

A. H. M. JONES ÉS AZ ÉSZAK-AFRIKAI AGRI DESERTI

BODA ÁRPÁD*

Az elmúlt évszázad során a Római Birodalom bukását vizsgáló történészek a IV–V. századi gazdasági hanyatlás egyik fő okát a népesség számának általános hanyatlásában jelölték meg. Rostovtzeff a népesség csökkenést olyan mértékűnek találta, hogy a diocletianusi adórendszer egyes elemei közül is inkább a munkaerőre helyezte a hangsúlyt: „A birodalom fokozatos elnéptelenedése, de különösen a földművelő parasztság létszámának csökkenése okozta, hogy az adóegységet nem is annyira iugum, mint inkább a capita alkotta.”¹

Az elnéptelenedés logikus következménye volt aztán, hogy a mind csekélyebb számú birtokos egyre több megművelt földet hagyott parlagon, rohamosan nőtt az elhagyott földek, az ún. „agri desertik” mennyisége, ami természetesen az állami adóbevételek visszaesését és a birodalom pénzügyi megroppanását hozta maga után.

E nézetek olyan széles körben váltak elfogadottá a történészek között, hogy Bryan Ward-Perkins *The Cambridge Ancient History XIV.* kötetében már a korábbi szerzőkre vonatkozó konkrét hivatkozás nélkül is így összegezhette a kialakult álláspontot: „(A történészek) a népesség nagyfokú hanyatlását gyakran tartották a késő római és a posztrómai világ gazdasági hanyatlása egyik jelentős okának”.²

Peter Heater szerint ezt az általános vélekedést alátámasztani látszottak a kor azon jogi rendelkezései is, amelyek azt a törekvést tükrözték, hogy helyhez kössék colonusokat, továbbá azok az adójegyzékek is, amelyek például 422-ben a római Afrika területén mintegy 3000 négyzetmérföldnyi, hatalmas területet „agri desertiként”, vagyis elhagyott földként tüntettek fel.³

E mérhetetlen mennyiségű elhagyott észak-afrikai termőföldre történő hivatkozás olyannyira általánossá vált, hogy az itt elfekvő császári birtokok elnép-

* DR. BODA ÁRPÁD

Miskolcon élő jogász, történész.

E-mail: boda.arpad@gmail.com

¹ Michael ROSTOVTZEFF, *The Social and Economic History of the Roman Empire*, Oxford, Oxford University Press, 1957, I, 519.

² Averil CAMERON, Bryan WARD-PERKINS, Michael WITHBY, *Cambridge Ancient History XIV.*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 388 (a továbbiakban: *Cambridge Ancient History XIV.*)

³ Peter HEATHER, *The Fall of the Roman Empire*, London, Pan McMillan Ltd., 2006, 112.

telenedése, a mezőgazdasági tevékenység összeomlása gyakorlatilag a történelmi „tényanyag” része lett. Ezt a fent idézett adatot ma már a történelmi munkák százai tartalmazzák, az erre történő utalások száma pedig jószerivel megbecsülhetetlen. Az idézetek jegyzékének tanulmányozás alapján azonban kiderül, hogy e számtalan hivatkozás *legvégső forrása* egységesen A. H. M. Jones 1964-ban kiadott hatalmas műve, a „The Later Roman Empire, 284–602. A Social, Economic and Administrative Survey”, amelyben Jones a Codex Theodosianusba 11.28.13. sorszám alatt felvett, Honorius császár által Ravennában 422. február 22-én kibocsátott rendeletből vonta le azt a következtetést, hogy a császári birtokokon ilyen óriási mennyiségű föld művelésével hagytak fel az elnéptelenedés okán. Jones e rendelkezésről szó szerint az alábbiakat írja: „Honorius 422-ben törölte (az adójegyzékből) Byzacena és Africa Proconsularis (tartomány) császári birtokainak elhagyott földjeit. Pontos adatokat adott meg, amelyek megdöbbentőek. Proconsularis provinciában 5700 centuria és 144,5 iugerum volt elhagyva a 9002 centuria és 141 iugerum jó állapotúhoz képes, az arány több, mint egyharmad. Byzacenában 7615 centuria és 3,5 iugerum volt elhagyva 7460 centuria és 180 iugerum jó állapotúhoz képest: a földnek több mint fele elhagyott volt.”⁴

Jones érvelését a történészek sokáig kritika nélkül elfogadták, mert logikailag összekapcsolható volt egyfelől azon esettel, amikor Julianus Apostata 3000 parcella (kleroi) elhagyott földet juttatott Antiocheia városának 363-ban,⁵ másfelől azon császári rendelkezéssel is, amellyel 395. március 24-én Honorius a Campania területén található 528 042 iugerumnyi elhagyott földre biztosított adómentességet a tartománynak (CTh 11.28.2).

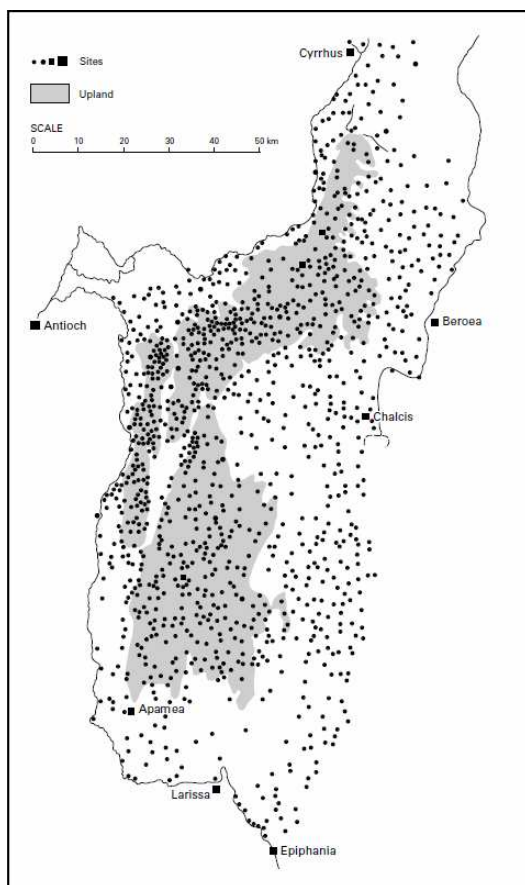
A hatalmas észak-afrikai agri deserti – és általánosságban az agri desertik – vonatkozásában a helyzet mégis egyre ellentmondásosabbá vált az utolsó néhány évtizedben. Egyfelől „tényként” ott volt a Jones által meghatározott hatalmas mennyiségű „elhagyott föld” a császári magánbirtokon, másfelől az a szintén ismert tény, hogy a római Észak-Afrika olyan hatalmas mezőgazdasági termékfelesleget produkált ugyanebben a korban, hogy a helyben állomásozó római katonai alakulatok mellett maga látta el gabonával (és sok más mezőgazdasági termékkel) Róma lakosságát és a császári tisztségviselői kart. (Az egyiptomi gabona felesleget már 330-as évektől Konstantinápoly ellátására irányították át.)

Ezen túlmenően az 1950-es évektől a birodalom egykori területének néhány pontján olyan módszeres régészeti feltárások indultak meg, amelyek alap-

⁴ Arnold Hugh Martin JONES, *The Later Roman Empire 284–602. A Social, Economic and Administrative Survey*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 816.

⁵ Averil CAMERON, Peter GARNSEY, *Cambridge Ancient History XIII*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 281 (a továbbiakban: *Cambridge Ancient History XIII*).

jaiban kérdőjelezték meg az általános elnéptelenedés tézisét. Ahogy azt Pether Heater sajátos angol humorral megfogalmazta: „Ebbe a (korábbi) boldog egyetértésbe hatalmas bombát robbantott az 50-es évek vége felé egy francia régész, Georges Tchalenko. Mint nagyon sok forradalmi pillanat esetében, hosszú időt vett igénybe, amíg a bámszkdók megértették, hogy valami földrengető dolognak voltak szemtanú, ám ez a bomba robbanások egész sorozatát indította el.”⁶



De mit is tett valójában Tchalenko? A francia régész módszeres ásatásokat végzett a mai szír–török határ mentén fekvő hegyvidéki területen, amelyre sokáig úgy tekintettek, mint egy isten háta mögötti, elhagyatott helyre a Római Birodalom határán, ahová a madár se nagyon jár. Tchalenko azonban megdöbbentő-

⁶ HEATHER, *i. m.*, 112.

en nagy számú késő ókori településre bukkant e napjainkban meglehetősen gyéren lakott térségben. Az általa feltérképezett területen több száz, meglehetősen jó módban élő, falusias jellegű ókori település maradványai tárultak fel, amelyek középületei azt sugallták, hogy a döntően mezőgazdasági tevékenységből élő lakosság messze nem a nyomor szintjén tengette életét, és ez a III–IV. században kezdődő prosperitás legalább az arab hódítás kezdetéig (vagy egy kicsit tovább is) megmaradt. A térségben Tchalenko által felmért településeket az előző oldalon látható térkép szemlélteti.⁷

Érdemes megjegyezni, hogy ez a terület éppen azon Antiocheia „hátszága”, ahol a Julianus Apostata által adományozott, korábban már említett elhagyott kleroik feküdtek.

A mai Izraelben, az ókori Palesztina térségében is átfogó régészeti feltárások zajlottak le az utolsó harminc évben, amelyek nem a nagyvárosokra, hanem elsősorban egy 6.000 négyzetkilométer kiterjedésű vidéki területre, illetve annak település szerkezetére koncentráltak. A kutatások eredményeit a Hebroni Egyetem Földrajzi Tanszékének tanára, Doron Bar foglalta össze egy 2004-ben megjelent tanulmányában.⁸

Bár e tanulmányban a települések kor szerinti csoportosítása kissé eltér a nálunk megszokottól, mert ebben a térségben a történészek a helyi szokásoknak megfelelően a Kr. u. 70–324 közötti településeket már késő rómainak, a 324–641 közöttieket pedig tömör egyszerűséggel bizáncinak tekintik, az adatokat minden nehézség nélkül átszámíthatjuk a nálunk szokásos kronológiai besorolásnak megfelelően oly módon, hogy a Kr. u. 324 utáni településeket tekintjük késő-rómainak, és mellőzzük a bizánci megjelölést. A tanulmány 73–76. oldalán található adatokból kibontakozó kép mindazonáltal megdöbbentő. Az egyszerűbb áttekintés végett a tanulmányban szereplő adatokból általam felállított – és átszámított – táblázatot itt mutatom be:

⁷ *Cambridge Ancient History XIV*, 329.

⁸ Doron BAR, *Frontier and Periphery in Late Antique Palestine*, Greek, Roman and Byzantine Studies, 44(2004), 69–92.

Települések megoszlása Palesztina területén

Körzet megnevezése	Hellenisztikus Kr. e. 63-ig	Római Kr. u. 324-ig	Késő római Kr. u. 641-ig
Észak-Golán	0	69	40
Észak-Galilea, Hanita	28	41	45
Dél-Galilea, Tábor-hegy	10	30	49
Alsó-Galilea, Nahalal	19	50	45
Jezreel-völgy, Mishmar Ha'Emek	37	112	106
Hadera	5	75	64
Szikem	0	75	133
Lod	19	45	106
Lachis	25	103	158
Jordán-völgy	27	64	137
Herodium	1	15	46
Urim	0	59	120
Összesen	171	738	1049

A táblázat adataiból nyilvánvaló, hogy a térségben Kr. u. 324 után jelentős népességnövekedés zajlott, amely szükségképpen erős gazdasági fellendülést tükröz. A terület lakossága sorra kinőtte a régi, majd ezt követően az újabb és még újabb alapítású településeket is, így egyre távolabbi, korábban alig lakott térségekbe költözött át, hogy a római mezőgazdaságban ismert öntözéstechnikai létesítményekkel addig műveletlen földeket is termőre fordítson.

A Földközi-tenger észak-keleti és dél-keleti medencéjében fekvő térségek egyforma gazdasági boomja aligha hagy kétséget afelől, hogy birodalom valamennyi tartományára kiterjedő általános elnéptelenedésről aligha lehet beszélni. Emellett ma már senki által nem vitatott tény, hogy a római Africa éppen az IV.

században érte el népessége és fejlődése csúcspontját (9),⁹ és a térség igazgatási központja, a római Karthágó a birodalom legnépesebb városai közé zárkozott fel.

A Jones által tényként kezelt észak-afrikai agri desertire hivatkozó történések tehát abba a helyzetbe kerültek, hogy egyszerre kellett volna hivatkozniuk a térség növekvő lélekszámú lakosságára és hatalmas mezőgazdasági terményfölöslegére, ám ezzel egyidejűleg óriási területek műveletlenül hagyására is. Ez a helyzet bármilyen konzekvens magyarázat lehetőségét kizárta. A történések újabb generációja az agri deserti újszerű értelmezésében látott kiutat. Walter Goffart például azt vetette fel, hogy az agri deserti egyfajta pénzügyi fogalomként értelmezhető, amelybe elsődlegesen nem a ténylegesen elhagyott földeket kellene beleértenuünk, hanem mindazon birtokokat is, „amelyek bár be voltak jegyezve az adójegyzékbe, de valamilyen okból mégsem fizettek adót”.¹⁰

Guy Halsall hasonló érvelése szerint az agri deserti alatt inkább olyan földeket kell érteni, amelyeknek nem volt beazonosítható, adófizetésre kötelezett tulajdonosa, de „több jogszabály tisztán mutatja, hogy az emberek csalárdul bérleti díjat követeltek ezek után, így (bizonyos), hogy emberek éltek és dolgoztak azokon”.¹¹

Peter Heater részben hasonlóan úgy érvel, hogy az agri deserti kifejezést a IV. század során olyan földekre alkalmazták, amelyek után nem szedtek adót, és a kifejezés nem jelenti szükségképpen azt sem, hogy ezek a földek korábban művelés alatt álltak, mint ahogy a 422-es törvénnyel érintett észak-afrikai birtokok nagy része is olyan sivatagi vagy fél-sivatagi terület lehetett, ahol a normális mezőgazdasági művelés mindig is lehetetlen volt.¹²

C. R. Whitakker és Peter Garnsey ezzel szemben úgy vélte, hogy az észak-afrikai agri deserti talán nem is elhagyott, hanem csak épp pillanatnyilag műveletlen föld volt, és a Honorius által biztosított adómentesség inkább valamilyen politikai kegy gyakorlása vagy egy reális helyzet tudomásul vétele volt.¹³

Egy adott jogszabálynak azonban – akár csak a Honorius által 422-ben kibocsátott rendeletnek –, nyilvánvalóan nem lehet egyszerre ennyiféle, egymástól

⁹ Lásd erről Andy MERILLS, Richard MILES, *The Vandals*, Chichester, John Wiley and Sons Ltd., 145.; *Cambridge Ancient History XIV.*, 552.; HEATHER, *i. m.*, 277.; Richard DUNCAN-JONES, *Economic Change* = Simon SWAIN, Mark EDWARDS (eds.), *Approaching Late Antiquity: The Transformation from Early to Late Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 34.

¹⁰ Walter GOFFART, *Barbarians and Romans*, Princeton, Princeton University Press, 1980, 112.

¹¹ Guy HALSALL, *Barbarian Migration and the Roman West*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 91.

¹² HEATHER, *i. m.*, 114–115.

¹³ *Cambridge Ancient History XIII*, 284.

gyökeresen eltérő értelmezése. *E sokféle értelmezés egyik oka az, hogy 1964 óta egyetlen olyan tanulmány sem vált ismertté, amely A. H. M. Jones álláspontját a jogszabály tartalma felől vizsgálta volna meg, és a jogszabály szövegének módszeres, szóról-szóra történő elemzésével, a rendelkezés koherens egészként történő vizsgálatával, annak más hasonló jogszabályokkal történő összevetésével kísérelte volna meg annak feltárását, hogy az évtizedek óta megoldhatatlannak látszó ellentmondás háttérében nem áll-e valamilyen jogértelmezési tévedés, nincs-e hiba a kiindulási pontban?* (A konzervatív szemléletű történészeknek szakmai okokból ez talán nem is állt feltétlenül érdekében.) Álláspontom szerint ezért elkerülhetetlen alapos vizsgálat alá vonni a jogszabály teljes szövegét, amelynek lefordítására a Codex Theodosianus eredeti latin nyelvű szövege és Clyde Pharr 1952-ben kiadott angol nyelvű fordítása¹⁴ egybevetésével került sor. A Jones által értelmezett jogszabály teljes szövege az alábbiakat tartalmazza:

CTh 11.28.13.

Ugyanezen Augustusok¹⁵ Venantiusnak, a Magánkincstár Comesének Az az akaratunk, hogy vir spectabilites rangban álló¹⁶ és rendkívül megbízható tisztségviselőink készítsenek másolatokat az adójegyzékekről, amiként (az is), hogy azok kerüljenek átadásra a palota hivatalainak, a Szent Császári Kincstár hivatalainak és a praefectus preatorio hivatalainak, továbbá készüljenek másolatok az adójegyzékekben fennmaradt kivetett adók mennyiségéről is, de megparancsoljuk (ebből) annak a mennyiségnek a törlését, amely a nyilvános okiratok szerint (már) törlésre került. Ennél fogva az állami levéltár hiteles kimutatása (fides polypti corum) alapján az került megállapításra, hogy Proconsularis provincia összes földjeiből 9.002 centuria és 141 iugerum van jegyzékbe véve, mint adófizetésre kötelezett, és 5700 centuria és 144,5 iugerum van azok között, melyeket törölni kell az adójegyzékből.¹⁷

Byzacena provinciában 7460 centuriának és 180 iugerumnak kell adót fizetnie és állami szolgáltatást teljesítenie, de 7615 centuriát és 3 és fél iugerumot törölni kell az adójegyzékből. Így azon személyekre vonatkozóan, akiknek földbirtoka császári adomány és mentesítve lett az adóktól, az ilyen birtokokat a tulajdon örökös biztonságában határozatlan ide-

¹⁴ Clyde PHARR, *The Theodosian Code and the Sirmundian Constitution*, Princenton, Princenton University Press, 1952.

¹⁵ Honorius és II. Theodosius.

¹⁶ A IV. században a köztisztviselői kar részére alapított megtisztelő comesi cím egyik fokozata.

¹⁷ Mivel 1 heredium 2 iugerummal egyenlő, 1 centuria pedig 100 herediummal, így minden centuria alatt 200 iugerumot kell érteni.

ig meg kell őrizni. De elrendeljük azt is, hogy azon birtokokról, amelyek kifüggesztett edictumok útján még nem lettek meghatározott személyekre átruházva, a provinciák kormányzói úgy rendelkezzenek, hogy azok bérbe adhatók legyenek megbízható személyek számára, és hogy (eközben) sértetlenül megőriztessenek azon jogorvoslati jogok, amelyek a fentebb említett hitelességből következnek.

Ravenna, 422. február 20.

Mivel a rendelet szövege utalást sem tartalmaz az agri desertire, rossz állapotban levő, műveletlen, vagy más olyan földre, amelynek birtoklásával szándékosan felhagytak, első lépésként meg kell próbálni rekonstruálni azt a folyamatot, hogy Jones milyen gondolatmenet útján jutott el oda, hogy a rendeletben írt földek egy részét agri desertinek tekinti.

Az idézett jogszabály alapján Jones gondolatmenete egy darabig követhető. Azt helyesen állapította meg, hogy ebben a jogszabályban valójában nem valamiféle adómentességnek a kihirdetést követő hatállyal történő adományozásáról van szó, hanem bizonyos földterületeknek az adójegyzékből történő törléséről. Az általa használt „writing off” (kiírni, kivezetni, kitörölni) kifejezés világosan utal rá, hogy több, reá felületesen hivatkozó történésszel szemben felismerte azt aényt, hogy a rendeletben nem a kiadás pillanatában hatályosuló adóelengedésről van szó, hanem az adónyilvántartás korrekciójáról, amelyből bizonyos korábbi okiratok tartalma alapján meghatározott földeket ki kell vezetni. Az a tény viszont elgondolkodtató, hogy több késői szerző már egyenesen adómentesség adományozásaként kezelte a jogszabályt. Jones azonban ilyet sosem állított, és nem is állíthatott, mert az adómentesség biztosítása és a birtok adójegyzékből történő törlése közötti különbség jelentős: az adómentes birtok ugyanis jogilag létezik, annak tulajdonosa is van, csak valamilyen okból nem köteles adózni utána, a törölt birtok viszont birtokként nem létezik, mert valamilyen, az adott nyilvántartás szempontjából jelentős jogi tény okán nem létezőnek tekintendő, vagy ténylegesen nincs is fizikai léte. Erre a jogilag jelentős tulajdonságra később még visszatérünk.

A Jones által közölt adatokból – illetve az általa alkalmazott számítási módból – az is nyilvánvaló, hogy Jones bizonyosan nem a jogszabály utolsó mondatában szereplő, birtokba adható földterületről vélelmezte, hogy az az agri deserti körébe tartozik, hanem (látszólag logikusan) a törlendő részről. Jones ugyanis azt állapította meg, hogy e földterület egészének mintegy egyharmada, illetve fele esik az agri deserti körébe, márpedig ez az adat a jegyzékből csak kivezetendő földek mennyiségére alkalmazható. A rendeletben rögzített összes birtokállomány Proconsularis tartományban 10.700 centuria, amelyből jó egy-

harmadot kell törölni, Byzacenában pedig 15.075 centuria, amelyből több, mint fele törlendő.

Bár nyilvánvaló, hogy Jones a könnyebbség kedvéért némi egyszerűsítést alkalmazott a számításai során, de az általa közölt mennyiségek világosan a törlendő területre vonatkoznak, nem illenek a még birtokba adható 2/3 és kevesebb, mint fele mennyiségre.

Ezt követően azonban már csak találgatásokra vagyunk utalva Jones gondolatmenetét illetően. Mivel még a jogban járatlan olvasó előtt is világos, hogy a rendelkezésben nincs szó közvetlenül elhagyott földekről, ezért Jonesnak valamilyen más szempont alapján kellett besorolnia az említett földeket az agri deserti körébe.

Akár a szöveg rendszertani helye, akár valamelyik szövegrész értelmezése, akár egyfajta jogi analógia alkalmazása is eredményezhette, hogy Jones az adójegyzékekből kivezetendő terület egészét agri desertiként kezelte. Ám Jones nem indokolta meg, hogy mi vezette erre a következtetésre, ezért kénytelenek vagyunk mindhárom lehetőséget külön-külön számításba venni.

Ezek közül legkézenfekvőbb a jogszabály *rendszertani* besorolása lenne, ugyanis a Codex Theodosianus XI. könyvének 28. címe végig az adókedvezményekre vonatkozó rendelkezéseket tárgyalja. Ám önmagában ez nem indokolja azt a következtetést, hogy mindenütt agri desertiről lenne szó: az ezen cím alatt egybeszerkesztett jogszabályok egy része teljesen más okból rendelkezik adóelengedéssel vagy adómérsékléssel, ahogy ezt az alábbi két példa is mutatja:

CTh 11.28.1.

Julianus Augustus Avitianusnak, Africa helytartójának:

Az aranyban és ezüstben fizetendő adók kivételével kegyesen elengedjük valamennyi adóhátralékot.

Antiocheia, 363. október 26.

CTh 11.28.12.

Ugyanezen Augustusok¹⁸ Palladius prefectus preatorionak:

Campania földjei adórendezésnek legyenek alávetve, és a kötelező postai közszolgáltatáson kívül csak az egykilenced részét viseljék a múltban az állam számára fizetendő adó mennyiségének, mivel a területét egy, a régi időkben kivetett rendkívül súlyos adó terhelte, és miután annak kivetése megtörtént, az ellenség betörése feldúlta azt.¹⁹ Mindemellet elrendeljük azt is, hogy Picenum és Toszkánia városkörnyéki körzetei az egykori adó-

¹⁸ Arcadius és Honorius császárok.

¹⁹ Alaric 408-410-es itáliai inváziója.

kivetésben előírt valamennyi adókötelezettségükből arányos módon kiszámítottan annak egyheted részét teljesítsék.

Ily módon az eredeti adóterhek kerüljenek törlésre, és csak az általunk fentebb megjelölt mennyiség legyen bevezetve a közokiratokba²⁰ azzal a feltétellel, hogy ezt követően minden, az elhagyott földekre vonatkozó kifogás szűnjön meg.

Ravenna, 418. november 15.

Az első példában – ahogyan az látható –, egyszerű császári politikai kegyről van szó, a másodikban pedig a nyíltan megnevezett pusztító gót betörés volt a rendelkezés oka. Önmagában tehát a jogszabály rendszertani helye semmiképpen sem igazolja Jones értelmezését.

A második lehetőség, hogy Jones *jogi analógia útján* jutott e következtetésre, amelynek alapjául egy másik, Campania tartományra vonatkozó, általa is ismertetett, adóelengedést elrendelő szabály szolgálhatott:

CTh 11.28.2.

Imperator Augustus Arcadius és Honorius Dexter praefectus praetorianak:

Campania tartomány lakosai számára elengedjük 528 042 iugerum (olyan termőföld) adóját, amely a mondott provincia területén ellenőreink nekünk küldött jelentése és a régi okiratok feljegyzései szerint elhagyott és gondozatlan állapotúnak mutatkozik, és megparancsoljuk, hogy a fölösleges adólajstromokat égessék el.

Mediolanum, 395. március 24.

A joganalógia alkalmazásának azonban az az előfeltétele, hogy a jogesetek között ne mutakozzon lényeges ténybeli vagy jogi különbség. A jelen esetben azonban kifejezetten ellene hat a joganalógia alkalmazásának a jogszabály szóhasználatában mutatkozó két lényeges különbség. Az egyik az, hogy azon esetekben, amikor a császári rendelet mögöttes indoka valóban az agri deserti, ott azt a jogszabály kifejezetten meg is említi. E 395-ben kiadott rendeletben már a szóhasználatból is nyilvánvaló, hogy agri desertiről van szó, ráadásul az adóelengedést – és az a leglényegesebb különbség – Campania területén egy előzetes helyzetfelmérés előzte meg, amelynek során a császár kiküldöttei „helyszíni ellenőrzéssel” állapították meg, hogy mely földek tekinthetők agri desertinek, és azt vetették össze a „régí okiratokkal”, majd ezek alapján történt az adóelenge-

²⁰ Értsd: adójegyzékekbe.

dés. Az analógia alkalmazásának lehetősége ezért nem áll fenn még e két, látszólag hasonló jogeset között sem.

Ezzel viszont el is értünk a Jones által követett (feltehetően analógiás) jogértelmezés egyik neuralgikus pontjához. Az agri deserti szükségképpen olyan terület, ahol a föld tulajdonosa vagy a szerződéses bérlője felhagy a tulajdonlással vagy a birtoklással, és mintegy tiktokban távozik a területről, hogy elkerülje az előírt adók megfizetését. Az agri deserti ezért egy szükségképpen *állandóan változó állapot*, mert a tulajdonos vagy megbízottja mint locator, észelve a szerződésszegést, új bérlőt fogadhat az elhagyott telekre, vagy éppen az addig stabilnak mutakozó bérlő is felhagyhat az egyik évről a másikra a műveléssel. Ebből kifolyólag önmagában az évekkel vagy évtizedekkel korábban kiállított okiratok alapján nem lehet megállapítani, hogy mely területek minősülnek ténylegesen agri desertinek, már csak azért sem, mert még a Lex Manciana alapján kötött hagyományos, vagyis határozott idejű bérleti szerződés sem tekintette szerződésszegésnek azt a tényt, hogy a bérlő egy éven át műveletlenül hagyta a földjét. Aligha véletlen, hogy Honorius tisztségviselői Campania területén pontosan e logika szigorú szabályai szerint jártak el: felmérték a tényszerű állapotokat, és a jelentéseikben rögzített helyzetnek a régi okiratok tartalmával történő egybevetése útján rendelkezett a császár az adóelengedéssel érintett területről. Jones figyelmét azonban vagy elkerülte e különbség, vagy nem tulajdonított kellő jelentőséget neki, pedig e két esetben a követett eljárás lényegesen eltért egymástól: Byzacena és Proconsularis provincia esetében ugyanis 422-ben semmilyen helyszíni felmérés nem előzte meg a rendelkezést. Alappal feltehető tehát, hogy a rendelkezés célja nem is az elhagyott földek javára biztosított adómentesség vagy azok adójegyzékből történő törlése volt, hiszen azok mennyiségét és fekvését pusztán a ravennai császári irattárból bajos lett volna megállapítani.

Bizonyos továbbá, hogy a két szabály összevetésekor Jones szem elől tévesztett egy további nagyon lényeges, a tulajdonviszonyok terén fennálló jogi különbséget és annak súlyos jogkövetkezményeit.

Campania nem volt császári magánbirtok, területe nem tartozott a császári magánvagyonba, így földjei után maga a tartomány lakossága „en block” fizette meg a kivetett adót. Az adók elengedése így a körzet lakosságának fizetési kötelezettségét csökkentette, *vagyis a rendelet létező, valós adóalanyoknak nyújtott adókedvezményt az adóköteles földek egy részének törlésével.*

A vizsgálat tárgyát képező, Kr. u. 422-ben kelt jogszabály viszont kizárólag az afrikai császári magánbirtokokra vonatkozik, amelyek (mint majd látni fogjuk, egy bizonytalan korábbi időpontig) a császár magánvagyonába (res privata) tartoztak. Ha ezek valóban elhagyott, senki által nem bérelt és lakott földek lettek volna, úgy a jogszabályban megjelölt adómentességnek nem lett volna valódi címzettje, hiszen ez esetben a birtokrészekben nem tartózkodott vol-

na semmilyen adóalany. Itt fel sem merülhetett volna, hogy az adóköteles föld után a tulajdonos vagy tulajdonosi közösség (pl. város) fizesse meg az adót, mivel a tulajdonos maga a császár szent személye volt, aki a saját birtoka jövedelme alapján nyilván nem fizetett adót saját magának, így aztán annak sem sok értelme lett volna, hogy önmagát adómentesítse birtokai adójegyzékből történő törlésével.

A Jones által követett jogértelmezést következetesen végigvezetve ahhoz a képtelen jogkövetkeztetéshez kellene jutnunk, hogy az elhagyott földek tekintetében a császár önmagát törölte a saját adójegyzékből, ezzel mentesítette magát az adófizetési kötelelem alól, ami elmondhatatlanul abszurd gondolat. Jones feltehetően azért nem észlelte ezt az anomáliát, mert valószínűleg nem elemezte végig azt a különös, közföldekétől eltérő jogi helyzetet, ami csak a császári magántulajdon esetén áll elő a korábbi bérlők távozása esetén. Ha a császári földeket valóban elhagyták volna annak bérlői, úgy azokat nem az adójegyzékből kellett volna törölni, hanem mint „üres” parcellákat, új bérlők számára kellett volna kiadni, és a bérlőknek meghatározott időre adómentességet biztosítani, amíg termőre fordítják a területet. A jogszabály utolsó mondata utasítja is a tartományi helytartót bizonyos földek bérbé adására, *de a számítások alapján Jones teljes bizonyossággal nem a bérbé adandó területet tekintette agri desertinek.*

Valójában pedig az idézett jogszabály utolsó két mondata – amelyre Jones láthatóan nem fordított semmilyen figyelmet – eligazítást nyújt a rendelkezés valódi indokáról. Az utolsó előtti mondat világosan utal arra, hogy az egykori császári birtokok egy része adományozás útján elidegenítésre került, méghozzá adómentesség garantálásával: *„Így azon személyekre vonatkozóan, akiknek földbirtoka császári adomány és mentesítve lett az adóktól, az ilyen birtokokat a tulajdon örökös biztonságában határozatlan ideig meg kell őrizni.”*

Ez a mondat, ha a jogszabályban agri desertiről lenne szó, értelmetlenül került volna a jogszabályba. Valójában ez mutat rá a törlés tényleges indokára: egyes birtoktestek más tulajdonába kerültek, és ráadásul az adómentesség kedvezményének adományozása mellett. Noha az elidegenítés útján tulajdont szerzettek köre a jogszabályból nem állapítható meg, de általánosságban lehet rájuk következtetni. Tény, hogy ebben a korban egyáltalán nem volt szokatlan eljárás az adómentesség mellett történő birtokadományozás, a kiszolgált veteránok például eleve ezzel a mentességgel kaptak földbirtokot (CTH 7.20.3).

Nyilvánvaló, hogy a különös érdemeket szerzett magasabb beosztású köztisztviselők, katonai vezetők vagy időnként egyházi személyek esetében különösen méltánytalan lett volna az adózási kötelezettség fenntartása, ha már az egyszerű harcost is megillette szolgálataiért az adómentesség joga.

Ráadásul a jogszabály utolsó mondata kifejezetten nevesíti azt a körülményt, hogy a korábbi adományozások „kifüggesztett edictumok” útján kerültek

kihirdetésre, és az új jogosultak nem egyszerű bérlők (possessorok), akik csak birtoklásra kapták a földet, hanem tulajdonosok, akiknek a tulajdonjogukból (proprietasból) származó jogait kell megőrizni. E tények mindenképpen arra utalnak, hogy az e birtoktestekre vonatkozó tulajdon átruházások feltehetően illusztris személyek részére történt jelentős nagyságú adományok voltak, amelyek tényét – közérdekből – a széles nyilvánossággal is tudatták kifüggesztett császári edictumok útján.

Az ilyen, politikai célú adómentesség adományozások általános gyakorlataira utal III. Valentinianus azon rendelkezésének indoklása is, amellyel a Kr. u. 440 után szűkösre fordult anyagi helyzetben a korábbi összes közszolgáltatás alóli mentességeket visszavonta. A 441. március 14-én kelt rendelkezés indoklása (egyebek között) ezt tartalmazza:

„Az egykori császárok és szent atyáink bőkezűségéből adományoztak ilyen privilégiumokat olyan vir illustris rangban álló személyeknek egy gazdag kor bőségében, amikor az kevéssé volt vészterhes a többi földtulajdonosra. Noha ez a gyakorlat már akkor is igazságtalannak látszott, a kezdetekben sokkal ártalmatlanabbnak tűnt. Korunk nehézségei között azonban ez a gyakorlat nyilvánvalóan nem pusztán méltánytalan, mivel nem felel meg a valós körülményeknek, de lehetetlen is...”²¹

Alappal feltehető tehát, hogy a rendeletben említett, „kifüggesztett edictumok útján” történt korábbi tulajdon átruházások különféle, a császár szolgálatában különös érdemeket szerzett előkelőségek számára nyújtott nagyobb birtoktest adományok lehettek. Ma már meg nem ismerhető ok vezethetett oda, hogy Jones nem fordított figyelmet a jogszabály utolsó két mondatára, pedig azok is integráns részét alkotják a jogszabálynak, és azokból e tények meglehetősen egyértelműséggel következnek.

Ehhez képest az adójegyzékek korrekciójának egy másik nagyon komoly jogi indoka is felmerült: az edictuálisan átruházott birtokok nem tartoztak többé a császári magánvagyonba, így a jegyzékeket nemcsak azért kellett korrigálni, mert az adott földek adómentessé váltak az idők folyamán, hanem mert egy fontos jogi jellemzőjük is megváltozott: megszűnt res privata jellegük, más tulajdonosok birtokába kerültek, ezért meg kellett akadályozni, hogy az eredetben a császári birtokok bérlői által fizetendő bérleti díjat és/vagy adókat más, adómentességet élvező személyek tulajdonában álló földről hajtsák be.

A rendelet valódi értelme és célja mindezek után meglehetősen tömören összefoglalható. Honorius uralkodása vége felé már hosszabb ideje két párhuzamos

²¹ NVal. 10.3.

zamos nyilvántartási rendszer működött a palotában. Az egyik jegyzék az adóki-
vetéseket tartalmazta, a másikat pedig a császári adományokat tartalmazó ok-
iratok – rescriptumok, edictumok – tömege alkotta. A két irattár anyaga azonban
nem volt összevezetve, így egyazon birtokrészek egyszerre szerepeltek a csá-
szárnak bérleti díjat fizető, magánkincstárba tartozó földként, de adómentesség-
gel elajándékozott, más tulajdonában álló területként is. Honorius rendelete vég-
ső soron arra utasította a császári tisztviselőket, hogy az adójegyzékből töröljék
mindazt, ami a másik irattár anyagából hitelesen megállapítható, vagyis amit
már elajándékoztak a különböző császárok. Ebben az esetben helyszíni vizsgá-
latra valóban nem volt szükség, hiszen a császári ajándékozáson alapuló új tulaj-
doni állapotokat hitelesen rögzítették az okiratok, mivel az ajándékozással ezen
birtokok tulajdonjoga – ahogy a rendelet szóhasználatából is következik – mint-
egy *örök időkre* átszállt a megajándékozottakra és jogutódjaikra. A többi, csá-
szári tulajdonba maradt birtoktestet továbbra is bérletbe lehetett adni a *lex*
Manciana szabályainak megfelelően.

Az erre utaló utolsó mondat még abban is eligazít minket, hogy a rómaiak
milyen komolyan vették a tulajdon szentségének jogintézményét: maga a császár
hívta fel tisztviselői figyelmét, hogy a bérletbe adás során mindazok személyek
jogorvoslati jogát feltétlenül tartsák tiszteletben, akik a közokiratok szerint jog-
szerű tulajdont szereztek az egyes birtoktagokon, így a földek bérbeadása (nem
kellő gondosság mellett) a tulajdonjuk sérelmével járhat.

Közvetett módon a korszak egy másik, töredékesen fennmaradt jogszabá-
lya is arra utal, hogy az általános elnéptelenedés tézise tarthatatlan. Közgazdasá-
gilag meglehetősen evidens tény ugyanis, hogy amennyiben a föld megművelé-
sére nem áll rendelkezésre kellő munkaerő, úgy a föld értéktelen, holt tőkévé
válík, a termőföldek piaca pedig – kereslet hiányában – vészesen összezsugoro-
dik. Ám ezzel szemben azt tapasztaljuk, hogy valamikor 408–411 között, ponto-
sabban már nem meghatározható időpontban Honorius császár az alábbi, hiá-
nyos ránk maradt rendelkezést bocsátotta ki:

CTh 5.16.32.

*Imperator Augustus Honorius és (II.) Theodosius Cerialisnak, a Magán-
kincstár comesének*

*Hogy az Örökkévaló Császári Ház az eladások eredményeként meg ne
fosztassék minden tulajdonától, az az akaratunk, hogy korábbi idők (erre
vonatkozó) szabályozása (5.13.4) legyen eltörölve, avégett, hogy az eladá-
sok szűnjenek meg, és az örökkévaló császári ház tartsa meg valamennyi
földbirtokát, amely e törvény kihirdetése napján birtokában maradt.
Azonban e rendeletünkkel körültekintően azt is megparancsoljuk, hogy ez*

a szabályozás úgy kerüljön bevezetésre, hogy ha a vevők által fizetett ár a provincián belül maradt, és nem a legszentebb...

A rendelet világosan tükrözi, hogy a korszakban jelentős kereslet mutatkozott a földbirtokok iránt, és az eladott földeket valaki nyilván meg is művelte. A földforgalom nagyságrendjéről pedig fogalmat alkothatunk abból a tényből, hogy a Honorius császár számára már súlyos aggodalomra okot adó helyzetben csak Észak-Afrikában még 1 500 000 hektár földbirtok állt császári tulajdonban...

Mindezekén túl azonban *fontos annak rögzítése, hogy az egyéb jogi és irodalmi források tükrében az a tény semmiképpen sem vitatható, hogy a római császárkorban kisebb-nagyobb mértékben mindvégig jelen volt az agri deserti jelensége*, és e tény független attól, hogy Jones helyesen vagy helytelenül értelmezte Honorius 422-ben kiadott rendeletét.

Erre tekintettel mindenképpen szükséges annak további kutatása, hogy az agri deserti jelensége milyen szerepet töltött be a Római Birodalom mezőgazdaságában (pl. hogy nem az ugaroltatás egyik módja volt-e), és hogy számottevő hatást gyakorolt-e a birodalom gazdasági helyzetére (ha például csak a gyenge termőképességű másodlagos földek művelésével hagytak fel)?

Jones jogértelmezési módszere viszont e vizsgálat eredményétől függetlenül *súlyosan kifogásolható*, mert az általa felhasznált jogszabály szövegéből sem nyelvtani, sem tartalmi elemzés alapján nem következik az általa levont jogkövetkeztetés még abban az esetben sem, ha a jogszabálynak nyilvánvalóan szerves részét képező egyes rendelkezéseket abból figyelmen kívül hagyunk, ami azonban módszertanilag teljességgel megengedhetetlen. Feltehető, hogy a jogértelmezési hibát az a történeti prekonceptió is motiválta, hogy az elnéptelenedés tézisét Jones – saját indoklása szerint – az egyre jobban elhatalmasodó agri deserti jelenséggel kívánta igazolni.

Az agri deserti körül kialakult évtizedes viták ennek ellenére komoly módszertani haszonnal járhatnak a történészek számára. Egyfelől fontos felismerni azt a régi szabályt, hogy az ellentmondásba torkolló következtetések mögött gyakran a kiinduló adatok valamelyikének téves volta áll. Az ilyen helyzetek megítélése során azonban nem szabad pusztán az egymásra hivatkozó történészek munkáira támaszkodnunk, mert e módon az ellentmondás nem oldható fel. Ha mód és lehetőség van rá, a forrásokat újra és újra elemezni kell, és az sem rombolja tekintélyünket, ha egy-egy speciális kérdésben (jogi, közgazdasági stb.) az adott területen jártas szakember segítségét is igénybe vesszük.

Árpád Boda

A. H. M. Jones und die agri deserti von Nord-Afrika

Zusammenfassung

Die Mehrheit der Historiker, die sich mit dem Römischen Reich beschäftigen, haben anhand der Arbeit von M. Rostovtzeff, A. H. M. Jones und einige berühmten Historiker im 20. Jahrhundert den fast gemeinplätzigsten Standpunkt vertreten, dass das Reich zu Anfang des 5. Jahrhunderts in eine schwere demografische- und Wirtschaftskrise geraten ist.

Die steigende Entvölkerung führte zu einem schweren Arbeitskräftemangel, eine dessen Folgen die Schollenpflicht der Kolonen wurde, andererseits sind enorme Gebiete aus der Agrotechnik herausgefallen und sog. „agri deserti“ (verlassene Lande) geworden.

Die Historiker haben die Rechtsinterpretation von Jones - die keine Erklärung enthält - ohne Kontrolle übernommen, die immer steigende Menge der agri deserti mit einem 422 vom Kaiser Honorius erlassenen Anordnung bestätigt (CTh 11.28.13), mit der der Kaiser – nach ihrem Standpunkt – verordnet hat, große nord-afrikanische Gebiete aus der Heberolle zu streichen, weil sie unangebaut geworden sind.

Die archäologischen Forschungen der letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts haben aber bestätigt, dass es in einigen Teilen der römischen Provinzen um das Mittelmeer – wie in Africa Proconsularis und in Byzacena – im 4. Jahrhundert einen deutlichen wirtschaftlichen Boom gab, für den ein immer größer werdender Produkt-Überschuß und eine steigende Bevölkerung charakteristisch war. Da dies mit dem immer steigenden Phänomen der agri deserti schwer in Einklang zu bringen war, haben die Historiker begonnen, den Begriff, Grund und landwirtschaftliche Rolle der agri deserti auf immer unterschiedlichere Weisen zu interpretieren. Sie haben das aber nicht untersucht, ob Jones die Anordnungen der CTh 11.28.13 richtig interpretiert hat und ob er diese Rechtsnorm wohlbegründet für den Beweis der agri deserti gehalten hat.

Diese Studie macht einen mit der detaillierten Analyse des aufgerufenen Edikts darauf aufmerksam, dass man aus der sprachlichen-, logischen und systematischen Interpretation des Textes nicht die Folgerung ziehen kann, dass es zur Revision der Verzeichnisse in Bezug des kaiserlichen Besitzes wegen dem Verlassen des Landes gekommen ist, im Text gibt es keinen Hinweis auf die agri deserti. Es ist fast sicher, dass Jones beim Interpretation des Textes die letzten zwei Sätze außer Acht gelassen hat, anhand der es sehr wahrscheinlich ist, dass es früher deutliche Grundstücke zu Lasten der res privata gespendet wurden, und das war der wirkliche Grund für die Korrektur der Verzeichnisse (Heberolle).

ACCURSIUS ÉS HATÁSA AZ EURÓPAI JOGTUDOMÁNYRA ÉS A KÖZÉPKORI MAGYAR JOGI KULTÚRÁRA

BÓNIS PÉTER*

1. Bevezetés

Accursius, mint a *Glossa ordinaria* megalkotója, központi alakja a glosszátoroknak. Eredetileg neve Accursus lehetett, amelyet Accurtiusként is írtak.¹ A gyakorta használatos Accursius forma valószínűleg helytelen, de annyira elterjedté vált, hogy a szakirodalom is így nevezi a XIII. század legnagyobb civilistáját. Etimológiáját maga Accursius adja meg: „*Honestum nomen, dictum quia accurrit et succurrit contra tenebras.*”² Születéséről csak annyit tudunk, hogy földműves családból származott. Firenze környékén, Bagnolóban, más feltételezések szerint Certaldóban született.³ Magát gyakran Florentinusnak nevezi, hiszen Firenze környékén született.⁴ Születésének ideje 1181 és 1185 közé tehető.

* DR. BÓNIS PÉTER

egyetemi adjunktus

Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Jegtörténeti Tanszék

¹ A glosszátorok korához a magyar szakirodalomból vö. KAJTÁR István, *Egyetemes jogtörténet*, Pécs, 1997, I.; GÖNCZI Katalin, HORVÁTH Pál, STIPTA István, ZLINSZKY János, *Egyetemes jogtörténet*, Bp., 1999, I–II.; SZABÓ Béla, *Doktor alkotta jog: Communis opinio doctorum és más jelenségek = Ius humanum – Ember alkotta jog, Műhelytanulmányok*, szerk. SZABÓ Miklós, Miskolc, Bíbor, 2001, 111–156.; SZABÓ Béla, *Development of law in Hungary: The first eight centuries = The Hungarian State. Thousand Years in Europe*, Bp. 2000, 130–167, 483–484.; SZABÓ Béla, *A glosszátorok tanainak uralma az itáliai jogszolgáltatás felett a 13–15. században*, *Jogelméleti Szemle*, 2007/6.

² Gl. *conditio bona* ad D. 36.1.65.10., *ad senatusconsultum Trebellianum*, l. *facta*, § *si nominis* (Lugduni, 1627, vol. II., coll. 1755). Panciroli szerint az említett glossza nem Accursiustól, hanem egyik fiától származott. Guidi PANCIROLI, *De claris legum interpretibus libri quattuor*, Lipsiae, 1721, 120.: „*Nonnulli vero id non ab ipso, sed ab ejus filio adjectum fuisse contendunt*”, bár tudjuk, hogy maga Accursius „*jactabundus habitus erat*”.

³ Giuseppe SPECIALE, *Accursius fuit de Certaldo*, *Rivista Internazionale di Diritto Comune*, 1(1990), 111–120.

⁴ H. FITTING, *Zusätze Savignys Rechtsgeschichte*, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 26(1905), 59.

Bolognában Azo és Jacobus Balduini tanítványaként 1213 körül kezdett el tanítani, amelyet 1259-ig folytatott. Azo követőjeként Bulgarus nézeteit tette magáévá, és Martinust Panciroli szerint nem ritkán hevesen bírálta.⁵ Számtalan tanítványa között volt Vincentius Hispanus, fia, Franciscus Accursii és Diplovatatus szerint IV. Ince pápa is.

Accursius egyéniségét szemléletesen jellemzi a következő *Diplovatatus* által is áthagyományozott anekdota. A legendaszerű elbeszélés szerint, amikor Accursius Bolognában tanulmányait megkezdte már harminchét éves volt, ami akkoriban is éltes kornak számított a diákok között. Néhányan meg is jegyezték: „*Bene veniat vetula illa.*” De Accursius sem sokat késlekedett a válasszal: „*Tarde veni, sed cito me expediam.*”⁶

2. Accursius jogirodalmi tevékenysége

Ha Accursius *Glossa ordinariája* nem maradt volna fenn az utókor számára, akkor őt a jelentéktelen glosszátorok között kellene számontartanunk. A *Glossa ordinarián* kívül ugyanis csak kevés művet hagyott hátra, ezek szerzősége is felettébb vitatott. Accursius szerkesztette a *Libri Feudorum* végső redakcióját, amelyet róla *redactio accursianának* neveztek. A hűbérjog gyűjteménye ebben a formában terjedt el, a Jacobus Columbi által szerzett és Accursius által átdolgozott glossza-apparátussal együtt.

Az Azo summájával együtt kinyomtatott *Summa Authenticorum* nem Accursius eredeti alkotása, hanem Johannes Bassianus summájának átdolgozásáról van szó.⁷ Accursius és Johannes Bassianus hozzájárulásának mértékét nehéz megítélni, nem kizárt, hogy a későbbi híradások és kéziratok azért tulajdonították Accursiusnak a mű szerzőségét, mert Accursius nagyobb mérvű átdolgozást végzett rajta, vagy pedig a nyomtatott kiadásokban közzétett és Accursiusnak tulajdonított Authenticum-summán kívül egy másik summát is írt, de ez nem maradt fenn.⁸

⁵ „*Bulgari, Azonisque sectator in Martini fautores quandoque intemperantius invehitur.*” Guidi PANCIROLI, *De claris legum interpretibus libri quattuor*, Lipsiae, 1721, 101.

⁶ T. DIPLOVATATIUS, *Liber de claris iuris consultis*, éd. F. SCHULZ, H. KANTOROWICZ, G. RABOTTI, *Studia Gratiana*, 10(1968), 81. Az elbeszélés hitelessége kérdéses.

⁷ Friedrich Carl von SAVIGNY, *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*, Heidelberg, 1834–1851, V, 276.

⁸ Ez utóbbi F. Martino feltételezése: F. MARTINO, *Una perduta summa Authenticorum di Accursio*, *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 61(1988), 171–179.

Vitatott az Accursiusnak tulajdonított *Summa feudorum* kérdése is. A tévesen Hugolinus neve alatt publikált hűbérjogi summa⁹ alapja mindenképpen Pillius summája lehetett, de kérdés, hogy Pillius művének átdolgozása Jacobus Columbitól vagy Accursiustól származik-e. Seckel Jacobus Columbi személye mellett érvelt,¹⁰ de feltételezése vitatott.

Diplovatatus szerint Accursius az Authenticumhoz külön glossza-apparátust is készített, ez a híradás azonban erősen kétséges, mivel egyetlen kézírata sem maradt fenn, és nem valószínű, hogy Accursius az Authenticumhoz két apparátust is írt. Ezzel szemben kétségtelen Accursius szerzősége néhány consilium esetében, amelyek nyomtatásban is napvilágot láttak.¹¹

A *Corpus iuris civilis* különböző könyveihez a XIII. század elejére számtalan glosszát írtak. A sok glossza között azonban az ellentmondások és a rendezetlenség következtében csak nehezen lehetett kiigazodni. Ezért jutott eszébe Accursiusnak és vele egyidőben Odofredusnak az az ötlet, hogy a glosszákat rendszerezni kellene, vagyis össze kellene állítani egy olyan glossza-apparátust, amely a Corpus iuris egészének mintegy hivatalos magyarázata lenne. Elképzelhető, hogy milyen jelentőséggel rendelkezne egy ilyen apparátus, minden korábbi szöveget félretennének. Akinek először sikerül egy ilyen művet összeállítania, hatalmas tekintélyre tenne szert. Persze nemcsak az fordult meg Accursius fejében, hogy mekkora tekintélyt adna neki az, ha őt a *Glossa ordinaria* szerzőjeként tisztelnék, hanem pénzéhes és fukar ember lévén arra is gondolhatott, hogy a megszerezhető bevétel sem lenne csekély. Ezért elhíresztelte, hogy magas lázzal fekszik, sőt hogy még hihetőbbnek tűnjön a dolog, minden nap felcsert is hívatott magához. Közben azonban rohamléptékben dolgozott. Odofredus pedig megnyugtatta magát azzal, hogy nem érdemes sietnie, hiszen Accursius sem dolgozik. Accursius azonban gyorsan publikálta a glosszát, és így az ő művét fogadták el.¹²

⁹ G. B. PALMIERI, *Hugolini summa super usibus feudorum*, in *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi*, Bologna 1892, II, 183–194.

¹⁰ E. SECKEL, *Über neuere Editionen juristischer Schriften aus dem Mittelalter*, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Romanistische Abteilung, 21(1900) 253.

¹¹ P. COLLIVA, *Documenti per la biografia di Accursio*, Atti del Convegno internazionale di studi accursiani, Bologna 21–26 Ottobre 1963, a cura di G. ROSSI, Milano 1968, II, 383–458.

¹² „*Et sciendum, quod Accursius... concurrat autem cum Odofredo de Odofredis nobili de Bononia. Ipse tamen tamquam astutissimus de industria inclusit se in domo, fingens se laborare morbo quattriduanæ febris et faciebat omni die venire medicum ad colorandum factum; et interim summopere et summo studio glossavit leges, et celeriter accessit ad curiam et fecit publicari et authenticari suum opus, quo facto et scito, Odofredus scripsit*

Mint minden legendának, ennek is lehet valamilyen valóságalapja. Egyes szerzők szerint az Accursius és Odofredus közötti különbséget abban ragadhatjuk meg, hogy míg Accursius inkább a hagyományos elméleti megközelítés híve volt, addig Odofredus inkább már a kommentátorokhoz állt közelebb, előadásai színesek voltak, a száraz elméletet anekdotákkal fűszerezte, és nem mulasztotta el a gyakorlat figyelembevételét sem. Műfajukban is különbözött írtak, Accursius glosszaapparátust szerzett, Odofredus pedig Lecturát írt. Odofredus sem maradt követők nélkül, hatása főleg Nápolyban érezte magát, és hasonló stílusban írt Roffredus Beneventanus is. Accursius glosszája volt azonban a befolyásosabb.

Egy adásvételt rögzítő dokumentumból értesülünk Accursius könyvtárának összetételéről.¹³ Kantorowicz abból a tényből, hogy olyan művek találhatók ebben a könyvtárban, amelyek a *Glossa ordinaria* után jelentek meg, arra következtet, hogy Accursius ezeket azért gyűjtötte össze, mert el akart készíteni egy olyan enciklopédikus művet, amelyik magában foglalja a teljes középkori jog anyagát. Kantorowicz feltételezése azonban mégiscsak feltételezés marad, hiszen semmi sem igazolja Accursiusnak ezt a szándékát.

A feltételezés kritikájaként mindenesetre meg kell említenünk, hogy az a lista, amelyet Kantorowicz Accursius könyvtáraként mutat be, és amelyet abból az adásvételi szerződésből nyert, amelyben Cervottus eladta legidősebb testvérének ezeket, mindenképpen csak egy része Accursius könyvtárának.

Másrészt pedig téves Kantorowicznak az a feltevése is, hogy Accursius már 1228-ban befejezte a *Glossa ordinariát*.¹⁴ Ennek ellentmondanak többek között azok a glosszák, amelyekben az 1234-ben kihirdetett *Liber Extrára* van utalás, vagyis mindenképpen fel kell tennünk, hogy a glosszának több redakciója is volt és így 1228-ban csak az első redakció készülhetett el. Torelli, az accursiusi glosszák kritikai kiadásának előkészítője,¹⁵ beható kutatásokat végzett ebben a témában, mielőtt publikálta volna az accursiusi *Glossa ordinaria* – sajnos csak egy részének – a szövegét.¹⁶ Torelli szerint az Intitúciókhoz készült glosszáknál is legalább két redakció létét kell feltételeznünk.¹⁷

diffusius et copiosius sed tarde.” DIPLOMATIUS, *i. m.*, 94.

¹³ L. FRATI, *Gli stazionari Bolognesi nel Medioevo*, Archivio Storico Italiano, 45(1910), 388–390.

¹⁴ Kantorowicz Neumeyerre hivatkozik: K. NEUMEYER, *Die gemeinrechtliche Entwicklung des internationalen Privat- und Strafrechts bis Bartolus*, München–Berlin–Leipzig, 1916, II, 60.

¹⁵ P. TORELLI, *Accursii Florentini glossa ad Institutiones Iustiniani imperatoris*, Bologna 1940, I.

¹⁶ P. TORELLI, *Per l’edizione critica delle glosse accursiane alle Istituzioni*, Rivista di Storia del Diritto Italiano, 7(1934), 429–584.

¹⁷ P. TORELLI, *La nuova edizione critica della glossa accursiana alle Istituzioni*,

A ma leginkább elterjedt nézetek azonban Torelli felfogását a *Corpus iuris civilis glossa ordinariá*jának redakcióiról nagyrészt elavultnak tekintik. Torelli még úgy vélte, hogy elegendően nagy számú kézirat megvizsgálásával bizonyos *kéziratcsoportok* különíthetők el, amelyek szövege többé-kevésbé megegyezik és amelyek az adott mű egy-egy *redakció*ját képezik. A szerző e szerint művét csak néhányszor dolgozta át, és az átdolgozások elkészült szövegét minden esetben továbbadta a hivatásos másolóknak, akik azt sokszorosították. E felfogás valójában inkább a modern könyvkiadás gyakorlatához áll közel, a középkori könyvkészítés azonban más logikát követett. A kéziratok megvizsgálásából nem az derült ki, hogy azonosíthatók bizonyos *kéziratcsoportok*, amelyeket megfelelőtünk néhány kronológiailag egyértelműen meghatározható *redakciónak*, hanem inkább az vált világossá, hogy a különböző kéziratok annyira eltérnek egymástól, hogy belőlük *csoportok* nem képezhetők, vagy pedig olyan nagy számú *csoportot* (*redakciót*) kellene feltételeznünk, hogy azzal maga az elmélet válna használhatatlanná. Valószínűbb az, hogy a *Glossa ordinaria* szövege egyre inkább fejlődött, Accursius az igényeknek megfelelően folyamatosan dolgozta át alkotását, és a szerző példányáról is folyamatosan készítettek másolatokat, amelyek így nem szoríthatók be a *redakció* meglehetősen kényelmetlen és szűk fogalmába.¹⁸

Néhány szót kell szólnunk Accursius gyermekeiről is, aki szintén jogtudósok voltak. Legidősebb fia, Franciscus Accursii (1225–1293) apja után örökölte a tanári tisztséget. 1259-től tanított Bolognában. A szentföldi hadjáratról a szigetországba tartó angol király Bolognában megismerkedett vele, majd szolgálatába fogadta. A király vendégszeretetét élvezve 1274-től 1283-ig tartózkodott Angliában. Megbízásából többször járt követségben urának érdekeit képviselve a francia királynál és a pápánál is. Hazatérése után tovább tanított Bolognában. Az Accursiustól örökölt vagyont uzsorakölcsönök nyújtásával tovább növelte, és attól sem riadt vissza, hogy ajándékokat fogadjon el a vizsgák alkalmával. Apja glosszáihoz kiegészítéseket írt és fontos *casus-gyűjteményt* szerkesztett.

Accursius második fia, Cervottus Accursii (1240–1287) hírnevét apjának köszönhette. 17 évesen *legum doctor*, természetesen apai segítséggel. Az általa szerzett glosszákat *Cervottinae*knak nevezték, és Baldus ezt írja róluk: „*Zervottus fuit grossus intellectu et ideo videmus, quod glossae Cervinae parum habent saporem.*”¹⁹

Accursius harmadik fia, Wilhelmus Accursii (1246–1314) nemcsak a *ius civile*, hanem az egyházi jog doktora is. Bolognában, Spanyolországban, talán Franciaországban is tanított, felesége halála után pedig belépett az egyházi rend-

Rendiconti delle sessioni della Regia Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna, Classe Scienze Morali, 3(1939), 98–116.

¹⁸ G. DIURNI, *La glossa accursiana*, Rivista di Storia del Diritto Italiano, 64(1991), 341–362.

¹⁹ DIPLOVATIUS, *i. m.*, 93.

be, pápai káplán és firenzei kanonok is volt. Quaestiókat írt és casusgyűjteményt szerkesztett az intézüciókhoz és a *Codex*hez.

3. A *Glossa ordinaria* tekintélye és hatása Európában

A *Glossa ordinaria* E. Seckel számításai szerint több mint 96 ezer glosszát tartalmaz, ami jól mutatja hatalmas terjedelmét. 22 365 glossza a *Digestum Vetushoz*, 17 969 az *Infortiatumhoz*, 22 243 a *Digestum novumhoz*, 17 814 a *Codex*hez, 4 737 az *Institúciókhoz*, 7 013 az *Authenticumhoz*, 680 glossza pedig a *Libri Feudorumhoz* készült.²⁰ A glosszák két oszlopban a jogkönyv szövege körül helyezkednek el, és az ábécé egy betűjével kapcsolódnak a glosszált szóhoz.

Egy ilyen hatalmas terjedelmű mű természetesen kötetekre oszlik. Az első kötet a *Digestum vetust*, a második kötet az *Infortiatumot*, a harmadik kötet a *Digestum novumot*, a negyedik kötet a *Codexet*, az ötödik kötet (az ún. *Volumen parvum*) az *Institúciókat*, az *Authenticumot*, a *Libri Feudorumot* és a *Tres librit*, vagyis a *Codex* 10-12. könyveit tartalmazta. Eredetileg nem tartozott a *Corpus iuris civilis*hez a *Pax Constantiae* és a *Lombarda* sem; ez utóbbi az 1562-es lyoni kiadástól kezdve szerepel a *Corpus iuris civilis* részeként. A későbbi kiadások hatodik kötetként ehhez még egy mutató kötetet is hozzáfűztek.

A *Digestához* írt glosszák alapjául Accursius a *Littera Bononiensis* szövegét veszi. A *Littera Pisana* ettől eltérő szövegolvasatait Accursius gyakran, de nem mindig említi meg. Ezek az utalások valószínűleg nem egyéni kutatás eredményei, Accursius nem a pisai példányból dolgozott, hanem a megjegyzéseket glosszátorelődjektől vette át. Az eredetileg görög nyelvű *Digesta*-részek latinra vannak fordítva, de a fordítás természetesen nem Accursius műve. Az egyes fragmentumok szerzőire való utalások ebből a szövegváltozatból hiányoznak.

A *Codex* csak az első kilenc könyvet tartalmazza, a 10–12. könyvek (*Tres libri*) a *Volumen parvum* kötetében kaptak helyet. A görög nyelvű konstitúciók hiányoznak a *Codex* szövegéből, benne vannak viszont az ún. *authenticák*, vagyis a nagyrészt Irnerius által készített novellakivonatok, amelyeket az I. és II. Frigyes német-római császárok néhány *authenticája* egészít ki. Az *Institúciókhoz* írt *authenticákat* Accursius nem vette át elődeitől, így azok kimaradtak az általa glosszált *Corpus iuris civilis* szövegéből.

Az *Authenticum* Jusztiniánusz császár összesen 134 novellájának csak egy részét tartalmazza, amelyeket a *Codex* mintájára 9 gyűjteménybe (*collatio*) soroltak. Az Accursius által glosszált *Authenticumból* a következő novellák hiá-

²⁰ SECKEL, *i. m.*, 251.

nyoznak: 11, 13, 21, 24–31, 35–38, 40, 43, 45, 50, 59, 62, 64, 65, 68, 75, 87, 101, 102, 103, 123, 125, 129, 130, 146, 147, 159.

A *Libri Feudorum* végső redakciója is Accursius nevéhez fűződik. Az *Authenticum*hoz tizedik gyűjteményként (*decima collatio*) csatolt hűbérjogi összeállítás 2 könyvre oszlik, amelyből az első könyv 26 címet, a második könyv 57 címet tartalmaz. A *Libri Feudorum*hoz Pillius írta az első glossza-apparátust, amelyet később Jacobus Columbi dolgozott át. Accursius az ő művét vette át, egyéni hozzájárulása minimálisnak mondható.

A *Glossa ordinaria* szövegét szerinte Európában több mint 1200 kézirat tartalmazza. Egy mintaként szolgáló *archetypus*ról, vagy *editio princeps*ről nem beszélhetünk. Az egyes szövegváltozatok megbízhatóságát nem feltétlenül a koruk dönti el, hiszen a XV. században másolt kéziratok másolói is alapul vehettek régebbi, megbízhatóbb kéziratokat. Accursius egész életében dolgozott a *Glossa ordinarián*, így a különböző szövegváltozatok tőle is származnak, nemcsak későbbi betoldások, és az Accursius által készített kiegészítéseket nehéz megkülönböztetni a másoktól származó toldásoktól.²¹ A *Glossa ordinaria* szövege kritikai kiadásának szükségességét a XIX. században többen is felvetették. Torelli az Intitúciók első könyvét és a hozzá írt accursiusi glosszákat ki is adta, de a vállalkozás ezután megakadt. Torelli²² meg volt győződve arról, hogy Accursius glosszájában különböző, jól elhatárolható redakciók különböztethetők meg, ez azonban a későbbi kutatás fényében tévesnek bizonyult. A mai vélemény szerint Accursius a *Glossa* szövegén folyamatosan dolgozott, így *nem beszélhetünk egyetlen hiteles szövegváltozatról*.²³

A *Glossa ordinariát* nyomtatásban elsőként 1468-ban adták ki, amelyet 1627-ig számos kiadás követett. Már a kéziratok is sok hozzáadást tartalmaznak, a nyomtatott kiadások pedig még tovább növelték a betoldások számát. Diplovatatus arról tudósít, hogy Franciscus és Cervottus Accursii is szereztek glosszákat (*apostillae*). Még jelentősebbek voltak a *casus*ok, amelyeket a glossza szövegéhez csatoltak.²⁴ A *Digestum* vetushoz, az *Infortiatum*hoz és a *Codex*hez Vivianus Tuscus, az *Intitúciók*hoz Guido de Cumis és Wilhelmus

²¹ F. P. W. SOETERMEER, *L'ordre chronologique des apparatus d'Accurse sur les libri ordinarii*, *Historia del derecho privado. Trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner*, 10(1989), 2867–2892.

²² P. TORELLI, *Per l'edizione critica delle glosse accursiane alle Istituzioni*, *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 7(1934), 429–584.

²³ G. DIURNI, *La glossa accursiana*, *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 64(1991), 341–362.

²⁴ F. P. W. SOETERMEER, *Recherches sur Franciscus Accursii. Ses Casus Digesti Novi et sa répétition sur la loi Cum pro eo (C. 7. 47 un.)*, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 51(1983), 3–49.

Accursii írt casusokat, amelyeket a XV. században Franciscus Aretinus egészített ki. A kommentátorok és humanisták további kiegészítéseket készítettek Accursius glosszájához. Bartolus és Baldus *additioi* valójában késői epigonok által készített kivonatok, amelyeknek Bartolushoz vagy Baldushoz csak annyi közük van, hogy a műveikből kivonatolták azokat, de sokszor meghamisítva a szerzők eredeti gondolatait. A humanisták közül elsősorban Cuiacius jegyzetei jelentősek, amelyek már a humanizmus szellemének megfelelően rámutatnak a szövegkritikai szempontokra és ezzel a későbbi interpolációkutatásnak vetették meg az alapjait.²⁵

Bár Accursius az első glosszátor, aki a *libri legales teljes anyagát* átfogó glossza-apparátussal látta el, a mű megalkotásának érdeme azonban nemcsak az övé. Ezt a nyilvánvalóan hatalmas feladatot előtanulmányok nélkül megoldani nem lehetett. Felmerül a kérdés, hogy melyek voltak azok a művek, amelyekre Accursius támaszkodhatott. Mindenekelőtt mesterének, Azónak az írásait használhatta: az *Institúciókhoz*, a *Digestum vetushoz*, a *Codexhez* írt glossza-apparátusát, *Codex-* és *Institúció-*summáját, esetleg *lecturáját*. Felhasználhatta Hugolinusnak a *Digestához* és a *Codexhez* írt apparátusait, sőt *Odofredus Lecturáira* is támaszkodhatott. Talán Symon Vicentinus *Codex-* és *Digesta-*apparátusát is használhatta. Rendelkezésére állt Pillius hűbérjogi apparátusa is.

Bizonyára nemcsak a glossza-apparátus műfajából merített. A *dissensiones dominorum*, a *summák* és *notabiliák* is hasznos adalékul szolgálhattak a *Glossa ordinaria* megalkotásában. Valószínű, hogy ismerte Johannes Teutonicus *Decretumhoz* készített glossza-apparátusát is. A *Decretumot* 260-szor idézi, a dekretálisokra pedig 125-ször hivatkozik.²⁶ A *Lombardát* ritkán idézi, de az *Epitome Iulianira* annál többször utal. Praeiustinianus forrásokat nem használt.

