbi kettő abban különbözik egymástól, hogy a class action esetében a felperes/vagy az ügyvédje a bíróság hozzájárulását kéri ahhoz, hogy felléphessen egy csoport azonos helyzetű sértett nevében. Ehhez három kritérium meglétét kell bizonyítania:

- az alperessel szemben létezik jogi igény,
- létezik – viszonylag – nagyobb számú sértettek csoportja, melynek tagjait hasonló módon érte sérelem és eseteik tény-, illetve jogalapja megegyezik a hozzájárulást kérő ügyvéd által képviselt személy ügyének tény-, illetve jogalapjával,
- végül, a felperes/ügyvéd rendelkezik használható tervvel és jogosultsággal ahhoz, hogy megfelelően képviselhesse a csoport többi tagját.

A költségeket az adott ügyet képviselő ügyvédek állják, e mellett írásbeli megállapodást kötnek a kérelem eredményességére nézve. A kártérítés megítélése esetén az összeg bizonyos – bíróság által meghatározott – százaléká az ügyvédet illeti meg, ami a díjának számít, és ami fedezi azokat a kiadásokat, melyet a class action pénzügyi alapja nem előlegezett meg. Ez utóbbi ugyanis általában megelőlegezi a szükséges kiadásokat, pl. a szakértői díjat. Ha a kereset nem sikeres, és nem kerül sor a kártérítés megítélésre, a class action kérelmezőinek nem kell kifizetniük az ügyvédi díjat.

A mass action-nál a felperes ügyvédje felkutatja az azonos helyzetű sértetteket, majd – a beleegyezés kérése nélkül – összekapcsolja a kereseteket és egyként nyújtja be azokat, remélve, hogy a bíróság nem utasítja vissza kérelmét.¹

¹ Class actions and Mass tort. Elérhető az alábbi honlapon:
http://www.leesfield.com/PracticeAreas/class_actions_mass_tort.asp (utolsó lekérdezés: 2010. január 2.)

A kollektív mechanizmusok között is több típus különböztethető meg az Európai Unió tagállamaiban. Így létezik reprezentatív, közös érdekű és csoportos kereset, valamint próbaper is.

A legelső benyújtása során a fogyasztói szövetségek és az adminisztratív szereplők (pl. az ombudsmanok) kérelmezik a fogyasztói jogokkal ellentétes cselekedetek megszüntetését, illetve a fogyasztói szerződésekben szereplő, visszaéléshez vezető, vagy törvényellenes rendelkezések eltörlését. Közös érdekű keresettel a fogyasztói szövetségek lépnek fel, ha a fogyasztók közös, általános érdekét sérti valamely konkrét anyagi jogi rendelkezés, vagy általános magatartási norma megszegése. A próbaper során egy egyéni ügyiratot ismertetnek, és a meghozott döntés valamennyi bejegyzett, egyéni kérelemre nézve érvényes lesz.²

2. A Zöld Könyv³

Melyek tehát azok a problémák, melyek akadályozzák a hatékony jogorvoslati rendszer működését a határon átnyúló – és a tagállamok területén tárgyalt – ügyek esetében?

Az első szembeötlő problémák a jogorvoslati eljárások jellegéből fakadnak. A magas perköltség, a kockázat, az eljárások hosszadalmas és bonyolult volta miatt a fogyasztók nem bíznak a sikerben, és a fontosabb ismeretek hiánya elbizonytalanítja őket. A problémák második körét – mint majdnem minden hatékonyságot nélkülöző jogintézmény esetében – az jelenti, hogy a vitarendezési mechanizmusok széttagoltak az egyes tagállamokban. Ez különösen igaz az alternatív lehetőségeknél, ráadásul előfordul, hogy a fogyasztó számára csak bizonyos ágazatokban nyílik lehetőség alternatív vitarendezési megoldás választására.

Az eddig felsoroltak igazak az egyéni és a kollektív jogorvoslatokra is, de ez utóbbinál még további problémák is fellelhetők. Így pl. meg kell említeni

² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye.

A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén 5. terminológia, 7.2.1.2.3 pont.

Elérhető az alábbi honlapon:

http://epa.oszk.hu/00800/00877/01676/pdf/C_2008_162_0001_0019.pdf

(utolsó lekérdezés: 2010. január 2.)

³ Zöld Könyv a kollektív fogyasztói jogorvoslatról; COM (2008) 794 végleges. Elérhető az alábbi honlapon: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/greenpaper_hu.pdf (utolsó lekérdezés: 2009. november 15.).

a megfelelő finanszírozás hiányát, illetve a fogyasztóvédelmi szervezetek szakértelem – és forráshiányát is.

Mindezen hiányok, illetve akadályok megszüntetésére a Bizottság négy lehetséges megoldást ismertetett és felhívta az érdekelteket arra, hogy fejtsek ki véleményüket.

Az első alternatíva nélkülözi az Unió fellépését, pusztán a már létező – illetve a majd a jövőben átveendő – nemzeti és közösségi eszközöket veszi alapul. Ennél a megoldásnál természetesen azonnal szembeötlik a probléma: az imént felvázolt hibák így megmaradnak, és a fogyasztók továbbra sem hajlanak majd határon átnyúló ügyletek lebonyolítására.

A második lehetőség a tagállamok közötti együttműködésre épít, két lépésben. Elsőként a kollektív jogorvoslati rendszerrel rendelkező tagállamok megnyitják az említett rendszereket más tagállamok fogyasztói előtt, második lépésben pedig a többi tagállam létrehozza saját kollektív jogorvoslati mechanizmusát. Annak érdekében, hogy ezek a jogi eszközök ne különbözhessenek egymástól a piacra – és a fogyasztók esélyeire – káros mértékben, az Unió ajánlást bocsátana ki, melyben rögzítené a legalapvetőbb értékeket, melyeknek a tagállami rendszereknek meg kellene felelniük.

Ennél az alternatívánál a Zöld Könyv megemlíti egy eszközt, melynek segítségével megvalósítható lenne az imént ismertetett megoldás.

A szóban forgó eszköz a kollektív jogorvoslati mechanizmussal rendelkező tagállamok között létrehozható együttműködési hálózat lenne, a kollektív jogorvoslatra irányuló kereset indítására jogosult intézmények között. Ennek keretében a tagállamok illetékes szervei segítséget nyújtanának a más tagállamban lévő fogyasztóknak a megfelelő intézmények megkereséséhez. A Bizottság javaslata értelmében a hálózat munkáját megkönnyíthetné az Európai Fogyasztói Központok Hálózata, viszont ez jelenleg csak peren kívüli, egyedi jogvitákkal foglalkozik, így jelentősen át kell alakítani.

Magyarország – a Zöld Könyvhöz fűzött észrevételében – jelezte, hogy szabályrendszere szempontjából ez az opció a legmegfelelőbb, valamint hozzáfűzte, hogy támogatja az említett Hálózat fejlesztését.

A harmadik megoldási lehetőség a kötelező és a nem kötelező szakpolitikai eszközök kombinációja. Ezen keresztül látja megvalósíthatónak a Bizottság a fejezet elején említett problémák felszámolását. Ehhez azonban szükséges, hogy az EU ösztönözze tagállamait kollektív fogyasztói alternatív vitarendezési mechanizmusok létrehozására.

A tagállamok részéről a Bizottság elvárja, hogy terjesszék ki a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárások körét, a hatékonyság növelését és stabilizálását tartva szem előtt.

A Bizottság szükségesnek tartja továbbá a fogyasztói együttműködésről szóló rendelet módosítását, a következőkben:

- a rendelet biztosítson az illetékes hatóság számára olyan jogkört, mely alapján az – a Közösségen belüli jogsértés megállapítását követően – kötelezheti a kereskedőt a kártérítésre;
- jelenleg a rendelet „Közösségen belüli jogsértések” alatt a fogyasztók kollektív érdekeit sértő cselekményt ért. Ezt ki kellene bővíteni úgy, hogy a fogalom kiterjedjen a több fogyasztó egyéni érdekeit sértő cselekményre is. Mivel a nagyon alacsony értékű követelések esetében a sértettek általában nem indítanak pert, ezért a Bizottság javasolja, hogy a tagállamok biztosítsanak hatóságaik számára jogkört arra nézve, hogy lefőlözdhessék a jogsértést elkövető kereskedő hasznát.

Mindezekon túl – még mindig a szakpolitikai eszközök kombinációjánál maradva – a Zöld Könyv felveti, hogy a vállalkozások – mivel ügyfelek elégedettsége fontos számukra – fejlesszenek ki önszabályozó intézkedéseket, illetve fejlesszék tovább a meglévőket. Így pl. alakítsanak ki panaszkezelési rendszereket, alávetve független felügyeleti vagy ellenőrzési szabványoknak.

Végül negyedik lehetőségként a Bizottság a kollektív bírósági fogyasztóvédelmi eljárás kialakítását jelöli meg, valamennyi tagállam vonatkozásában. Kiemelt problémaként kezeli a finanszírozás kérdését, mivel egyrészt a fogyasztók vonakodnak részt venni egy kollektív keresetben a költségek miatt, másrészt az őket képviselő szervezetek finanszírozása sem megfelelő. Az egyes eljárások során felmerülő költségek kifizetése – és azok megtérülésének hiánya – komoly akadály a jogérvényesítések területén. Ráadásul a „a vesztes fizet” elv alkalmazása miatt előfordulhat, hogy az összeg még nagyobb lesz a procedúra végére.

A probléma felszámolására javasolja a Bizottság az illetékek alóli mentesítést, vagy a jogi költségek felső határának rögzítését, utóbbi esetben pedig három lehetséges megoldást is megjelöl:

- a kártérítés egy részét a szervezeteknek kell juttatni, vagy
- bank/állami szerv kölcsönt nyújthatna a költségek előzetes finanszírozásaként, vagy
- egy harmadik magánfél általi finanszírozás lehetne a megoldás.

Az eljárási rendszer kialakítása kapcsán a Zöld Könyv három területre hívja fel a figyelmet. Először is hangsúlyozza, hogy mindenképpen meg kell előzni a megalapozatlan követeléseket, ez a feladat egyaránt érinti a bírót, a fogyasztói képviselőt ellátó szervet és a hatóságokat is. Másodszor javasolja – a képviselői keresetek lefolytatására – a perbeli legitimáció biztosítását a

fogyasztói szervezetek és az ombudsmanok részére. Harmadszor kitér az eltérő tagállamban élő fogyasztókat érintő esetekre, melyeknél nincs egységes szabály arra nézve, hogy melyik állam joga alkalmazandó. Ezért a Bizottság ösztönzi az alkalmazandó jog kijelölését.⁴

Magyarország kritikával illette ezt az alternatívát, jelezve, hogy egy igényérvényesítési rendszer akkor lenne hatékony az egész Unió területén, ha a kialakítása során figyelembe veszik valamennyi tagállam eljárásjogi hagyományait. Ez azonban szinte lehetetlen. Ráadásul egy ilyen rendszer megalkotása olyan mértékű beavatkozás, mely nem indokolt.⁵

Az Európai Unió Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága – 2008. augusztus 26-án kibocsátott dokumentumában – maga is foglalkozott a fogyasztói igényekkel és a problémák forrásai közül a következőket emelte ki:

- a jogi ismeretek hiánya jellemzi a fogyasztók többségét. Ez a kollektív igények esetében fokozottan igaz,
- ezen túl, a fogyasztók nem tudják, hogy egy szolgáltatás, vagy termék mikor minősül hibásnak,
- mivel a tagállamok többségében nem létezik a fogyasztói igényeket tartalmazó információs rendszer, így a sértettek általában nem tudják, hogy kollektíve is felléphetnének ugyanazon termékkel, vagy szolgáltatással kapcsolatos sérelem esetén.

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy tipikusan a motiváció is hiányzik, a következők miatt:

- a fogyasztók gyakran tartózkodnak a keresetindítástól, mivel a költségek gyakran meghaladják a várható előnyöket,
- a társadalmi fásultság is hozzájárul az egyéni fellépések hiányához,
- számos esetben a sérelmet szenvedettek úgy érzik, a vállalatok – melyek ellen fel kellene lépniük – túlságosan erősek, és ezért esélyük sem lehet ellenük a bírósági eljárás során.

További problémát jelent az eljárások hossza. A Főigazgatóság említett dokumentumában lévő felmérés szerint pl. Spanyolországban a választottbíróóság átlagosan négy hónap alatt hozza meg végső döntését. Mindezeket túl az

⁴ Zöld Könyv a kollektív fogyasztói jogorvoslatról i. m. 4., 8-16. o.

⁵ Zöld Könyv a fogyasztói kollektív igényérvényesítésről; COM (2008) 794 végleges – Magyarország észrevételei. Elérhető az alábbi honlapon:
http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/responses/ MS_HUNGARY_hu.pdf (utolsó lekérdezés: 2009. november 15.).

eljárások nemcsak hosszúak, hanem rendkívül formálisak is, a fogyasztó általában túl bonyolultnak találja az előírt alaki követelmények teljesítését.⁶

3. A class action – pro és kontra

A class action-tól való félelmet az táplálja, hogy – ahogy arról már volt szó – a Bizottság Zöld Könyvében foglalkozik a költséggel kapcsolatos problémával és javaslatokat fogalmazott meg a megoldására nézve. Ezek közül a harmadik fél általi finanszírozás már létezik Ausztriában és Németországban, ahol magánszemélyek átvállalják az eljárási költségkockázatot és a per megnyerése esetén egy százalékos összeget kapnak. Ennek eredményeként pedig tulajdonképpen sikerdíjhoz jutnak, ami az Államokban is létezik. Ha pedig a költség alóli mentesítés mellett köteleznék el magukat a tagállamok, az számos megalapozatlan keresethez vezetne, ami a class action tipikus vonása.

Összességében tehát úgy tűnik, hogy ha sikerülne is megoldani az eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatos problémákat, – márpedig ez elengedhetetlen egy hatékony jogorvoslati rendszer kialakításánál – megnyílna az út a class action előtt.

A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy ez nem áll szándékában, csupán hatékony jogorvoslati rendszert kíván kiépíteni. Ezt alátámasztandó, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – 2008-ban közzétett véleményében – az európai csoportos kereset bevezetését javasolta, mivel így „védhetőbbé válnának a fogyasztók, és megerősödne a gazdaság kínálati oldali szereplőinek bizalma, és így fokozódna a kereskedelem az Európai Unión belül.” A vélemény egyértelműen kifejti, hogy a bevezetendő kereset nem lehet azonos az amerikai class action-nal.⁷

Valóban, a félelmet keltő class action-t számos kritika érte és éri jelenleg is. A legfontosabbak:

- mivel az Államokban a döntést esküdtek és bírák hozzák, ezért – az összetétel jellege miatt – gyakran előfordul, hogy némelyik bíróság mindig a kérelmezők javára dönt – meglehetősen kedvező módon –

⁶ DG SANCO – Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems – Final Report. Elérhető az alábbi honlapon:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/finalreport-problemstudypart1-final.pdf

(utolsó lekérdezés: 2009. december 3.).

⁷ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye. A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén i. m. 4.4 pont.

és így a fogyasztók előnyben részesítenek bizonyos fórumokat a többiekkel szemben a kereset benyújtásakor,

- a bíró és az esküdtek számos alkalommal ítélnek meg magas összegű, büntető célú kártérítést, ami kiegészíti a kompenzációs célú kártérítést. Előbbi a tagállamok többségében nem létezik,
- az ügyvédek díjazása – az Unió tagállamainak többségében tiltott – általános járulékos rendszer szerint történik. E szerint az ügyvédek maguk is lehetnek kérelmezők és hozzájárulnak a kérelem eredményéhez.

Ezeket túl gyakori, hogy a class action kérelmezői egyenként alacsony összegű kártérítéshez jutnak az eljárás lezárása után.⁸

A már ismertetett feltételek közül – nagyobb létszámú csoport esetében – általában a „hasonló módon érte sérelem” kitétel teljesül a legnehezebben, létének hiánya pedig gyakran csak akkor derül ki, mikor az egyéni igényeket megpróbálják összefogni. Ha mégis sikerül benyújtani a keresetet, felmerül a kérdés: melyik felperes ellenőrizze a – a károsultak magas számából következő – nagyobb létszámú ügyvédi kör tevékenységét? Tipikusan egyik felperes sem érzi magának ezt a feladatot.

Ugyanakkor nem véletlen, hogy ez a keresettípus elterjedt, hiszen a jogi eljárások mind komplexebbé válásával folyamatosan csökken az egyéni keresetek száma és a class action rendelkezik néhány vonzó pozitívummal is. Először is, míg az Unióban komoly gondot okoz a költség kérdése, addig a class action rendelkezik – ahogy arról már volt szó – néhány előnyös vonással e téren:

- a költségeket az adott ügyet képviselő ügyvédek állják, e mellett írásbeli megállapodást kötnek a kérelem eredményességére nézve,
- a kártérítés megítélése esetén az összeg bizonyos – bíróság által meghatározott – százaléka az ügyvédet illeti meg, ami a díjának számít, és ami fedezi azokat a kiadásokat, melyet a class action pénzügyi alapja nem előlegezett meg. Ez utóbbi ugyanis általában megelőlegezi a szükséges kiadásokat, pl. a szakértői díjat,
- ha a kereset nem sikeres, és nem kerül sor a kártérítés megítélésre, a class action kérelmezőinek nem kell kifizetniük az ügyvédi díjat, így a kockázat kicsi.

Ezek után, tényleg veszélyes lenne beengedni a class action-t a tagállamok jogrendszeribe?

⁸ James R. Copland: Class Actions. Elérhető az alábbi honlapon:
<http://www.pointoflaw.com/classactions/overview.php>
(utolsó lekérdezés: 2009. december 31.).

A tagállamok fele jelenleg nem alkalmaz kollektív jogvédelmi eszközt, a másik fele pedig csak kísérleti jelleggel működteti azokat, ráadásul – ahogy erről már volt szó – a kollektív kereset több típusa is létezik az Unió területén.

A sokféleség és a kiforratlanság mellett a legnagyobb problémát – és egyben a bírósági eljárásokkal szembeni bizalmatlanságot is – a költség kérdése okozza. A class action viszont e téren a legerősebb, jelentősen csökkenti – a kereset elutasítása esetére – a teljes anyagi csőd kockázatát.

Az ügyvédek ellenőrzésének hiányát pedig könnyen meg lehetne oldani egy megállapodás útján, melynek létrehozását akár kötelezővé is lehetne tenni a felperesek számára.

Felmerül még a forum shopping veszélye, vagyis, hogy a felperesek csak bizonyos fórumokhoz fogják benyújtani kérelmeiket, mivel azok mindig a javukra döntenek majd, ráadásul túlzó mértékű kártérítést megítélve számukra. Mind a forum shopping, mind a túlzó mérték kivédhető, mivel a class action-nal kapcsolatos amerikai eljárásoknak egy vonása nem honosodhat meg: az esküdszék. Ugyanakkor nem is valószínű, hogy alkalmazásra kerülne, hiszen a tagállamok többsége nem ismeri és nem is alkalmazza ezt az intézményt.

Egyébként érdemes kitérni arra is, hogy az Államokban sem mindig esküdszék jár el class action esetén, az esküdszék bevonása az adott eljárásba függ a kereseti igény jellegétől. Szövetségi szinten viszont az alkotmány hetedik kiegészítése garantálja az esküdszékhez való jogot civil jogi ügyekben.⁹

Ha felmerülne, hogy egy bíró nem ítélt meg megfelelően egy nagyobb számú személyi kört és magas összegű kártérítési igényt érintő class action-t, akkor megoldásként meg kellene határozni, hogy az említett két kritérium – az érintettek száma és a kérelmezett összeg – milyen fokáig ítéljen egy, és mily szám/összességartórtól ítéljen több bíró.

Az eddigiek alapján, bár a class action alkalmazásának természetesen vannak veszélyei, de igen előnyös a költséggel kapcsolatos oldala, ezért érdemes megfontolni az alkalmazását.

III. Class action a tagállamokban és Magyarországon

1. Class action az egyes tagállamokban

A class action az Európai Unió néhány tagállamában is létezik. Belgiumban évente számos alkalommal több száz sértett indít eljárást ugyanazon személy,

⁹ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Anthony J. Anscombe–Alison Williams (Sedgwick, Detert, Moran & Arnold LLP): USA (Chapter 26), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 154. o.

vagy személyek ellen. Ugyanakkor ezeket nem tekinthetjük a klasszikus értelemben vett class action eljárásoknak, mivel a procedúrák során csak annyi történik, hogy több sértettet összeköt ugyanazon sérelmet okozó személy, vagy ugyanazon tett. De ezen túl mindegyik felperes maga ismerteti igényét a bíróság előtt, és minden felperest saját megbízott képvisel.

A gyakorlat megmutatta, hogy a felperesek számát korlátozni kell, ugyanis több alperes panasszal élt, mondván: lehetetlen megfelelő védelemről gondoskodni ilyen – nagyszámú ellenfél esetén. Ráadásul a belga polgári eljárásjogi alapelvek az individuális jelleget részesítik előnyben, azaz minden érintett maga köteles gyakorolni jogait, és fellépni érdekei védelmében.¹⁰

Bulgáriában a class action – nál kapcsolatos esetek száma alacsony, évente kb. egy – két csupán. Az ilyen típusú keresetek a fogyasztó-védelem területéhez tartoznak, és egy bíró bírálja el ezeket, akire nézve a jog nem állapít meg speciális feltételeket.

A kapcsolódó esetek alacsony száma miatt nem alakult ki jelentős bírói gyakorlat és nem merült fel a forum shopping veszélye sem.¹¹

Finnországban a Class Action Törvény 2007. október 1-jén lépett hatályba. A törvény hatályát szűken állapították meg, mivel csak olyan civil jogi eseteknél lehet benyújtani ilyen keresetet, melyek fogyasztó és vállalkozás között merülnek fel, és ezen kívül még a Fogyasztói Ombudsman hatáskörébe is tartoznak. Ez utóbbi feltétel azért szükséges, mert az eljárás elején – a szabályok alapján – a csoport tagjai az Ombudsman elé viszik egyéni igényeiket, aki ezt követően a class action eljárásban képviseli a csoport tagjainak érdekeit. Csak ő járhat el class action eljárásban.

A Finn Eljárásjogi Kódex tartalmaz rendelkezéseket azokra az esetekre nézve, melyeknél egy keresetet több alperessel szemben nyújtanak be, vagy több keresetet nyújtnak be ugyanazon személlyel/személyekkel szemben. Ilyenkor kötelezően „egyesítik” a kereseteket, azaz ugyanaz a bíróság bírálja el valamennyit. A bíróság egy bírót jelent, három bíró akkor jár el, ha az ügy bonyolultsága megköveteli.

A finn eljárásjogban létezik az ún. „pilóta-eset”. Ennek során több hasonló, vagy azonos keresetet nyújtanak be – egyidejűleg – ugyanazon

¹⁰ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Werner Eyskens–Nanyi Kaluma (Allen & Overy LLP): Belgium (Chapter 7), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 33. o.

¹¹ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Radi Georgiev–Hristo Hinov (Kalaidjiev, Georgiev & Minchev): Bulgaria (Chapter 9), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 44., 45. o.

személlyel/személyekkel szemben, de a keresetek más-más bíróság előtt vannak. Ekkor egy keresetet választanak ki és bírálják el.¹²

Olaszországban a kollektív kereset három típusa ismert:

- kumulatív kereset: ekkor több felperes külön – külön meghatalmaz egy jogi képviselőt, hogy képviselje érdekeit az egyéni eljárás során, viszont minden eljárás ugyanazon alperes ellen folyik;
- reprezentatív kereset: fogyasztóvédelmi szervezetek rendelkeznek azzal a jogosultsággal, hogy eljárást indítsanak fogyasztók érdekében (tehát nemcsak tagjaik érdekében). Ugyanakkor nem jogosultak kártérítést igényelni, csak a jogellenes cselekedet megszüntetését kérhetik;
- class action.

Egy előzetes eljárás keretében a bíróság dönt a class action megengedhetőségről. Jóváhagyás esetén felhívást intéz, melyben tájékoztatja a lehetséges érdekeltet, hogy csatlakozhatnak a keresethez, továbbá meghatározza, hogy pontosan kik tehetik ezt meg.

A végső döntés ellen fellebbezni lehet az ítélet közzétételét követő egy éven belül. A másodfokú bíróság hatáskörébe tartozik, hogy – döntéséig – felfüggesztheti az első fokú ítélet végrehajtását.¹³

Portugáliában class action útján eljárást indíthatnak:

- egyének (amennyiben rendelkeznek politikai és polgári jogokkal),
- lényeges érdekeket védő egyesületek és alapítványok,
- helyi hatóságok, területükhöz tartozó állandó lakosaik érdekében.

A kereset beérkezését követően az érdekelt feleket felhívják, hogy csatlakozzanak a keresethez – a bíróság által megállapított határidőn belül – valamint, hogy nyilatkozzanak arról, hogy kívánják-e, hogy a felperes képviselje őket. Amennyiben nem kívánják a képviselést, a végső döntés nem vonatkozik majd rájuk. A felperes általi képviselést visszautasítható a bizonyítási szakasz végéig.

Amennyiben nem határozhatóak meg az érdekelt felek, a felhívásban a bíróság figyelembe veszi:

- a jellegzetes körülmények és vonások által meghatározott tárgykört,
- a földrajzi területet, ahol a felek élnek,
- a csoportot, vagy a közösséget, melyeknek a felek tagjai.

¹² The International Comparative Legal Guide to – Class and group actions 2010. Tanja Jussila–Christoffer Waselius (Waselius & Wist): Finland (Chapter 13), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 73., 75. o.

¹³ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. GianBattista Origoni–Daniele Vecchi (Gianni, Origoni, Grippo & Partners): Italy (Chapter 16), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 97., 99. o.

Átlagosan egytől két évig terjedő időtartamot vesz igénybe, míg a kérelem a bíróság elé kerül. A bíróság döntése ellen fellebbezni lehet az általános szabályok szerint.¹⁴

Az Egyesült Királyságban amennyiben felmerül több, összekapcsolódó kereset, a bíróság kibocsáthat egy ún. group litigation order-t (kb. = csoportperlési végzés), de csak akkor, ha nincs egyéb, hatékonyabb mód az igények elbírálására. A Civil Igazságszolgáltatási Tanács – melynek feladata a civil jogi eljárásokkal kapcsolatban változtatások betervezése a kormány elé – 2008 júliusában közzé tette „Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítása a class action útján” elnevezésű jelentését. Ebben javasolta a class action bevezetését, melyet a group litigation order mellé szánnak, alternatív lehetőségként. A Tanács a class action-t szánta általános kollektív keresetnek.

A kormány a jelentésre adott válaszában – 2009 júliusában – javasolta, hogy a class action-t csak akkor vezessék be, ha bizonyítják ennek szükségességét és megvizsgálják a többi alternatívát is.¹⁵

2. A magyar javaslat

A csoportos kereset – és így a class action – bevezetésére irányuló T/11332. számú javaslat megalkotása összhangban áll a 2009 decemberében kihirdetett, Polgári törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvénnyel (továbbiakban: Új Ptk.), mely két helyen is említi a class action – t szabályozó – megalkotandó – jogszabályt. Először a termékzavatosság szabályainál, majd a termékfelelősség normáinál találkozunk azzal a lehetőséggel, hogy a két említett jogintézménnyel kapcsolatos igény a csoportos perlésre irányadó szabályokat alkalmazva is érvényesíthető – külön törvény rendelkezései szerint.¹⁶

A csoportos kereset alkalmazásának lehetőségével kerül majd be a magyar polgári eljárásjog rendszerébe a class action. Ez a keresettípus kifejezetten a nagyobb számú sértetti kört érintő perekre vonatkozik, vagyis megszünteti azokat a problémákat, melyekkel egy egyéni kereset benyújtójának szembe kell néznie. Ezek közül a költségekről már volt szó, de még ott van mellette egyrészt a jogi ismeretek hiánya, másrészt a lelki terhelés kérdése is, hiszen teljesen más pszichikailag, ha a felperes egyedül néz szembe az alperessel, és

¹⁴ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Tito Arantes Fontes–João Pimentel (Uriá Menéndez): Portugal (Chapter 21), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 125-127. o.

¹⁵ The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Alison Brown–Ian Dodds-Smith (Arnold & Porter (UK) LLP): England and Wales (Chapter 11), Global Legal Group Ltd; London; 2010., 62., 64. o.

¹⁶ 2009. évi CXX. törvény Polgári törvénykönyvről 5:153. § (5) bek., 5:537. § (5) bek.

más, ha ezt több, azonos érdekű társsal teszi – különösen, ha az ellenérdekű fél esetleg egy gazdaságilag jelentős hatalommal bíró vállalat.

Tavaly novemberben került először az Országgyűlés elé a szóban forgó javaslat, mely először azt rögzíti, hogy mikor lehet csoportos keresetet indítani. Szükséges:

- egy erre irányuló kérelem és
- egy olyan jellegű jogvita, mely jelentős számú természetes vagy jogi személy jogát érinti,
- további feltétel, hogy a perben közösen érvényesíteni kívánt jog lényegileg hasonló ténybeli alapokon nyugodjon, valamint, hogy
- objektíven meghatározhatóak legyenek azok a tények vagy jellemzők, amelyek a jogvitában érdekelt csoport tagjait leírják, vagy
- külön törvény felhatalmazása szükséges.

A keresetlevél benyújtását követően – negyvenöt napon belül – az illetékes megyei bíróság dönt a csoportos keresetindítás megengedhetőségéről. Csoportos kereset esetén kötelező a jogi képviselő – valamennyi felperesnek egy jogi képviselője van –, az ügyvédi megbízási szerződés pedig – többek között – tartalmazza a perköltség viselésének szabályait és a jogi képviselő díjazásának szabályait is. A felperesek között pertársaság jön létre.¹⁷

A végső javaslat december 16-án érkezett az Országgyűlés Hivatalába. Ez csak csekély mértékben tért el a novemberi változattól:

- a keresetlevelet a bíróság azonnal, de legkésőbb tizenöt napon belül köteles megvizsgálni. Ez a határidő korábban nyolc nap volt;
- ha a bíróság jóváhagyja a keresetindítást, a jóváhagyó végzésnek tartalmaznia kell csoportos keresethez való csatlakozáshoz nyitva álló határidőt, amelyet a csoportos keresetet indító személy kérelme alapján 30-120 nap között kell meghatározni. Ez korábban 60-120 nap volt.¹⁸

A javaslatot az Országgyűlés ugyan elfogadta februárban, de – a köztársasági elnök hozzájárulásának hiányában – nem lépett hatályba.