Accursius glosszátorelődeit összesen 10 400-szor idézi.²⁷ A hivatkozott glosszátorok élén Azó áll 3600 idézettel, őt követi Johannes Bassianus 1850 idézettel, majd 1030-szor Hugolinus, 920-szor Rogerius, 590-szer Martinus, 520-szor Placentinus, 330-szor Innerius, 315-ször Bulgarus, 230-szor Albericus, 165-ször Pillius, 30-szor Jacobus, 10-szer Hugó tűnik fel. Az említett számításokat Calasso tanítványai végezték el a Lyonban 1556–58-ban kiadott *Corpus iurison*. Természetesen pontos számokat adni nem lehet, mivel az egyes kiadások is el-

²⁵ Accursius és a humanisták kapcsolatáról: H. THIEME, *Accursius und Zasius (1461–1535)* = *Atti del Convegno internazionale di studî accursiani*, a cura di G. ROSSI, Milano, Giuffrè, 1968, III. 1109–1115.

²⁶ Ch. LEFEBVRE, *La Glose d'Accurse, le Décret et les Décrétales (vers le „ius commune”)* = *Atti del Convegno...., i. m.*, I, 247–284.; G. LE BRAS, *Accurse et le droit canon* = *Atti del Convegno...., i. m.*, I, 217–231.

²⁷ F. CALASSO, *Criteri e primi risultati di una palingenesia della glossa di Accursio* = *Atti del Convegno... i. m.*, II, 495–509.

térnek egymástól, a fenti számok csak nagyságrendileg jellemzik Accursius művét.

Accursius nem mindig adja vissza megbízhatóan forrásait. Savigny (V. 279–305) Berriat Saint-Prix nyomán a következő példát hozza fel. A C. 2.40.5 szakasza előírja, hogy „*in omnibus casibus, in quibus vetera iura currere quidem temporales praescriptiones adversus minores concesserunt, per in integrum autem restitutionem eis subveniebant, eas ipso iure non currere*”, azzal indokolva a rendelkezést, hogy „*melius etenim est intacta iura eorum servari, quam post causam vulneratam remedium quaerere*.” Jusztiniánusz egyik novellája (Nov 100. c. 2) azonban az említett rendelkezést csak egy esetre vonatkoztatja. A fenti ellentmondás láttán, Placentinus a Summa Codicisben a következőt írja: „*Item quid dicemus quod Auth. Si minor de dote non numerata ait, minorem esse restituendum? Profecto dicemus, esse speciale, vel Iustinianum de lethaeo fonte potasse*.” Accursius azonban a Placentinus által írt szavakat így vette át: „*vel secundum Pla. biberat hic Iustinianus, et non recordabatur de illis legibus*”²⁸ pedig Placentinus egészen másra utal.

Accursius *Glossa ordinarij*ának értékéről a vélemények igencsak megoszlanak. Egyesek Accursiust értéktelen, mások írásait nevük említése nélkül felhasználó íróként jellemzik, mások ellenben Accursiust egy korszakalkotó mű szerzőjeként tisztelik. Savigny óvakodik attól, hogy Accursiusról egyértelmű ítéletet mondjon. Accursius a *Corpus iuris civilis* minden könyvéhez írt glossza-apparátust, ezért a véleményalkotásnál célszerű az egyes könyveket külön-külön figyelembe venni. Accursius a legkevesebbet a *Liber Feudorum* apparátusához tett hozzá, itt műve valóban csak Jacobus Columbi glosszája másolatának tekinthető, kisebb kiegészítésektől eltekintve nem tett ugyanis mást, minthogy egy előszót illesztett a mű elé. Más könyvek esetében Accursius keze nyoma inkább látható.

Accursiust azért is vádolták plágiummal, mert betűjelei (Acc., acu., accur., Accurs. Flor., acsius) olyan glosszáknál is megtalálhatók, amelyeket kétségtelenül nem ő szerzett. Ez azonban a kor szokása szerint megengedett volt, mert a glosszák összegyűjtőit is mintegy szerzőnek tekintették. Ez betudható volt annak is, hogy a szellemi tulajdon fogalma ekkor még nem alakult ki. Természetesen Accursius tudatában lehetett műve jelentőségének. A legenda szerint Accursius maga folyamodott a császárhoz azért, hogy műve törvényerőt nyerjen. Bár ez az elbeszélés minden valós alapot nélkülöz, arra is akadt példa, hogy a státútumok

²⁸ Gl. *quaerere ad C. 2.40.5., in quibus causis in integrum restitutio necessaria non est, l. sed humanius* (LUGDUNI 1627, vol. IV., coll. 495.).

(például Bolognában, Milánóban) megparancsolták, hogy a glosszát a statútum hallgatása esetén szubszidiárius módon kell alkalmazni.²⁹

Accursius glosszáját értékelve érdemének kell betudnunk azt, hogy megőrzött az utókor számára olyan forrásokat, amelyek önmagukban talán nem maradtak volna fenn. Ebben a szerepében Jusztiniánuszhoz hasonlítható, aki a régi római jogtudósokat óvta meg a feledéstől azáltal, hogy parancsot adott a Digesta megszerkesztésére. Accursius is hasonló szerepet vállalt, nélküle sok korai glosszátor glosszája merült volna feledésbe. E feltételezés azoknak a történelmi beszámolóknak a fényében is megalapozottnak tekinthető, amelyek arról beszélnek, hogy a könyvnyomtatás feltalálása után a kéziratoknak mennyire csekély fontosságot tulajdonítottak.

A hagyomány szerint Irnerius halála után a glosszátoriskola két fő irányzatra szakadt. Bulgarus és Martinus gyakorta egymással szembenálló véleményt képviseltek.³⁰ A legenda szerint Accursius vetett véget a hosszú vitának, amikor megalkotta a *Glossa ordinariát*, és ezzel megszüntette a véleménykülönbséget, mert a *Glossa ordinaria* lett az egyetlen hivatalos magyarázat, amit szinte törvényként tiszteltek. A fenti hagyomány nem egészen tükrözi vissza a valóságot, nem beszélhetünk egymástól teljesen elkülönült, szembenálló irányzatokról, és bár Accursius célja valóban a véleménykülönbségek megszüntetése volt, hogy műve ezáltal biztos támpont legyen a fórumon, mégis maradtak benne bizonyos ellentmondások, amelyeket már csak a mű nagy terjedelme miatt sem lehetett egészen kiküszöbölni.

Az elbeszélés legenda jellegét mutatja, hogy a hagyománynak ez az elbeszélése Cyprianus nevével kapcsolatban is fennmaradt, akit így a *Glossa ordinaria* első *ideatorának* tekinthetnénk. Cyprianus azonban nem alkotott jelentős művet, így ez az elbeszélés nem lehet történelmi hitelű. Accursiust Johannes Teutonicus is megelőzhette, amikor a *Decretumhoz* apparátust írt. Johannes

²⁹ W. ENGELMANN, *Die Wiedergeburt der Rechtskultur in Italien durch die wissenschaftliche Lehre*, Leipzig, 1938, 187.

³⁰ „Accursius fulgidissimum iubar legum fuit origine Florentinus. Ad cuius plenioram notitiam diversimode novi, prout a veridicis doctus sum, quod post Cyprianum antiquissimum glossatorem tempore Federici cognomine Barbarossa duo cantatissimi iuris consulti, Bulgarus scilicet et Martinus Bosis in lectura Bononie concurrebant. Hi ergo discrepantes de legibus duas studentium fecere sectas, ut qui Bulgarum sequebantur Bulgariste, qui vero Martinum Bossianum Bosiani cognominati sint. Dum in re esset tanta dissensio, Accursius legum illuminator Florentie natus est, origine populari. Hic mira temporis brevitate artes didicit liberales, mox se ad iura contulit, sectarum omnium auditor. Cumque utraque parte omnia evacuasset, et ubique sine controversia pro legibus honoratur.” DIPLOVATATIUS, *i. m.*, 93.

Teutonicus azonban művét csak 1215 körül készítette el, Accursius inkább Azót követhette művének megszerkesztésekor.

Baldus szerint Accursius glosszájának akkora a jelentősége, hogy őt magát a *fons iuris civilis* névvel illetik. Jacobus Butrigarius is kötelező erőt tulajdonít a glosszának: „*Ubi glossa firmat pedem, non est ab ea in iudicando recedendum.*” Bartolus szerint a glossza tekintélye nagyobb mindenki másnál, Cynus pedig a glosszát gúnyosan az ügyvédek bálványának mondja, hiszen csak a glossza számukra a tekintély: „*Advocati adorant glossatores pro evangelistis.*” „*Audi tu, advocate, idolum tuum, id est glossam*” – fordult a glosszabálványozó ügyvédekhez.³¹

De a glossza értelmezése sem mindig egyértelmű. Diplomatiatus a következő értelmezési szabályokat említi. 1. Kétség esetén az Intitúciókhoz írt apparátust kell követni, mert azt Accursius kétszer is átnézte. 2. Ha a glosszát értelmezni kell, mindig *secundum legem et rubricam* kell értelmezni. 3. Accursius glosszája több glosszátor glosszáinak a felhasználásával készült. Accursius maga sem rejti el a véleményeltéréseket. Ha a glosszában idézett glosszátorok között véleményeltérés van, akkor az Accursius által felhozott legutolsó véleményt kell követni, kivéve ha az előbbi vélemény a) a házasságra vagy b) az egyházi rendre nézve kedvezőbb, c) az aequitasnak jobban megfelel, d) jobban megalapozott, e) vagy az utóbbi véleményt az *alii* vagy a *quidam dicunt* szavak előzik meg. Általában véve pedig, ha többen egyező véleményt fejtenek ki, nem kötelező Accursiushoz ragaszkodni, hiszen Bartolus szerint is helytelenül ítél az, aki „*relicta communi opinione adhaeret singulari opinioni alicuius.*” A *communis opinio* szabálya volt ugyanis, hogy „*potius tenendum est illud, quod dicitur a pluribus, quam a minimis.*”³²

Accursius glosszájának tekintélye egész Európában egyedülálló. A *Corpus iuris civilis* szövegét mindig a glosszával együtt olvasták, így szinte törvényerőt nyert.³³ Már Accursius életében is felhasználták a bíróság előtt, ahogyan azt egy 1258-ból fennmaradt példa is mutatja.³⁴ A középkor folyamán tekintélye tovább nőtt, 1393-ban Milánó városának statútumai sorolták fel Accursius művét a jogforrások között.³⁵ A statútumokban egyébként igen mostohán bántak a jogforrásokkal, és külön sohasem sorolták fel azokat, hanem a bíró esküszövegében volt felsorolva, hogy milyen jogforrások szerint kell a bí-

³¹ Cinus de PISTORIO, *Comm. in C. 8.37.8, de contrahenda stipulatione. I. non moriturum*, Francofurti ad Moenum 1578, 505v).

³² DIPLOMATIUS, *i. m.*, 85–89.

³³ G. ASTUTI, *La 'glossa' accursiana = Atti del Convegno...., i. m.*, II, 289–379.

³⁴ H. *Accursio e la sua biblioteca*, *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 2(1929), 62.

³⁵ „*deficientibus statutis et consuetudinibus, iudex debeat iudicare secundum iura Romana et glossas ordinarias Accursii approbatas per ipsum.*” DIPLOMATIUS, *i. m.*, 85.

rónak ítélkezni. Bár Cynus a francia iskola nyomán sokszor a glosszától eltérő véleményt képviselt, a későbbi kommentátorok, így Bartolus, Baldus, Butrigarius, Fulgosius és Tartagnus, továbbra is a glosszát tekintették vezérfonalnak.

Előadásaikon, lecturáikban a jusztiniánuszi szöveg mellett sokszor magát a glosszát is magyarázták, így Accursius apparátusa nagyobb jelentőségre tett szert, mint maga a *Corpus iuris*. A glossza tekintélyének növeléséhez hozzájárult az itáliai városállamok sajátos jogi felépítése is. A városok ugyanis idegenből hívták meg az ún. podestát, aki a városi jogszolgáltatás letéteményese volt. A nemesi származású, de legtöbbször illitterátus podesta magát jogtudókkal vetette körül. Legtöbbször egy évig volt hivatalban, függetlenségét és pártatlanságát a polgárokkal való érintkezési és jogügyleti tilalom és főként a felelősségre vonás (*sindicatus-eljárás*) útján biztosították. A statútumok és a *ius commune* megsértéséért személyében és vagyonával felelt a választott sindici bírósága előtt. Érdeke volt tehát, hogy a *sindicatus-eljárás*ban tisztának találják, hogy ezután egy másik városállam hívja meg podestának. Ezt úgy érthette el, ha az egyértelmű útmutatásul szolgáló *Glossa ordinariára* támaszkodott, így a *sindicatus*-per annak elterjedését is segítette.³⁶

A glossza *franciaországi* hatása szintén jelentősnek mondható.³⁷ Odofredus és Jacobus Balduini tanítványa, az 1260 és 1275 között Orléans-ban tanító Petrus de Petris Grossis előadásaiban a glosszát is magyarázta.³⁸ Toulouse hírneves jogtanára, Jacobus de Ravanis és tanítványa Petrus de Bellapertica erősen bírálta Accursius glosszáját felületessége és hiányosságai miatt.³⁹ Baldus róluk írja: „*Isti asini ultramontani non habent aliam beatitudinem nisi repobandi glossam.*” Bár Accursius művének hatása Franciaországban kisebbnek mondható, de befolyása és tekintélye még a XVI–XVII. században is jelentős volt. Jól mutatják ezt a lyoni nyomdából kikerült *Corpus iuris* példányai, amelyeket mind Accursius glosszájával láttak el.

A recepciót megelőző Németországban is hatalmas hírnévnek örvendett. Már 1285-ben felhasználták a *Tabula utriusque iuris* című népszerű összeállítás forrásául. Másodkézből idézi az 1328–1337-ben keletkezett *Introductorium pro studio sacrorum canonum*. Jodocus 1451-ben elkészült népszerű *Vocabularius*

³⁶ ENGELMANN, *i. m.*, 187.

³⁷ F. P. W. SOETERMEER, *Les fils d'Accurse et l'école d'Orléans*, Bulletin de la Société Archéologique et Historique de l'Orléanais, 68(1985), 69–80.

³⁸ H. GILLES, *Accurse et les Universités du Midi de la France = Atti del Convegno...., i. m.*, III, 1027–1051.

³⁹ G. CHEVRIER, *Jacques de Révigny et la glosse d'Accurse, = Atti del Convegno...., i. m.*, III, 979–1005.

utriusque iuris című műve bőven idéz belőle⁴⁰, éppen úgy ahogyan Johannes von Buch a *Szásztükör*hez írt híres glosszáiban. Accursius hatását nemcsak a népszerű jogirodalom, hanem apparátusának sok fennmaradt kézírata is tanúsítja. A középkorban alapított egyetemek (Heidelberg, Köln, Erfurt, Lipcse, Würzburg, Greifswald stb.) is hozzájárultak annak elterjedéséhez. Bár a „*quicquid non agnoscit glossa, nec forum agnoscit*” mondás valószínűleg csak a XVII. században keletkezett, mégis jól kifejezi a német recepció azon jellemzőjét, hogy a *Corpus iuris civilis* Accursius glosszájával együtt recipiálták, és azt értelmezéseivel együtt használták.⁴¹

Ismeretes, hogy az 1219-ben alapított első spanyol egyetemen, Salamancában Accursius egyik fia, Wilhelmus Accursii is tanított. Accursius hatását mutatja a *Siete partidas* is, amelyet 1265-ben hirdettek ki, és amelynek elkészítésében Salamanca tanárai is részt vettek. A törvénymű római jogi jellege annyira nyilvánvaló volt, hogy bevezetése ellen széles körű ellenállás bontakozott ki, és csak az ún. *Ordenamiento de Alcalá*-val vezették be 1348-tól mint szubszidiárius jogforrást.⁴²

Accursius *Glosszája* Magyarországon is jelen volt. 1265-ben, nem sokkal Accursius halála után arról értesülünk, hogy a Bolognában tanuló Antal mester Accursius apparátusának egy példányával (*Infortiatum cum Apparatu Accursii*) tért haza,⁴³ 1265-ben pedig egy másik bolognai magyar, Bartholomaeus de Ungaria vásárolta meg Bolognában 42 forintért és 10 bolognai solidusért a *Codex* glosszált példányát. 1269-ben Dionisius de Ungaria kalocsai olvasókanonok értékesítette Paulus de Ungaria diáktársával együtt a *Digestum novum* és az *Infortiatum*. Accursius apparátusával ellátott példányát. 1268-ban Michael de Ungaria, zágrábi kanonok másoltatta le Bolognában Accursius teljes *Codex*-apparátusát. Egy másik bolognai magyar diák ugyanekkor szintén vásárolt egy *Codex*-apparátust, de kérdéses, hogy Accursius apparátusáról van-e szó. 1269-ben Urbanus de Ungaria is vásárolt egy apparátust, de itt is kérdéses, hogy Accursius apparátusáról van-e szó. A bécsi ÖNB 2263. sz. kódexe, amely az *Institúciók*, a *Codex*, az *Authenticum* és a *Libri Feudorum* glosszált könyveit tartalmazza, valószínűleg a budai II. gyűjtemény részeként került e könyvtárba.

⁴⁰ Jodocus *Vocabularius* a magyar *Formularium Poseniense* egyik forrása volt, és a pozsonyi káptalani könyvtárban is őriztek egy példányt a műből. Ld. BÓNIS György, *Középkori jogunk elemei*, Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972, 268.

⁴¹ E. LANDSBERG, *Über die Entstehung der Regel „Quicquid non agnoscit glossa, nec forum agnoscit”*, Bonn 1879, 81.

⁴² F. CAMACHO EVANGELISTA, *Accursio y las fuentes romanas de las „Partidas” = Atti del Convegno...., i. m., III, 1067–1079.*

⁴³ CSAPODI Csaba, CSAPODINÉ GÁRDONYI Klára, *Bibliotheca Hungarica. Kódexek és nyomtatott könyvek Magyarországon 1526 előtt*, Bp., 1988–1993, I–III.

Egy 1277-ben kelt végrendelet szintén gazdag könyvtárról tesz említést, amelyben Azo és Goffredus summája, a *Decretum* és a *Liber Extra* glosszált példányai mellett a *Digesta* és a *Codex* is megvolt. Bár ebben az esetben Accursius glosszáját forrásunk kifejezetten nem említi, de feltehető, hogy itt is glosszált példányokról volt szó. Ne feledjük, hogy Accursius magyarországi jelenléte egyúttal a többi glosszátor (Irnerius, Bulgarus stb.) magyarországi jelenlétét is jelenti, hiszen ezeket Accursius a saját apparátusába foglalta. Accursius glosszájának elterjedtségét és befolyását jelzi a magyarországi könyvtárakban ma is meglévő kódextörédek száma.⁴⁴

A kéziratok mellett nyomtatott példányokról is tudomásunk van. Egy öt kötetes glosszált *Corpus iurist* a gyulafehérvári Batthyány-könyvtárban őriznek, amelyek köteteit Velencében nyomtatták ki. A *Digestum vetust* 1502-ben (Csapodi I, 1795), az *Infortiatumot* 1496-ban (Csapodi I, 1783), a *Digestum novumot* 1501-ben (Csapodi I, 1796), a *Codex*-apparátust 1496-ban (Csapodi I, 1768), a *Volumen parvumot* pedig 1494-ben (Csapodi I, 1777) adták ki. Mind az öt kötetet Henckel vásárolta 1508-ban, innen került a Batthyány könyvtárba. Magyarországon kötötték be a MTA könyvtárában őrzött (Inc. 904) *Digestum novum* apparátusát (Csapodi I, 746), éppen úgy, mint a Graz-ban őrzött *Institúció*-apparátus ősnymtatványát (Mainz 1476) (Csapodi I, 1330). Pozsonyban egy nyomtatott *Codex*- és egy *Institúció*-apparátust őriznek (Csapodi II, 2428, 2461). Selmechányán Balthasar Steck könyvtárából egy *Digestum vetust*, egy *Digestum novumot* és egy *Codexet* őriznek (Csapodi I, 2613-2615). A glossza 1512–1514-ben Lyonban kinyomtatott példánya Eperjes város könyvtárában volt meg többek között Azo és Raymundus Parthenopeus kézírásos summájával együtt, amelyek fejlett városi jogi kultúrára engednek következtetni.⁴⁵

⁴⁴ Az Egyetemi Könyvtár (Budapest), összesen 4 töredéket őriz, kettőt a *Digesta* apparátusából (U. Fr. I. m. 81–82), kettőt a *Codex* apparátusából (U. Fr. I. m. 79–80.). A Központi Szeminárium 2 töredéket őriz a *Digesta* apparátusából (S. Fr. I. m. 47–48.), és egy töredéket a *Codex* apparátusából (S. Fr. I. m. 46.).

⁴⁵ BÓNIS György, *Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn, Ius Romanum Medii Aevi* V. 10., Milano 1964, 18, 25, 65.

Péter Bónis

**Accursius and his influence on European legal science
and Hungarian legal culture**

Summary

The renewal of Roman law in Italy during the twelfth century is perhaps the most important event in the legal history. The rebirth of Roman law in Italy succeeded in many centres and cities, but the Bolognese law school has gained a preeminent role. In the Bolognese law school the civil law became an independent subject, and was studied separately from the ecclesiastical law.

*The first teachers of Roman law had a task of huge difficulty: building a new legal system without any historical continuity. There was no continuity between ancient Roman law and medieval *ius commune*. The first steps of building a new legal science were made by the glossators. Their work was summarized by the most important figure of the Bolognese law school, Accursius.*

*This article tries to give a concise survey on the historical figure of Accursius. The major part of this survey is dedicated to his most important work, the *Glossa ordinaria*. We highlight many aspects of this huge achievement, and we point out that the authority of the *Glossa* was due to his comprehensive nature. This was not an entirely original work, because Accursius has often gathered merely his predecessors solutions. After the middle of the 13th century, the *Gloss* gained force of law in some jurisdictions. In Hungary, the *Gloss* was not State law, but enjoyed an immense authority, and was widely used in Hungarian cities.*

MENTESSÉGI KÉRELMEK A MAGYAR HATÓSÁGOK ELŐTT 1938 ÉS 1942 KÖZÖTT

LEHOTAY VERONIKA*

„...falun elő ember vagyok, ... az utolsó napokban tudtam meg, hogy ... az arra érdemes egyének a zsidótörvény alóli mentességet kérhetik.”¹

I. Bevezető gondolatok

Milyen eszközök segítségével mentesülhettek az állampolgárok 1938 és 1942 között a zsidótörvények hatálya alól? Dolgozatunk levéltári források² alapján vizsgálja a fenti kérdést jogtörténeti szempontból. Az 1938-tól kezdődő időszakban Magyarországon számos jogkorlátozó-jogfosztó, diszkriminatív rendelkezést tartalmazó jogszabály született.³ Ettől az időponttól kezdve szakadt meg az a folyamat a magyarországi alkotmányfejlődésben, amelyet 1848, illetve 1867 óta a magyar törvényhozás követett. 1938-ban született meg az első zsidótörvény, amelyet a zsidóság egyenjogúsítását kimondó 1868. évi XVII. törvénycikk kiegészítéseként definiáltak.⁴

* DR. LEHOTAY VERONIKA

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti Tanszék

¹ Részlet a miniszterelnökhöz benyújtott mentességi kérelmek egyikéből. Forrás: Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban MOL) K28: 42/1940. szám.

² Levéltári források elsősorban a belügyminiszterhez küldött mentesülési kérelmek, a közigazgatási bíróság előtti igazolással kapcsolatos ügyek iratai. MOL K28. Nemzetiségi és kisebbségi osztály iratai

³ Bővebben lásd: KARSAI László, *Magyarországi zsidótörvények és rendeletek = A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*, szerk. MOLNÁR Judit, Bp., Balassi, 2005, 104–163.

A zsidótörvényekkel foglalkozó művek közül említhetők továbbá többek között Karády Viktor, Kovács M. Mária, Lévai Jenő, Randolph L. Braham, Nathaniel Katzburg és Vértes Róbert munkái.

⁴ Randolph L. BRAHAM, *A népiirtás politikája: Holokauszt Magyarországon*, Bp., Belvárosi Könyvkiadó, 1997, 122–123.

Jogtörténeti megközelítésből azonban számos kérdés felmerül ezekkel a jogszabályokkal kapcsolatban. Hogyan értelmezték a Horthy-korszakban a jogkorlátozás fogalmát? A törvény a korszak jogtudósainak megfogalmazása szerint az állami akarat legmagasabb szintű megnyilvánulása, a jogforrási hierarchia csúcspontján lévő olyan jogszabály, amely a társadalmi együttélés bármely területére vonatkozhat, és az ország minden polgárára kiterjed. Hogyan valósult meg a jogbiztonság fogalma? Beszélhetünk-e mindezek alapján jogkorlátozó törvényről? Kikre vonatkozott a jogkorlátozó törvények hatálya? Lehetett-e mentesülni a jogszabályok diszkriminatív rendelkezései alól? Milyen hatóságoknak volt szerepe a törvények végrehajtásával kapcsolatban? Mennyiben járultak hozzá a bíróságok a jogkorlátozó törvények értelmezéséhez és a végrehajtásához? Schweitzer Gábor tanulmányában mutatott rá arra, hogy a magyarországi jogszolgáltató szervek ítélezési gyakorlata adhatja meg arra a kérdésre a választ, hogy a bíróságok mennyiben gyorsították, illetve lassították a társadalmi diszkrimináció folyamatát, mennyiben járultak hozzá a jogkorlátozás megvalósításához.⁵ A kérdések megválaszolásához elsősorban levéltári források állnak rendelkezésünkre. A Magyar Országos Levéltárban számos olyan dokumentum megtalálható, amely képet ad a jogszabályok gyakorlati megvalósításáról, a mentesítés lehetőségeiről, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek eljárásairól.⁶ A szekunder források közül elsősorban a korabeli jogtudósok és a gyakorló jogászok munkái nyújtottak segítséget a tanulmány megírásához.⁷

II. „Legális” és „illegális” mentesülési lehetőségek

Az első két zsidótörvény hatályba lépése következtében a különböző engedélyek megvonása, az állásokból való elbocsátások és nyugdíjazások több száz embernek és családjának megélhetését tette egyik napról a másikra szinte lehetetlenné. A törvények meghatároztak kivételeket a jogkorlátozó rendelkezések hatálya alól, és ezzel a „törvény adta” lehetőséggel sokan próbáltak meg élni. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján különbséget lehet tenni a mentesülési lehetőségek „legális” és „illegális” formái között. A legális mentesülési formára a

⁵ SCHWEITZER Gábor, *A „zsidótörvények” a közigazgatási bíróság ítélezési gyakorlatában = A holokauszt Magyarországon..., i. m.*, 165. (a továbbiakban: SCHWEITZER, 2005.)

⁶ MOL K 28. Nemzetiségi és kisebbségi osztály iratai. 139., 140., 141., 142. csomó.

⁷ Többek között: GROSZMAN Frigyes, VÁRI Rezső, *Megengedett és színleges iparűzés, érdekeltség és munkavállalás a zsidótörvény korlátai között*, Tábori Nyomda, 1942. Dr. KISS Béla, *A II. zsidótörvény és a végrehajtási utasítás hiteles szövege és magyarázata*. VÖRÖS Ernő, LENGYEL József: *A m. kir. közigazgatási bíróság újabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata*, Bp., 1941, I.

törvények és a vonatkozó végrehajtási utasítások biztosították a jogi alapot, ezek határozták meg az eljáró szerveket és az eljárás menetét. Számos esetben problémát jelentett a „jog nem tudása”, mert előfordult, hogy a jogosult a törvényt ismerte, de a hozzá kapcsolódó és a részletes szabályokat rögzítő végrehajtási utasítást nem. Ennek következtében esetleg be sem tudta adni a mentesülési kérelemhez szükséges iratokat, vagy azokat határidőn túl nyújtotta be, amelynek jogkövetkezménye az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás volt. Az illegális mentesülés leggyakoribb példája a strómanság volt, amelyhez azonban büntetőjogi jogkövetkezményeket fűzött a jogalkotó. Ebben az esetben számos bírósági eljárásra került sor, amelynek során az „elkövetők” zsidó és zsidónak nem minősülő személyek voltak. A tanulmány az előbb említett „legális” mentesülési lehetőségekkel foglalkozik.

III. A mentesülés alapjául szolgáló jogforrások

A mentesítések gyakorlati megvalósulásának a vizsgálatához először célszerű az eljárás jogi alapját tisztázni. A jogkorlátozó rendelkezések sorát az 1938. évi XV. törvénycikk és a hozzá kapcsolódó 4350/1938. ME számú⁸ és 4960/1938. ME számú⁹ rendeletek nyitották meg. A korabeli nézet szerint a jogszabálynak az alkotmányjogi jelentősége az volt, hogy a zsidókra és a zsidókkal egy tekintet alá eső személyekre vonatkozólag megszüntette az állampolgárok egyenjogúságának elvét.¹⁰ A törvényből hiányzott a pontos meghatározása annak, hogy kit tekintettek zsidónak, ugyanakkor a jogszabály a korlátozó rendelkezések alól több kivételt is meghatározott.¹¹ Ilyen kivétel volt például a hadirokkant, a tűz-

⁸ 4350/1938. ME számú rendelete a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló 1938. évi XV. törvénycikkben az ügyvédi, mérnöki és az orvosi kamarákra, valamint a vállalatokra vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról. *Magyarországi Rendeletek Tára*, Bp., 1938, 872–879.

⁹ 4960/1938. ME számú rendelet a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló 1938. évi XV. törvénycikkben a lapoknál megállapított állandó munkaviszonyban álló munkatársakra és egyéb személyzetre vonatkozóan megállapított rendelkezéseknek a végrehajtásáról, és a 4350/1938. számú ME rendelet egyes rendelkezéseinek módosításáról. *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1938, 944–949.

¹⁰ MOLNÁR Kálmán, *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938-as években*, Pécs, 1938, 163 (A Danubia kiadása).

¹¹ A törvény felállította a sajtókamarát, valamint a színművészeti és filmművészeti kamarát, és ezekbe a kamarákba kötelező tagságot írt elő. A zsidók a kamarákba olyan arányban voltak felvehetők, hogy számuk az összes kamarai tagok számának húsz százalékát nem haladhatta meg.

harcos, a hősi halált halt szülő gyermekei és özvegye.¹² Ugyancsak nem lehetett a húsz százalékba beleszámítani azt a személyt, aki 1919. augusztus 1. előtt tért át valamely másik bevett hitfelekezetbe, és annak megszakítás nélkül tagja is maradt, valamint a leszármazóját, aki nem az izraelita hitfelekezet tagja volt. A tűzharcos minőség igazolásáról és a Károly-csapatkeresztre való igényjogosultság utólagos elismeréséről több rendelet szólt.¹³ A levéltári források azonban elsősorban a második zsidótörvénnyel kapcsolatos eljárásokról tanúskodnak. Az 1939. évi IV. törvénycikk első szakasza határozta meg ugyanis először, hogy a jogszabály alkalmazása szempontjából ki minősült zsidónak,¹⁴ majd a jogalkotó felsorolta azokat a feltételeket, amelyeknek a fennállása esetén az első szakaszban meghatározott személyek közül kiket nem lehetett zsidónak tekinteni.¹⁵ A jogszabály a kormánynak lehetőséget adott arra, hogy javaslatot tegyen az országgyűlésnek a kedvezményt adó megfelelő intézmények létesítésére, amennyiben szükségesnek vélte, hogy a törvény szerint zsidónak minősülő személyeket különleges nemzeti érdekből a keresztényekkel egyenlően bírálja el. A második zsidótörvény végrehajtása tárgyában kiadott 7720/1939. ME számú rendelet¹⁶ a jogszabály alkalmazása szempontjából meghatározó ténykörülmények igazolásának módját határozta meg. A 7720/1939. ME számú rendelet 6. szakaszában meghatározott, a Vitézi Szék által kiállítandó bizonyítványokkal kapcsolatos eljárásról a 6026/1939. BM számú rendelet szólt. A felsorolt jogszabályok jelentették tehát az alapot a jogkorlátozáshoz és a diszkriminatív rendelkezések alóli mentességi kérelmekhez.

¹² 1938. évi XV. törvénycikk 4. szakasz

¹³ 29970/1938. Eln. Hg. számú körrendelet és a 9500/1938. Eln. Hg. számú körrendelet. Budapesti Közlöny, 1938/213, szeptember 24.

¹⁴ 1939. évi IV. törvénycikk első szakasz szerint zsidónak kellett tekinteni azt a személyt, aki ő maga vagy akinek legalább egy szülője vagy akinek legalább két nagyszülője a törvény hatálybalépésekor az izraelita hitfelekezet tagja volt, vagy a törvény hatályba lépése előtt az izraelita hitfelekezet tagja volt, és az előbb felsorolt személyeknek a törvény hatályba lépése után született gyermekei.

¹⁵ Például: az egyébként zsidónak tekintendő személyek közül nem lehetett zsidónak tekinteni azt, aki az 1939. január 1. előtt kötött házasságból származott, ha szülői közül csak az egyik, és nagyszülői közül legfeljebb kettő volt az izraelita hitfelekezet tagja, és ha mindkét szülője már a házasságkötéskor valamely keresztény hitfelekezet tagja volt és az is maradt. Továbbá ha a szülők házasságuk megkötése előtt a törvényben meghatározott módon kötött megegyezése értelmében a keresztény szülő vallását követte, és az izraelita szülő 1939. január 1. előtt vált keresztény hitfelekezet tagjává.

¹⁶ 7720/1939. ME számú rendelet a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának a korlátozásáról szóló 1939. évi IV. törvénycikk végrehajtásáról, *Magyarországi Rendeletek Tára*, Bp., 1939, 1173–1225.

IV. A mentesülési kérelmekkel kapcsolatban eljáró hatóságokról

A fent említett jogszabályok határozták meg tehát azokat a szerveket, amelyek hatáskörrel és illetékességgel rendelkeztek mentességi ügyekben eljárni. Az első zsidótörvény korlátozó rendelkezései alól a korábban említettek alapján elsősorban az első világháborúban való részvétel igazolásával lehetett mentesülni. A tűzharcos törvény¹⁷ kimondta, hogy a Károly-csapatkeresztről kizárólag a honvédelmi miniszter adhatott az arra jogosultaknak igazolványt.¹⁸ Ennek a korlátozó rendelkezésnek a hatálya a honvédség, a határőrség, folyamőrség és a csendőrség hivatásos és volt hivatásos egyéneire egyaránt kiterjedt, ha a kérdéses díszjelvény harctéren történt adományozása a kérvényt benyújtó hadviselt katonai személyi okmányai (anyakönyvi lap, személyi lap) már be lett volna jegyezve. A honvédség, a határőrség, folyamőrség és a csendőrség hivatásos állományába tartozók a kérvényeiket szolgálati úton, a volt hivatásos egyének a területileg illetékes testnevelési és népgondozó szervek vagy érdekszövetségeik útján juttathatták el a honvédelmi miniszterhez. Az igazolvány kiállítása díj és illetékmentes volt. A következő évben született jogszabály azonban tovább szigorította a mentesülés szabályait.¹⁹

A 7720/1939. ME számú rendelet értelmében a lakóhelye szerint illetékes törvényhatóság első tisztviselőjétől bárki kérhette annak megállapítását, hogy a bemutatott okmányok alapján a törvény első szakasza értelmében nem tekinthető zsidónak. Elsőfokú hatóságként tehát a törvényhatóság első tisztviselője volt jogosult eljárni, akinek megállapítása ellen kezdetben a tárca nélküli miniszterhez lehetett fellebbezni, akinek azonban ez a jogköre 1940-ben már megszűnt. Egy konkrét ügyben a felszámolással megbízott kormányfőtanácsosnak a belügyminiszterhez írt levele²⁰ is tanúskodik a hatásköri változásokról. A levél K. Meny-

¹⁷ 1938. évi IV. törvénycikk az 1914–1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről.

¹⁸ Tűzharcosnak minősült a törvény szerint minden magyar állampolgár, aki az 1914–1918. évi világháborúban teljesített arcvonalbeli szolgálata alapján a Károly-csoportkereszt igazolt tulajdonosa volt.

1938. évi IV. törvénycikk 1. szakasz 1. bekezdése.

¹⁹ Az 1939. évi IV. törvénycikk 2. szakasza első bekezdésének 1–5. pontja tartalmazta a kivételezettség igazolásának a módját.

²⁰ Például: az egyébként zsidónak tekintendő személyek közül nem lehetett zsidónak tekinteni azt, aki az 1939. január 1. előtt kötött házasságból származott, ha szülői közül csak az egyik, és nagyszülői közül legfeljebb kettő volt az izraelita hitfelekezet tagja, és ha mindkét szülője már a házasságkötéskor valamely keresztény hitfelekezet tagja volt, és az is maradt. Továbbá ha a szülők házasságuk megkötése előtt a törvényben meghatá-

hért mentességi bizonyítvány kiadása iránti kérelmét továbbította a miniszterelnökhöz, amelyben utalt arra, hogy a tárca nélküli miniszter jogköre megszűnt, és a vonatkozó rendelet²¹ értelmében ebben az esetben a miniszterelnök intézkedési joga lépett életbe. A dokumentum szerint a zsidótörvény alóli mentesség iránt beadott kérelmet 1939 decemberében elutasították, és közben a kérelmező újabb pótkérvényeket csatolt az igazoláshoz.²² A csatolt iratok között volt a község előljárási biznyítványa arról, hogy a kérelmező családjával 1918 és 1938 között megszakítás nélkül itt élt. A kérvényhez csatolták továbbá a helyi Magyar Párt vezető tagjainak nyilatkozatát, Gulácsy István (volt alispán, felsőházi tag) nyilatkozatát, a nemzethűségi magatartást igazoló községi előljárási biznyítványt, a házassági anyakönyvi kivonatot, erkölcsi és nemzethűségi biznyilatokat, a kérelmező három gyermekének születési anyakönyvi kivonatát, lakbiznyilatot, a Miskolci Vitézi Szék kapitányának igazoló iratát, erkölcsi és politikai magatartást igazoló biznyítványokat, egyéb iratokat. A belügyminiszter a kérelmet elutasította arra hivatkozással, hogy a tárca nélküli miniszter által hozott határozatok megmásítására a törvényes lehetőség hiányzott. Így a belügyminiszter érdemben nem foglalkozhatott az ügygel.

A 7720/1939. ME számú rendelet jelölte meg azokat az eljáró szerveket és az általuk kiadható iratokat is, amelyekkel a mentesség fennállását biznyítani lehetett. Esetről esetre az a hatóság járt el az ügyben, amely előtt a konkrét kérdés felmerült. Így például dohányárusítási vagy italmérési ügyekben a pénzügyminiszter, iparjogosi tvánnyal kapcsolatban az iparhatóság, míg mezőgazdasági ingatlan átengedésére kötelezés esetén a földművelésügyi miniszter rendelkezett hatáskörrel.

A tűzharcosi minőséget az azt feltüntető házassági anyakönyvi kivonattal vagy a honvédelmi miniszter rendeletében meghatározott igazolvánnyal kellett igazolni. A tűzharcosi minőség igazolásával bevezetett korlátozó rendelkezések ellen maguk az érintettek szólaltak fel.²³ A második zsidótörvény javaslatának

rozott módon kötött megegyezése értelmében a gyermek a keresztény szülő vallását követte, és az izraelita szülő 1939. január 1. előtt vált keresztény hitfelekezeti tagjává.

A levél 1940. április 16-án keletkezett.

²¹ 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakasza.

²² „...falun elő ember vagyok, akihez az ország dolgairól szóló hírek csak később érkeznek meg és így csak az utolsó napokban tudtam meg, hogy a zsidótörvénynek illetve a végrehajtási utasításnak van egy olyan intézkedése, amelynek alapján az arra érdemes egyének a zsidótörvény alóli mentességet kérhetik.”

Forrás: MOL K28: 42/1940. szám.

²³ Hozzászólás a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló törvényjavaslatához tűzharcos szempontból, Bp., Fémcs Nyomda, 1939. (A továbbiakban: Hozzászólás, 1939)

képviselőházi vitája során ugyanis érvként merült fel, hogy a harctéri szolgálat nem minősül érdemnek, hanem egyszerű állampolgári kötelezettségnek. Ez pedig azt a következményt vonta maga után az érvet támogatók szerint, hogy senki számára nem járnak külön jogok a szolgálatért. A hozzászólást benyújtók utaltak rá, hogy ők nem külön jogokat szeretnének, hanem a teljes jogú magyar állampolgárokat megillető jogokat.²⁴ Jelezték azt, hogy a képviselőház által elfogadott javaslat szövege ellentétben áll az államfő hadparancsa alapján kibocsátott szolgálati szabályzattal, amely szerint katona és katona, bajtárs és bajtárs között a vallásos meggyőződés alapján különbséget tenni nem lehet. Előírta a szabályzat azt is, hogy kerülni kell mindazt, „ami a különböző vallásfelekezetek között gyűlölködést idézhet elő”.²⁵ Úgy vélték, hogy minden tűzharcos méltó a kivételezésre, ugyanakkor a javaslat a tűzharcosoknak csak egy szűk körét részesítette kivételes elbánásban.²⁶ Rámutattak arra is, hogy a kiállított harctéri eredeti igazolások közül sok elveszett, és azoknak utólagos pótlása nagy nehézségekbe ütközik.²⁷

Sebesülési érem viselésére való jogosultságot²⁸ az illetékes katonai parancsnokság által kiállított igazolvánnyal kellett igazolni.²⁹ Kitüntetéses adományozást az erről szóló eredeti okirattal, ennek hiányában a magyar királyi hadilevéltár főigazgatósága által kiállított igazolvánnyal kellett igazolni. A hadifogság elszenvedését a honvédelmi miniszter által kiállított értesítéssel, hadifogolybemutatólappal vagy hadifogoly felszerelési igazolvánnyal igazolhatták. A hadirokkantságot (amennyiben a rokkantság fokának a törvény alkalmazása szempontjából jelentősége van) a rokkantság fokának megállapítására is alkalmas egy évnél nem régebb keletű hadigondozási igazolvánnyal kellett igazolni.³⁰ A hősi

²⁴ *Hozzászólás*, 1939, 3.

²⁵ *Uo.*, 5.

²⁶ A törvény indokolása szerint a szigorítások oka egyrészt az volt, hogy a tűzharcos igazolványok megszerzése körül visszaélések történtek, másrészt pedig úgy vélték, hogy sok olyan zsidó és zsidó származású keresztény tűzharcos volt, akiknek, valamint hitveseiknek és gyerekeiknek a kivételek közé sorolása a törvény általi cél megvalósítását megnehezítene.

²⁷ *Hozzászólás*, 1939, 7.

²⁸ A sebesülési érem megszerzésének a határideje 1936-ban lejárt.

²⁹ Az igazolásra jogosult parancsnokságok: a világháború folyamán a magyar királyi honvédségben szolgáltak részére az akkori honvédkerületi parancsnokságok, a császári és királyi hadseregben szolgáltak részére a hadtestparancsnokságok. A világháború befejezése után a hadtestek felállításáig a magyar királyi honvéd vegyes dandárparancsnokságok, a hadtestek felállítása (1938. szeptember 1.) után a magyar királyi honvéd parancsnokságok voltak.

³⁰ Az 1933. évi VII. tc. 1. bekezdése értelmében az I. járadékosztályú hadirokkantat 100 százalékosnak, a II. járadékosztályút 75 százalékosnak, a III. járadékosztályút 50 száza-

halál tényét olyan – magyar állami anyakönyvvezető által kiállított – halotti anyakönyvi kivonattal vagy a honvédelmi miniszter által kiállított olyan értesítéssel igazolhatták, amelyből kitűnt, hogy a nevezett a harctéren, illetve az ott szerzett sebesülés vagy megbetegedés következtében vagy ellenséges hadifogságban halt meg, vagy őt mint az 1914–1918. évi háborúban eltűntet a királyi járásbíróóság holtján nyilvánította. A honvédelmi miniszterhez csak a hadifogságnak, a hősi halálnak és a hadirokkantság százalékos fokának igazolása iránt lehetett kérelmet benyújtani. Olyan igazolást, amely szerint az említett előfeltételek fennállása következtében az érdekelt személyt az 1939. évi IV. törvénycikk 2. szakaszában foglalt mentesség megillette, a honvédelmi miniszter nem adott ki 1941-től. A mentesség fennállását ilyen esetekben annak a hatóságnak kellett (a honvédelmi miniszter által kiadott okiratok alapján) az illető ügyre korlátozott hatállyal elbírálnia, amely előtt valamely konkrét ügy eldöntésében ennek a kérdésnek jelentősége volt.

V. A kérelmek elutasításának az okairól

A 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakaszának első bekezdése alapján a miniszterelnökhöz benyújtott mentességi kérelem³¹ arról szólt, hogy a tárca nélküli miniszter a kérelmet nem találta teljesíthetőnek, ezért indokolás és érdemleges tárgyalás nélkül elutasította, sőt az újrafelvételi kérelemmel is ugyanígy járt el. A miniszterelnöknek írott kérelem arra irányult, hogy a kormányfő az újrafelvételi kérelemnek adjon helyt, és törvényes határidőn belül adja meg a mentességet. Az indokolás szerint az újrafelvétel nincs törvényben kizárva, tehát helye van az általános szabályok alapján. A miniszterelnök 1940. április 26-án kelt válaszában érdemi tárgyalás nélkül utasította el a kérelmet. Arra hivatkozott, hogy az említett rendelet szerint a felvidéki ügyek tárca nélküli miniszterénél kellő időben előterjesztett kérelmek elbírálásával a perorvoslati lehetőség megszűnt. Hasonló magyarázattal utasította el a miniszterelnök K. Mór mentességi kérelmét³² is, aki ugyancsak az újrafelvétel elrendelését kérte a miniszterelnöktől. Az indokolás szerint a kérelem tartalmazta Friedlander György kassai lakos közjegyzői nyilatkozatát, amelyben szerepelnek a rendelet értelmében a mentességhez szükséges adatok, az, hogy a kérelmező a megszállás ideje alatt minden tekintetben megfelelt a nemzethűség követelményeinek, a csehszlovák állam

lékosnak és a IV. járadékosztályút 25 százalékosnak kellett tekinteni. A járadékellátásra nem jogosult címhasználatos hadirokkant rokkantsági százalékát a Honvédelmi Minisztérium 22. osztálya által kiállított irat igazolhatta.

³¹ MOL K28 17221/1940. szám.

³² MOL K28 17387/1940. szám.

védelmére egy fillért sem áldozott soha, italmérési engedélyét a felszabadulás utáni időkben megvonták, de később visszakapta a katonai parancsnokság igazolásának hatására. A miniszterelnök érdemben nem tárgyalta az ügyet, hivatkozva arra, hogy a felvidéki ügyek tárca nélküli miniszterénél kellő időben előterjesztett kérelmek elbírálásával a perorvoslati lehetőségek kimerültek. Hasonló válasz született több, a miniszterelnökhöz benyújtott, a zsidótörvény alóli mentesítési kérelemmel kapcsolatban is.³³

Változást a 2220/1941. ME számú rendelet³⁴ hozott. Erről tanúskodik a 20973/1941. számú irat is, amelyben Ugocsa vármegye főispánja kérte Mózes Jenő temesváraljai lakosnak a zsidótörvény alóli mentesítését. A válasz szerint a 2220/1941. ME számú rendelet értelmében a zsidótörvény alól való mentesítés iránt kérelem benyújtásának helye nincs. Egy másik beadvánnyal kapcsolatos dokumentum³⁵ tájékoztat arról, hogy a 2220/1941. ME számú rendelet értelmében az ott felállított Véleményező Bizottság hivatalból állapította meg azoknak a zsidóknak a névsorát, akik a zsidótörvény alól való mentesítésre érdemesek. A kérvényt egyáltalán nem iktatták, és a konkrét ügyben nem is intézkedtek. Válaszra sem méltatták a kérelmezőt, arra hivatkozással, hogy rövidesen ügyis értesül a miniszterelnök úr döntéséről.

VI. Mentesülési kérelemmel kapcsolatos panaszok a közigazgatási bíróság előtt

A miniszterelnökhöz benyújtható kérelem mellett lehetőség volt a közigazgatási bírósághoz³⁶ panasszal fordulni. A 11610/1939. ME számú rendelet szerint a törvényhatóság első tisztviselője által a tanúsítványok kérdésében hozott határozat ellen panaszt lehetett benyújtani a közigazgatási bírósághoz, amely ezzel kapcsolatban több jogegységi megállapodást és elvi határozatot hozott.³⁷ Elvi

³³ MOL K28 21756/1941. szám 1941. szeptember 25. K. Imre komáromi lakos kérelme a zsidótörvény alól való mentesítés tárgyában.

³⁴ 2220/1941. ME számú rendelete a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásáról szóló 1939. évi IV. törvénycikk egyes rendelkezéseinek a visszacsatolt keleti és erdélyi területeken alkalmazásáról.

³⁵ MOL K 28 20067/1941. szám Z. Béla zsidótörvény alóli mentesége tárgyában benyújtott kérelem.

³⁶ A közigazgatási bíróság intézményi háttéréről bővebben lásd SCHWEITZER, *i. m.*

³⁷ A közigazgatási bíróság öt jogegységi megállapodást és négy elvi határozatot hozott a zsidótörvényekkel kapcsolatban. BORSOS Endre, SZABOLCSKA Mihály, *A m. kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben lévő döntvényeinek és jogegységi megállapodásainak és elvi határozatainak gyűjteménye 1938–1941, 1941, IV, 366.* (A továbbiakban: BORSOS–SZABOLCSKA, 1941)

határozatban³⁸ mondta ki a bíróság, hogy az Országos Vitézi Szék³⁹ által hozott határozat felülbírálására hatásköre nincs. A konkrét ügyben a panaszt benyújtó azt kérte a közigazgatási bíróságtól, hogy az Országos Vitézi Széket kötelezze a második zsidótörvényben foglalt körülmény igazolását tartalmazó bizonyítvány kiadására. A közigazgatási bíróság a panaszt visszautasította, és indoklásában kifejtette, hogy a törvény alapján panasznak – és így a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak – olyan határozatok ellen van helye, amelyek törvényrendelet, szabályrendelet vagy jogszokás által előírt bizonylatok kiszolgáltatását tagadták meg vagy nem rendelték el. A közigazgatási bíróság tehát azt vizsgálta az adott ügyben, hogy az Országos Vitézi Szék határozata beletartozik-e az előbb említett megtámadható határozatok körébe. Végül arra a következtetésre jutott a bíróság, hogy az Országos Vitézik Szék nem tartozik a közigazgatási hatóságok közé, mert nem minősül olyan közjogi alakulatnak, amely az állami közhatalom gyakorlása céljából kényszerítő rendszabályok kiadására és egyéb közhatalmi intézkedések meghozatalára jogosult lenne.⁴⁰ Elutasította továbbá a bíróság hatáskörének megállapítását azon az alapon is, hogy a vonatkozó rendelet szerint az Országos Vitézi Szék feladata döntenı abban a kérdésben a rendelkezésre álló körülmények figyelembe vételével, hogy a mentesítési kérelmet benyújtó magatartása a kedvezmény megadását indokoltá teszi-e. A döntés tehát az adott szervezet határozata, amely ellen a vonatkozó jogszabály szerint jogorvoslat egyébként is kizárt.⁴¹

A mentesülési kérelmekkel kapcsolatban kimondta a bíróság elvi határozatban azt is, hogy a keresztény hitfelekezet megállapítása szempontjából nem az egyházi, hanem az állami jogszabályok az irányadók. A döntés alapjául szolgáló konkrét esetben a panaszt benyújtó a polgármestertől azt kérte, hogy számára a vonatkozó jogszabályok alapján adjon ki igazolást arról, hogy „nem-zsidónak” tekintendı személynek minősül. A polgármester ezt a kérést elutasította, mert a panaszost (aki izraelita vallású, haláláig ehhez a felekezethez tartozó anyától házasságon kívül született, és akit a római katolikus vallású atyja anyakönyvezetı előtt magáénak ismert el) anyjának áttérése nélkül keresztelték meg a születése után, és aki felmenıinek 1849. január 1. előtti magyarországi születését szabályszerően nem igazolta. A polgármester szerint tehát ezek alapján nem igazolta megfelelıen a bizonyítvány kiállításához szükséges körülményeket. A közigazgatási bíróság a rendelkezésére álló dokumentumokból arra a

³⁸ A közigazgatási bíróság 1698. számú elvi határozata. BORSOS–SZABOLCSKA, 1941, 367–396.

³⁹ Az Országos Vitézi Szék irattára a második világháború alatt megsemmisült. A korszakra vonatkozóan sajnos nem állnak rendelkezésre levéltári dokumentumok.

⁴⁰ BORSOS–SZABOLCSKA, 1941, 368.

⁴¹ 1929. évi XXX. törvénycikk 48. szakasza.

megállapításra jutott, hogy a panaszt benyújtó a törvény rendelkezései alapján zsidónak minősült, majd azt vizsgálta, hogy valamely kivétel alá esik-e. Végül azt állapította meg, hogy a panaszost az izraelita vallású anyja jogán izraelita vallásúnak anyakönyvezték, és a csecsemő korában (az anyja kérésére) történt római katolikus hitre való megkeresztelése államjogi szempontból nem jelenti automatikusan az ebbe a felekezetbe való átlépését, és így az állami jogszabályok szerint az izraelita hitfelekezet tagja maradt. Látható tehát, hogy bár az egyházi jog szerint a panaszos római katolikus vallásúnak minősült, de az állami szabályok felülírták ezt, így zsidónak minősítették a kérelmet benyújtót, és panaszának a közigazgatási bíróság nem adott helyet.⁴²

Az eljárás és a jogszabályok rendelkezéseinek bonyolult rendszerére utal, hogy a saját hatáskörének megállapítása kapcsán a közigazgatási bíróság egymásnak ellentmondó döntéseket hozott. D. Ernő budapesti lakos a közigazgatási bírósághoz⁴³ panaszt nyújtott be a tárca nélküli miniszter határozata ellen, amelyet a mentességi bizonyítvány⁴⁴ céljából benyújtott kérelmével kapcsolatban kapott.⁴⁵ A bíróság a panaszt nyilvános ülésen tárgyalta. A tárca nélküli miniszter kifogásának helyt adott, saját hatáskörét nem állapította meg, és a panaszt elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy a tárca nélküli miniszter határozata a tények igazolásán túlmenő, belátásától függő határozatnak minősül, és az ilyen természetű döntések ellen az 1929. évi XXX. törvénycikk 48. szakaszának 4. bekezdésében foglalt jogelv értelmében jogorvoslatnak helye nincs. Ezért sem a szóban lévő rendelet, sem más jogszabály az ebben a tárgyban keletkezett határozat ellen a fél javára e bíróság előtt érvényesíthető panaszjogot nem biztosít. A közigazgatási bíróság érvelése szerint pedig saját hatásköre az 1896. évi XXVI. törvénycikk 19. szakasza értelmében a jog és törvényhasonlatosság elvének alkalmazása útján sem állapítható meg, ezért a bíróság a hatáskörét ebben az ügyben nem állapította meg.⁴⁶ A felszámolással megbízott kormányfőtanácsos 1940. július 13-án kelt levelében továbbította a miniszterelnökhöz érdemleges tárgyalás végett az iratokat, és felhívta a figyelmét arra, hogy a közigazgatási bíróság hasonló ügyben ellenkező elvi álláspontot foglalt el. Az 18799/1940. VII. 19. számú végzésében a közigazgatási bíróság G. Mór hasonló ügyében hozott döntésében elutasította a tárca nélküli miniszter hatásköri kifogását, és megállapította saját hatáskörét⁴⁷ az 1896. évi XXVI. törvénycikk 22. szakaszára hivatkozás-

⁴² BORSOS – SZABOLCSKA, 1941, 372.

⁴³ MOL K 28. 2158/1940. szám.

⁴⁴ A 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakasza alapján.

⁴⁵ 1005/1939. számú határozat.

⁴⁶ 1940. május 29-én keletkezett a döntés.

⁴⁷ MOL K28. 2165/1940. szám.

sal.⁴⁸ A dokumentumok alapján tehát megállapítható, hogy a közigazgatási bíróság nem volt következetes a hatáskörének megállapításával kapcsolatban.

VII. Mentesülési lehetőségek a visszacsatolt keleti és erdélyi területeken

Külön fejezetben érdemes szólni arról, hogy a visszacsatolt területeken milyen módon volt lehetőség a zsidótörvények alóli mentesség megszerzésére. A vonatkozó rendelet lehetőséget adott a miniszterelnöknek arra, hogy meghatározott időn belül a törvény első szakaszának utolsó bekezdésében meghatározott hatállyal mentesíthessen olyan személyeket, akik a visszacsatolt keleti és erdélyi országrészekben az elszakítás ideje alatt súlyos kockázatot vállaltak a magyarságért, és ezzel kimagasló érdemeket szereztek. Az így szerzett mentesség kiterjedt a mentesített személy keresztény hitfelekezethez tartozó házastársára, özvegyére és a gyermekeire is, ha magatartásuk a magyarsághoz való hűség szempontjából kifogástalan volt. Menteshető a miniszterelnök olyan személyeket is, aki az elszakítás ideje alatt a magyarsághoz való hűség miatt szabadságukat vagy testi épségüket kockáztatták, vagy szabadságvesztést vagy testi bántalmazást szenvedtek. A mentesség megadására tehát a miniszterelnök volt jogosult, aki a döntését a rendelettel felállított véleményező bizottság⁴⁹ javaslatai alapján hozta meg. A bizottság hivatalból tette meg a javaslatot a mentesítettekre, tehát mentesítés iránti kérelmet benyújtani nem lehetett. Eltérően alakult tehát az eljárás, mint a trianoni ország területén, hiszen a törvényhatóság első tisztviselőjének ebben az esetben nem volt hatásköre igazolást kiállítani. A vonatkozó dokumentumok is tanúskodnak a rendelet következetes betartásáról. Dr. K. Jakab József sepsiszentgyörgyi ügyvéd kérelmére – a zsidótörvény hatálya alól való mentesítése tárgyában – a választ Háromszék vármegye főispánjának címezte a miniszterelnök. A főispánt utasította levelében arra, hogy a csatolt mellékleteket juttassa vissza a kérelmezőnek, és egyidejűleg közölje vele, hogy a miniszterelnök 1941. augusztus 30-án döntött a mentesítések tárgyában, és a mentesítésre kérelmet a 2220/1941. ME számú rendelet értelmében benyújtani nem lehetett, és további mentesítésnek a fennálló rendelkezések értelmében nincs helye. Egy másik esetben⁵⁰ is hasonló indokkal utasították el a B. Salamon tományi lakos által benyúj-

⁴⁸ Az 1896. évi XXVI. törvénycikk a közigazgatási bíróságról. A jogszabály 22. szakasza értelmében a közigazgatási hatóság bizonyítvány kiállításának megtagadásával vagy el nem rendelésével kapcsolatban a közigazgatási bíróság előtt panaszeljárásnak volt helye.

⁴⁹ A véleményező bizottság elnökből és kilenc tagból állt, akiket az erdélyi magyarságnak az elszakítás ideje alatti vezetői közül a miniszter volt jogosult kinevezni. 2220/1941. ME rendelet 3. szakasz.

⁵⁰ MOL K28 26191/1941. szám.

tott kérelmet. Utaltak rá a válaszbán, hogy a visszacsatolt erdélyi és keleti részen a zsidótörvény hatálya alól való mentesítések tárgyában a miniszterelnök már döntött, az okiratokat a mentesítetteknek már ki is kézbesítették, a nevezett pedig ezek között nem szerepelt. Elutasította a közigazgatási bíróság végzésében özvegy dr. V. Sándorné ungvári lakos panaszát is.⁵¹ Érdekessége az esetnek, hogy bár a tárca nélküli miniszter hatásköre ekkor már megszűnt, de a bíróság a volt miniszter hatásköri kifogásának helyt adott, és a panaszt visszautasította. A panasz a miniszternek az ellen a határozata ellen irányult, amellyel a miniszter elutasította a panaszos kérelmét. Ebben a kérelemben az a 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakasza első bekezdésében megjelölt körülményeknek – a néhai férjével kötött házasságából származó gyermekeire vonatkozó – igazolása ügyében terjesztett elő.

A közigazgatási bíróság alaposnak találta a tárca nélküli miniszter által emelt kifogást, hiszen a vonatkozó jogszabályok⁵² a felvidéki ügyek tárca nélküli miniszterét, illetve a kárpátaljai kormányzói biztost, ezek hiányában pedig a miniszterelnököt jogosították fel azoknak a körülményeknek az igazolását tartalmazó bizonyítvány kiállítására, amelyeknek fennállása esetén a mentesség kiterjedt a rendelet 66. szakaszában megjelölt személyekre. A bizonyítvány kiállítása azonban – a tények hatósági jogkörben való igazolásán túl – a megjelölt hatóság belátásától függött, amely ellen a jogszabályok nem biztosítottak a közigazgatási bíróság előtt érvényesíthető panaszjogot.

Fontos adalékokkal szolgál a mentesítésekkel kapcsolatban Hercz Ignác és Sándor Imre memoranduma a 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakasza alapján mentesítettek kívánságaival kapcsolatban. A memorandumban elsőként utaltak arra, hogy a tárca nélküli miniszter 12040/1939. számú rendelete szerzett érvényt a törvényhozás akaratának, és megalkotta a Felvidék hazatért területein a zsidótörvény alól mentesítettek csoportját. Részletekbe menő és beható vizsgálat után az ezeryni kérvényező közül mindössze százötvenegyen részesültek a mentesség kedvezményében. Ők mentességük birtokában szólaltak fel az „ország sorsát intéző hatalmak” előtt. Jelezték azt, hogy a trianoni békediktátum felszámolásához ők is egyengették az utat. Hivatkoztak néhai Teleki Pál gondolatára, mely szerint „magyarrá lesz az, akinek a lelkében a magyarság érzése egyeduralkodóvá válik”. Életük, szabadságuk és vagyonuk kockáztatásáért nem kiváltságos helyzetet kértek, hanem a minden polgárt megillető alapjogokban való részesülést. Nézetük szerint azonban ez nem történt meg, mert a megadott mentesség hatástalannak bizonyult, hiszen helyzetük az elszakítás ideje alatti időkhöz képest nem változott. Ugyanolyan akadályokkal és nehézségekkel kell szembe-

⁵¹ MOL K28 16292./1941. szám II. 21.

⁵² 1939. évi IV. törvénycikk 29. szakasz, 7720/1939. ME számú rendelet 66. szakasz.

nézniük. A mentesített zsidó magyarok a legsúlyosabb anyagi gondokkal küzdő emberek közé tartoznak, akik „a fennálló törvényes rendelkezések, de főként az ezeken is túlmenő végrehajtási intézkedések és a közigazgatási hatóságoknak magát még ezekben is túltevő gyakorlata miatt ma sem képes(ek) családj(uk)nak még a száraz kenyeret sem biztosítani...” Jelezték, hogy a 2220/1941. ME számú kormányrendelet a mentességi intézményt jelentősen szélesebb keretek között állapította meg, mint a felvidéki mentességet statuáló 7720/1939. ME számú rendelet. Azonban úgy vélték, hogy mind erkölcsileg, mind jogilag lehetetlen, hogy Magyarország területén két különböző terjedelmű mentesség legyen érvényben. A felvidéki mentesség ugyanis csak a szabadság vagy testi épség kockáztatása, szabadságvesztés vagy testi bántalmazás elszenvedése alapján volt elnyerhető, míg az erdélyi mentesség megszerezhető volt a magyarsághoz való tartozás megvallása alapján is.⁵³ Kérésük arra irányult tehát, hogy a miniszterelnök a felvidéki mentességgel bírókat helyezze azonos elbánás alá az erdélyi mentességben részesülőkkel, és a felvidéki mentesség terjedelmét kormányrendelettel olyan mértékben terjessze ki, hogy az az erdélyi mentességgel egyenlő terjedelmű legyen.⁵⁴ A felvidéki mentességben részesített zsidók által írt memorandumot „intézkedést nem igényel” megjegyzéssel látták el a miniszterelnök-höz való beérkezésekor.⁵⁵ A rendelkezésre álló dokumentumok alapján levonható az a következtetés, hogy bár a jogi alapot biztosították a mentesítéshez, az azonban jóval szűkebb lehetőségeket határozott meg. Másrészt ahogyan az a memorandumból is kiderült, azon kevesek, akiket mentességben részesítettek, nem rendelkeztek ugyanolyan jogokkal, mint a teljes joggal bíró magyar állampolgárok. A jogszabályok tehát elvben lehetőséget adtak a mentesülésre, de a gyakorlatban ebből szinte semmi nem valósult meg.

VIII. Összegzés

A tanulmány elején feltett kérdések kimerítő megválaszolására nem kerülhetett sor. Ennek oka egyrészt a terjedelmi korlátokból ered, másrészt a levéltári források mennyiségéből. Mégis több következtetést levonhatunk. Megállapíthatjuk, hogy a zsidótörvények valóban kerettörvényekként funkcionáltak, tehát csak a szabályozás alapelveit fektette le a jogalkotó. Önmagukban ezek a törvények szinte végrehajthatatlanok lettek volna. Ezzel összefüggésben mondható el, hogy a rendeleteknek kiemelkedő szerepük volt a jogkorlátozás megvalósítása terén.

⁵³ 2220/1941. ME számú rendelet 3. szakasz 2. bekezdése.

⁵⁴ Kassán, 1941 áprilisában keletkezett a memorandum.

⁵⁵ MOL K28 17680/1941. IV. 21.

Ezekben a jogforrásokban találjuk meg a részletszabályokat, az eljárások menetének egyes fázisait, az eljáró hatóságokat, továbbá ezek a rendeletek tartalmazták azokat az iratmintákat is, amelyek a törvények végrehajtásához és gyakorlati megvalósulásához nélkülözhetetlenek voltak. Így például a 4350/1938. ME számú rendeletének melléklete tartalmazta az ügyvédi, az orvosi, a mérnöki kamarai tagok bejelentőlapját, az összefoglaló nyilvántartási lapokat. A 7720/1939. ME számú rendelet mellékletében találjuk a hiteles könyvvizsgálók, a különböző kamarai tagok, a hasznot hajtó engedéllyel rendelkező személyek, az iparigazolvány alapján ipart űző iparosok bejelentő lapját, az értelmiségi munkakörben foglalkoztatottak személyi lapjának mintáját. Érdekes azonban az is, hogy a mentességre vonatkozó nyomtatványt egyik rendelet sem tartalmazta. Megállapítható az is, hogy a mentességekkel kapcsolatos eljárásokra több hatóságnak is biztosítottak hatáskört a jogszabályok. Hatáskörrel rendelkezett a törvényhatóság első tisztviselője, a felvidéki ügyek tárca nélküli minisztere, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a miniszterelnök. Jogosultak voltak hatósági bizonyítvány vagy igazolás kiállítására a polgármesterek, az Országos Vitézi Szék, a lelkészek, a katonai parancsnokságok, a honvédelmi miniszter, az állami anyakönyvvezetők, az egyházi hatóságok. Számos bizonyítvány szolgálhatott elméletben a mentesség alapjául, így például születési anyakönyvi kivonat, születési bizonyítvány, keresztlevel, házasságlevél, az izraelita hitfelekezethez való kilépést igazoló bizonyítvány, annak a lelkésznek a bizonyítványa, akinél az áttérés történt, hadigondozási bizonyítvány, a magyar királyi hadilevéltár főigazgatósága által kiállított igazolvány. Jelentős szerepet töltött be a mentességgel kapcsolatos eljárásban, a jogszabályok értelmezésében és alkalmazásában a Közigazgatási Bíróság is. Ahogy az a tanulmányból is kiderült, egyrészt több elvi döntéssel és jogegységi határozattal „segítette” a bíróság a jogszabályok alkalmazását, másrészt a gyakorlatban pedig panasszal lehetett élni hozzá a mentességekkel kapcsolatos közigazgatási határozatok ellen. Elméletben számos lehetőség állt tehát az érintettek részére, hogy mentesüljenek a jogkorlátozó törvények rendelkezései alól. Az eddig rendelkezésre álló és megvizsgált levéltári dokumentumok közül azonban elvétve találni olyan iratot, amelyben a kérelmezőnek mentességet adtak volna. Hiába a csatolt okirat, a többféle igazolás, a kiegészített kérvény, megállapítható, hogy általában a hatóságok a hatáskör hiányára, jogszabályi változásra vagy a határidő leteltére hivatkozással rendre elutasították a mentességi kérelmeket. A tanulmány az első két zsidótörvény alóli mentesülési lehetőségekről szól az 1938 és 1942 közötti időszakban, ugyanakkor 1941-ben már hatályba

lépett a nürnbergi faji törvények mintájára megalkotott harmadik zsidótörvény,⁵⁶ amely már egyértelműen a magánjogi viszonyokba avatkozott bele, és semmilyen lehetőséget nem adott a törvény alóli mentesülésre.