¹⁷ Önálló képviselői indítvány – 2009. évi ... törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról 347.§ (2) bek., 348. §, 348/A. § (1) bek., 348/B. §, 348/E. § (2) bek. Elérhető az alábbi honlapon:

<http://www.parlament.hu/irom38/11332/11332.pdf> (utolsó lekérdezés: 2010. április 28.).

¹⁸ T/11332/6. számú Egységes javaslat A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény módosításáról szóló T/11332. számú törvényjavaslat zárószavazásához 348/E.§ (1) (3) bek. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.parlament.hu/irom38/11332/11332-0006.pdf> (utolsó lekérdezés: 2010. április 24.).

3. A magyar javaslattal kapcsolatos problémák és a szükséges lépések

A javaslattal és a class action – nal kapcsolatos vélemények összességében nem magát a jogintézményt, vagy annak bevezetését támadják, hanem inkább a bevezetés módját, a javaslat hiányosságait.

Dr. Réti László – a Budapesti Ügyvédi Kamara elnöke – levelében rámutatott, hogy a csoportos perlés intézmény befogadásával a jogalkotás egy régi adósságát törlesztené, azonban a javaslat készítői nem gondoskodtak arról, hogy az érdekegyeztetés megtörténjen. Márpedig ez elengedhetetlen, hiszen a class action a társadalom egészét közvetlenül fogja érinteni. Továbbá, a javaslat nem tartalmaz ügyfélvédelmi garanciákat és mindent a bíróság mérlegelési jogkörébe utal.¹⁹ Ezekon kívül, a javaslat nem veszi figyelembe a közösségi jogalkotás irányvonalait, és egyéb problémákat is felvet. Pl.:

- csoportos keresetindítás – feltéve, hogy a csoportos keresetindítást a bíróság engedélyezi – az elévülést a jog-vitában érdekelt csoport valamennyi tagja esetében megszakítja (347. § (4) bek.). Ez a megfogalmazás nem elég pontos, nem derül ki belőle, hogy mi volt a jogalkotó célja;
- a bíróságra hárulna annak eldöntése, hogy engedélyezi-e a csoportos keresetindítás megengedhetőségét, illetve
- ilyen jellegű keresetindítási lehetőségre – ahogy erről már volt szó olyan jellegű jogvita esetén van lehetőség, mely jelentős számú természetes vagy jogi személy jogát érinti. Mindkét esetben a bíróságra hárul a mérlegelés kötelessége, melynek teljesítéséhez azonban semmilyen szempontot nem kapott a jogalkotótól. Ez pedig a bírói gyakorlat által kialakított szabályokhoz vezethet. A class actiontól való idegengedés egyik oka annak amerikai származása és jellege, így nehezen érthető, hogy a javaslat miért engedi meg, hogy a bírói gyakorlat pótolja majd a jogalkotó mulasztásait.

A fenti véleménnyel összhangban, az államfő kijelentette, hogy a törvényjavaslat előkészítetlen, rendelkezései elnagyoltak és visszaélésre adnak lehetőséget: nem tisztázottak – többek között – a felperesi csoporton belüli viszonyok és a döntéshozatali szabályok, és a perbeli képviselő szabályai sem,

¹⁹ A Budapesti Ügyvédi Kamara elnökének levele. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.bpugyvedikamara.hu/files/54/54036.pdf> (utolsó lekérdezés: 2010. április 24.).

különösen arra az esetre nézve, ha az ügyész vagy közigazgatási szerv kezdeményezi az eljárást.²⁰

Mindezeket figyelembe véve milyen további lépések szükségesek egy hatékonyan működő modell kiépítéséhez? A csoportos kereset bevezetése fontos lépés a magyar jogalkotás részéről, hiszen egy, a hazai jogrendszerrel idegen típusú kereset kerül majd alkalmazásra, ráadásul nagyobb számú sértett esetében. A vonatkozó törvény javaslata jelenlegi formájában azonban több hátránnyal járna, mint előnnyel.

Mindenképpen pontosítani kell, hogy a bíróság mikor adhat helyt a csoportos kereset megindításának, illetve, hogy mit kell érteni „jelentős számú természetes vagy jogi személyen”. Utóbbi esetben ez megoldható tételes számok (minimum – maximum) megadásával, illetve úgy is, hogy a minimum és a maximum mellett a jogalkotó meghatározza az elszenvedett kár mértékének függvényében a sértettek számának minimumát és maximumát, mely határok közé eső sértetti szám „jelentős számúnak” minősül.²¹

Előbbi esetben – a csoportos keresetindítás megengedhetőségénél – a jogalkotó megadhatja a figyelembe veendő szempontok pozitív listáját, illetve a kizáró indokok negatív listáját, esetleg egy szürke listát is, melyen szereplő körülmények esetén a bíróság mérlegelheti, hogy figyelembe veszi – e őket, vagy sem, és azt is, hogy milyen előjellel.

A javaslat nem szól a felperesek között létrejövő pertársaság belső viszonyairól, ez a hiányosság is kritikaként fogalmazódik meg többek részéről.²² Pl. a javaslat szól a képviselétről, de csak annyiban, hogy kötelező, és valamennyi félnek egy képviselője van. Azonban arra már nem tér ki, hogy hogyan jelöljék ki a pertársaság tagjai a bíróság előtt eljáró jogi képviselőt. Hasonlóan hiányzik az eljáró képviselőre vonatkozó szabály azoknál az eseteknél, mikor az ügyész, társadalmi szervezet, vagy közigazgatási szerv kezdeményezhet csoportos keresetindítást.

Bár valóban szükséges néhány alapvető szabály megfogalmazása, de nem kell teljes részletességgel szabályozni a pertársak kapcsolatát, inkább csak

²⁰ Dr. Csabai Virgínia: Érvek pro és kontra: A csoportos kereset Magyarországon. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22851> (utolsó lekérdezés: 2010. április 28.). A Magyar Ügyvédi Kamara szintén üdvözölte a bevezetés tényét, de azt is leszögezte, hogy jelenlegi formája elfogadhatatlan, kidolgozatlan és elhamarkodott. Az államfő visszaküldte az Országgyűlésnek a csoportos keresetindításról szóló törvényt. Elérhető az alábbi honlapon:

<http://www.jogiforum.hu/hirek/22693> (utolsó lekérdezés: 2010. április 28.).

²¹ Pl. ha a kár mértéke 100000 és 500000 Ft közé esik, akkor jelentős számú személynek minősül a sértettek azon csoportja, mely tagjainak száma 25 és 70 fő közé esik.

²² Ld. Csabai Virgínia: i. m.

azokat az elemeket, melyek majd megjelennek a bírósági eljárás során – pl. a képviseletet. A pertársaság belső viszonyainak további elemeit a résztvevők maguk határozhatnák meg.

A javaslat egyik szabálya, hogy a csoportos keresetindításnak helyt adó jogerős ítélet nyilvánosságra hozatalát követő egy éven belül a jogvitában érdekelt csoport olyan tagja, aki a perben félként nem szerepelt, bejelentheti a bíróságnak, hogy nem kívánja, hogy a jogerős ítélet joghatálya rá kiterjedjen.²³ Ez a határidő túl hosszú, ha figyelembe vesszük, hogy a csoportos keresetet kifejezetten nagyobb számú sértetett érintő ügyekre nézve kívánják bevezetni, és valószínűleg nagyobb összegű kártérítésre kerül majd sor elbírálásuk során. Nem lenne méltányos a csoport többi tagjával szemben, ha ilyen hosszú ideig bizonytalanságban lennének az ítélet hatályát illetően.

Ehhez hasonló okból túl hosszú a határidő abban az esetben, mikor jogerős ítélet nyilvánosságra hozatalát követő két éven belül a jogvitában érdekelt csoport olyan tagja, aki a perben félként nem szerepelt kérheti a bíróságtól annak megállapítását, hogy a jogerős ítélet joghatálya rá is kiterjedjen.

Előbbi határidő – az egy év – esetében a javaslat novemberi változathoz fűzött indoklás azzal érvelt, hogy ez a szabály az egyének magánautonómiájának tiszteletben tartása miatt született meg, ha pl. az adott fél – sajátos helyzete miatt – önálló jogérvényesítést lát szükségesnek.²⁴

Az egy év helyett rövidebb határidő is szerepelhetne, de – figyelembe véve az indoklást – kivételként lehetőséget lehetne adni az adott félnek, hogy kérelmezze a bíróságtól a határidő meghosszabbítását számára, de ekkor bizonyítania kellene azt a tény, vagy körülményt, mely alapján a hosszabbítás engedélyezése indokolt lenne az ő esetében. Ekkor esetleg az is elfogadható lehetne, hogy – szintén az indoklást alapul véve – a fél valószínűsíti csupán – és nem bizonyítja –, hogy helyzete romlani fog, ha bizonyos időn belül nem tudja magát kivonni az ítélet hatálya alól, viszont ezt még jelenleg nem tudja biztosan megállapítani. A bíróság dönthetne a hosszabbításról, de a hosszabbítás tartamát a törvénynek kellene meghatároznia, hiszen a bíróság mérlegelési jogköre már így is túlságosan tág a csoportos keresettel kapcsolatban, és nélkülözi a szükséges törvényi szempontokat, kritériumokat.

²³ T/11332/6. számú egységes javaslat 348/G. § (3) bek. Szintén kifogás tárgya a csoportos keresetindítást kezdeményező társadalmi szervezet perköltség-ellentételezése, melyet a javaslat a perérték legalább 5%-nak és legfeljebb 10%-nak megfelelő összegként határoz meg. T/11332/6. számú egységes javaslat 348/C. § (4) bek.

²⁴ Önálló képviselői indítvány – 2009. évi ... törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról – Részletes indoklás Pp. 348/G. §.

IV. Összegzés

A class action megítélése többségében negatív jellegű, vagy legalábbis erősen megosztja az érintetteket. Ugyanakkor egy megfelelően működő kollektív jogorvoslati rendszer kiépítése elengedhetetlen, ha az Unió megbízható jogorvoslati lehetőségeket kíván garantálni a határon átnyúló ügyletek esetében.

A csoportos kereset – vagyis tulajdonképpen a class action – átvétele a magyar polgári eljárásjogba – és általában a magyar jog-rendszerbe – jelentős lépés. Ezzel ugyanis egy alapvetően kontinentális jellegű jogrendszer egy amerikai jellegű jogintézménnyel akarja pótolni hiányosságait és próbál lépést tartani a fogyasztói társadalom fejlődésével. A csoportos keresethez fűződik ugyanakkor az egyéni keresetekkel kapcsolatos problémák megoldásának reménye is.

A vonatkozó törvény azonban még nem megfelelő. Mindenképpen meg kell oldani a minél szélesebb körű érdekegyeztetéseket, és a szükséges módosításokat is, mert ezek nélkül a csoportos kereset nem megoldás lesz, hanem maga is problémák forrásává válik majd.

Bibliográfia

- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Anthony J. Anscombe–Alison Williams (Sedgwick, Detert, Moran & Arnold LLP): USA (Chapter 26). Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Alison Brown–Ian Dodds-Smith (Arnold & Porter (UK) LLP): England and Wales (Chapter 11), Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Werner Eyskens–Nanyi Kaluma (Allen & Overy LLP): Belgium (Chapter 7), Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Tito Arantes Fontes–João Pimentel (Uría Menéndez): Portugal (Chapter 21), Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Radi Georgiev – Hristo Hinov (Kalaidjiev, Georgiev & Minchev): Bulgaria (Chapter 9), Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. Tanja Jussila–Christoffer Waselius (Waselius & Wist): Finland (Chapter 13). Global Legal Group Ltd. London, 2010.

- The International Comparative Legal Guide to Class and group actions 2010. GianBattista Origoni–Daniele Vecchi (Gianni, Origoni, Grippo & Partners): Italy (Chapter 16), Global Legal Group Ltd. London, 2010.
- James R. Copland: Class Actions <http://www.pointoflaw.com/classactions/overview.php>
- Dr. Csabai Virgínia: Érvek pro és kontra: A csoportos kereset Magyarországon <http://www.jogiforum.hu/hirek/22851>
- Zöld Könyv a kollektív fogyasztói jogorvoslatról; COM (2008) 794 http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/greenpaper_hu.pdf
- Zöld Könyv a fogyasztói kollektív igényérvényesítésről; COM (2008) 794 végleges – Magyarország észrevételei http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/responses/MS_HUNGARY_hu.pdf
- Class actions and Mass tort. http://www.leesfield.com/PracticeAreas/class_actions_mass_tort.asp
- DG SANCO. Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems. Final Report. http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/finalreport-problemstudypart1-final.pdf
- Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye. A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén. http://epa.oszk.hu/00800/00877/01676/pdf/C_2008_162_0001_0019.pdf
- Önálló képviselői indítvány – 2009. évi ... törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról. <http://www.parlament.hu/irom38/11332/11332.pdf>
- T/11332/6. számú egységes javaslat a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény módosításáról szóló T/11332. számú törvényjavaslat zárószavazásához. <http://www.parlament.hu/irom38/11332/11332-0006.pdf>
- A Budapesti Ügyvédi Kamara elnökének levele. <http://www.bpugyvedikamara.hu/files/54/54036.pdf>
- Az államfő visszaküldte az Országgyűlésnek a csoportos keresetindításról szóló törvényt. <http://www.jogiforum.hu/hirek/22693>

Edit Tárczy

Class action in the European Union and in Hungary

Summary

The European Commission published a Green Paper in November 2008, which dealt with the collective legal redress possibilities. The main goal was to guarantee the safety for the consumers during cross – border transactions. It seems necessary, because – according to the surveys – consumers trust in only their national legal redresses.

There are some problems, which cause this, like the cost, the risk and the length of the procedures. The Green Paper suggested alternatives to solve these, and this was, when class action emerged.

Class action is an American action, but it is applied in some member states of the Union too, like Belgium, Bulgaria, Finland, Italy and Portugal.

Most of the competent persons and organizations say that the introduction of the class action to all member states is a bad idea, but there are some advantages of the class action, like the lower costs, or the fee of the lawyers, for example.

In Hungary the Parliament accepted a bill, which would amend the Third Act of 1952 (code of civil procedure) and introduce the class action, named as group action.

This bill hasn't entered into force.

There are some problems with this bill, like it entrusts many questions to the judge to decide these. So, the discretionary power of the judge would be bigger than usual in the countries of the continental civil law.

The legislator must give standpoints for the judge to decide the questions, and must regulate more thoroughly some other questions, like the joinder of the plaintiffs.

Class action can be a good solution for the problems in the Union and in Hungary too. But, for the appropriate result, there must be changes in its present model.

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI JÁRULÉKOK MAGYARORSZÁGON

VARGA ZOLTÁN*

Bevezető

„A Tbj. 1. § alapján a törvény célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat. A foglalkoztatók és a biztosítottak biztosítási jogviszonnal kapcsolatos kötelezettségeit: a biztosítottaknak a társadalombiztosítás rendszerében való részvételi kötelezettségét, a foglalkoztatók és a biztosítottak fizetési kötelezettségét és ennek a közteherviselésnek megfelelő teljesítését. Meghatározza a társadalombiztosítási ellátások körét és a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó magánnyugdíj keretében járó szolgáltatásokat.”¹

A társadalombiztosítás a modern társadalom szervezett gondoskodása tagjainak szociális biztonságáról, amelynek keretében a tagok meghatározott mértékű ellátásra jogosultak azokban az élethelyzetekben, amikor saját magukról, illetve eltartott hozzátartozójukról átmenetileg vagy tartósan nem tudnak gondoskodni.