Felhasznált irodalom

1. *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*, szerk. MOLNÁR Judit, Bp., Balassi, 2005,
2. BORSOS Endre, SZABOLCSKA Mihály: *A m. kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben lévő döntvényeinek és jogegységi megállapításainak és elvi határozatainak gyűjteménye 1938–1941*, Bp., 1941, IV.
3. GROSZMAN Frigyes, VÁRI Rezső, *Megengedett és színleges iparűzés, érdekelt-ség és munkavállalás a zsidótörvény korlátai között*, Bp., Tábori Nyomda, 1942.
4. KISS Béla, *A II. zsidótörvény és végrehajtási utasítása hiteles szövege és magyarázata*, Budapest, 1939.
5. *Magyarországi Rendeletek Tára*, Bp., Magyar Kir. Belügyminisztérium, 1938.
6. *Magyarországi Rendeletek Tára*, Bp., Magyar Kir. Belügyminisztérium, 1939.
7. MOLNÁR Kálmán, *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938-as években*, Pécs, Danubia, 1938.
8. MÁRTONFFY Károly, *A magyar közigazgatás megújulása*, Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940.
9. Randolph L. BRAHAM, *A népiértés politikája: Holokauszt Magyarországon*, ford. ZALA Tamás, Bp., Belvárosi Könyvkiadó, 1997.
10. VÖRÖS Ernő, LENGYEL József, *A m. kir. közigazgatási bíróság újabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata*, Budapest, 1941, I.

Levéltári források

MOL K28 (Miniszterelnökség): Nemzetiségi és kisebbségi osztály iratai.

⁵⁶ 1941. évi XV. törvénycikk a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről.

Veronika Lehotay

Immunity requests before the Hungarian authorities between 1938 and 1942

Summary

By which means could citizens get immunity from the effect of the anti-Jewish statutes between 1938 and 1942? Our study examines the above question based on archival sources from a point of view of legal history. According to the archival sources there were two forms of immunity: legal and illegal. The decrees had an exceptional role in the field of the realization of the limitation of rights. These decrees contained the document formulae that were essential for the execution and the practical implementation of the statutes. So it is interesting that no decree contained the document concerning the immunity. The legislation provided competence for several authorities concerning immunity procedures. For example, the first government official of the municipality, the Minister of Defense had competence. Mayors, the Országos Vitézi Szék (National 'Vitéz' Board), priests, military command centers, the Minister of Defense, state registrars, church authorities had competence for giving authorized testimonials or certificates. Several certificates could serve as basis for immunity, for example the birth certificate, or the certificate of baptism. The Administrative Court also had a significant role in the immunity procedures, the interpretation and application of laws. So, in theory, there were several options for those concerned to get immunity from the provisions of laws limiting rights. However, among the archival documents examined so far we rarely find a document in which the applicant was given immunity. The study is about the immunity options from the first two anti-Jewish statutes in the time period between 1938 and 1942. However, the third anti-Jewish statute drafted on the basis of the racial laws of Nuremberg had already come into force in 1941. This law provided no options for immunity from the statutes.

**HRODBERTUS CONDITOR SEDIS IUVAVENSIS?
REMARKS ON GESTA SANCTI HRODBERTI CONFESSORIS***

TAMÁS NÓTÁRI**

Virgil, the Bishop of Salzburg of Irish origin (749–784) opened a new chapter in the history of his episcopate: he compiled the earliest works of the historiography of Salzburg: the *Gesta Sancti Hrodberti confessoris*, the *Libellus Virgilii* and the *Liber confraternitatum*; he had the Rupert Cathedral constructed, which was consecrated in 774; he extended the rights of the episcopate and that of the Saint Peter Monastery and he organized the mission among the Carantans.¹ Virgil arrived from Quierzy in Bavaria at the end of 745 or at the beginning of 746,² after spending two years at the court of the maior domus, Pippin III. With respect to the relation between the version of Rupert’s legend – written by Bishop Vergil – recorded under the title *Gesta (Vita) Sancti Hrodberti confessoris* (A) and chapter one of *Conversio Bagoariorum et Carantanorum* (B), we accept Helmut Beumann’s view, which asserts that none of the two sources can be considered the origin of the other; instead, both of them go back to a common archetype, i.e., *Vita Hrodberti* (X) drafted before 788/90, that is, the creation of *Notitia Arnonis*, but probably having been written by all means by 774, the time when the relics of Rupert were taken over to the cathedral of Salzburg.³ *Gesta Sancti Hrodberti confessoris* is typically a hagiographic work,

* This paper was supported by the following research found: *Lex Baiuvariorum – jogfel-fogás és társadalomkép a kora középkorban (Law and Society in Early Middle Ages)* OTKA K78537.

** DR. TAMÁS NÓTÁRI

associate professor

Chair of Civil Law and Roman Law, Faculty of Law, Károli Gáspár University

research fellow

Institute for Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences

¹ On the historical context see T. NÓTÁRI, *Bavarian Historiography in Early Medieval Bavaria*, Passau, 2010.

² Bonifatius, *epistolae* 68. July, 746 can be assumed as the earliest terminus ante quem for the arrival of Virgil in Bavaria.

³ H. BEUMANN, *Zur Textgeschichte der vita Ruperti = Festschrift für H. Heimpel*, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 36/1, 1972, 181 sqq. (hereafter: BEUMANN 1972).

which narrates the life of the Bishop called among others the apostle of the Bavarians, who acted at the turn of the 7th and 8th century, and transferred the place of his activity from Worms to Salzburg; raising several questions concerning the general conditions and ecclesiastical organization of Christianity in Bavaria in the period, and the relation between the Agilolfing dynasty ruling over Bavaria and the Church. Although *Gesta (Vita) Sancti Hrodberti confessoris* (A) itself was created sometime after 793, regarding the order of the sources it was placed first in the work that followed the principle of chronology because – according to the chronology accepted by Herwig Wolfram⁴ and Fritz Lošek⁵ – *Vita Hrodberti* that served as a prefiguration was written by Bishop Virgil most probably around 746/47.⁶

I.

Rupert and his age raised historical interest as early as in the 11th century; especially, regarding the issue of dating Rupert's activity and the foundation of the Bishopric of Salzburg; this attention was motivated to a great extent by the effort made by the diocese to ensure its historical priority through dating the events to earlier points of time. From among *Computationes* dealing with the subject the earliest one was written around 1129,⁷ which declares regretfully that the source did not say anything directly about the year of Rupert's death; however, from other references certain conclusions can be drawn. The first sentence of *Conver-*

⁴ H. WOLFRAM, *Grenze und Mission. Salzburg vom heiligen Rupert zum heiligen Virgil*. Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 115, 1975, 52.; H. WOLFRAM, *Salzburg, Bayern, Österreich: Die Conversio Bagoariorum et Carantanorum und die Quellen ihrer Zeit*, Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung, Ergänzungsband 31, Graz–Wien–Köln, 1995, 228 (hereafter: WOLFRAM 1995).

⁵ F. LOŠEK, *Die Conversio Bagoariorum et Carantanorum und der Brief des Erzbischofs Theotmar von Salzburg*. MGH Studien und Texte 15, Hannover, 1997, 26 (hereafter: LOŠEK 1997).

⁶ On all sources relate to Rupert (*Gesta Hrodberti* 1–10; *Notitia Arnonis Praef.*; 7, 1; 1, 1–8; 2, 1–7; 7, 1–14; 8, 1–5; *Breves Notitiae Praef.*; 1, 1–4; 2, 1–11; 3, 1–16; 4, 1–9; 5, 1–5; 7, 1–2; *Liber confraternitatum col.* 41; *Conversio* 1–2; Paulus DIACONUS, *Historia Langobardorum* 6, 21. 35. 43; *Liber pontificalis* I. 396.) see H. DOPSCH, *Schriftliche Quellen zur Geschichte des heiligen Rupert = Der heilige Rupert von Salzburg 696–1996*, Salzburg, 1996, 39–65.

⁷ A. LHOTSKY, *Quellenkunde zur mittelalterlichen Geschichte Österreichs*, Graz–Köln, 1963, 218.; K. F. HERMANN, *Geschichte der Erzabtei St. Peter zu Salzburg*, Salzburg, 1996, I, 40 (hereafter: HERMANN 1983).

sio⁸ was related by the author – properly in terms of methodology but erroneously in terms of content – to Childebert I (511–558);⁹ he identifies the day of the saint’s death – as phrased in the text “*die ... resurrectionis Domini nostri Iesu Christi*”,¹⁰ which was specified as 27th March as a permanent holiday by the ecclesiastical calendar – erroneously with Easter Sunday, and based on that defines 544 as the year of Rupert’s death.¹¹ A later revised version from 1184/86 claimed that the above-mentioned ruler was Childebert II (575–594), and – due to the above error – the year of the death was 623, which was taken over by *Annales* literature of the blooming and late Middle Ages too; the person of Childebert III must have been completely unknown to the historiography of the age.¹²

The demonstration of evidence that Rupert lived in the age of Childebert III was finally implemented by Bernhard Sepp,¹³ Georg Rutzinger¹⁴ and Wilhelm Wattenbach.¹⁵ (In modern literature it was Hermann Baltl who attempted to support the year 582 by breakthrough proofs that decide the case.¹⁶) Also, the chronological definition, which claims that Rupert acted at the turn of the 7th and 8th century in Salzburg, seems to be supported both by Paulus Diaconus’s *Historia Langobardorum* too – based on which we can date the foundation of *cella Maximiliani* by Rupert to 711/12¹⁷ – and by the fact that in the middle of the 8th century Virgil was able to ask old people who had known Rupert and Chuniald and Gisilar who accompanied him.¹⁸ The year 696, however, raises further questions since both *Gesta Hrodberti* (A) and *Conversio* (B) ties

⁸ *Conversio* 1. *Tempore igitur Hiltiberti regis Francorum, anno scilicet regni eius secundo, honorabilis confessor Christi Hrodbertus in Wormatia civitate episcopus habebatur.*

⁹ Mag. Rudolf, *Collectio de tempore et de translatione beati Rudberti* passim.

¹⁰ *Gesta Hrodberti* 10.

¹¹ F. SCHMITT, *Zur Vita Ruperti = Frühes Mönchtum in Salzburg. Salzburger Diskussionen* 4., Hrsg. v. E. ZWINK, Salzburg, 1983, 95. (hereafter: SCHMITT 1983); HERMANN 1996, 40.

¹² SCHMITT 1983, 95; HERMANN 1996, 40.

¹³ B. SEPP, *Die Berechnung des Todesjahres des hl. Rupert.* *Archiv für österreichische Geschichte* 5, 1850, 385–522.

¹⁴ G. RUTZINGER, *Zur älteren Kirchengeschichte Bayerns = G. R., Forschungen zur bayrischen Geschichte*, Kempten 1898. 411. sq.

¹⁵ W. WATTENBACH, *Über das Zeitalter des hl. Rupert*, *Archiv für Kunde österreichischer Geschichtsquelle* 5. 1850, 501–522 (hereafter: WATTENBACH 1850); SCHMITT 1983, 96; HERMANN 1996, 42.

¹⁶ H. BALTL, *Zur Datierungsfrage des hl. Rupert*, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung* 61. 1975. 1. sqq.

¹⁷ Paulus DIACONUS, *Historia Langobardorum* 6, 35; *Breves Notitiae* 3, 8.

¹⁸ *Breves Notitiae* 8, 13.

Rupert's activity as a bishop in Worms to this year; actually, *Vita Hrodberti* (X) begins with a dating that reflects Langobardic impact coming from a Duke's charter regarding Rupert's activity in Bavaria.¹⁹ The second year of the reign of Childebert III ended in December, 696; and to specify the time of Rupert's journey from Worms to Seekirchen am Wallersee, and then from there to Salzburg in chronological order assistance is provided by a *glossa marginalis* attached to chapter two of *Conversio*,²⁰ from the 12th century.²¹ So, if we tie the year 693 specified in it to Rupert's leaving Worms, then it is well supplemented by the year 696, the date of the commencement of his activity in Salzburg.²²

Gesta Hrodberti stresses that it was after long diplomatic negotiations that Rupert left his bishop's seat, Worms, and came to Bavaria at Duke Theodo's express invitation, who provided the bishop with the opportunity to choose proper place of activity (*aptus locus*) in the Dukedom.²³ By boat he reached Lauriacum, the border of Avaria; from there, however, he turned back without having realized his original intention. Although Lorch showing continuity of Christianity²⁴ would have been an *aptus locus* for organizing a bishopric,²⁵ and – as canonical regulations allowed the foundation of bishop's seats only in *civitates*²⁶ – *Gesta Hrodberti* itself names, in addition to Worms and Regensburg, only Lorch as “*civitas*”; it mentions Seekirchen and Salzburg only as “*locus*”.²⁷ Yet, Rupert left this region, most probably because of the prospects of constantly threatening attacks by the Avars, which was subsequently proved by the soon occurring

¹⁹ H. WOLFRAM, *Der hl. Rupert und die antikarolingische Adelsopposition*, Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 80, 1972, 7. 31. sq (hereafter: WOLFRAM 1972).; WOLFRAM 1995, 231.; J. JAHN, *Ducatus Baiuvariorum: Das bairische Herzogtum der Agilolfinger*, Stuttgart, 1991 (Monographien zur Geschichte des Mittelalters 35) 54. sqq.; K. REINDEL, *Die Organisation der Salzburger Kirche im Zeitalter des hl. Rupert*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 115, 1975, 88 sq (hereafter: REINDEL 1975).; BEUMANN 1972, 193 sq.

²⁰ *Conversio* 2.

²¹ LOŠEK 1997, 99.

²² WOLFRAM 1979. 38. sq.

²³ *Gesta Hrodberti* 5; *Conversio* 1; Jahn 1991. 36. sqq.; 54. sqq.; WOLFRAM 1975, 56.; W. BRUGGER, *Die Glaubensboten Baierns von Severin bis Korbinian. Ein Beitrag zum Jahr 788*. Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 128, 1988, 41. sqq.

²⁴ R. NOLL, *Frühes Christentum in Österreich*, Wien, 1954, 22. sqq.

²⁵ Lauriacum is mentioned as an *urbs* by Eugippius – cf. *Vita Severini* 30, 4.

²⁶ REINDEL 1975. 84.

²⁷ *Gesta Hrodberti* 1. 4.

Avar invasion.²⁸ *Gesta Hrodberti* does not fail to call the attention to the point that the Bishop proceeded in his acts in accordance with the *canonicus ordo*,²⁹ but facts seem to contradict this; since regulations would not have permitted him³⁰ either to leave his seat, Worms,³¹ or appoint a successor in Salzburg.³² It should be added that as Rupert did not find or establish a bishopric in Salzburg, thus, he could not have appointed his successor *stricto sensu*, so, he could not violate canonical regulations thereby.³³

II.

The literature has explained Rupert's leaving Worms mostly by claiming that he – perhaps as a Meroving relative – belonged to the noble opposition of the Carolingians, and found Agilolfing Theodo (whose wife was a Meroving duchess, and therefore belonged to the resolute enemies of the Carolingians) a political ally.³⁴ On the other hand, researches tend to admit *Liber confraternitatum* of Salzburg as an authentic source, which asserts that Theodo's wife was Folchaid,³⁵ and Theodbert married the sister-in-law of Pippin II, Regintrud,³⁶ consequently, the theory of the Meroving relation tying Theodo's wife and Rupert cannot be maintained; it seems to be more probable that the kin's relation between Folchaid and Rupert itself provided the Bishop with good relations with the Agilolfings.³⁷ Concerning Rupert's Meroving origin, the following points are worth being deliberated: according to *Gesta Hrodberti* (A) "*Hrodbertus ... ex nobili regali progenie Francorum ortus, sed tamen fide nobilior et pietate fuit*",³⁸ however, *Conversio* (B) refers only to "*regali progenie Francorum*".³⁹

²⁸ Ardeo, *Vita Haimhrammi* 5; S. SZÁDECZKY-KARDOSS, *Az avar történelem forrásai 557-től 806-ig. (Sources of History of Avars from 557 to 806)*, Bp., 1998, 264 (hereafter: SZÁDECZKY-KARDOSS 1998).; POHL 1988, 308, 457.

²⁹ *Gesta Hrodberti* 9. Cf. *Conversio* 1. 5. 8. 11; *Breves Notitiae* 13, 4. 7.

³⁰ *Concilium Sardonicense* 3.

³¹ *Gesta Hrodberti* 1. 3. 4; *Conversio* 1.

³² *Conversio* 1.

³³ WOLFRAM 1995, 236.

³⁴ WOLFRAM 1972, 24. sq.; JAHN 1991, 31. sqq.

³⁵ STÖRMER 1972, 18. sqq.; M. Gockel, *Karolingische Königshöfe am Mittelrhein*, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 31, Göttingen, 1970, 298. sqq.

³⁶ E. HLAWITSCHKA, *Merowingerblut bei den Karolingern? = Festschrift für G. Tellenbach*, Freiburg, 1968, 77, 81.

³⁷ WOLFRAM 1995, 237.; JAHN 1991, 26. sqq.; 49. 89. sqq.

³⁸ *Gesta Hrodberti* 1.

³⁹ *Conversio* 1.

The pleonastic formulation used in *Gesta Hrodberti* is most probably the outcome of a later insertion that had not been included in *Vita Hrodberti* (X) since only this way was it possible to integrate the typical antithesis of hagiography – a characteristic of the life of a man who exceeds the nobility of origin through the nobility of holiness – in the legend, and, at the same time, this sort of editing exempts the biography from ranking Rupert specifically to a single family, or a clan.⁴⁰

By itself and at first glance even the formulation used in the *Conversio* (B) – being closer to *Vita Hrodberti* (X) – (stating royal origin) does not provide unambiguous proof that this could have meant the Merowings only since the Pipinides were considered, in the approach engaged in the second half of the 8th century, also kings or a kings' clan,⁴¹ but if royal origin meant kin's relations maintained with the latter, then the question might arise why the biography did not lay greater emphasis on this after 788, i.e.; the dethronement of the Agilolfing dynasty and the annexing of Bavaria by Charlemagne – whereas remaining silent about this fact seemed more advisable before 774 – when this could have produced significant advantages. So, if this record comes from the early 8th century, then it can refer solely to the Merowings, or the relationship mentioned by Rupert with them.⁴² (The conviction evolved in the 15th century belongs to the realm of legends⁴³; it claimed that Rupert came from Ireland, and was baptized by St Patrick himself; on the other hand, even in modern literature a view is held that does not exclude Rupert's Irish origin.⁴⁴)

It might further support Rupert's possible anti-Carolingian political standing as a reason for leaving Worms that later sources depict his leaving the bishop's seat as expulsion;⁴⁵ and the title “*confessor*” (which saints earn to have usually through being chased to the extent of their faith being tried but not leading to trying martyrdom) is not neglected to be placed beside Rupert's name either in *Gesta Hrodberti*, or *Conversio*,⁴⁶ or *Notitia Arnonis*.⁴⁷ If we think it over that in Bavaria Rupert enjoyed the greatest respect from beginning to end, then he might have been afflicted by challenges during his activity in the period of

⁴⁰ BEUMANN 1972, 175. sq.

⁴¹ E. ZÖLLNER, *Woher stammte der heilige Rupert?* Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 57. 1949, 20.

⁴² WOLFRAM 1995, 238.

⁴³ HERMANN 1996, 45.

⁴⁴ J. Raftery, *Irische Mission in Bayern im frühen Mittelalter = Frühes Mönchtum in Salzburg. Salzburger Diskussionen 4.* Salzburg, 1983, 51.

⁴⁵ WOLFRAM 1972, 24. sq.; WOLFRAM 1975. 57; Beumann 1972. 192. sq.

⁴⁶ *Gesta Hrodberti* 1; *Conversio* 1.

⁴⁷ *Notitia Arnonis Praef.*

the Frankish supremacy that justified his *confessor's* title.⁴⁸ (A later version of the *Vita Hrodberti* expounds that many faithless people in Worms did not tolerate Rupert's life sanctity and after several unlawful acts and mistreatment he was expelled from his seat,⁴⁹ which interpolation is not included in the two versions investigated by us; yet, the Carolingians' gaining ground most probably urged Rupert, who maintained good relations with the Merowings, to leave.⁵⁰) On the other hand, it cannot be ignored that Theodo's eldest son, Theodbert having its seat the latest from 711/12, perhaps from 702 in Salzburg, who maintained the closest relation with Rupert coming from a Duke's family, had contact with the highly powerful *maior domus* through Regintrud, the sister-in-law of Pippin II, who was most certainly in 711/12 and probably for nine years his wife.⁵¹ Later on, Theodbert's younger brothers married the relatives of their sister-in-law too. This intertwined kin's relations definitely shakes the picture depicted of Theodo and the Agilolfings as the resolute opposition of the Carolingians – if we intend to interpret their opposition as following a policy consequently confronting the power of the Carolingians.⁵²

It should be ignored that in other cases the opponents of the Carolingians' influence appeared the most stable support of just their royal power since it were individual *factiones* that constituted the Frankish *populus*, which took part in the development of the king's policy as parties with equal rights, or at least parties striving to have equal rights but by no means as mere tools, and it was just to surmount oppositions in current political issues arising from time to time that made it necessary to strengthen the relations between individual duke's families, such as the Agilolfings, and the Carolingians through marriages. So, if we consider the Merowing friendly and anti-Carolingian policy of the Bavarian Dukes a fact determined by dynamic rather than static relations, then it cannot be excluded that Rupert's leaving Worms might have indeed had political motivations.⁵³

The former layer of the legend depicts Rupert's activity as the renewal of Christian life and ecclesiastical organization. Concerning Bischofshofen and Nonnberg – he entrusted his relative, Erintrudis he had brought with from

⁴⁸ WOLFRAM 1995, 239.

⁴⁹ *Vita Hrodberti* 2. Cf. REINDEL 1975, 89.

⁵⁰ WOLFRAM 1972, 27. sqq.

⁵¹ JAHN 1991, 76. sqq.; 91. sqq.

⁵² K. BRUNNER, *Oppositionelle Gruppen im Karolingerreich*, Wien, 1979, 194 (Veröffentlichungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 25).

⁵³ WOLFRAM 1995, 240.

Worms with controlling them⁵⁴ – the sources undoubtedly support foundation by Rupert;⁵⁵ the Saint Peter Monastery, however, is mentioned also in *Notitia Arnonis* already as the accepting party of donations only, and does not state when it had been founded.⁵⁶ The *Conversio* gives an account of the construction of abodes that served the purposes of ecclesiastical people⁵⁷ – *claustrum* meant a separated abode, which served as the scene of the community life of the clergy, and not a *monasterium* inhabited by monks.⁵⁸ The names of the men Rupert had brought along from Worms are included in *Liber confraternitatum* (Gislar, Chuniald, Gauvinus, Iduinus);⁵⁹ beside the name of each of them the denomination “*presbyter et monachus*” is indicated.⁶⁰ Thus, it seems more probable that Rupert found a Christian (perhaps monks’) community in Salzburg that had existed for a while,⁶¹ and he reorganized it as Saint Peter Monastery; the term “*renovare*” might refer to this,⁶² instead of having founded it.⁶³ Also, *Gesta Hrodberti* attributes the construction of a Church named after Saint Peter rather than that of the monastery to Rupert.⁶⁴ (The *Haustradition* maintained by the monastery for centuries – setting out from the version that placed Rupert’s activity in the age of Childebert II – dated the foundation to 582; accordingly, the millennium of the monastery was celebrated in 1582.⁶⁵)

Literature considers Bishop Virgil the author, or the person who initiated the writing of *Vita Hrodberti* created between 746/47 and 774,⁶⁶ and both ver-

⁵⁴ J. SEMMLER, *Das Klosterwesen im bayerischen Raum vom 8. bis zum 10. Jahrhundert = Das Christentum im bairischen Raum. Von den Anfängen bis ins 11. Jahrhundert*, Hrsg. v. E. BOSCHOF u. H. WOLFF, Köln–Weimar–Wien, 1994, 300.

⁵⁵ *Notitia Arnonis* 7, 1; *Breves Notitiae* 2, 1. sqq.; 4, 1. sqq. Cf. WOLFRAM 1975, 59.

⁵⁶ WOLFRAM 1983, 84.

⁵⁷ *Conversio* 1.

⁵⁸ HERMANN 1996, 48.

⁵⁹ K. Forstner, *Das Verbrüderungsbuch von St. Peter in Salzburg. Faksimilierte Ausgabe im Originalformat der Hs A I. Codices Selecti* 51. Graz 1974, fol. 14.

⁶⁰ HERMANN 1996, 48.

⁶¹ HERMANN 1996, 32. sq.

⁶² *Gesta Hrodberti* 8. H. Cf. DOPSCH, H. WOLFRAM, *Neubeginn oder Kontinuität? Probleme um die Anfänge vom St. Peter = Das älteste Kloster im deutschen Sprachraum – St. Peter in Salzburg*, Salzburg, 1982, 26 (hereafter: DOPSCH–WOLFRAM 1982).

⁶³ F. PRINZ, *Bayern, Salzburg und die Frage der Kontinuität zwischen Antike und Mittelalter*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 115, 1975, 19. sqq.

⁶⁴ *Gesta Hrodberti* 5; WOLFRAM 1995, 237; HERMANN 1996, 48. sqq.

⁶⁵ DOPSCH–WOLFRAM 1982, 20. sq.

⁶⁶ Lhotsky 1963, 147.; BEUMANN 1972, 166; JAHN 1990, 218. sqq.; H. KOLLER, *Die bairische Kirchenorganisation des 8. Jahrhunderts: Ansätze, Konzepte, Verwirklichung. = Das Christentum im bairischen Raum. Von den Anfängen bis ins 11. Jahrhundert*,

sions of the original work, *Gesta Hrodberti* (A) and chapter one of *Conversio* (B) contain motifs and phrases that occur also in *Libellus Virgilii* (integrated into *Breves Notitiae*); what is more, certain sentences of *Libellus Virgilii* gives the impression that the author quotes himself.⁶⁷ (774 can be specified as the last terminus ante quem since the original version of the *Vita Hrodberti* had been most certainly drafted the latest by then, the time of sanctifying the cathedral of Salzburg for Virgil, who ordered to take his relics from the Holy Land from Worms to Salzburg with the support of Tasilo III,⁶⁸ needed a Rupert's legend that provided legitimation.⁶⁹) *Vita Hrodberti* by Virgil includes several motifs shared by *Vita Haimhrammi* and *Vita Corbiniani* written by Arbeo Bishop of Freising (764–783),⁷⁰ it is worth, however, noting specific details that eventually helped to develop the image of Rupert as the apostle of Bavaria for the coming centuries. (The protagonist of all the three descriptions was of a fairly high-born figure,⁷¹ or had come to Bavaria as a bishop, or had been ordained bishop in Rome as Corbinianus.⁷² The Agilolfing dynasty received all of them with great respect – the most celebrated event was the arrival of Rupert, who had received a formal invitation from the Duke – and the Duke granted the saint the right to organize the Church all over the territory of the country,⁷³ which the given person did exercise as the narrative asserts; however, the given legend does not mention any predecessor, or any other missionary or bishop acting in the same period; what is more, the description provided its protagonist with powers over the entire country even if he performed his activity as proved by evidence only in a part of the Dukedom.⁷⁴ All the three biographies refer to Bavaria as a territory having already been converted where Christianity threatened by pagans and heretics was still in its early phase.⁷⁵ The conditions described at the end of the 8th century

Hrsg. v. E. BOSHOF u. H. WOLFF, Köln–Weimar–Wien 1994, 275 (hereafter: KOLLER 1994).

⁶⁷ F. LOŠEK, *Notitia Arnonis und Breves Notitiae. Die Salzburger Güterverzeichnisse um 800*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 130, 1990, 19.

⁶⁸ KOLLER 1994, 276.

⁶⁹ Cf. *Annales Iuvavenses maximi a. 774*; H. WOLFRAM, *Conversio Bagoariorum et Carantanorum. Das Weißbuch der Salzburger Kirche über die erfolgreiche Mission in Karantarien und Pannonien*, Wien–Köln–Graz, 1979, 63.; WOLFRAM 1995, 226.

⁷⁰ WOLFRAM 1983, 81; WOLFRAM 1995, 233.

⁷¹ Arbeo, *Vita Haimhrammi* 2. sqq.; Arbeo, *Vita Corbiniani* 1. 5. 8; *Gesta Hrodberti* 1.

⁷² Arbeo, *Vita Hamhrammi* 1. 6; *Gesta Hrodberti* 1; Arbeo, *Vita Corbiniani* 8.

⁷³ Arbeo, *Vita Haimhrammi* 4. 12; *Gesta Hrodberti* 1; Arbeo, *Vita Corbiniani* 15.

⁷⁴ Arbeo, *Vita Haimhrammi* 5. 8; *Vita Corbiniani* 15; *Conversio* 1.

⁷⁵ Arbeo, *Vita Haimhrammi* 7. 14; *Vita Corbiniani* 15; *Gesta Hrodberti* 4. – cf. *Breves Notitiae* 3, 16.

and projected back to the early 8th century are alleged to reflect the circumstances of the period when the biographies were written.⁷⁶⁾

The bishops of Bavaria did not unanimously appreciate Salzburg becoming Archbishopric in 798;⁷⁷ it was for this reason that it was highly necessary for Rupert to legitimize the primacy of Salzburg; furthermore, this thought properly fit in with the story of conversion of the Bavarians and the Carantanians, which was meant to support the claims made by Salzburg for the *iurisdictio* over Pannonia.⁷⁸ The reception and invitation of Rupert by Theodo as well as the goods made available to him far exceed what can be read in the biography of the other two saints.⁷⁹ While *Gesta Hrodberti* (A) refers to the saint merely as a person who renewed ecclesiastical life, chapter one of *Conversio* (B) mentions him as founder in every field; *Gesta Hrodberti* (A) asserts that Rupert did no more than strengthening the religious life of Bavaria threatened in its faith under the control of the Agilolfing rule,⁸⁰ *Breves Notitiae* claim that it was he himself who baptized the Duke⁸¹ and, as *Conversio* (B) states, common people too.⁸² *Gesta Hrodberti* (A) gives an account of the saint going on boat up to Lorch, and returning from there, touching Seekirchen am Wallersee coming to Salzburg;⁸³ however, *Conversio* (B) asserts that before having arrived to Lorch he paid a visit to Pannonia Inferior to preach the Word there too.⁸⁴ Just as the narrative on the journey to Pannonia – perhaps mentioned not as a secondary point in order to reinforce legal claims made by Salzburg⁸⁵ – the narrative on baptizing the Duke and its people lacks any historical grounds; instead, they include *topoi* of legends, customs.⁸⁶ (Generally applied *topoi* covered baptizing the ruler and its

⁷⁶ Cf. Bonifatius, *ep.* 44; H. KOLLER, *Zu den Aufgaben der ältesten Mönchsgemeinde im Ostalpenraum = Frühes Mönchtum in Salzburg*, Hrsg. v. E. ZWINK, *Salzburger Diskussionen 4*, Salzburg, 1983, 17. sqq.

⁷⁷ *Regesta pontificum Romanorum*. 2495, 2503; *Salzburger Urkundenbuch I–II*. Hrsg. v. W. HAUTHALER u. F. MARTIN, Salzburg, 1910–1916. II. Nr. 2 c–d

⁷⁸ WOLFRAM 1995, 134.

⁷⁹ H. WOLFRAM, *Der heilige Rupert in Salzburg = Frühes Mönchtum in Salzburg. Salzburger Diskussionen 4*, Salzburg, 1983, 82.

⁸⁰ *Gesta Hrodberti* 4.

⁸¹ *Breves Notitiae* 1, 1.

⁸² *Conversio* 1.

⁸³ *Gesta Hrodberti* 5–6.

⁸⁴ *Conversio* 1.

⁸⁵ SZÁDECZKY-KARDOSS 1998, 225.

⁸⁶ KOLLER 1983, 17.; JAHN 1991, 50.

people, the prince's offer to the saint to build a Church wherever he pleases to, and cleansing the site of the Church to be built.⁸⁷⁾

III.

It is not rather difficult to specify the day and month of Rupert's death since it coincides with the day of the *resurrectio Domini* placed by patristics on a permanent day, the 27th March,⁸⁸ which should not be mixed up with Easter Sunday as this fault had been made as early as the 12th century; although a *missale* from the 11th century containing a calendar too included the clear entry: "*Rudberti episcopi et confessoris. Resurrectio Domini*" regarding the relevant day.⁸⁹ Consequently, it was not on Easter Sunday when Rupert died but in the early 8th century on the 27th day of March of a year not specifically recorded; therefore, it was absolutely senseless to try to calculate in which year in this period Easter fell on 27th March;⁹⁰ all the more as it was just the day of such coincidence that popular belief (*vulgaris opinio*) expected the end of the world to fall on such a day.⁹¹ The year of the Bishop's death can be deduced only from Theodo's visit to Rome: Duke Theodo went to Rome in 715 or 716;⁹² and after that Pope Gregory II gave the assignment to Bishop Martinianus and his two assistants on 15th May, 716 to mark the borders of the Bishopric of Bavaria accurately so that the Archbishopric could be founded on the most significant one of these bishop's seats later on⁹³ – the Pope's regulation provides a quite reasonable and current picture of the conditions of the Church of the period in Bavaria; however, it does not mention Rupert at all.⁹⁴ Some experts believe that it is not referred to because he was no longer alive on 15th May, 716; others assert it is due to the fact that he had departed from Bavaria – so, his death occurred the earliest in 715 but a year somewhat later cannot be excluded either.⁹⁵

Conversio (B) discloses the following about Rupert's last years and the circumstances of his death: Rupert went back to his own country (*propriam repetivit patriam*), and returning from there he brought twelve of his disciples

⁸⁷ Cf. BEDA VENERABILIS, *Historia ecclesiastica*, 1, 26.

⁸⁸ Cf. WATTENBACH 1850, 505.; LOŠEK 1997, 99.

⁸⁹ WOLFRAM 1995, 240.

⁹⁰ WATTENBACH 1850, 505.

⁹¹ *Vita Altmanni* 3; LOŠEK 1997, 99.

⁹² *Liber pontificalis* 19; Paulus DIACONUS, *Historia Langobardorum*, 6, 44.

⁹³ REINDEL 1975, 96. sq.

⁹⁴ WOLFRAM 1975, 65.; BRUGGER 1988, 43.

⁹⁵ WOLFRAM 1975, 64. sqq.; WOLFRAM 1995, 241, 245.

and Erintrudis; then, after having founded the community of nuns in Salzburg,⁹⁶ he was paying visits to the entire territory of the country (*totum spatium istius patriae*), sanctified Churches and nominated his own successor (*proprium successorem*); knowing the day of his death in advance he returned to his seat (*ad propriam remeavit sedem*), and there he breathed his last in peace.⁹⁷ (The nomination of the successor, as a matter of fact, did not comply with canonical regulations since the canon of the Council of Antiochia already refused to give this right to bishops,⁹⁸ and this ban was taken over to one of the edicts of Clothar dated 614;⁹⁹ on the other hand, Rupert was not required to comply with such canons as at that time Salzburg had not become an organized diocese yet.¹⁰⁰) *Gesta Hrodberti* (A) immediately after giving an account of the foundation of the community of nuns describes the circumstances of Rupert's death, not referring to the nomination of the successor or the Bishop having gone anywhere or returned before his death.¹⁰¹ This description fits in with the more generalized, sometimes rhetorical, less consequent presentation of *Gesta Hrodberti*.¹⁰² The view which intends to prove that Rupert died in Salzburg is based on the argument that "*propria patria*" means Worms, but "*propria sedes*" Salzburg; that is, Rupert, having returned from Worms, where he brought his disciples and Erintrudis from, taught in the vicinity of Salzburg, and nominated his successor, then went home to Salzburg (*propria sedes*) in order to die there. This interpretation is by all means contradicted by the point that the bishop was allowed to nominate his successor only at the seat of the presumed bishopric and not during his wanderings.¹⁰³

The rather awkward opposition of "*propria patria*" and "*propria sedes*" raises concerns because in the Latin of the age both nouns could denote the saint's home country, which was undoubtedly Worms and not Salzburg; furthermore, "*propria sedes*" could not mean Salzburg among others because as a *terminus technicus* it denoted the bishop's seat, and none of the versions claim that Rupert had founded a bishopric in Salzburg; it is more probable that he returned to Worms since having nominated the *proprius successor* Rupert was no

⁹⁶ See M. HASDENTEUFEL, *Das Salzburger Erintrudis-Kloster und die Agilolfinger*, *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung* 93, 1985, 1. sqq.

⁹⁷ *Conversio* 1.

⁹⁸ *Conc. Antioch.* (Mansi VI. 1166.)

⁹⁹ MGH Capit. 1, 21.

¹⁰⁰ REINDEL 1975, 90.

¹⁰¹ *Gesta Hrodberti* 9.

¹⁰² WOLFRAM 1995, 243.

¹⁰³ BEUMANN 1972, 178.

longer bound to Salzburg by any duties.¹⁰⁴ (Chapter two of *Conversio* – as it was based on other sources than chapter one – already takes the existence of the Bishopric of Salzburg natural without making any reference to the issue of the foundation.)

Tradition in Salzburg has it that Rupert had two tombs – in the cathedral and the Saint Peter Cathedral; accordingly, until the last quarter of the 19th century literature had stated in full conviction that the *translatio* in 774¹⁰⁵ had been implemented from the church of the monastery to the cathedral.¹⁰⁶ The point that shortly before his death Rupert returned to Worms was raised by Friedrich Rettberg¹⁰⁷ based on the relevant passage “*ad propriam remeavit sedem*” in *Conversio*,¹⁰⁸ however, Huber¹⁰⁹ and Wattenbach¹¹⁰ – the latter referring to a statement made in *Notitia Arnonis* regarding Rupert’s place of rest,¹¹¹ and the statement made in *Conversio* two sentences earlier that mentioned Salzburg as *patria*¹¹² – took the position that Rupert had died in Salzburg.¹¹³ In 1882 in Graz, Franz Martin Meyer found the manuscript that contained material differences compared to the text having been known from *Conversio* until then, and among others made no reference to Rupert returning to Worms.¹¹⁴ When preparing the critical edition of *Gesta Hrodberti*, Wilhelm Levison fully re-evaluated the manuscripts and set them in a new stemma, and based on that he considered *Gesta Hrodberti* primary – however, he dated its drafting to the period between 850 and 870 – and traced one of *Conversio* directly back to it, so he assumed that the issue of the place of Rupert’s death had been solved in favour of Salzburg.¹¹⁵ In 1921 in Admont, however, Ernst Klebel found a fragmented manu-

¹⁰⁴ WOLFRAM 1975, 55.

¹⁰⁵ *Annales Iuvavenses maiores a. 774.; Annales Iuvavenses minores a. 774.*

¹⁰⁶ WATTENBACH 1850, 505; J. JAHN, *Virgil, Argeo und Cozroh. Verfassungsgeschichtliche Beobachtungen an bairischen Quellen des 8. und 9. Jahrhunderts*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 130, 1990, 218.

¹⁰⁷ F. W. RETTBERG, *Kirchengeschichte Deutschlands*, Göttingen, 1848, II, 201, 209.

¹⁰⁸ *Conversio* 1.

¹⁰⁹ A. HUBER, *Das Grab des hl. Rupert. Ein Beitrag zur Erledigung der Frage: Ob der hl. Rupert zu Worms oder zu Salzburg gestorben sei?* Archiv für österreichische Geschichte 40, 1869, 275–321.

¹¹⁰ WATTENBACH 1850, 504.

¹¹¹ *Notitia Arnonis Praef.*

¹¹² *Conversio* 1.

¹¹³ SCHMITT 1983, 96.

¹¹⁴ F. M. MAYER, *Beiträge zur Geschichte des Erzbisthums Salzburg III. De Vita s. Hrodberti in älterer Gestalt*. Archiv für österreichische Geschichte 63, 1882, I, 585–608.

¹¹⁵ W. LEVISON, *Die älteste Lebensbeschreibung Ruperts von Salzburg*, Neues Archiv der Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde 28, 1903, 292. sqq., 316. sq.

script from the 12th century of *Annales Iuvavenses antiqui* that has become known as *Annales Iuvavenses maximi*.¹¹⁶ Compared to the text of the “*Translatuſ est ſanctuſ Hrodebertuſ*” belonging to 774 in *Annales Iuvavaneſeſ* known until then, this contained the complement “*in civitatem Iuvaveneſem*”;¹¹⁷ but it lacks the praedicatum *ſanctuſ* beſide hiſ name, on the other hand, it uſeſ hiſ name in iſ original form “*Hrodbertuſ*” no longer applied from the ſecond half of the 9th century; the latter two ſpecific attributeſ prove that the copier had made no interpolationſ or modificationſ that could be conſidered current compared to hiſ own age, contrary to the tendency of abbreviationſ and omiſſion applied in the *Annales Iuvaveneſeſ maioſeſ* and *minoreſ* (thiſ might alſo explain the abſence of the phraſe “*in civitatem Iuvaveneſem*”).¹¹⁸ Baſically on the groundſ of attributeſ of the genre, Ignaz Zibermayr diſputed the value of *Geſta Hrodberti* aſ hiſtorical ſource;¹¹⁹ later Leviſon reviſed hiſ earlier ſtandpoint and withdrew the year 816 having been ſpecified aſ *terminuſ poſt quem* regarding the drafting of *Geſta Hrodberti*.¹²⁰

The answerſ to the queſtionſ ariſing with regard to Rupert can be ſummed up briefly aſ followſ: Rupert came from hiſ biſhop’ſ ſeat Wormſ to Bavaria the lateſt in 696. (Hiſ coming would be made reaſonable by hiſ kin relationſ with the Agilolfing dynasty; however, certain political motivationſ cannot be ruled out either.) He ſettled in Salzburg where he provided the already exiſting Chriſtian life and community with an organized form and new momentum; he founded churchſ and monkſ’ communityſ but the foundation of the Saint Peter Monaſtery, which had preſumably exiſted from an earlier point of time, cannot be attributed to hiſ. In Salzburg he did not eſta bliſh a diocēſe; therefore, he cannot be conſidered either the Biſhop of Salzburg or an Abbot of Salzburg. He deſeased on 27th March in Wormſ where he had returned to a ſhort while before hiſ death. After 15th May, 715/16 he waſ preſumably no longer ſtaying in Salzburg; the year of hiſ death iſ uncertain; without doubt it can be dated the earlieſt to 715 but a later year cannot be excluded either. It waſ Virgil, who arrived from Ireland to Bavaria following the cuſtom of *peregrinatio pro amore Chriſti* who opened a new chapter in ſeveral reſpectſ in the hiſtory of Salzburg. Having

¹¹⁶ E. KLEBEL, *Eine neugefundene Salzburger Geſchichtsquelle*, Mitteilungen der Geſellſchaft für Salzburger Landeſkunde 61, 1921, 1–22; LHOTSKY 1963, 145. ſq.

¹¹⁷ *Annales Iuvaveneſeſ maximi* a. 774.

¹¹⁸ SCHMITT 1983, 98.

¹¹⁹ I. ZIBELMAYR, *Noricum, Baiern und Öſterreich*, München, 1944, 134.; I. ZIBELMAYR, *Die Rupertlegende*, Mitteilungen deſ Inſtituſ für öſterreichiſche Geſchichtſforſchung 62, 1954, 70.

¹²⁰ W. WATTENBACH, W. LEVISON, H. LÖWE, *Deuſchlandſ Geſchichtsquellen im Mittelalter. Vorzeit und Karolingerzeit I–VI*, Weimar, 1952–1990, I, 143. ſq.

found Duke Odilo, then Duke Tasilo major supports – the controversies that had occurred constituted part of the dynamism of the relationship; no permanent conflict can be stated – he stabilized the conditions of his diocese, building it on the foundations of the ecclesiastical organization that had been laid by Rupert, honoured as his predecessor and by Bonifatius, considered his great opponent.

Nótári Tamás

**Hrodbertus conditor sedis Iuvavensis?
Adalékok a *Gesta Sancti Hrodberti confessoris*hoz**

Rezümé

Írásunkban a kora középkori bajor egyházszerzés jogtörténeti háttérével foglalkozunk a VIII. század közepén Salzburgban Virgil püspök által írott *Gesta Sancti Hrodberti confessoris* tükrében. Virgil, Salzburg ír származású püspöke (749–784) számos ponton új fejezetet nyitott püspöksége történetében: nevéhez fűződik a salzburgi historiográfia legkorábbi műveinek, a *Gesta sancti Hrodberti confessoris*, a *Libellus Virgilii* és a *Liber confraternitatum* megalkotása, a 774-ben felszentelt Rupert-dóm megépíttetése, a püspökség és a Szent Péter-kolostor jogainak kiterjesztése és a karantánok közti misszió megszervezése. A bajor kereszténység kialakításában, illetve újjáélesztésében oroszlánrészét vállaló Rupert – illetőleg ily módon a bajor egyházmegyék rendszere – kapcsán felmerülő négy kérdésre adható válaszok röviden így foglalhatók össze. Rupert legkésőbb 696-ban jött püspöki székhelyéről, Wormsból Bajorországba. (Jöttét már az Agilolfing-dinasztiával fennálló rokoni kapcsolatai is indokoltá tennék, ám bizonyos politikai motivációkat sem zárhatunk ki.) Salzburgban telepedett le, ahol szervezett formát és új lendületet adott a már meglévő keresztény életnek és közösségnek; templomokat és szerzetesi közösségeket alapított, azonban a – feltehetően már régebb óta létező – Szent Péter-kolostor alapítása nem az ő nevéhez köthető. Salzburgban nem hozott létre egyházmegyét, tehát sem salzburgi püspöknek, sem salzburgi apátnak nem tekinthető. Az élők sorából március 27-én, Wormsban távozott, ahová nem sokkal halála előtt visszatért. 715/16. május 15. után már feltehetően nem volt Salzburgban; halálának éve bizonytalan, biztonsággal legkorábban 715-re datálhatjuk, ám egy későbbi esztendőt sem zárhatunk ki.

A VÁLÁS SZABÁLYOZÁSA A KÉSŐ RÓMAI JOGBAN*

SÁRY PÁL**

A válás szabályai a klasszikus római jogban rendkívül liberálisak voltak: a házasságot bármely fél bármikor, indoklás nélkül, egyoldalúan felbonthatta.¹ A válás legfeljebb némi vagyoni veszteséggel járt: a férj köteles volt visszaadni felesége hozományát, melynek bizonyos hányadát – törvényben meghatározott okokból – visszatarthatta.² A kereszténység győzelme után e jogi helyzet gyökeresen megváltozott.³

Constantinus 331-ben megtiltotta, hogy bárki megfelelő ok nélkül (törvényben meghatározott közbűncselekmények hiányában) váljon el egyoldalúan házastársától.⁴ A rendelet szerint a feleség nem válhatott el a férjétől azért, mert az részegeskedett, szerencsejátékot űzött (kockázott) vagy nők után járt. A nő számára csak az adott megfelelő okot a válásra, ha férje bizonyíthatóan gyilkos (*homicida*), mérgekeverő (*medicamentarius*) vagy sírgyalázó (*sepulcrorum dissolutor*) volt. Amint Evans Grubbs rámutat,⁵ e bűncselekmények a legsúlyosabb büntettek közé tartoztak, melyek esetén se fellebbezésnek, se kegyelemnek nem volt helye.⁶ A neves amerikai szerző elképzelhetőnek tartja, hogy a válásra csak azt követően kerülhetett sor, miután az említett büntettek valamelyikének

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

** DR. SÁRY PÁL
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Római Jogi Tanszék

¹ Nem csoda, hogy a frivol válások száma megszorodott. Seneca szerint egyes előkelő római hölgyek nem a *consulok*, hanem a férjeik számával számolták az éveiket (Sen. *De benef.* 3,16,2).

² Vö. CSILLAG P., *A házassági vagyoni jog Augustus korában*, Antik Tanulmányok, 1968/1, 78 skk.

³ Vö. P. J. RIGA, *Divorce in the Justinian Code. Harbringer of Things to Come?*, Whittier Law Review, 8(1986–1987), 920 skk.

⁴ CTh 3,16,1.

⁵ J. EVANS GRUBBS, *Law and Family in Late Antiquity. The Emperor Constantine's Marriage Legislation*, Oxford, 1995, 229.

⁶ Vö. CTh 9,38,1; 9,40,1; 11,36,1.

elkövetését bíróság jogerős ítéletében megállapította: e feltételt azonban a rendelet fennmaradt szövege *expressis verbis* nem tartalmazza.⁷

Azt a nőt, aki egyéb okból vált el, a constantinusi rendelet szerint kényszerlakhelyre való száműzéssel (*deportatio in insulam*) kellett büntetni. Ahogy Evans Grubbs is megjegyzi,⁸ a *deportatio* a római polgárjog elvesztését (*capitis deminutio media*) vonta maga után,⁹ aminek következtében a száműzött nő újabb törvényes római házasságot (*matrimonium legitimum*) nem köthetett. E büntetés – amint arra Evans Grubbs szintén felhívja a figyelmet – feltűnően hasonlított a házasságtörés klasszikus kori büntetéséhez.¹⁰ A Kr. e. 18-ban hozott *lex Iulia de adulteriis coercendis* szerint a házasságtörés elkövetőjét kényszerlakhelyre kellett száműzni részleges vagyonekobzás mellett (a nők hozományának felét és egyéb vagyonának egyharmadát, a férfiak vagyonának felét kellett elkobozni).¹¹

A törvényes ok nélkül elvált nő vagyonának sorsáról nem tudunk egyértelműen nyilatkozni. REYNOLDS szerint az ilyen nő teljes vagyona a volt férjére szállt.¹² Evans Grubbs azonban úgy véli, hogy a száműzött nő vagyonát az állam elkobozta, a volt férj tehát ilyenkor csak a nő hozományára tarthatott igényt.¹³ Magának a rendeletnek a szövege („oportet eam usque ad acuculam capitis in domo mariti deponere”) az előbbi álláspontot támasztja alá, a rendelethez fűzött interpretáció szövege („ut et dotem, quam dederat, vel pro ipsa data fuerat, et donationem, quam percepit, amittat”) viszont az utóbbi nézetet erősíti.¹⁴

A férfiak szintén csak három okból válhattak el egyoldalúan feleségüktől joghátrány nélkül: ha feleségük házasságtörő (*moecha*), méregkeverő (*medicamentaria*) vagy kerítő (*conciliatrix*) volt. Érdemes itt megemlíteni, hogy Plutarkhosz szerint Romulus csak a gyermekek megmérgezése, kulcsok ellopása vagy házasságtörés miatt engedte meg a férjeknek, hogy elűzzék feleségüket.¹⁵

⁷ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 229.

⁸ *Uo.*, 231.

⁹ Vö. Ulp. D. 48,19,2,1.

¹⁰ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 230.

¹¹ Vö. PS 2,26,14. A házasságtörés büntetvényének klasszikus kori szabályozásával kapcsolatban részletesebben ld. MOLNÁR I., *A házasságtörés, mint a római család alapját, tekintélyét sértő bűncselekmény = Iura Antiqua – Iura Moderna. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag*, Pécs, 2001, 187–206.

¹² PH. L. REYNOLDS, *Marriage in the Western Church. The Christianization of Marriage during the Patristic and Early Medieval Periods*. Leiden – New York, 1994, 50.

¹³ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 231.

¹⁴ A *Codex Theodosianus*ban található rendeletek jelentős részéhez az V. század közepe táján interpretációt fűztek. A 476-ban összeállított barbár (vizigót) *Codex Euricianus* már tartalmazta ezeket az interpretációkat.

¹⁵ Plut. *Rom.* 22.

Dupont szerint Constantinus ezt az ősi törvényt vehette alapul,¹⁶ Biondi azonban ezt az álláspontot kifejezetten nevetségesnek („ridicolo”) tartja.¹⁷

A constantinusi rendelet szerint az a férfi, aki egyéb okból (tehát törvényes ok nélkül) vált el feleségétől, köteles volt visszaadni annak hozományát, s szankció nélkül nem köthetett újabb házasságot. A törvényes ok nélkül elvált férfit újránősülése esetén súlyos vagyoni hátrányok érték. E hátrányok vonatkozásában a kutatók véleménye ismét megoszlik. Evans Grubbs szerint a korábbi feleség ilyenkor csak a volt férje új feleségének hozományára tarthatott igényt.¹⁸ Reynolds viszont azt írja, hogy a korábbi feleség ilyen esetben az új feleség hozományán túl volt férje házát, s teljes vagyonát megszerezhetette.¹⁹ Az előbbi álláspont a rendelet szövegén („*domum eius invadere et omnem dotem posterioris uxoris ad semet ipsam transferre pro iniuria sibi illata*”), az utóbbi az ahhoz fűzött interpretáción („*domum mariti sui atque omnem eius substantiam sibimet vindicare*”) alapul.

A kutatók döntő többsége szerint e rendelet keresztény hatásra született.²⁰ A *communis opinio* helyességét azonban több szerző (elsősorban Castello) kétségbe vonja, azon az alapon, hogy a *constitutio* számos szempontból eltért a keresztény tanítástól.²¹ A rendelet tartalma valóban több vonatkozásban különbözött Jézus és Szent Pál tanításától: a római hagyományoknak megfelelően – ketős mércét alkalmazva – eltérő módon szabályozta a férfiak és a nők magatartását (csak a nő házasságtörése adott okot válásra!), az egyoldalú nyilatkozattal történő válást több okból is megengedte, a konszenzuson alapuló válást pedig egyáltalán nem tiltotta.²² Mindez azonban a keresztény hatást nem zárja ki. A válások visszaszorítását célzó rendelet a római jog és a keresztény erkölcs szabá-

¹⁶ C. DUPONT, *Les constitutions de Constantin et le droit privé au début du IV^e siècle. Les personnes*. Lille, 1937, 112–114.

¹⁷ B. BIONDI, *Il diritto romano cristiano*. Milano, 1952–1954, III, 173, 1. jz.

¹⁸ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 231.

¹⁹ REYNOLDS, *i. m.*, 50.

²⁰ Lásd pl. DUPONT, *i. m.*, 112; BIONDI, *i. m.*, III, 172 skk.; A. H. M. JONES, *The Later Roman Empire 284–602. A Social Economic and Administrative Survey*. Oxford, 1964, I, 92; T. D. BARNES, *Constantine and Eusebius*. Cambridge, 1981, 52.

²¹ C. CASTELLO, Assenza d’ispirazione cristiana in *CTh* 3.16.1. = *Religion, société et politique. Mélanges en hommage à Jacques Ellul*. Paris, 1983, 203–212. Arjava szintén úgy véli, hogy a constantinusi rendeletben a korábbi (pogány) római szellemiség világosabban kimutatható, mint a keresztény tanítás [A. ARJAVA, *Divorce in Later Roman Law*, *Arctos* 22(1988), 8].

²² A házasság felbonthatatlanságáról szóló krisztusi és páli tanítást ld. Mt 5,32; 19,4 skk.; Mk 10,2 skk.; Lk 16,18; 1Kor 7,10 sk.

lyait mindenféleképpen közelítette egymáshoz: a korábbi római szellemiség ötvöződött a keresztény tanokkal.²³

Érdeemes megemlíteni, hogy a rendelet szövegében több olyan szó is található, mely más római jogforrásokban nem (vagy csak elvétve) fordul elő.²⁴ Különösen feltűnő a jogi nyelvben szokásos *veneficus / venefica* (méregkeverő férfi / nő) szó helyett a *medicamentarius / medicamentaria*, továbbá a szintén szokásos *adulter / adultera* (házasságtörő férfi / nő) kifejezések helyett a *moechus / moecha* szavak használata. Volterra ebből arra a következtetésre jutott, hogy a rendeletet egy klerikus fogalmazhatta meg, s nem a császári kancellária egyik hivatalnoka.²⁵

Constantinus rendeletét harminc évvel később a kereszténységet elutasító, s a pogánysághoz visszatérő Iulianus császár hatályon kívül helyezte. A iulianusi rendelet nem maradt fenn, de a válás szabályainak e változása a korabeli keresztény szerzők műveiből világosan kimutatható.²⁶ A Rotterdami Erasmus által Ambrosiasternek elnevezett IV. századi ismeretlen keresztény szerző egy helyen említést tesz Iulianus *edictum*áról, mely az egyoldalú nyilatkozattal történő válás szabályait liberalizálta.²⁷ Szent Ambrus és Szent Ágoston írásaiból jól kitűnik, hogy korukban a római jog (a világi, illetve emberi törvény: *lex saecula*, illetve *humana*) büntett hiányában (*sine crimine*) is lehetőséget adott a *repudiumra*.²⁸

Egy 407-ben tartott karthágói zsinat elítélte azokat, akik válásuk után újabb házasságot kötöttek, s azzal a kérelemmel fordult Honorius nyugatrómai császárhoz, hogy hozzon törvényt hasonló tartalommal.²⁹ Valószínűleg ez a ké-

²³ A rendelet keresztény motivációjának kérdéséről bővebben ld. EVANS GRUBBS, *i. m.*, 253 skk.

²⁴ Amint Evans Grubbs rámutat, a *constitutio* nyolc olyan szót tartalmaz (*ebriosus, aleator, muliercularius, medicamentarius / -a, dissolutor, acucula, moechus / -a, conciliatrix*), mely máshol nem szerepel a *Codex Theodosianus*ban (EVANS GRUBBS, *i. m.*, 258). A *medicamentarius* kifejezéssel kapcsolatban ld. A. DI MAURO TODINI, *Medicamentarius, una denominazione insolita. Brevi considerazioni a proposito di CTh 3,16,1*, *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, 7(1988), 343–382.

²⁵ E. VOLTERRA, *Quelques remarques sur le style des constitutions de Constantin = Droits de l'antiquité et sociologie juridique. Mélanges Henri Lévy-Bruhl*. Paris, 1959, 333. Sargenti ezzel szemben azt írja, hogy a rendelet kiadását annak címzettje, Ablabius *praefectus praetorio* javasolhatta, s ő is fogalmazhatta meg annak szövegét. Ablabius alacsony származású keresztény volt, aki – Sargenti szerint – nem rendelkezett megfelelő jogi ismeretekkel [M. SARGENTI, *Il diritto privato nella legislazione di Costantino*, *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, 1(1975), 279 skk.].

²⁶ Vö. ARJAVA, *i. m.*, 9–12.

²⁷ Ambros. *Quaest. de utr. test.* 115,12.

²⁸ Amb. *In Luc.* 8,5; *Aug. nupt. et conc.* 1,10.

²⁹ *Conc. Carth. can.* 102.

relem is hozzájárult ahhoz, hogy Honorius 421-ben újra korlátok közé szorította az egyoldalú válás lehetőségét.³⁰ A rendelet a válást büntettekén kívül erkölcsi okból is lehetővé tette, megkülönböztetve ezáltal háromféle *repudiumot*: (1) válás közbűncselekmény elkövetése miatt, (2) válás a házastárs erkölcstelen magatartása miatt, s végül (3) válás megfelelő ok nélkül. Reynolds meglátása szerint Honorius a constantinusi rendeletet vette alapul, s annak két kategóriája (válás *crimen* miatt – válás *crimen* hiányában) közé betoldott egy harmadik, köztes kategóriát (válás erkölcsi vétség miatt).³¹ (Hozzátehetjük ehhez, hogy már a *crimen* miatti válás honoriusi kategóriája is tágabb volt a törvényes okból történő válás constantinusi kategóriájánál, melybe csak három meghatározott *crimen* tartozott.) Evans Grubbs szerint e köztes kategóriába tarozhattak többek között a férj azon cselekményei, melyeket a constantinusi rendelet kifejezetten a válásra okot még nem adó tényállásokként sorolt fel (részegeskedés, kockázás, nők után járás).³² E megállapításon annyit pontosíthatunk, hogy ha a férj házasságtörést követett el, akkor az emiatt történő válás – amint arra később Evans Grubbs is rámutat³³ – már a *crimen* miatti válás kategóriájába tartozott. A férjet azonban a klasszikus római jogi szabályok szerint (melyek a keresztény korban is tovább éltek) csak akkor tekintették házasságtörőnek, ha házasságban élő idegen nővel alakított ki nemi kapcsolatot.³⁴

A rendelet a következő szabályokat tartalmazta. Az a nő, aki megfelelő ok nélkül vált el férjétől, köteles volt visszaadni annak házasság előtti ajándékát (*donatio ante nuptias*), s elvesztette hozományát (*dos*). A nőt örökre száműzték. Ilyenkor a nő később nem köthetett újabb házasságot. A kellő indok hiányában elváló nő büntetése tehát lényegében megegyezett a constantinusi rendeletben előírtakkal.

Azt a nőt, aki férje erkölcsi vétsége miatt vált el, nem száműzték, de a nő ebben az esetben is elvesztette férje házasság előtti ajándékát és saját hozományát, s ilyenkor sem köthetett újabb házasságot. Ha később mégis újra férjhez ment, volt férje vádat emelhetett ellene. Corbett szerint a volt férj ilyenkor házasságtöréssel (*adulterium*) vádolhatta volt nejét,³⁵ Evans Grubbs viszont úgy véli, hogy a volt férj *stuprum* (törvénybe ütköző, egyéb nemi erkölcs elleni bűntett körébe nem tartozó szexuális magatartás) miatt emelhetett vádat.³⁶ Véleményem szerint egyértelműen az utóbbi álláspont fogadható el, hiszen a nőt korábbi

³⁰ CTh 3,16,2.

³¹ REYNOLDS, *i. m.*, 51.

³² EVANS GRUBBS, *i. m.*, 234.

³³ *Uo.*

³⁴ Vö. Pap. D. 48,5,6,1, „*adulterium in nupta committitur*”.

³⁵ P. E. CORBETT, *The Roman Law of Marriage*, Oxford, 1930, 244.

³⁶ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 234.

házasságának megszűnésére tekintettel ilyen esetben nem lehetett házasságtörőnek tekinteni.

Ha a nő férje súlyos büntette miatt vált el, megtarthatta a házasság előtti ajándékokat, visszakapta hozományát, s öt év múlva újabb házasságot köthetett.

Honorius – Constantinushoz hasonlóan – a férfiak magatartását enyhébb módon szabályozta. Az a férfi, aki megfelelő ok nélkül vált el feleségétől, elvesztette a házasság előtt adott ajándékát, köteles volt visszaadni a hozományt, s többé nem köthetett házasságot. A nő ilyen esetben (az özvegyasszonyokhoz hasonlóan) egy év múlva újra férjhez mehetett.

Ha a férfi felesége erkölcsi vétsége miatt vált el, visszakapta ajándékait, de köteles volt visszaadni a hozományt, s két év múlva újra megnősülhetett. Reynolds itt felhívja a figyelmet a szabályozás egyenlőtenségére: a neje erkölcsi vétsége miatt elválló férfi újraházasodhatott, a férje erkölcsi vétsége miatt elválló nő azonban ezt nem tehette meg.³⁷

Végül, ha a nő súlyos büntetést követett el, férje vádat emelhetett ellene, s ha a *crimen* bizonyítást nyert, a férfi válásakor visszakapta az ajándékait, megtarthatta a hozományt, s egyből újabb házasságot köthetett. A *constitutio* tehát a constantinusi rendelettel ellentétben – amint azt Evans Grubbs hangsúlyozza – kifejezetten megkívánta a *crimen* bíróság előtti bizonyítását.³⁸

Honorius rendeletét 439. január 1-jétől (amikor a *Codex Theodosianus* a birodalom mindkét felében egyszerre hatályba lépett) a birodalom keleti részein is alkalmazni kellett. Egy fél évvel később azonban, II. Theodosius keletrómai uralkodó e rendeletet – talán túlzott szigora miatt – hatályon kívül helyezte, s visszaállította az egyoldalú válás klasszikus kori, liberális szabályait.³⁹ Jones szerint e theodosiusi rendelet egyúttal megtiltotta a konszenzusos válást.⁴⁰ Evans Grubbs ezt az álláspontot elutasítja.⁴¹ Az utóbbi nézetet osztom magam is: az egyoldalú válás szabályainak liberalizálása és a közös megegyezéses válás ugyanazon rendelettel való betiltása teljesen logikátlan lett volna, bár a rendelet szövege („*consensu licita matrimonia posse contrahi, contracta non nisi misso repudio dissolvi praecipimus*”) valóban félreértésekre adhat okot.

A kutatók szerint e theodosiusi *constitutio* kibocsátása arra utal, hogy Constantinus rendeletét keleten nem alkalmazták: a birodalom keleti felében a *repudium* klasszikus szabályai éltek tovább. Ha Constantinus rendelete már egy évszázaddal korábban keleten is hatályba lépett volna, II. Theodosius a honoriusi

³⁷ REYNOLDS, *i. m.*, 51.

³⁸ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 234.

³⁹ NTh 12.

⁴⁰ JONES, *i. m.*, II, 974.

⁴¹ EVANS GRUBBS, *i. m.*, 235, 120. jz.

rendelet szabályait (melyek a constantinusi szabályoktól enyhébbek voltak) nem találta volna túlzottan szigorúnak, s így nem tiltotta volna meg azok alkalmazását.⁴²

II. Theodosius a *Codex Theodosianus* lezárása után kibocsátott rendeleteit 448-ban hivatalosan megküldte III. Valentinianus számára, aki e novellákat megerősítette és az év nyarán saját nyugati területein is hatályba léptette.⁴³ E lépését azonban a nyugati uralkodó négy évvel később megbánta: a válást liberalizáló theodosiusi *constitutiót* – a házassági kötelék tiszteletben tartása jegyében – 452 tavaszán hatályon kívül helyezte, s helyébe újra hatályba léptette Honorius rendeletét.⁴⁴ Mindeközben liberális szellemű rendeletének kibocsátását maga II. Theodosius is megbánta, s 449 elején újraszabályozta a *repudium* különböző eseteit, újra szankcionálva a megfelelő ok nélküli válást.⁴⁵

A rendelet taxatív módon számos tényállást felsorolt, melyek indokolták teheték az egyoldalú válást. E válóokokat – Reynolds nyomán⁴⁶ – a következőképpen csoportosíthatjuk:

(1) Hűtlenség: bármely fél elválhatott a másik fél házasságtörése miatt.⁴⁷ A nő akkor is elválhatott, ha férje erkölcstelen nőket vitt a közös otthonukba. A férj számára válókokot jelenthetett, ha felesége – hozzájárulása nélkül – olyan társaságba járt, ahol idegen férfiak is megjelentek, továbbá, ha – engedélye vagy erkölcsileg elfogadható ok nélkül – az egész éjszakát házon kívül töltötte, vagy ha – tilalma ellenére – látogatta a cirkuszi, színházi vagy egyéb látványosságokat.

(2) Házasságon belüli erőszak: bármely fél elválhatott, ha a házastársa az életére tört. A feleség számára válókokot jelenthetett, ha férje verte őt.

(3) Házasságon kívüli büntetés: bármely fél elválhatott, ha házastársa gyilkosságot, méregkeverést, felségsértést, hamisítást, sírrongálást vagy emberrablást követett el, továbbá, ha szent helyről lopott vagy útonállókat rejtegetett. A nő akkor is elválhatott, ha férje rabló vagy marhatolvaj volt.

Ha a feleség a felsorolt okok valamelyike miatt vált el, megtarthatta férje házasság előtti ajándékait, visszakapta hozományát, s egy év múlva újra férjhez mehetett. Ha a nő törvényes ok nélkül vált el, vissza kellett adnia férje házasság előtti ajándékait, elvesztette hozományát, s öt évig nem köthetett újabb házassá-

⁴² Vö. ARJAVA, *i. m.*, 14; EVANS GRUBBS, *i. m.*, 235.

⁴³ NVal 26.

⁴⁴ NVal 35,11.

⁴⁵ C. 5,17,8.

⁴⁶ REYNOLDS, *i. m.*, 52 sk.

⁴⁷ Itt megint hozzá kell ehhez tennünk, hogy a férj csak akkor számított házasságtörőnek, ha a nő, akivel házasságon kívüli szexuális viszonyt létesített, férjezett volt. (A házasságtörés fogalma tehát a férfiak vonatkozásában sokkal szűkebb volt, mint a nők esetében.) Erre Reynolds is felhívja a figyelmet (REYNOLDS, *i. m.*, 53).

got. Ha öt éven belül mégis újra férjhez ment, új kapcsolata nem minősült törvényes házasságnak, s *infamis* személlyé vált.

Ha a férj vált el törvényes okból, megtarthatta felesége hozományát, visszakapta a házasság előtti ajándékait, s azonnal újabb házasságot köthetett. Ha a férfi törvényes ok nélkül vált el, vissza kellett adnia a hozományt, s elvesztette a házasság előtti ajándékait. A rendelet *expressis verbis* nem mondta ki, de Corbett és Reynolds is nagyon valószínűnek tartja, hogy a *causa legitima* hiányában elválló férfi két évig nem nősülhetett újra.⁴⁸

A *constitutió*ról általánosságban tehát elmondható, hogy a constantinusi szabályoknál jóval enyhébb rendelkezéseket tartalmazott. Számos *crimen* mellett erkölcsi vétségek esetén is lehetővé tette a válást oly módon, hogy – a honoriusi rendeletről eltérően – nem tett különbséget a *crimen* és az erkölcsi vétség miatti válás jogkövetkezményei között. A férfiak és a nők között csupán az újráházassodási tilalom időtartamában tett különbséget, a vagyoni jogi szankciók terén nem.

E válási előírások, melyek időtállóknak bizonyultak, a gyakorlatban további részletszabályokkal egészültek ki. Az a nő, akitől férje törvényes okból vált el, öt évig nem köthetett újabb házasságot. Erre Anastasius császár egyik *constitutió*jából következtethetünk (*argumentum a contrario*). A keletrómai uralkodó 497-ben kimondta, hogy ha a házastársak közös megegyezéssel válnak el, s nem a férj válik el egyoldalúan, törvényes okból nejtől, a nőnek nem kell öt évet várnia az újabb házasságkötéssel: a nő ilyenkor – a klasszikus szabályoknak megfelelően – egy év múlva újra férjhez mehetett.⁴⁹ Érdemes hozzátennünk ehhez, hogy konszenzuson alapuló válás esetén a férj – ahogy Reynolds írja – azonnal újránősülhetett.⁵⁰

Mint szinte minden vonalon, Iustinianus a válás szabályozása terén is jelentős újításokat vezetett be.⁵¹ A császár először csupán kisebb részletszabályokkal egészítette ki II. Theodosius rendelkezéseit. 528-ban lehetővé tette, hogy a nő elváljon férjétől, ha az a házasságkötés kezdetétől két éven keresztül folyamatosan impotensnek bizonyult.⁵² Ilyenkor, ha válásra került sor, a nő visszakapta hozományát, a férfi pedig visszakapta a házasság előtti ajándékait. Büntetésben tehát egyik fél sem részesült, tekintettel a vétkesség hiányára.

Péter Orsolya Márta egy tanulmányában rámutatott arra, hogy a férfi impotenciájával szemben a nő terméketlenségét Iustinianus nem sorolta a törvényes

⁴⁸ CORBETT, *i. m.*, 245; REYNOLDS, *i. m.*, 53.

⁴⁹ C. 5,17,9.

⁵⁰ REYNOLDS, *i. m.*, 53.

⁵¹ Vö. K. VISKY, *Le divorce dans la législation de Justinien*, *Revue internationale des droits de l'Antiquité*, 23(1976), 239–264.

⁵² C. 5,17,10.

válóokok közé: a szerző ennek lehetséges magyarázataként a női meddőség gyakoriságát jelölte meg.⁵³ Ez a magyarázat véleményem szerint nem helytálló. Az impotencia és a meddőség esete között az a fő különbség, hogy míg az impotencia esetében a keresztény felfogás szerint magának a házasságnak a létrejötte is kérdéses, a meddőség esetében ilyen kérdés nem merül fel.⁵⁴ Az utóbbi esetben a házasság normális működésének nincs akadálya, bár kétségtelenül igaz, hogy a házasság fő célja ilyenkor is meghiúsul. Minden bizonnyal hasonló megfontolások vezérelték Iustinianust is.

533-ban a császár három tényállással kibővítette azokat az eseteket, amikor a férj törvényes okból elválhatott feleségétől: ilyen volt, ha a nő szándékosan elvetélte magzatát, ha parázna módon idegen férfiakkal fürdött, vagy ha a házasságuk fennállása alatt másik férfival kísérelt meg házasságot kötni.⁵⁵ A rendelet emellett – egy joghézagot pótolva – meghatározta a törvényes ok nélküli *repudium* vagyoni jogi szankcióját arra az esetre, ha hozomány adására nem került sor.⁵⁶ Ilyenkor a megfelelő ok nélkül elválló fél köteles volt házastársának adni vagyona egynegyedét, de legfeljebb 100 font aranyat. E vagyonrész felett az azt megszerző fél közös gyermekek hiányában szabadon rendelkezhetett. Közös gyermekek vagy unokák léte esetében a megszerzett vagyonrészt épségben meg kellett őrizni azok javára, a szülőt tehát ilyenkor csak haszonélvezeti jog illette meg.

Az 536-ban kiadott 22. iustinianusi novella apróbb kiegészítésekkel összefoglalta a válás hatályban maradt szabályait.⁵⁷ A novella a válás négy fajtáját különböztette meg: (1) válás közös megegyezéssel; (2) egyoldalú válás törvé-

⁵³ PÉTER O. M., „*Diffidens fecunditati tuae et dolens orbitate mea*”: A női terméketlenség megítélése, Jogtörténeti tanulmányok, szerk. JUSZTINGER J., PÓKECZ-KOVÁCS A., Pécs, 2008, IX, 301 sk.

⁵⁴ A Szentírás a házasság lényegét úgy fogalmazza meg, hogy „a kettő egy test lesz” (Ter 2,24; Mt 19,5). Ebből fakadóan a hatályos egyházi törvénykönyv szerint a házasságkötéskor már fennálló és állandó jellegű közöselési képtelenség a házasságot – természetéből kifolyólag (*ex ipsa eius natura*) – érvénytelené teszi (CIC 1084. kán. 1. §.). A meddőség ezzel szemben a házasságot nem érvényteleníti. Vö. ERDŐ P., *Egyházjog*, Bp., 1991, 422.

⁵⁵ C. 5,17,11.

⁵⁶ Ilyen esetben valószínűleg házasság előtti ajándékozás sem történt. A rendelet egyébként kimondta, hogy a házasság hozomány adásának hiányában is létrejön a felek házasságkötésre irányuló megállapodásával.

⁵⁷ Vö. J. T. NOONAN, Novel 22 = *The Bond of Marriage. An Ecumenical and Interdisciplinary Study*, ed. W. W. Bassett, Notre Dame, Ind., 1968, 41–90.

nyes okból, az egyik fél vétkes magatartása miatt; (3) egyoldalú válás törvényes okból, vétkesség hiányában; (4) egyoldalú válás törvényes ok nélkül.⁵⁸

A rendelet a konszenzuson alapuló válást minden további nélkül engedélyezte: a válás ilyen esetéhez szankciókat nem fűzött. A császár lényegében a vétkességen alapuló törvényes *repudium* és a *causa legitima* nélküli egyoldalú válás szabályait sem módosította. A vétkesség hiányában történő törvényes *repudium* körében azonban a novella két említést érdemlő újítást vezetett be. Egyrészt a férj impotenciája esetét szabályozva kimondta, hogy a nő ilyenkor a továbbiakban két év helyett három évig köteles várni a válással.⁵⁹ Másrészt a rendelet új szabályként – a vétkesség hiányában történő egyoldalú válás újabb tényállását meghatározva – azt is kimondta, hogy bármely fél törvényesen elválhat házastársától, ha szerzetesi tisztaságban kíván élni.⁶⁰ A kolostorba vonult felet úgy kellett tekinteni, mintha meghalt volna (*fictio legis*). Ilyenkor tehát az illető halála esetére vonatkozó házassági vagyoni szabályok kerültek alkalmazásra. A feleség kolostorba vonulása esetén a férj azonnal újabb házasságot köthetett, ha azonban a férj választotta a szerzetesi hivatást, a nőnek a klasszikus szabályoknak megfelelően, az özvegyasszonyokhoz hasonlóan – ahogy arra Reynolds is rámutat – egy évet várnia kellett, s csak azután mehetett újra férjhez.⁶¹

Érdemes megemlítenünk, hogy Iustinianus azoknak a nőknek az ok nélküli elbocsátását is megtiltotta, akiket ugyan nem vettek feleségül, de akikkel hosszú ideig együtt éltek a házasságkötés ígéretével. A 74. iustinianusi novella szerint sok nő fordult azzal a panasszal a császárhoz, hogy őt egy férfi szerelmi vágyból a házába fogadta, s megesküdött neki a Szentírást megérintve vagy egy imaházban, hogy feleségül veszi; miután azonban hosszú ideig együtt éltek, s gyermekeik is születtek, a férfi – megunva őt – kitette a házából. A császár természetesen a panaszos nők védelmére kelt, kimondva azt, hogy ha állításukat bizonyítani tudják, tekintsék őket törvényes feleségeknek (akiktől törvényes ok nélkül nem lehetett egyoldalúan elválni), s gyermekeiket törvényes gyermekeknek (akikről megfelelően gondoskodni kellett). Az 538-ban kiadott rendelet értelmében azok a hozományjal nem rendelkező nők, akiket ilyen körülmények között, törvényes válóok nélkül elbocsátottak, igényt tarthattak az őket elbocsátó férfi vagyonának egynegyed részére.⁶²

⁵⁸ Nov. 22,4. Vö. RIGA, *i. m.*, 924; REYNOLDS, *i. m.*, 56.

⁵⁹ Nov. 22,6.

⁶⁰ Nov. 22,5. Vö. SÁRY P., *Szerzetesek és monostorok a iustinianusi jog forrásaiban*, Iustum Aequum Salutare, 2007/3, 64 sk.

⁶¹ REYNOLDS, *i. m.*, 54.

⁶² Nov. 74,5.

A császár 539-ben újabb szabályokat vezetett be a hozomány követelésével kapcsolatban. A novella értelmében a hozományígéret nemteljesítése miatt a volt férj (vagy annak örököse) bizonyos határidőn belül a házasság megszűnése után is panaszt tehetett (*querela non numeratae dotis*). Ha a házasság két évnél rövidebb ideig tartott, a megszűnésétől számított egy éven belül lehetett e panasszal élni. Ha a házasság időtartama a két évet meghaladta, de a tíz évet nem érte el, a megszűnés időpontjától kezdődően három évig volt még helye a *querela* indításának. Ha a házasság tíz évnél hosszabb ideig tartott, *querela* indítására már nem volt lehetőség.⁶³ Válás esetén e keresetet a férj nyilván akkor indíthatta meg, ha ő törvényes okból vált el feleségétől, vagy ha a felesége *causa legitima* hiányában vált el tőle.

A válás terén Iustinianus a legjelentősebb újításait az 542-ben hozott 117. novellájával vezette be. A császár jelentősen szűkítette az egyoldalú válás törvényes indokainak körét és módosította a válás jogkövetkezményeit. A novella értelmében a férj elválhatott feleségétől, (1) ha az tudott mások felségsértő cselekményéről, s ezt előtte elhallgatta; (2) ha azt házasságtörés miatt a bíróság elmarasztalta; (3) ha az az életére tört, vagy tudott arról, hogy mások az életére akarnak törni és erről őt nem értesítette; (4) ha az az ő akarata ellenére idegen férfiak társaságában fürdött vagy vacsorázott; (5) ha az az ő beleegyezése nélkül házon kívül tartózkodott (kivéve, ha a szüleit látogatta meg); s végül (6) ha az az ő tudta nélkül vagy tilalma ellenére cirkuszba, színházba vagy egyéb látványosságokra járt.

Ezekben az esetekben a férj, ha elvált, megtarthatta felesége hozományát és visszakapta a házasság előtti ajándékait. Emellett, ha a nőt házasságtörésért elítélték, s a feleknek voltak közös gyermekeik, a férj megkapta a nő teljes vagyonának haszonélvezeti jogát: e vagyont ilyenkor épségben meg kellett őrizni a gyermekek számára. Közös gyermekek hiányában a férj megszerezhetette házasságtörő felesége vagyonának egyharmadát, mely felett szabadon rendelkezhetett.⁶⁴

Ha a férj törvényes ok nélkül vált el, vissza kellett adnia felesége hozományát, elvesztette a házasság előtti ajándékait, s mindezekon túl köteles volt a felesége számára az említett ajándékok értéke egyharmadának megfelelő további vagyoni juttatást nyújtani.⁶⁵

A feleség a novella szerint akkor válhatott el férjétől, (1) ha az felségsértést követett el, vagy tudott mások felségsértő cselekményéről, s arról nem tett feljelentést; (2) ha az az életére tört, vagy tudott arról, hogy mások az életére akarnak törni, s az illetőket nem leplezte le; (3) ha az lépéseket tett annak érde-

⁶³ Nov. 100,1. Vö. VÉCSEY T., *Római családi jog*, Bp., 1875, 228 sk.

⁶⁴ Nov. 117,8.

⁶⁵ Nov. 117,13.

kében, hogy ő házasságtörést kövessen el idegen férfiakkal; (4) ha az vádat emelt ellene házasságtörés miatt, de a vádat nem tudta bizonyítani; s végül, (5) ha az idegen nőt vitt a közös otthonukba, vagy ha az többször töltötte idejét egy idegen nő társaságában a városuk területén.

A feleség ilyen esetekben válásakor megtarthatta férje házasság előtti ajándékát, s visszakapta hozományát. Ha a férj a feleségét a bíróság előtt házasságtöréssel vádolta meg, de a vádat nem sikerült bizonyítania, s a feleknek voltak közös gyermekeik, az ártatlanul meghurcolt feleség mindezek mellett megkapta férje egész vagyonának haszonélvezeti jogát: ilyenkor e vagyont épségben meg kellett őriznie a gyermekek számára. Közös gyermekek hiányában az asszony még meg kellett hogy kapja férje házasság előtti ajándéka értékének egyharmadát, ami felett szabadon rendelkezhetett. Ugyanilyen mértékű vagyoni juttatásra tarthatott igényt a feleség akkor is, ha férje idegen nőt vitt a közös otthonukba.⁶⁶

Ha a feleség *causa legitima* hiányában vált el férjétől, köteles volt visszaadni annak házasság előtti ajándékát, s elvesztette hozományát. Jelentős iustinianusi újítást jelentett, hogy a nőt ilyenkor büntetésből kolostorba kellett zárni egész hátralevő életére. Ha a nőnek voltak gyermekei, vagyona kétharmada azokra, egyharmada pedig a kolostorra szállt. Ha a nőnek nem voltak gyermekei, de még éltek a szülei, vagyona egyharmada a szüleié, kétharmada pedig a kolostoré lett. Ha a nőnek nem voltak élő gyermekei és a szülei sem éltek már, egész vagyonára a kolostor tarthatott igényt.⁶⁷

Az egyoldalú válás törvényes indokainak körét tehát Iustinianus alapvetően oly módon szűkítette, hogy a házasságon kívüli büntetettek – a felségsértés kivételével – kivette e körből. Gyilkosság, rablás, hamisítás vagy egyéb közbűncselekmény elkövetése tehát ettől fogva nem adott törvényes okot a *repudiumra*. Az asszony verése, ami korábban a törvényes válóokok közé tartozott, szintén kikerült a *causae legitimae* sorából. A férje által megvert nő csupán vagyoni elégtételre tarthatott igényt, melynek összege a házasság előtti ajándék értékének egyharmadával volt egyenlő. S a nőt ez sem illette meg, ha a verésre az ő olyan vétkes magatartása miatt került sor, ami miatt a férje akár el is válhatott volna tőle.⁶⁸

A novella egyik fejezete felsorolta azokat az eseteket, amikor a házasságot – vétkeesség hiányára tekintettel – bármiféle büntetés nélkül egyoldalú aktussal megszüntethette. A következő három tényállás tartozott ide: (1) ha a férj a házasság kezdetétől fogva impotens volt; (2) ha bármelyik fél szerzetesi tisztaság-

⁶⁶ Nov. 117,9.

⁶⁷ Nov. 117,13. Vö. SÁRY, *i. m.*, 69.

⁶⁸ Nov. 117,14.

ban kívánt élni; (3) ha bármelyik fél hadifogságba esett, s a fogságba esés óta hosszabb idő telt el.⁶⁹

Az első eset nem igényel különösebb magyarázatot: a feleség ilyenkor – bizonyos várakozás után – minden további nélkül elválhatott férjétől. A második esetben külön váló aktusra (*repudium*) valószínűleg nem volt szükség: az egyik fél kolostorba vonulása ugyanis – a halál tényéhez hasonlóan – *ipso facto* megszüntette a házasságot.⁷⁰ Az egyik fél hadifogságba esésének esetét érdemes kicsit közelebbről megvizsgálnunk. A klasszikus római jog szabályai szerint a hadifogságba esés ténye a házasságot azonnal, automatikusan (*ipso facto*) megszüntette, tekintettel arra, hogy a fogságba esett fél rabszolgává vált (*capitis deminutio maxima*), rabszolgával pedig nem lehetett házasságban élni.⁷¹ Iustinianus már a 22. novellája által változtatott e szabályokon. A fogságba esés ettől fogva automatikusan nem szüntette meg a házasságot. Ha tudni lehetett azt, hogy a fogságba esett fél életben van, annak házastársa nem köthetett újabb házasságot, ha ezt mégis megtette, elvesztette a hozományát, illetve (ha a nő esett fogságba) a házasság előtti ajándékát. Vagyoni büntetés nélkül csak akkor lehetett új házasságot kötni, ha a fogságba esett fél életben létéről legalább öt éven keresztül semmilyen hír nem volt. Ilyenkor a házasság az újabb házasságkötéssel automatikusan megszűnt, válás külön kinyilvánítására éppen ezért nem volt szükség.⁷²

A 117. novella legjelentősebb újítása az a rendelkezés volt, mely a tisztaság (szűzi életmód) választásának esetétől eltekintve eltörölte a konszenzuson alapuló válás lehetőségét. Ha a felek a tisztaság jegyében közös megállapodással felbontották házasságukat, a hozományt és a házasság előtti ajándékot épségben meg kellett őrizni közös gyermekeik számára. Az a fél, aki később újabb házasságot kötött vagy parázna magatartást tanúsított, teljes vagyont elvesztette a közös gyermekek javára. Ha később mindkét fél újabb házasságot kötött vagy paráznaságra vetemedett, mindkettőjük vagyona gyermekeikre szállt. Gyermekek hiányában mindkét fél vagyona az államkincstár tarthatott igényt.⁷³

A császár 548-ban módosította a feleségüktől törvényes ok nélkül elválló férfiak büntetését. Kimondta, hogy a férfiakat és a nőket ugyanazért a büntetért ugyanazzal a büntetéssel kell sújtani, s ezen elv alapján elrendelte, hogy a *causa*

⁶⁹ Nov. 117,12.

⁷⁰ Vö. A. TABERA, *Professio monastica causa divortii in iure Iustiniani*, Acta congressus iuridici internationalis, Romae, 1935, I, 199; Sály, *i. m.*, 73.

⁷¹ Azt a *Digesta-fragmentumot* (Iul. D. 24,2,6), amely szerint a házas fél hadifogságba esése a házasságot nem szüntette meg, már Cuiacius is interpolálnak tekintette (vö. CORBETT, *i. m.*, 212).

⁷² Nov. 22,7. Vö. REYNOLDS, *i. m.*, 57.

⁷³ Nov. 117,10.

legitima hiányában elváló férfiakat – az ilyen cselekményt elkövető nőkhöz hasonlóan – egész hátralevő életükre zárják kolostorba.⁷⁴

Iustinianus 556-ban módosította utoljára a válás szabályait.⁷⁵ Ekkor elrendelte, hogy azokat, akik a tisztaság választásán kívül, más okból válnak el közös megegyezéssel, büntetésül zárják életük végéig kolostorba. Ilyenkor mindkét fél vagyona azokat a szabályokat kellett alkalmazni, amit a császár korábban (a 117. novellájában) a törvényes ok nélkül, egyoldalúan elváló nők vagyona vonatkozásában előírt. Tehát a felek vagyonának kétharmada gyermekeikre, egyharmada pedig azokra a kolostorokra szállt, melyekben elhelyezték őket.⁷⁶ Gyermekek hiányában a felek vagyonának egyharmadát a válásukba bele nem egyező szülei igényelheték, a két kolostor ilyenkor a vagyon kétharmadára tarthatott igényt. Ha a feleknek nem voltak élő gyermekeik, s a szülei sem éltek már (vagy a szülei a válásukhoz hozzájárulásukat adták), teljes vagyonukat a kolostorok kapták meg. Azt a hivatalnokot, aki egy ilyen válásban közreműködött, testi büntetésben részesítették és száműzték. Ha a felek a kolostorokban való elhelyezésük előtt meggondolták magukat és visszaállították házassági életközösségüket, elkerülhették a büntetést. Ha az egyik fél hajlandó lett volna visszaállítani a házasságot, de a másik fél ezt nem akarta, csak az utóbbi felet kellett megbüntetni. A császár a büntetések (a kolostorba zárás és a vagyonelkobzás) végrehajtásáért a helyi püspököket tette felelőssé.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy Iustinianus a polgárok váláshoz való jogát a krisztusi tanítás (Mt 19,6: „*amit Isten egybekötött, ember szét ne válassza*”) szellemében egyre erősebben korlátozta, de egyetlen rendeletében sem mondta ki azt, hogy a házasság felbonthatatlan kötelék.⁷⁷ A válás abszolút tilalma minden bizonnyal súlyos társadalmi feszültséget eredményezett volna. Már a *divortium ex communi consensu* tilalma is nagy felháborodást és elégedetlenséget váltott ki az alattvalók körében. II. Iustinus e társadalmi nyomásnak engedve 566-ban kénytelen volt e tilalmat eltörölni, s a konszenzusos válás teljes szabadságát visszaállítani.⁷⁸

⁷⁴ Nov. 127,4.

⁷⁵ Nov. 134,11.

⁷⁶ A felek nem kerülhettek ugyanabba a kolostorba; Iustinianus 529-ben parancsot adott a férfiakat és nőket egyaránt befogadó, vegyes kolostorok felszámolására (C. 1,3,43). Vö. SÁRY, *i. m.*, 57 sk.

⁷⁷ A iustinianusi rendeletek értelmében a *causa legitima* hiányában történő válás büntetendő volt ugyan, de érvényesnek minősült (a házasságot felbontotta).

⁷⁸ Nov. 140.

Pál Sály

The Ruling of Divorce in Late Roman Law

Summary

The Christian Roman emperors drastically changed the classical legal rules of divorce which had been very liberal. The post-classical and Justinianic laws specified the just causes of unilateral divorce. These causes (different common crimes and various marital offences) were continuously altered by the successive constitutions. Persons who repudiated their consorts without a legitimate reason had to suffer a punishment. The punishment of frivolous repudiation (loss of dowry or prenuptial gifts, deportation, prohibition of remarrying, relegation to a monastery) was modified from time to time. The penalty of the women was usually heavier than the men's. This legal situation was changed only in 548 when Justinian decreed that men and women had to suffer the same punishment for the same offence. Persons who were repudiated by their consorts with a just cause were penalized, too. In Justinianic law there were only three exceptional reasons for which a marriage might be dissolved with impunity. They were impotence of the husband, entry of either party into the monastic life and captivity. Divorce by mutual consent remained unpenalized till 542 when Justinian prohibited this type of divorce except for the purpose of living in monastic chastity. This prohibition was revoked by Justin II. Summarizing, we can state that during the Christian era the Roman legal rules which restricted the right to divorce drew near the Christian religious and moral doctrines, but Roman law never precluded entirely the possibility of divorce. Even Justinian considered marriage only a human bond created by human affection, which, for this reason, was always dissolutive.

**A MAGYAR PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG
JELLEGE ÉS HATÁSKÖRE
(AZ 1883. ÉVI XLIII. TC. TARTALMA ÉS JELENTŐSÉGE)***

STIPTA ISTVÁN**

1. Az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-jén hatályba lépett 1883. évi XLIII. törvény megváltoztatta a hazai közigazgatási jogvédelem tartalmát. A dualizmus-kori törvényhozás első ízben hozott létre közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló független bírói fórumot, először intézményesítette a polgárok állammal szembeni kereseti jogát.¹ Elismerve a végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálatának lehetőségét, a pénzügyi közkötelezettségek ügykörében Magyarországon is lehetővé tették a pénzügyi terheket megállapító közigazgatási döntések elleni bírósági felülvizsgálatot. A törvény elfogadásával módosult történeti alkotmányunk is, hiszen megváltozott az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelv, miszerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független, egymással egyenrangú államhatalmi tényező. A modern jogfelfogásnak megfelelően 1884-től hazánkban is lehetőség nyílt a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítására, és a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén az állammal szembeni érdemi jogvédelemre.

2. Az 1883-as magyar szabályozás szervezeti értelemben unikálisnak tekinthető, hiszen egyszintű, de az ügyeket végső fokon és érdemben eldöntő közigazgatási szakbíróságot hozott létre. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság

* A kutatást az MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportja támogatta.

** DR. STIPTA ISTVÁN

intézetigazgató egyetemi tanár

Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet

¹ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: CONCHA Győző, *A közigazgatási bíráskodás, Magyar Igazságügy XVI. köt. 6. szám, 1881, 359–392.*; MARISKA Vilmos, *A Magyar pénzügyi törvényisme*, 3. kiad. Budapest, 1881.; Dr. MODER Tibor, *Az 1883. XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíráskodásról*, Budapest, 1883. (a továbbiakban: MODER); DR. LÁNCZY Gyula, *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*, Magyar Igazságügy, XIX. köt. Budapest, 1883.; STIPTA István, *A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete*, Acta Jur. et Pol. Szeged (Szerk.: Tóth Károly) Tomus LII. Fasc. 9. Szeged 1997.

tehát nem a törvényesség⁴ felügyelő szerv, hanem az adót, illetéket kiszámító, és összegszerűen megállapító legfelső szintű fórum volt. A testület hatásköre résszerű volt, működésének tizenöt éve alatt csak a legtöbb konfliktust okozó egyenes adó és illetékügyekben járt el. Mégis fontos gyakorlati jelentőségre tett szert, mert csökkentette az állami szervekkel szembeni bizalmatlanságot, és döntéseivel megalapozta a korszerű pénzügyi anyagi jogot. Fontos szerepe volt abban is, hogy a korabeli közvélemény elfogadta a közigazgatási judikatúra létjogosultságát, sőt továbbfejlesztésének indokoltságát. A pénzügyi közigazgatási bíróság tekintélyes állami intézménnyé vált, így szervezeti előzménye lehetett az 1896-ban létesített általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

3. A tanulmány a törvény koncepciójának értékelésére és szövegének – a címben körülhatárolt – tartalmi elemzésére vállalkozik. Bemutatja a szabályozás nemzetközi háttérét, és (a normatartalom feltárásához szükséges mértékben) vizsgálja a törvény nyomán kialakult ítélkezési gyakorlatot is. A törvény létrejöttének előzményeivel csupán olyan mértékben foglalkozik, amennyire az a szöveg értelmezéséhez, jogi karakterének megértéséhez szükséges. A norma előkészítésének dokumentumai közül elemzi Szapáry Gyula pénzügyminiszter első (1881) és második (1882) törvényjavaslatát, a képviselőház pénzügyi és igazságügyi bizottságainak véleményét, a képviselőházi vita anyagát és a főrendi ház tanácskozásainak fellelhető dokumentumait. A vonatkozó levéltári forrásokra, a szakirodalmi feldolgozásokra és sajtóanyagra csak olyan mértékben tér ki, amennyire ez a törvény értelmezéséhez szükséges. A törvénytörvény nyelvani interpretációja szükségessé teszi a norma (mai helyesírási rendtől gyakran különböző) szövegének betűhív közlését. Az áttekinthetőség érdekében az 1883. évi XLIII. törvény eredeti szövegét idézőjelbe tett *dőlt* formában idézzük.

I. Törvényi rendelkezések a bíróság közjogi jellegéről

1. Az 1883. évi XLIII. tc. címe („*törvény a pénzügyi közigazgatási bíróságról*”) a két miniszteri javaslatához képest nem változott. Annak ellenére, hogy a dualizmus-kori országgyűléseken gyakori volt a törvények megnevezése körüli vita, esetünkben nem merült fel címmódosító javaslat az országgyűlési állandó bizottságainak ülésein és az általános vitában sem. A törvényjavaslat részletes képviselőházi vitájában viszont *Irányi Dániel* ellenzéki képviselő javasolta, hogy a jogvédelem régen várt új fórumát a közigazgatási főtörvényszék pénzügyi osztályának kellene nevezni.² A módosító indítvány összhangban volt a képviselő ál-

² Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Nyomatványok. Képviselőház. Napló. Szerk.: P. SZATHMÁRY Károly, Budapest, 1883, XII. köt. (a továbbiakban: Képviselőházi vita 1883.) 336.

tal vezetett 48-as parlamenti pártcsoport régi követelésével, a kormány hatáskörét korlátozó általános hatáskörű közigazgatási bíróság igényével. Irányi előterjesztett javaslata azonban nem volt tárgy- és törvényszerű, hiszen már több, korábban hatályba lépett törvény az előterjesztéssel egyező módon nevesítette a létrehozni kívánt fórumot. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. a kisebb súlyú kihágások ügyében a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelső ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről rendelkező 1881. évi XXXIV. tc. is, amely illetékügyekben a létrehozatalra váró pénzügyi közigazgatási bírósághoz engedett fellebbezést. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi szakbíróság bíróság létrehozataláig a pénzügyminiszterre ruházta.

2. A törvény 1. §-a legális definícióval határozta meg az új ítélkező fórum jellegét. „A Budapesten felállítandó pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokon és véglegesen ítél azon fellebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott, és a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.” Az állandó bizottságok tanácskozásain fogalmazódott meg az igény, hogy az új testület közjogi jellegét törvényben kell meghatározni. A definiáló 1. § végső szövege az egyébként is tartalmaz képviselőházi általános vitában alakult ki. Szapáry Gyula pénzügyminiszter elnagyolt első javaslata³ nem tartalmazott fogalmi meghatározást, a második előterjesztésében⁴ pedig csupán egy szűkítő értelmű szövegrész utalt arra, hogy a jogvédelmet a pénzügyminiszterhez szokásosan beadható felülvizsgálati kérelmekre, és a törvényben tételesen meghatározott ügycsoportokra kívánják kiterjeszteni. A törvényben rögzített változat jelentősen szélesítette a jogorvoslatok tárgyi körét, hiszen a fellebbezés lehetősége valamennyi közigazgatási hatóság egyenes adót érintő és illetékügyi tárgyú döntésére kiterjedt. A szabályozás körét tartalmilag körülíró, legiszlációs tárgymeghatározás jelentős részben a magas színvonalon folyó hazai tudományos viták eredménye volt.⁵

³ Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XXI. köt. 907. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1881, 300–305. 1881. január 31. (a továbbiakban: Első javaslat 1881.)

⁴ Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok, VI. köt. 152. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1882, 219–225. 1882. február 7. (a továbbiakban: Második javaslat 1882.) 219.

⁵ FÉSÜS György, *Közigazgatási jog*, Második kiadás, Budapest, 1880, 94., 67., 389.; GRUBER Lajos, *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában*,

3. A „*pénzügyi közigazgatási bíróság*” (a törvény címevel egyező) jelzős szerkezet utalt a testület különbírói jellegére, ezzel is egyértelművé téve, hogy e jogvédelmi fórum szakbírói, és csupán a pénzügyi természetű jogvitákban kínál jogvédelmet. Már három évvel korábban eldőlt, hogy a közigazgatási bíráskodás résszerű lesz, és csupán a pénzügyekre terjed ki. A képviselőház 1880. március 8-i ülésén utasította a kormányt, hogy „a pénzügyi bíráskodás iránt” terjesszen be javaslatot. Figyelemre méltóak a javaslatot megfogalmazó pénzügyi bizottság indokai is. „Mint hogy pedig a közigazgatási bíráskodás nagy reformja sokkal több előmunkálattal és időt igényel, hogysen a pénzügyi adminisztráció terén szükséges jogbiztosítókat annak létesítésével feltétlenül összekötni kellene, és miután nem kívánjuk, hogy ezt eddig is nélkülözze a közönség; a bizottság kéri a házat: utasítsa a kormányt, hogy esetleg még a közigazgatási bíráskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíráskodás állandó létesítése céljából.”⁶ A képviselőház elfogadta az előterjesztést, így a vonakodó Tisza Kálmán kénytelen volt megtenni az első lépést a közigazgatási judikatúra kiépítésére.

4. Az első szakasz szövegéből következett, hogy az új jogvédelmi fórum a magyar igazságszolgáltatási rendszer keretében foglal helyet, és szervezetenként a szűkebb kormányzati és közigazgatási hierarchián kívül létesül. Az „*ítél*” és a „*felelősség*” terminus szintén a hagyományos bírói ítélezés igényét jelezte, hiszen a korábbi két miniszteri előterjesztés alapvetően közigazgatási terminológiát használt, panaszról, felülvizsgálatról szólt. A törvény vita nélkül elfogadott 11. §-a is a testület klasszikus bírói jellegét konstituálta, amikor rögzítette, hogy a „*pénzügyi közigazgatási bíróság bírói hatalmát Ő Felsége a király nevében*” gyakorolja. Ezt az erősebb közjogi státust erősítette meg 15. § is, amely szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság (úgy, mint a rendes bírói fórumok) illetékességét hivatalból maga állapítja meg. A törvény véglegesnek tekintette az egyfokozatú bírói felülvizsgálatot, hiszen a szöveg nem tartalmazott átmenetre, ideiglenes jellegre, tehát az általános közigazgatási bíróság megalakításának szükségességére utaló megfogalmazást. A korabeli hatalom 1883-ban ezt a szervezeti megoldást tekintette az állami érdekekkel szembeni, a közigazgatási jogvédelem javára tett maximális engedménynek.

5. Az 1. § elvi éllel rögzítette, hogy a bíróság reformatorius jogkörű, tehát az új jogorvoslati fórum a fellebbezéssel megtámadott határozatot érdemben

különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban, Budapest, 1877 (a továbbiakban: GRUBER), 5–65.

⁶ Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. X. köt. Szerk.: P. SZATHMÁRY Károly, Budapest, 1880. 219. Országos ülés, 1880. márc. 8. 359.; Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) K 26 Magyar Királyi Miniszterelnök. ME. 1880–727. szám.

módosíthatja. A szöveg szerint a bíróság az elé vitt ügyekben „véglegesen ítél”, tehát a döntései (noha bírói szinten első fokon születtek) jogerősek és végrehajthatóak. A törvény e rendelkezését a korabeli szakmai közvélemény többsége támogatta, hiszen a döntési jog állandó, gyors és garanciális szempontból is érdemi közreműködést biztosított. Az „ítél” kifejezés a hagyományos judikatúra terminusaként szintén tükrözte azt a szándékot, hogy a jogvédelem bírósági rendszerű, a felülvizsgálat hagyományos értelemben vett, garanciákkal övezett igazságszolgáltatási keretben történik.

6. A bevezető rendelkezés világossá tette, hogy a bíróság kompetenciája az ún. „nyilvánjogok” megsértésének helyrehozatalára terjed ki. A magánjog megsértésével összefüggő jogviták abban az esetben is, ha a sérelmet hatóság okozta, változatlanul a rendes bíróságok elé tartoztak. A törvény arra is utalt, hogy a bíróság a „közigazgatási hatóságok” döntéseinek kontrollját látja el, bízva abban, hogy a gyakorlat értelmezni tudja az adott kifejezést. A korabeli szakmai szóhasználat nem volt még teljesen egyértelmű a hasonló tartalmú kifejezések pontos tartalmát tekintve. A törvény e szövegének értelmezése, a szervezeti illetékesség kérdésében való állásfoglalás a bíróságra hárult.⁷ Az előzetes kormányzati elképzelések írásos anyagaiban, és a miniszteri előkészítő dokumentumokban sem szerepelt, hogy hol lesz a bíróság székhelye. Első ízben az igazságügyi bizottság javasolta, hogy nevezzék meg Budapestet,⁸ a pénzügyi társbizottság az indítványt, mint „önként értetődőt” vette tudomásul.⁹ A törvényhozás valamenyny tagja számára is egyértelmű volt, hogy a testület székhelye csak az ország természetes központja lehet.

7. A törvény nem határozta meg a közigazgatási bírászkodás fogalmát és nem írta körül tartalmi elemeit sem. Az 1. § lényegében egy eljárási mozzanattól, a közigazgatási határozatok (meghatározott körben történő) perelhetőségéből indult ki. A szöveg nem utalt az új jogintézmény céljára, alkotmányos jellegére, nem adott elvi iránymutatást, és a gyakorlat számára használható támpontot a célzott jogvédelem materiális tartalmáról. Ez a szabályozási mód eltért a

⁷ A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1884. évről. Összeállította: VÖRÖSS Sándor. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1885, 1884. évi 590. számú határozat. 14–15.

⁸ Az igazságügyi bizottságnak jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslatra. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselelőház. Irományok. XIV. köt. 529. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 176–190. 1883. márczius 12. (a továbbiakban: Igazságügyi bizottság 1883.) 179.

⁹ Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslat tárgyában. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselelőház. Irományok XIV. köt. 528. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883, 162–175. 1883. márczius 12. (a továbbiakban: Pénzügyi bizottság 1883.) 165.

kontinentális gyakorlattól, és az angol teória-mentes normaszervezési megoldást követte. A törvény alkotásának technikájában a dualizmus-kori jogképzési rutint fedezhetjük fel, amennyiben a norma a meglévő, rokon tárgyú szabályozásra épített. Ebből következik, hogy tartalma csupán a meghozatalakor hatályos jogszabályok rendszerében értelmezhető, a megalkotását irányító törvényhozói akarat is csak az érvényben lévő pénzügyi tárgyú törvényekkel együtt tárható fel. A rövid, mindössze 31 §-ból álló törvény kilenc további törvényre hivatkozott, utaló szabályai érintették a korabeli magyar jogélet minden fontos területét, megnehezítve ezzel a gyakorlati végrehajtást és az utólagos történeti-dogmatikai értékelést egyaránt.

8. A pénzügyi judikatúrát megalapozó magyar törvény a dualizmus első periódusára jellemző organikus jogfelfogás és törvényalkotási gyakorlat terméke volt, amely egy új jogintézményt a régi szabályrendbe ágyazva hozott létre, és nem tulajdonított kitüntetett szerepet az alkotmány alapját képező államjogi értékrendnek sem. A törvényt a *Tisza Kálmán* által meghonosított junktim-kényszer jegyében alkották, meghozatalát más (hasonló tárgyú) törvények egyidejű életbeléptetésétől tették függővé. Ez a törvényalkotási módszer is hozzájárult a halogató jogalkotáshoz, mert nehezen kifogásolható hivatkozási alapot teremtett a szabályozást igénylő kérdések eldöntésének következő törvényhozási ciklus elé vitelére. Ennek következményeit tapasztalhatjuk a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó jogalkotásban is, hiszen e területet is tartalmilag elválaszthatatlan kapcsolatban állónak tekintették a közadók kezeléséről, a pénzügyi közigazgatást szabályozó törvényekkel és a szétszórt perrendtartási normákkal.

II. A törvény hatásköri rendelkezései

1. Az országgyűlés képviselőházában a hatáskört megállapító rendelkezésekről folyt a legélesebb vita, és ebben a kérdésben módosult legnagyobb mértékben az előterjesztett miniszteri javaslat is. Az előterjesztő miniszter a bíróság hatáskörének meghatározásakor bonyolult jogtechnikai megoldást választott. Elvetette az elvi meghatározás (általános felhatalmazás) osztrák és olasz módszerét, és nem alkalmazta az ügyek tételes (taxatív), badeni és bajor mintára történő felsorolását sem. *Concha Győző* szerint törvényünk a porosz mixtúrát követve, minden elvi alapot nélkülöző vegyes rendszert honosított meg. Az új bírói testület tárgyi mozgásterét (ma más értelmet hordozó kifejezéssel: „illetékességét”) az elfogadott törvény szerint jelentős részben „a fennálló törvények” határozták meg. Ezek közé tartozott mindenekelőtt a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc., amely az állami bevételek meghatározásának, kivetésének és behajtásának első hazai kódex-szerű összefoglalása volt. A pénzügyi tárgyú közigazgatási döntések elleni panaszok alapvetően e törvény által felsorolt körben voltak be-

adhatók. A hatáskör-megállapító döntés törvényhozói óvatosságot tükrözött, hiszen így minden közigazgatási bírósági hatáskör-bővítés országgyűlési döntést igényelt, és nem volt lehetőség alacsonyabb szintű szabályozással, vagy felső szintű bírósági döntéssel a felülvizsgálható közigazgatási döntések szaporítására, a hatáskör kiterjesztő értelmezésére. A második miniszteri javaslat¹⁰ ebben is szűkítő megoldást kínált, amikor kizárólag a „*jelen törvényt*” jelölte meg hatáskör-megállapító jogi normának. A kormánypártiak által is elvetett ötlet szakmailag is téves volt, hiszen korábbi törvények számos pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapítottak meg.

2. Az ügyek tárgyi körét tekintve a bíróság „*egyenes adó- és illetékügyben*” hozhatott döntéseket. A törvény szövege félreérthető volt, hiszen a jogvédelem nem terjedt ki minden illetékügyre. Ezen túl a bíróság csak a közigazgatási szervek határozatait vizsgálhatta felül, mulasztások esetén nem járhatott el. A törvény szövegében lévő „*határozat*” kifejezés is pontatlannak bizonyult, hiszen a közigazgatásban (abban az időben is) csak testületek hozhattak határozatot, az egyedi szervek (változatos elnevezésű) egyedi döntéseket adhattak ki. A testület klasszikus igazságszolgáltatási jellegére utal, hogy a törvény a bíróság elé vivő aktust „*fellebbezés*”-nek nevezi, nem pedig a korabeli közigazgatásban használt egyéb jogorvoslati formát (panaszt, semmisségi kérelmet, felfolyamodást stb.) említi. A törvény nem határozta meg a fellebbezést beadó kérvényező jogi pozícióját. Az ítélezési gyakorlat ebből arra következtetett, hogy jogorvoslattal a természetes és jogi személyek egyaránt élhettek.¹¹ Elvi szempontból fontos volt, hogy az új testület jog és ténykérdésben egyaránt dönthetett, a fellebbezés lehetősége mindkét területre kiterjedt. Ez döntő jelentőségű volt az eljárás jellegének meghatározásakor, a közigazgatási szervek elleni jogérvényesítés szóbeli vagy írásbeli jellegről szóló vita, majd a törvényhozási döntés során.

3. A közigazgatási jogvédelem mindenkor kulcskérdése, hogy az eljáró testület milyen hatáskörrel rendelkezik. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második (Szapáry Gyula pénzügyminiszter által jegyzett) törvényjavaslat indokolásából világosan kitűnik, hogy a dualista állam a bírósági jogvédelem bevezetésével nem kívánta alapvető hatalmi és pénzügyi érdekeit veszélyeztetni. Eszerint „azon közigazgatási ügyek, melyek tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálандók meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkoznak, kizárólag az intézkedő közigazgatási hatóságoknak tartanak fenn a megállapított fellebbezési fokozatok szerint, és ezekre nézve a folyamodványok továbbra is kizárólag a közigazgatási hatóságoknál nyernek elin-

¹⁰ Második javaslat 1882, 219.

¹¹ A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1887. évről. Összeállította: SOÓVÁRY Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminiszterium, Budapest, 1888, 649 sz. határozat 257.

tézést”.¹² A megfogalmazás implicit módon tartalmazta, hogy a közigazgatás szabad belátáson alapuló cselekvési körét a kormányzat nem kívánta jogvédelmi érdekből korlátozni. Az is igaz viszont, hogy a korabeli törvényhozás a pénzügyi közigazgatással összefüggő reform során, a közadók kezeléséről szóló törvényben elfogadta a kétoldalú felelősség elvét. Azt remélték, hogy a hivatalnokok kártérítési kötelezettsége nagyobb figyelemre és pontosabb munkára ösztönzi a pénzügyi közigazgatás állami közreműködőit.¹³

4. A Szapáry-féle második javaslat indokolása kormányzati logikával közelítette a közigazgatási bíróság jogkörét. Eszerint akkor lehet bírósághoz fordulni, ha „egyeseknek vagy testületeknek, törvény- vagy törvényeken alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik”.¹⁴ A korabeli szakmai közvélemény teljes joggal utasította vissza ezt az elképzelést, hiszen a magyar közigazgatás jogi szabályozottsága meglehetősen hiányos volt. A tervezett megoldással az állam a saját törvényalkotásbeli mulasztásának következményeit hárította volna a vele szemben álló, jogvédelmet igénylő jogkeresőkre. Az indokolásból kihámozható kormányzati felfogás nem vette számításba a mulasztással elkövetett jogsértéseket sem.

5. Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról és a hatáskör meghatározásának kiemelt fontosságáról a pénzügyminiszter királyi előszentesítést kérő, uralkodóhoz címzett előterjesztése. Ebben *Szapáry Gyula* némi szemrehányással utalt arra, hogy az előző javaslatát nem terjeszthette az országgyűlés elé. Az eltelt idő alatt azonban figyelemmel kísérte a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait, és arról győződött meg, hogy „az állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnek, ha annak szervezete állandóság és függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek.” A tervezett szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti.”¹⁵

6. A főbb részeiben elfogadott második miniszteri javaslat a pénzügyi jogviták, tehát a bírósághoz vihető ügyek tárgyi körét az adó és illetékügyek egy részére kívánta kiterjeszteni.¹⁶ Ide sorolta az egyenes adók és a hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek körüli vitákat, az adóleírások, az adóelengedések körüli panaszok elbírálását. Jogvédelem alá tartozónak ítélte a közadók behajtása körüli eljárás, az adózókra kivetett pénzbírságok, továbbá a

¹² Második javaslat 1882, 224–225.

¹³ *Pénzügyi közigazgatási bíróságról*, Magyar Igazságügy (Szerk.: DR. TARNAI János), XXI. köt, Budapest, 1884, 180–185.

¹⁴ Második javaslat 1882, 224.

¹⁵ MOL. K255-1-2106. szám. 1881. okt.15-i irat.

¹⁶ Második javaslat 1882, 225.

községi (városi) és állami alkalmazottak ellen megállapított kártérítési kötelezettség ügyeit. Az illetékyben az előterjesztés indokolása szerint „az illetékek mérvének megállapítása, vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes alkalmazásának kérdései” tartozhatnának a bíróság hatáskörébe. A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a kormány hibás adóügyi politikájából és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó korabeli jogi normákból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indokolásából világosan kiderül, hogy az adóügyi szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.¹⁷ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt.

7. A második javaslat indokolásából az is kiderül, hogy a hatáskör tervezett kormányzati meghatározásában döntő szerepe volt annak, hogy a pénzügyminisztériumnak korábban milyen ügyekben volt harmadfokú rendelkezési joga. A javaslat elfogadásával „megszűnnék a pénzügyminiszter harmadfokú rendelkezési joga, s az eljárások törvényességének megítélése egy olyan bíróságra ruháztatik, a mely önállóság tekintetében teljes mértékben bír mindazon kellékekkel, melyek az adózó és illetékköteles polgárokat megnyugtathatják, hogy az állami közigazgatási tisztviselők eljárásának törvényszerűsége, részrehajlatlan szigorú ellenőrzés és elbírálás alatt leend”.¹⁸ Ez is igazolja, hogy az első közigazgatási bíróságunk hatáskörének kormányzati tervezésénél nem a jogi értelemben vett garanciális, hanem jelentős részben munkamegosztási, célszerűségi tekintetek és hivatali szempontok játszottak döntő szerepet.

8. Az elfogadott törvény nem elvi alapon és az ügycsoportok tárgyi felosztása szerint rendelkezett a bíróság hatásköréről. A törvényhozó sorra vette azon szerveket, melyeknek aktuális pénzügyigazgatási hatáskörük volt. A bíróság hatásköre az érintett szervtípusok egyes döntéseire terjedt ki. Az előterjesztő miniszter alapelgondolása az volt, hogy a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatban és az illetékekről szóló 1881. évi XXXIV. tc.-ben található hatásköröket a bíróság kompetenciájáról szóló részben csupán összefoglalva, utaló szabállyal kell meghatározni. Ezért volt szükség arra, hogy a törvény hatáskört megállapító 1. § utolsó (5.) pontjában generálisan kiterjesszék a hatáskört más törvényekben rögzített vitás pénzügyügyekre is. A közigazgatási bíróság hatáskörét érintő mi-

¹⁷ „E sajnós körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat ezen fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell.” Indokolás az 1876. évi XV. tc.-hez. Az 1875. évi augusztus 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok I. köt. Budapest, 1876. 45. sz. 351–358.

¹⁸ Második javaslat 1882, 225.

niszteri előterjesztést az országgyűlési tanácskozás során módosítani is kellett, mert a közzadók kezeléséről szóló törvényt korábban – az előterjesztéshez képest – jelentős módosításokkal fogadták el.

9. A közzadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvény 8. §-a szoros összefüggésben volt a közigazgatási bírósági hatáskörrel. A kezelési törvény felsorolta, hogy mely ügyek fellebbezhetőek a pénzügyminiszterhez, és melyek tartoznak a közigazgatási bírósághoz. Eszerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz vihetők azon közigazgatási határozatok, amelyek a tételesen meghatározott adónemek kivetésének mértékéről, az adómentességekről, az adótartozások összegének helyesbítéséről, leírásáról, visszafizetéséről valamint az adóelengedésekről döntöttek. Ennek megfelelően a pénzügyi kormányzat vezetője elvesztette végső döntési jogát az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók elleni pénzbírság alkalmazása, a pénzbírságok beszedése közben az adókötelezetteknek okozott károk ügyében is. Az adótárgy összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása alkalmával magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk körüli jogviták eldöntése szintén a közigazgatási bíróság feladata lett. Az új bíróság döntött végül olyan vitatott kártérítési kötelezettségekről, amelyek a községi (városi) és az adófelügyelő alá rendelt állami alkalmazottakat, valamint az adófelügyelőket sújtották. A pénzügyminiszter bírálta el ezután is azon határozatok elleni panaszokat, melyeket az adófizetési halasztások, a községi (városi) tisztviselők elleni pénzbírságok, a községek (városok) elleni kártérítések, és az adótartozások behajthatatlanság miatti leírása tárgyában hoztak.

10. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 1. §-a a testület hatáskörét nem a fellebbezést elbíráló fórum, hanem a megtámadott határozatot hozó szerv megnevezésével állapította meg. Az érintett hatóságok a közigazgatási bizottságok, az egyenes adó felszólamlási bizottságok, és a királyi pénzügyigazgatóságok voltak. A bírói jogvédelem kiterjedt a törvényhatósági közigazgatási bizottságok olyan egyenes adó és hadmentességi díj mértékének megállapítására vonatkozó határozataira, melyeket e testületek másodfokon hoztak. Meg lehetett fellebbezni „*a fennálló törvények értelmében járó adómentességek*” tárgyában hozott határozatokat. Ide tartozott az adó hibás kiszámítása, az adótárgy hiánya, megszűnése vagy az ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása, valamint elévülése esetében az adótartozás helyesbítése vagy leírása tárgykörében hozott felülvizsgálati jog. *Teleszky István* javaslatára az illetéktelenül felvett adótartozások visszafizetéséről szóló döntés is ebbe a körbe került, így összhang alakult ki a közzadók kezeléséről szóló törvénnyel. Az adótartozás törlésének te-

lekkönyvi regisztrációjával összefüggő, az állampolgári jogvédelmet kibővítő hatásköri javaslatot a főrendiház fogalmazta meg.¹⁹

11. A pénzügyi közigazgatási bíróság hozott jogerős döntést az elemi csapások által okozott károk miatt az adókezelési törvény értelmében járó adóelengedések, és az adózókat terhelő pénzbírságok ügyeiben is. Gyakori kifogás érte a közigazgatási hatóságok zálogolási és árverési gyakorlatát, ezért az új bíróságtól lehetett jogorvoslatot kérni a közadók és illetékek behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi), vagy állami szervek ilyen tárgyú döntései ellen is. Szemléletű áttérésnek tekinthető, hogy az adóalanyok „*az állami törvényhatósági vagy községi (városi) közegek ellen az adókötelezettek és az adótárgyak összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása alkalmával jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítése fejében a károsított feleket illető pénzbírságok iránt*” bírósághoz fordulhattak. A pénzügyi közigazgatási bíróság előtt lehetett támadni a közigazgatási bizottságok olyan másodfokú döntéseit is, melyeket azok a községi (városi) és állami tisztviselők ellen a közadók kezeléséről szóló törvény értelmében megállapított kártérítési kötelezettség megállapításáról hoztak.

12. A bíróság *illetékiügyi hatásköre* is széles volt. A testület dönthetett a királyi pénzügyigazgatóságok azon határozatairól, melyek az illetékkiszabási hivatalok által megszabott illetékek és bírságok jogosságáról és helyességének megállapításáról születtek. A kormánypárti *Teleszky István* javaslata nyomán e hatáskör kiegészült az „*elévült közvetett adók és illetékek leírása, és mértéktelenül felvett közvetett adók és illetékek visszafizetése*” iránti kérelmekkel. A gyakorlat igazolta, hogy szükség volt az ügyfelek állammal szembeni perjogi védelmére, az eljárási határozatok, végzések megtámadhatóságának biztosítására is. Ezért a törvényhatósági közigazgatási bizottságok, azok elnöke, továbbá a királyi adófelügyelők és a királyi pénzügyigazgatóságok olyan döntései, „*melyek által a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezések visszautasítottak, vagy az igazolási kérelemnek hely nem adatott*” bíróság előtti felülvizsgálat tárgyai lehettek. A részletes vitában előterjesztett módosító indítvány nyomán a törvény lehetőséget biztosított (a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán beadott) igazolási kérelmek bírósági elbírálására is.²⁰

Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett országgyűlés Nyomatványai. Főrendi Ház. Napló, I. köt. Szerk. MASZÁK Hugó, Pesti Könyvnyomda, 1883 (a továbbiakban: Főrendiházi vita 1883.), 526. Vö: Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok. Pesti Könyvnyomda, 1883. XV. köt. 622. szám. Kivonat a főrendiház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből. 257.

²⁰ Képviselőházi vita 1883, 338. A módosítás az 1881. évi XXXIV. tc. tartalmából is következett.

13. A törvény generális felhatalmazó rendelkezése szerint a bíróság hatásköre kiterjed továbbá „a felek és a pénzügyi igazgatás közt az egyenes adó- és illetékügyekre vonatkozólag fennforgó mindazon vitás kérdések eldöntésére, melyeket a törvény ezen bírósághoz utasít”. A rendelkezés nem csupán az érvényben lévő, hanem a jövőbeli szabályozást is tekintetbe vette. Itt is említjük, hogy a törvény hatásköri szabályai szoros összefüggésben álltak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc.-vel, hiszen csak ezzel egybevetve válhatott egyértelművé, hogy adó és illetékügyben milyen konkrét esetekben volt helye bírósági felülvizsgálatnak. A közadók kezeléséről szóló tc. 8. §-a szabja meg, milyen esetekben lehetett a közigazgatási bizottság első és másodfokú határozatai ellen felbuzni.

14. A képviselőházban leghevesebb vita a hatásköri összeütközés tervezett törvényi szabályozásáról folyt. A második miniszteri javaslat és mindkét bizottság által támogatott abszurd elképzelés szerint a bíróság hatásköri döntését, ha az „a közigazgatás célszerű vezethetése, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat,” a pénzügyminiszter a minisztertanács elé terjeszthette volna.²¹ Ez az átvitel feljogosította volna a minisztertanácsot, hogy teljes ügycsoportokat vegyen ki a bíróság hatásköréből, illuzórikussá téve ezzel a bíróság függetlenségét. Az ellenzéki képviselők hevesen elleneztek a tervezett megoldást.²² Szilágyi Dezső hatásos beszédben mutatott rá a terv képtelenségére. Előterjesztett indítványára született meg az a törvénytörvény, amelyben elkülönítették a pénzügyminiszter és a közigazgatási bíróság között hatásköri összeütközést más illetőségi esetektől. Szapáry Gyula miniszter a vitában elárulta, hogy Szilágyi, a kormány harcos ellenfele előre közölte vele javaslatát. A bejelentés nagy visszhangot váltott ki az ellenzék soraiban is. A kormánypárti képviselőket is meglepte, hogy az előterjesztő miniszter egyetért az ellenzék prominensének, a miniszterelnök legnagyobb politikai ellenfelének javaslatával.²³

²¹ Második javaslat 1882, 223.

²² Képviselőházi vita 1883. 391–392.; Vidliczkay József azt fejtegette, hogy ezzel a szabályozással a végrehajtó hatalom beavatkozik az igazságszolgáltatásba. Felvetette, ilyen ügyek eldöntésére az államtanács alkalmas lett volna, amelynek legfőbb ellenzője Tisza Kálmán volt. Vö. STIPTA István, *Tisza Kálmán és a közigazgatási bírászkodás*, Jogtörténeti szemle, 2010/3. szám, 23–33.

²³ Képviselőházi vita 1883. 392., 396. „Lényeges módosítás volt, s mégis el lett fogadva. - Ez gyanús - mondogatták a jobboldaliak. - Ilyen még sohasé történt. Össze voltak beszélve a miniszterrel. Azok az emberek, akiken még sohasem történt az, hogy a módosítványukat elfogadják, összenéznek, s a fogaik közt sziszegik: - Szilágyi miniszter lesz. S ez a szó úgy hangzott itt, mint egy rémletes jóslat, mintha azt mondanák, hogy óriási üstökös van az égen, vértől fog azni az egész ország. »Szilágyi miniszter lesz! S

15. A törvény (nagy vita után) elfogadott 24. § szerint, ha a fellebbezés olyan ügyre vonatkozott, amelyben a felterjesztő közigazgatási szerv álláspontja szerint a pénzügyi közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre, a felterjesztő hatóság az „illetékesség kérdését a felterjesztésben indokolva felvetni köteles”. Ha valamely, a bíróság elé fellebbezett ügyben a kincstár képviselője a bíróság hatásköre ellen emelt kifogást, a kérdésben a bíróság az ügy érdemétől elkülönítve döntött. Ha a bíróság nem tartotta magát kompetensnek, döntéséről a feleket értesítette. Abban az esetben viszont, ha a bíróság a benyújtott fellebbezés ellenére magát döntésre jogosultnak nyilvánította, a határozatról a pénzügyminisztert is értesítenie kellett. Ha a pénzügyminiszter az ügy bírósághoz tartozását vitatta, a bíróság határozatának kézbesítését követő nyolc nap alatt köteles volt a bíróság elnökét arról értesíteni, hogy az összeütközési ügyet a minisztertanács elé terjeszti. A bíróságnak az ügy érdemében való döntéssel meg kellett várnia a minisztertanács határozatát (25. §). Ha egy magánfél úgy vélte, hogy a kincstár képviselője által a pénzügyminiszterhez fellebbezett ügy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, a fellebbezésre adott észrevételekben kifogást emelhetett a pénzügyminiszter illetősége ellen. A miniszter saját döntési jogosultságát megállapító határozatát a magánfélnek is kézbesíteni kellett. Ebben az esetben a jogkereső polgár (a kézbesítés napját követő nyolc napon belül) panaszt tehetett a pénzügyminiszternél. Ameddig a hatáskör kérdésében a minisztertanács nem foglalt állást, az ügyet ebben az esetben sem lehetett érdemben eldönteni.

16. A 25. §-ban foglalt eljárás nem terjedt ki olyan esetekre, amikor a hatásköri vita a pénzügyi bíróság és más közigazgatási hatóságok között, vagy a pénzügyi bíróság és magánjogi bíróság között alakult ki. A törvény nem szabályozta a negatív hatásköri összeütközéseket sem. A közigazgatási bíróság, másfelől a közigazgatási hatóságok vagy a rendes bíróságok között felmerült „illetékességi” összeütközések eldöntésével szintén a minisztertanácsot bízták meg. Ilyen esetben az ügyiratokat a pénzügyminiszterhez kellett felterjeszteni. Ezt a szövegváltozatot az igazságügyi bizottság javasolta. „Addig, míg az ilyen illetékesség-összeütközések eldöntésére hivatott állam-tanács vagy más megfelelő felsőbb fórum fel nem állíttatik, tekintettel az 1869. évi IV. tc. 25. §-nak rendelkezésére, az összeütközések eldöntésére a minisztertanácsot látta a bizottság megbízandónak.” A képviselőházi vita során *Lázár Ádám* javasolta, hogy ezt a rendelkezést „a törvényhozás további intézkedéséig” fogadják el. A kormánypárti képviselők ezt a javaslatot nem támogatták.²⁴ A pénzügyi közigazgatási bíró-

most már csinálják neki a létrát.« In: MIKSZÁTH Kálmán, *Cikkek és karcolatok II.* mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm - 155k.

²⁴ Igazságügyi bizottság 1883, 183. Képviselőházi vita 1883, 398.

ság hatáskörének megállapítása során gyakran történt hivatkozás más országok adaptálható megoldásaira. Szapáry Gyula pénzügyminiszter is több felszólalásában utalt a külhoni példákra, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon ebben a tekintetben is a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldást kell választani. A képviselőházi vitából az is kiderült, hogy maga az elkülönült szervezeti megoldás sem teljesen unikális, hiszen Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási kérdések rendes bíróság elé tartoztak, a financiaális ügyek felülvizsgálatát éppen 1883-ban utalták külön bíróság elé.²⁵

17. Az osztrák közigazgatási bíráskodást az 1875. október 22-i törvény vezette be. A testület rendes bírói jellegű volt, hatáskörét negatív taxációval állapították meg. Ausztriában nem lehetett panaszt tenni az adókivető bizottságok döntései ellen, e rendkívül kényes kérdéseket az adófizetők közreműködésével szervezett, békebírói jellegű testületek döntötték el. Ebben a vonatkozásban utalt Szapáry előszentesítést kérő iratában a magyar megoldás „osztrákosításának” igényére második javaslatának megfogalmazásakor, és bizonygatta javaslatának az osztrák modellhez való hasonlatosságát.²⁶ Az elfogadott magyar törvény a bíróság előtti eljárást szabályozó részében is osztrák rendszerre emlékeztet, hiszen kizárta a tárgyalás nyilvánosságát, és a kontradiktórius elv érvényesülését.²⁷

18. Franciaországban a főnökségi tanács testülete döntött az *egyenes adók* és az azok módjára beszedendő díjak törlésére vagy csökkentése irányuló adózói panaszokról. A hatáskör-megállapításának módja is tükrözi a közigazgatási jogvédelem francia felfogását. Ez az adó-felülvizsgálat ugyanis csak a téves adókivetésre vonatkozott. Ha a kötelezett személyes körülményeire hivatkozva kért adócsökkentést, vagy elengedést, arról már közigazgatási szervek döntöttek. A

²⁵ Képviselőházi vita 1883. 332. p. 321-322. p. Szapáry Gyula *Concha Győző*: A közigazgatási bíráskodás című tanulmányának. *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. sz. 372., 385. és 491. oldalain szereplő megállapításokat vette át. *Hegedűs Sándor* a javaslat bemutatásakor 1883. május 2-án utalt az olasz mintára. „De helyesnek tartom [a javaslatot] a tudomány szempontjából azért, mert még azon országok is, a melyek megkísérelték a közigazgatási vitás kérdéseket rendes bíróságoknak adni, mint pl. Olaszország: az újabb tapasztalatokon okulva, eltérnek ezen állásponttól, mert mint méltóztatnak tudni, épen közelebbről nyújtott be törvényjavaslat az olasz képviselőház elé az ilyen kérdéseknek rendezésére.”

²⁶ Képviselőházi vita 1883. 329., vö: Thomas OLECHOWSKI, *Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert* = Martin F. POLASCHEK, Anita ZIEGERHOFER (Hrsg), *Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998. 147.; SZABÓ István, *Ausztria államszervezete 1918–1955*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. 2. PPKE JÁK, Budapest, 2010, 221.

²⁷ MOL. K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” feliratú fogalmazvány.

törvénytelenül kivetett és beszedett adók visszatérítését csak a rendes polgári bíróság előtt lehetett kérni. A polgári bíróságok elé tartoztak a jövedéki kihágásokkal összefüggő jogviták is.²⁸ A közigazgatási bíraskodás területén mintaadónak tekinthető Baden tartományban társadalmi kontroll alá került minden olyan vita, amely a közösségi szükségletekhez való egyéni hozzájárulás jogalapjával és mértékével függött össze. A közigazgatási bíraskodás hatáskörébe tartozott – a magyar megoldástól eltérően – a járási hadikiadás községek közötti elosztásakor keletkezett viták eldöntése, és ezen a fórumon döntöttek a sérelmezett katonai beszállásolásokról is. Az egyházi és oktatási intézmények költségeihez való hozzájárulás mértéke, a néptanítók fizetésének kiegészítésére szolgáló hozzájárulás vitatott összegéről való döntés sem tartozott már a hivatalnokok kizárólagos hatáskörébe.²⁹

19. A porosz közigazgatási bíróság hatásköréről is önálló törvény (*Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden*) született. A legnagyobb hivatali terhet Poroszországban éppen az adótárgyú jogviták elbírálása jelentette. Ebben a körben minden esetben panasszal lehetett élni a jogszabály, vagy a hatóságok rendeleteinek megsértése vagy azok helytelenek vélt alkalmazása esetén. A porosz lakosok közigazgatási peres úton támadhatták meg az előljárásság olyan döntéseit, amelyek a községi terhekhez, és adókhoz való hozzájárulás mértékét állapították meg. A községi előljárók, a pénzügyi hivatalnokok fegyelmi ügyeiben is a közigazgatási bíróságok döntöttek.³⁰ A württembergi közigazgatási jogszolgáltatásról először 1876. december 16-án született átfogó, önálló közigazgatási bírói fórumrendszer létrehozó törvény

²⁸ Magyar Közigazgatás, 1889. 33. sz. 3. p.; Ludwig GRÜNWARD, *Der österreichische Verwaltung-Gerichtshof. Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen*, Wien, 1875. 27.

²⁹ Gideon WEIZEL, *Das Badische Gesetz vom 5. October 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen*, Karlsruhe, 1864. 157.; Magyar Közigazgatás, 1889. 28. szám (1889. július 11.) 2.; GRUBER Lajos, *A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában*, Jogtudományi Közlöny, 1877. 40. szám. 312–313.

³⁰ Gerhard LANGE, *Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat*, Berlin, 1993, 45–53.; *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Hrsg. Fritz STIER-SOMLO und Alexander ELFTER, 6. Bd. Berlin–Leipzig, 1929, 614–615.; Magyar Közigazgatás, 1889, 30. szám (1889. július 25.) 2–3.; Christian KELLER, *Verwaltungsgerichtsbarkeit = Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, V. Bd. Berlin, 1998, 879–883.; Hans EGIDI, *Paul Persius, der Schöpfer der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit = Martin BARING (Hrsg.), Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Köln–Berlin–Bonn–München, 1964. 18–40.

(Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege). A magyar szakirodalomban gyakran hivatkozott szabály kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányzások határoztak, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Ide tartoztak a helyi adók mértékének, és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, és a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben általános felhatalmazással a közigazgatási törvényszék ítélkezett.³¹

20. A pénzügyi közigazgatási bíróság gyakorlata során rövidesen kiderült, hogy mely területek maradtak a ki a pénzügyi jogvédelem köréből, milyen esetekben szabták szűkre 1883-ban a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörét. Jól mutatja a közigazgatási bíráskodással összefüggő kormányzati fenntartások csökkenését, hogy az 1896. évi XXVI. tc. jelentősen kibővítette a felülvizsgálható adó és illetékügyek körét. A bírósági hatáskört 1896-ban a fogyasztási (közvetett) adók jelentős részére is kiterjesztették. Ennek megfelelően a cukor- és húsfogyasztási, a bor- és söradó, továbbá a szeszitalmérés adó valamely községre terhelése (1889. évi XXVIII. tc. 12., és 16. § 2. f. pont; 1892. évi XV. tc.) is közigazgatási jogvitás ügy lett. Korábban az ilyen jogviták közigazgatási fórumok elé tartoztak; első fokon a pénzügyigazgatóság, fellebbviteli fórumként a közigazgatási bizottság járt el, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. A törvény indokolása szerint ezzel „éppen az erre leginkább igényt tartható községek nyerne a bírói védelmet a pénzügyi közigazgatásnak az állami közérdek túlhajtott érvényesítésére irányuló esetleges hajlamaival szemben”.³² Az általános közigazgatási bíróságot létrehozó törvény bővítette a bíróság elé vihető adókievetési viták tárgyi körét is. Ezt követően az 1949-ig működő közigazgatási bíróság döntött a földadó, a házadó, az I. és II. osztályú keresetadó, az általános jövedelmi pótagó és a fegyveradó sérelmezett megállapítása ügyében is. E jogvitákban korábban első fokon a községi jegyző, vagy a városi adó (számviteli) hivatal döntött, másodfokon (végérvényesen) a közigazgatási bizottság határozott (1883. évi XLIV. tc. 11., 29. §).