A társadalombiztosítás az állam által működtetett szociális ellátási rendszer egyik meghatározó tényezője. Az Alkotmány kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz: öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”²

A fenti juttatások biztosítására azonban a törvény nem kizárólag az állam részére ír elő kötelezettséget, hanem megfogalmazza az egyén felelősségét is, öngondoskodás formájában.

A biztosítás, az alapul szolgáló jogviszonnal egyidejűleg jön létre. Ennek érdekében a foglalkoztatókat bejelentési, nyilvántartási, járulék megállapítási-levonási és fizetési kötelezettség terheli.

* DR. VARGA ZOLTÁN

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Molnárné dr. Balogh Márta: Társadalombiztosítási jog (2008), 7. o.

² 1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

A társadalombiztosítási ellátási rendszer vegyes rendszer. A társadalombiztosítási jogviszony kötelező, ugyanakkor a nyújtott ellátások a biztosított által fizetett járulék alapjával arányosak.

Biztosított személynek nevezünk azokat, akik a TB valamennyi ellátására jogosultak, és aki pénztartag az a magánnyugdíj szolgáltatásaira is jogosult, vagyis teljes körű biztosított.

A TB nyugellátás a nyugdíjjárulék alapját képező jövedelem összegéhez és az elismert szolgálati időhöz igazodik.

A magyar társadalombiztosítási rendszernek két egymástól elkülönülő biztosítási ágazata van: (1) egészségbiztosítás, (2) nyugdíjbiztosítás. A társadalombiztosítás keretében igénybe vehető ellátások e két ágazat valamelyikébe tartoznak.

A magyar társadalombiztosításban nincs elkülönítve a baleseti ágazat, így a balesethez köthető ellátásokat a jogalkotó a társadalombiztosítás két ágában helyezte el:

I. *Egészségbiztosítási ellátások:*

- a) egészségügyi szolgáltatásra jogosultak (orvosi ellátás, gyógyszer, gyógyászati segédeszköz)
- b) pénzbeli ellátásokra is jogosultak
- c) baleseti ellátásra jogosultak

II. *Nyugdíjbiztosítási ellátások:*

a) saját jogú nyugellátások:

- öregségi nyugdíj,
- rokkantsági nyugdíj,
- baleseti rokkantsági nyugdíj,
- rehabilitációs járadék;

b) hozzátartozói nyugellátások:

- özvegyi nyugdíj,
- árvaellátás,
- szülői nyugdíj;
- baleseti hozzátartozói ellátások:
 - baleseti özvegyi nyugdíj,
 - baleseti árvaellátás.
 - baleseti szülői nyugdíj.

Mint minden jogágnak, így a társadalombiztosítási jognak is a legfőbb jogforrása az Alkotmány.³ A jogforrási hierarchiából következik, hogy az Alkotmány, mint alaptörvény a szociális jogszabályoknak is mögöttes jogszabálya.

Az Alkotmányban rögzített szociális jogok részletesebb kifejtése a Tbj. törvény,⁴ valamint a Tny.,⁵ Mnytv.⁶ és az Ebtv.⁷ szabályaiban nyilvánul meg. A Tbj. törvény 2-3. §-okban rögzíti a törvényi alapelveket:

- a) Személyi és területi hatály elve;
- b) Kötelező részvétel elve;
- c) Járulék-, tagdíj-, hozzájárulás-fizetési kötelezettség elve;
- d) Arányosság elve;
- e) Adatszolgáltatási kötelezettség elve;
- f) Állami gondoskodás elve;
- g) Állami garancia elve.

A biztosítottak az egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevételére való jogosultságát a társadalombiztosításban való kötelező részvételük mellett a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük teljesítése alapozza meg.

Fizetési kötelezettsége azonban nem csak a társadalombiztosítási ellátásokra jogot szerzőnek van, hanem a foglalkoztatónak is. A foglalkoztató fizetési kötelezettségével valósul meg a társadalmi szolidaritás elve.

A fizetési kötelezettségnek három formáját különbözteti meg a Tbj. törvény: (1) járulék, (2) tagdíj, (3) hozzájárulás. *Járulékot* a foglalkoztatók, valamint a biztosítottak és a megállapodást kötők fizetnek. *Hozzájárulást* kizárólag a foglalkoztatók, *tagdíjat* pedig kizárólagosan a biztosítottak fizetnek. A Tbj. törvény definiálja a járulék fogalmát, mely alapján a hozzájárulás és a tagdíj is járuléknak minősül. A járulékfizetési kötelezettség elvének érvényesülése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulék-megállapítási és járulék-levonási kötelezettségek terhelik.

A járulék fogalma

A Tbj. törvény meghatározása alapján járuléknak minősül:

1. a nyugdíjjárulék;
2. a magánnyugdíj-pénztári tagdíj;

³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

⁴ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosításra jogosultságról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

⁵ 1997. évi LXXXI. törvény.

⁶ 1997. évi LXXXII. törvény.

⁷ 1997. évi LXXXIII. törvény.

3. az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék;
4. táppénz hozzájárulás;
5. korkedvezmény-biztosítási járulék;
6. egészségügyi szolgáltatási járulék;
7. baleseti járulék.

1.1. A járulék alapja

2008. január 1-jétől fontos változás, hogy a járulékfizetés alapja sok esetben nem az addigi úgynevezett minimum járulékalap (amely összegszerűen meghatározott volt), hanem a minimálbér vagy annak kétszerese, 2010-től a tevékenységre jellemző kereset. Ezen eseteket a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény határozza meg. Ez a változás gyakorlati szempontból elsősorban elnevezésbeli módosulást jelent.

Minimálbér alatt azonban a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes, a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított személyi alapbér kötelező legkisebb havi összegét kell érteni. Ezt azért fontos kiemelni, mert az adott naptári év első hónapjára vonatkozóan – ha nem a járulékalapot képező jövedelem, hanem a tevékenységre jellemző kereset tekintendő a törvény eseti rendelkezése alapján járulékalapnak – az azt megelőző naptári év decemberének 1. napján irányadó minimálbér lesz a számítás alapja.

Ennek megfelelően 2009 januárjára még a 2008 decemberére irányadó 69 000 forint, februárra viszont már a január 1-jén érvényes, 71 500, illetve ezek kétszerese vehető figyelembe. 2010 februárjától 73 500, illetve a tevékenységre jellemző keresetet kell figyelembe venni.

1.2. A járulék mértéke

A foglalkoztató és a biztosított egyéni vállalkozó által fizetendő társadalombiztosítási járulék mértéke:

1. a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig 27 százalék, ebből a nyugdíj-biztosítási járulék 24 százalék, az egészségbiztosítási járulék 3 százalék, amelyből a természetbeni egészségbiztosítási járulék 1,5 százalék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 0,5 százalék, munkaerő-piaci járulék 1,0 százalék;
2. a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után 32 százalék, ebből a nyugdíj-biztosítási járulék 24 százalék, az egészségbiztosítási járulék 5 százalék, amelyből a természetbeni

egészségbiztosítási járulék 4,5 százalék, a pénzbeli egészség-biztosítási járulék 0,5 százalék.

A járulékokat a járulékalapot képező jövedelem kifizetésekor irányadó járulékmértékek szerint kell megfizetni. A járulékokat a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony megszűnését követően kifizetett (kiosztott) járulékalapot képező jövedelem után is meg kell fizetni.

Fő szabály szerint a társadalombiztosítási járulékot a foglalkoztató a biztosított részére a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony alapján kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem után, havonta fizeti, ideértve azt a jövedelmet is, amelyet a biztosítottnak a más foglalkoztatónál fennálló biztosítási jogviszonyára tekintettel juttat.

Ha azonban a biztosított munkaviszonyban áll, a foglalkoztató a társadalombiztosítási járulékot 2008. január 1-jétől a korábbi ún. minimum járulékalap helyett, legalább a minimálbér kétszerese – részmunkaidő esetén ezen összeg arányos része – után köteles megfizetni. Ha a járulékalapot képező jövedelem nem éri el a minimálbér kétszeresét, a foglalkoztató az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 31. § (2) bekezdésében meghatározott bevallásában a tényleges a járulékalapot képező jövedelem feltüntetésével bejelentheti, hogy a társadalombiztosítási járulékot a járulékalapot képező jövedelem után fizeti meg.

Az előző bekezdésben írtak szempontjából – tekintet nélkül arra, hogy a foglalkoztatás teljes vagy részmunkaidőben történik – munkaviszonyban állónak minősül:

1. az országgyűlési képviselő,
2. a közalkalmazotti, illetőleg közszolgálati jogviszonyban,
3. az ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban,
4. az igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban vagy
5. a hivatásos nevelőszülői jogviszonyban álló személy,

továbbá :

1. a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja,
2. a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja,
3. a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona és
4. az is, aki ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban áll.

2. A társadalombiztosítási járulékok

2.1. Nyugdíjjárulék

A biztosított által fizetendő nyugdíjjárulék mértéke:

1. kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíj hatálya alá tartozó biztosított esetében 9,5 százalék,
2. magánnyugdíjpénztár tagja esetében 1,5 százalék,
3. a sajátjogú nyugdíjas foglalkoztatott, valamint a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozó magánnyugdíjpénztári tagsága esetén is 9,5 százalék nyugdíjjárulékot fizet.

A foglalkoztató által fizetendő társadalombiztosítási járulékkal kapcsolatban ismertetett szabályok közül a járulékalappal – így a minimálbér kétszeresével is – kapcsolatban írtak a foglalkoztatott által fizetendő nyugdíjjárulékra is irányadók. Lényeges szabály azonban, hogy ha a járulékalapot képező jövedelem nem éri el a minimálbér kétszeresét, és a foglalkoztató nem él az Art.-ban meghatározott bejelentési jogával, a nyugdíjjárulékfizetési-kötelezettség alapján a biztosítottat terhelő járuléktöbbletet a foglalkoztató viseli.

A magánnyugdíjpénztár tagja a nyugdíjjárulékot – az említett 1,5 százalékos nyugdíjjárulék kivételével – tagdíjfizetési kötelezettsége teljesítésével fizeti meg. A tagdíj mértéke a nyugdíjjárulék alapja után 8 százalék. (Ezt a tag vagy a foglalkoztató kiegészítheti 10%-ra.) A tagdíjfizetésre a nyugdíjjárulék fizetésre – így a minimálbér kétszeresére és a foglalkoztató előző bekezdésben ismertetett járuléktöbblet-viselési felelősségére is – vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Amennyiben a tagdíjfizetés tekintetében mutatkozik túlfizetés, úgy a magánnyugdíjpénztár a többletet tagjának a foglalkoztató útján fizeti vissza.

A foglalkoztatott, a járulékalapul szolgáló jövedelme alapján, de legfeljebb a járulékfizetési felső határ mértékéig – amit az adott évre szóló költségvetési törvény határoz meg – fizet nyugdíjjárulékot, illetve tagdíjat. Az egyéni járulékfizetési felső határ:

- 2004-ben napi 14 500 forint,
- 2005-ben napi 16 440 forint,
- 2006-ban napi 17 330 forint,
- 2007-ben napi 18 490 forint,
- 2008-ban napi 19 500 forint,
- 2009-ben 20 400 forint volt,
- 2010-ben 20 420 forint.

2010. január 1-től: főállású egyéni és társas vállalkozóknak a tevékenységükre jellemző kereset után kell járulékot fizetniük. Ez a tevékenységre jellemző, piaci viszonyoknak megfelelő díjazás⁸.

2.2. Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék

Egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség terheli a biztosítottak után a foglalkoztatót és a biztosítottnak minősülő egyéni vállalkozót, kivételes esetben a központi költségvetést.

a) A biztosított után fizetendő egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék mértéke

2007. január 1-jétől 7 százalék, amelyből a természetbeni egészségbiztosítási járulék mértéke 4 százalék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék mértéke 3 százalék,

2008. január 1-jétől 6 százalék, melyből a természetbeni egészségbiztosítási járulék mértéke 4 százalék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék mértéke 2 százalék.

2010. január 1-étől 7,5%, amelyből a természetbeni egészségbiztosítási járulék 4%, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 2%, a munkaerő-piaci járulék 1,5%

A foglalkoztatottakra vonatkozóan a minimálbér kétszeresének alkalmazásával kapcsolatban ismertetett előírások az egészségbiztosítási járulékokra is vonatkoznak. Ugyancsak irányadó a foglalkoztató járuléktöbbletviselési felelősségét megállapító rendelkezés.

A saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott a járulékalapot képező jövedelme után természetbeni egészségbiztosítási járulékot, nyugdíja folyósításának szünetelése esetén pénzbeli egészségbiztosítási járulékot is fizet.

b) A társas vállalkozás és a társas vállalkozó járulékfizetése

A társas vállalkozásnak a biztosított társas vállalkozó után a társadalombiztosítási járulékot a társas vállalkozó részére a személyes közreműködésre tekintettel kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem, de havi átlagban legalább a minimálbér kétszerese után kell megfizetni. Ha a járulékfizetési kötelezettség nem áll fenn egy teljes naptári hónapon át, egy naptári napra az

⁸ Ezt a díjazást minden esetben egyedileg kell meghatározni az 1995. évi CXVII. törvény alapján.

előzőek szerinti összeg harmincad részét kell figyelembe venni. Ha a járulékalapot képező jövedelem nem éri el a minimálbér kétszeresét, a társas vállalkozás az Art. szerinti bejelentés esetén a társadalombiztosítási járulékot a járulékalapot képező jövedelem, de legalább a minimálbér után fizeti meg.

A biztosított társas vállalkozó által fizetendő nyugdíjjárulék (tagdíjat) és egészségbiztosítási járulék alapja megegyezik az előző bekezdésben meghatározott társadalombiztosítási járulék alapjával – ide nem értve a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 69. §-a szerinti természetbeni juttatás adóalapként megállapított értékének személyi jövedelemadóval növelt összegét – azzal, hogy a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) legfeljebb a járulékfizetési felső határig kell megfizetni.

Ha a biztosítási kötelezettség a naptári év teljes tartama alatt nem áll fenn, a járulékfizetési felső határt a biztosítási kötelezettség időtartamával arányosan kell meghatározni.

c) Az egyéni vállalkozó járulékfizetése

A biztosított egyéni vállalkozó a vállalkozói kivét, átalányadózó esetén az átalányadó alapját képező jövedelem, de havi átlagban legalább a tevékenységre jellemző kereset után fizeti meg az összesen 29%-os társadalombiztosítási járulékot. Ha a vállalkozói kivét, illetve az átalányadózó egyéni vállalkozó átalányadó alapját képező jövedelme nem éri el a tevékenységre jellemző keresetet, az Art.-ban meghatározott bejelentés esetén a tényleges vállalkozói kivét, illetve az átalányadó alapját képező tényleges jövedelem, de – mindkét esetben – legalább a minimálbér után kell a társadalombiztosítási járulékot megfizetni.

A nyugdíjjárulékot, a tagdíjat és egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot az előző bekezdésben írtak szerint meghatározott társadalombiztosítási járulékalap figyelembevételével kell megfizetni, a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) azonban legfeljebb a járulékfizetési felső határig.