21. Az adóügyek terén fontos garanciális kérdés volt az állami érdek sérelme esetén megállapított kártérítési felelősség bírói kontrollja. A kártérítési kötelezettség megállapítása és mértékének meghatározása az állami és községi (városi) tisztviselők, továbbá a községek rovására (1889. évi XXVIII. tc. 8., 12. és 16. §) végrehajtási érdekkörben maradt, 1883-tól is első fokon a pénzügy-

³¹ Dr. Karl GOEZ, *Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg Tübingen und Leipzig*, 1902, 597–627.; Dr. ZERGÉNYI Jenő, *A közigazgatási bíróságokról*, Jogtudományi Közlemény, 1890. 46. szám 363.

³² Az 1892. évi február hó 18-ra hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai. Budapest, 1894. XIV. köt. 191–420. A belügyminiszter 1893. októberi előterjesztése. 510. számú anyag. *Indokolás a 110-112. §-okhoz*.

igazgatóság, második szinten a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter hatásköre volt. Az 1896-os hatáskör-kiterjesztés nyomán a végső döntést ezekben az esetekben is a közigazgatási bíróság hozta meg. A házbérjövedelem meghatározására szükséges helyszíni szemle költségeinek a háztulajdonos általi megtérítése (1889. évi XXVIII. tc. 8. § 4/a. pont, 12. § és 15. § III. 3. pont) is perelhetővé vált. Ebben az ügycsoportban 1896-ig első fokon a pénzügyigazgatóság, majd a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter döntött.

22. A fegyver- és vadászati adó kivetése, a vadászjegy kiszolgáltatása, a fegyver- és vadászati adó jogosságának és mennyiségének megállapítása (1883. évi XXIII. tc. 13., 17., 27. és 34. §) Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején még nem képezte közigazgatási bíraskodás tárgyát. Ezen ügyekben első fokon a királyi adóhivatal döntött, második fórum a közigazgatási bizottság volt, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. Hasonló volt a helyzet a vadászati bejelentés láttamozásának megtagadása, és a már kiszolgáltatott vadászati jegy visszavonása (1883. évi XXIII. tc. 31., 36–38. §) esetén. Ilyen ügyekben korábban a főszolgabíró, vagy a polgármester döntött, másodfokon a közigazgatási bizottság, harmadfokon a pénzügyminiszter járt el. 1896-ban ezeket (az 1883-ban még közigazgatási jellegűnek, és a közbiztonság szempontjából kényesnek minősített) ügyeket is bírósági felülvizsgálat alá vonták.

III. Összegzés

1. Az első magyar közigazgatási bíróság hatásköri rendelkezései nem követték a német területeken általános taxációt, ezért az 1883. évi XLIII. tc. szerint a bírósághoz tartoztak mindazon ügyek, melyeket adókezelési vagy más törvény oda utalt. Ezzel a megoldással a korabeli törvényhozó jelentős terhet rótt a jogalkalmazókra, hiszen a pontos hatásköri rendelkezéseket csak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc., és más hatályos adóügyi törvény figyelembe vételével lehetett megállapítani. Eszerint az adókivetés mértéke, az adómentességek, adóelengedések, az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók bírságolása, községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt hozott határozatok ügyében végső fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróság járt el. Az egyenes *adóügyekben* ide tartozott a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, *illetékek* tekintetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási határozatok is.³³

2. A törvény rendelkezéseiből kitűnik, hogy a tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságolása,

³³ MODER 1883, 3.

a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul az állami végrehajtás érdekkörében maradtak, ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött. Az 1883-ban létrehozott magyar pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, és speciális volt abban a tekintetben is, hogy csupán a törvényhatóságok közigazgatási bizottságai, az egyenesadó-felszólalási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok döntéseinek felülvizsgálatára kapott lehetőséget. A bíróságnak még nem volt normafelülvizsgálati jogosultsága, és nem volt lehetősége a pénzügyminisztériumi normák megváltoztatására, a központi közigazgatás rendeleteinek célszerűségi szempontú ellenőrzésére.³⁴

István Stipta

Die Charakteristik und Kompetenz des Finanzverwaltungsgerichts in Ungarn (Der Inhalt und das Wesen vom GA 43:1883)

Zusammenfassung

Im Aufsatz geht es um die Charakteristik und die Kompetenz des Finanzverwaltungsgerichts in Ungarn. Er stellt die Entstehung des GA 43:1883 vor und vergleicht die ungarische Lösung mit den ausländischen Mustern. Der Aufsatz analysiert ausführlich noch die Bestimmungen des Gesetzes bezüglich der Kompetenzen.

Es ist festzustellen, dass das erste Finanzverwaltungsgericht die Zuständigkeit nur für die Überprüfung der Behördenentscheidungen bei Steuer- und Gebührenangelegenheiten erhielt. Trotzdem spielt es in der ungarischen Rechtsgeschichte eine wesentliche Rolle, da es den Rechtsschutz der Bürger gegen den Staat einräumte. Das 1883 entstandene Finanzverwaltungsgericht war einer der prestigevollsten Foren in Ungarn, es funktionierte durchgehend wirksam. Das Gericht wurde 1896 umgestaltet, und mit einem allgemeinen Kompetenzbereich ausgestattet. Danach war es nicht nur in Steuer- und Gebührenangelegenheiten, sondern auch in allgemeinen öffentlichen Verwaltungsfällen das Berufungsforum oberster Instanz.

³⁴ A bíróság hatásköréről: Dr. PILISY Lajos, *A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884-1896 = A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897-1947)*, Budapest, 1947, 13-18.; Dr. KÖMÖCSY József, *A pénzügyi közigazgatási bírászkodásról és az 1883. évi XLIII. törvényekről*, Jogtudományi Közlöny, 1884 (XIX. évf.) 17. szám, 1884. ápr. 25.; Tisza Kálmán miniszterelnök mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-ére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880. 202-222.; DELL'ADAMI Rezső, *Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslathoz*, Jogtudományi Közlöny, XVI. évf. 7. szám. 1881. febr. 11.; GRUBER Lajos, *A közigazgatási bírászkodás kérdése 1877-1879*, II. Magyar Themis X. évf. 11. szám. 1880. márc. 11.

A FELSÉGSÉRTÉS TÉNYÁLLÁSA A CSEMEGI-KÓDEXBEN

SZABÓ ISTVÁN*

I. A fontosabb államelleni bűncselekmények és ezek elhatárolása

Az 1878-as büntetőjogi kódex a tárgyalt témakörben jelentős fogalmi tisztulást hozott. Csemegi Károly legfontosabb feladatának az egyes államelleni bűncselekmények világos meghatározását és azok pontos elhatárolását jelölte meg. Korábbi büntetőjogunkban a hűtlenség gyűjtőfogalommá vált, amelyek közé sok cselekményt elvi indokok nélkül soroltak be, s amely problémákat hatályba lépett büntetőtörvény még nem oldott meg. Ezeknek a számát csökkenteni kellett, valamint lényeges szempont volt a felségsértés és a hűtlenség tényállásának világos elhatárolása.¹

A felségsértés körébe Csemegi, az állam lényeges alkotó részeinek megsemmisítésére irányuló cselekményeket sorolta.² A hűtlenségnek a felségsértéstől történő elhatárolásánál a középpontba a hűség kötelezettség került, amellyel az állampolgár a hazája iránt tartozik. A kódex – a hűtlenség körében – ezen kötelezettség megsértését szankcionálta.³ Így ennek a cselekménynek a tényállását általában csak magyar honos mérítheti ki, aki hazája iránt hűséggel tartozik. A felségsértés az állam belbiztonságát, a hűtlenség a külső biztonságát veszélyeztette. A felségsértés célja egyes államhatalmi szervek megsemmisítése, míg a hűtlenségnél a nemzetközi állásának veszélyeztetése volt.⁴ Mindezekkel kapcsolatban azonban egy harmadik cselekményt, a lázadást is tárgyalás alá kell vennünk, s amelyet szintén a felségsértéstől kell elhatárolnunk. Itt azonban nem a belső és külső biztonság az elhatárolásai szempont, hiszen a lázadás ugyanúgy a belbiztonságot veszélyezteti, mint a felségsértés. A lényeges különbség az, hogy a lázadás célja nem egyes államhatalmi szervek megsemmisítése, hanem azok valamilyen cselekményre való kényszerítése volt.⁵ A lázadás elkövetői tehát a

* DR. SZABÓ ISTVÁN

tanszékvezető egyetemi docens

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, JÁK, Jогtörténeti Tanszék

¹ Különös Rész I. Fejezethez (felségsértés) fűzött indokolás (2)–(4) bekezdés.

² Különös Rész I. Fejezethez (felségsértés) fűzött indokolás (10) bekezdés.

³ Különös Rész III. Fejezethez (hűtlenség) fűzött indokolás (7) bekezdés.

⁴ ANGYAL Pál, *Felségsértés. Királysértés. Hűtlenség. Lázadás. Hatóságok büntetőjogi védelme*, Bp., Atheneum, 1930, 57 (a továbbiakban: ANGYAL 1930).

⁵ Különös Rész IV. Fejezethez (lázaság) fűzött indokolás (25)–(29) bekezdés.

fennálló alkotmányos rendet nem kérdőjelezték meg, így ennek a cselekménynek a tárgyi súlya enyhébb megítélés alá esett, mint a megsemmisítésre irányuló felségsértése.

II. Az osztrák–magyar államjogi kapcsolatból eredő sajátosságok

A részletes tárgyalásba bocsátkozás előtt meg kell említeni azt is, hogy az osztrák–magyar államjogi kapcsolatnak milyen sajátos kihatásai volt az államelleni bűncselekményekre. Mivel közös törvényhozás nem volt, a közös államfő büntetőjogi védelmét két külön büntető törvénykönyv szabályozta. Mint a későbbiekben látni fogjuk, ezek mutattak is különbözőségeket. Ugyanazon uralkodóval szemben egyes cselekmények eltérően minősültek attól függően, hogy az osztrák vagy a magyar Btk. hatálya alá tartozóan követték azt el. Sajátos helyzet adódott a felségsértésnek az államterület védelmére vonatkozó részénél is. Ausztria és Magyarország területének védelmét két külön Btk. látta el, ugyanakkor a *Pragmatica Sancti*óból eredő védelmi közösség mindkét felet arra kötelezte, hogy a másikat ért területi sérelem esetén azonnal a segítségére legyen. Mindez a hűtlenség tényállására is kihatással volt, hiszen a két állam védelmi közösségéből eredően bármelyikkel szemben elkövetett hűtlenség a másikra is azonos hátrányt jelentett.

III. A felségsértés alakzatai

A felségsértés tehát az állam lényeges alkotó elemeinek megsemmisítésére vonatkozó cselekményeket foglalja össze. A monarchikus államokban három ilyen lényeges alkotórészt különböztettek meg:⁶ az uralkodót, az államterületet és az alkotmányt.⁷ Hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy az alkotmány tekintetében megsemmisítés alatt nem magának az államnak a megsemmisítését kell értenünk, hanem az alkotmányosan működő államhatalmi szervekét. Például valaki az országgyűlés erőszakos megszüntetésével abszolút monarchiává, vagy a királyi intézmény erőszakos megszüntetésével köztársasággá akarta változtatni az országot.

⁶ Később majd láthatjuk, hogy ezt a hármas védelmet a köztársaságok sem zárják ki.

⁷ Különös Rész I. Fejezethez (felségsértés) fűzött indokolás (9) bekezdés; Heinrich LAMMASCH, *Grundriß des Straafrechts (Grundriß des Österreichischen Rechts)*, Leipzig, Verlag von Duncker & Humboldt, 1911, 123 (a továbbiakban: LAMMASCH 1911); *Vorentwurf zu einem Deutschen Strafgesetzbuch*, Berlin, J. Guttenberg, Verlagsbuchhandlung, 1909, 412 (a továbbiakban: *Vorentwurf* 1909).

IV. Az uralkodó ellen irányuló felségsértés tényállása

A királlyal szembeni cselekményeket Csemegi nagyon szépen elhatárolta, kellő módon leszűkítette,⁸ és büntetésük tekintetében megosztotta őket. Egy csoportot képeztek a király élete ellen irányuló cselekmények, s egy másik csoportot a kormányzati jogok gyakorlását ellehetetlenítő, vagy akadályozó cselekmények.

A halálbüntetést csak az első csoportba tartozónál, vagyis a király megölésénél tette lehetővé. Azonban az uralkodó életének védelme két szempontból fokozottabb volt, mint az egyszerű állampolgároké. Először is a kódex a király megölésénél nem tett különbséget a szándékos és az előre megfontolt szándékkal elkövetett módozatok között, holott általános esetben csak az utóbbira tette lehetővé a halálbüntetést. A másik különbség a kísérlet megítélése jelentette. A kódex általános esetben a kísérletet kötelezően enyhébben büntette, mint a befejezett cselekményeket.⁹ A király életére törésnél azonban a kísérletet *sui generis* cselekménnyé minősült, s így egyformán büntette a befejezett cselekménnyel. Az embernek azonban olyan érzése támad, hogy ez Csemegi számára is kényes kérdés volt. A felségsértéshez fűzött indokolás közel kétharmad részében csak ezt a problémát igyekszik megfelelően alá támasztani, de dogmatikai érveket nem nagyon hoz fel. A hosszú terjedelemben sok-sok külföldi példával igazolja, hogy ez mindenhol így van, s ezért került bele a magyar Btk-ba is. Mindebből azonban következik az is, hogy az uralkodó gondatlanságból elkövetett megölése nem esett privilegizált védelem alá, hanem a Btk. általános szabályai szerint volt büntetendő.

Ezek után át kell térnünk a király sérelmére elkövetett felségsértési esetek másik, a kormányzati jogok gyakorlását ellehetetlenítő, vagy akadályozó cselekmények csoportjára, amelyek az alábbiak voltak: a király testi épségének megsértése, uralkodásra képtelenné tétele, az ellenség a hatalmába adása, az uralkodói jogok gyakorlásának akadályozása, valamint a személyes szabadságától való erőszakos megfosztása.¹⁰ Ezekre az esetekre azonban a kódex már nem halál, hanem életfogytig tartó szabadságvesztést rendel büntetésként, s kísérletüket sem teszi *sui generis* cselekménnyé, hanem a befejezettnél enyhébben bünteti.¹¹ Azzal, hogy ezek a cselekmények kikerültek a halálbüntetés köréből, már

⁸ A törvény indokolásában Csemegi kissé humorosan meg is jegyzi: „Az 1843-ki javaslat készítői bölcs óvatossággal árkolták körül a felségsértés büntetének szűkre vont határait; s bizonyára nem fog a jelen törvényjavaslat hibájául tekinteni: hogy e határokat - bizonyos tekintetben még szűkebbre vonta.” (Különös Rész I. Fejezethez (felségsértés) fűzött indokolás utolsó bekezdése.)

⁹ 1878.V. tc. 65.§ (1) bekezdés.

¹⁰ 1878:V. tc. 126. §. 2. 3. pont.

¹¹ 1878:V. tc. 128. §.

jelentős eltérést mutattak a felségsértésnek a Monarchia másik államában történő büntetőjogi megítélésétől. Az 1852-es osztrák Btk. ugyanis a császár testi épségének, egészségének, személyes szabadságának megsértését vagy veszélyeztetését, valamint kormányzati feladatai gyakorlásának akadályozását egyaránt halálbüntetéssel fenyegette.¹² Azonban összehasonlítva a korábbi osztrák szabályozással már ez is pontosabb körülírást jelentett, hiszen az 1803-as Btk. szerint a felségsértés tényállását az a személy valósította meg, aki az államfő személyes biztonságát veszélyeztette.¹³

A Csemegi-kódexben a király sérelmére elkövetett cselekményeknél röviden ki kell térnünk egy a felségsértésen kívüli tényállásra is, amely „a király, a királyi ház tagjainak bántalmazása, és a király megsértése”. Aki a királyt bántalmazta – amennyiben testi sértést nem valósított meg – nem tartozott a felségsértés körébe. Itt persze lényeges elem volt a szándék megítélése. A király bántalmazása csak akkor eset a felségsértésen kívüli körbe, ha a szándék is csak a testi sértés nélküli bántalmazásra irányult. Ha a szándék testi sértést, foglalt magába, csak ezt nem sikerült megvalósítani, akkor a felségsértés kísérletével állunk szembe. Érdekes módon azonban a büntetési tételük megegyezik, a király bántalmazása és a testi sértés kísérlete egyaránt tíztől tizenöt évig terjedő fegyházzal volt büntetendő. A büntetés még mindig szigorú, de a halállal büntetendő legszigorúbb tényállástól a kódex már két lépcsővel lejjebb lépett. Hiszen már találkoztunk egy életfogytig tartó fegyházzal fenyegetett bűncselekményi körrel, amely után már a tíztől tizenöt évig terjedő határozott idejű büntetésnél járunk.

Ha visszatérünk az osztrák büntetőtörvénykönyvre, láthattuk, hogy az a császár testi épségének, egészségének és személyes szabadságának nemcsak a megsértését, hanem már a veszélyeztetését is a halálbüntetés körébe vonta. Majd a büntetések meghatározásánál kimondta, hogy mindezek akkor is halállal büntetendők, ha a cselekmény eredmény nélküli maradt.¹⁴ Ez az utóbbi rendelkezés azt jelenti, hogy ebben a tág körben meghatározott cselekményi körnek a kísérletei is mind sui generis cselekménnyé váltak, vagyis halállal voltak büntethetők. Mindez azt is jelenti, hogy a király bántalmazásának a Csemegi-kódex szerint már felségsértésen kívüli alakzatát, amely csak határozott idejű szabadságvesztéssel volt büntethető, az osztrák Btk. még mindig a halálbüntetéssel sújtható

¹² Kaiserliche Patent vom 27. Mai 1852. (Strafgesetz; RGBI 117/1852) 58. § a)-b) pont, 59. § a. pont. Ugyanakkor az 1871-es német Btk. csak a császár, vagy valamely tartományúr sérelmére elkövetett gyilkosságot sorolta ebbe körbe, vagyis csak az előre megfontolt szándékkal elkövetett ölés volt halállal büntethető. (Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871. 80. §)

¹³ *Das Strafgesetz über Verbrechen sammt den dazu gehörige Verordnungen*, Wien, Verlage den Carl Gerold, 1839, 76 (52. §).

¹⁴ Kaiserliche Patent vom 27. Mai 1852. (Strafgesetz; RGBI 117/1852) 59. § a) pont.

körben tartotta. Így az osztrák szakirodalom csak hosszasan sorolta, hogy mik az uralkodó ellen irányuló felségsértés esetei, de ebben tárgyi súly szerinti csoportosítást nem tudott eszközölni.¹⁵

V. Az uralkodó ellen irányuló felségsértés elkövetője és sértettje

A tényállások áttekintése utáni következő lépés annak tisztázása, hogy a magyar büntetőjog szerint ki lehetett aktív, illetőleg passzív alanya, vagyis elkövetője és sértettje ezeknek a cselekményeknek. Mint a korábbiakban láthattuk a hűtlenség és a felségsértés közötti határvonal meghúzásának egyik legfontosabb eleme az volt, hogy ez utóbbinak elkövetője bárki lehetett, vagyis nem volt állampolgári viszonyhoz kötve. Így a lehetséges elkövetői kör meghatározása nagyobb problémát nem jelent.

A passzív alany definiálása azonban ennél már bonyolultabb. A sértett a király, de csak a tényleges király lehetett, tehát a trónörökös és a lemondott király nem.¹⁶ Ugyanakkor a fokozott büntetőjogi védelem nem függött a koronázástól.¹⁷ A király alkotmányos állásában ennek az aktusnak nagy jelentősége volt, a büntetőjog azonban már a trón elnyerése és a koronázás közötti időben is megadta a speciális védelmet. A két világháború között több probléma merült fel IV. Károllyal, majd halála után fiával, Habsburg Ottóval kapcsolatban. Angyal Pál – érzésem szerint – nem tudta palástolni legitimista érzelmeit, s egyértelműen levezette, hogy a büntetőjogi védelem megilleti őket. Ez viszont nyilvánvalóan egy alkotmányjogi előkérdés eldöntésétől függ. Csemegi az államelleni bűncselekmények kapcsán külön megjegyezte, hogy a büntetőjognak nem lehet feladata az alkotmányos rendet megállapítani. Ez az alkotmányjog kompetenciája, a büntetőjogé pedig az, hogy az így megállapított államrendet hathatós védelemben részesítse. Így azt a kérdést, vajon IV. Károly 1918 után is a magyar büntetőjog fokozott védelme alatt állt-e, avagy nem, az döntötte el, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával elvesztette-e a trónhoz való jogát, vagy nem. Illetve az, hogy az 1921-es trónfosztó törvény miként hatott közjogi állására. Ezt a kérdést azonban megnyugtatóan egyik irányba sem tudták eldönteni. Egy dolgot azonban megállapíthatunk, ha IV. Károlyt 1918 után is megillette a fokozott büntetőjogi védelem, akkor halála után az Habsburg Ottóra is kiterjedt, hiszen mindez nem volt a koronázáshoz kötve.

¹⁵ LAMMASCH 1911, 122–123.

¹⁶ ANGYAL 1930, 13.

¹⁷ *Uo.*

VI. A kormányzó büntetőjogi védelme

A sértetti kör következő érdekes eleme a kormányzó volt. Alapesetben ugyanis ő sem tartozott a felségsértés tényállása által védett személyek közé. Csemegi – ideiglenes állapotról lévén szó – egyáltalán nem foglakozott a kérdéssel, így 1920-ban, ha a törvényhozás nem veszi napirendre, joghézag állt volna elő. A kormányzó sérelmére elkövetett egyes cselekményeket vagy a felségsértés, vagy a lázadás körébe kellett besorolni. Láthattuk, hogy a felségsértés védelme sokkal több cselekményre terjedt ki. A lázadás által védett államhatalmi szerveknél (országgyűlés, kormány, közös ügyi delegációk) csak a valamilyen döntésre való kényszerítés a szankcionált tényállás, s nem az egyes szervekben tevékenykedő személyeket védi, hanem a testületre gyakorolt nyomás meríti ki a tiltott tényállást. Ha valaki a kormány, vagy az országgyűlés tagját egyénileg próbálta valamilyen döntés meghozatalára kényszeríteni, akkor ez „a hatóságok, országgyűlési tagok vagy hatósági közegek elleni erőszak” tényállását merítette ki,¹⁸ amelyik a lázadásnál enyhébb megítélés alá esett. Ha azonban valaki a királyt kényszerítette valamilyen döntés meghozatalára, az a lázadásnál súlyosabban minősülő felségsértés volt. Amennyiben 1920-ban semmilyen döntés nem születik, akkor a kormányzó büntetőjogi védelme csak a felsoroltak legenyhébb változatából, a hatósági közegekkel szembeni erőszak tényállásából állt volna. Ha a ma hatályos Btk.-t fellapozzuk, láthatjuk, hogy a köztársasági elnök a kormányzóval és az országgyűléssel azonos védelemben részesül, általában a hatósági közegeket megillető védelemben túl a lázadás tényállása és védi tevékenységét.¹⁹ Ennek a cselekménynek a tartalmi elemei megegyeznek a Csemegi-kódexben meghatározottal, ami azt is jelenti, hogy megölése, testi sértése esetén nem esik külön a számára meghatározott, kiemelt büntetőjogi tényállás védelme alá. Visszatérve tehát a kormányzóra, ezért említettem, hogy 1920-ban vagy a lázadás, vagy a felségsértés körébe be kellett emelni a személyét, hiszen e nélkül igen csekély büntetőjogi védelemben részesült volna. A kormányzó végül is a királlyal azonos elbírálás alá került,²⁰ vagyis a felségsértés tényállásának védelme alá helyezték.

Tette ezt a törvény úgy, hogy ugyanazon paragrafus következő bekezdése²¹ a kormányzó felelősségéről szólt, s a hozzáfűzött miniszteri indokolásban megjegyzi: „A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban

¹⁸ 1878:V. tc., 163–170.

¹⁹ 1978:IV. tv.

²⁰ 1920:I. tc. 14. § (1) bekezdés.

²¹ 1920:I. tc. 14. § (2) bekezdés.

a köztársasági elnök tölt be;”²² Az 1920:I. tc. 14. § (1) bekezdése megállapítja a kormányzó sérthetlenségét, és a királlyal azonos büntetőjogi védelmét, majd rögtön utána a (2) bekezdés viszont a közjogi felelősségét. Ez azonban semmilyen ellentmondást nem hordoz magában, s azért elemeztem hosszasan, hogy a Csemegi-kódex felségsértési tényállására, s egyáltalán a felségsértés fogalmára vonatkozóan egy fontos konklúziót levonhassunk. Ez pedig az, hogy a „felség” szónak mi a pontos jelentése, a felségsértés milyen felségjogok védelmét hivatott garantálni.

VII. A felségsértés mint az állami felségjogok védője

A kormányzónál a királlyal azonos büntetőjogi védelem megadása egyáltalán nem jelentette azt, hogy a törvényhozás az ideiglenes államfőt a királyi felség fogalmi körébe helyezte volna át. A felségsértés ugyanis – s ez nincs másként a Csemegi-kódexben sem – nem a királyi felség, hanem az államfelség megsértését jelenti. Ebből egyenesen következik az is, hogy a felségsértés tényállása nem államforma függő, az a köztársaságokban is minden további nélkül használható elnevezés. Így pl. a „Hochverrat” mind Ausztriában, s mind Németországban megmaradt büntetőjogi tényállásként a köztársaság kikiáltása után is. A kormányzó sérthetlensége sem áll szemben azzal, hogy tartalmilag inkább köztársasági, mint monarchikus államfői típus. Az államfői sérthetlenségnek ugyanis két jól elkülöníthető tartalmi eleme van, az egyik a közjogi felelőtlenség, a másik pedig a fokozott büntetőjogi védelem. A monarchiákban az államfői sérthetlenség szinte kivétel nélkül mindkét elemet magába foglalta, a köztársaságokban azonban csak az utóbbit, de azt sem egyenlő mértékben.

Korábban említettem, hogy a felségsértésnek Csemegi három fontos védett tárgyát határozta meg: az uralkodót, az államterületet és az alkotmányt. Az utóbbi kettő – kivétel nélkül – a köztársasági államformában is a legszigorúbb védelem alá tartozik. Az alkotmányos berendezkedés erőszakos megváltoztatása, vagy az államterület erőszakos megcsonkítása itt is az állami felségjogok legsúlyosabb sérelmét jelenti.²³ A köztársasági államberendezkedéssel azonban egyál-

²² Az 1920:I. tc. 14. §-ához fűzött részletes indokolás (2) bekezdése.

²³ Ennek jegyeit a ma hatályos magyar büntetőjog keretei között is fellelhetjük. Az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásának tényállása (Btk. 139. §) szinte teljesen lefedi a Csemegi-kódex vonatkozó szabályait. A hatályos Btk. államelleni bűncselekményei azonban szerkezetileg már több ponton eltérnek a Csemegi-kódextól, például abban, hogy mely bűncselekmények elkövetői lehetnek csak magyar állampolgárok, s melyek elkövetője lehet bármely személy. A hatályos Btk. 144. §-a által rögzített hazaárulás tényállása ugyanúgy tartalmazza az államterület védelmét, azzal az eltéréssel, hogy elkövetője csak magyar állampolgár lehet, míg Csemeginél ez a korlátozás nem állt fenn.

talán nem összeegyeztethetetlen az államfő fokozott védelme sem. Az csak a jogalkotó szabad elhatározásán múlik, hogy a köztársasági elnök sérelmére elkövetett egyes cselekményeket csak a többi államhatalmi szervvel (törvényhozás, kormány) egyformán ítéli meg vagy beemeli az állami felségjogok legszigorúbban védett körébe. Példának okáért az 1924-es görög,²⁴ az 1926-os török²⁵ vagy az 1927-es német²⁶ büntetőjogi törvénytervezet tartalmazott ilyen rendelkezéseket.

A 3. pontban meghatároztuk azon tényezőket, amelyeket a felségsértés, mint büntetőjogi tényállás védelemben részesít: az uralkodó, az alkotmány és az államterület. A 4–7. pontokban – megfelelő részletességgel – ennek az első elemét, az uralkodó ellen elkövetett felségsértési cselekményeket tekintettük át. Ezt követően, s némileg rövidebb terjedelemben, az alkotmány és az államterület elleni felségsértési cselekmények megvitatásának kell következnie.

VIII. Az alkotmány ellen irányuló felségsértés

Az alkotmány ellen irányuló felségsértés tényállási elemei a trónöröklési rendnek, a magyar állam alkotmányának, illetőleg a magyar államot képező országok közötti államközösség, vagy az Osztrák–Magyar Monarchia másik államához (Ausztria) fűződő viszony erőszakos megváltoztatása.

Hazánknak ebben az időben nem volt írott alkotmánya, sok esetben történeti hagyományok határozták meg az alkotmányos szabályokat. Ezért az alkotmány erőszakos megváltoztatása kapcsán a bírói gyakorlat alakította ki, hogy pontosan mik számítottak a büntetőjog által védett részeknek. Vitathatatlanul ide tartoztak például a törvényhozó és végrehajtó hatalom szervei, akik ezek működését akarták erőszakosan megváltoztatni, azok kimerítették a felségsértés tényállását.²⁷ Valószínűleg az alkotmány pontos körülhatárolhatóságának hiánya készítette arra Csemegit, hogy olyan elemekkel egészítse ki a tényállást, amely lényegében benne foglaltatik az alkotmányos rend fogalmába. Nyilvánvaló, hogy a trónöröklési rend, vagy az osztrák–magyar közjogi viszony része a magyar állam alkotmányának. Mindkettő a Pragmatica Sanction nyugszik, ami a magyar közjog egyik legfontosabb sarkalatos törvénye volt. Aki a Pragmatica Sanctio erőszakos megváltoztatására törekedett, annak célja vitathatatlanul a magyar állam alkotmányának erőszakos megváltoztatása volt. Meglátásom szerint ezek nem új tényállási elemek voltak, hanem inkább példálózó felsorolások. A védett jogtárgyak pontos körét a bírói gyakorlat alakította ki, de amit ezek kö-

²⁴ ANGYAL 1930, 10.

²⁵ *Uo.*

²⁶ *Uo.*, 11.

²⁷ *Uo.*, 22.

zül a törvény tételesen megemlíttett, az nem képezhette bírói mérlegelés tárgyát, hanem egészen biztosan védte a büntetőjog.

Az alkotmány ellen irányuló felségsértésnek nem kellett befejezettnek lennie, hiszen a büntetőjog a befejezett alakzatát nem is tudta kezelni. Ha ugyanis az erőszakos megváltoztatás befejezetté válik, az állam elveszti a büntetőhatalmát.²⁸ A forradalmárok pedig a megdöntött államberendezkedés törvényei alapján nem fogják önmagukat elítélni. Ennek következménye, hogy a teljes tényállás egy kísérleti alakzat. Az uralkodó elleni felségsértésnél a kódex az alábbiak szerint fogalmaz: „A felségsértés büntetett követi el...”,²⁹ míg az alkotmány elleni felségsértésnél: „A felségsértés büntetett képezi azon cselekmény is, mely közvetlenül arra van irányozva, hogy:”³⁰

A megváltoztatásnak fontos tényállási eleme a cselekmény erőszakos volta. Ez pedig jellegéből eredően olyan tevékenységet igényel, amelyet egy ember vagy kisebb csoportosulás nem igazán tud megvalósítani. Ehhez tömeg, szervezett párt szükséges, valamint komoly fegyveres csoportok.³¹

Az alkotmány elleni felségsértés büntetési tétele szintén tíztől tizenöt évig terjed, de nem fegyház, hanem államfogház,³² ami mindenképpen egy privilegizáltabb végrehajtási forma.

IX. Az államterület elleni felségsértés

Az államterület elleni felségsértés témánk utolsó eleme, amelyet Csemegi az alkotmány elleni felségsértéssel egy paragrafuson belül helyezett el.³³ Ennek alapvető oka az lehetett, hogy ugyanúgy a kísérleti stádiumot akarta meghatározni büntetendő alakzatként, mint a másik csoportnál.³⁴ Nem kell az államterület sérelmének ténylegesen megvalósulnia, büntetőjogi szempontból már az erre irányzott cselekmény is befejezett stádium. A tiltott cselekmény pedig: a magyar állam területének, vagy egy részének idegen uralom alá juttatása, vagy a magyar államtól való elszakítása, ha mindez erőszakkal történik. Az idegen uralom alá juttatás más államhoz való csatolást feltételez, az idegen uralom alá juttatás nélküli elszakítás pedig önálló állam alapítását.³⁵

²⁸ *Uo.*, 23–24.

²⁹ 1878:V. tc. 126. §.

³⁰ 1878:V. tc. 127. §.

³¹ ANGYAL 1930, 23.

³² 1878:V. tc. 129. § (1) bekezdés.

³³ 1878:V. tc. 127. §.

³⁴ ANGYAL 1930, 24–25.

³⁵ *Uo.*

Az osztrák–magyar államjogi kapcsolat sajátos hatása volt, hogy a kódex az osztrák állam területét is a magyarhoz hasonló büntetőjogi védelemben részesítette. Mindez persze a másik oldalon is így volt, az osztrák Btk. is védte a magyar állam területét. A Pragmatica Sanctioból eredő védelmi közösségnek ez egy teljesen logikus következménye volt. Ha Ausztria területi épségét bármilyen veszély fenyegette, az Magyarország részéről ugyan olyan védelmi kötelezettséget váltott ki, mintha az a magyar állam területe ellen irányult volna. Az elmélet szintjén érdekes kérdést vet fel, hogyha valaki a Monarchia egyik államától a másikhoz akart erőszakkal területet átcsatolni, az is mindkét állam joga szerint büntetendő volt-e? Amelyiktől elszakítják a területet, annak a joga szerint nyilvánvalóan büntetendő, a másik állam joga szerint viszont nem. Legalábbis az osztrák oldalon ilyen állásponttal is találkozhatunk.³⁶

Az alkotmány elleni felségsértésnél említettem, hogy a kódex egy másik jogág, az alkotmányjog által meghatározott rendszert véd. Az államterület elleni felségsértésnél is hasonló a helyzet, ugyanis a védett terület terjedelmét a nemzetközi jog határozza meg, s a büntetőjog mindig az aktuális államterületet védi.³⁷

Az államterület elleni felségsértés büntetése időtartamát tekintve meggyezett az alkotmány elleni felségsértésnél meghatározott tíztől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel. Végrehajtási fokozatát tekintve azonban az államfogház helyett azt lényegesen súlyosabb körülményeket jelentő fegyházban kellett letölteni.

X. Összegzés

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a modern hazai büntetőjogban az államelleni bűncselekményeket igen előremutató módon kodifikálták. Ez már igaz volt az 1843/1844-es büntető javaslatra, de különösen a Csemegi-kódexre. Az nemcsak a korábbi magyar szabályokhoz képest volt előrelépés, hanem európai viszonylatban is kimagasló volt. A legnagyobb eredményt az egyes államelleni bűncselekmények részletes elhatárolása, és a szankciórendszer differenciálása jelentette. Ezt nagyon jól szemlélteti a Csemegi Károly által meghatározott alábbi elv: „*Mindazonáltal ez esetben sem szabad, s nem igazságos minden ide tartozó büntettet ugyanazon büntetéssel büntettetni, mert a fokozatosság itt sem mellőzhető az igazság elvének megsértése nélkül: épen úgy nem, a mint a többi büntetendő cselekmények különböző bűnösségi fokozatai esetében.*”³⁸

³⁶ LAMMASCH 1911, 123.

³⁷ ANGYAL 1930, 24.

³⁸ Különös Rész I. Fejezethez (felségsértés) fűzött indokolás (7) bekezdés.

István Szabó

Der Tatbestand des Hochverrates im ungarischen Strafgesetzbuch von 1878

Zusammenfassung

Das ungarische Strafgesetzbuch von 1878 (Csemegi Kodex) hat – als eines der ersten in Europa – das Prinzip der Proportionalität auch bei Verbrechen gegen den Staat konsequent durchgesetzt. Im österreichischen Strafgesetzbuch von 1852 war der Hochverrat noch in allen Fällen mit der Todesstrafe bedroht. Der Csemegi Kodex sah die Todesstrafe hingegen nur für die schwersten Fälle vor. Durch Tatbestand des Hochverrats wurden im Csemegi Kodex folgende Rechtsobjekte geschützt: die Person des Königs, die Verfassungsordnung und die Gebietseinheit des Staates. Die Todesstrafe sah der Kodex nur für den Versuch oder die Vollendung der Tötung des Königs vor.

In der Zwischenkriegszeit wurde dieser strafrechtliche Schutz nicht automatisch auf den Reichsverweser ausgedehnt. Der Reichstag musste diesen durch ein Gesetz ausweiten. Es ist eine interessante Frage, ob das Recht des Hauses Habsburg auf den ungarischen Thron strafrechtlich geschützt wurde oder nicht. Es gilt zu berücksichtigen, dass das Strafgesetz den König auch dann schützt, wenn er sein Regierungsrecht nicht ausüben kann.

Der Schutz der Verfassungsordnung ist ein besonderer Tatbestand, weil der Staat hier nur den Versuch strafrechtlich verfolgen kann. Bei Vollendung der Tat verliert der Staat seine Strafgewalt, und der Täter kann somit nicht mehr bestraft werden. Die Frage nach dem Stadium des Versuches ist daher eine im Hinblick auf die Strafbarkeit wesentliche Frage.

ON LAW, HISTORY AND PHILOSOPHY

JENŐ SZMODIS*

I. Plurality within legal philosophy

As Huizinga defined the fundamental category of historical thinking: “History is the spiritual form in which a culture is taking account of its past.”¹ Of course, there is room for discussion about this definition, and there could be numerous other definitions of history, however, it is sure that the definition of Huizinga is highly worth consideration. Although John Lukacs thinks that “this is a statement rather than a definition” or “it is suggestive rather than accurate”,² we can perhaps establish that the sentence of Huizinga is expressive in any case, despite all simplifications. Namely this definition involves that circumstance that history is fundamentally not an *autotelic* (self-orientated) phenomenon, but we always have certain spiritual cause or motivation to deal with the past.

In my interpretation this inspiration means the essence of emergence of history. I tend to suppose that history is just a very entertaining narrative tale or sometimes it could provide arguments during political fights without this personal character and stimulation, however it could not exist as a total viewpoint and a spiritual form as Huizinga asserted. The shaping of historical view and disciplines was the most important for legal thinking in getting a new and wide perspective to develop itself further. Thus, the discovery of history was a critical point in the development and transformation of Western thinking, or, as Leo Strauss established, discovery of history was a special sign of crisis of modern natural law and political philosophy.³ However I tend to presume that the crisis of modern natural law and political philosophy was connected with a general crisis of Western thinking. That could be connected with a probable unconscious disposition concerning the decline of Western missionary zeal. Of

* DR. JENŐ SZMODIS, PhD.

notary

Major's Office of Herceghalom

¹ Johan HUIZINGA, *A Definition of the Concept of History = Philosophy and History: Essays*, ed. Raymond KLIBANSKY, Herbert James PATON, Oxford, Clarendon, 1936, 1–10, 9.

² John LUKACS, *Historical Consciousness: The Remembered Past*, New Brunswick, Transaction Publisher, 2009, 8.

³ Leo STRAUSS, *Natural Right and History*, Chicago, University of Chicago Press, 1953, 34 (hereafter: STRAUSS 1953).

course, historical attitude or viewpoint has influenced development of theoretical jurisprudence too. It became obvious that legal institutions are not unchangeable and the opinion about “the proper” can fluctuate during the process of history. On the basis of this recognition a critical attitude has developed which is the fundament of all scientific efforts, and history gradually became a discipline.

The causal cognition of social phenomena, which derived from the historical view, took Western thinking along to the sociological form of thinking and to sociology itself. In spite of the appearance of new views natural law remained an important direction. On the other hand a fairly old way of legal thinking clinging to formality has got a new name, namely legal positivism. It is visible well and clearly, a special plurality within legal philosophy emerged about one and half centuries ago. It became also obvious, law is approachable from various aspects, but it was not considered thoroughly, that these aspects are not exclusive, because they only all together can discover and approach the reality of the law.

II. The levels of determination of legal phenomena

Considering that legal phenomena have been determined by different ontological momenta, I tend to suppose that understanding concerning law can be successful, if efforts to cognition relating to law take into account the ontological levels of these determining momenta. During the examination of social rules and law we should set out from such scientific vision about people, which describes and defines mankind as a race. This means omission of ideological views and departure from fundamentally emotionally determined approaches and concepts, and this means necessarily the consideration of human ethological model and facts, especially the so-called complex of human behavior.⁴ Thus, there is a fundamental biological, human ethological and evolutionary psychological level of the examination of law, which discovers for us, what the human nature is in general. This human quality can create various institutions and processes; however in reality we always meet quite definite and concrete forms of phenomena. Namely every single culture shapes its solutions according to its own spirit and postulates whether in religion, in science and art, or relating to different social control.⁵ So, in my interpretation, the second level of examination of law must be the cultural level, wherein cultural anthropological,

⁴ Vilmos CSÁNYI, *Reconstruction of the Major Factors in the Evolution of Human Behavior*. Praehistoria, 2003–2004, Vol. 4–5, 221–232. (Hereafter: CSÁNYI 2004)

⁵ Joseph KOHLER, *Das Recht als Kulturerscheinung*, Würzburg, Druck und Verlag Stahel'schen Universitäts- Buch & Kunsthandlung, 1885.

legal sociological viewpoints can come to the front, and aspects of philosophy of religion and history of religion, or philosophy of history could get in focus. We should take into account natural level in order to avoid numerous intellectual and ideological traps. On the border of these two levels of inquiry there are psychological approaches simultaneously explaining the culturally and biologically coded phenomena. In my opinion for example the “father-complex” theory of Jerome Frank,⁶ as a paraphrase or variation of ideas of Freud, the feminist legal theory (at Critical Legal Studies) mean among others such psychological analysis of the law.⁷ This psychological-legal researches discover phenomena, which have got significant in certain cultures, although which take their origins from nature.

I regard the conceptual analysis of law as a third level of examination. This approach could have excellent importance in legal cultures, wherein the concepts and categories have more special significance, than in „average legal culture”. Thus, we have to use secular-rational concepts consistently, because Western law gradually became secularized and detached itself from its religious roots and possibility of religious-moral interpretation.

These three levels (biological, cultural, conceptual) of legal examination model the levels of reality from generality to peculiarity. This is the so-called vertical system of cognition. Biological, evolutionary phenomena characterize all humankind; culturally coded phenomena are valid within a certain culture or cultural region. However concepts could have different meanings according to the domain of use of those concepts. Thus, the various scientific approaches are not accidental and only alternative, but they are complementary shaping a special system, and they impregnate the spheres of each other. However certain approaches are not situated on the basis of axis of the generality and the peculiarity, but they are arranged on the basis of domain of special interests. So moral-philosophical, theological, nature legal, historical, literatural (and other) approaches to law could comprehend more levels of generality and peculiarity. I regard these as a horizontal system of the legal examination. Independently of this circumstance, certain horizontal approaches could be more firmly connected with some vertical aspects. For example natural law necessarily could be connected with the human ethological analysis of law, the historical and literatural researches with the cultural level.

⁶ Jerome FRANK, *Law and the Modern Mind*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2009.

⁷ Catherine MCKINNON, *Feminism, Marxism, Method, and State: Toward Feminist Jurisprudence*, *Journal of Women in Culture and Society*, 1983/7, 635–658.

Although I suppose that law is not approachable in its totality without any knowledge of human ethology or consideration relating to psychological and cultural aspects, certain fundamental data about law are acquirable only by a historical approach. Moreover the historical knowledge of law is perhaps the most necessary moment for the interpretation of law. Namely data of legal history can provide the matter for further legal inquires, especially for legal philosophy. We should not forget that phenomena of contemporary legal systems, in a wide sense, are also parts of legal history.

It is clear that the conceptual analysis of law provides a lot of chances to discover the internal logic of a certain law. However, as we know, the life of the law has not been logic, it has been experience.⁸ It is also clear, that the essence of law is in its function and this function can be realized just by the operation of law. The conceptual approaches are not able to catch this operation by the analysis of the concepts. However the functional approaches of law can take us along to a concept of law theoretically. Of course, the analytical-conceptual way can be highly helpful in cognition, but it is true first of all for such developed legal systems, which build themselves by concepts. We should not forget that our modern legal systems have not been built by only concepts and theoretical categories. Namely these systems are the continuation of a special ideological structure, which consisted of Christian morality, an irrational (but often expedient and efficient) system of the feudal domination and the Roman law. These are the deeper bases of our legal systems. Consequently we can not renounce the analysis and inquiry of the past phenomena during cognition of the nature of our law. The historical aspect has a special importance from this point of view. From this aspect legal history is the most important and the most fundamental sphere of jurisprudence.

III. Some thoughts about the philosophy of history

It is a quite considerable circumstance that Vico had sketched a special interpretation relating to history⁹ before history became a discipline at the end of 18th century. Thus, we have reason to assert that the philosophy of history is older than history itself as a discipline. There is a very simple factor to explain this. Firstly, a special historical attitude emerged motivating scholars and philosophers to find an adequate expression of their special, past-related thoughts. This attitude resulted in an effort to interpret events of the past, in the formation of the philosophy of history in general. Secondly, philosophy of

⁸ Oliver Wendel HOLMES, *The Common Law*, Boston, Little, Brown and Co., 1881, 1.

⁹ Giambattista VICO, *The New Science*, Ithaca, Cornell University Press, 1948. (1725)

history has created some general questions and problems of interpretation of past on the basis of this cognitive attitude. There is a highly natural tendency which tries to find sense in the phenomena of the world. It is called ability of construction in human ethology.¹⁰ However, thirdly, critical and analytical attitudes of Western thinking developed history itself into a scientific discipline. This form of thinking is first of all a descriptive and narrative interpretation, although it is not without any efforts relating to inquire for causality. However here I restrict myself only to the theme of legally relevant theorems of philosophy of history. More accurately I am also touching some legal theories which are relevant from the aspect of philosophy of history.

We have to take into consideration that circumstance too that numerous inquires have researched the connections between history, culture, society and law. It is also important that these can be relevant for each other, despite that they, as directions, have got different names subsequently. From this aspect, some such streams of thought are also especially interesting for us, which attempted to describe progresses of societies and their legal institutions on the basis of so-called national characterology. At the end of 18th century and in 19th century romanticism rose and it placed the problem of national existence in the focus. The legal conception of Savigny emphasized the significance of so-called spirit of nation (or national character) relating to legal institutions.¹¹ This thought was not independent of idea of Montesquieu on characters of nations. National characterology has become an independent research direction later. In Hungary Jacint Rónay published a highly witty book about the characteristics of European nations analyzing the characteristics of populations of different countries on the basis of nationality, sexual factor and ages.¹² Later Hugo Münsterberg,¹³ Kurt Lewin¹⁴ and William McDougall¹⁵ contributed highly valuable establishment to

¹⁰ CSÁNYI 2003–2004.

¹¹ Karl Friedrich von SAVIGNY, *On the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*, New York, Arno Press, 1975. (*Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1814)

¹² Jácint RÓNAY, *Jellemisme, vagy az angol, francia, magyar, német, olasz, spanyol nemzet, nő, férfiú és életkorok jellemzése lélektani szempontból (Knowledge on Character. On English, French, German, Italian, Spanish nations on the basis of sexual factor and ages) = Nemzet-karakterológiák*, ed. György HUNYADY, Bp., Osiris, 2001 (Győr, 1847).

¹³ Hugo MÜNSTERBERG, *American Traits (From the Point of View of a German)*, Boston, Houghton-Mifflin, 1901, 1–47.

¹⁴ Kurt LEWIN, *Some Social-psychological Differences between United States and Germany* = K. L., *Resolving Social Conflicts: Selected Papers in Group Dynamics*, New York, Harper and Row, 1948, 3–33. (1936)

this direction and ethnology and cultural anthropology have also emerged as independent disciplines. However, Floyd Allport focused on the interaction between people inquiring motivations of individual person and neglecting, ignoring so-called collective psychology of nations.¹⁶ Although name of social psychology derives from Mc Dougall, social psychology itself as a discipline has been formed by Allport. National characterology was pushed to the background after the tragedy of modern nationalism (properly speaking chauvinism), however the interest relating to special viewpoints and scales of values of various populations and cultural areas rose again from second half of the 20th century as continuation of ethnology and cultural anthropology. Among others E. T. Hall¹⁷ and Clifford Geertz¹⁸ provided numerous important data and viewpoints for possibilities of interpretation of cultures. It is very important moment that modern cultural anthropology represented a cautious, descriptive and neutral standpoint abstaining from supposition of a hierarchy between cultural forms.

Independent of later developments the concept and category of nation was relatively new and especially attractive for scholars in the first part of the 19th century, consequently while Tocqueville inquired roots of democracy, he researched deeper expressions of the English spirit in the USA.¹⁹ It is very exciting and interesting that one of his suppositions and establishments is similar to Gumpłowicz's subsequent ideas.²⁰ Namely Tocqueville thought that the original English spirit could unfold with its democratic, pragmatic characters in America. Previously in Tocqueville's opinion English people and English society appeared as aristocratic phenomena.²¹ However the first colonies developed democratic structures from the beginning, although some statutes wore signs of aristocratic character showing the influence of the old world. This interpretation suggests that the original English spirit has been suppressed by

¹⁵ William MCDUGALL, *The Group Mind*, New York, Arno Press, 1973 (1921).

¹⁶ Floyd ALLPORT, *Social Psychology*, Boston, Houghton-Mifflin, 1924.

¹⁷ Edward T. HALL, *The Silent Language*, New York, Anchor Books Doubleday, 1981. (1959) (hereafter: HALL 1981)

¹⁸ Clifford GEERTZ, *Fact and Law in Comparative Perspective = C. G., Local Knowledge Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York, Basic Book, 1983, 167–234.

¹⁹ Alexis de TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, New York, George Adlard, 1839 (hereafter: TOCQUEVILLE 1839).

²⁰ Ludwig GUMPLÓWICZ, *Der Rassenkampf: Sociologische Untersuchungen*, Innsbruck, Verlag der Wagner'sche Univ. Buchhandlung, 1909, 218 (hereafter: GUMPLÓWICZ 1909).

²¹ TOCQUEVILLE 1839, 40–49.

aristocracy, which won its position connected with the Norman invasion of England.

Sir Henry Maine's excellent work, namely *Ancient Law*, was fundamentally a comparative legal study, but it showed a significant phenomenon, which is highly relevant from the aspect of philosophy of history too. Thus, his theory about progressive and stationary societies on the basis of comparison of Roman and Indian legal systems is highly considerable not only for the history of law, but it raised a very important question relating to philosophy of history.²² Maine asked, what the reason for this duality was, but he did not attempt to answer it. He was wise to leave this especially difficult question open and he supposed that later ages would try to solve this huge enigma. However the posterity has forgotten the problem of Maine.

Although Nietzsche refused the historical attitude theoretically asserting it is a barrier for effective activities,²³ ironically he provided a huge contribution to the philosophy of history practically. Namely it is highly thought-provoking, as Nietzsche tended to think that there were two spiritual principles in Greek culture.²⁴ According to Nietzsche those must be principles of Apollo and principle of Dionysus, and this culture developed on the basis of interaction of these two spiritual powers. Moreover it is also clear that, if these two phenomena could shape Greek culture, they could form Greek society and legal system too. We probably have reason to suppose these two spiritual powers were represented by two cultural entities, although this subsequent idea did not occur to Nietzsche.

After some decades publication of the "Ancient Law" and Nietzsche's ideas Ludwig Gumplowicz created his especially interesting theory about the birth of state and law.²⁵ In his interpretation state came into existence always by a fight between different "races" (properly speaking national entities). According to Gumplowicz the lower classes of societies are originally inhabitants of a conquered territory. This population has been submitted to conquerors, but it gradually became similar to the winners culturally. Thus, a nation can come into existence even without the disappearance of the original social differences. Law emerges as an instrument for maintaining relationship of domination substituting personally realized and enforced dependence. However

²² Henry MAINE, *Ancient Law*, New York, Henry Holt and Company, 1873, 21–23. (1861) (hereafter: MAINE 1873)

²³ Friedrich NIETZSCHE, *On the Advantage and Disadvantage of History of Life*, Indianapolis, Hackett Publishing, 1980. (1874)

²⁴ Friedrich NIETZSCHE, *The Birth of Tragedy*, Arlington, VA., Richer Resources Publications, 2009. (1872) (hereafter: NIETZSCHE 2009.)

²⁵ GUMPLOWICZ 1909.

law could become a very efficient weapon for the lower classes to obtain the emancipation later helping the development of the political nation. This highly witty and attractive theory, which has numerous elements of the truth, does not take into account natural cooperation between nations and instinctive inclination to obedience²⁶ within groups, independent of that, whether it is realized in inter- or intra-cultural relations. However this ingenious legal theorem is a very exciting and valuable contribution to the knowledge of social progress and at the same time it is highly relevant from the aspect of philosophy of history.

Considering that ideas of Ortega are very similar to Gumplowicz's thoughts, I must suppose Ortega knew theory of Gumplowicz at least indirectly. In spite of the nationalist attitude of the beginning of 20th century Ortega thought that the state is not a consequence of national development and progress. Just to the contrary, the nations have been formed by states.²⁷ These powers, namely states, can force different populations to coexist providing common aims for them. This is the spiritual and physical factor, that shapes nation from various, formless groups. Ortega mentioned for example France, which consisted of numerous "nations" before a central will formed them creating French nation. The idea of Ortega is very important for the philosophy of history and for legal philosophy too. Namely it can illuminate the nature of national progress and essence of development of state and law.

However, what are the stations of development of legal systems and forms of domination? Although Max Weber did not explicate this progress, he sketched types of domination involving degrees of such an evolution implicitly.²⁸ The charismatic, theocratic and rational-bureaucratic systems are not only types of domination, but they are often stations of social progress, as Weber hinted at this possible interpretation relating to transformation of Western legal systems from domination of canon law to the emergence of secularized legal institutions. Moreover the ideas of Maine seem to be reborn at Weber mentioning traditional religious legal systems as opposed to legal systems which gradually developed towards a secularized state.

However that is a big question, whether really there are such social evolutions. Compatriot of Weber, Oswald Spengler, attempted to outline a huge

²⁶ Stanley MILGRAM, *Obedience to Authority: An Experimental View*, New York, Harper and Row, 1974.

²⁷ José ORTEGA Y GASSET, *The Revolt of the Masses*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1985, 150–170. (1930)

²⁸ Max WEBER, *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, Berkeley, University of California Press, 1978. (1922) (hereafter: WEBER 1978)

intellectual model of world history.²⁹ His cyclic construction introduced the fate of main cultural entities, which progresses from birth to their zenith and finally to death. During this process the cultural forms are shaping, differentiating, gaining complexity and become disorganized finally. It is quite clear that Weber's legally relevant categories relating to forms of domination can be put into Spengler's model. However this circumstance is not enough to accept a cyclical model of philosophy of history. Toynbee³⁰ and Huntington³¹ also sketched similar world historical and world political models later, but numerous scholars doubted the real basis of these intellectual constructions. Thus, we should circumambulate the main objections concerning popular models of philosophy of history.

IV. Some objections against philosophy of history and some answers to these concerns

As mentioned earlier, Nietzsche, although refusing the existence of a possible order in world history, thought that the efforts concerning these researches represent a hypertrophy of the historical attitude, but, as we could see, he made a significant contribution to the philosophy of history practically. In his philosophy "will" played an especially important role, so he could not believe in, and he also did not want to accept the significance of determination, perhaps because of the religious color and disposition of this category. However we can know nowadays on the basis of knowledge of social psychology, that humans are not a rational race, but only a rationalizing one. Our activities are determined by general human ethological factors and by culturally fixed attitudes, as it has been described by cultural anthropology. Liberty and freedom can be very valuable categories for us, especially from the political aspect, but these concepts are highly uncertain and difficult as philosophical themes.

The objections of Karl R. Popper are very important and interesting for the discussions related to the philosophy of history. Popper created a syllogism asserting the history is influenced by the knowledge of mankind.³² On the other hand he established that the development of our scientific knowledge is not

²⁹ Oswald SPENGLER, *The Decline of the West*. New York, Oxford University Press, 1991. (1918–1922)

³⁰ Arnold J. TOYNBEE, *A Study of History: London, 1–12*, New York, Oxford University Press, 1934–1961.

³¹ Samuel P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996. (hereafter: HUNTINGTON 1996)

³² Karl R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, London, Routledge and Kegan Paul, 1957, 17–49 (hereafter: POPPER 1957).

predictable. Thus, according to Popper's conclusion, the history is not predictable. Regarding the first problem in Poppers' syllogism, Popper left the question open, what he called unpredictable: whether actual future events of history or only trends of history? In my opinion the second problem is that the first premise of Popper cannot be true. As it was mentioned above, we know on the basis modern social psychology, that people are not totally rational beings. As I showed in one of my books, in *Culture and Fate*,³³ the activities of people are determined firmly and thoroughly by customs, cultural and individual attitudes rather than by rational decisions and "knowledge" in general. However, at least it must be true, that the roles of these more or less unconscious attitudes are comparable to those of rational factors. Thus, we have equally good reason to say that human activities are determined by such irrational unconscious momenta as customs, cultural and individual attitudes. If history consists of human activities, then history is influenced by customs, cultural and individual attitudes. However if the first premise of Popper is false, Popper's conclusion cannot be true.

Nevertheless, the statement of Popper about unpredictability of history could be true theoretically. However in no case by this syllogism, about which we could see it must be false. That is more considerable, which was mentioned by Nietzsche, namely that history is able to distract us from real activity and lead to sterile hesitation or useless contemplation. Although it may be true, but it is more probable that history can attract those people, who are not interested so much in political activities but are attracted to theoretical social problems. Thus, it is highly dubious that history can really withhold us from anything. It seems we have no serious reason to avoid dealing with history theoretically and to inquire connections between history, social progress and legal institutions.

And that is also highly ironical that Nietzsche and Popper arrived to the refusal of philosophy of history apparently from wholly different aspects. Nietzsche thought to protect his activist ideology from hesitation about the past; Popper disapproved historicism condemning communist and Nazi activist efforts. However Popper was not a real enemy of activist attitude,³⁴ because he attempted to help transformations of so-called closed societies proclaiming superiority of opened societies.³⁵ It seems that the emphasis on rationality must be connected with a conscious or unconscious activist attitude.

³³ Jenő SZMODIS, *Kultúra és sors (Culture and Fate)*, Miskolc, Bíbor, 2007.

³⁴ Although he mentioned activist attitude highly ironically; see POPPER 1957, 46–55.

³⁵ Karl R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, London, Routledge and Kegan Paul, 1966.

However rational attitude does not result in refusal relating to historicist models. The communist and Nazi ideologies and their teleological views were connected with an atheistic, materialistic and extremely rational attitude. Leo Strauss rejected these ideologies and their systems, moreover other rationalist historical interpretations too, which attempted to introduce human values as relativistic products of history. Strauss illuminated that highly witty and elegantly, that historicism itself is a historical formation, so this approach is also temporary.³⁶

Summarizing, our open or hidden, conscious or unconscious activist efforts can mean a difficulty for real cognition. Our modern belief relating to the rationality of humans is not true; moreover it can lead us astray. If every value and viewpoint is relative, this view concerning relativity must also be a relative standpoint. However it is perhaps acceptable, that human manners, behavior and activities in general are influenced by unconscious factors. It is also well known that these factors have certain necessity and regularity or normality, which are approachable in certain proper ways. Thus, we have no reason to doubt that certain principles are operating in societies and in history in general. It is highly possible independent of our dispositions concerning that.

V. On the role of philosophy of history in legal philosophy

Nevertheless what could philosophy of history promise for legal philosophers? In my opinion philosophy of history is a very useful and helpful intellectual framework for the interpretation of longer historical process and for discoveries relating to major overall connections between significant elements of historical phenomena. In some cases it can call attention to critical points of historical-cultural periods. If we have no doubt regarding the possibility of analogies between various historical processes we can find approximate reasons for some enigmatic historical phenomena on the basis of other facts and circumstances which belong to a more clearly known period. This method is applied highly efficiently among others in cultural anthropology, so we have no reason to renounce analogical instruments in legal philosophical or legal historical researches. However, I suggest using this method not only as a so-called comparative methodology, but I propose it as a wider basis for the interpretation of legal history. It is highly useful to accept that not only discrete phenomena can show analogies, but longer processes too. For example, if we know that secularization was very important for the development of Greek philosophy,

³⁶ STRAUSS 1953, 25.

which was influenced by a lot of religious ideas at its beginning,³⁷ and we accept that secularization was not indifferent for the progress of Western legal conceptions, we can suppose Roman law had stronger religious roots than it was presumed on the basis of relatively late ages of the Roman legal system. Of course, we should take into consideration in any case similar phenomena and processes can be derived from different causes. However this circumstance is not enough reason to refuse all models of philosophy of history and philosophy of history itself.

Beside these aspects philosophy of history can provide some approximate forecasts relating to the main trends of legal progress. Thus, we can prepare ourselves to certain possible changes of our legal systems in the globalization process on the basis of a suitable historical viewpoint and by a useful model of the philosophy of history. As I try to sketch a significant actual problem of our legal system in one of my studies,³⁸ it is a huge dilemma, what could be fate of the Western law in an East-dominated world. We can see that the East adopts certain elements from the Western law with pleasure (chiefly elements from the principles of equity). However when the Eastern law absorbs Western formal solutions in its own legal culture, at the same time, it fills those solutions with its own legal approach by means of its specific legal thinking that is not detached from morality.³⁹ By way of this practice, the East already makes an impact on Western law, especially through the customs of trade. It is clear that some traditional “stationary” cultures, as they were called by Maine, make this impact on the “progressive-declining” West. It is not a paradox, if we accept that traditionalism with some adaptability can result in a quite long lifespan and a stubborn vitality for a culture, while permanent progression can exhaust a culture and takes it along an uncertain disposition. It must be true independently of our wish. It is also possible that there cannot be a significant moral difference

³⁷ August GLADISCH, *Empedokles und die Aegypter*, Leipzig, J. Hinrich, 1858.; Alessandro CHIAPPELLI, *L'orient e le origini della Filosofia Greca*, Archiv für Geschichte d Phil. XXVIII, 1915, 199–256.; Mary BOYCE, *History of Zoroastrism*, Leiden–Köln. 1982, II, 150–163.; Charles H. KAHN, *Religion and Natural Philosophy in Empedocles' Doctrine of the Soul. = The Pre-Socratics. A collection of Critical Essays*, ed. A. MOURELATOS, Princeton, 1993². (1974) In my interpretation Greek philosophy took its aristocratic spiritual inspiration from a contra-chaotic religious view while Dionysian cult emerged during emancipation of demos. It could be independent of Eastern religious elements of this philosophy.

³⁸ Jenő SZMODIS, *A nyugati jog alkonya? (Decline of the Western law?)*, Állam- és Jogtudomány, 2007/1, 69–98. (hereafter: SZMODIS, *A nyugati...*)

³⁹ Francesco GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto: globalisation through the Prism of Law*, Bologna, Il Mulino, 2005. (hereafter: GALGANO 2005)

between Western progress and Eastern stationary cultural forms. Namely it is highly probable that, when we cling to our traditions, we also cling to our sins, and while we leave our former sins, we invent new ones instead of them.

Nevertheless, as I suppose, philosophy of history could be a highly useful instrument for approaching legal phenomena, however we should circumspectly and thoroughly consider the model that we wish to apply. Numerous models are convincing and persuasive by themselves, but they often seem to contradict each other. At this point we have to decide: we either reject all models of philosophy of history or we attempt to co-ordinate the main elements of these models. Because the philosophy of history promises too much real opportunity to reach a sophisticated interpretation of history and law, I tended to accept that the second option may be proper, although it must be more difficult, than the refusal relating to all conceptions of philosophy of history. Consequently I attempted to sketch a system applying and using some important elements of the more significant conceptions of philosophy of history providing an intellectual co-ordinate system for the interpretation of law.

VI. Culture and History as I see them⁴⁰

Although I know and accept that the structure of culture is approachable in different ways, but I try to suggest a possible further variation relating to that. There are numerous analytical and synthetic inquires concerning culture and they all are surely useful for understanding and cognition although in different degrees and in different ways. Hall interpreted culture as communication and selected some phenomena (interaction, association, sexuality, territoriality, temporality, learning etc.) to analyze,⁴¹ Foucault inquired historically changing opinions and practices relating to certain such phenomena as madness, sexuality, punishment, knowledge,⁴² Danto researched the arts and knowledge as historical and philosophical phenomena.⁴³ These and such efforts were analytical rather

⁴⁰ These ideas have been expounded in detailed in one of my books, *Kultúra és sors (Culture and Fate)*, Miskolc, Bíbor, 2007.

⁴¹ HALL 1959.

⁴² Michael FOUCAULT, *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*, London–Sydney, Tavistock Publications, 1967.; Michael FOUCAULT, *Discipline and Punish*, New York, Vintage Books, 1995 (1977).; Michael FOUCAULT, *The History of Sexuality*, New York, Vintage Books, 1986.

⁴³ Arthur DANTO, *Narration and Knowledge: Including earlier book Analytical Philosophy of History* (1965) New York, Columbia University Press, 1985.; Arthur DANTO, *Mysticism and Morality: Oriental Thought and Moral Philosophy*, New York, Basic Books, 1987. (1972)

than synthetic. Often a question can emerge, what was the basis of choice relating to inquired phenomena? Toynbee focused especially on religious factors of cultures in a balanced analytic-synthetic way, of course considering other momenta and cultural elements. Numerous theories attempted to approach cultural diversity as a reason for intercultural conflict as Huntington did.

As I suppose: firstly, a synthetic view with certain analytical methods (if they are necessary) can support better understanding of phenomena; secondly, encounters of different cultures can help cultural progress, although, as it was mentioned, this development can exhaust its own spiritual resource in most cases. Contrary to this, if a cultural worldview does not suffer a significant conflict by facing other different coexisting cultural entities, this culture exhibits a very slow progress.

In my interpretation cultures consist of five special levels. I do not assert that these assumed levels mean real ontological levels in the sense suggested by Nicolai Hartmann,⁴⁴ but these could help cultural cognition. Firstly, I think a culture is based on a special view determining all further phenomena, activities and events in a culture. This view can also be called a value-scale, which selects probable actions from possible activities during social interactions and creations. The second level of culture is the level of activities, which can be conscious and unconscious alike. Instinctive imitation has an important role in this sphere. In my opinion the third level of a culture consists of so-called objectivations, namely the results and manifestations of activities. This sphere or level can help us to catch and realize the phenomena and processes of a culture. If we analyze and know “objectivations” of a cultural process, moreover, if we try to understand these phenomena from a historical aspect, we can get important information about nature of the inquired culture and its products. I suppose the existence of a fourth level that consists of complex, abstract concepts on the basis of objectivations. Such concepts are for example painting, sculpture, music, as forms and genres and scientific disciplines. In my opinion this conceptual sphere as a level does not occur in all cultures, although signs of these phenomena can take place in every developed culture. This level is perhaps the first serious manifestation of self-reflection of a culture. It is possible that a culture becomes civilization in course of the development of such kind of consciousness. The fifth level of a culture consists of ideas about “culture” in general. That is a high level of self-reflection, and it is very important to know that a culture is not being born when theories about culture become significant, but it commences to decline when these theories come into the front. I think

⁴⁴ Nicolai HARTMANN, *Das Problem des geistigen Seins*, Berlin–Leipzig, Walter de Gruyter, 1933.

these five levels characterize so-called progressive cultures, but numerous cultures have especially slow development and levels of self-reflection and a theoretical attitude does not get a special importance in them.

Sir Henry Maine was perhaps the first scholar who distinguished so-called progressive societies from stationary societies classifying Rome and the West to the previous type and for example India to the subsequent category.⁴⁵ Opposite to this interpretation Spengler (as Ibn Khaldūn did about six centuries earlier)⁴⁶ thought that every civilization moves along a certain developmental curve from birth to decline and death. However Spengler referred properly to the magical-mystical character of the Eastern cultures and to the circumstance that the Eastern cultural phenomena do not show high degree of differentiation compared to Western phenomena. Thus, at this point there is a contradiction between the ideas of Maine and Spengler, namely Spengler did not distinguish two types of cultural progresses.

Nietzsche outlined the duality of Apollonian- and Dionysian-principles in Greek culture. According to Nietzsche these phenomena induced the progress of the Greek civilization. However this German philosopher did not create any general theory from this idea. It is quite clear that the model of Spengler is similar to the thoughts of Nietzsche, but the intellectual system of Spengler is not able to describe all cultural formations in an accurate and adequate way, because for example the Chinese or Indian cultures are too long and too “balanced” and linear to be pressed into Spengler’s cycles. Of course, this circumstance does not mean, that none of the cultures forms special cultural cycles. And at this point I changed the terminology of Maine, so I call the inquired entities progressive and stationary cultures instead of progressive and stationary societies.