Az egyéni vállalkozó nem köteles társadalombiztosítási járulékot, nyugdíjjárulékot (tagdíjat) és egészségbiztosítási járulékot fizetni arra az időtartamra, amely alatt

1. táppénzben, baleseti táppénzben, terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, ápolási díjban részesül – kivéve, ha a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, az ápolási díj folyósításának tartama alatt vállalkozói tevékenységét személyesen folytatja,
2. katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona,

3. fogvatartott,
4. ügyvédként, szabadalmi ügyvivőként, közjegyzőként kamarai tagságát szünetelteti,
5. egyidejűleg munkaviszonyban is áll és foglalkoztatása eléri a heti 36 órát, illetőleg közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat és keresőképtelen.

Ha ezen körülmények a naptári hónap teljes tartamán át nem állnak fenn, a járulékfizetési alsó határ kiszámításánál egy-egy naptári napra a járulékalap harmincad részét kell alapul venni. A járulékfizetési felső határt csökkenteni kell a fizetés alóli mentesülést eredményező időtartamok naptári napjai és a járulékfizetési felső határ naptári napi összegének szorzatával. Ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha az egyéni vállalkozó biztosítási jogviszonya hónap közben kezdődött vagy szűnt meg.

A tevékenységet kezdő egyéni vállalkozó – kivéve, ha egyidejűleg munkaviszonyban is áll és foglalkoztatása eléri a heti 36 órát, illetőleg közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat – a járulékfizetési kötelezettségének kezdő évében a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékot (tagdíjat) az általános szabályoktól eltérően a minimálbér összege után fizeti meg. Ha a tárgy hónapban a kezdő egyéni vállalkozó vállalkozói kivétje, vagy átalányadó alapját képező jövedelme meghaladja a minimálbért, akkor a járulékbemutatóban nyilatkozhat arról, hogy a járulékokat (tagdíjat) a kivét, illetve az átalányadó alapját képező jövedelem alapulvételével fizeti meg.

Az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) szabályai szerint adózó biztosított egyéni vállalkozó a társadalombiztosítási járulékot, nyugdíjjárulékot (tagdíjat) és egészségbiztosítási járulékot 2010. január 1-jétől havonta szintén a tevékenységre jellemző kereset után fizeti meg. Az eva adózónak is lehetősége van bejelentést tennie az adóhatósághoz, ha a jövedelme nem éri el a minimum járulékalapot, ilyenkor a járulékokat (tagdíjat) legalább a minimálbér után fizeti meg. A járulékfizetés alóli mentesülésre és a biztosítási jogviszony hó közti kezdetére vagy megszűnésére vonatkozó szabályok az Eva adózóra is alkalmazandók.

Az eva adózó egyéni vállalkozó a magasabb összegű társadalombiztosítási ellátások megszerzése érdekében egyoldalú nyilatkozattal vállalhatja, hogy a járulékokat a rá irányadó járulékalapnál magasabb járulékalap után fizeti meg. A nyilatkozat az adóévre szól, melyet első ízben az adóévet megelőző év december 20-ig, azt követően a november hónapra vonatkozó járulékbemutatóval egyidejűleg kell az állami adóhatósághoz benyújtani. A nyilatkozat végrehajtható okiratnak minősül.

d) Biztosítási kötelezettséggel nem rendelkezők járulékfizetése

Az előző cím alatt részletezett egészségügyi szolgáltatási járulékot a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás fizeti meg. Az ilyen társas vállalkozó is fizet nyugdíjjárulékot, aminek mértéke – attól függően, hogy kizárólag a tb-nyugdíj hatálya alá tartozik, vagy magánnyugdíj-pénztári tag-e – 9,5, illetve 1,5 százalék, alapja pedig a neki személyes közreműködése alapján kifizetett járulékalapot képező jövedelem, beleértve azt a járulékalapot képező jövedelmet is, amit a személyes közreműködésére tekintettel a tevékenységének megszűnése után fizettek ki neki. A nyugdíjjárulékot legfeljebb a járulékfizetési felső határig kell fizetni.

A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó esetében pedig a nyugdíjjárulék alapja az e tevékenységből származó vállalkozói kivét, átalányadózó esetén az átalányadó alapját képező jövedelem, míg az egyszerűsített vállalkozói adózást (Eva) választó kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozónál az Eva-törvény szerinti adóalap 10 százaléka. A nyugdíjjárulékot ezen kötelezetti körnek is legfeljebb a járulékfizetési felső határig kell fizetnie. A foglalkoztató a biztosítottnak a tárgyhónapban kifizetett (juttatott), járulékalapot képező jövedelme alapján köteles a társadalombiztosítási járulékot, az egészségbiztosítási járulékot és a nyugdíjjárulékot (tagdíjat) megállapítani, és a biztosítottat terhelő járulékot levonni. A megállapított tárgyhavi járulékot (tagdíjat) a tárgyhónapot követő hónap 12-éig kell az állami adóhatóságnak bevallani és megfizetni. A megállapított járulékot (tagdíjat) csökkenteni kell azzal az összeggel, amelyet a foglalkoztató az adott jogviszonnyal összefüggésben a tárgyévre vonatkozó túlfizetés – ideértve a magán-nyugdíjpénztári tagsággal összefüggő túlfizetést is – miatt fizetett vissza a biztosítottnak. Ha pedig a tárgyhavi tagdíj-kötelezettség nem nyújt fedezetet a túlfizetés rendezésére, akkor a tárgyhavi kötelezettséget meghaladó tagdíj-túlfizetés összegét az állami adóhatóság adatszolgáltatása alapján a pénztár fizeti vissza.

A foglalkoztató – a tárgyhavi jövedelem kifizetésével egyidejűleg – a biztosítottat írásban tájékoztatja az általa fizetett társadalombiztosítási járulékról, a biztosított jövedelméből levont egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékról (tagdíjról), illetőleg túlvonás miatt a részére visszafizetett (átutalt) járulékokról, a társas vállalkozás pedig a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozót az egészségügyi szolgáltatási járulékról.

A foglalkoztató a biztosítottat terhelő járulékot akkor is köteles megfizetni, ha a járulékkötelezettség a nem pénzbeli jövedelmet terheli, illetőleg ha arra a tárgyhónapban juttatott pénzbeli kifizetés nem nyújt fedezetet.

2.3. Egészségügyi szolgáltatási járulék

A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a társas vállalkozás a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után⁹, valamint az a belföldi személy, aki biztosítottak nem minősül és egészségügyi szolgáltatásra sem jogosult 2009-ben havi 4 500 (napi 150) forint, 2010-ben 4 950 (napi 165) forint egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett.¹⁰

Aki nem biztosított, illetve más társadalombiztosítási jogviszonya alapján egészségügyi szolgáltatásra nem jogosult, az megállapodást köthet egészségügyi szolgáltatásra.

A járulékfizetést a kötelezett helyett, annak hozzájárulásával, más személy vagy szerv is teljesítheti. Az átvállalás az állami adóhatóság jóváhagyásával válik érvényessé. A járulékfizetés átvállalásáról a kötelezett 15 napon belül bejelentést tesz az állami adóhatóságnak. Ha a járulékfizetést átvállaló személy vagy szerv nem teljesít, az egészségügyi szolgáltatási járulékot a kötelezett köteles megfizetni. Az állami adóhatóság a járulék fizetésére kötelezett által az adózás rendjéről szóló törvény 20. § (6) bekezdése szerint hozzá bejelentett adatokat a bejelentést követő 10 napon belül elektronikus úton megküldi az Egészbiztosítás Alap kezeléséért felelős szerv részére.¹¹ A járulékfizetési kötelezettség időtartama megegyezik a biztosítási kötelezettség időtartamával.¹²

A törvény járulékmentességi jogcímet nem említ. A végrehajtási rendelet szerint, viszont nem fizet egészségügyi szolgáltatási járulékot a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás arra az időre, amikor a vállalkozó keresőképtelen, gyermekgondozási-segélyben részesül, fogvatartott vagy (ügyvédként, szabadalmi ügyvivőként, közjegyzőként) kamarai tagságát szünetelteti.

2.4. Táppénz-hozzájárulás

A foglalkoztató a biztosított betegsége miatti keresőképtelensége, valamint a kórházi (klinikai) ápolása időtartamára folyósított táppénz egyharmadát hozzájárulás címén fizeti meg.¹³

⁹ R. 9. §.

¹⁰ Tbj. 18. §, mértéke Tbj. 19. §.

¹¹ A Társadalombiztosítási Alapról ld. bővebben Erdős Éva–Fekete Zoltán–Molnár Valéria: Pénzügyi jog. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006., 34. o.

¹² Tbj. 10. § (1) bek.

¹³ Tbj. 19. § (5) bek.

Ez a hozzájárulás nem vonatkozik a gyermekápolási táppénzre és a baleseti táppénzre. A munkaviszonyban álló személynek táppénz csak a 15 munkanapi betegszabadság¹⁴ kimerítése után jár.

Az egyéni vállalkozó nem jogosult betegszabadságra, ezért keresőképtelensége első napjától jogosult a táppénzre, de mivel nem minősül saját maga „foglalkoztatójának”, ezért nem kell táppénz-hozzájárulást fizetnie.

2.5. Korkedvezmény-biztosítási járulék

A 2007. január 1-jét követő időszakra kifizetett (juttatott elszámolt) jövedelmekre vonatkozóan bevezetett új járuléktípus a korkedvezmény-biztosítási járulék, amit a foglalkoztató a külön jogszabályban (1997. évi LXXXI. törvény) meghatározott korkedvezményre jogosító munkakörben foglalkoztatott, sajátjogú nyugdíjasnak nem minősülő biztosított, illetőleg kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő társas vállalkozó után, valamint a korkedvezményre jogosító munkakörben vállalkozói tevékenységet végző biztosított egyéni vállalkozó fizet.

Ennek a járuléknak a mértéke 13%. A Korkedvezmény-biztosítási járulék fizetése alól kérelemre mentesítés adható, ha a kérelemben megjelölt munkakörben és munkahelyen történő foglalkoztatás esetén

1. a különösen nehéz fizikai munka,
2. a különösen terhelő klíma,
3. az ergonómiai kóroki tényezőknek való tartós kitétel,
4. a fokozott pszichés megterhelés,
5. a pszicho szociális kór oki tényezőknek való tartós kitétel nem áll fenn, vagy csak olyan mértékben áll fenn, amely a korkedvezményre való jogosultság megállapítását – a foglalkoztató, illetve az egyéni vállalkozó által biztosított munkafeltételekre és munkakörülményekre tekintettel – nem indokolja. A korkedvezmény biztosítási járulék megfizetése alóli mentesítés kezdő időpontja az erről szóló határozat jogerőre emelkedésének napja.

A központi költségvetés 2007. január 1. napjától a korkedvezmény-biztosítási járulék 100 százalékának, 2008. január 1. napjától a korkedvezmény-biztosítási járulék 75 százalékának, 2009. január 1. napjától a korkedvezmény-biztosítási járulék 50 százalékának, 2010. január 1. napjától 2010. december 31. napjáig a korkedvezmény-biztosítási járulék 25 százalékának a Nyugdíj-biztosítási Alap részére történő megfizetését átvállalja.

¹⁴ 1992. évi XXII. tv. 137. §.

2.6. Magánnyugdíj-pénztári tagdíj

A magánnyugdíj-pénztári tagdíj megállapítása és levonása

A járulékalapot képező jövedelmet külföldi illetőségű jogi vagy természetes személytől, illetőleg külföldi illetőségű más személytől valamely foglalkoztatóhoz fűződő biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyára tekintettel vagy azzal összefüggésben szerző magánszemély a tagdíjat a személyi jövedelemadó bevallásában vallja be, és a jövedelem kifizetését, juttatását követő hónap 12-éig fizeti meg az állami adóhatóságnak, kivéve, ha a megfizetést és bevallást a foglalkoztató átvállalta.

A mezőgazdasági őstermelő a tagdíját negyedévente, a negyedévet követő hónap 12-éig vallja be és a bevallás benyújtására előírt határidőig fizeti meg az állami adóhatóságnak. A tagdíjat forintban kell bevallani és megfizetni.

Az egyéni vállalkozó magánnyugdíj-pénztári tagdíja

Az egyéni vállalkozó a tagdíjat – hasonlóan a járulékokhoz – a tárgy hónapot követő hónap 12-éig vallja be, illetőleg fizeti meg az állami adóhatóságnak, az eva adózó egyéni vállalkozó pedig az Eva törvényben meghatározottak szerint.

A tagdíj önellenőrzése

A tagdíj Art. szabályai szerinti önellenőrzésére van lehetőség. A tárgyévtől eltérő időszakra vonatkozó tagdíjtúlfizetés elszámolása az önellenőrzés benyújtásával tagonkénti kimutatásban történik. Az állami adóhatóság a foglalkoztató rendelkezése alapján a túlfizetés összegét a következő esedékes fizetési kötelezettségbe beszámítja, vagy az adóhatóság adatszolgáltatása alapján a magánnyugdíjpénztár visszatéríti. Ha a biztosított pénztártagsági jogviszonya az önellenőrzés, illetőleg a tagdíjtúlfizetés megállapításának időpontjában a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépése miatt már nem áll fenn, és a tag egyéni számlakövetelése már átutalásra került, a tagdíjtúlfizetés önellenőrzéssel megállapított összegét a foglalkoztató a nyugdíjjárulékkötelezettség önellenőrzése során érvényesíti.

Az elektronikus úton történő bevallás, adatszolgáltatás

A foglalkoztató, az egyéni vállalkozó és a mezőgazdasági őstermelő az Art. 32. § (2) bekezdése szerint elektronikusan teljesíti a tagdíjbevallást és adatszolgáltatást.

A magánnyugdíj-pénztár eljárása

Ha a foglalkoztató a bevallás szerinti fizetési kötelezettségét csak részben teljesíti, a befizetett tagdíjat a magánnyugdíj-pénztár az érintett pénztártagok között tagdíjnagyságuk arányában számolja el.

Ha a magánnyugdíj-pénztár a bevallás és a befizetés adatai között eltérést állapít meg, illetve a tagdíj bevallására, befizetésére nem került sor, egyeztetést kezdeményez az állami adóhatósággal. Az egyeztetés lefolytatásához szükséges adatokat a pénztár – az adatátadás módjáról kötött megállapodásnak megfelelően – átadja az állami adóhatóságnak.

A mulasztás és hibás teljesítés jogkövetkezményei

A jogkövetkezményeket főszabályként az állami adóhatóság alkalmazza. A társadalombiztosítási kifizetőhelyet fenntartó foglalkoztató a táppénz hozzájárulást az általa folyósított társadalombiztosítási ellátások elszámolásán tünteti fel. Ha a biztosított részére a táppénzt a regionális egészségbiztosítási pénztár állapítja meg és folyósítja, a táppénz folyósítását követően a táppénz-hozzájárulás összegét az igazgatási szerv érvényesíti.

A társas vállalkozásokra irányadó szabályok

A társas vállalkozás köteles a tagjának biztosítási kötelezettség alá eső segítő családtagja után fizetendő járulékot a társas vállalkozó jövedelméből levonni és az egyéb járulékokkal együtt elszámolni és befizetni. Amennyiben a tagnak a járulék elszámolásakor jövedelme nincs, a segítő családtag után fizetendő járulékot a társas vállalkozás köteles megelőlegezni, elszámolni és befizetni.

A társas vállalkozás köteles a társas vállalkozó után fizetendő járulékot, annak jövedelméből levont járulékkal együtt a tárgyhónapot követő hónap 12. napjáig befizetni. Amennyiben a tárgyhónapban a társas vállalkozó részére jövedelmet nem fizettek és a tárgyév folyamán – a tárgyhónapig bezárólag – elszámolt járulék a minimálbér kétszerese, bejelentés esetén a minimálbér után számított járulék összegét nem éri el, a társas vállalkozás a minimálbér kétszerese, bejelentés esetén a minimálbér utáni járulékot köteles a társas vállalkozó helyett megelőlegezni, és befizetni.

A biztosított felelőssége

A foglalkoztató által levont járulék és tagdíj a biztosítottól akkor sem követelhető, ha azt a foglalkoztató bevallani és/vagy befizetni elmulasztotta, és a vele szemben foganatosított hatósági intézkedések nem vezettek eredményre.

3. Biztosított mezőgazdasági őstermelő járulékfizetése

- Ha 8 millió Ft-nál több bevétellel rendelkezik a megelőző évben, akkor a járulék alapja a minimálbér, de vállalhat magasabb összeg utáni fizetést is.
Fizet 26% társadalombiztosítási járulékot (nyugdíjbiztosítási járulékot, természetbeni egészségbiztosítási járulékot, pénzbeli egészségbiztosítási járulékot) és fizet, mint biztosított: 6% természetbeni egészségbiztosítási járulékot és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot, 9,5% nyugdíjjárulékot (MANYU¹⁵ tagdíjat).
- Ha a megelőző naptári évben elért jövedelme (bevétele) nem haladja meg a 8 millió Ft-ot a következő járulékalap után fizet:
 - a) a megelőző évi bevétel 20%-a után (ez lesz a járulékalap) 4% természetbeni egészségbiztosítási járulékot, 9,5% nyugdíjjárulékot (2,3% MANYU-tagdíjat és 7,2% nyugdíjjárulékot) fizet;
 - b) vállalhat magasabb járulékfizetést is, ekkor a járulékalap a vállalt összeg, ami után 26% társadalombiztosítási járulékot és 6% természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot 9,5% nyugdíjbiztosítási járulékot fizet.

Mindig a tárgyév első negyedévére vonatkozó járulék bevallásban nyilatkozhat az APEH felé a vállalt összegről.

Mezőgazdasági őstermelők közül: biztosított, akinek az esetében a nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együtt legalább húsz év. Járulékfizetésre csak a főállású, biztosított őstermelő kötelezett.

A járulék alapja a bevétel (nem pedig a jövedelem). 2009. január 1-jétől: a tárgyévet megelőző évben legfeljebb 8 millió Ft bevétellel rendelkező, magánnyugdíjpénztári tag őstermelő 9,5% nyugdíjbiztosítási járulékot fizet. (ebből 2,3% a MANYU-tagdíj, és 7,2% a tb-nyugdíjjárulék).

¹⁵ MANYU: Magánnyugdíj-pénztár.

A 8 millió Ft-nál kisebb éves bevételt elérő östermelő, a bevétel 20%-a után fizet 13,5% járulékot. (ebből 4% természetbeni egészségbiztosítási járulék, pénzbelit nem fizet, ezért nem jogosult pénzbeli ellátásra: gyedre, táppénzre; és 9,5% a nyugdíjjárulék). A kezdő östermelő a minimálbér után fizeti a járulékokat. A mezőgazdasági östermelő is vállalhat magasabb összegű járulékfizetést is.

Mezőgazdasági kistermelő az a mezőgazdasági östermelő: akinek az e tevékenységből származó az adóévben megszerzett bevétele a 8 millió Ft-ot nem haladja meg. (ugyanazon feltételek vonatkoznak rá, mint az östermelőre.

4. Járulékmértékek változása

A munkaadói járulék alapja

2008. december 31-ig a munkavállaló részére munkaviszonya alapján kifizetett és elszámolt bruttó munkabér, illetmény (kereset), valamint végkielégítés, jubileumi jutalom, a betegszabadság idejére adott díjazás, személyi jövedelemadó köteles természetbeni juttatás (kivéve az Szja tv. 69. § (10) bekezdése szerinti reprezentáció, üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatást), étkezési hozzájárulás, üdülési hozzájárulás és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka.

2009. január 1-jétől a munkaadó a munkavállaló után a társadalombiztosítási járulékalap alapulvételével 3 százalék munkaadói járulékot köteles fizetni.

Társadalombiztosítási járulékalap: a Tbj. 4. §-ának k) pontjában és 20. §-ában meghatározott járulékalap, ide nem értve a Tbj. 21. §-ában meghatározott bevételeket, a felszolgálati díjat és a borraalót.

2010. január 1-jétől a munkaadói járulék megszűnik, a foglalkoztató munkaerőpiaci járulékot fizet helyette, mértéke 3% ebből 2% az Egészségbiztosítási Alapé, 1% a Munkaerőpiaci Alapé.

A munkavállalói járulék alapja:

2008. december 31-éig a munkavállaló járulékként a munkaviszonya(i) alapján a munkaadótól kapott bruttó munkabér, illetmény (kereset) 1,5 százalékát köteles fizetni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik arra, aki öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, illetőleg arra jogosulttá vált.

2009. január 1-jétől a munkavállaló az egészségbiztosítási járulékalap alapulvételével 1,5 százalék munkavállalói járulékot köteles fizetni. Ez a

rendelkezés nem vonatkozik arra, aki öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, illetőleg arra jogosulttá vált.

Egészségbiztosítási járulékalap: a Tbj. 24. §-ának (1) bekezdésében meghatározott járulékalap.

2010. január 1-jétől a munkavállalói járulék megszűnik, a munkavállalótól helyette a munkaerőpiaci járulékot kell levonni. Ennek mértéke 7,5%, amiből 6% az Egészségbiztosítási Alapé, 1,5% a Munkaerőpiaci Alapé.

A vállalkozói járulék alapja:

A Tbj. 27., 28., 29. és 29/A. §-aiban meghatározott egészségbiztosítási járulékalap, de éves szinten legalább a tárgy hónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér naptári évre számított összege. A minimális járulékalap megállapításánál a kieső időket [Tbj. 28. § (1) bekezdés és 29. § (4) bekezdés] figyelembe kell venni.

A rendelkezés nem vonatkozik arra a személyre, aki öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, vagy arra jogosulttá vált. Nem kell vállalkozói járulékot fizetnie annak az egyéni és társas vállalkozónak, aki a vállalkozói tevékenysége folytatásával egyidejűleg munkaviszonyban is áll, és munkaideje eléri a heti 36 órát, illetőleg annak, aki közép vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul. 2007. január 1-jétől az a vállalkozó is mentesül a vállalkozói járulék megfizetése alól, aki munkaviszonyban áll, tekintet nélkül a foglalkoztatás időtartamára.

2007. január 1-jétől egészségbiztosítási járulék alapja: a Tbj. 27. §-ának (2)-(3) bekezdésében, 28. §-ának (1)-(2) bekezdésében, 29. §-ának (3)-(5) és (7) bekezdésében, meghatározott jövedelem, valamint a 29/A. §-ában meghatározott járulékalap.

2009. január 1-jétől az egészségbiztosítási járulék alapja: a Tbj. 27. §-ának (2) bekezdésében, 28. §-ának (1)-(2) bekezdésében, 29. §-ának (3)-(5) és (7) bekezdésében, valamint a 29/A. §-ában meghatározott járulékalap.

2010. január 1-jétől a vállalkozói járulék megszűnik, helyette foglalkoztatói és egyéni munkaerő-piaci járulékot kell fizetni, összesen 10,5%-ot, amiből 8% az Egészségbiztosítási Alapé, 2,5% a Munkaerőpiaci Alapé. E járulék megfizetésével a vállalkozók jogosultságot szereznek az álláskeresési ellátásokra (segély, járadék).

Vállalkozói járadék

2010. január 1-jétől megszűnik, de a 2010. január 1-je előtt hozott határozatok érvényben maradnak. Az érintett vállalkozók jogszerző idejük hosszától függően álláskeresési járadékra vagy segélyre lesznek jogosultak.

Járadékalap: főszabály szerint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. Törvény szerinti összevont adóalapba tartozó, önálló és nem önálló tevékenységből származó bevétel azon része, amelyet az adóelőleg-számításakor jövedelemnek kell tekinteni.

EHO: A munkáltató (kifizető) által fizetendő:

- Tételes egészségügyi hozzájárulást a munkaviszonyban álló természetes személyek után kell fizetni. Összege. 1950 Ft/hó. 2010. január 1-jétől megszűnik a tételes EHO.
- Százalékos mértékű egészségügyi hozzájárulást 27%-ot fizet bizonyos különadózó jövedelmek után (Például az egyösszegű járadék megváltások, kamatkedvezmények, kisösszegű kifizetések után)
- *A magánszemély által fizetendő 11%.* EHO: vállalkozásból kivont jövedelem, értékpapír-kölcsönzésből, árfolyamnyereségből, 25%-os adóterhet viselő osztalék kivéteiből származó jövedelem esetén. 14%. EHO ingatlan bérbeadásból származó jövedelem, ha meghaladja az 1 millió Ft-ot. 2010-ben felső határa 450 000 Ft.

A nem biztosítottak (az eltartottak) járuléka: 2009. január 1-jétől, a nem biztosítottaknak havi 4500 Ft (napi 150 Ft) 2010. január 1-jétől 4950 Ft (napi 165 Ft) egészségügyi szolgáltatási járulékot kell fizetniük.

A kordedvezmény-biztosítási járuléka: 2009. január 1-jétől 13% (2009-ben ebből 6,5%-ot a munkáltató fizet és 6,5%-ot a költségvetés; 2010-ben ebből 9,75% a munkáltatót terheli és 3,25% a költségvetést)

A táppénz hozzájárulás: a foglalkoztatók a folyósított bruttó táppénzösszeg egyharmad részének megfelelő összegben kötelesek hozzájárulást fizetni.

Költségvetési kötelezettségek 2010. január 1-jétől: A központi költségvetés személyenként havonta 4950 Ft (napi 165 Ft) egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet a nemzeti kockázatközösségbe tartozók után. Kik tartoznak e körbe?

- A nyugdíjasok.
- A GYES-ben és GYED-ben részesülők.
- A rendszeres szociális segélyben, időskorúak járadékában, ápolási díjban, gyermeknevelési támogatásban, álláskeresési juttatásban részesülők.
- Középfokú nevelési-oktatási vagy felsőfokú oktatási intézményben nappali tagozaton tanuló magyar állampolgárok,

- A MK területén lakóhellyel rendelkező kiskorúak,
- A bentlakásos szociális intézményben elhelyezettek,
- A fogvatartottak,
- A szociálisan rászorulóknak,
- A hajléktalanok.

Mentesség az egészségügyi szolgáltatási járulék alól:

- Továbbra is külön járulékfizetés nélkül jogosultak természetbeni egészségügyi szolgáltatásra azok, akiknek a munkaképessége legalább 50%-os mértékben romlott (és erről az illetékes hatóságtól igazolásuk van) de ellátásuk nincs.
- Akik a reájuk irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötték, de jövedelmük nem haladja meg a minimálbér 30%-át (2009-ben ez havi 21450 Ft, napi 715 Ft; 2010-ben 22050 Ft napi 735 Ft)
- *A minimálbér¹⁶ kétszerese után kell megfizetnie a járulékokat, a társas vállalkozásnak főállású tagjai után, és a főállású egyéni vállalkozónak. (2009-ben havi 143 ezer Ft után, 2010-ben a tevékenységre jellemző kereset után, de legalább a minimálbér azaz 73500 Ft után).*

Munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok (megbízási, vállalkozási, bedolgozói, segítő családi jogviszony) és választott tisztségviselői jogviszony esetén: *akkor keletkezik biztosítási jogviszony és járulékfizetési kötelezettség, ha a foglalkoztatott havi díjazása eléri a tárgy hónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér összegének 30%-át (2009-ben 21450 Ft-ot, napi 715 Ft-ot; 2010-ben 22050 Ft-ot napi 735 Ft-ot).*

Összeszámitási szabály: az egyéb jogviszony keretében munkát végzők biztosítási jogviszonyát, illetve járulékfizetési kötelezettségét, havonta, vagy utólag, a díj kifizetésekor visszamenőleg, önállóan kell elbírálni, de ugyanannál a munkáltatónál, a naptári hónapban elért, járulékalapot képező jövedelmeket, egybe kell számítani (megbízási díjakat össze kell adni), abban az esetben is, ha több megbízási szerződést kötöttek.

Egyéni vállalkozó: Főállású vállalkozó 2009-ben 29% munkáltatói TB járulékot fizet. Továbbá: 9,5% ENYJ-ot és 6% EEBJ-ot. (megosztása megegyezik a munkavállalóéval). Alapja: havi 143 ezer Ft. 2010. január 1-jétől főszabály szerint a tevékenységre jellemző keresete után, de legalább a minimálbér után (bejelentési kötelezettség az APEH felé) 7,5% egészség-biztosítási és munkaerő-piaci járulékot köteles fizetni valamint 27% tb-járulékot és 9,5% nyugdíjbiztosítási járulékot.

¹⁶ MINIMÁLBÉR: a tárgy hónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér, 2009. január 1-jétől havi 71500 Ft, 2010. február 1-jétől 73500 Ft.

Kezdő egyéni vállalkozó a kezdés évében a minimálbér után fizetheti a járulékokat. Főállású, akkor mentesül a minimálbér kétszerese utáni járulékfizetési kötelezettség alól, ha jövedelme nem éri el a minimálbér kétszeresét, és erről bevallást tesz az adóhatóság felé. Ekkor a járulékalapot képező jövedelme, de legalább a minimálbér után kell megfizetnie a járulékokat.

Ha a főállású egyéni vállalkozó egyidejűleg legalább 36 órás munkaviszonyban is áll, illetve közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul, akkor a ténylegesen elért járulékalapot képező jövedelme (az ún. vállalkozói kivét) után kell fizetnie a járulékot.

EVÁ-s főállású egyéni vállalkozó járulék- és tagdíjmértéke: megegyezik a nem evá-s vállalkozóéval. Alapja az EVA adóalap 10%-a. Viszont osztalékalapját nem terheli 14% EHO. Az evázó egyéni vállalkozó vállalhat magasabb összegű járulékfizetést is, főszabály szerint a tevékenységre jellemző kereset után fizet járulékot. 2010-től a tb-járulék mértéke 27% és nem függ a jövedelem nagyságától. Az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék mértéke 7,5%.¹⁷

*Egészségügyi hozzájárulás kulcsok, mértékek:*¹⁸

- Megszűnik 2010. január 1-jét követő vonatkozási időszakra a tételes EHO.
- A százalékos EHO 11 százalékról 27 százalékra emelkedett, a reprezentációra és az üzleti ajándékokra még a 2009-es 11 százalék érvényes.
- A 25 százalékos SZJA-kulcs alá került természetbeni juttatásokra az EHO-t nem kell megfizetni.
- Az SZJA-bevallásban nem szereplő jövedelmek (pl. 100.000 forint alatti osztalék) is 14 százalék EHO alá kerültek.
- A százalékos EHO-t 7,5 millió forint egészségbiztosítási járulék-köteles jövedelem után már nem kell megfizetni (ez azonos 450 ezer forint százalékos EHO összegével).
- Az mezőgazdasági kistermelő is 27% EHO alá került (mert jövedelme önálló tevékenységű lett), de az őstermelő továbbra is a bevételének 0,75%-át, a fizető-vendéglátó a tételes átalányadója 20%-át fizeti meg EHO-ként.