It seems that progressive cultures can form a special developmental curve, although Maine did not mention declines of these progressive structures. It is considerable too that Nietzsche, although not constructing a general and elaborated cultural theory on the basis of his ideas relating to Greek culture, mentioned the principle of “perpetual return”, which has become a key idea in Spengler’s theory. Nevertheless, it was a big question for me, whether it is possible, and those progressive cultures are brought in motion by a duality of two contrasting principles or forces. Nietzsche’s idea must be a possible solution, if we consider numerous further imaginations relating to culture and humanity. Namely, Huizinga perceived that so-called antithetical groups

⁴⁵ MAINE 1873.

⁴⁶ Ibn KHALDŪN, *The Muqaddimah: an introduction to history*, New York, Princeton, 1958, I–III.

generate the development of culture,⁴⁷ Jung, on the basis of a statement of Heraclitus, also emphasized that circumstance, that antithetic psychological energies set spiritual progress in motion.⁴⁸ It is also not indifferent that Karl Löwith, on the basis of Hegel's idea, supposed that the contra-Asiatic spirit of the West lies hidden in the critical attitude.⁴⁹ However, the criticism needs different, conflicting values and views, which are held by various national entities in most cases.

A model appeared in my thought on the basis of these considerations. I presume two modes of existence of cultures. One is a cyclical, progressive cultural form that is determined by the duality of two cultural entities. The other is a stationary, quite monistic structure, wherein this kind of sharp duality is missing, although there can be certain plurality. However, a main cultural entity is dominating in a hegemonic way in this plurality and the other entities do not pose a serious challenge to it.

In my interpretation Mesopotamian (Sumerian-Akkadian), Greek (Pelagian-Hellene), Roman (Etruscan-Italic), the Western (Mediterranean-Northern) cultures are dualistic-progressive cultural systems. In these cultural areas two entities coexist in a quite balanced way, although one of them is (or was) more determining at the beginning. The other entity could become emancipated only gradually, during a quite long process. The culminations of these cultures can be realized when their contrasting principles and views impregnate, penetrate and complement each other. This event can result in highly considerable, moreover emblematic phenomena. As I suppose these contrasting views are the idealistic and materialistic attitudes in Mesopotamia shaping a special theology and epics with problems of life and death. The main question of Gilgamesh epic is the first manifestation of a thinking which will be called "Western" in later epochs. Death and ending of life became connected with the value of life in this epic as if this problem would be treated in the legend of Orpheus or by Goethe. Life and death are not detached so sharply in the Eastern religious philosophies.

These contrasted principles are chaos and order as spiritual forces in the Greek culture, forming tragedy as a genre, as Nietzsche established that.⁵⁰

⁴⁷ Johan HUIZINGA, *Homo Ludens: a study of the play element in culture*, London, Maurice Temple Smith Ltd., 1970, 66–74. (1938)

⁴⁸ Carl Gustav JUNG, *Über die Psychologie des Unbewussten*, Zürich, Rascher, 1943, 95–105.

⁴⁹ Karl LÖWITH, *Der Europäische Nihilismus = Sämtliche Schriften*, Hrsgg. von Klaus STICHWEH, Marc B. de LAUNAY, Bernd LUTZ, Henning RITTER, Stuttgart, Metzler, 1983, II, 538.

⁵⁰ NIETZSCHE 2009.

However it is thought-provoking that Greek sculpture transformed starting from an Apollonian-character approaching to a Dionysian-spirit, while expression became feminine leaving previous masculine characters. As I suppose anxiety and imperialistic attitude were the main principles of Rome as it was mentioned by Julius Evola.⁵¹ These principles resulted in especially sophisticated legal system, which took its formality from anxiety, and its power-character from the imperialistic attitude. Finally emotion and analytical rationality must be principles of Western culture creating polyphonic, contra-punctual, instrumental music. These emblematic genres mean wholly new phenomena of human culture, resemblance of which did not exist earlier.

However nowadays I tend to presume, there is a totally new dual-progressive cultural entity emerging, namely Latin-America which was supposed to be an independent civilization by Huntington.⁵² He only mentioned this entity with its determining catholic character and its integrated ancient cultural elements, but I suppose, recent development of South-America is connected with its dual character, namely with duality of Western and aboriginal Indian cultural principles. Rise of this cultural area is realizable in economical and literal areas alike.

Of course, the culminations of these cultures mean the classical condition of those cultural forms at the same time. However from this point the contrasted principles start approaching to their opposites. However, as known, things have different opposites from various aspects. For example the Western emotional attitude gradually becomes speculative and often cynical and the rational habit of mind approaches an irrational attitude. We can see the mainstream of this process after the philosophy of Hegel from Schopenhauer to Freud, Jung and the more modern intellectual efforts relating to instinctive phenomena, while the emotionally rooted arts become abstract, constructed and experimental. In Greece tragedy so transformed to comedy and order- and force-ideal turned into enervation in the Hellenistic sculpture. Roman imperialism so turned to defensive spiritual form wherein anxiety dissolved too, namely in Christian trust towards God. There are some sculptural and epical signs concerning this transformation in Sumerian-Akkadian Mesopotamia especially in the commercialization of culture before rise of Assyrian Empire.

During these transformations the spiritual capitals of these cultures shift to relatively “*tabula rasa*” territories, where the intellectual processes can develop further being unaffected by the restrictions of traditions. The Hittite Empire so

⁵¹ Julius EVOLA, *Revolt against the modern world*, Rochester, Vt., Inner Traditions International, 1995, 258–266. (1934)

⁵² HUNTINGTON 1996, 31–39.

became the cultural center of Mesopotamian-rooted civilization after the great time of Babylon mediating Sumerian-Akkadian culture to Greece and Italy. Alexandria so formed the most important Greek cultural centre when Athens declined, and Byzantium became real capital of empire while Rome perished. North-America so could rise from 18th century representing and diffusing a new European spirit. There are the stationary cultures opposite to these dual-cyclical forms. These stationary cultural systems are relatively monistic, and they have a very long lifespan. In my interpretation Chinese, Indian, Japanese and more or less Islamic cultures are such cultural systems. As I mentioned, in these cultural regions there can be certain plurality, and elements of these plurality can also have different origins. However, the significant spiritual opposites and contrasts are missing in these systems and main cultural entities can assimilate different influences as China imbibed Mongolian and Central-Asian impacts. Although these influences were significant sometimes, but they never acquired an importance compared to autochthonic elements. And there can be lot of nations and languages in India, but Hinduism and its spirit penetrate all societies representing about 80 percents of population and having a hegemonic position. Similarly Islamic culture could receive various cultural phenomena into itself from Arabian to Persian or Turkish elements, but after this it did not leave any alternatives besides itself providing its hegemony not only culturally but in military sense too. As we know Christianization was not so totally in the West independent of southern inquisitions. Namely we know among others the Nibelung and Edda sagas have been preserved moreover by presumably ecclesiastical people⁵³ and Rome represented “only” spiritual, religious and cultural primacy and did not have a military force against Northern regions of Europe.

In monistic-stationary cultures there is no considerable differentiation of cultural phenomena, because differentiation needs a critical attitude, which takes its origin from a real plurality. However this critical view cannot be developed in a monistic-hegemonic medium. Painting, philosophy, religion, architecture, arts and scientific “disciplines” are not in a separated state in these cultural systems. These phenomena exist only as different sides of the same spiritual reality preserving its classical forms avoiding autotelic innovation. It is highly characteristic, that adoption, example-following, respect for customs and traditionalism are more significant in monistic-stationary cultures than they are in the West. Moreover the role of separate, autonomous law is not so important

⁵³ Nibelung saga probably by Konrad writer, who was writer of bishop of Passau, Pilgrim in 10th or an anonymous poet at the bishop's court in 12th century; Edda saga by Brynjólfur Sveinsson bishop in 17th century.

in these areas as it is in the Western culture. It is a big question, whether importance of law is connected with the heterogeneity of a culture. But I tend to suppose that, cultural diversity within a civilization heightens the role of law as it seems in the melting pot, namely in USA where Campos could say even jurismania.⁵⁴

VII. Some concrete research result obtained on the basis of my cultural-historical interpretation⁵⁵

If we accommodate ourselves to our Western categorical way of thinking and we try to disentangle law from law, we can meet numerous theoretical and practical problems. Namely we probably will not find real beginnings and origins of legal phenomena. And in the same way, if we cling to a romantic, national interpretation of culture, we will not realize and recognize intercultural origins of certain cultural phenomena. We should accept that customs, imitation are so firm in a homogenous cultural medium, that necessity of an external regulation does not emerge too sharply in such systems. Consequently law is fundamentally an intercultural phenomenon to mitigate possible conflicts between different custom-orders. As I presume this circumstance causes the special value of law in dualistic-progressive cultures (see the law of Hammurabi and a developed legal life in Hittite Empire after that, separated-secularized legal system in Greece and a sophisticated social-legal philosophy especially at Plato and Aristotle, a highly elaborated legal system in Rome, finally the emergence of law as an independent discipline and profession in the West).

Opposite to these cultural systems the law stays in the medium of religion or religious philosophy in ancient Egypt, India, China (but there was a short period of so-called legists), and Islamic and Japanese cultures, as Maine and Max Weber mentioned. It is true, despite the fact that Eastern legal cultures suffered significant impacts from the West receiving numerous legal institutions, formal and systematized legislation during Western colonization especially in the past one and half centuries. However it seems that these Eastern legal systems have begun to reform themselves on the basis of their own traditional spirits in the past decades.⁵⁶

⁵⁴ Paul F. CAMPOS, *Jurismania: The Madness of American Law*, New York, Oxford University Press, 1998.

⁵⁵ These ideas have been expounded in detailed in one of my books, *A jog realitása: Az etruszk vallástól a posztmodern jogelméletekig (Reality of the Law: from the Etruscan Religion to the Postmodern Theories of Law)*, Bp., Kairosz, 2005.

⁵⁶ GALGANO 2005; SZMODIS, *A nyugati...*

Considering that I wish to introduce some momenta of Roman legal development, it is perhaps worth mentioning several characteristics of the Greek social progress too. It is also considerable from the aspect of my suggested interpretation, that law and legal life got importance in Greece after Draco, Solon, Peisistratus and especially after the territorial reform of polis by Kleisthenes. These gave way to the efforts of the demos, which represented an older and more archaic culture than that of the nobility. This circumstance is quite clear on the basis of contrast of world views of Homer and Hesiod, Nietzsche's suppositions and theory of Gumplowicz. This archaic cultural layer (which perhaps could be called "Pelasgian") was connected with the ancient East especially by the theme of the fight of Gods and by the interpretation of world as a chaotic existence. It was probably the medium of the Dionysian cult. Opposite to this existed an aristocratic moral and the idea of order expressed by the figure of Apollo. However this noble stratum developed gradually from the emergence of Achaeans to the so-called Dorian invasion for a long time, so it received some cultural elements from "Pelasgian" demos continuously, but preserving its own fundamentally aristocratic attitude. Thus the views of these two strata did not show such a sharp difference, as it seemed to exist in Italy between Etruscan and Italic (Latin, Sabin) tribes. Consequently, although law was important for Greeks, but it did not have such significance as it had in Rome. And there was a highly essential moment helping the development of Roman law, namely an especially formal attitude heightening legal phenomena from the medium of other social rules and phenomena. However there was also some similarity in Greek and Roman legal perception.

In Greece and in Rome in the public meetings not a formal concept of justice and law dominated. Where did the rituality and a strict and anxious form-centered thinking derive from, as they are visible at „mantipatio”, at „stipulatio” and at „in iure cessio”? Where did the fatalistic morale appear from, which attaches serious consequences to defective contractual words and expressions? On the basis of Kirkegaard's thoughts⁵⁷ and theories of modern psychology (namely on the basis of obsessive-compulsive disorder)⁵⁸ I presumed connection between the anxiety and adherence to formality and rituality.

The Roman formalistic and fatalistic view could not originate from such Indo-European religion, about which Coulanges wrote,⁵⁹ because Diaus-Pitar

⁵⁷ Søren KIERKEGAARD, *The Concept of Anxiety*, Macon, Mercer University Press, 1985. (1844)

⁵⁸ *Obsessive-compulsive disorders: diagnosis, etiology, treatment*, ed. Eric HOLLANDER, Dan J. STEIN, New York, Dekker, 1997.

⁵⁹ Fustel de COULANGES, *The ancient city: a study of the religion, laws, and institutions of Greece and Rome*, Mineola, N.Y., Dover Publications, 2006. (1864)

(Zeus-Iuppiter) represented an active force. However we know, Etruscans respected highly the power of the Fate, and their oracles prophesied among others the decline of Etruscans themselves by strictly determined processes.⁶⁰ We have numerous reasons to suppose that the formality of the Roman law originated from the Etruscan culture, which had a special fatalistic and very formalistic religion with a lot of misgivings and anxiety. For understanding of this important connection between the Etruscan religion and Roman law, which determines our modern law, we should consider such elements of Roman cultural area, which can enlighten that Etruscan culture formed the deepest layer of Roman civilization. Etruscan influence on Rome is well known from the lictors over the toga to the architecture. However different characters of Etruscan and Italic legal ideas is excellently illuminated by the story of Horatians and Curiatians, wherein patrician duumvirs (encultured fundamentally in the Etruscan way) decided formally, but public meeting, which consisted of mainly Italics, made its decision fairly and with equity.

It is also characteristic of this dynamic cultural relation that Roman law began getting equity, when (Latin and Sabin) plebeian and Greek ideas gradually penetrated it. Typically this is the period of emancipation of plebs, when sacerdotal offices, which were at this time jurisdictional charges (College of Pontiffs, praetors), opened for plebeians. This circumstance and in general the prosperity of the plebs had consequences in the foreign policy of Rome. Namely the fatalistic, defensive attitude gradually was replaced by the more offensive attitude of religion of Italic Quirinus, and in the 3rd century Rome began the conquests. Roman law has left its formalistic religious background, but it preserved its relatively formal separation, and its formality became a secular-rational structure. It is a very important moment that this law could be separated because of the Roman moral duality. The patrician law involved and preserved a fatalistic-formalistic morale, but the ideas about justice remained in non-formal condition in the plebeian cultural area. The „immoral, but legal” positivistic conception and principle take its origin from here. Namely our law, especially continental law, is founded on a system (Roman law), which wears marks of a fatalistic and formalistic religious morale. On the other hand our morality is impregnated by Indo-European, Turkish and Christian active, non-fatalistic spirit. Without consideration of this circumstance we can hardly get a clear view relating to such duality of legal positivism versus natural law, which is not known so sharply in other legal cultures.

⁶⁰ Massimo PALLOTTINO, *The Etruscans*, London, Allen Lane, 1974, 130–150.; Thomas KÖVES-ZULAUF, *Bevezetés a római vallás és monda történetbe (An Introduction to History of Roman Religion and Legend)*, Bp., Thelosz, 1995, 57.

Moreover, previous researches ignored connection between the Etruscan religion and the Roman law despite religious determination of Roman law had been well known from Demelius⁶¹ to Max Weber,⁶² Wolff⁶³ and McCormack.⁶⁴ On the other hand, that has been clear for a long time, that Etruscan religion had exerted influence on Roman religion. In order to see the chain of „Etruscan religion – Roman religion – Roman law” and to compare structural similarities of Roman law and Etruscan religion, we should surpass the exclusively legal aspects and we should examine the question in historical, psychological and religious contexts.

In addition to these circumstances, we should take into consideration some aspects of philosophy of history too, because those could provide highly interesting and considerable viewpoints to explore the hidden elements and mysterious momenta of legal history.

Szmodis Jenő

A jogról, a történelemről és a filozófiáról

Rezümé

A cikk bemutatja a jogfilozófia pluralitását, amely az utóbbi kétszáz évben formálódott ki. Megkísérléi leírni a jogi jelenségeket meghatározó szinteket hangsúlyozva a biológiai, kulturális és fogalmi mozzanatok jogra vonatkozó jelentőségét. A cikk válaszol a nyugati történelmi attitűd és a történelemfilozófia kialakulását, megvilágítva, hogy a történelem mint tudomány később jött létre, mint annak spirituális oka, nevezetesen a történelmi gondolkodásmód. A cikk leírja, hogy a nemzeti szemlélet hogyan játszott szerepet a történelmi-szociológiai gondolkodásban, egyúttal megmutatja ennek a gondolkodásnak az átalakulását, amelyben a kultúra és a civilizáció fogalmai egy szélesebb értelmezési alapként tűntek fel. Az írás számba veszi Nietzsche és Popper néhány fontos ellenvetését a történelemfilozófiával kapcsolatban, valamint néhány választ ezekre az ellenvetésekre. A cikk szerint a történelemfilozófia egy felettébb hasznos értelmezési kerete lehet a jogfilozófiának. A szerző Maine, Weber, Spengler, Toynbee, Huizinga és Huntington gondolatai alapján válaszol saját kulturális-történelmi modelljét, amely a római jog új értelmezéséhez is hozzájárult.

⁶¹ Gustav Demelius, *Untersuchungen aus dem römischen Civilrechte*, Weimar, Hermann Bühlau, 1856.

⁶² WEBER 1978, 781–799.

⁶³ Hans Julius WOLFF, *Roman Law. An Historical Introduction*, Oklahoma, Oklahoma University Press, 1951, 49.

⁶⁴ Geoffrey MACCORMACK, *Formalism, Symbolism and Magic in Early Roman Law*, Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis, 1969/37, 339–468, especially 439, 444, 445.

DIE ANWENDUNG DES DEUTSCHEN STRAFRECHTS IM PROTEKTORAT BÖHMEN UND MÄHREN

JAROMÍR TAUCHEN*

1. Allgemeine Charakteristik des Protektorats

Der 15. März 1939 wurde zu einem bedeutsamen historischen Markstein in der Geschichte des ganzen tschechischen Volkes und zum Anfang einer sechsjährigen Leidenszeit der tschechischen Nation. Genauso wie nach der Besetzung des Sudetenlandes folgte auch im Protektorat eine Welle von Verhaftungen. Mit dem deutschen Einmarsch sympathisierten tschechische faschistische Gruppen, die glaubten, sie könnten die Regierung im besetzten Land übernehmen.¹

Die deutsche Wehrmacht besetzte in der Nacht vom 14. zum 15. März 1939 die sog. „Rest-Tschechei“ (*ein abwertender von Hitler benutzte Begriff für die böhmischen Länder nach der Abtrennung des Sudetenlandes*), also ein Gebiet mit ca. 7,5 Millionen Einwohnern, davon war eine Viertel Million Deutsche. Die Slowaken sind dabei nicht inbegriffen, denn sie proklamierten am 14. März einen selbständigen Slowakischen Nationalstaat (*Slowakische Republik*). Das Ziel der aggressiven deutschen Besetzung der böhmischen Länder bestand in der Kontrollunterziehung des für den geplanten Krieg strategisch wichtigen mitteleuropäischen Raumes. Nachdem die sog. „Rest-Tschechei“ zerschlagen und von den deutschen Truppen besetzt worden war, verkündete der Führer und Reichskanzler Adolf Hitler am 16. März 1939 auf der Prager Burg die Errichtung des Reichsprotektorats Böhmen und Mähren auf dem besetzten Gebiet.²

Der Erlass des Führers und Reichskanzlers über das Protektorat Böhmen und Mähren bildete die Rechtsgrundlage des Protektorats und wurde sowohl in

* JUDr. JAROMÍR TAUCHEN, Ph.D., LL.M.Eur.Integration (Dresden)
Lehrstuhl für Rechts- und Staatsgeschichte
Juristische Fakultät der Masaryk Universität Brno

¹ Zur Entstehung des Protektorats s. z. B. *Dějiny českého a slovenského práva do roku 1945*, Hrsg. K. MALÝ, Praha, Linde, 2005³, S. 463.

² Dazu näher z. B. K. SCHELLE, J. TAUCHEN, *Grundriss der Tschechoslowakischen Rechtsgeschichte*, München, Dr. Hut Verlag, 2010, S. 63 ff.; B. RILL, *Böhmen und Mähren, Geschichte im Herzen Mitteleuropas. Band II: Von der Romantik bis zur Gegenwart*, Gernsbach, Kazimir Katz Verlag, 2006, S. 904 ff.

der tschechischen Sammlung der Gesetze und Verordnungen (Slg.) unter Nr. 75/1939, als auch im deutschen Reichsgesetzblatt unter (RGBl. I. S. 485) veröffentlicht und löste alle bis zu dieser Zeit zumindest formell bestehenden Rechte und Freiheiten des tschechischen Volkes auf. Nach der Präambel sollte das Protektorat den wahren Interessen der in diesem Lebensraum wohnenden Völker dienen; in Wirklichkeit diente diese Staatsform jedoch nur zu Gunsten des deutschen Volkes. Zwar führte Art. 3 des Führererlasses an, dass das Protektorat Böhmen und Mähren als Bestandteil des Großdeutschen Reiches autonom sei und sich selbst verwalte, von einer Souveränität im heutigen Sinn konnte aber keine Rede sein. Die Bestimmungen dieses Erlasses sollten also nur die internationale Gemeinschaft täuschen. Die zustehenden Hoheitsrechte des Protektorats waren im Einklang mit den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Belangen des Reiches auszuüben. Dieses Staatsgebilde verfügte über keine völkerrechtliche Subjektivität und konnte nicht in den völkerrechtlichen Beziehungen selbständig auftreten. Die einzige Vertretung war die Protektoratsregierung in Berlin.

Laut des Art. 11 des Führererlasses konnte das Reich Rechtsvorschriften mit Gültigkeit für das Protektorat erlassen, soweit das gemeinsame Interesse es erforderte. Bestand ein gemeinsames Bedürfnis, konnte das Reich die Verwaltungszweige in eigene Verwaltung jederzeit übernehmen und die dafür erforderlichen reichseigenen Behörden einrichten. Zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung konnte die Reichsregierung die erforderlichen Maßnahmen treffen. Aufgrund dessen ist es klar ersichtlich, dass die von Hitler proklamierte Autonomie nur fiktiv war.³

Aufgrund des Führererlasses über die Gewährung von Straffreiheit (RGBl. I. S. 1023) vom 7. Juni 1939 wurde für Straftaten und Verwaltungsübertretungen, die im Kampfe für die Erhaltung des Deutschtums in den sudetendeutschen Gebieten oder für deren Heimkehr ins Reich die Straffreiheit gewährt.

Was das Recht im Protektorat Böhmen und Mähren betrifft, wurde der Rechtsdualismus eingeführt, der dem lang proklamierten Territorialitätsprinzip widersprach. Einerseits galt das rezipierte Recht der ehemaligen Tschechoslowakischen Republik, andererseits wurde das Recht des Deutschen Reiches übernommen. Der Staatspräsident und die Regierung waren befugt, die Rechtsvorschriften mit Geltung für das Protektorat zu erlassen. Diese Berechtigung gab ihnen das noch in der Zeit der Zweiten Republik erlassene Ermächtigungsgesetz, dessen Gültigkeit bis Ende des Jahres 1940 festgelegt

³ K. SCHELLE, J. TAUCHEN, *Recht und Verwaltung im Protektorat Böhmen und Mähren*, München, Dr. Hut Verlag, 2009, S. 101.

wurde.⁴ Nach dem Ablauf dieser Frist verlängerte der Reichsprotektor diese Frist, sodass die Berechtigung die Rechtsvorschriften zu erlassen, nur von der Ermächtigung des Reichsprotektors abgeleitet wurde. Er konnte auch die von der Regierung erlassenen Rechtsvorschriften jederzeit aufheben und eigene Vorschriften jeder Art erlassen.⁵

2. Die Geltung des deutschen materiellen Strafrechts im Protektorat

In der Anfangszeit der deutschen Besatzung wurden die böhmischen Länder der Militärverwaltung unterstellt.⁶ Nach dem schon oben erwähnten Führererlass über das Protektorat Böhmen und Mähren wurden die volksdeutschen Bewohner des Protektorates deutsche Staatsangehörige und nach den Vorschriften des Reichsbürgergesetzes vom 15. September 1935 (RGBl. I. S. 1146) Reichsbürger; sie unterstanden der deutschen Gerichtsbarkeit. Die übrigen Bewohner von Böhmen und Mähren wurden zu Staatsangehörigen des Protektorats Böhmen

⁴ L. VOJÁČEK, K. SCHELLE, V. KNOLL, *České právní dějiny*, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008, S. 423.

⁵ Aus der deutschsprachigen Literatur zur Entwicklung von Staat und Recht im Protektorat zum Beispiel: D. BRANDES, *Die Tschechen unter deutschem Protektorat, Bd. 1: Besatzungspolitik, Kollaboration und Widerstand im Protektorat Böhmen und Mähren bis Heydrichs Tod (1939–1942), Bd 2: Besatzungspolitik, Kollaboration und Widerstand im Protektorat Böhmen und Mähren von Heydrichs Tod bis zum Prager Aufstand (1942–1945)*. München–Wien 1969–1975.; D. BRANDES, *Tschechoslowakei – vom „Protektorat“ zur „Volksdemokratie“ = Kriegsende in Europa: Vom Beginn des deutschen Machtzerfalls bis zur Stabilisierung der Nachkriegsordnung 1944–1948*, Hrsg. Ulrich HERBERT, Axel SCHILDT, Essen, 1998, S. 263–278.; *Der Weg in die Katastrophe: Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen 1938–1947*, Hrsg. D. BRANDES, V. KURAL, hrsg. für die Deutsch–Tschechische und Deutsch–Slowakische Historikerkommission, Essen, 1994.; H. KADEN, (Bearb.) *Die faschistische Okkupationspolitik in Österreich und der Tschechoslowakei (1938–1945): Nacht über Europa. Die Okkupationspolitik des deutschen Faschismus (1938–1945), 1*. Berlin (O), 1988; *Deutsche Politik im „Protektorat Böhmen und Mähren“ unter Reinhard Heydrich 1941–1942. Eine Dokumentation. (Nationalsozialistische Besatzungspolitik in Europa 1939–1945, 2)*, Hrsg. M. KÁRNY u.a., Berlin, 1997; G. ROHDE, *Das Protektorat Böhmen und Mähren 1939–1945 = Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918–1948*, Hrsg. Victor S. MAMATEY, Radomir LUZA, Wien, 1980, S. 314–340.; H. SLAPNICKA, *Die böhmischen Länder und die Slowakei 1919–1945, = Handbuch der Geschichte der böhmischen Länder, Der tschechoslowakische Staat im Zeitalter der modernen Massendemokratie und Diktatur*, Hrsg. Karl BOSL, Stuttgart, 1968, IV, S. 3–150.

⁶ Zu den ersten Jahren der deutsche Besatzung ausführlich: T. PASÁK, *Pod ochranou Říše*, Praha, 1998.

und Mähren. Auf dem Gebiet des Protektorats Böhmen und Mähren galten zwei Rechtssysteme: das Protektoratsrecht (autonomes Recht) und das deutsche Recht (Reichsrecht). In den meisten Fällen war ihre Anwendung davon abhängig, welche Staatsangehörigkeit die Rechtssubjekte besaßen. Für die Protektoratsangehörigen waren das aus der Ersten und der Zweiten Tschechoslowakischen Republik übernommene Recht und die neuen nach 15. März 1939 erlassenen Rechtsvorschriften (Regierungsverordnungen, Verordnungen und Erlässe des Reichsprotectors, Durchführungsvorschriften der Ministerien) einschlägig. Es gaben jedoch auch Fälle, in denen sich die Staatsangehörigen des Protektorats an das Reichsrecht zu halten haben. Die demokratischen Grundsätze des bisher geltenden tschechoslowakischen materiellen und formellen Strafrechts wurden schrittweise abgeschafft. Das System der tschechischen Gerichte blieb zwar formell erhalten, jedoch nebenbei wurde die deutsche Gerichtsbarkeit errichtet, auf welche immer mehr Kompetenzen übertragen wurde. In der Abschreckungspolitik der Nationalsozialisten gegenüber der Protektoratsbevölkerung spielte das Strafrecht eine Hauptrolle, denn bei der Verhandlung von politischen Straftaten wurde die Sache der Protektoratsgerichtsbarkeit entzogen und der deutschen Jurisdiktion unterstellt.⁷

Die Grundlage für die strafrechtliche Regelung im Protektorat Böhmen und Mähren bildeten zwei Verordnungen, in denen geregelt wurde, ob die strafrechtliche Handlung nach dem autonomen Recht oder nach dem Reichsrecht verfolgt werden sollte. Es handelte sich um Verordnung über die deutsche Gerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGBl. I. S. 752) und Verordnung über Ausübung der Straferichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGBl. I. S. 754).⁸

Die zweite Verordnung setzte taxativ fest, welche Vorschriften des deutschen materiellen Strafrechts für die deutschen Staatsangehörigen im Protektorat und welche verfahrensrechtliche Normen des Strafrechts für die deutschen Justizbehörden im Protektorat galten. Es wurden hier die Fälle festgesetzt, in denen das Strafrecht des Protektorats anzuwenden war. Der zweite Teil wurde den Straftaten von Personen gewidmet, die nicht deutsche Staatsangehörige waren und trotzdem waren die Strafvorschriften des

⁷ E. VLČEK, *Dějiny trestního práva v českých zemích a v Československu*, Brno, Masarykova univerzita, 2006, S. 41.

⁸ Aus dem Grunde der Übersichtlichkeit wird die Verordnung über die deutsche Gerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGBl. I. S. 752) weiter nur als „*Verordnung I.*“ bezeichnet und die Verordnung über Ausübung der Straferichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGBl. I. S. 754) weiter nur als „*Verordnung II.*“

Reichsrechts anzuwenden. Der dritte Teil beinhaltet die gemeinsamen Bestimmungen über die deutsche Strafrechtspflege und die des Protektorats.⁹

2.1. Die für die deutschen Staatsangehörigen im Protektorat geltenden Strafvorschriften

Das Strafrecht des Deutschen Reiches galt für die deutschen Staatsangehörigen im Protektorat nicht als Ganzes. Im § 1 der „*Verordnung II.*“ finden wir eine taxative Aufzählung von Vorschriften, nach denen diese Personen strafrechtlich verfolgt und geahndet wurden. Es handelte sich um folgende Normen des Reichsrechts:

1. das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich;
2. das Gesetz gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen vom 9. Juli 1884 (RGBl. I. S. 61);
3. das Gesetz, betreffend die Bestrafung der Entziehung elektrischer Arbeit vom 9. April 1900 (RGBl. I. S. 228);
4. die Verordnung des Reichspräsidenten gegen unbefugten Gebrauch von Kraftfahrzeugen und Fahrrädern vom 20. Oktober 1932 (RGBl. I. S. 496);
5. das Gesetz zur Abwehr politischer Gewalttaten vom 4. April 1933 (RGBl. I. S. 162);
6. das Gesetz zur Gewährleistung des Rechtsfriedens vom 13. Oktober 1933 (RGBl. I. S. 723);
7. das Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen vom 20. Dezember 1934 (RGBl. I. S. 1269);
8. das Gesetz gegen Straßenraub mittels Autofallen vom 22. Juni 1938 (RGBl. I. S. 651);
9. Art. 5 des Gesetzes gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Sicherung und Besserung vom 24. November 1933 (RGBl. I. S. 995).

Soweit auf Straftaten deutscher Staatsangehöriger im Protektorat nicht Strafvorschriften des Reichs anzuwenden waren, war die Tat nach dem Strafrecht des Protektorats zu beurteilen. Das kam in Betracht im Falle, dass die Tat nach den Rechtsvorschriften des Protektorats, jedoch nicht nach dem Reichsrecht strafbar war. Es handelte sich nur um jene Strafvorschriften des Protektorats, welche nach Art. 12 des oben erwähnten Führererlasses nicht dem

⁹ Dazu ausführlich *Protektorát Čechy a Morava – jedna z nejtragičtějších kapitol českých novodobých dějin (vybranné problémy)* Hrsg. J. TAUCHEN, K. SCHELLE, Brno, The European Society for History of Law, 2010, S. 62 ff.; E. VLČEK, *Dějiny trestního práva v českých zemích a v Československu*, Brno, Masarykova univerzita, 2006, S. 42.

Sinne der Übernahme des Schutzes durch das Deutsche Reich widersprachen und nicht außer Kraft traten, soweit sie den Vorschriften der „*Verordnung II.*“ entgegenstanden.¹⁰ Für den Fall der Anwendung des Strafrechts des Protektorats auf Straftaten deutscher Staatsangehöriger setzte die „*Verordnung II.*“ in §§ 7 – 10 eine detaillierte Regelung fest.¹¹

2.2. Die für die Angehörigen des Protektorats geltenden Strafvorschriften

Die Zuständigkeit der Strafgerichtsbarkeit des Protektorats wurde negativ abgegrenzt. Die Verordnung über die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren ging vom Grundsatz aus, dass die Straftaten von Personen, die nicht deutsche Staatsangehörige waren, von den Gerichten des Protektorats nach dem Strafrecht des Protektorats geahndet und nach dem dort geltenden Strafverfahrensrecht verfolgt wurden, soweit nichts anderes bestimmt wurde (z. B. die Handlungen gegen deutsche Besatzungsmacht und politische Straftaten). Der Strafgerichtsbarkeit des Protektorats unterstanden auch alle Ausländer, wenn auch sie die deutsche Volkszugehörigkeit besaßen (z. B. die Deutschen aus der Schweiz, der Slowakei, Italien). Deutsche Staatsangehörige konnten weder von den Gerichten des Protektorats verfolgt werden, noch eine sog. Privatklage erheben (§ 18 der „*Verordnung II.*“).¹²

Nichtdeutsche Staatsangehörige unterstanden der deutschen Gerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren auch dann, wenn sie die Straftat, auf die deutsches Strafrecht Anwendung fand, außerhalb des Protektorats begangen haben. Dabei war bedeutungslos, ob das anzuwendende deutsche Strafrecht im Protektorat eingeführt worden war.¹³

Für die Straftaten von Personen, die nicht deutsche Staatsangehörige waren, galten folgende Strafvorschriften des Reichsrechts:

¹⁰ Zum deutschen Strafprozessrecht im Protektorat ausführlich s. J. VESELÁ, J. LEPŠÍK, *Německé trestní řízení, Německé vojenské trestní řízení*, Praha, Českomoravský kompas, 1939.

¹¹ Zum Verhältnis des deutschen Rechts zum Recht des Protektorats ausführlich V. SOLNAŘ, *Trestní právo německé a protektorátní*, Právník, 1942/4, S. 93 ff.

¹² J. HOFFMANN, *Nové zákony a nařízení Protektorátu Čechy a Morava (a býv. Česko-Slovenské republiky)*, Ročník I. (1939), Praha, V. Linhart, 1939, S. 426.

¹³ Allgemeine Verfügung des Reichsministers der Justiz über die Zuständigkeit der deutschen Gerichte im Protektorat Böhmen und Mähren zur Aburteilung nichtdeutscher Staatsangehöriger wegen Straftaten, die diese außerhalb des Protektorats Böhmen und Mähren begangen haben, vom 4. August 1941 (7020/2-IIa¹⁴ 267), veröffentlicht in der Zeitschrift Deutsche Justiz, 1941, S. 823.

- i) aus dem Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich
 - §§ 80 bis 93a (Hoch- und Landesverrat);
 - § 94 (Angriffe gegen den Führer und Reichskanzler);
 - § 102 bis 104 (feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten);
 - § 110 (Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze);
 - § 112 (Aufforderung von Soldaten zum Ungehorsam);
 - §§ 134a, 134b (Beschimpfung des Reichs oder der Partei);
 - § 135 (Missachtung von Hoheitszeichen);
 - § 141 (Verleitung zur Fahnenflucht);
 - § 141a (Anwerbung zum ausländischen Heeresdienst);
 - § 143a (Wehrmittelbeschädigung);
 - § 239a (Erpresserischer Kindesraub);
 - §§ 353b und 353c (Geheimnisbruch), soweit wichtige öffentliche Interessen des Reichs gefährdet worden waren;
- ii) das Gesetz gegen Straßenraub mittels Autofallen vom 22. Juni 1938 (RGL. I. S. 651);
- iii) die §§ 49a und 139 des Reichsstrafgesetzbuches (Vorbereitung eines Verbrechens, unterlassene Anzeige eines geplanten Verbrechens).¹⁴

Das deutsche Strafrecht wurde ebenso angewendet, wenn die Straftat gegen die deutsche Wehrmacht gerichtet oder gegen die Träger eines deutschen Amtes oder eines Amtes der NSDAP, einen Angehörigen der Wehrmacht oder ihres Gefolges, der SA, der SS, des NSKK oder des NSFK,¹⁵ die sich aus dienstlichem Anlass oder im Auftrag des Reichs im Protektorat aufhielten, aus politischen Beweggründen oder wegen ihrer amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit begangen worden war. Seit 1940 waren strafbar auch die fahrlässig begangenen gegen die deutsche Wehrmacht gerichteten Straftaten von Personen, die nicht deutsche Staatsangehörige waren.¹⁶

Im Mai 1941 wurde eine zweite Verordnung über die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren (RGL. I. S. 248) erlassen, welche eine Erweiterung der Anwendung des deutschen Strafrechts im

¹⁴ Der Text der „Verordnung I.“ und der „Verordnung II.“ wurde auch im Verordnungsblatt des Reichsprotektors (1939, S. 231, S. 235) veröffentlicht.

¹⁵ Diese Verkürzungen bedeuten: SA = Sturmabteilungen; SS = Schutzstaffeln; NSKK = Nationalsozialistisches Kraftfahrerkorps; NSFK = Nationalsozialistisches Fliegerkorps.

¹⁶ Allgemeine Verfügung des Reichsministers der Justiz über die Geltung des deutschen Strafrechts im Protektorat Böhmen und Mähren für Straftaten gegen die deutsche Wehrmacht vom 9. Mai 1940, veröffentlicht in der Zeitschrift Deutsche Justiz, 1940, S. 571.

Protektorat brachte. Einige Bestimmungen der „*Verordnung II.*“ wurden novelliert.¹⁷ Das deutsche Strafrecht galt auch für vorsätzliche oder fahrlässige Straftaten gegen den Reichsarbeitsdienst oder einen Angehörigen des Reichsarbeitsdienstes, gegen die deutsche Rechtspflege oder die deutsche Verwaltung und neu auch gegen Straftaten, die in Gebäuden, Räumen oder Anlagen der NSDAP und ihrer Gliederungen begangen worden sind.¹⁸ Der Kreis der geschützten Personen wurde erweitert.¹⁹

2.3. Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich

Die Verordnung über die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 setzte im § 15 Abs. 3 fest, dass soweit Strafvorschriften des Deutschen Reiches zur Anwendung gelangen, sind auch die allgemeinen Vorschriften des reichsdeutschen Rechts anzuwenden. Damit wurde der allgemeine Teil des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 gemeint. In vieler Hinsicht unterschied sich dieses Strafgesetzbuch

¹⁷ Für nichtdeutsche Staatsangehörige galten auch weitere deutsche sog. Nebenstrafgesetze, deren Geltung im Protektorat schrittweise eingeführt wurde. Zu den wichtigsten gehörten: Verordnung des Reichsprotectors gegen Sabotagehandlungen vom 26. August 1939 (VBIRProt. S. 83); Verordnung des Reichsprotectors über den Waffenbesitz im Gebiete des Protektorates Böhmen und Mähren vom 1. August 1939 (VBIRProt. S. 62); Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen vom 1. September 1939 (RGBl. I. S. 1683); Verordnung gegen Volksschädlinge vom 5. September 1939 (RGBl. I. S. 1679); Verordnung gegen Gewaltverbrecher vom 5. Dezember 1939 (RGBl. I. S. 2378); Verordnung zur Ergänzung der Strafvorschriften zum Schutz der Wehrkraft des deutschen Volkes vom 25. November 1939 (RGBl. I. S. 2319); Verordnung über das Sonderstrafrecht im Kriege und bei besonderem Einsatz vom 17. August 1938 (RGBl. I, 1939, S. 1455); Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen vom 20. Dezember 1934 (RGBl. I. S. 1269); Luftschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I. S. 827).

¹⁸ Zu den Gliederungen der NSDAP gehörten: SA, SS, NSKK, HJ (Hitlerjugend), NS-Dozentenbund, NS-Studentenbund und NS-Frauenschaft. Zum strafrechtlichen Schutz der NSDAP und zur Rechtsstellung der Gliederungen der NSDAP ausführlich J. TAUCHEN, *Princip jednoty strany a státu jako jeden z principů fungování státního aparátu nacistického Německa*, Právo: časopis pro právní teorii a praxi, 2008/4, S. 35–47.

¹⁹ Verordnung über die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im Protektorat Böhmen und Mähren vom 14. April 1939 (RGBl. I. S. 754) in der Fassung der Verordnungen vom 18. September 1939 (RGBl. I. S. 1945) und vom 5. Mai 1941 (RGBl. I. S. 248); Kommentar dazu s. J. HOFFMANN, *Nové zákony a nařízení Protektorátu Čechy a Morava (a býv. Česko-Slovenské republiky). Ročník I. (1941)*, Praha, V. Linhart, 1941, S. 1335 ff.

vom rezipierten österreichischen Gesetz über Verbrechen, Vergehen und Übertretungen vom 27. Mai 1852 (RGBl. 117/1852), welches in den böhmischen Ländern auch nach der deutschen Besetzung weiterhin galt.²⁰

Das deutsche Strafgesetzbuch ging von der Einteilung strafbarer Handlungen aus. Die schwersten strafbaren Handlungen waren Verbrechen, die mittelschweren die Vergehen und die leichtesten die Übertretungen. Für die Einordnung der strafbaren Handlungen in eine der drei Gruppen war maßgebend, mit welcher Strafe die Handlung bedroht war.²¹ Für ein Verbrechen konnten Tod, Zuchthaus oder Festungshaft von mehr als fünf Jahren auferlegt werden. Ein Vergehen stellte eine Handlung dar, die mit Festungshaft bis zu fünf Jahren, mit Gefängnis oder mit Geldstrafe von mehr als 150 Reichsmark bedroht wurde. Eine Übertretung war eine mit Haft oder Geldstrafe bis zu 150 Reichsmark bedrohte Handlung.

Einer der wichtigsten Paragraphen des deutschen Strafgesetzbuches stellte der neugefasste § 2 (durch eine Novelle vom 28. Juni 1935), welcher lautete: *„bestraft wird, wer eine Tat begeht, die das Gesetz für strafbar erklärt oder die nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient. Findet auf die Tat kein bestimmtes Strafgesetz unmittelbar Anwendung, so wird die Tat nach dem Gesetz bestraft, dessen Grundgedanke auf sie am besten zutrifft.“*

Die wichtigste Rechtserkenntnisquelle war das Gesetz, jedoch als zweite Rechtserkenntnisquelle ist daneben das gesunde Volksempfinden in Verbindung mit dem Grundgedanken eines Strafgesetzes getreten. Der Grundsatz des modernen Strafrechts *„nullum crimen sine lege“* wurde durchgebrochen.²²

3. Fazit

Das Strafrecht im Protektorat Böhmen und Mähren stellt ein Rechtsgebiet dar, in dem die meisten Eingriffe durchgeführt wurden. Das auf dem Gebiet des Protektorats geltende Strafrecht war sehr kompliziert und unübersichtlich. Dies bestand in mehreren Gründen. Erster Grund lag darin, dass die strafrechtlichen Normen nicht in einer Rechtsvorschrift kodifiziert wurden, wie es heute der Fall

²⁰ Dazu z. B. A. MIŘIČKA, V. SOLNAŘ, *Nová úprava trestního soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava*, Praha, Melantrich, 1939, S. 34.

²¹ A. SCHÖNKE, *Strafgesetzbuch. Kommentar*, München, C.H.Beck, 1944², S. 20 ff.

²² Zum NS-Strafrecht z.B. J. TAUCHEN, *Vývoj trestního soudnictví v Německu v letech 1933–1945*. Brno, The European Society for History of Law, 2010, S. 70; H. RÜPING, G. JEROUSCHEK, *Grundriss der Strafrechtsgeschichte*, München, C.H.Beck, 2002⁴, S. 110; H. Ostendorf, *Dokumentation des NS-Strafrechts*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, S. 17 ff.

ist; in der Zeit der deutschen Besetzung der böhmischen Länder gab es Dutzende und vielleicht auch Hunderte von sog. Nebenstrafgesetzen, welche Strafsanktionen auferlegten. Die Zahl der Strafgesetze stieg ständig an. Die Anwendung der rezipierten tschechoslowakischen Strafrechtsnormen wurde schrittweise zu Gunsten der Vorschriften des Reichsstrafrechts beschränkt. Die Delikte der Protektoratsbevölkerung wurden immer öfter vor den deutschen Gerichten im Protektorat verhandelt. Die Anwendung des Strafrechts des Reichs brachte einige Probleme mit sich: vor allem war aus vielen Reichsrechtsvorschriften nicht direkt klar, ob sie sich auch auf die nichtdeutschen Staatsangehörigen des Protektorats beziehen sollten und ob die Straftaten dieser Personen vor den autonomen oder deutscher Gerichten verhandelt werden sollten. Diese Tatsache hatte jedoch auf die Stellung des Täters einen grundsätzlichen Einfluss. Zur Auslegung des deutschen Strafrechts wurden auch die in der Zeitschrift „*Deutsche Justiz*“ erschienenen Aufsätze benutzt, denn ihre Autoren wurden bei der Reichsjustizministerium eingestellt und deswegen hatten diese Beiträge einen Charakter der offiziellen Auslegung.

Im Schrifttum wird oft angeführt, die deutsche Gerichtsbarkeit im Protektorat sei ausschließlich für die Verfolgung von Straftaten deutscher Staatsangehöriger im Protektorat für die gegen die Besatzungsmacht gerichteten Straftaten zuständig. Wie dieser Beitrag gezeigt hat, die deutsche Gerichtsbarkeit sei für eine Reihe von wirtschaftlichen Delikten tschechischer Bevölkerung zuständig gewesen, welche die Kriegswirtschaft bedrohen sollten.

Ein Grundprinzip des nationalsozialistischen Strafrechts stellte der Schutz der Volksgemeinschaft dar. Das Strafrecht sollte zum Schutz der Volksgemeinschaft dienen. Das deutsche Strafrecht respektierte keine Grundsätze des modernen Strafrechts, wie Analogieverbot oder „*nulla poena sine lege*“.²³

²³ B. NÝDL, *Základy národně-socialistické nauky právní*, Právník, 1939/1, S. 2.

Jaromír Tauchen

A német büntetőjog alkalmazása a cseh–morva protektorátusban

Rezümé

1939. március 14-e éjszakáján a német Wehrmacht megszállta az ún. „Maradék-Csehországot” (a Szudéta-vidék elcsatolása után megmaradt Csehországot). A Hitler által március 16-án kihirdetett rendelet képezte a megalakult protektorátus jogalapját, amely formálisan biztosította a cseh nép jogait és szabadságát, valójában azonban megszüntette az ország szuverenitását, és a meghirdetett autonómia sem valósult meg. A protektorátus területén két jogrendszer érvényesült: egyrészt a protektorátusi jog (autonomes Recht), másrészt a német jog (Reichsrecht). Azt, hogy a büntetőjog területén melyiket kell alkalmazni a kettő közül, 1939-ben két rendelet határozta meg. Az egyik ezek közül taxatív felsorolta, hogy a protektorátus német állampolgáira mely német anyagi és eljárásjogi szabályokat kell alkalmazni, valamint azt, hogy a nem német állampolgárokra a Reichsrecht mely büntetőszabályai vonatkoznak, továbbá közös rendelkezéseket is tartalmazott a német és protektorátusi büntető jogszolgáltatásról. 1941-ben újabb rendeletet hoztak a protektorátus területén történő büntető-bíráskodásról, amely maga után vonta a német büntetőjog használatának a kiterjesztését is. Ezek a rendeletek a németek elleni cselekmények esetén a német büntetőjog alkalmazását írták elő. A korábbi rendeletek arra is felhatalmazást adtak, hogy ha a német büntetőjog kerül alkalmazásra, ebbe az 1871. évi német büntető törvénykönyv általános részét is bele kell érteni. A német büntetőjog a „Volksgemeinschaft” érdekeit szolgálta, s szabályai a modern büntetőjog több alapelvével ellentétesek voltak.

**A SPORTRENDEZVÉNYEK BIZTOSÍTÁSA AZ ANTIK RÓMA
SPORTJOGÁBAN A HATÁLYOS
HAZAI SZABÁLYRENDSZER FIGYELEMBEVÉTELÉVEL**

TÓTH NIKOLETT ÁGNES*

*„A sport megtanít becsületesen győzni, vagy emelt fővel veszíteni.
A sport tehát mindenre megtanít.”
Hemingway*

Bevezető gondolatok

A mai sport kifejezésnek megfelelő fogalmat sem az ókori görögöknél, sem a rómaiaknál nem találunk.¹

A sport szó eredetileg a francia „desport” szóból származik, ami szórakozást jelent. 1829-ben használták először. Ez a kifejezés nemcsak az energiafelhasználással járó fizikai aktivitásra, hanem a testi erőfeszítés kifejtéséhez szükséges szellemi tevékenységre, a mozgással együtt járó örömről is utal.²

„Istenek ajándéka, szépség, igazságosság, bátorság, tisztesség, öröm, termékenység, haladás, béke.” Ezekkel a szavakkal illette a sportot az 1912-es olimpia szellemi versenyének győztese, Pierre de Coubertin. A modernkori olimpiai játékok atyja a sporthoz írott ódájával nem csupán a nemes vetélkedés modernkori filozófiai alapvetését fogalmazta meg, hanem – azzal, hogy a múlt század elején az emberiség legősibb közös fogalmait és a legfontosabb polgári erényeket társította a sport mellé –, egyben az egységes, szabad és demokratikus európai gondolat egyik elindítója lett.³

A magyar sport gyökerei még messzebbre nyúlnak vissza. A reformkor derekán Nemes Kerekes Mihály a következőket írta Széchenyinek 1836-ban: „Kétszínünk jól megalapítva, minden 4-ik, szökő esztendőben Nemzeti Magyar

* DR. TÓTH NIKOLETT ÁGNES

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Jogi Tanszék

¹ GEDEON Magdolna, *Az antik Róma „sportjoga”*, Miskolc, Novotni, 2005, 9.

² Internetes forrás:

http://www.naturanet.hu/Kategoriak/Mozgas/mi_a_sport_szo_eredete.html (2011. 02. 05).

³ *Az Európai Unió és a sport. Játékszabályok. ISMertető. Az Ifjúsági és Sportminisztérium szakmai kiadványsorozata*, Bp., ISM, 2001, 5.

Olimpiai Játékokat, úgy mint volt a régi görögöknél. Szerezzünk meg minden oda való készületeket, tégyünk meg lelkes erővel minden igyekezeteket, mert nemzetünk javára ennél felségesebb áldozatot nem tehetünk.” A magyar sport és a nemzet felemelkedése e korai emlékünkné tanúbizonysága szerint a felelős politikusok és polgárok gondolkodásmódjában összekapcsolódott.⁴

„Az emberiség történetében alapvetően három motiváció határozta meg a sportot és a játékot: a vadászat, a háború és a vallási kultusz... A negyedik motívum járulékos elem volt: a szórakozás, az ünneplés. E motivációk közül az antik Rómában elsősorban a vallási kultusz, valamint a szórakozás és ünneplés jellege határozta meg a sporttevékenységet.”⁵

Az ókori Róma forrásaiból azt lehet kiszűrni, hogy római sportjog tárgyát is elsősorban a sportrendezvényekkel kapcsolatba hozható normák alkotják. Ugyanúgy, mint ma, Rómában sem lehetett egyetlen jogterülethez besorolni a sporttal összefüggő rendelkezéseket, az ókori sportjogban is megkülönböztethetjük a közjogi és magánjogi szabályokat.⁶

Az első sportemlékek

Az ókori sportéletről tárgyi bizonyítékok maradtak fenn Egyiptomból, Krétáról, Kínából és természetesen Hellászból, illetve a Római Birodalomból. Időben a legkorábbi emlékek az Ókori Egyiptomból származnak. A Kr. e. III. évezredből maradtak fenn vázafestmények és barlang-, illetve falrajzok olyan emberekről, akik birkóznak, úsznak, futnak, vagy a mai ökölvíváshoz hasonló módon küzdenek egymással. Írásos bizonyítékok viszont nem maradtak fenn, így a történészek sem tudnak biztosat mondani arról, hogy az emberek milyen célból sportoltak. Voltak-e esetleg versenyek, és ha igen, azok milyen módon zajlottak? A Kr. e. II. évezredből az ókori Hellász legismertebb szigetén, Krétán találtak a régészek sportolásra utaló tárgyi leleteket. A váza-, és edényfestményeken a bikaugrás sportágat figyelhetjük meg. Amíg ugyanis előfordulhat, hogy az egyiptomiak az életükért, vagy zsákmányért úsztak, futottak, birkóztak, addig a bikaugrás már feltétlenül egy megszervezett esemény volt.⁷

⁴ *Uo.*

⁵ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 9.

⁶ *Uo.*, 10.

⁷ ERDŐSI Zoltán, *Sporttörténet*, Bp., Csanádi Árpád Általános Iskola Középiskola és Pedagógiai Intézet, 2009, 6–7.

Pánhellén játékok

A történelemtudományra és a sporttörténetre egyaránt igaz, hogy az ókorban a görögök hagytak hátra elsőként olyan írásokat, melyek alapján a történészek pontos, megbízható képet alkothatnak az eseményekről. Mivel a történelemtudomány atyjai a görögök, ezért a sporttörténet is a legkorábbi történelmi helyszínként az ókori Hellászból rendelkezik bőséges és hitelesnek tekinthető adattal. A Pánhellén játékok Hellász négy városállamában zajlottak többéves szünetekkel ún. „összhellén” sportjátékok, ahol a szabad görög férfiak mérhették össze fizikai erejüket békeidőben. A pánhellén játékokból az évszázadok során kiemelkedett az Olümpiai játékok. Mára már a legtöbben csak ezekről a játékokról tudnak mint ókori görög versenyről.⁸

Az Olümpiai játékok története

Az olümpiai (pánhellén) játékok célja az istenek előtti tisztelgés volt. Minden bizonnyal Kr. e. 776-ban rendezték az első játékokat Zeusz főisten és a többi isten tiszteletére. A legelső játékokon csak egy versenyszámot rendeztek, a stadionfutást. Az első mintegy fél évszázad után újabb futószámok kerültek a programba: kettős stadionfutás, hosszútávfutás. Kr. e. 708-ban bonyolítottak először pentathlon⁹ versenyt, majd megjelent a birkózás és az ökölvívás. A Kr. e. VI. században rendeztek már lovasversenyeket is: négyesfogatok versenye és lovaglás. Szintén ez idő tájt jelent meg a legdurvább sport, a pankration,¹⁰ melynek páros küzdelmei általában az egyik fél haláláig tartottak következő évszázadok során további, néha érdekesnek is tekinthető sportágak jelentek meg. Úgy, mint: fegyveres futás, kettes ösvérfogatok versenye, kancák meglovaglása, kettes fogatok versenye, trombitások és kikiáltók versenye, négyes csikófogatok versenye, kettes csikófogatok versenye, csikólovaglás, ifjak pankrationja.¹¹

⁸ *Uo.*, 8.

⁹ Görög összetett szó, magyarul öt játék vagy öt verseny. Az olimpiai játékoknál a fő, döntő versenyt jelentette, amely öt verseny összetételéből állott: futás, ugrás, birkózás, dobás és ökölvívás. Újabban az 1896 tavaszán Olimpiában felelevenített versenyeknél a pentathlon újra feléledt. Hazai testgyakorló egyesületeink is megkezdték néhány év óta a felelevenítését, nem ugyan a teljes ötös formában, azonban 2–3, esetleg négy különböző erőigényű versenygyakorlat kitűzésével. A pentathlon másik neve a pankration.

¹⁰ A régi görög testgyakorlatok összességének a neve. A szó összetétele maga az összes erők együttműködését jelenti.

¹¹ ERDŐSI, *i. m.*, 10–11.

A testkultúrát az élet egyik központi kérdésének tekintő görögöknél a mai fogalmaink szerinti sport a társadalmi tudat és gyakorlat szintjén egyaránt sokkal inkább volt jól körülhatárolható és eminens jelentőségű társadalmi realitás, mint a sporthoz eleve másként viszonyuló rómaiaknál.¹²

Már Romulus is rendezett játékokat, a *Consualiát*, azért, hogy a szabin nőket elrabolhassa és ezzel megoldja Róma első generációs problémáját. Így Róma a cirkuszi játékok „leányának” tekinthető.¹³

Régtől fogva szokás volt különös alkalmakkor fogadalmi játékokat (*ludi votivi*) is rendezni, különösen háborús időben; ezeket később oly gyakran megismételték, hogy végre évenként tartott állandó ünnepekké (*ludi stati*) váltak. A játékok száma valamint az ünnepnapok folyton szaporodtak; a köztársaság vége felé az ünnepek 65 napot foglaltak le; Kr. u. a II. században már 135 napot, Kr. u. 354-ben 175-öt. Kezdetben a játékok a napnak csak egy részére estek, az egész napot lefoglalták; később már kora reggeltől az éjbe nyúltak bele, s így mesterséges világítás mellett folytak le. A római vallási szertartások szigorú formái miatt gyakran megtörtént, hogy tévedés vagy zavaró körülmény miatt *instauratio*,¹⁴ vagyis a játék megismétlése vált szükségessé, hogy az isteneknek ne legyen okuk haragudni. – A játékok rendes lefolyásának felelőssége a különböző papi *collegiumokra* esett, melyek a játékokkal ünneplő istenek szolgálatában állottak. Az állam által rendezett ünnepeken ez ellenőrzés a magas hivatalnokoknak volt tisztük. Kezdetben a *consulok*, később s majdnem kizárólag az *aedilisek*, Augustus kora óta a *praetorok* rendezték a játékokat. A költségeket bizonyos összeg erejéig az államkincstár fedezte; a legnagyobb ünnep, a *ludi Romani* rendezője a pun háborúk előtt körülbelül 45 000 koronát kapott, később 75 000 koronát, Kr. u. 51-ben már 220 000 koronát, s a rendezőnek az utalványozott összeg kétszeresénél is többet kellett költenie, mert a közönség igényei évről-évre fokozódtak. Augustus megpróbálta ugyan kellő határok közé szorítani a fényűzést, de kénytelen volt az általános áramlattal úszni, s *praetorai* háromszor annyit is költöttek a játékokra, mint amennyit az állam kiutalványozott. – Legrégibbek voltak a *circusi* játékok (*circenses*), eredetileg ló- és kocsiversenyek, melyeket az idők folyamán különböző látványosságok tarkítottak. Az ünnepi menet a *circusban* a *spinát* megkerülve áldozatot mutatott be. Elöl vitték az isten szobrát, utánuk mentek a főhivatalnokok, *senatorok*, lovagok, papi *collegiumok*. Áldozat után rendszerint sorban leültek s megkezdődött a játék:

¹² FÖLDI András, *Széljegyzetek egy könyv margójára (Gedeon Magdolna: Az antik Róma „sportjoga”)*, Budapesti Könyvszemle, 2007/3, 225.

¹³ GEDEON Magdolna, *A római sport*, Klió, 2001/2, 40.

¹⁴ Latin szó: megújítás; innen instaurálni, valamint újra régi állapotába visszahelyezni.

cursus, certamen gymnicum, ludus Trojae, venatio, pugna pedestris et equestris. Kr. e. 240-tól kezdve rendszeres színelőadásokat tartottak (*ludi scenici*). A gladiatori játékok szokását Etruriából vették át Kr. e. 264-ben, de a köztársaság idejében ilyeneket csak temetéseken és magánosoktól rendezett játékokon (*ludi extraordinarii*) adtak elő. A gladiatori játékok főleg a császárság idejében virágzottak. Rómában a következő, betűrendben felsorolt ünnepi játékok honosodtak meg és maradtak tiszteletben az utolsó időkig.¹⁵

A sport a rómaiaknál görög hatásra kezdődött. Dionysios Halikarnassensis tanúsága szerint már a Kr. e. V. század elején rendeztek a görögökéhez hasonló játékokat Rómában, ezért a sportnak hellén gyökerei voltak. Valójában az etruszoknak, akik a Kr. e. VI. században Rómát uralták, mind földrajzilag, mind történelmileg több lehetőségük volt a rómaiak befolyásolására, mint a görögöknek. A sport az etruszk kultúra legismertebb részének számított, néhány etruszk városban már a Kr. e. VI. század óta rendeztek különféle versenyeket. A királykor és a köztársaság idején sportversenyekre elsősorban az ünnepi játékok keretében találtak alkalmat. Az idők folyamán egyre szaporodott az ünnepek, és ezzel együtt a játékok napjainak száma. Rómában már i. e. 500-ban voltak archaikus ünnepek. Ide sorolható a *Consualia*, melyet Consus isten és az *Equirria*, melyet Mars tiszteletére alapított Romulus, valamint az *Equus October*, amely a háborús időszakot zárta le. Ezeken az ünnepeken lóversenyek voltak műsoron, de az atlétikai küzdelmek sem hiányozhattak. A Capitolium lakói rendezték a *ludi Capitolini*.¹⁶

Rómában a sportversenyeknek keretet adó ünnepek alkalmával tartott játékok rendezése elsősorban állami feladat volt, ezért pontosan meghatározták, hogy az egyes játékok megrendezése melyik hivatalnokot terheli. A különféle ünnepek és játékok bevezetése is meghatározott szabályok szerint történt.¹⁷

A játékokat, melyeken a sportolók összemérhették tudásukat, a rómaiak – főleg a köztársaság korában – ünnepek alkalmával rendezték.

Rómában annak kellett gondoskodnia a megfelelő helyszín biztosításáról, aki a játékokat rendezte. Mivel kezdetben az állam rendezte a látványosságokat, a megfelelő „sportlétesítmények” kialakítása is állami feladat volt.¹⁸

Rómában sem volt egyszerű egy sportrendezvény szervezése, a szervezőknek kellett helytállni azért, hogy a sportrendezvényeknek számító játékok az írott

¹⁵ Internetes forrás: <http://mek.oszk.hu/03400/03410/html/4090.html> (A letöltés időpontja: 2011. január 31.).

¹⁶ *Uo.*, 5–6.

¹⁷ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 13.

¹⁸ *Uo.*, 111.

és íratlan szabályoknak megfelelően, a nézőktől kezdve az istenekig, mindenki megelégedésére szolgáljanak.¹⁹

Gladiátorviadatok

Rómában bizonyítottan a Kr. e. III. századtól kezdve rendeztek gladiátorviadalkat. Közülük az első a Tiberis melletti marhapiacon zajlott le Kr. e. 264-ben. Az egyik római történetíró szerint a gladiátorjátékokat az etruszok találták ki.²⁰

A Kr. e. I. századig gladiátorviadatokra kizárólag temetési szertartásokon került sor. Ezeket előkelő római családok rendezték az elhunyt családtag tiszteletére. A szenátus Kr. e. 44-ben a meggyilkolt Julius Caesar tiszteletére közpénzekből rendezett gladiátorviadalkat. Ettől kezdve az állam vette a kezébe az ügyet. Sokkal több pénzt költött a viadatokra, mint valaha is korábban. Augustus, majd utódai uralkodása alatt a gladiátorviadatok megszervezése valószínű iparágá vált.²¹

A gladiátorviadatok állami kézbe kerültek. Magánszemélyek többé nem rendezhettek ilyesmit. Így ezeket a császár tiszteletére rendezték. A gladiátorviadal programjára ettől kezdve került a gladiátorviadalk mellé a vadállatok elleni harc és a halálos ítéletek végrehajtása.²²

Az események szervezői számos óvintézkedést tettek a nemkívánatos közjátékok elkerülése végett. Különösen az állatviadalkon kellett vigyázni. A rendezők körben hálókát feszítettek ki, amelyeket 3 méterrel a belső fal előtt felállított oszlopokra rögzítettek. A háló mögötti biztonsági sávban ott őrködött a segédszemélyzet, fegyveres katonák, akik szükség esetén közbeavatkozhattak. Az arénák nézői fegyelmezetten viselkedtek, rendbontásokról alig maradtak ránk emlékek. A rendezők ennek ellenére mindent megtettek azért, hogy megelőzzék a különböző harci stílusok hívei vagy az egyes gladiátorok rajongói közti verekedéseket. A biztonsági erők bevetésével igyekeztek csírájukban elfojtani a zavargásokat.²³

Témánk szempontjából csak azok a gladiátorokat vizsgáljuk, akik sportolóknak minősíthetők, hiszen a hadifoglyok, elítéltek és az arénába küldött rabszolgák kényszerű öldöklése nem tekinthető sportnak. Nem lehet pontosan megállapítani, milyen arányban voltak a gladiátorok között hadifoglyok, elítéltek,

¹⁹ *Uo.*, 116.

²⁰ Marcus JUNKELMANN, Éva RÓNASZEGI, Frank KLIEMT, *Gladiátorok: az arénák harcosai*, Bp., Tesslof és Babilon, 2006, 8.

²¹ *Uo.*, 9.

²² *Uo.*, 11.

²³ *Uo.*, 14.

rabszolgák és önként jelentkezők, de úgy tűnik, hogy a *munusok*²⁴ megjelenésekor a hadifoglyok voltak túlsúlyban, a császárkorban viszont a gladiátorok nagy részét már az *auctoratusok* képezték. Ezeket a „profi” harcosokat a játékrendezők, vagy maguk szerződtették egy-egy fellépésre, vagy a császári gladiátoriskolába önként jelentkezők közül válogattak, vagy a *lanistától* „igazolták” a vívókat.²⁵

Tragikus sorsukat Seneca így jellemzi: „Egész testük céltáblául szolgál... sem sisak, sem pajzs nem hárítja el a kardcsapást... Reggel oroszlánok és medvék gyönyörűségére vetik oda az embereket, délután a nézők megörvendeztetésére... Ha valaki leölte ellenfelét, újjal állítják szembe, aki majd őt öli meg. A bajvívók sorsa a halál: tűzzel-vassal folyik a harc, míg ki nem ürül a porond.”²⁶

„Egyesek a mi gladiátori játékaikat kegyetlennek és embertelennek tartják, ahogy ezek manapság lejátszódnak, talán azok is. De amikor egy gonosztevő karddal kezében küzd az életéért, akkor talán van a fülnek jobb iskola a fájdalom és halál eltűrésére, de a szem számára biztosan nincs” – írta Cicero, aki néhanapján maga is elszórakozott a gladiátori versenyek látványán. A kegyetlenkedés, az élet semmibevétele mélyen beleivódott a rabszolgatartó római arisztokrácia szemléletébe. Számos rabszolga volt kénytelen eltérni ura kegyetlenkedéseit, még akkor is, ha erre semmi okot nem szolgáltatott. A rabszolgák nemcsak adásvétel tárgyát képezhették – így gladiátornak is eladhatók voltak –, hanem urukkal szembeni vétségükért hamar az arénában találhatták magukat. A köztársasági időkben nagy szenzációnak számított, amikor Caesar háromszáz-húsz pár gladiátort állított a porondra (persze nem egy napon). Fogadott fia, Augustus még nagyobb arányú viadalokkal akarta a népet elkápráztatni. Feliraton fennmaradt önéletrajzában büszkén említette: „Háromszor rendeztettem gladiátori játékokat a magam nevében, és ötször fiaim vagy unokáim nevében.” Ezekon a játékokon körülbelül tízezer ember küzdött a porondon. Az őt követő uralkodók valamennyien szenvedélyesen hódoltak a gladiátori játékoknak: Caligula maga is fellépett a porondon, Claudius pedig nem is titkolta perverz élvezetét, amit a leterített bajvívók haláltusája okozott neki. Egy-egy nyilvános kivégzésért még ebédjét is hajlandó volt elhalasztani, s eközben nyájasan tréfálkozott a nézőkkel. Titus a Colosseum felavatását száznapos viadallal ünnepeltette, de még rajta is túltett Traianus, aki fényes hadigyőzelmét 123 napig tartó játékok

²⁴ A *munusok*, gladiátorviadalok eredete nem tisztázott. Valószínűleg campaniai közvetítéssel Etruriából kerültek a rómaiakhoz. A szűkszavú Festustól (II. vagy III. századi grammatikus) csak ennyit tudunk meg: „Az volt a szokás, hogy a bátor harcosok sírján hadifoglyokat áldoztak fel; mikor ennek a gyakorlatnak a kegyetlensége nyilvánvalóvá vált, úgy döntöttek, hogy gladiátorviadalt rendeznek a sír előtt.”

²⁵ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 118.