A bérleti díj EHO-ja:

- Az EHO-t a kifizető állapítja meg és vonja le. A bérleti díj EHO-mentességi határa továbbra is 1 millió forint.

¹⁷ HVG TB Különszám 2010. (25-26. o.).

¹⁸ Továbbiakban: EHO.

- A magánszemély nyilatkozhat (nemcsak a bérleti díj kapcsán), de az így okozott különbözet esetén a bevallásban automatizált 39% költségkülönbözeti bírságot köteles fizetni.

Osztalék utáni EHO szabályok:

- Az osztalékalap után TJK¹⁹ megállapítására kötelezett egyéni vállalkozó a TJK mértékéig 27% EHO-t fizet az osztaléka után (14% helyett). Az osztalékalap továbbra is csak a tárgyévi beruházás értékcsökkenés feletti összegével csökkenhet.
- A társaságok adózását közelítenék az egyéni vállalkozókéra, így a nem EVA alany fel nem vett osztalékára 27% EHO-t kell fizetni (a 14% helyett), amelyet legelőször 2011. június 12-én kellene bevallani. Ez a szabály fel nem vett jövedelmet adóztat, vagyis alkotmányellenes (az úgy az AB döntésére vár).

EKHÓS jövedelem után: a kifizető 20% TB. járulékot fizet, ebből 18,8% nyugdíjbiztosítási járulék, és 1,2% egészségbiztosítási járulék.

Az ekhós vállalkozó: az ekhóalap után fizetendő 15%-os közteher után 1,6% EEGBJ, (természetbeni egészségbiztosítási járulékot) fizet. Ennek alapján egészségügyi és baleseti szolgáltatásra és baleseti járadéokra jogosult. Továbbá 3,9% ENYJ-ot fizet. (megoszlása: magán-nyugdíjpénztári tagnál 3,8% a tagdíj és 0.1% a TB nyugdíjjárulék, ezért az EKHO-alap 61%-a beszámít a nyugdíjba.

Társas vállalkozás: Főállású tag után ugyanaz, mint az egyéni vállalkozónál.

Vállalkozói járulékot köteles fizetni: a főállású egyéni vállalkozó és a társas vállalkozás tagja (a vállalkozói kivét, illetve a személyes közreműködés alapján kifizetett jövedelme, de legalább a minimálbér után. Mértéke: 4%. Munkaviszony mellett vállalkozóknak nem kell fizetniük.

Többes vállalkozó: az a társas vállalkozó, aki egyidejűleg egyéni vállalkozó is választhat, hogy melyik jogviszonya alapján fizeti meg a minimálbér kétszerese után a járulékait, de erről tárgyév január 31-ig nyilatkoznia kell. A másik jogviszonyában a ténylegesen elért járulékalapot képező jövedelme után kell megfizetnie a járulékokat. Az egyidejűleg több gazdasági társaságban személyesen közreműködő tagra is az előbbi vonatkozik.

Vállalkozó diák: középfokú vagy felsőfokú intézmény nappali tagozatán tanuló egyéni vagy társas vállalkozónak 2% pénzbeli és 4% természetbeni egészségbiztosítási járulékot kell fizetnie, a vállalkozói kivét, illetve a személyes közreműködés alapján kapott jövedelme után, ezáltal jogosultságot szerez pénzbeli ellátásokra, táppénzre, gyed-re. Járulékalapot képező jövedelem esetén

¹⁹ Tevékenységre jellemző kereset (TJK).

9,5% nyugdíjjárulékot is kell fizetnie (8% Manyu-tagdíj és 1,5% nyugdíjjárulékot) a nyugdíjjárulék-fizetés felső határáig (2010-ben 7 453 300 Ft).²⁰

Nyugdíjas foglalkoztatott: A saját jogon nyugdíjas foglalkoztatott változatlanul 9,5% ENYJ-ot köteles fizetni.

(Ez viszont 365 nap szolgálati idő után a nyugdíjjárulék-alapjának 0,5%-ával növeli a nyugellátásának összegét, nem automatikus, kérelmet kell benyújtani a regionális nyugdíjbiztosítóhoz, és a munkáltatónak igazolnia kell a járulékalapot). Továbbá 4% EEGBJ-ot is fizetnie kell (természetbeni egészségügyi ellátásokra).

Nyugdíj szüneteltetése: a nyugdíját szüneteltető ugyanannyi egyéni járulékot (9,5% és 6%) fizet, mint a munkaviszonyban álló.

Annak az előrehozott, korengedményes, korkedvezményes bányász, művész, öregségi nyugdíjasnak, akinek ellátását 2008. január 1-je után állapították meg, szüneteltetnie kell a nyugellátását, ha a nyugdíj mellett szerzett jövedelme meghaladja a minimálbér évi összegét (2009-ben maximum 858 ezer Ft-ot). 2010-ben a minimálbér 18-szorosát meghaladó (1 Millió 323 00 Ft) jövedelem, azaz nyugdíj melletti jövedelem esetén kell szüneteltetni a nyugdíjat.

Nyugdíjas vállalkozó, és a nyugdíjas evás vállalkozó: (más néven kiegészítő tevékenységet folytató) egészségügyi szolgáltatási járuléka 2009-ben havi 4500 Ft, napi 150 Ft; 2010-ben havi 4950 Ft, napi 165 Ft. Ennek fejében baleseti ellátásának alapja az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének 150%-a. (2009-ben a 28500 Ft 150%-a = 42750 Ft, ez 2010-ben sem változott). Többes jogviszony esetén főszabályként az egyéni vállalkozói tevékenysége után kell megfizetnie, de ha nyilatkozik tárgyév 31-ig a társas vállalkozás is fizetheti.²¹

Szellemi alkotás járuléka: továbbra sem terheli TB járulék a szellemi alkotások ellenértékéért kifizetett díj azon részét, amelyet felhasználási, hasznosítási, vagy használati szerződés alapján vagyoni értékű jog átruházása ellenében fizetnek ki. A szellemi alkotások utáni jövedelmeket továbbra is fel kell osztani személyes tevékenységért járó részre és a felhasználáshoz kapcsolódó (vagyoni értékű jogi) értékhányadra.

Az alkotók, akkor válnak biztosítottá, vagyis járulékfizetésre kötelezetté, ha díjazásuk személyes tevékenységéért járó (jövedelemadóelőleg-alapot képező) része eléri a minimálbér 30%-át (2009-ben ez havi 21450 Ft). Ha díjat nem havonta, hanem ennél ritkábban vagy sűrűbben fizetik a díjazás teljes kifizetése után bírálható el, a biztosítási kötelezettség. Ha a felhasználói (hasznosítási) szerződés alapján tevékenységet végző díja eléri a minimálbér

²⁰ HVG TB Különszám 2010., 13. o.

²¹ HVG TB Különszám 2010., 13. o.

30%-át, a felhasználónak tételes EHO-t (havi 1950 Ft, napi 65 Ft) kell fizetnie a szerződés fennállásának ideje alatt.

Mezőgazdasági östermelők közül: biztosított, akinek az esetében a nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együtt legalább húsz év. Járulékfizetésre csak a főállású, biztosított östermelő kötelezett. A járulék alapja a bevétel (nem pedig a jövedelem). 2009. január 1-jétől: a tárgyévet megelőző évben legfeljebb 8 millió Ft bevétellel rendelkező, magán-nyugdíjpénztári tag östermelő 9,5% NYBJ²²-ot fizet. (ebből 2,3% a tagdíj, és 7,2% a tb-nyugdíjjárulék). A 8 millió Ft-nál kisebb éves bevételt elérő östermelő, a bevétel 20%-a után fizet 13,5% járulékot. (ebből 4% EGBJ természetbeni, pénzbelt nem fizet, ezért nem jogosult pénzbeli ellátásra: gyedre, táppénzre, és 9,5% NYBJ). A kezdő östermelő a minimálbér után fizeti a járulékokat. A mezőgazdasági östermelő is vállalhat magasabb összegű járulékfizetést is.

Mezőgazdasági kistermelő az a mezőgazdasági östermelő: akinek az e tevékenységből származó az adóévben megszerzett bevétele a 8 millió Ft-ot nem haladja meg.²³

Utólag fizetett jövedelem: abban az esetben, ha a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony megszűnése miatt a következő naptári évre, áthúzódó időtartamra fizetnek ki, járulékalapot képező jövedelmet, akkor a kifizetés napján érvényes járulékfizetési felső határ napi összegével kell számolni.

Egyházi személyek járuléka: az egyházaknak az egyházi személyek után 2010-ben is változatlanul 4% egyéni természetbeni egészségbiztosítási járulékot kell fizetniük, a tárgyhót megelőző hónapban érvényes minimálbér után.

Alkalmi munka közterhei (AM²⁴ könyv alapján): alkalmi foglalkoztatás esetén a közterheket (TB, járulékot, nyugdíjjárulékot, magánpénztári tagdíjat, a tételes egészségügyi hozzájárulást, a munkaadói és a munkavállalói járulékot, valamint a személyi jövedelemadót) közteherjegy kiváltásával kell megfizetni. A közteherjegy pénzügyi célra készült bélyeg, amely kizárólag AM könyv alapján történő foglalkoztatás esetén használható fel.²⁵ (lásd 29/1997. IX. 3. PM rendelet). A közteherjegyek 100, 200, 500, és 1000 forintos címletekben vásárolhatók, forgalmazására a posta jogosult.

²² Nyugdíjbiztosítási járulék.

²³ Ugyanazon feltételek vonatkoznak rá, mint az östermelőre.

²⁴ AM: alkalmi munkavállaló.

²⁵ 29/1997. IX. 3. PM rendelet.

1. számú táblázat az AM-könyv alapján:

Az alkalmi foglalkoztatás során kifizetett munkadíj, közteherjegy és az ellátási alap sávjai

Ha a kifizetett munkadíj Ft/nap	A közteherjegy értéke Ft/nap	Az ellátási alap Ft/nap
1800-2399	400	2700
2400-2999	700	3600
3000-3599	900	4500
3600-4600	1100	5400

Az AM munkavállaló: szolgálati időre, baleseti egészségügyi szolgáltatásra és baleseti táppénzre jogosult.

2010. április 1-jétől az egyszerűsített foglalkoztatási törvény²⁶ hatályba lépésével egyidejűleg megszűnt az alkalmi munkavállalói könyvvel rendelkező álláskereső foglalkoztatása esetén kérhető támogatás. Az egyszerűsített foglalkoztatás hatályának szabályai kiterjednek:

- a természetes személy munkáltatónál kizárólag háztartási munkát végzők foglalkoztatására;
- a kiemelkedően közhasznú szervezetnek minősülő munkáltatóra;
- a mezőgazdasági és az idegenforgalmi idénymunkára (bármely munkáltatónál);
- az alkalmi munkára (bármely munkáltatónál).

Az egyszerűsített foglalkoztatásból származó jövedelem után főszabály szerint az általános adó- és tb-szabályok szerint kell megfizetni az adókat és a járulékokat. Egyes speciális foglalkoztatások esetén – a törvény által nem korlátozott összegű – nettó bér után 30% közterhet kell fizetni, amely tartalmazza a foglalkoztató és a foglalkoztatott e tevékenységhez kötődő személyi jövedelemadóját és a járulékokat.

A munkavállalót a munkáltató köteles elektronikus úton az ügyfélkapun keresztül vagy sms-ben bejelenteni az APEH-hoz, a munkavégzés megkezdése előtt. A foglalkoztatónak (munkáltatónak) havonta kell elektronikus bevallást benyújtania és a járulékokat megfizetnie. Havi elektronikus bevallásra nem kötelezett munkáltató évente egyszer, a tárgyévet követő január 12-éig is

²⁶ 2009. dec. 14-én elfogadott, 2010. ápr. 1-jétől hatályos törvény lép az ugyanezen időponttól hatályon kívül helyezett 1997. évi LXXIV., az alkalmi munkavállalói könyves foglalkoztatásról szóló törvény helyébe.

beadhatja a bevallását, de csak ha olyan munkavállalókat alkalmaz, akik után a 30%-os közterhet kell megfizetnie.

Külföldön munkát vállalók: ha a külföldre kiküldött és a magyar jog szerint biztosított munkavállaló jövedelme ugyanazon naptári hónap egyik felében Magyarországon adózik, a másik felében pedig a nemzetközi egyezmény alapján a külföldi államban, a havi járulékalap a belföldön adóköteles jövedelemnek (az adóelőleg alapjának) és a személyi alapbér külföldi adózatás időtartamára jutó arányos részének összege.

Magyarországon állandó lakhellyel rendelkező, külföldi munkát vállaló magyar állampolgárnak csak akkor kell havonta (2009-ben 4500 Ft, 2010-ben 4950 Ft) egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetnie, ha nem EGT tagállamban dolgozik, és nem is olyan államban végez munkát, amellyel Magyarország szociális biztonsági egyezményt kötött.

Járulékkedvezmények

Adó- és járulékmentes béren kívüli juttatások

2009. január 1-jétől a 2008. évi LXXXI. Adómódosító törvény 23 §. (1) bekezdésének 4. pontja hatályon kívül helyezte a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. Törvény 71§.t megváltozott az adómentes béren kívüli juttatások adórendszerbeli kezelése, illetve azok nyújtásának feltétele. A korábbi szabályok a munkáltató által a munkavállalónak adott juttatásról szóltak, az új szabályok a magánszemélyre vonatkoznak, ami azt jelenti, hogy a munkáltató nem csak munkavállalójának, hanem családtagjainak is nyújthat béren kívüli juttatásokat. Korábban közös 400 ezer forintos korláttal limitálta a törvény a köztehermentes juttatásokat, most viszont juttatás-nemenként szab plafont. Az adó- és járulékmentes összeghatárt meghaladó juttatások továbbra is munkaviszonyból származó adóköteles jövedelemnek számítanak, s így azokra valamennyi közterhet (SZJA-, TB.-járulékok, egyéni járulékok, munkaadói járulék, szakképzési hozzájárulás) meg kell fizetni. Ez nem vonatkozik a járulékalapot képező természetbeni juttatás adóalapként megállapított értékének személyi jövedelemadóval növelt összegére, amely után egyéni járulékokat nem kell fizetni.

Adó- és járulékmentességek 2009. január 1-jétől:

- Hivatalos, üzleti utazás esetén: az utazási jegy ellenértéke, ideértve a jegy árában felszámított étkezés ellenértékét is.
- Hivatalos, üzleti utazás estén: a szállás ellenértéke, ideértve a szállásdíj árában felszámított reggeli étkezés ellenértékét is.

- Kiküldetési rendelvénnyel: teljesített utazási költségtérítés és az ahhoz kapcsolódó étkezési költségek.

Adó- és járulégmentes, illetve ingyenes, vagy kedvezményes juttatások 2009. február 1-jétől:

- Nem pénzbeli ellátás (Például: könyv, ajándéktárgy, édesség, vásárlási utalvány) ha gyermeknek vagy rá tekintettel magánszemélynek a közoktatásról, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról vagy a tankönyvpiac rendjéről szóló törvény alapján, vagy hallgatónak a felsőoktatásról szóló törvény alapján nyújtják.
- Bérletjegy: ha helyi vagy helyközi tömegközlekedési eszközre szól, és a közoktatásról szóló törvény alapján, nevelési-oktatási intézmény adja az intézmény tanulói számára.
- Bölcsődei szolgáltatás.
- Foglalkozási-egészségügyi ellátás.
- Kegyeleti ellátás.
- Elhelyezés szolgálati lakásban, munkásszálláson.
- Magáncélú cégautó-használat, továbbá úthasználatra jogosító bérlet vagy jegy.
- Művelődési intézmény szolgáltatás értékéből évente legfeljebb a minimálbér összegének megfelelő rész. (2009-ben 71500 Ft), a többi adómentes természetbeni juttatásnak minősül (feltéve, hogy a juttató a munkáltató, a juttatásban részesülő pedig a munkavállalója, nyugdíjasa, ezek közeli hozzátartozója, elhunyt munkavállalója közeli hozzátartozója, szakképző iskolai tanuló, kötelező szakmai gyakorlatát nála töltő hallgató).
- Az iskolarendszerű képzés költségének átvállalása akkor adómentes, ha értéke adóévenként legfeljebb a minimálbér két és félszerese (2009-ben 178750 Ft).

Változatlan adó- és járulégmentes juttatások, amelyeket 2010-től 25%-os adó terhel:

- ha a munkáltató egy személy javára egy vagy több önkéntes nyugdíjpénztárba: havonta összesen legfeljebb a minimálbér 50%-áig fizet munkáltatói hozzájárulást (ez 2009-ben havi 35750 Ft) egy vagy több önkéntes kölcsönös egészség- vagy önszegélyező pénztárba: havonta összesen legfeljebb a minimálbér 30%-áig fizet munkáltatói hozzájárulást (ez 2009-ben havi 21450 Ft);
- foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézménybe: havonta legfeljebb a minimálbér 50%-áig fizet foglalkoztatói hozzájárulást. (ez 2009-ben 35750 Ft);

- a munkáltató által a dolgozó nyugdíjba vonulásakor: természetben adott egyszeri ajándék értékéből 15000 Ft;
- a vetélkedő és verseny díjaként kapott: ajándék értékéből legfeljebb 5 ezer Ft;
- a munkáltató által adott munkaruházati termék;
- a munkáltató tulajdonában vagy vagyonkezelésében lévő belföldi üdülőben biztosított üdülési szolgáltatás: legfeljebb a minimálbér mértékéig;
- a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott, a lakosság széles körét érintő, az államháztartás valamely alrendszere vagy az állami költségvetés terhére juttatott támogatás: (például közműfejlesztési, gázár- és távhőszolgáltatás);
- a villamos energiáról szóló törvényben szabályozott szociális villamosenergia-ellátás keretében nyújtott kedvezmény vagy támogatás;
- melegtéteztetés 18000 Ft/hó (e fölött 54% adó 2010-től).

2010. január 1-jétől a béren kívüli juttatások közterhei megváltoztak: tb-járulék és eho-fizetési kötelezettség a munkáltatót terheli.

5. A járulékok által fedezett ellátások

Egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése esetén: Természetbeni egészségügyi szolgáltatások (például kórházi ellátás, gyógyszer támogatás) igénybevételére jogosultak a nem biztosítottak, illetve társadalombiztosítási jogviszonyuk alapján egészségügyi szolgáltatásra nem jogosultak (például eltartott nagykorú hozzátartozók), ha megfizetik 2009-ben a napi 150 Ft, havi 4500 Ft és 2010-ben a napi 165 Ft, havi 4950 Ft egészségügyi szolgáltatási járulékot²⁷.

Egészségügyi szolgáltatások: aki 4% természetbeni egészségbiztosítási járulékot fizet, az egészségügyi szolgáltatásokra (például orvosi ellátás, kórházi ellátás, gyógyszer támogatás), aki 2% pénzbeli egészségbiztosítási járulékot fizet, az pénzbeli egészségbiztosítási ellátásokra (például táppénz, terhességi-gyermekágyi segély) jogosult²⁸.

Aki kiegészítő tevékenység után egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet (vagy aki után megfizetik) annak baleseti ellátás és természetbeni egészségügyi szolgáltatás jár.

²⁷ 1997:LXXX. törvény 16. §.

²⁸ 1997:LXXX. törvény 18. §.

Felszolgálati díj utáni nyugdíj: ha a felszolgálati díj után befizetik a 15%-os nyugdíj-biztosítási járulékot, a díj 81%-a beleszámít a nyugdíjalapba²⁹.

Megállapodás szolgálati időre: aki megállapodás alapján – legalább a minimálbér, legfeljebb az egyéni nyugdíjjárulék – fizetési felső határ összege után 24% nyugdíjbiztosítási és 9,5% egyéni nyugdíjjárulékot fizet (ha magánnyugdíj-pénztári tag 1,5% egyéni nyugdíjjárulékot és 8% magánpénztári tagdíjat fizet), annak szolgálati idő jár. Aki 9,5% ENYJ-ot fizet, annak nyugellátás és baleseti ellátás jár³⁰.

Többes jogviszony: ha nincs olyan jogviszony, ahol a munkaidő eléri a heti 36 órát, valamennyi olyan jogviszony után jár a *táppénz*, amely után pénzbeli egészségbiztosítási járulékot fizettek.³¹

Ekhozók: (az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás szerint adózó): Az egyszerűsített közteher-viselési hozzájárulásról szóló 2005. évi CXX. törvény 9. § (1) bekezdése alapján, a munkavállalót 15% EKHO terheli. Ebből 9,5% SZJA, 1,6% természetbeni egészségbiztosítási járulék, ennek alapján egészségügyi és baleseti szolgáltatásra, illetve baleseti járadéokra jogosult. Az adóalap 3,9%-át kell nyugdíjjárulékként megfizetnie az adózónak (magánnyugdíj-pénztári tag esetén megoszlása 0,1% TB nyugdíjjárulék és 3,8% tagdíj), ezért az ekhoalap 61%-a beleszámít a nyugdíjba. A kifizetőt 20%-os EKHO terheli (Megoszlása: 1,2% EGBJ, 18,8% NYBJ)³².

Külföldön munkát vállalók: Új előírás 2009. január 1-jétől, kötelező bejelenteni 15 napon belül az egészségbiztosítási igazgatási szervnek a külföldön létrejött biztosítást, ha e külföld másik uniós állam, illetve Izland, Liechtenstein, Norvégia, Svájc vagy olyan állam, amellyel Magyarország szociális biztonsági egyezményt kötött. (Ha e kötelezettség 2009 előtt jött létre, de még fennálló külföldi biztosításra vonatkozik, a bejelentést 2009. április 30-ig kell megtenni.³³)

Vállalkozói járadék: vállalkozói járadékra jogosult,³⁴ aki:

- A munkanélküli, álláskereső
- A munkanélkülivé (álláskeresővé) válását megelőző négy éven belül legalább 365 napig egyéni vagy társas vállalkozó volt és e tevékenysége idején befizette a vállalkozói járulékot.

²⁹ 1997:LXXX. törvény 26. §.

³⁰ 1997:LXXX. törvény 34. §.

³¹ 1997:LXXXI. törvény 31. §.

³² HVG TB Különszám 16-17. o.

³³ 1997:LXXXIII. törvény 80. § (5) bekezdés és a 2008:LXXXI. adómódosító törvény 270. §.

³⁴ A foglalkoztatásról és a munkanélküli-ellátásról szóló 1991. évi IV. törvény 44. § szerint

- Rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, táppénzben nem részesül.
- A jogosultság feltétele, hogy álláskeresőként bejelentkezzen az illetékes munkaügyi központnál (de az nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani).
- A vállalkozói járadék havi összegének alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90%-ával (2009-ben ez havi 25650 Ft, a felső határa pedig ennek kétszeresével).
- A vállalkozói járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap. (a folyósítási idő kiszámításakor öt nap járulékfizetés egy napi járadékot ér).
- Aki egyidejűleg jogosult álláskeresői és vállalkozói járadékra az álláskeresői járadékot csak a vállalkozói járadék folyósítási idejének lejártát követően kaphat.

A jogosultság időtartama összeadható, ha a jogosult az egyikhez szükséges jogosultsági időnek több mint a felét megszerezte, és a két jogosultsági idő együtt legalább eléri az egyik ellátás megállapításához előírt időtartamot.³⁵

Járulékok fizetése, bevallása, adatszolgáltatási kötelezettségek, jogkövetkezmények

A munkáltatók, a kifizetők, a főállású egyéni vállalkozók, természetes személyek stb. havonta, a tárgyhónapot követő hónap 12. napjáig kötelesek megfizetni a járulékokat, tagdíjat és a tételes egészségügyi hozzájárulást. A járulékbevallásokat szintén a tárgyhónapot követő hónap 12. napjáig elektronikus úton kell benyújtaniuk.

A munkáltatók, a kifizetők stb. a társadalombiztosítási feladatok ellátásához szükséges adatokat és változásokat 15 napon belül kötelesek eljuttatni az illetékes TB. Igazgatási Szervek részére. Továbbá statisztikai adatszolgáltatásra is kötelezettek.

Aki a törvényben meghatározott bejelentési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségét nem, vagy késedelmesen teljesíti, illetőleg annak nem az előírt módon tesz eleget mulasztási bírság fizetésére kötelezhető. (Lásd Art)

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi törvény (Art) rendelkezéseit, a Tbj., Tny., és a Ebtv., Mp. törvényekben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Az Art értelmében a járulékok adónemnek minősül. Jogkövetkezmények,

³⁵ 1997:IV. törvény 44-46. §.

szankciók: mulasztási bírság, késedelmi pótlék, járulékbírság=adóbírság, üzletbezárás stb.³⁶

Záró gondolatok

A járulékok rendszere Magyarországon nagyon sokrétű, és részletszabályait tekintve gyakran változó terület. Ahogy a cikkből kiderül, a járulékmértékek évről-évre alakulnak, amellyel a jogalkotó a foglalkoztatás ösztönzését kívánja elérni, az ellátások fedezetének a megtartása mellett. Korunk nagy kihívása a járulékfizető, tehát a foglalkoztatotti létszám emelése. A közelmúltban zajlott gazdasági válság sajnos ez ellen hatott. A feladat tehát a válság kezelése legalább olyan mértékben, hogy a járulékfizető népesség ne csökkenjen tovább, majd pedig fokozatosan emelkedjen.

Zoltán Varga

Contribution system in Hungary

Summary

Historically, Act XL of 1928 required employers to pay social insurance contributions. At the same time, it allowed the employer to deduct and retain half of the amount paid from each employee's wages. Thus, an employee contribution did not exist formally at that time, and only the employer had a current account with the social insurance institution. This explains the use of the term "contribution account holder" or briefly "account holder" to refer to the employer as a contribution payer. Although the rules of contribution payment have changed, the account holder's role has remained the same. For members of the mixed system, whether employees or self-employed, the term account holder is used to refer to those obliged to pay and report to mandatory private pension funds (MPPFs) as well.

Since January 1, 1999, the Tax and Financial Control Administration (Tax Office) has been the main institution involved in collections. The Tax Office has the duty to assess and collect contributions, to carry out inspections, to keep records of contribution obligations, payments, and debts, and to initiate legal action in serious cases of breach of legal obligations.

In all matters related to pension contributions, account holders are considered to be the Tax Office's partners. Their actions are central in the process by which employees accrue pension benefit rights.

³⁶ Hajdú József–Lőrincsikné Lajkó Dóra: Társadalombiztosítási jog (2005), 116-119. o. (www.apeh.hu), valamint Az adózók nagy kézikönyve (2. és 4. fejezete alapján).

The main path by which employees acquire pension rights is through the payment of contributions. Current law calls for two payments: one from the employer and one from the employee. However, all of the tasks associated with remitting and reporting contributions are carried out by the account holder. The employee only has to endure the deduction of the contribution from his/her earnings.

There are two institutions whose requirements employers must satisfy when performing these tasks: the Tax Office, which is the target of the payments, and the CANPI, which keeps records of the employees' entitlement accruals.

Employers are required to deduct each employee's contribution and match it with their own contribution on that worker's behalf. Then they must total up the contributions for all their employees and transfer this sum to the PIF's current account kept with the Hungarian State Treasury. They must also prepare and submit a report (return) on each such payment to the Tax Office, in a format that it prescribes. In this document, neither amounts paid nor employees are individualised; both are aggregates. (In addition, this document details payments to the public scheme only. Neither the Tax Office nor CANPI receive reports of employer transfers on behalf of employees to the private pension funds.) Cash payments are not permitted; contributions may only be paid by bank transfer. Reports are accepted in paper form or on magnetic media.

Employers must also maintain a record on each of their employees. The content of these records is strictly prescribed so that CANPI can easily determine the pension rights that employees accrue while working for that employer.

Employers are required to prepare a report each year on the entitlement accrual of each of their employees and send it to CANPI. Like employer reports to the Tax Office, this report does not include amounts that employers are required to withhold from employees' earnings and transfer to mandatory private pension funds. This record-keeping arrangement relies on a close relationship between employers and employees. In addition to withholding and deducting employees' contributions, employers must supply employees with documents that detail all deductions from their earnings, including those withheld from wages and those paid by the employer. Such documents may be used to prove pension entitlement. In reality, however, this is rarely the case; their use for this purpose is mostly limited to dubious legal situations.

In the case of the self-employed, the employer and the employed are one and the same person; and legislation requires the self-employed to meet the same record keeping and financial obligations as described above. There are certain differences in the frequency of payments and information provision which serve to simplify these tasks for the self-employed, but the contents are identical. Obligations in connection with the members of the mixed system are defined analogously by law for both employers and the self-employed.

As far as money matters are concerned, the level of contributions for a member of the mixed system is identical to that for an individual in the public system alone. However, additional administrative and reporting requirements apply to the former. The employer must transfer the required contributions to the relevant MPPF, as well as sending each MPPF a list of the individuals on whose behalf each such transfer was made. The purpose of providing such details is to enable the MPPFs to maintain their

own systems of individual accounts for their members. These payment and reporting obligations must be fulfilled on a monthly basis by employers. In the case of the self-employed, contributions must be paid quarterly, and only annual reports are required.

The financial accounts of the PIF are kept with the Hungarian State Treasury. The CANPI is responsible for keeping records of the pension rights that workers accrue based on the employer obligation to pay contributions. Since 1997, employers have been obliged to report annually to the CANPI on these rights. Their reports are individualised for each employee and contain such details as insurance periods, contribution bases, and employers' and employees' contributions due. However, these reports cannot serve as a basis for a national system of individual contribution records, because they are not checked against the aggregated figures reported to the Tax Office. Thus, the CANPI cannot verify the amount of the contribution actually paid on behalf of the insured individual.

It is noteworthy that, during the period that an employee accrues pension rights, s/he has no personal connection with the CANPI. Rather, each employer serves as the intermediary between its employees and the CANPI.

By virtue of its role in managing the PIF, the CANPI receives, on a daily basis, information on changes in the PIF account balances, including contribution receipts from the Tax Office. Again, these figures are aggregates only, and no usable information on the accrued rights of individual contributors can be derived from them.