²⁶ *Világtörténet képekben. Az őskortól 1640-ig*, Bp., Gondolat Könyvkiadó, 1980, I, 231.

megrendezésével tette emlékezetessé: ez alkalommal tízezer embert mészároltak le az arénában. Marcus Aureliusról tudjuk, hogy filozófushoz méltóan megvetette az effajta alantas szórakozást. A rómaiak meglehetősen nagy képmutatására vall, hogy a mészárlások közepette a cirkuszban található isten- és császárszobrokat lepellel takarták le. Mint mondták azért, hogy a szobroknak ne kelljen az öldöklést végignézniük. A római értelmiség közül szinte senki sem emelte fel szavát az embertelenségek ellen. Nero császár nevelője, a stoikus Seneca tiltakozott egyedül egy levelében: „Pusztá mészárlás folyik. A harcolóknak semmiük sincs, hogy védjék magukat, egész testük ki van téve a csapásoknak. Reggel oroszlánoknak és medvéknek, délben saját nézőiknek vetik oda az embereket. Gyilkosok gyilkolóknak dobják oda magukat parancsra, s a győztest újabb öldöklésre tartogatják. A küzdőknek nincs más kiútja, csak a halál. Tűzzel-vassal végzik a dolgokat, s ez így folyik, amíg szünetel az aréna.”²⁷

A gladiátorok ünnepélyesen feldíszítve az arénában felvonultak, majd a végén köszöntötték a játékrendezőt. Meglepőnek tűnhet, de pl. az MLSZ versenyszabályzatának 45. § (2) bekezdését mintha a gladiátorviadatok megkezdéséről mintázták volna: „A játékvezető vezetésével a csapatok együtt vonulnak ki a pálya közepére és arccal a nézőtér felé állnak fel. Ezután csapatonként üdvözlök a közönséget a lelátó, a nézőtér mindkét oldala felé.”²⁸

Cicero azt hangsúlyozta, hogy egy gladiátornak élete utolsó perceiben is uralkodnia kell reflexein, kezét nem szabad nyaka vagy arca elé kapnia, nem szabad összerándulnia fejét félrehúznia a halálos csapás elől. Ahogy tanították neki torkát oda kell tartania az ellenfélnek, esetleg neki kell a kardot a nyakához szegeznie. Cicero így írt: „Gyűlöljük a gyenge, könnyörgő gladiátorokat, akik kinyújtott kézzel kunyerálnak az életükért.” A gladiátorok mindig feltett sisakkal haltak meg, mivel a közönség nem azonosulhat kellőképpen a személytelen harcokkal, ez volt a viadalmak kísérő küzdelmek legfőbb forrása.²⁹

A nézők részvétele a sportrendezvényeken

Rómában a nézők sportrendezvényen való részvételét a mainál sokkal részletesebben szabályozták. A kitiltás eszközét a rómaiak már alkalmazták, az érintettek körét azonban a mainál tágabban határozták meg. Ugyanis nemcsak rend-

²⁷ Internetes forrás: <http://www.lemontree.hu/egyebkep/linkkep/history/tortenetek/okor/Roma/gladiator.htm> (Letöltés időpontja: 2011.01.15.).

²⁸ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 135–136.

²⁹ Internetes forrás: <http://hu.shvoong.com/humanities/history/1780718-gladi%C3%A1torok/> (Letöltés időpontja: 2011.01.22.).

fenntartási, hanem erkölcsvédelmi célból sem mehetett el mindenki megtekinteni a játékokat.³⁰

A futball világában a Magyar Labdarúgó Szövetség Létesítményi előírások és mérkőzés rendezési szabályzata előírja, hogy a néző köteles betartani a szervező, a rendező és a mérkőzésrendező által meghatározott biztonsági előírásokat és nem folytathat olyan tevékenységet, amely a labdarúgó mérkőzést megzavarja, vagy megghiúsítja, illetve a labdarúgó mérkőzésen résztvevők testi épségét, továbbá vagyoni javait károsítja, vagy veszélyezteti. A kötelezettség megszegéséből eredő kárért a néző, több károkozó esetén a károkozásban résztvevő nézők egyetemlegesen, a Ptk.-nak a kártérítésre vonatkozó általános szabályai szerinti felelősséggel tartoznak. Így különösen semmilyen tárgyat, eszközt, élelmiszert, innivalót nem dobhat a játéktérre, sem a nézőtérre, vagy a stadion egyéb építményeire, területére. A kártérítési felelősség nem érinti a néző szabálysértési vagy büntetőjogi felelősségét. A néző a labdarúgó mérkőzés befejezési időpontjában, illetve a szervezőnek, rendezőnek, a mérkőzésrendezőnek vagy a rendőrségnek a személyi és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzet kialakulása miatt tett felhívására köteles a stadiont vagy a pályát elhagyni.³¹

Kitiltás a mérkőzésről

A rendező az általa rendezett labdarúgó mérkőzés esetén jogosult a labdarúgó mérkőzésről eltávolított személlyel szemben a belépőjegy-eladást megtagadni, illetve megakadályozni, hogy a labdarúgó mérkőzésen részt vehessen. A labdarúgó mérkőzés látogatásától eltiltás időtartama, ha az a rendező által szervezett minden labdarúgó mérkőzésre vonatkozik, a két évet, ha csak meghatározott sportlétesítményre érvényes, az öt évet nem haladhatja meg.³²

Mivel az utóbbi években különösen a futballmérkőzéseken annyira elszaporodtak a súlyosabb rendzavarások, hogy külön rendeletben szükségeltetett szabályozni a sportrendezvények biztonságát.³³

³⁰ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 142.

³¹ *Magyar Labdarúgó Szövetség. Létesítményi előírások és mérkőzés-rendezési szabályzat.* Jóváhagyta az MLSZ elnöksége 63/2007. (2007.05.18.) számú határozatával. 18. §. 1., 2., 3. bek.

³² *Magyar Labdarúgó Szövetség...*, 24. §. 2., 3. bek.

³³ 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet a sportrendezvények biztonságáról. 17. §. 1.: A sportrendezvény látogatásától való eltiltást a szervező köteles az eltiltott személlyel, valamint a rendőrséggel írásban közölni. Az eltiltás az erről szóló szervezői közlés kézbesítése napjától hatályos. 2.: Az eltiltásról szóló írásbeli közlésben ismertetni kell: az eltiltás alapjául szolgáló cselekményt, annak időpontját és helyszínét, az eltiltás időtartamát,

A sportrendezvények biztosítása

Rendezvénybiztosításon mindazok a tudatos, tervszerű helyzetelemzések, intézkedések és folyamatos értékelések összessége értendő, amelyek a rendezvényen zajló események zavartalanságát, a személy- és vagyónbiztonságot garantálják. A rendezvénybiztosítás célja, hogy a rendezvényt a szervezőktől független rendkívüli esemény ne zavarja meg, ne hiúsítsa meg.

A rendezvénybiztosítás feladata:

- a rendezvény fajtájának, céljának megfelelő személyi és tárgyi feltételek kialakítása;
- a szervezésben résztvevők közötti együttműködés kialakítása, szükség esetén a külső (pl. a rendőrséggel való) kapcsolatok megvalósítása;
- a rendbontások megelőzése, az illetéktelen és rendbontást előidéző személyek kiszűrése;
- a megbomlott rend helyreállítása;
- a rendezvényen részt vevők személyi és vagyónbiztonságának biztosítása;
- a rendezvény biztosításának értékelése.³⁴

A sportrendezvények biztonságos lebonyolítása nemcsak ma okoz fejtörést a szervezőknek. Már az ókorban is a játékrendező felelőssége volt a játékok zavartalan rendjének fenntartása. A kamerával történő megfigyelést és a beléptető-rendszerek használatát leszámítva a mai és az ókori rendfenntartási módszerek tekintetében is sok hasonlóságot találhatunk.³⁵

A Sportról szóló 2004. évi I. törvény részletesen leírja, hogy kit kell szervezőnek és rendezőnek tekinteni, mi a felelősségük, hogyan történjen a beléptetés egy sportrendezvényre, a sportrendezvények látogatásától való eltiltásról és a nézőkre vonatkozó szabályokról.

azokat a sportrendezvényeket, illetve sportlétesítményeket, amelyekre kiterjed az eltiltás hatálya; azt, hogy az eltiltott személynek a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 91/J. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott adatait a rendőrség az eltiltás hatályának lejártától számított egy évig nyilvántartja.

³⁴ *Sportrendezvények biztonsága és biztosítása. Tanulmánygyűjtemény, Bp., Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara, 2006, 41.*

³⁵ *Uo.*, 140.

Sportrendezvény szervezője csak sportszervezet, szakszövetség, vagy sportági szövetség lehet.³⁶ Általános szabály, hogy a sportrendezvény lebonyolításáért a szervező felel.

Fontos szabályok továbbá:

A sportrendezvény biztonsága érdekében a szurkolótáborok sportrendezvényen való részvételének megszerzésekor, valamint a sportrendezvény időtartama alatt és a rendőrség igényei szerint a sportrendezvényt megelőzően, illetve követően a szervező köteles az illetékes rendőri vezetővel együttműködni és részére az igényelt segítséget megadni. A rendőrség megtiltja a sportrendezvény nézők részvételével történő megtartását, vagy korlátozza a nézők számát, ha a biztonságos megrendezés feltételei hiányoznak, vagy az előzetesen meghatározott biztonsági szabályokat a rendező nem tartja be. Ha a sportrendezvény résztvevőinek magatartása annak biztonságos megtartását veszélyezteti és a megbomlott rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a sportrendezvényt megszakítani, illetve felfüggeszteni.³⁷

Az ókori Rómában sem volt ez másként: a nézők komolyabb rendbontása esetén nem igen volt más választás, mint félbeszakítani az előadást.³⁸

A szervező rendező szervet bízhat meg a sportrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében. Fontos momentum, hogy rendező csak személy-, vagyonvédelmi, illetve magánnyomozói képesítéssel rendelkező személy lehet. A rendezőnek e minőségében szemmel láthatóan azonosíthatónak kell lennie. A néző a sportrendezvény helyszínére akkor engedhető be, ha érvényes belépőjeggyel, bérlettel vagy más, a sportrendezvény helyszínére való belépésre jogosító igazolással rendelkezik, nem áll nyilvánvalóan alkohol, kábítószer vagy más bódító hatású szer befolyása alatt, nem tart magánál szeszes italt, kábítószert, valamint olyan tárgyat, amely a sportrendezvény megtartását, továbbá mások személyi és vagyonbiztonságát veszélyezteti, vagy amelynek a sportrendezvényre való bevitelét a szervező a belépőjegy vásárlását megelőzően megtiltotta, és erről a belépőjegy vásárlóját megfelelő módon tájékoztatta, nem tart magánál mások iránti gyűlöletre uszító feliratot, zászlót vagy egyébként jogszabály által tiltott önkényuralmi jelképet, nem áll a 73. § (1) bekezdése szerinti eltiltás, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény szerinti kitiltás hatálya alatt.³⁹

³⁶ A sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.) 65. §. 2. bek.

³⁷ Stv. 68. §. 2., 3., 7. bek.

³⁸ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 141.

³⁹ Stv. 71. §. 1. bek.

A sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendelet tulajdonképpen a sportról szóló törvény végrehajtási rendelete. A sportrendezvényekről biztonsági tervet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell a kormányrendeletben előírt valamennyi feltételt.

A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet határozza meg azokat a rendezvényeket, amelyeknél rendezőt kell alkalmazni: a labdarúgás, a kézilabda, a kosárlabda, a vízilabda, a jégkorong sportágak országos sportági szakszövetsége által, illetve közreműködésével szervezett versenyrendszer legmagasabb bajnoki osztályában szervezett mérkőzésekre, a legmagasabb bajnoki osztályban szereplő sportszervezetek részvételével megtartott nemzeti kupamérkőzésekre, a nemzetközi kupamérkőzésekre, valamint a nemzeti válogatottak mérkőzéseire.⁴⁰

Speciális kockázati tényezők a rendezvény ideje alatt

Közveszéllyel való fenyegetések kezelése, pánikhelyzet kezelése.

A pánikhangulat kialakulásában mindig a váratlanság a meghatározó. Az ilyen helyzetekbe kerülő személyek már csak az esemény átélése után értékelhetik a történeteket. Az átélőkben viharos erővel bontakozik ki a félelem, a menekülési vágy, elveszik az önkontroll. A pánikjelenség mindig menekülést von maga után. A jelenséget a fenyegetettség érzése, az élethez való ragaszkodás és az ezek következtében fellépő félelem váltja ki. Fontos, hogy a rendezvénybiztosításban részt vevők megfelelő pszichés felkészítéssel képesek legyenek megakadályozni a pánikhangulat kialakulását. Ehhez nagy körültekintéssel, határozottsággal, szakismerettel kell rendelkezniük.⁴¹

Rendbontások, rendzavarások kezelése

Rendezvényeket megzavaró személyekkel szemben a rendezvénybiztosításban résztvevőnek határozottan, gyorsan, szakszerűen kell fellépnie. Intézkedésével el kell érni, hogy a rendbontó a lehető legrövidebb időn belül a rendbontás helyszínéről elkerüljön. Magatartásában az agresszív jellegű megnyilvánulásnak nyoma sem lehet. Meg kell akadályozni az így kiemelt rendzavaró személynek a rendezvényre történő visszakerülését. Továbbiakban távol kell tartani a rendezvény helyszínének külső környezetétől is.⁴²

⁴⁰ 54/2004. Korm. rendelet 1. §. 1. a).

⁴¹ *Sportrendezvények biztonsága...*, i. m., 48.

⁴² *Uo.*

A sportrendezvényeken az utóbbi években tipikusan előforduló magatartási formák tanulmányozása alapján elmondható, hogy egyre gyakoribb a pályára sérülés okozására alkalmas tárgy bedobálása, például kő, vagy vízzel teli flakon. Sokszor előforduló eset, amikor a két szurkolótábor egymást különböző tárgyakkal, eszközökkel dobálja, vagy görögtüzek, fáklyák gyújtásával megzavarják az esemény lebonyolítását, és komoly veszélyhelyzet alakulhat ki.

Pontosan ez történt 2010 őszén a Szusza Ferenc Stadionban, az Újpest–Ferencváros találkozón, ugyanis a mérkőzést többször félbe kellett szakítani a füstbombák és az azokból következő szürkeség, továbbá az Európa-szerte mennyi pályára berohanó civil ruhás férfi miatt. A legbotrányosabb viselkedés mégis az volt, amikor a ferencvárosi „szurkolók” feltépték a kerítést, és székeket törtek össze féktelen dühükben. Ez 5-0-nál, a 74. percben történt, és a rendet az újpesti kapu mögé masírozó rohamosztag állította helyre. Tíz perc szünet után folytatódott a játék, amelynek második félideje ötvennégy percig tartott. Noha a lila-fehérek hívei az „osztálykülönbség” nyomán – érthetően – boldogok, a meccs és főként annak légköre siralmas képet festett a magyar futball állapotairól.⁴³

Az MLSZ Fegyelmi Bizottsága az Újpest csapatát két zárt kapus bajnoki mérkőzéssel, továbbá egymillió forint pénzbüntetéssel szankcionálta, hasonlóképpen a Ferencvárost is.

A római sportrendezvények megszűnése

A játékok a Római Birodalomban idővel elvesztették szakrális jelentőségüket. A gladiátorviadaloknak a császárok rendeleti úton próbáltak véget vetni. Az ókori és a mai versenysport hasonlóságánál fogva, a sporttevékenység körében ugyanazokra a jogi problémákra kellett megoldást találni az antik Rómában, mint napjainkban. Ebből az következik, hogy mind az ókorban, mind manapság, a sport-

tal kapcsolatos joganyag számos hasonlóságot mutat... Hiába telt el több mint kétezer év, hiába fejlődött a technika, hiába alakulnak ki újabb és újabb sportágak, a rómaiak jogi szabályozásától ezen a területen sem lehet jobbat kitalálni.⁴⁴

⁴³ *Botrány és 6-0 Újpesten. 2010.09.11.* http://www.nol.hu/archivum/botranys_es_6-0_ujpesten (A letöltés időpontja: 2011.01.15.).

⁴⁴ GEDEON, *Az antik Róma...*, i. m., 167–168.

Tóth Nikolett Ágnes

**Insurance of Sport Events in the Sport Law of Antique Rome
with Special Regard to the Hungarian Regulation System**

Summary

In the introduction of this paper the first sport events appear from the pan-hellion till the gladiator games. In the latest I tried to make a comparison between the gladiator fights and the Regulation of the Hungarian Football Association. In Rome the participation of fans was regulated on a stricter basis than it is today. While analyzing the regulation from then and now the prescriptions of the Sport Act are also mentioned. It describes definitions like organizer and getter, their liability, how to get in the audience, the prohibition of entering a sport event, and the regulations regarding the audience. Special risk factors under sport events like affray, prohibition from entering sport events are presented according to a case study, which was made by the Person- Assets Protection and Private Detective Chamber. Conclusion of this paper, the regulation regarding the topic in Rome can not be surpassed even after 2000 years.

AZ EGYSÉGES EURÓPAI ÉGBOLT JOGI KERETEI

ANGYAL ZOLTÁN*

1. Bevezetés

1999 nyarán az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: a Tanács) állásfoglalást fogadott el a légi közlekedésben előforduló késések helyzetéről, egyben felkérte az Európai Bizottságot (a továbbiakban: a Bizottság), hogy készítse el egy helyzetelemzést a problémáról, és jelölje meg azokat a szükséges intézkedéseket, amelyekkel csökkenthető lenne a késések száma.¹ Ennek alapján az 1999-ben hivatalba lépett új Bizottság elfogadta *Az egységes európai égbolt létrehozása* című közleményét.² A közlemény kiindulópontja, hogy az EU-ban minden három járat közül egy késéssel közlekedik. Az átlagos késés ugyan csak húsz perces, de ez a legforgalmasabb időszakokban órákra is nőhet. A Bizottság szerint ez a helyzet érthető módon dühíti az utasokat, frusztrálja a légitársaságokat, növeli a környezet terhelését, és a gazdaság egészére nézve is hatalmas költségekkel jár.³ A késésekért közös felelősség terheli az üzemeltetőket, a repülőtereket és a légtér telítettségét. A légi közlekedés zsúfoltságának legfőbb oka, hogy a folyamatosan növekvő szállítási igényeket egy korlátozott kapacitású légtérben kellene kielégíteni. Közleményében a Bizottság egyrészt számos rövid távú intézkedést sürgetett, másrészt a légiforgalmi irányítás reformját jelölte meg fő prioritásként, utóbbi érdekében javasolva egy egységes európai égbolt létrehozását.⁴

* DR. ANGYAL ZOLTÁN

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Európaijogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék

¹ A Tanács állásfoglalása (1999. július 19.) a légi közlekedésben előforduló késések helyzetéről Európában (HL C 222., 1999.8.4., 1.)

² Az egységes európai égbolt létrehozása, COM (1999) 614 végleges, 1999.12.6.

³ A közlemény évi 5 és 10 milliárd euró közötti összrege becsülte a járatok késésével közvetlenül összefüggő gazdasági többletkiadásokat.

⁴ Az egységes európai égbolt kidolgozásának előzményeihez lásd még: N.A. van ANTWERPEN, *The Single European Sky, Air and Space Law*, 2002, 27/1, 3–47; Ben van HOUTTE, *The Single European Sky: EU reform of air traffic management*, *Common Market Law Review*, 41(2004), 1595–1612.

A 2000 márciusában tartott lisszaboni rendkívüli ülésén az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy az egységes európai égbolttal kapcsolatos magas szintű munkacsoport munkája alapján terjesszen elő javaslatokat a légtérgazdálkodással, a légiforgalmi irányítással és a légiforgalmi áramlásszervezéssel kapcsolatban.⁵ A munkacsoport jelentése alapján terjesztette elő 2002-ben a Bizottság az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó jogszabályok tervezeteit, amelyek 2004 tavaszán kerültek elfogadásra. Ezek a következők:

- az 549/2004 keretrendelet;
- az 550/2004 ún. légi navigációs szolgálati rendelet;
- az 551/2004 ún. légtérrendelet;
- az 552/2004 ún. átjárhatósági rendelet.

A szabályozási keretet legutóbb 2009-ben került módosításra az egységes európai égbolt második fázisának megteremtése érdekében. Jelen tanulmány célja, hogy átfogó képet adjon a rendszer jogi kereteiről.

2. Az egységes európai égbolt keretei

Elsőként az egységes európai égbolt összehangolt szabályozási keretének számító 549/2004 rendelet alapvető rendelkezéseit szükséges áttekinteni.⁶ Az egységes európai égbolt kezdeményezés célkitűzései közé tartozik, hogy megerősítse a légi forgalom biztonsági előírásait; hozzájáruljon a légiközlekedési rendszer fenntartható fejlődéséhez; az európai általános légi forgalom tekintetében fokozza a légiforgalmi szolgáltatások⁷ (a továbbiakban: ATM) és a légi navigációs szolgálatok (a továbbiakban: ANS) hatékonyságát. Az egységes európai légtér e célok elérése érdekében magában foglalja a páneurópai útvonalhálózatok, az útvonalkezelési és légiforgalmi irányítási rendszerek összességét. Ezek vezérlőelvei a biztonság, hatékonyság, műszaki megfontolások és a légtérhasználók érdekeinek figyelembevétele. A rendelet hatálya nem terjed ki a katonai műveletekre és kiképzésekre. Itt kell megjegyezni, hogy a tagállamok egy általános nyi-

⁵ Lásd a 2000. március 23–24-i lisszaboni Európai Tanács elnökségi következtetéseinek 17. pontját.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 549/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról („keretrendelet”) (HL L 96., 2004.3.31., 1.)

⁷ A légiforgalmi szolgáltatások a fedélzeti és a földi funkciók (légiforgalmi szolgálatok, légtérgazdálkodás és légiforgalmi áramlásszervezés) együttese, amelyek minden üzemeltetési fázisban a légi járművek biztonságos és hatékony mozgásának biztosításához szükségesek.

latkozatot fogadtak el az egységes európai légtérrel kapcsolatos katonai kérdésekről.⁸ A nyilatkozat értelmében a tagállamoknak bővíteniük kell a polgári-katonai együttműködést, és – amennyiben valamennyi érintett tagállam szükségesnek ítéli meg – elő kell segíteniük a fegyveres erők közötti együttműködést is a légiforgalmi szolgáltatást érintő kérdésekben.

Az egységes európai légtér szabályozási kerete egy háromszintű rendszert alkot, amelynek felső szintjén a keretrendelet áll, középső szintjén a három részterületet szabályozó rendeletek foglalnak helyet, a harmadik lépcsőfokot pedig a Bizottság által elfogadott egyéb végrehajtási szabályok jelentik. A tagállamok közösen vagy egymástól függetlenül kijelölnek, illetve létrehozhatnak egy szervet, amely mint nemzeti felügyeleti hatóság ellátja az egységes európai égbolt keretében számára meghatározott feladatokat. A nemzeti felügyeleti hatóságok függetlenek a légnavigációs szolgáltatóktól és hatáskörüket pártatlanul, átláthatóan kell gyakorolniuk.

Az egységes európai égbolt nem korlátozódik az uniós tagállamokra, mivel a rendelet alapján az EU és a tagállamai is arra törekcsenek és támogatják, hogy azt olyan harmadik európai országokra is kiterjesszék, amelyek nem tagjai az EU-nak. A rendelet kitüntetett szerepet biztosít az Eurocontrolnak,⁹ amelyhez a Közösség még 2004-ben csatlakozott.¹⁰ Az egységes európai légtér létrehozásának folyamatában az EU-nak a legmagasabb szintű együttműködést kell kialakítania és fenntartani az Eurocontrol annak érdekében, hogy összehangolt szabályozást és stratégiákat biztosítsanak, továbbá elkerüljék a két fél közötti kettős alkalmazásokat. Ennek magyarázata, hogy – mint azt a fent említett magas szintű munkacsoport is megállapította – az Eurcontrol az a szerv, amely rendelkezik az EU szabályozói szerepének támogatásához szükséges szakértelemmel. Erre figyelemmel a Bizottság felhatalmazhatja az Eurocontrolt a végrehajtási szabályok kidolgozására.

Az egységes európai égbolt keretében a légi navigációs szolgálatok és a hálózati funkciók teljesítményének növelése érdekében a rendelet előírja egy teljesítményrendszer létrehozását. A teljesítményrendszer elemei:

⁸ A tagállamok állásfoglalása az egységes európai égbolttal kapcsolatos katonai kérdésekről (HL L 96., 2004.3.31., 9.)

⁹ Európai Szervezet a Légi Közlekedés Biztonságáért (Eurocontrol)

¹⁰ A Tanács határozata (2004. április 29.) az Európai Közösségnek az Európai Szervezet a Légi Közlekedés Biztonságáért nevű szervezethez történő csatlakozásáról szóló jegyzőkönyv Európai Közösség általi megkötéséről (HL L 304., 2004.9.30., 6.)

- Az egész EU-ra érvényes teljesítménycélok a biztonság, a környezetvédelem, a kapacitás és a költséghatékonyság területein. A teljesítménycélokat a Bizottság fogadja el, figyelembe véve a nemzeti felügyeleti hatóságok e tárgyban kifejtett véleményét.
- A nemzeti tervek vagy funkcionális légtérblokkok¹¹ tervei, amelyek tartalmazzák az uniós szintű teljesítménycélokkal való összhang biztosítását szolgáló teljesítménycélokat. A terveket a nemzeti felügyeleti hatóságok készítik el, és a tagállamoknak kell elfogadniuk, egyeztetve a légi navigációs szolgáltatókkal, a légtérrelhasználók képviselőivel és adott esetben a repülőterek üzemeltetőivel. A terveket a Bizottság értékeli. Abban az esetben, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az abban foglalt célok nem felelnek meg a közös kritériumoknak, akkor javasolhatja az érintett nemzeti felügyeleti hatóságnak azok felülvizsgálatát.
- A légi navigációs szolgálatok és a hálózati funkciók teljesítményének rendszeres felülvizsgálata, folyamatos ellenőrzése és értékelése.

A tagállamoknak az egységes európai légtér tekintetében is lehetőségük van védelmi intézkedések meghozatalára, amennyiben arra az alapvető légiközlekedés-védelmi, illetve védelmi politikai érdekeik megóvásához szükség van. A rendelet nem taxatív jellegű felsorolást ad a védelmi intézkedések eseteiről, amelyek az alábbiakkal lehetnek kapcsolatosak:

- az illetékességi körükbe tartozó légtér felügyelete,¹² azzal a céllal, hogy megpróbálják megóvni a repülések biztonságát, továbbá biztosítják a védelmi szükségleteket;
- a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok;
- háború vagy háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség;

¹¹ Funkcionális légtérblokk a működési követelményeken alapuló, az államhatároktól függetlenül kialakított légtérblokk, ahol a légi navigációs szolgálatok és a kapcsolódó tevékenységek teljesítményalapúak és optimalizáltak. Ehhez lásd például a dán–svéd funkcionális légtérblokk létrehozását 2010-ben: Értesítés a légi navigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról szóló 550/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. a) cikke (7) bekezdésének végrehajtásáról (A funkcionális légtérblokkok létrehozásáról szóló tagállami határozatok közzététele) (HL C 324., 2010.12.1., 20.).

¹² Ebbe bele kell érteni az adott légteret használó összes légi jármű felderítésének, azonosításának és értékelésének képességét is.

- egy tagállamnak a béke és a biztonság fenntartásával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése;
- katonai műveletek és kiképzés folytatása.

A keretszabályozással összefüggésben kell megemlíteni a 219/2007 rendelettel újtárra indított ún. SESAR-projektet.¹³ Az európai légiforgalmi szolgáltatás korszerűsítésére irányuló projekt az egységes európai égbolt technológiai eleme. Célja, hogy 2020-ra az EU számára a légi közlekedés biztonságos és környezetbarát fejlesztését lehetővé tévő hatékony légiforgalmi irányítási infrastruktúra alakuljon ki. A SESAR-projekt a tagállamok arra vállalkoztak, hogy az EU-ban korábban szórványosan és össze nem hangoltan folytatott kutatási és fejlesztési tevékenységeket egyesítsék. A projekt három szakaszból áll: a meghatározási, a kiépítési és az üzemeltetési szakaszból. A meghatározási szakasz 2005 és 2008 közé tehető, amelynek célja az volt, hogy meghatározza a különböző technológiai lépéseket, a prioritásokat és az operatív végrehajtási terveket.¹⁴ A meghatározási szakaszt az EU és az Eurocontrol közösen finanszírozta. A meghatározási szakasz eredményeként született meg az ún. európai légiszolgáltatási főterv. A kiépítési szakasz 2008-ban kezdődött és a tervek szerint 2013-ig tart majd, amelynek során új eszközöket, rendszereket vagy szabványokat fejlesztenek ki, amelyek már egy teljesen interoperábilis európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer felé mutatnak.

3. A légi navigációs szolgálatok

a) Általános szabályok

A tagállamok az egységes európai égbolt létrehozását megelőzően olyan módon szervezték át nemzeti légi navigációs szolgálatóikat, hogy fokozták azok önállóságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ennek következtében egyre inkább szükségessé vált, hogy ezen a területen is teljesüljenek a minimális közérdekű követelmények. Az egységes európai égbolttal foglalkozó munkacsoport jelentésében utalt rá, hogy olyan közösségi szabályokra van szükség, amely különbséget tesznek a szabályozás és a szolgáltatásnyújtás között, valamint közérdekű – a

¹³ A Tanács 219/2007/EK rendelete (2007. február 27.) az új generációs európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer (SESAR) megvalósítása érdekében közös vállalkozás alapításáról (HL L 64., 2007.3.2., 1.).

¹⁴ A meghatározási szakaszhoz lásd még a Bizottság alábbi közleményét: Az új generációs európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer (SESAR) megvalósítására irányuló projekt jelenlegi állása, COM (2007) 103 végleges, 2007.3.15.

biztonsággal kapcsolatos követelményeket rögzítő – tanúsítási rendszert vezetnek be, és fejlesztik a díjelszámolási mechanizmusokat. A szolgáltatók biztosításának összehangolt megszervezése azért is volt fontos, hogy megfelelően reagálhassanak a légtérfelhasználók igényeire. Ennek érdekében került elfogadásra az 550/2004 légi navigációs szolgálati rendelet.¹⁵

A rendelet célja, hogy megállapítsa a légi navigációs szolgáltatók EU-n belüli biztonságos és hatékony ellátásának közös követelményeit. A légi navigációs szolgáltatók közé tartoznak:

- a légiforgalmi szolgáltatók;¹⁶
- a távközlési, navigációs és felderítési szolgáltatók;¹⁷
- a légi navigációhoz szükséges meteorológiai szolgáltatók;
- a légiforgalmi tájékoztató szolgáltatók.

Az EU-n belül valamennyi légi navigációs szolgáltató ellátásához tagállami tanúsítvány szükséges. A tanúsítvány iránti kérelmeket a tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságaihoz kell benyújtani. A tanúsítvány abban az esetben bocsátható ki, ha a kérelmező eleget tett a közös követelményeknek.¹⁸ A tanúsítványok meghatározzák a légi navigációs szolgáltatók jogait és kötelezettségeit, ideértve a légtérfelhasználóknak a szolgáltatásokhoz való, megkülönböztetés mentes hozzáférést is. Kivételes esetben a tagállamok engedélyezhetik az illetékességi körükbe tartozó légtérben a légi navigációs szolgáltató tanúsítvány nélküli ellátását abban az esetben, amikor a szolgáltató ellátója az általános légi forgalomtól eltérő légi járműmozgásokkal kapcsolatban lát el szolgáltatókat. Mivel a tagállamok kölcsönösen elismerik az egy másik tagállamban kibocsátott minden tanúsítványt, így annak birtokában a szolgáltatók főszabályként felkínálhatják szolgáltatásaikat más tagállamok, az Unión belüli más légi navigációs szolgáltatók, légtérfelhasználók és repülőterek számára is.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 550/2004/EK rendelet (2004. március 10.) a légi navigációs szolgáltatóknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról („légi navigációs szolgálati rendelet”) (HL L 96., 2004.3.31., 10.).

¹⁶ A különféle repüléstájékoztató szolgáltatók, riasztószolgáltató, légiforgalmi tanácsadói szolgáltató és légiforgalmi irányító szolgáltató.

¹⁷ A távközlési szolgáltatók azok az állandó helyű és mozgó légiforgalmi szolgáltatók, amelyek a légiforgalmi irányítás érdekében lehetővé teszik a föld-föld, a levegő-levegő, a levegőből a földre irányuló, valamint a földről a levegőbe irányuló összeköttetést.

¹⁸ A követelmények kiterjednek egyebek mellett a műszaki és operatív szakértelemre, a szolgáltatók minőségére, a pénzügyi erőre, az emberi erőforrásra, valamint a légi közlekedés védelmére.

Az előző szabály alóli kivételként is értelmezhető, hogy a tagállamok az ún. egyedi légtérblokkokon¹⁹ belül biztosítják a légiforgalmi szolgálatok kizárólagos alapon történő ellátását a joghatóságuk alá tartozó légtér tekintetében. E célból a tagállamok kijelölnek egy, az EU-ban érvényes tanúsítvánnyal rendelkező szolgáltatót, és ezzel egyidejűleg meghatározzák a kijelölt légiforgalmi szolgáltatókra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. Szintén kivételes rendelkezés, hogy a tagállamok kijelölhetnek egy meteorológiai szolgáltatót is, amely kizárólagos alapon szolgáltatja a vonatkozó adatokat a tagállamok légtere tekintetében.

A rendelet szabályozza az ún. funkcionális légtérblokkok kialakítását is, amelyeket 2012. december 4-ig kell létrehozni. A funkcionális légtérblokk az államhatároktól függetlenül kialakított légtérblokk, ahol a légi navigációs szolgálatok és a kapcsolódó tevékenységek teljesítményalapúak és optimalizáltak. A tagállamoknak, különösen a szomszédos funkcionális légtérblokkokat létrehozó országoknak szorosan együtt kell működniük ezek kialakítása során. Az együttműködés indokolt esetben harmadik országokra is kiterjedhet. A funkcionális légtérblokkokra vonatkozó követelmények közé tartoznak többek között a következők:

- biztonsági elemzésekkel kell megindokolni létrehozásukat;
- lehetővé teszik a légtér optimális kihasználását;
- létjogosultságuk az általános hozzáadott értékük és a költség-haszon elemzések fényében is indokolt;
- összhangban állnak az ICAO-n belül megkötött regionális megállapodásokkal;
- elősegítik az egész EU-ra érvényes teljesítménycélok²⁰ való összhangot.

A tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot a funkcionális légtérblokkok létrehozásának szándékáról, valamint azok létrehozásáról. A Bizottságnak joga van kijelölni egy természetes személyt a funkcionális légtérblokkrend-

¹⁹ A légtérblokk olyan, térben és időben meghatározott kiterjedésű légtér, amelyen belül légi navigációs szolgálatot látnak el.

²⁰ A teljesítménycélokhoz lásd a Bizottság 2011/121/EU határozatát (2011. február 21.) a léginavigációs szolgálatok 2012–2014 közötti időszakra vonatkozó európai uniós szintű teljesítménycéljainak és riasztási küszöbértékeinek meghatározásáról (HL L 48., 2011.2.23., 16.).

szer koordinátorává, aki az érintett országok kérésére pártatlan módon elősegíti a tárgyalási folyamat során a támadt nehézségek feloldását.²¹

b) A légi navigációs szolgálatok díjszámítási rendszere

A légi navigációs szolgálatokra vonatkozó díjszámítási rendszernek elő kell segítenie, hogy a légtérfelhasználóknak felszámított díjak meghatározása, kivetése és beszedés átláthatóbb legyen, a szolgálatok nyújtása költséghatékonyabbá váljon. A légi navigációs szolgálatok díjszámítási rendszerére vonatkozó szabályokat egyrészt az 550/2004 rendelet, másrészt a Bizottságnak egy külön rendelet tartalmazza.

Az 550/2004 rendelet a díjszámítási rendszer alapelveit fekteti le. A díjszámítási rendszer alapját a szolgáltatók részéről felmerülő azon költségek elszámolása képezi, amelyek a légtérfelhasználók részére biztosított légi navigációs szolgálatokhoz kapcsolódnak. A tagállamoknak a következő alapelveket kell alkalmazniuk a díjak megállapításakor:

- megkülönböztetéstől mentes feltételekkel kell azokat megállapítani;
- egyes felhasználók, különösen könnyű légi járművek és állami légi járművek üzemeltetőjének mentesítése engedélyezhető, feltéve, hogy a mentesítés költségét nem hárítják át más felhasználókra;
- a díjakat főszabályként naptári évre vonatkozóan kell meghatározni a megállapított költségek alapján;
- a bevétel biztosíthatja a befektetett eszközök fejlesztéséhez azok észszerű megtérülését;
- a díjoknak tükrözniük kell a szolgálatok és berendezések költségét;
- a nemzeti felügyeleti hatóságok bevezethetnek olyan pénzügyi előnyöket és hátrányokat jelentő ösztönzőket is magukban foglaló mechanizmusokat, amelyek a szolgáltatókat, illetve a légtérfelhasználókat a minőség javítására, vagy a kapacitások bővítésére ösztönözhetik.²²

A díjszámítási rendszert illető részletes szabályokat a Bizottság 1794/2006 rendelete szabályozza.²³ A közös díjszámítási rendszer kidolgozásakor tekintettel kellett lenni a Chicagói Egyezmény szabályaira, valamint az új szabályoknak

²¹ A koordinátor megbízatása a funkcionális légtérblokkokról szóló utolsó megállapodás aláírásakor, de legkésőbb 2012. december 4-én lejár.

²² Az ösztönző rendszerekhez lásd az 1794/2006 rendelet 12. cikkét.

²³ A Bizottság 1794/2006/EK rendelete (2006. december 6.) a légi navigációs szolgálatok közös díjszámítási rendszerének létrehozásáról (HL L 341., 2006.12.7., 3.).

meg kellett felelniük az ún. Eurocontrol Útvonalhasználati Rendszernek is.²⁴ A rendelet alkalmazási köre az előző pontban említett kijelölt légiforgalmi szolgáltatók által biztosított légi navigációs szolgáltatókra és a kijelölt meteorológiai szolgáltatókra kell alkalmazni. A tagállamok azonban dönthetnek úgy, hogy a rendeletet nem alkalmazzák az évente 50000-nél kisebb kereskedelmi gépforgalommal rendelkező repülőtereken biztosított légi navigációs szolgáltatók esetében. A Bizottság a tagállamok tájékoztatásai alapján rendszeresen közzéteszik a mentességet élvező repülőterek aktualizált listáját. A tagállamok továbbá határozhatnak úgy is, hogy nem számítanak fel repülőtér-használati díjakat és nem határoznak meg repülőtéri egységdíjakat olyan repülőtereken nyújtott szolgáltatók esetében, amelyeken a kereskedelmi forgalom nem éri el a 150000-et. A rendelet az alábbi alapelveket határozza meg a díjszámítási rendszer vonatkozásában:

- tükröznie kell a légi navigációs szolgálat ellátásával kapcsolatban közvetlenül vagy közvetve felmerült költségeket;
- a repülés közbeni szolgáltatók költségeit a légi navigációs szolgáltatók felhasználóira kivetett útvonaldíjakon²⁵ keresztül kell finanszírozni;
- a repülőtéri szolgáltatók költségeit a légi navigációs szolgáltatók felhasználóira kivetett repülőtér-használati díjakon²⁶ keresztül és/vagy egyéb bevételekből kell finanszírozni;
- biztosítani kell a költségek kiszámításával és azoknak a különböző szolgáltatók közötti elosztásával kapcsolatos átláthatóságot és a konzultáció lehetőségét.

A tagállamoknak díjszámítási körzeteket kell létrehozniuk azon légterük vonatkozásában, amelyben légi navigációs szolgálatot biztosítanak a légtérfelhasználóknak. A körzeteket a légiforgalmi irányítási műveletekkel és szolgáltatókkal összhangban kell kialakítani. Amennyiben a díjszámítási körzetek egynél több tagállam légterére terjednek ki, az érintett tagállamok megteszik a megfelelő intézkedéseket a rendelet egységes alkalmazásának biztosítására.

²⁴ Ennek magyarázata, hogy a tagállamok többsége csatlakozott az Útvonalhasználati Díjakról szóló, 1981. február 12-i Eurocontrol Sokoldalú Megállapodáshoz és a Közösség is aláírta a felülvizsgált Eurocontrol egyezményhez való csatlakozásról szóló jegyzőkönyvet.

²⁵ Az útvonaldíj az adott útvonaldíj-körzetben meghatározott egységdíj és az adott repülés esetén felmerülő útvonali szolgáltatói egységek számának szorzata.

²⁶ A repülőtéri díj az adott repülőtéri díjszámítási körzetre meghatározott egységdíj és az ennek a repülésnek az esetében felmerülő repülőtéri szolgáltatói egységek szorzata.

A rendelet a légi navigációs díjak alóli mentességek szabályozására is kiterjed. A tagállamoknak mentességet kell engedélyezniük az útvonaldíjak alól, a repülőtéri díjak alól pedig mentességet engedélyezhetnek egyebek mellett a következő esetekben: a két tonnát meg nem haladó engedélyezett felszálló súllyal rendelkező légi járművek általi repülések; az uralkodó és közvetlen családja, állam- és kormányfők, valamint miniszterek hivatalos út alkalmával történő szállítása során megvalósult repülések; az illetékes hatóság által engedélyezett kutató és mentőrepülések. Azt útvonaldíjak és repülőtérdíjak alól mentesség engedélyezhető különösen az alábbiak során: bármely ország katonai légi járműve által végzett katonai célú repülések; oktatási célú gyakorlórepülések; berendezések ellenőrzése vagy tesztelése érdekében végzett repülések; az illetékes hatóság által engedélyezett humanitárius célú repülések; vámhatóságok és rendőri szervek által végzett repülések.

c) A légiforgalmi irányítói szakszolgálati engedély

A légi navigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátása szükségessé tette a légiforgalmi irányítók képesítése vonatkozásában is a részletesebb közös szabályok kidolgozását. Az uniós szakszolgálati engedély bevezetése annak a különleges szerepnek az elérését célzó eszköz, amelyet a légiforgalmi irányítók játszanak a légiforgalmi irányítási szolgáltatások biztonságos nyújtásában. Ennek érdekében került megalkotásra a 2006/23 irányelv a közösségi légiforgalmi irányítói szakszolgálati engedélyről.²⁷ Az irányelvet a 216/2008 rendeletnek egy 2009-es módosítása ugyan hatályon kívül helyezte, de csak 2012. december 31-i hatállyal.²⁸ A Bizottságnak eddig a határidőig kell megalkotnia a szakszolgálati engedélyre vonatkozó részletes szabályokat, az alapvető rendelkezések pedig a 216/2008 rendeletbe kerültek át. A jelenleg még hatályos irányelv fontosabb előírásai az alábbiakban foglalhatók össze.

Az irányelv célja, hogy az uniós szakszolgálati engedély kibocsátásával hozzájáruljon a repülésbiztonsági normák magasabb szintjének eléréséhez és az uniós légiforgalmi irányítási rendszer működésének javításához. Az irányelv

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/23/EK irányelve (2006. április 5.) a közösségi légiforgalmi irányítói szakszolgálati engedélyről (HL L 114., 2006.4.27., 22.). Hatályon kívül helyezte az 1108/2009/EK rendelet (HL L 309., 2009.11.24., 51.).

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1108/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a 216/2008/EK rendeletnek a repülőterek, a légiforgalmi szolgáltatás és a légi navigációs szolgálatok tekintetében történő módosításáról, valamint a 2006/23/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 309., 2009.11.24., 51.).

személyi hatálya a légiforgalmi irányító gyakornokokra és a légiforgalmi irányítókra terjed ki. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy légiforgalmi irányító szakszolgálati engedélyeket csak az irányelvnek megfelelően kiadott engedéllyel rendelkező légiforgalmi irányítók nyújtsanak. Az irányelv meghatározza a szakszolgálati engedélyek kiadásának részletes feltételeit, amelyek közül kiemelt fontossága van annak, hogy az irányítók kielégítő mértékű angol nyelvű beszéd-készségről és szövegértésről tegyenek tanúbizonyságot.²⁹ A repülő-egészségügyi alkalmassági minősítést a nemzeti felügyeleti hatóság, vagy az általa jóváhagyott egészségügyi szakértő állítja ki. Az engedélyeken fel kell tüntetni az irányítói jogosítást, amely az alábbiak közül valamelyik lehet:

- repülőtéri irányítás látással;
- repülőtéri irányítás műszerrel;³⁰
- bevezető irányítás eljárás;
- bevezető irányítás légtérel ellenőrző berendezéssel;³¹
- körzeti irányítás eljárás;
- körzeti irányítás légtérel ellenőrző berendezéssel.³²

Minden tagállam kölcsönösen elismeri a más tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságai által az irányelvvel összhangban kibocsátott szakszolgálati engedélyeket és az azokhoz kapcsolt jogosításokat, valamint azok kiterjesztéseit. Amennyiben az engedélyes a kibocsátás államétól eltérő tagállamban gyakorolja a szakszolgálati engedélyből származó előjogokat, az engedélyes jogosult az engedélyét azon tagállam szakszolgálati engedélyére cserélni, amelyben az előjogokat gyakorolja.

4. A légtér szervezése és használata

Az egységes európai égbolt létrehozása szükségessé tette a légtér szervezése és használata szabályozásának közös alapokra helyezését is. A polgári repülésről

²⁹ A nyelvismerettel kapcsolatos követelményeket az irányelv III. melléklete tartalmazza.

³⁰ Ennek kötelezően tartalmaznia kell az alábbi kiterjesztések legalább egyikét: toronyirányítás, gurítóirányítás földi mozgások irányítása felderítő berendezéssel, repülésirányítás, repülőtéri radarirányítás.

³¹ Kötelezően tartalmaznia kell az alábbi kiterjesztések legalább egyikét: radarirányítás, precíziós bevezető irányítás radarberendezéssel, bevezető irányítás légtérel ellenőrző radaral, berendezésfüggő automatikus légtérel ellenőrzés, közeli körzeti irányítás.

³² Ennek kötelezően tartalmaznia kell az alábbi kiterjesztések legalább egyikét: radarirányítás, berendezésfüggő automatikus légtérel ellenőrzés, közeli körzeti irányítás, óceáni irányítás.

szóló Chicagói Egyezmény értelmében a szerződő államok elismerik, hogy minden állam teljes és kizárólagos szuverenitással rendelkezik a saját területe feletti légtérben. E szuverenitás keretében gyakorolják az EU tagállamai a hatósági jogköröket a légi forgalom irányítása során. A légtér olyan erőforrást jelent a felhasználói számára, amelyet rugalmasan kell használniuk, amelynek előfeltétele a hatékony légtérgazdálkodás. A légi útvonalhálózat és a légtérszerkezet azért sem fejleszthető elszigetelten, mivel minden tagállam szerves részét képezi az ún. Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózatnak (EATMN).³³ Az egységes európai égbolt keretében a légtér szervezésének és használatának részletes szabályait az 551/2004 rendelet tartalmazza.³⁴ A rendelet célkitűzése, hogy a közös közlekedéspolitikával összefüggésben támogassa a fokozatosan egységesebben üzemelő légtér koncepcióját, és olyan közös kialakítási, tervezési és igazgatási eljárásokat hozzon létre, amelyek biztosítják a légiforgalmi szolgáltatás hatékony és biztonságos működését. A légtér használatának összehangoltan támogatnia kell a légi navigációs szolgálatok működését.

a) A légtér szerkezete

Az EU-nak és tagállamainak törekedniük kell arra, hogy egy egységes, az ICAO által elismert ún. Európai Magaslégtéri Repüléstájékoztató Körzetet³⁵ (a továbbiakban: EUIR) hozzanak létre. E célból a Bizottságnak legkésőbb 2011. december 4-ig ajánlást kell a Tanács elé terjeszteni. Az EUIR-t úgy kell kialakítani, hogy az magában foglalja a tagállamok joghatósága alá tartozó légteret, és kiterjedhet európai harmadik országok légtérére is. Az EUIR létrehozásával párhuzamosan a tagállamok továbbra is megtartják a joghatóságokat az ICAO által részükre kijelölt magaslégtéri repüléstájékoztató körzetek és azok földrajzi határain belül.

A Bizottság az Eurcontrollal együttműködésben biztosítja, hogy összehangolt módon kialakított, magas minőségű, elektronikus tájékoztató adatok álljanak rendelkezésre, amelyek megfelelnek a felhasználók igényeinek. Ennek érde-

³³ Az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat az 552/2004 átjárhatósági rendelet I. mellékletében felsorolt rendszerek összessége, amelyek lehetővé teszik az Unión belül a légi navigációs szolgálatok ellátását.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 551/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a légtérnek az egységes európai égbolt keretében történő szervezéséről és használatáról („légtérrendelet”) (HL L 96., 2004.3.31., 20.).

³⁵ A repüléstájékoztató körzet olyan, meghatározott kiterjedésű légtér, amelyen belül repüléstájékoztató szolgálatot és riasztószolgálatot látnak el.

kében a Bizottság elektronikus, integrált tájékoztató portál formájában biztosítja egy uniós szintű légiforgalmi tájékoztató rendszer létrehozását, amelyhez az érintettek számára korlátlan hozzáférést biztosít.

A rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy végrehajtási szabályokat fogadjon el az ICAO légtérosztályozás alkalmazásának összehangolására, hogy az egységes európai égbolton belül a biztonságos és hatékony légiforgalmi szolgáltatások folyamatos rendelkezésre bocsátását biztosítani lehessen. A légtér osztályozását a nemzetközi jogban a Chicagói Egyezmény tartalmazza, amelyik előírja a légtérnek a meghatározott kiterjedésű légiforgalmi szolgálati légterek szerinti, A-tól G osztályig betűrend szerinti megjelölésű osztályozását, amelyeken belül meghatározott típusú járatokat lehet működtetni. Az Eurocontrol azt a megbízást kapta, hogy vizsgálja meg az egységes európai harmonizált légtérosztályozási rendszerét, amelynek eredményeképp javaslatot tett a C osztályozású légtérnek a 195-ös repülési szint feletti légtér megfelelő osztályozásaként történő bevezetésére. Ennek bevezetése érdekében született meg a 730/2006 bizottsági rendelet az 195-ös repülési szint feletti légtér osztályozásáról és a látvarepülési szabályok szerinti járatok e szint feletti útvonaláról.³⁶ A rendelet értelmében a tagállamok az osztályozáskor a teljes 195-ös repülési szint fölötti légtérrel C osztályú légtérnek minősítik és biztosítják, hogy abban a műszeres és a látvarepülési szabályok³⁷ szerinti járatok engedélyt kaphassanak a működésre. A járatokat egyrészt el kell különíteni egymástól, másrészt a műszeres szabályok szerinti járatoknak tájékoztatást kell kapniuk a látvarepülési szabályok alapján működő járatokról.

b) A rugalmas légtérfelhasználás

Az 551/2004 rendelet értelmében az egységes európai égbolton belül a tagállamoknak kell gondoskodniuk az ún. rugalmas légtérfelhasználás elvének alkalmazásáról, annak érdekében, hogy a közös közlekedéspolitikával összhangban elősegítsék a légtérgazdálkodást és a légiforgalmi szolgáltatást. A rugalmas légtérfelhasználás az Eurocontrol által kidolgozott légtérgazdálkodási koncepció, amelynek lényege, hogy a légtérrel nem csak polgári vagy katonai légtérnek kell

³⁶ A Bizottság 730/2006/EK rendelete (2006. május 11.) a légtér 195-ös repülési szint fölötti osztályozásáról és a látvarepülési szabályok szerinti járatok é szint fölötti útvonaláról (HL L 128., 2006.5.16., 3.)

³⁷ A látvarepülési szabályok szerinti járat az, amelyet a Chicagói Egyezmény 2. mellékletében meghatározott látvarepülési szabályok szerint működtetnek. Ennek értelmében ilyen járatok nem közlekedhetnek éjszaka vagy 6100 méteres magasság fölött.

tekinteni, hanem egységes egészként, ahol minden felhasználó igényeit a lehető legnagyobb mértékben teljesíteni kell. Az elv alkalmazását a tagállamok átmenetileg felfüggeszthetik, amennyiben annak alkalmazása jelentős működési nehézségeket idéz elő.

A rugalmas légtérfelhasználásra vonatkozó részletesebb szabályokat a Bizottság 2150/2005 rendelete tartalmazza.³⁸ A jogszabály a következő alapelveket határozza meg:

- A polgári és katonai hatóságok közötti koordináció elve, amely a légtérvezérlés stratégiai, előtaktikai és taktikai szintjén szerveződik.
- A légtérvezérlés, légiforgalmi áramlásszervezés és a légiforgalmi szolgáltatások közötti következetesség elve.
- A kizárólagos vagy speciális felhasználás céljából történő légtérle foglalás csak ideiglenes jellegű lehet és kizárólag a tényleges felhasználáson alapuló korlátozott időtartamra vonatkozhat.
- A tagállamok együttműködésének elve, amely a határokon átnyúló rugalmas légtérfelhasználás hatékony alkalmazása érdekében szükséges. Az együttműködés az összes vonatkozó jogi, működési és technikai kérdésre kiterjed.
- A légtér lehető legjobb módon történő felhasználásának elve.

A rendelet a légtérvezérlés három szintjét különbözteti meg egymástól: a stratégiai, az előtaktikai és a taktikai szinteket. Mindhárom szinten más feladataik vannak a tagállamoknak. A stratégiai légtérvezérlési szinten (1. szint) a tagállamok felelősek többek között a rugalmas légtérfelhasználási koncepció általános alkalmazásának biztosításáért; a nemzeti légtérstruktúrák és útvonalhálózat értékeléséért; a légtérvezérlési politika összehangolásáért a szomszédos tagállamokkal. Az előtaktikai légtérvezérlési szinten (2. szint) a tagállamok légtérvezérlési cellákat jelölnek ki vagy hoznak létre.³⁹ Végül a taktikai légtérvezérlési szinten (3. szint) a tagállamok feladata, hogy biztosítsák a megfelelő légiforgalmi szolgáltató egységek és a katonai irányító egységek közötti koordinációs eljárások és kommunikációs eszközök meghatározását, amely lehetővé teszi a légtér adatok kölcsönös biztosítását.

³⁸ A Bizottság 2150/2005/EK rendelete (2005. december 23.) a rugalmas légtérfelhasználásra vonatkozó közös szabályok megállapításáról (HL L 342., 2005.12.24., 20.).

³⁹ A légtérvezérlési cella az egy vagy több tagállam felelőssége alá tartozó légtér napi irányításáért felelős cella.

c) A légiforgalmi áramlásszervezés

Az 551/2004 rendelet értelmében a Bizottságnak intézkedéseket kellett kidolgoznia a légiforgalomáramlás-szervezésre (a továbbiakban: ATFM)⁴⁰ vonatkozóan. A légiforgalmi áramlásszervezés célja, hogy hozzájáruljon a légi forgalom biztonságos, rendezett és gyors áramlásához annak biztosításával, hogy a légiforgalmi irányítás kapacitását a lehető legnagyobb mértékig használják ki, és hogy a forgalom mennyisége összeegyeztethető legyen az irányításban résztvevő szolgáltatók által közétett kapacitásokkal. A Bizottság ennek a feladatának a 255/2010 rendelet megalkotásával tett eleget, amely 2011. szeptember 26-án lép hatályba.⁴¹

A rendelet meghatározza az ATFM-re vonatkozó követelményeket, amelyek célja az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat (a továbbiakban: EATMN) rendelkezésre álló kapacitásának optimalizálása és az ATFM-eljárások hatékonyságának fokozása. A jogszabály alkalmazási köre kiterjed egyrészt minden olyan légi járatra, amelyet részben vagy egészben a műszeres repülési szabályok szerint üzemeltetnek, valamint az üzemeltetés valamennyi szakaszára és a légiforgalmi szolgáltatásra; másrészt az ATFM-folyamatok alábbi szereplőire:

- légitánc-üzemeltetők;
- légiforgalmi szolgálati egységek, jelentéstételi irodák, repülőtéri irányítási szolgálatok;
- légiforgalmi tájékoztatási szolgálatok;
- a légtérhasználásban résztvevő jogalanyok;
- repülőtér-irányítási szervek;
- központi és helyi ATFM-egységek;⁴²
- a koordinált repülőterek résidő-koordinátorai.

A légiforgalmi áramlásszervezés céljai közé tartozik:

- annak megelőzése, hogy a légi közlekedés iránti igény meghaladja az egyes szektorok és repülőterek által bejelentett légiforgalmi irányítási kapacitásokat;

⁴⁰ Angolul: air traffic flow management (ATFM).

⁴¹ A Bizottság 255/2010/EU rendelete (2010. március 25.) a légiforgalomáramlás-szervezésre vonatkozó közös szabályok megállapításáról (HL L 80., 2010.3.26., 10.).

⁴² A helyi ATFM-egység olyan áramlásszervezési munkaállomás, amely egy vagy több ilyen munkaállomás nevében közvetít a központi ATFM-egység és egy légiforgalmi szolgálati egység vagy utóbbiak csoportjai között.

- az EATMN-kapacitás lehető legnagyobb mértékű kihasználása, hatékonyságának optimalizálása és az üzemeltetőkre gyakorolt negatív hatások minimalizálása céljából;
- a légiforgalmi szolgálati egysége által kidolgozott és végrehajtott kapacitásnövelő intézkedések révén az EATMN-kapacitás bővítése;
- a kritikus események kezelésének elősegítése.⁴³

A tagállamok általános kötelezettségei közé tartozik, hogy biztosítsák az ATFM-funkció 0–24 órás elérhetőségét, valamint a biztonság- és védelmi politikai követelményeikkel való összhangot. A rendelet részletesen meghatározza a tagállamoknak a központi ATFM-egységekkel kapcsolatos kötelezettségeit; a légiforgalmi szolgálati egységek, az üzemeltetők és a repülőtér-irányító szervek általános kötelezettségeit. Kiterjed továbbá a repülőtéri résidők és a repülési tervek közötti összhang garanciáira, a tagállamoknak a kritikus eseményekkel kapcsolatos teendőire, valamint a teljesítményértékeléssel kapcsolatos kérdésekre.

5. Az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat

a) A Hálózat elemei és átjárhatósága

Az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat (a továbbiakban: EATMN)⁴⁴ azon rendszerek összessége, amelyek lehetővé teszik az EU-n belül a léginavigációs szolgálatok ellátását, beleértve a harmadik országok határainál lévő együttműködési felületeket is. Az EATMN átjárhatóságának szabályai az 552/2004 rendeletben található meg.⁴⁵ Az új szabályozást az tette indokolttá, hogy korábban a nemzeti légiforgalmi szolgáltatási rendszerek alacsony fokú integrációja, valamint az új működési és technológiai elvek lassú bevezetése volt a jellemző. A beszerzések során alkalmazott nemzeti műszaki előírások túlsúlya a rendszerek piacának széthullásához vezetett és megnehezítette az uniós szintű ipari együttműködést. Az integráció uniós szinten történő megerősítésétől ezért nagyobb hatékonyságot, a rendszerek beszerzését és karbantartását illetően ala-

⁴³ Kritikus esemény olyan szokatlan helyzet vagy válság, amelynek során az EATMN kapacitása jelentősen csökken, a kapacitás és a fellépő igény között jelentős aránytalanság mutatkozik vagy az EATMN egy vagy több részén jelentős információáramlási hiba lép fel.

⁴⁴ Angolul: European Air Traffic Management Network (EATMN).

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 552/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat átjárhatóságáról („átjárhatósági rendelet”) (HL L 96., 2004.3.31., 26.).

csonyabb költségeket, valamint összehangoltabb működést vártak. Az EATMN nyolc rendszerre oszlik, amelyek a következők:

- Légtér-gazdálkodási rendszerek és eljárások.
- A légiforgalmi áramlás szervezésének rendszerei és eljárásai.
- A légiforgalmi szolgálatok rendszerei és eljárásai, különösen a repülési adatokat feldolgozó rendszerek, a légtérellelőrzési adatokat feldolgozó rendszerek és az ember-gép interfészrendszerek.
- Távközlési rendszerek és eljárások a földi, a fedélzet és a földi irányítás közötti, valamint a fedélzetek közötti kommunikációhoz.
- Navigációs rendszerek és eljárások.
- Légtérellelőrző rendszerek és eljárások.
- A légiforgalmi tájékoztató szolgálatok rendszere és eljárásai.
- A meteorológiai adatok feldolgozására szolgáló rendszerek és eljárások.

A rendelet célkitűzése egyfelől, hogy megvalósítsa az EATMN különböző rendszerei, rendszerlemei⁴⁶ és az azokkal kapcsolatos eljárások közötti átjárhatóságot, másfelől, hogy a légiforgalmi szolgáltatás keretében biztosítsa az új működési és technológiai elvek gyors és összehangolt bevezetését. Az EATMN-nek, rendszereinek és rendszerlemeinek és az eljárásoknak teljesíteniük kell a rendeletben meghatározott alapvető követelményeket,⁴⁷ amelyek az alábbi alapelvekre épülnek: folytonos működés; új működési elvek támogatása; biztonság; a katonai és polgári szolgálatok közötti koordináció; környezetvédelmi szempontok figyelembevétele; a rendszerek logikai felépítésére vonatkozó alapelvek;⁴⁸ a rendszerek kialakítására vonatkozó alapelvek.⁴⁹ A rendelet értelmében azok a rendszerek vagy rendszerlemek, amelyek megfelelnek az uniós műszaki előírásoknak, és amelyek hivatkozási számát közzétették az EU Hivatalos Lapjában, úgy tekinthetők, mint amelyek megfelelnek az alapvető követelményeknek.

⁴⁶ A rendelet alkalmazásában a rendszerlemek alatt olyan tárgyi eszközök, például hardverek és szoftverek értendők, amelyektől az EATMN átjárhatósága függ.

⁴⁷ Ezeket részletesen lásd a rendelet II. mellékletében.

⁴⁸ Ezek célja, hogy egységes és egyre harmonizáltabb, fejleszthető és jóváhagyott logikai felépítést valósítsanak meg az EATMN-n belül.

⁴⁹ Ezek közé tartozik a modularitás, a rendszerlemek felcserélhetősége, a magas szintű hozzáférhetőség, a kritikus rendszerlemek redundanciája és hibatűrése.

A Bizottság ennek keretében közzéteszi az Eurocontrol által kidolgozott szabványokat is.⁵⁰

Az EATMN egyes rendszerelemeihez EU-megfelelőségi vagy alkalmazhatósági nyilatkozatot kell mellékelni.⁵¹ A gyártó ezzel a nyilatkozattal biztosítja és igazolja, hogy alkalmazta az alapvető követelményekben és az átjárhatóságra vonatkozó végrehajtási szabályokban meghatározott rendelkezéseket. A rendszerek EU-ellenőrzése a légi navigációs szolgáltatók feladata, akik egy rendszer üzembe helyezése előtt kiállítják a szabályok betartását igazoló EU-ellenőrzési nyilatkozatot, és azt a műszaki dokumentációval együtt benyújtják a nemzeti felügyeleti hatóságnak. Amennyiben az utóbbi azt állapítja meg, hogy az a rendszerem, amelyhez EU-megfelelőségi vagy alkalmazhatósági nyilatkozatot, vagy az a rendszer, amelyhez EU-ellenőrzési nyilatkozatot mellékeltek, nem felel meg az uniós előírásoknak, akkor megteheti a szükséges védintézkedéseket. A védintézkedés keretében lehetőség van az érintett rendszerem vagy rendszer alkalmazási területének korlátozására, valamint a felhasználásuk megtiltására a hatáskörükbe tartozó intézmények vonatkozásában.

b) A légiforgalmi adatok és tájékoztatások minőségi követelményei

Az EATMN-n belüli biztonság garantálása és az új üzemelési koncepciók támogatása érdekében megfelelő légiforgalmi adatokra és légiforgalmi tájékoztatásra van szükség. Az ICAO a pontosság, a felbontóképesség és az integritás tekintetében már korábban meghatározta az ezekre vonatkozó minőségi követelményeket, amelyek azonban a gyakorlatban több tekintetben is hiányosnak bizonyultak. Az adatminőségi követelményekre vonatkozó szabványokat a Chicagiói Egyezmény is tartalmaz.⁵² A Bizottság azonban úgy vélte, hogy az EATMN-n belül az adatokra és tájékoztatásokra vonatkozó minőségi követelmények – különösen a pontosság és az integritás tekintetében – nem teljesülnek minden esetben. Ennek orvoslása érdekében született meg a 73/2010 rendelet a légiforgalmi adatok és légiforgalmi tájékoztatások minőségével kapcsolatos követelmények

⁵⁰ Lásd ehhez pl.: a Bizottság közleményét az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat átjárhatóságáról szóló, 552/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének végrehajtásáról (HL C 146., 2011.5.17., 11.).

⁵¹ A nyilatkozat egyes elemeit a rendelet III. melléklete tartalmazza.

⁵² Lásd az Egyezmény 15. mellékletét.

meghatározásáról.⁵³ A rendelet 2013. július 1-jén lép majd hatályba, illetve bizonyos rendelkezéseit csak 2014. július 1-jétől kell alkalmazni.

A rendelet azokra az EATMN rendszerekre, azok rendszerelemeire és kapcsolódó eljárásaira alkalmazandó, amelyek részt vesznek a légiforgalmi adatok és tájékoztatás létrehozásában, előállításában, tárolásában, kezelésében, feldolgozásában, továbbításában és elosztásában. A jogszabály személyi hatálya kiterjed a légi navigációs szolgáltatókra; a repülőterek üzemeltetőire; valamint az olyan szervezetekre, amelyek szolgáltatásokat nyújtanak a felmérési adatok létrehozásával és nyújtásával, az eljárásstervezéssel, és az elektronikus terepadatokkal és akadályadatokkal kapcsolatban. E feleknek kell gondoskodniuk arról, hogy az adatok és tájékoztatások egymás közötti továbbítása közvetlen elektronikus kapcsolaton keresztül történjék. A rendelet mellékletei részletesen meghatározzák az adatkészlet-specifikációkra; az adatok cseréjének formátumára; az adatminőségi és bizonyíthatósági követelményekre; az eszköz- és szoftverkövetelményekre; a minőség-, biztonság- és védelemirányítási követelményekre; valamint az adatvédelemre vonatkozó követelményeket. A 2013. június 1. előtt közzétett és nem módosított légiforgalmi adatokat és tájékoztatásokat legkésőbb 2017. június 30-ig kell a rendelettel összhangba hozni.

6. Az egységes európai égbolt megvalósításának eredményei és problémái

A keretrendelet értelmében a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az egységes égboltra vonatkozó intézkedések alkalmazását, és rendszeresen jelentést kell készítenie a Parlament és a Tanács részére. A jelentéseknek tartalmazniuk kell a jogszabályok alapján hozott intézkedésekkel elért eredmények értékelését, figyelembe véve az eredeti célkitűzéseket és a jövőbeni igényeket. Az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok 2004-es elfogadását követően három évvel készítette el a Bizottság első jelentését az új jogi keret alkalmazásának tapasztalatairól.⁵⁴ A 2007-es jelentésben már megjelölésre kerültek azok a problémás területek, amelyeken a Bizottság szükségesnek tartotta a további előrelépést. 2008-ben a Bizottság újabb közleményt adott ki az egységes európai égbolt II. fázisa címmel, amelyben az első jelentésnél is részletesebben elemezte az addig

⁵³ A Bizottság 73/2010/EU rendelete (2010. január 26.) a légiforgalmi adatok és légiforgalmi tájékoztatások minőségével kapcsolatos követelményeknek az egységes európai égbolt keretében történő meghatározásáról (HL L 23., 2010.1.27.).

⁵⁴ Első jelentés az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok alkalmazásáról, COM (2007) 845 végleges, 2007.12.20.

elért eredményeket és emellett konkrét javaslatokat is tett a jogszabályi keret kisebb módosítására.⁵⁵ Utóbbi javaslatainak köszönhetően került sor a keretrendelet és a végrehajtási rendeletek 2009-es korrekciójára. A következőkben a 2008-as jelentés legfontosabb megállapításait ismertetem.

Ami az eredményeket illeti, a Bizottság szerint az egységes európai égbolt kezdeményezésnek köszönhetően létrejött az azt működtető intézményi keret, növekedett a biztonság, valamint a légi navigációs szolgáltatás nyújtása 2007. június 20. óta engedélyhez kötött. További pozitívumként említi az anyag a gazdasági hatékonyság irányába tett első lépéseket, mint pl. az 1794/2006 díjszámítási rendelet elfogadását, illetve a SESAR-projekt 2007-es útnak indítását.

A jelentés azonban leszögezi, hogy bár az egységes európai égboltra vonatkozó jogszabályok elfogadása a légiforgalmi szolgáltatást (ATM) a közös légiközlekedési politika részévé tette, a valóban „egységes” égbolt eredeti célkitűzését 2008-ig nem sikerült elérni. A közlemény a legnagyobb kihívásnak a légi közlekedést kiszolgáló infrastruktúra kapacitásgondjait tartja, utalva arra, hogy az EU-ban a közel 5000 kereskedelmi légi járművel indított napi mintegy 30000 járatot kiszolgáló repülőterek és az ATM teljesítőképességük határán állnak.⁵⁶ A Bizottság szerint a funkcionális légtérblokkok integrációja számos, elsősorban politikai és gazdasági jellegű akadályba ütközött, mivel a tagállamok a légiforgalmi irányítást – a jelentés szerint tévesen – a szuverenitással azonosítják, és ezt érvként használják az integrációs folyamat fékezésére. További probléma, hogy a tagállamok nem tettek intézkedéseket a költséghatékonyság javítására, valamint nem történt érdemi előrelépés az európai légtérhálózat kialakításának és hatékony használatának területén. A jelentés a légi közlekedés előtt álló főbb kihívásokat az alábbiakban összegzi:

- A légi közlekedés fenntarthatóságát illetően fontos adat, hogy az EU teljes szén-dioxid kibocsátásának 3%-áért a légi közlekedés felelős. A Bizottság szerint a szén-dioxid-kibocsátást járatonként 7–12%-kal lehetne csökkenteni azzal, ha a repülőgépek a lehető legrövidebb útvonalakon közlekednének.
- A jelenlegi európai útvonalhálózat nem más, mint a nemzeti útvonalak egymáshoz illesztése, ezért az EU-n belüli repülési útvonalak mintegy 15%-kal kevésbé hatékonyak, mint a belföldi útvonalak.

⁵⁵ Az egységes európai égbolt II. fázisa: Útban a fenntarthatóbb és hatékonyabb légi közlekedés felé, COM (2008) 389 végleges, 2008.6.25.

⁵⁶ A kapacitásproblémához lásd még: Menetrend az általános célú és üzleti repülés fenntartható jövőjéhez, COM (2007) 869 végleges, 2008.1.11.

- A késések mértéke folyamatosan nő, mivel a kapacitások nem tartanak lépést a növekvő igényekkel.⁵⁷
- A légi navigációs szolgáltatók nem eléggé költséghatékonyak, mivel a légi irányítás költséghányada növekedést mutat és 2008-ben a viteldíjak 8–12%-át teszik ki.
- Jelentős problémaként nevesíti a jelentés a történelmi okokra visszavezethető széttagoltságot. Példaként említi, hogy az Egyesült Államok mintegy húsz központból álló légiforgalmi irányítási rendszere az európainál kétszeresére több járatot szolgál ki nagyságrendileg hasonló költségvetésből. Az EU-ban ezzel szemben közel hatvan regionális irányító központ működik, amelyek közül több nem éri el az optimális méretet, ezért a széttagoltság évente kb. 1 milliárd eurós többletköltséget okoz.

A Bizottság jövőre vonatkozó javaslatai négy területre összpontosítottak:

- A teljesítményszabályozáson belül az ATM-rendszer teljesítményének ösztönzésére, a szolgáltatásnyújtás integrációjának elősegítésére, valamint a hálózatiirányítási funkció elősegítésre.
- Az egységes biztonsági kereten belül az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség hatáskörének bővítésre.
- A SESAR-projekt eredményes megvalósítására.
- A földi kapacitások tekintetében a meglévő infrastruktúra optimálisabb kihasználására, az új repülőterek tervezésének megújítására, illetve a repülőterek megközelíthetőségének javítására.

A jelentés javaslatainak többségét a szabályozási keret 2009-es módosításakor az uniós jogalkotók is figyelembe vették, azonban ezek hatálybalépése óta még túl kevés idő telt el azok értékeléséhez. A jelentés maga is 2012-re irányozta elő az egységes európai égbolt második fázisának teljes megvalósítását.

Végezetül meg kell említeni, hogy a Bizottság 2011 márciusában adott közre egy ún. Fehér Könyvet az európai közlekedési térség megvalósításáról, amely a légi közlekedést érintően azt az ambiciózus célt tűzte ki, hogy a légi közlekedésben az alacsony szén-dioxid kibocsátással járó, fenntartható tüzelőanyagoknak 40%-os részesedést kell elérniük 2050-re.⁵⁸ Az egységes európai égbolt programja és annak következetes megvalósítása remélhetőleg hozzásegíti majd a tagállamokat ennek eléréséhez.

⁵⁷ Érdekes adat, hogy 2007-ben a késések teljes időtartama 21,5 millió perc volt, amelynek becsült költsége 1,3 millió euró.

⁵⁸ Lásd a Bizottság alábbi Fehér Könyvének 2.5. alpontját: *Útiter az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé*, COM (2011) 144 végleges, 2011.3.28.

Zoltán Angyal

The Legal Framework of the Single European Sky

Summary

The Single European Sky is a European Commission initiative by which the design, management and regulation of airspace will be coordinated throughout the European Union. There has been a sharp rise in delays to aircrafts. This has major repercussions for users and places a substantial financial burden on airlines. Delays cost airlines between €1.3 and €1.9 billion a year. The delays are due to a combination of factors: insufficient capacity of the air traffic control system, adverse weather, problems of airports or within airline operations. European air space is some of the busiest in the world, and the current system of air traffic management suffers from several inefficiencies, such as using air traffic control boundaries that follow national borders, and having large areas of European airspace reserved for military use when in fact they may not be needed. The Single European Sky initiative is intended to organise airspace and air navigation at a European rather than at a local level. This paper takes a closer look at the legal framework of the Single European Sky.

SZAVAZÁS ELEKTRONIKUS SZAVAZÓGÉPEKKEL

HALLÓK TAMÁS*

A modern államokban a szavazás könnyítésére, a szavazási részvétel növelésére különféle megoldások születtek. Ezek egyike az *elektronikus szavazás*. Az elektronikus szavazásnak több változatát különíthetjük el. Két csoportja a *szavazóhelyiségben történő elektronikus szavazás*, illetve a *szavazóhelyiségen kívüli, azaz távoli elektronikus szavazás*. A szavazóhelyiségben történő elektronikus szavazásnak tekinthető a *szkenneres szavazás*, az *elektronikus szavazógéppel való szavazás*. A távoli elektronikus szavazásnak számtalan változata lehet, pl. *kioszkos szavazás*, *internetes szavazás*.

Mint a szavazás mindegyik típusában, az elektronikus szavazás során is érvényesülniük kell a garanciáknak. Tehát csak választójogosult személy szavazhasson, biztosítva legyen a választópolgár szabad akaratának kialakítása és választójogának befolyásmentes gyakorlása. Mindezen követelmények megvalósítása az elektronikus szavazás során komoly kérdéseket vet fel. Ugyanakkor nem mellőzhetetlen az sem, hogy ezen szavazási módoknak a szavazási részvétel növelésében is szerepe lehet.

Az elektronikus szavazás különféle változatai közül én közelebről az elektronikus szavazógéppel való szavazással foglalkozom. Először ezen intézmény lényegét tekintjük át, azután pedig több szempontot kell megvizsgálnunk ahhoz, hogy megállapítsuk, megfelelően működik-e ez a szavazási mód. Ezek a következők: Hogyan történik a szavazat leadása? Mennyire biztosított, hogy a jogosult szavazzon. Biztosított-e a szavazás titkossága? Biztosított-e a rendszer, a szavazás biztonsága?

A tapasztalatok alapján pedig a következő kérdésekre szeretnék választ adni: 1. Nem jelent-e a választópolgároknak aránytalanul nagy terhet, hogy éljenek ezzel a szavazási móddal? 2. Biztosítható-e a választás tisztasága? 3. Minden távollevő szavazó gyakorolhatja-e a választójogát; csak belföldön, csak külföldön vagy bel- és külföldön is élhet vele? 4. Alkalmazható-e a lakóhelyen szavazók esetében is, kedvezőbb-e nekik? 5. Nem húzódik el így a választás folyamata, az eredmény megállapítása? 6. Más szavazási módokhoz viszonyítva mi-

* DR. HALLÓK TAMÁS

egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

lyen, kedvezőbb lehetőséget nyújt-e? 7. Nem növeli-e meg nagy mértékben a választási szervek adminisztrációját? 8. Hozzájárulhat-e a részvétel növekedéséhez?

1. Az elektronikus szavazógép alkalmazása

Ezen szavazási mód esetében a szavazó a szavazófülkében valamely eszköz segítségével adhatja le a szavazatát, pl. *elektronikus szavazógépen, érintőképernyős számítógépen*, ami az urnát helyettesíti. Ilyen megoldásnak tekinthető a már Németországban kísérletileg alkalmazott *digitális toll* is. A gép a rögzített szavazatokat tárolja és összegyűjti. Emellett a szavazat leadása olyan *szavazógépre* is történhet, amely nem tárolja a szavazatokat, hanem közvetlenül a *központi rendszernek továbbítja*.¹

Fontos követelmény, hogy a gép könnyen kezelhető legyen. A szavazónak biztosítani kell, hogy javíthasson, ha elrontja szavazatát, illetve a szavazatát meg is erősíthesse. A hagyományos szavazástól abban különbözik, hogy a szavazólap, amivel az ellenőrzést el lehetne végezni, nem áll rendelkezésre. Viszont előny, hogy szándékosan hibás szavazatot nem lehet leadni.²

2000-ben az Egyesült Királyságban a Kormány három helyi választáson Buryben, Salfordban és Stratford-upon-Avonban érintőképernyős szavazással kísérletezett. Németországban használtak elektronikus szavazógépeket, az egyik a holland eredetű „NEDAP” szavazógép. Ezen kívül kísérletileg alkalmazták az ún. digitális választótollat, ezt Mainzban, 2001-től Rajna-Pfalz tartományban is alkalmazták.³ 1997-ben a NEDAP a Szövetségi Belügyminisztériumtól kérvényezte a típus jóváhagyását. Miután a Szövetségi Műszaki Hivatal⁴ az 1998. szeptember 8-i vizsgálati jelentésében műszaki szempontból pozitív értékelést adott a szavazógépekről, és Kölnben kielégítő eredménnyel zárult kísérleti alkalmazásuk, a szövetségi belügyminisztérium döntött arról, hogy a 1999 júniusi európai parlamenti választásokon alkalmazzák.

A 2001-es tartományi választáson kilenc szavazóközvetben végeztek kísérleti szavazást a szavazógépekkel. Az önkormányzatoknak megfelelően tájékoztatni kellett a választópolgárokat a készülék működéséről, de a választási iroda is adott ki tájékoztató kiadványokat. A részvétel önkéntes volt, és a választás

¹ SZÉP Jenő, *Elektronikus szavazás*, Magyar Közigazgatás, 2004/2, 81.

² DEMÉNYNÉ KERTÉSZ Krisztina, *A magyarországi választási informatika = Korszerű szavazási technológiák. Nemzetközi áttekintés: Összefoglaló a 2007. november 14–15-én »Korszerű szavazási technológiák 2007 – Jelen és jövő« témakörben megrendezett nemzetközi konferenciáról*, Bp., ÖTM–OVI, 2008, 23–24.

³ Jörg BERRES, *Szavazógépes szavazás Németországban = Korszerű szavazási technológiák...*, i. m., 31–34.

⁴ Német elnevezése: Physikalisch–Technische Bundesanstalt

eredményére nem volt kihatása. A szavazógép elfogadottsága pozitív, működőképessége problémamentes volt. Koblenzben összesen 77 készüléket alkalmaztak, amelyekből a memóriát a központba kellett eljuttatni. !!!

A szövetségi választási törvény 2003. november 25-i módosítása szerint szavazógép használható szavazócédula és szavazóurna helyett, hogy a szavazatok leadása és megszámlálása könnyebbé váljon. A szavazógépeknek garantálniuk kell a szavazat titkosságát. A típusnak hivatalos engedéllyel kell rendelkeznie, hogy a Bundestag választásain használják. A Belügyminisztérium a szavazógép gyártójának kérelmére dönt a hitelesítésről. Az ilyen szavazógép használatához a Belügyminisztérium jóváhagyása szükséges. A jóváhagyást egyéni választásokra vagy általánosságban lehet kiadni. {Tv. 35. § (1)-(2)} A típus akkor hagyható jóvá, ha a szavazógép megfelel a Szavazógépek Összeállítására vonatkozó Irányelveknek (szavazógépekről szóló szövetségi rendelet 2.2. §) A szavazógép engedélyezhetőségének vizsgálata a Szövetségi Műszaki Hivatal feladata ezen irányelveknek megfelelően.

A szavazógépet így először a 2004-es önkormányzati választásokon alkalmazták. Rajna-Pfalz tartományban 5-6 város, illetve község döntött, hogy így fogja lebonyolítani a szavazást. Majd 2004-ben az európai parlamenti választáson, illetve 2006-ban a Szövetségi és a Tartományi parlamenti választáson is alkalmazták.⁵

Azonban a 2006-os parlamenti választás tapasztalatai alapján többen is az Alkotmánybírósághoz fordultak azzal, hogy a szavazógépek sértik a választások nyilvánossága és a választások hivatalos természetének alapelveit. Érveik a következők voltak: az ellenőrzés nem nyilvános eljárással történik, a vizsgálati dokumentumokat, a készülékek felépítésének jellegzetességeit és forráskódját a gyártó megtagadta. A leadott szavazatokat a nyilvánosság előtt nem lehet igazolni, mivel az egyéni szavazatokat nem lehet fizikailag rögzíteni. A NEDAP üzleti titkát viszont alapjogok védik, amit alá kellene rendelni a nyilvános információáramlásnak és megfigyelésnek, amelyek a demokrácia alapjai. A Szövetségi Alkotmánybíróság így megállapította,⁶ hogy a szavazógépekről szóló szövetségi rendelet sérti a választások nyilvánosságának alapelvét az Alaptörvény 38, 20.1 és 20.2 cikkeivel összefüggésben, mivel a számítógép vezérelt szavazógépek használata során nincs garantálva sem a választási cselekmények hatékony figyelemmel kísérése, sem a választási eredmény megbízható igazolása. A választások nyilvánossága megkívánja, hogy a választási eljárás lényeges lépései és az eredmények speciális szaktudás nélkül is megismerhetőek legyenek.

⁵ BERRES, *i. m.*, 31–34.

⁶ Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. március 3-i döntése 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 147–148. pont.

nek. A szavazógépekről szóló rendelet viszont ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz.

A benyújtott panasz szerint a választási eredmény megállapításának gyorsasága és a választási eljárás biztonságának növekvő szintje előnye a szavazógépeknek, de ez nem indokolhatja a választás nyilvánosságának korlátozását. Az Alkotmánybíróság szerint⁷ az, hogy életképes népképviselőt rövid időn belül hozzunk létre, a választás nyilvános természetét nem korlátozhatja. Nem alkotmányos követelmény ugyanis, hogy a választási eredmények röviddel a szavazóhelyiségek zárása után hozzáférhetőek legyenek.

Az Alkotmánybíróság szerint mindezeknek nincs hatása a 2006-os Bundestag választás mandátumaira. Nem jelezte ugyanis senki, hogy akkor a szavazógépek pontatlanul működtek vagy manipuláltak volna azokat.⁸

Negatív példát jelent a szavazógépek alkalmazásánál Írország, Hollandia és Finnország is. Írországban vettek szavazógépeket, azonban 2004-ben el kellett halasztani a döntést a használatukról, mivel nem bíztak benne. Azóta még nincs döntés az alkalmazásukról. Hollandiában az ország legtöbb részén lehetett szavazógéppel szavazni a szavazóhelyiségekben. A szavazógépek használatát ugyanakkor visszavonták, mivel úgy látják, hogy könnyen manipulálhatók.⁹

Hollandiában 2005-ben két gyártó, a Nedap és az Sdu osztotta meg a piacot. A Nedap a helyhatóságok közel 90%-át látta el gépekkel. Az Sdu gépek kisebbek, és a gombok helyett érintőképernyőjük van, amelyeket az egyes választásokra csak kölcsönöztek a helyhatóságoknak. Mindkét típus egyedüli gépként áll, de az Sdu gépnek van GPRS csatlakozása. Ez a csatlakozás csak egyszer, a választás lezárásakor használható, hogy elküldjék az eredményeket a helyhatóságba.¹⁰ 2008 februárjában a holland belügyminiszter visszavonta a szavazógépek használatának jóváhagyására vonatkozó szabályokat. Ennek oka az volt, hogy bizonyos szavazógépek nem biztosítottak elég védelmet a veszélyeztető sugárzás ellen, a jóváhagyási eljárás nem volt átlátható, és a használt szoftver bizonyos részei, pl. ami a választás eredményét meghatározza, nem volt tárgya a jóváhagyási eljárásnak. Így úgy látták, hogy a szavazógépek sérthetlenségét nem lehet garantálni. Több mint harminc évnyi elektronikus szavazás után tehát

⁷ *Uo.*, 132. pont.

⁸ *Uo.*, 161–164. pont.

⁹ *Voter Turnout in Western Europe: A regional report*, eds. Rafael LÓPEZ PINTOR, Maria GRATSCHER, IDEA, 2004, 73.

¹⁰ Leontine LOEBER, *E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years = Electronic Voting 2008 (EVOTE08).3rd International Conference Co-organized by Council of Europe (Gesellschaft für Informatik and E-Voting, CC August 6th-9th, 2008 in Castle Hofen, Bregenz, Austria)*, Hrsg. Robert KRIMMER, Rüdiger GRIMM, Bonn, Gesellschaft für Informatik, 2008, 23.

visszatértek a toll és papír alapú szavazáshoz.¹¹ A 2010. márciusi helyi és a júniusi parlamenti választásokon nem kötelező kísérleti szavazás volt négy településen. Miután hivatalos módon leadták a szavazatukat, a szavazók számítógépen egy második, nem kötelező szavazatot adhattak le. A gép a szavazás folyamatát papír kiadásával ellenőrzi. A kísérleti szavazást a Belügyminisztérium nem támogatta, de a települések szerint jól működött.

Finnországban 2010 januárjában arról döntöttek, hogy nem folytatják a szavazóhelyiségekben alkalmazott elektronikus szavazógépek fejlesztését, mivel a hagyományos szavazólapos szavazást problémamentesnek és megbízhatónak tartják. Emellett a fő ok, hogy az elektronikus szavazásból fakadó összes haszon a szavazóhelyiségekben nem volt olyan jelentős, hogy a rendszer fejlesztésére ösztönözne.

Más államok azonban pozitív példát nyújtanak. Ilyen pl. Belgium és ilyenkor kísérletezik Hollandia.

Belgiumban az első elektronikus szavazógépek már 1991-ben megjelentek. Más államokkal ellentétben 1994-re az arányuk 22%-ra, 1999-re 44%-ra nőtt. 2004-ben az elektronikus szavazógépeket 44% használta.¹²

Norvégia a 2011. szeptemberi helyhatósági választásokra kísérleti elektronikus szavazást kíván lebonyolítani. Céljuk, hogy biztonságos megoldást alakítsanak ki, ami segíti a demokratikus követelmények érvényesülését. Ráműtettek, hogy a választás jelenlegi magas szintű megbízhatóságát és a titkos szavazás elvét meg kell erősíteni. A Scytl spanyol cég gépeit használják, amelyet nyitott forrásúvá fejlesztenek, és a kódok mindenkinek szabadon hozzáférhetőek lesznek. Ez egy fontos szempont az átláthatóság, a fogyasztóknak személyek és a külföldön élő norvégok szavazásának biztosítására.¹³ 2011-ben a helyhatósági és a megyei tanácsi választásokon 10 település részt fog venni az elektronikus szavazási kísérletben. A helyhatóságok erről tájékoztatják a szavazókat. Minden kísérletben résztvevő helyhatóság automata rendszert is alkalmaz arra az esetre, ha az elektronikus szavazással problémák jelentkeznenek. Az elektronikus szavazásra jogosultaknak regisztrálniuk kell, mint a MinID személyazonosító megoldás használói. Ehhez új PIN kódot is kell rendelni.¹⁴

¹¹ Susanne CAARLS, *From e-voting to paper-ballot voting*, Modern Democracy. The Electronic Voting and Participation Magazine, 2010/2, 6.

¹² Manuel J. KRIPP, Robert KRIMMER, *Information technology in the electoral process. Korszerű szavazási technológiák: Jelen és Jövő, ÖTM Nemzetközi Konferencia*, Bp., 2007. november 14., előadás.

¹³ *Norway will test e-voting*, www.edemocracy-forum.com/2010/05/norway-evoting.html#more, 2010. május 7.

¹⁴ *E-voting in trial municipalities starts in the autumn: News about E-vote 2001-project*, <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/prosjekter/e-vote-2011-project/news-about-the-e->

A *digitális tollat* Németországban először 2005-ben Mainz városában két szavazókörben tesztelték, és azt tervezték, hogy 2008 februárjában a hamburgi képviseléválasztáson fogják alkalmazni, azonban ezt nem szavazták meg.¹⁵

A többi szempontot azonban itt is meg kell vizsgálnunk.

2. Hogyan történik a szavazat leadása?

A szavazás szavazóhelyiségben történik. A szavazó a szavazáshoz kártyát használ, amit a választási szervtől kap meg, amit csak egyszer tud használni. Több szavazógépnél van kártyaolvasó, amelyet a szavazat leadása előtt kell aktiválni. A szavazógépen az aktiválás után a jelöltek a képernyőn egy szavazólapon jelennek meg. A szavazók úgy választják ki a jelöltet, hogy a képernyő megfelelő részét kézzel vagy speciális tollal megérintik, vagy lenyomnak egy gombot. Amíg meg nem erősítik szavazatukat, addig meg is változtathatják azt. Némelyik szavazógép hanggal is jelezhet (fülhallgató használatakor) vagy a látássérült szavazók nagyobb betűt vagy Braille-írást használhatnak.¹⁶ Az érintőképernyős megoldás a papír szavazólaphoz képest kevesebb kézügyességet és precizitást követel, ami a fogyatékkal élő és az idősebb szavazóknak is könnyebbé teszi a szavazást. Emellett az érvénytelen szavazatokat kiküszöböli. A gépek úgy vannak programozva, hogy a szükségesnél többször ne lehessen szavazni.¹⁷

Ismert a gépek olyan típusa is, amikor a szavazatokat elektronikusan továbbítják. Ilyenkor a szavazógép az eredmény megállapításához egyedileg vagy az Interneten összesítve továbbítja a szavazatokat egy központi helyre. A szavazatok továbbítása történhet szavazatonként, a szavazat leadása után közvetlenül vagy időszakonként kötegelve, illetve a szavazás lezárása után egy kötegben is. Az is lehet, hogy a szavazógép már eleve internetes összeköttetésben áll a központi szerverrel, ahová a szavazó közvetlenül rögzíti szavazatát.

Németországban a szavazógép „képernyője” tulajdonképpen egy szavazólap, és a jelöltekhez, listákhoz gyakorlatilag elektronikus billentyűk (nyomógombok) tartoznak. Ezekkel a billentyűkkel ugyanúgy szavazhatunk, ahogy egy papír szavazólapon tollal. Hiba esetén a szavazat javítható. Ha a szavazó úgy

vote-2011-project/year/2010/e-voting-in-trial-municipalities-starts-.html?id=616314
(2010.11.6).

¹⁵ BERRES, *i.m.*, 37–39.

¹⁶ S. COLEMAN, et al., *Elections in the 21st century: from paper ballot to e-voting. Report by The Independent Commission on Alternative Voting Methods*, London, Electoral Reform Society, 2002, 63.

¹⁷ *Uo.*, 68.

gondolja, hogy helyesen töltötte ki a „szavazólapot”, akkor a „szavazatleadás” gombot kell megnyomni, és ezzel befejeződött a szavazás.¹⁸

A német Alkotmánybíróság határozata ugyanakkor kimondta,¹⁹ hogy a választások nyilvánosságának alapelve megkívánja, hogy a választások minden lényeges lépését nyilvános vizsgálatnak lehessen alávetni, hacsak más alkotmányos érdekek ez alól nem indokolják kivételt. Ha a szavazó nincs egyértelműen tisztában azzal, hogy a szavazatát hamisítatlanul rögzítették, ideértve a választási eredmény megállapítását is, ez kizárja a választási eljárás nyilvános figyelemmel kísérését, sőt az alkotmányos követelményekkel sincs összhangban.

Az Alkotmánybíróság szerint a szavazógépekről szóló rendeletről hiányoznak azok a szabályok, amelyek garantálják, hogy olyan szavazógépeket alkalmazzanak, amelyeknél szavazatleadás során a szavazó megbízhatóan nyomon tudja követni, hogy a szavazatát nem hamisított módszerrel rögzítették. A rendeletnek semelyik szabálya sem teszi lehetővé megbízható módon, hogy az eredmény megállapítását ellenőrizni lehessen. Továbbá a rögzített szavazatok választási cédulán való kinyomtatása, és ennek összehasonlítása azzal, amit a szavazógép mutat, csak annak megfigyelését teszi lehetővé, hogy a szavazógép tényleg annyi szavazatot dolgozott-e fel, amennyi szavazónak a szavazógép használatát engedélyezték. Nem garantálja, hogy nyilvánosan meg lehessen figyelni a választás eljárását és az eredmények megállapítását.²⁰

Szintén nem ellenőrizhető az, hogyan állapítja meg a szavazógép a választási eredményt. Mivel ez kizárólag a szavazógépen belüli adatfeldolgozási eljárás tárgya, sem a választási testület, sem az eredmény megállapításában résztvevő állampolgárok nem tudják ellenőrizni, hogy az érvényesen leadott szavazatot pontosan rendelték-e hozzá a választott jelölthöz, és az egyes választási lehetőségekre leadott a szavazatokat összesítve pontosan állapították-e meg. Nem elegendő, hogy a szavazógépekben zajló számítógépes eljárás eredményéül egy összegző papírnyomtatvány vagy elektronikus kijelzés szolgál. Olyan nyilvános vizsgálat sincs szabályozva, amely során az állampolgárok előzetes speciális szaktudás nélkül is megbízhatóan ellenőrizhetnék a választási eredmény-megállapítás folyamatát.²¹

Belgiumban a szavazógépet használók egy mágneses kártyát kapnak, amely kifejezetten abban a szavazóhelyiségben használható, ahol az adott választó szavaz. A kártya alapján a szavazógép megjeleníti a képernyőn a szavazólapot. A mágneskártya bekerül a dobozba (szavazóurna), a leadott szavazatokat

¹⁸ BERRES, *i.m.*, 31–34.

¹⁹ Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. március 3-i döntése – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 112–114. pont.

²⁰ *Uo.*, 149–151. pont.

²¹ *Uo.*, 158. pont.

pedig egy lemezre gyűjtik, amikor a szavazás lezárul. Itt a szavazatokat nem elektronikus úton, hanem fizikai valójában továbbítják a tartományi szavazóhivatalba, ahol az eredményeket az országos bizottsághoz továbbítják. Az eredményeket gyorsan kell megállapítani. Belgiumban 2007. június 10-i választásokon²² az elektronikus szavazás eredménye a hagyományos szavazásénál 5 órával korábban megszületett. Mivel nem kell számolni, így Belgiumban 30 ezer ember munkáját lehet megspórolni.

Hollandiában érintőképernyős megoldást alkalmaztak.²³ A szavazó a szavazóhelyiségben szavazói azonosító kártyával regisztrált. A szavazatszámoló bizottsági tagok ellenőrzik a géphez való hozzáférést, és mindegyik szavazónak sorrendben megengedik ezt. A szavazólap megjelenik a képernyőn. A szavazó egy párt listáján belül megérinti a jelölt nevét a képernyőn, vagy egyébként egy gombot benyom, hogy jelezze tartózkodását. A szavazatán változtathat is. Egy piros gomb benyomásával erősíti meg, ezután további változtatást nem lehet tenni, ugyanis ezt helyben egy blokkoló mechanizmus akadályozza meg. Ez addig tart, amíg a bizottság tagjai nem döntenek arról, hogy a gép engedélyezze a következő szavazó szavazását. A szavazás zárásakor minden szavazóhelyiségben kinyomtatnak egy jelentést a szavazógépből. Ez a leadott szavazatok teljes számát, listánként és jelöltenként a leadott szavazatok számát és a tartózkodók teljes számát mutatja. Ezt a szavazóhelyiségi hivatalos jelentéshez csatolják, amit az elnök és a tagok aláírnak. Ezt a választási terület központi számlálójába küldik el gyakran faxon vagy e-mailen. A szavazati modul, ami a leadott szavazatokról az összes adatot tartalmazza, kiveszik a gépből, és a szavazóközveti jelentéssel a központi számlálóhelyre továbbítják átolvasásra. A továbbítás tehát itt is fizikai úton történik. Amikor az összes szavazati modult beolvasták, és az összes szavazatot összegyűjtötték, ki lehet számolni a végeredményt.

A szavazógépek teljes visszavonása után viszont sajátos helyzet alakult ki. Mivel a hagyományos szavazástól a hollandok elszoktak, a 2010. márciusi helyi választáson több szavazóhelyiségben sorok alakultak ki. Előfordult, hogy egy-két szavazófülkében egyszerre többen is voltak, egy-két szavazólap eltűnhetett. A szabálytalanságok miatt a vesztes újraszámolást kért. Ez 394 településből 15-ben meg is történt, amire okot is adtak az eredményekben való kis különbségek, de a mandátumok elosztását végül nem befolyásolta. A 2010. június 9-i parlamenti választásokon a választási szervek munkatársait jobban felkészítették, így nem voltak problémák. Jelenleg pedig olyan vélemények vetődtek fel, hogy

²² Stephan de MUL, *Szavazógépes szavazás Belgiumban = Korszerű szavazási technológiák...*, i. m., 39–40.

²³ *Elections in the 21st Century...*, i. m., 66–67.

vissza kellene térni az elektronikus szavazógépekhez.²⁴ Tehát látható, hogy néha a megszokott elektronikus szavazási rendszerből való áttérés is problémát okozhat.

Németországban a digitális toll egy szavazótollból, egy szoftverből és egy leolvasó állomásból áll, ami szabvány golyóstoll nagyságú. Egy írófej és egy kis kamera is van benne, ami elektronikai memóriával van ellátva.²⁵ A szavazóhelyiségben a szavazópolgár igazolja választójogosultságát, ezután megkapja a speciális szavazólapot és a tollat. Ezzel bemegy a fülkébe és teljesen szokásos módon speciális raszteres papíron leadja a szavazatát a digitális tollal. Ezt a kamera rögzíti, és digitális modulban (memóriában) elmenti. Kimegy a fülkéből, újra igazolja választójogosultságát, ezt követően a tollat behelyezik a leolvasó egységbe, amely az adatátvitelt biztosítja a számítógépbe. Ha minden problémamentesen zajlott, akkor a mentés megtörténik, egyidejűleg pedig a szavazólapot a szokásos módon bedobják az urnába.

Tehát a szavazatleadás folyamata az elektronikus szavazógépek minden fajtájánál viszonylag egyszerűnek tekinthető. Ez a választópolgár számára nehézséget nem jelent, ugyanúgy a szavazóhelyiségbe kell elmennie, csupán a szavazat leadása más. Az eredmények megállapításánál azonban jelentős könnyebbséget jelent a választási szerveknek.

A vizsgálandó szempontok közül annak kérdése, hogy a *jogosult szavaz-e*, itt nem jelent problémát. A szavazás ugyanis szavazóhelyiségben történik, így a szavazót a szavazást ellenőrző személyzet tudja azonosítani. A *szavazás titkosságának* biztosítása sem vet fel problémákat. A szavazás ugyanis ún. ellenőrzött környezetben történik, így a titkosság is teljes mértékben biztosítható. Probléma csupán akkor vetődhet fel, ha a szavazógépek kijelzőit, monitorait más is láthatja. Hollandiában a szavazógépekkel kapcsolatban 2006-ban azt észlelték²⁶, hogy a gép képernyője távolról olvasható, ami a szavazás titkosságának megsértésére alkalmas. A kormány ezután megvizsgálta, hogy a NEDAP gépek 5 méteren túl nem sugároznak, az SDU gépek azonban 30 méteres távolságról is olvashatóak, mivel nagyobb a képernyőjük. Ezért a kormány a választások előtt három héttel visszavonta a gépek jóváhagyását. Így a választásokon 32 helyhatóságban nem használhatták az SDU gépeket, 10 használhatta a NEDAP. A 2006 novemberi helyhatósági választásokon azonban semmilyen lényeges probléma nem volt a szavazógépekkel.

²⁴ CAARLS, *i. m.*, 6–7.

²⁵ BERRES, *i. m.*, 37–39.

²⁶ LOEBER, *i. m.*, 24–25.

3. A rendszer, a szavazás biztonsága

Mivel a szavazógépekkel való szavazás eltér a szavazás hagyományos formájától, ezért célszerű fokozatosan bevezetni. Ez azért szükséges, hogy a szavazók megismerjék, hozzászokjanak ehhez a szavazási módhoz, átláthatóvá váljék számukra a választási eljárás, azon belül pedig különösen az eredmény-megállapítás folyamata, tapasztalhassák, mennyire működik biztonságosan a szavazógép. A szavazás folyamata akkor biztonságos, ha a választó csorbítatlan és befolyásmentes akarata mindenféle közrehatás nélkül változatlanul továbbítódik az eredmény-megállapítás helyére, és ott így is számítják be. Az államok különböző intézkedéseket tettek ennek érdekében.

Belgiumban is fontosnak tartották a fokozatos bevezetést.²⁷ Információs és oktatási kampányt folytattak, sajtótájékoztatót tartottak, s azt a médiában ismertetések követték. A kampány hangsúlyozta, hogy a rendszer gyors, egyszerű, áttekinthető, megbízható és helyileg is kivitelezhető. A készülékek működését állandóan ellenőrizni kell, és mindig a legújabb műszaki megoldásokkal kell el látni. Az ellenőrzésre 1999-ben egy szakértői tanácsot hoztak létre, akik az alkalmazott szoftver minőségét ellenőrizték, a szavazás napján is megfigyelték, hogy a szavazógépek megfelelően működtek-e. A tapasztalataikról a szavazást követő 15 napon belül tettek jelentést a jogalkotóknak. 2007-ben ez a szakértői tanács az összes szavazóállomáson leadott floppy lemezt összegyűjtötte, és összehasonlították az eredménnyel, de semmiféle eltérést sem találtak.

Egy elektronikus szavazásnál fontos, hogy a gépeket folyamatosan frissíteni, korszerűsíteni kell. Belgiumban viszont a gépek 1991 óta változatlanok, elavultak. Egy ilyen gép nem csak egy választásra szól, hanem legalább 5–10 évre. A gépet gyártó céggel kötött szerződés alapján a választás előtt 3 hónappal minden berendezést ellenőriznie kell az önkormányzatnak, hogy biztosan jól működjenek. Ha probléma van, azt a cégnek ki kell javítania. A berendezések teljes körű ellenőrzése 3 héttel, illetve 1 nappal a választás előtt történik. 2008-ban a szavazógépek szerződése lejárt. Először 2009 júniusáig, majd többször is meghosszabbították a szerződést, azonban ez így igen drága megoldás.

Az elektronikus szavazógépekhez fizikai apparátus és tanúsított szoftver is kell. A választás napja előtt a szoftvert a központi számítógépre telepítik, és a jelöltek, a választókerületek és a szavazókörök adatait felviszik rá. Ezeket modul útján töltik be mindegyik szavazógépbe. A terminált egy kártya behelyezésével vagy egy számmal aktiválják. A szavazatokat memóriaegységben vagy lemezen elektronikusan tárolják. Az eredmények a szavazás zárásakor a gépből az összes

²⁷ de MUL, *i. m.*, 39–44.

szavazat kinyomtatásával vagy a memóriaegység kimozdításával és központi helyre küldésével állapíthatók meg.²⁸

A Németországban alkalmazott szavazógépeknél egy tároló modul van, amibe egyfajta memóriát tesznek (floppy lemez). Ez előre van programozva az adott speciális szavazóhelyiség számára. A szavazóhelyiségben a készüléket telepítik, majd amikor a szavazásnak vége, akkor a tároló modult, a memóriát kivesszük. Minden szavazókörből fizikai úton kell eljuttatni a központba ezt a memóriát, ahol egy olvasókészülék ebből kiolvassa az eredményeket. Ezeket az adatokat a központi számítógépbe olvassák be, és ott összesítik. A készülékekkel szemben feltétel, hogy engedélyezett típus legyen. Az engedélyeztetést szakember végzi, amihez műszaki szakértelemre van szükség. A választási szerveknek megfelelő információval kell rendelkezniük annak működéséről. 2007-ben a Szövetségi Belügyminisztérium még úgy döntött, hogy a NEDAP készüléket lehet választási célokra használni, mivel a memória egy olyan szoftverrel lett feltöltve, ami biztosíték erre.²⁹

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta³⁰, hogy a szavazógépek telepítése akkor van összhangban az Alaptörvénnyel, ha szigorú előfeltételeknek van alávetve. Biztosítani kell, hogy a választási cselekmény lényeges lépéseit és az eredmény megállapítását speciális szaktudás nélkül is megbízhatóan ellenőrizni lehessen. A szavazógép programjának hibáit nehéz felismerni. Ezek a hibák nem csak egy, hanem az összes számítógépet is befolyásolhatják. A klasszikus szavazócédulás választásokon választási csalás legfeljebb csak megfontolt erőbefektetéssel és a felfedezés nagyon magas kockázatával lehetséges, aminek elrettentő hatása van. Az elektronikus szavazógépeknél viszont elvileg ezt aránylag kis erőfeszítésű beavatkozással is el lehet érni. A manipulációk már nemcsak egy szavazó szavazatát befolyásolhatják, hanem a készülék segítségével az összes leadott szavazatot is. A választási hibák tere még szélesebb, amelyet az egyszerű szoftver program változtatásai és hibás működése okozhatnak, ami több készüléket is befolyásol. Ezért különösen figyelni kell, hogy a választások nyilvánosságának alapelve érvényesüljön.

Az Alkotmánybíróság³¹ a választás nyilvánossága alapelveinek szempontjából viszont nem nyilvánította alkotmányellenesnek a szövetségi választási törvény (SZVT) 35. §-át. A SZVT rendelkezései kimondják, hogy a szavazógépek használata csak akkor engedélyezhető, ha a választások nyilvánosságának elve érvényesül. A 35.3 § 1. mondat 4. pont szerint olyan szabályokat kell alkotni,

²⁸ *Elections in the 21st Century...*, i. m., 63.

²⁹ BERRES, i. m., 31–34.

³⁰ Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. március 3-i döntése – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 118–121. pont.

³¹ *Uo.*, 143–145. pont.

amelyekkel a szavazógépeket használatuk előtt nyilvánosan kipróbálhatják. A szavazókészülékekről szóló szövetségi rendeletet viszont alkotmányellenessé nyilvánították, mivel nem tartalmaz olyan rendelkezést, ami biztosítja, hogy csak azokat a szavazógépeket hagyják jóvá és használják, amelyek a választások nyilvánossága alapelvek alkotmányos előfeltételeinek megfelelnek.

Ez többek között azért is van így, mert a szavazógépek lepecsételésére vonatkozó kötelezettség és az a tárolóeszköz, amiben a választási eredmény megállapítása után a szavazattároló médiát elhelyezik (a szövetségi rendelet a szavazógépekről 15.3 §-a) nem hatékony, nem akadályozza meg, hogy ahhoz a jogosulatlan pártok hozzáférhessenek (16.2 §). Újrászámolás esetén a szavazattároló média a választás napja után a szavazógép segítségével kiolvasható. Az újrászámolás tárgya viszont csak az elektronikusan tárolt szavazatok. Sem a szavazók, sem a választási bizottság nem vizsgálhatja azt, hogy hamisítás nélkül rögzítettek-e azokat. Az állampolgárok tehát nem vizsgálhatják az eredmény megállapításának lényeges lépéseit, ha az újrászámolást ismét a szavazógépen belül bonyolítják le. A szavazógépekről szóló szövetségi rendelet nem értelmezhető úgy, hogy csak azon szavazógépek telepíthetők, amelyek a választások nyilvánossága alapelveivel összhangban vannak. Emellett a rendelet nem értelmezhető az alkotmánnyal összhangban. Ugyanis az ilyen típusjövahagyást és használatra való feljogosítást csak a Szövetségi Belügyminisztérium bocsáthatja ki akkor, ha garantált a választási cselekmények és az eredmény megállapításának hatékony figyelemmel kísérése. Elviekben az intézménynek változatos lehetőségei vannak arra, hogy biztosítsa a szavazatok leadásakor és a szavazatszámolás során a központi lépések ellenőrzését. Mivel a rendelet a jelenlegi változatában nem teszi lehetővé ezen folyamatok figyelemmel kísérését, ezért nincs összhangban az alkotmánnyal.³²

Így a szövetségi AB megállapította, hogy a NEDAP elektronikus szavazógépek³³ sértik a választások nyilvánosságának alapelvét, mivel nem teszik lehetővé a választási cselekmények hatékony megfigyelését és a választási eredmény megbízható igazolását. A szavazatokat a szavazás után egy elektronikus tárolóközpontban kizárólagosan tárolják. Sem a szavazó, sem a választási bizottság, sem a szavazóhelyiségben jelen lévő állampolgár nem tudja ellenőrizni, hogy a leadott szavazatokat a szavazógép hamisítás nélkül rögzítette-e. Ha az ellenőrző egységben kijelzőt használnak, a szavazatszámoló bizottság csak azt tudja megállapítani, hogy a szavazógép rögzítette a szavazatot, de azt nem, hogy annak tartalmát bármilyen más módon nem változtatják-e meg. A szavazógép

³² *Uo.*, 150–153. pont.

³³ ESD1 típus hardver változat 01. 02, 01.03 és 01.04, valamint az ESD típus hardver változat 01.01.

nem tudja a szavazattároló egységben való elektronikus rögzítéstől függetlenül rögzíteni a szavazatokat úgy, hogy a megfelelő szavazó ellenőrizhesse szavazatát.³⁴

Bár Németországban nem vetették el teljesen az elektronikus szavazást, ezt a szavazási módot a következő választásokon nem fogják alkalmazni.³⁵ A német politikai élet szereplői 2010-ben megállapodtak abban,³⁶ hogy az Alkotmánybíróság döntése alapján nem lehet teljesen kizárni azt, hogy a szavazáson valamilyen technikai megoldást alkalmazhassanak. A jelenleg ismert készülékeket nem lehet használni. A szövetségi államok egy része megfontolja, hogy a jövőben használják-e a szavazógépeket, de alkotmányos módot még nem találtak alkalmazásukra. Így a pártok egyetértettek abban, hogy jelenleg még nem látják a szavazógépek jövőbeli alkalmazásának alkotmányos módját. A NEDAP szavazógépeket, amiknek a használatát a 2009-es európai parlamenti és a 2009-es nemzeti parlamenti választásokon is már felfüggesztették, az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően nem fogják használni a jövőben. Még az olyan változtatási javaslatok, mint pl. papírnyugta a szavazat leadása után sem biztosítják, hogy az Alkotmánybíróság által megállapított követelmények teljesíthetők legyenek. Az állampolgároknak ugyanis biztosítani kell, hogy nemcsak a választások eredményét, hanem a választási eljárás minden lényeges lépését is ellenőrizhessék. Azért, hogy a jövőbeli fejlesztés lehetősége nyitva maradjon, a BWG 35. §-át nem helyezték hatályon kívül.

Hollandiában az elektronikus szavazás idején az állampolgárok többsége bízott a rendszerben. 2006-ban a szavazók nagy többsége (70%) fejezte ki bizalmát a szavazógépekben.³⁷ A 2006-os választásokon viszont az egyik helyhatóságban egy körzetben csalás gyanúja merült föl. Egy jelölt egy szavazóhelyiségben, ahol bizottsági tag volt, és ellenőrizte a szavazógépeket, 181 preferenciális szavazatot szerzett. Az összes többi szavazóhelyiségben pedig csak 11 szavazatot. Mivel a használt NEDAP gép nem ad ki a szavazásról papírnyugtát, a szavazatok kézi újraszámlálása nem volt lehetséges. A körzeti ügyész ezért arra kérte az összes szavazót, hogy menjenek el egy ún. árnyékválasztásra, és titkosan adják le ismét szavazatukat. Ezen a választáson a jelölt csak nagyon kisszámú szavazatot kapott. Ez elég okot adott a körzeti ügyésznek arra, hogy

³⁴ *Uo.*, 156–157. pont.

³⁵ *Federal Republic of Germany Elections to the Federal Parliament (Bundestag)*, 27 September 2009, *OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report*, 2009. július 15–17., 2.

³⁶ *The Future use of voting machines after the decision of the Constitutional Court. Minutes of meetings [documents] place: Berlin*, Federal Ministry of the Interior (FP 1.311)02/03/2010, 1–2.

³⁷ CAARLS, *i. m.*, 7.

vádat emeljen. Az elsőfokú bíróság a vádat a bizonyítékok hiánya miatt elutasította. A fellebbviteli bíróság valóban bűnösnek találta, mivel a bizonyítékok az árnyékválasztás eredményével összefüggésben elég okot adtak rá, hogy választási csalás gyanúja miatt elítéljék.³⁸ 2006-ban alakult egy akcióscsoport „Nem bíznunk a szavazógépekben” néven. A csoportnak sikerült lemásolni a NEDAP szavazógépek működését, és készítettek egy felülíró programot, ami lehetővé tette, hogy a gépekkel csalást kövessenek el. Ez a program bizonyos számú leadott szavazatot egyik jelölről a másikra írt át. Mivel a gépnek nem volt papírkimenete, így a csalás felderíthetetlen maradhat, ha kis mértékben alkalmazzák. Az akcióscsoport 2007 márciusában keresetet nyújtott be a bíróságnak a NEDAP gépek jóváhagyása ellen. Az eljárás eredményeként 2007. október 1-jén az Amszterdami Körzeti Bíróság érvénytelenítette a szavazógépeket. Azután az SDU gépek jóváhagyását is visszavonták. 2007. október 21-én a szavazógépek jóváhagyásáról szóló 1997-es szabályokat visszavonták, és a belügyminiszternek nem hatásköre többé, hogy új szabályokat alkosson a szavazógépek jóváhagyásáról.³⁹

A szavazógépekkel való visszaélések, pl. Hollandia, USA, elsősorban azért történhettek, mert a szavazógépek tárolása, őrzése nem megfelelően történt, sőt Hollandiában az egyenkulccsal nyitható szavazógép egyéb célokra is kölcsönözhető volt, melynek során nem okozott nehézséget a memóriakártyák kicserélése.

A digitális toll esetében az egész rendszert tanúsítvánnyal kell ellátni ahhoz, hogy a felhasználási engedélyt megkapja. Ezt a készüléket egy műszaki fizikai vizsgáló intézetnél hosszabb ideig vizsgálták, ami befolyásolhatta a hamburgi döntést.⁴⁰ Az Alkotmánybíróság 2009. március 3-i döntése értelmében azonban a digitális toll sem alkalmazható, hiszen ezen elektronikus szavazási módnál ugyanúgy nincsenek meg a feltételei a szavazás átláthatóságának.

4. Az elektronikus szavazógéppel való szavazás előnyei, hátrányai

Összefoglalva az elmondottakat, érdemes számba vennünk, milyen előnyeit és hátrányait különböztethetjük meg az elektronikus szavazógépeknek.

Németországban a szavazógép *előnye*⁴¹ akkor jelentkezik, ha egy önkormányzati választáson nagyon sokféle szavazás van, pl. egyéni jelöltek, akikre akár három szavazat is leadható, vagy éppen a jelöltek kihúzhatók, illetve lehet göngyölíteni vagy meg is lehet osztani a szavazatokat. Egy ilyen komplex választásnál 60-70 egyéni jelölt is lehet egy-egy szavazólapon. Így nagymértékben egyszerűsíti a szavazást és az eredmény megállapítását. A tévesztés lehetőségét

³⁸ LOEBER, *i. m.*, 23.

³⁹ *Uo.*, 24–26.

⁴⁰ BERRES, *i. m.*, 37–39.

⁴¹ *Uo.*, 31–34.

megszünteti, mivel a számítógép figyelmezteti a választót arra, ha hibát érzékel. A választási bizottsági tagok „munkaidejét” csökkenti, és megszünteti azokat a problémákat, amikor egy szavazat érvényessége vagy érvénytelensége kérdéses. Megtakarítás, hogy nem kell szavazólapot nyomtatni, és számláló személyzetet alkalmazni. Stratfordban pl.⁴² ezek a megtakarítások a gépek kölcsönzésének költségeit ellensúlyozzák. Előny tehát a gyors eredményszámítás és a korszerű technológia.⁴³

Az elektronikus szavazógéppel való szavazás szavazóhelyiségben történik, ezért nem célja, hogy bármilyen hatással legyen a választói megjelenés szintjére.⁴⁴ Szavazógépes megoldásokat Nyugat-Európában főleg az önkormányzati választásokra inkább a szavazás gyorsabb, hatékonyabb lebonyolítása miatt dolgozták ki. Belgiumban pl. amúgy is szavazási kötelezettség van. Egyes német tartományokban (pl. Rajna-Pfalz) a szavazógépeket inkább az összetett, nyitott listás önkormányzati választási rendszer miatt hasznosítják, lényegesen egyszerűsítve a nehézkes eredmény-megállapítást.⁴⁵

Hátrányai⁴⁶, hogy kétséges a nyilvánosság alapelvének érvényesülése. Ugyanis a számolás nem eléggé átlátható a kézi szavazatszámolással szemben, mivel a készülék hátsó rendszerben számolja meg a szavazatokat. Nem túl olcsó, egy ilyen gépnek 3–4000 euró az ára. Ha bérlik, az kedvezőbb lehet. Nagy ráfordítást igényel, hogy egy adott önkormányzatnál működjön a rendszer. A karbantartásának is vannak költségei, és a következő választásig raktározni is kell a készülékeket.

Ezért költséges a bevezetése. Egy elektronikus szavazógép kb. 2500 fontba kerül. Ha a választásokra csak kölcsönzik, akkor olcsóbb: Stratfordban gépenként 312,5 fontba került.⁴⁷ Hollandiában a szavazógépek kezdeti költsége 9000 szavazóhelyiség felszerelésével kb. 22,5 millió font volt. Az elektronikus szavazógépek bevezetése előtt a választások szavazónként 0,6 fontba kerültek, míg a gépek alkalmazásakor 0,23 fontba.⁴⁸ Belgiumban a szavazógépes szavazás költsége szavazónként 1,5 euró, viszont az elektronikusé 4,5 euró, tehát háromszor olyan drága, mint a hagyományos papír alapú szavazás. A költség a beruházás elején nagy, mivel a berendezéseket meg kell venni. Belgiumban több mint 10 ezer szavazógép van, így a gépek karbantartásának is nagy a költsége. A válasz-

⁴² *Elections in the 21st Century...*, i. m., 70.

⁴³ DEMÉNYNÉ KERTÉSZ, i. m.

⁴⁴ *Elections in the 21st Century...*, i. m., 63.

⁴⁵ FÜGI Balázs, *Internetes szavazás Észtországbán = Korszerű szavazási technológiák...*, i. m., 45.

⁴⁶ BERRES, i. m., 31–34.

⁴⁷ *Elections in the 21st Century...*, i. m., 70.

⁴⁸ *Uo.*, 67.

tás napján és azt megelőzően folyamatosan kell ellenőrizni a hardver berendezéseket. Ezeket összeadva és hozzáátve a gépek raktározását, magas ár adódik.⁴⁹ A *költségek csökkentésére* megoldás lehet, ha az egyes államok választási irodái összefognának, és egyik országból a másikba lehetne szállítani a gépeket.⁵⁰

A magas beruházási, logisztikai költség mellett hátrány, hogy gondoskodni kell az eszköz megőrzéséről, karbantartásáról, valamint arról is, hogy a szavazókörökön kívül ne legyen használható.⁵¹

Önmagában a szavazói részvétel növelésére nem alkalmas, hiszen a szavazás változatlanul a szavazóhelyiségben zajlik. Annak révén viszont növelheti a részvételt, hogy ugyan a szavazóhelyiségbe el kell menni, de ott a papíralapú szavazáshoz képest kényelmesebb, könnyebb a szavazás, a fogyatékkal élők szempontjából pedig különösen, hiszen akár segítség nélkül is le tudják adni szavazatukat. Emellett kizárja, hogy hibázzon a szavazó. A választási szervek munkáját is megkönnyítheti, hiszen nemcsak a szavazóhelyiségben, hanem központi szinten is egyszerűbb a szavazatok összesítése, az eredmény megállapítása.

A digitális toll előnye, hogy kisebb, mint más szavazógép, és könnyen kezelhető. Más készülékkel ellentétben különösen biztonságos, a papírt mint bizonylatot meg lehet őrizni. Hátránya, hogy az ellopásának veszélye a szavazóhelyiségben fennáll. Nem akadályozza meg a tévedésből leadott hibás szavazatokat. Egy speciális raszteres papírszavazólap szükséges, amit külön kell gyártatni, és ez többletköltséget igényel. Alkalmazásánál előfordult, hogy a bizottsági tagoknak a szavazást követő munkája meghosszabbodik. Még nem sikerült eldönteni, hogy mikor érvényes a szavazat, és mikor nem. Tisztázni kellene, ha kétség merül fel, pl. tévesen ikszelt valaki, és át akarja húzni, az hogyan kezelhető. A bizottsági tagnak az eredmény-megállapításnál dönteni kell arról, hogy érvényes vagy sem a szavazat.⁵²

A digitális toll is az adminisztráció munkáját könnyíti meg a szavazatosztesítésnél. A választópolgár számára viszont a hagyományos szavazáshoz képest nem könnyebb, és a fogyatékkal élőknek sem könnyíti meg szavazatuk leadását.

⁴⁹ de MUL, *i. m.*, 41.

⁵⁰ Manuel KRIPP, *Az elektronikus szavazásról általában = Korszerű szavazási technológiák...*, *i. m.*, 29–30.

⁵¹ DEMÉNYNÉ KERTÉSZ, *i. m.*

⁵² BERRES, *i. m.*, 37–39.

Összegzés

Ezek után pedig megadhatjuk válaszainkat az elektronikus szavazógépekkel való szavazással kapcsolatban feltett kérdésekre⁵³ összegezve tapasztalatainkat.

1. Legfeljebb azoknak jelenthet nagy terhet, akiknek kevesebb ismeretei vannak a szavazás módjáról, a szavazógép működéséről. 2. Mivel szavazógépekkel mindig csak ellenőrzött környezetben történik a szavazás, a szavazás tisztasága biztosítható. A szavazási folyamat viszont kevésbé látható át, ha a választónak nincs speciális szaktudása. Ez utóbbi nagy hátrány, ami miatt már több helyen megszüntették az alkalmazásukat. 3. Ha ezen megoldást választják, az elektronikus szavazógép alkalmas lehet arra, hogy lakóhelyüktől távollevő szavazók akár belföldről, akár külföldről gyakorolhassák választójogukat. Erre viszont nem bárhol, hanem csakis a kijelölt helyen, szavazóhelyiségben, külföldön pedig a külképviseleten lesz lehetőségük. 4. Lakóhelyen saját szavazóköriükben szavazók és távollevők esetében, pl. kórházban is alkalmazható, ha megteremtik ott a feltételeket, és ez kedvezőbb megoldást nyújt. 5. A választás folyamata nem húzódik el, hiszen a szavazatok könnyen továbbíthatók, az eredmény gyorsan megállapítható, összegezhető, kivéve ha azokat fizikailag kell továbbítani, pl. CD-ROM-on. 6. Más Magyarországon alkalmazott szavazási módokkal összehasonlítva az igazolással szavazáshoz képest kedvezőbb szavazógéppel szavazni, hiszen ekkor saját választókerületének jelöltjére szavazhat a választó. A mozgóurnás szavazást ez a változat viszont nem helyettesítheti, hiszen nehezen képzelhető el, hogy a kimenő tagok magukkal vigyék a szavazógépet. A külképviseleti szavazáshoz képest akkor jelent előnyt, ha az eredmények elektronikusan továbbíthatók, s ekkor nem húzódik el a választás folyamata. 7. Az adminisztrációt legfeljebb akkor növeli meg, ha külön kell kérelmezni, hogy a szavazó elektronikusan szavazhasson. 8. A részvétel növekedéséhez egyértelműen hozzájárul azoknál, akik bíznak a modern technikában. Akik bizalmatlanok, azok részvételét visszavetheti.

Ezért alkalmazására megfelelő feltételek mellett esetleg át lehet térni. Mivel a társadalomnak egy bizonyos része még mindig idegenkedik a modern technológiától, ezért először vagylagosan lehetne bevezetni a hagyományos szavazási módok mellett. Ilyenkor a nyilvántartás számítógépes rendszerével, az elektronikus és a hagyományos szavazók külön névjegyzékével ki lehetne zárni, hogy ugyanaz a személy kétféleképpen adhassa le a szavazatát. Akár a digitális toll is alkalmazható lenne praktikussága miatt. Azonban lehet, hogy ennek pótlásáról gyakran kellene a gondoskodni a szavazóhelyiségben. Viszont továbbra is bizalmatlanságra adhatnak okot azok a kételyek, amelyek egy pár államban már

⁵³ Ld. 1.

felvetődtek. A rendszer feltörésének és a jogosulatlan beavatkozásnak a veszélye, szavazás folyamatának, az eredmény megállapításának átláthatósága speciális szaktudás nélkül igazából olyan kérdések, amelyekre még nem sikerült megnyugtató megoldást találni. Alkalmazni pedig csak olyan eszközöket lehet, amelyek biztonságában és sérthetetlenségében biztosak lehetünk.

Tamás Hallók

Voting by electronic voting machines

Summary

I examine the procedure and the working of the voting by electronic voting machine. The first question is, how the voter can cast her/his vote in this method. The voter can cast the vote with a machine e.g. electronic voting machine, voting machine with touch-by-screen, digital pen. The machine stores and collects the recorded votes. The second question, it is guaranteed, that the person, who has the right to vote, can cast the vote. It isn't a problem, because voting happens in controlled environment in the polling station before voting committee. That's why the secrecy of the vote is also guaranteed. The last question is that it is guaranteed the security of the system and the voting. Germany, the Netherlands and Ireland are abolished electronic voting machines, because it is not guaranteed the public nature of the elections, and the essential steps of the electoral procession hasn't transparency for the voter without special technical knowledge. The advantage of the electronic voting machine is that it is simpler the procession and determining of the results. The disadvantages are the lack of transparency and working of the machine is expensive.

A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

KAZUSKA MELINDA *

I. Bevezető

A diszkrimináció kifejezés alatt a hazai jogi terminológia általánosságban a hátrányos megkülönböztetést érti. A diszkrimináció elleni küzdelem olyan terület, ahol minden államnak fel kell lépnie, ennek hiányában ugyanis az emberi jogok léte kérdőjeleződne meg. Részben ezzel magyarázható az is, hogy a korábban kizárólag gazdasági célokat szem előtt tartó Európai Unió is fokozatosan felvette a harcot a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén. Jelen tanulmányom témája is ehhez kapcsolódik. A diszkrimináció tilalma ugyanakkor nagyon széles területet ölel fel, ezért a megjelölt téma további pontosításra szorul.

Az Amszterdami Szerződés módosításai következtében egy új cikk került az alapító szerződések rendelkezései közé, amely azt a kötelezettséget róta a Közösség jogalkotó szerveire, hogy hozzanak meg mindenféle megfelelő intézkedést a faji vagy etnikai alapú, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni fellépés tárgyában. Tanulmányomban elsősorban e cikk rendelkezése alapján született intézkedéseket, jogi aktusokat szeretném bemutatni. Ebből kifolyólag csak annyiban érintenék más tulajdonság – például nem vagy állampolgárság – alapján történő hátrányos megkülönböztetést, amennyiben azt a téma kifejtése indokolja.

II. Fogalmi megközelítés – a diszkrimináció fogalma

A diszkrimináció tilalma szorosan a jogegyenlőséghez, az egyenjogúsághoz kapcsolódó fogalom, lényegében annak negatív oldalról történő megközelítése. „Jogi szempontból az egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma leegyszerűsítve ugyanazon érem két oldalát jelenti: az egyenlőséghez való jog az egyén alanyi joga, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig mások ezzel szemben álló kötelezettsége.”¹ Az egyenjogúság követelése a polgári forradal-

* DR. KAZUSKA MELINDA

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem, ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

¹ WELLER Mónika, *Emberi jogok és európai integráció*, Bp., Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000, 249.

mak idején jelent meg, az azt megelőző korszakra a jogegyenlőség teljes hiánya volt jellemző. A mai demokráciák elengedhetetlen követelménye az egyenlőség biztosítása. Az egyenlőség tehát a demokratikus és alkotmányos állam nélkülözhetetlen és alapvető fogalma. „Az alkotmányos demokrácia nem gondolható el az egyenlőség alkotmányos garanciái nélkül.”² Az egyenlőség biztosítása érdekében mind nemzeti, mind nemzetközi szinten megjelennek a diszkriminációt tiltó rendelkezések. A nemzetközi jogban az egyenlőség és a diszkriminációmentes bánásmód követelménye az ENSZ Alapokmányában jelent meg először, amely kiemeli a nők és férfiak egyenjogúságát, valamint az emberi jogok fajra, nemre, nyelvre és vallásra tekintet nélküli tiszteletben tartását. A hátrányos megkülönböztetés problémáját mutatja, hogy nem volt elegendő a diszkrimináció általános tilalmának a rögzítése az ENSZ Alapokmányában és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, szükség volt – és van ma is – arra, hogy külön egyezmények szülessenek az egyenlőség biztosítása érdekében. Ilyen nemzetközi dokumentum például az 1969. január 4-én hatályba lépett Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény.

Hazánkban az Alkotmány 70/A. §-a biztosítja az emberek egyenlőségét, illetve deklarálja a diszkrimináció tilalmát, és mindemellett rendelkezik az esélyegyenlőségről is. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kitért az Alkotmány e szakaszának értelmezésére. A 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában – melyre többször vissza is utalt a testület – a következőket mondta ki: „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”.³

A hatályos alkotmányi rendelkezés szövegéből kifejezetten csak az emberi és az állampolgári jogok tekintetében tiltó megkülönböztetés olvasható ki. Az Alkotmánybíróság azonban a jogrendszer egészére kiterjesztette e tilalmat, amikor kimondta, hogy „...a tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé.”⁴

² BRAGYOVA András, *Egyenlőség és alkotmány*, http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/alkotmany/egyenloseg_es_alkotmany.htm (2011. 01.05).

³ ABH, 1990, 48.

⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat. ABH, 1992, 281 282.

Az Alkotmány a védett tulajdonságok tekintetében, amelyek alapján tilos a személyek közötti megkülönböztetés, nem zárt, taxatív felsorolást ad. Ezt bizonyítja, hogy az Alkotmánybíróság az „egyéb helyzet” kitétel körébe sorolta például az életkor, valamint a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést.⁵

A hátrányos megkülönböztetés négy fogalmi elemét szokták elkülöníteni: (1) a jog eltérő bánásmódot alkalmaz valamely emberekkel szemben, (2) az eltérő bánásmód olyan tulajdonságon alapul, amely az egyént egy szabályozási csoportba sorolja, (3) ez az eltérő bánásmód hátrányt okoz az adott csoporthoz tartozónak, (4) az eltérő bánásmód nem igazolható.⁶

A diszkriminációnak általában két tipikus fajtáját szoktuk elkülöníteni: a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetést. A közvetlen diszkrimináció felismerése nem okoz különösebb problémát, ellentétben a közvetett diszkriminációval, amelynek esetében az adott rendelkezés nem tartalmaz semmilyen utalást valamely védett csoportra, mégis az alkalmazás, a gyakorlat során az adott csoport tagjait hátrányosan érinti a szabályozás. A diszkrimináció egy harmadik fajtáját is meg kell említeni. Ez a gyötrelmekozás, viktimizáció, amely a megkülönböztetés miatt fellépő, az eljárást megindító vagy arról információt szolgáltató személlyel szembeni hátrányokozás.⁷

Az alkotmányjogon túl más jogágban is megjelenik a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Így például a büntetőjogban, amely speciális büntetőjogi védelemben részesíti a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportokat, illetve azok tagjait. Emellett 2003-ban egy külön, antidiszkriminációs törvény⁸ is született, amely általános jelleggel határozza meg az egyenlő bánásmód jogosultjait, kötelezettjeit és tartalmát. A törvény elfogadása nem véletlenül esett az uniós csatlakozást közvetlenül megelőző időpontra. Magyarországot ugyanis implementációs kötelezettség terhelte a tekintetben, hogy – a későbbiekben ismertetésre kerülő – 2000-ben elfogadott két, diszkrimináció tilalmával foglalkozó irányelvet megfelelően átültesse a nemzeti jogrendszerbe.

Mivel dolgozatomban elsősorban az Európai Unió antidiszkriminációs tevékenységével kívánok foglalkozni – a bevezetőben meghatározott témaszűkítéssel –, nem tehetem meg, hogy nem szólok néhány szót arról, mit jelent a diszkrimináció az unós jogforrások alapján. Azt mindenféleképpen előre kell bocsátani, hogy az uniós jogforrások szinonimaként használják a diszkrimináció

⁵ Ld. 1596/1990. AB határozat, 20/1999. (VI. 25.) AB határozat.

⁶ GYÖRFI Tamás, M. TÓTH Balázs, 70/A. § [A diszkrimináció tilalma] = *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Bp., Századvég, 2009, II, 25–26.

⁷ SÁRI János, SOMODY Bernadette, *Alapjogok: Alkotmánytan*, Bp., Osiris, 2008, II, 66.

⁸ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Ebtv.).

tilalmát, az egyenlőség és az egyenlő bánásmód fogalmát.⁹ A kialakult joggyakorlat szerint, tiltott diszkriminációnak minősül, ha hasonló vagy összehasonlítható tényállásokat különbözőképpen, illetve különböző tényállásokat azonos módon kezelnek, illetve ítélnék meg, hacsak az objektív okokkal nem igazolható.¹⁰ A korábban már említett, jogalkotói felhatalmazásra született két irányelv is pontosan megadja a hátrányos megkülönböztetés fogalmát. E definíció bemutatásának egy külön alfejezetet szánok a következőekben, így jelen részben erre nem térnek ki.

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség biztosítása a fokozatosan kialakult közösségi szociálpolitika egyik területe, amely alapvetően az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. A kezdetben minden emberi jogot mellőző, kizárólag gazdasági célokat szem előtt tartó Közösségben mára – egy hosszú folyamat eredményeként – kialakult egy általános antidiszkriminációs politika.¹¹ Az EGK-át alapító Római Szerződésnek ugyanis csak két cikke tartalmazott ezzel kapcsolatos rendelkezéseket. Az egyik a 7. cikk, amely az állampolgárságon alapuló mindennemű megkülönböztetés tilalmát, a másik a foglalkoztatás politika területéhez kapcsolódóan a férfiak és a nők egyenlőségének alapelvét mondta ki. A nemek közötti diszkrimináció tilalmát azonban a 119. cikk nem általános jelleggel, hanem kizárólag az egyenlő munkáért egyenlő bér elvére leszűkítve rögzítette. Mindennek magyarázata, hogy a szociális terület szabályozása két célt szolgált: a gazdasági integráció előmozdítását, valamint a munkaerő szabad mozgásának a biztosítását.¹²

Az igazi áttörést a diszkrimináció elleni küzdelemben az Amszterdami Szerződés hozta, amely lényegében megvalósította a Közösség általános antidiszkriminációs politikáját, amikor kimondta: „e szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a Közösségre átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Az Amszterdami Szerződés tehát új elemekkel bővítette a hátrányos diszkrimináció tilalmát. Ez pedig a faji, etnikai, vallási vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, koron, valamint szexuális irányultságon alapuló megkü-

⁹ KIRÁLY Miklós, *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság gyakorlatában*, Bp., Akadémiai, 1998, 149.

¹⁰ *Uo.*, 146.

¹¹ KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Bp., Complex, 2009, 507.

¹² GYULAVÁRI Tamás, KARDOS Gábor, *Szociális jogok az Európai Unióba: Az Európai Bíróság esetjoga*, Bp., AduPrint, 1999, 9.

lönbötetés. Ugyanakkor ez egy taxatív felsorolás, amelyet nem lehet egyéb tulajdonságokkal bővíteni. Továbbá a cikk nem alanyi jogot biztosít, hanem megfelelő eljárási, hatásköri alapot a megfelelő intézkedések megtételéhez a Közösség számára.

A téma szempontjából fontosnak tartom megemlíteni, hogy a Lisszaboni Szerződés Európai Unió Működéséről szóló Szerződésében a diszkrimináció tilalmára vonatkozóan nem találunk semmilyen változást az Amszterdami Szerződésben történt módosításokhoz képest. A jogalkotó szerveket jogosítja fel arra, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket telessenek a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére.¹³

III. Az Amszterdami Szerződés 13. cikke alapján született irányelvek

Az Amszterdami Szerződés 13. cikkelyének megfelelő törekvések eredményeként került elfogadásra két irányelv:

- a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról¹⁴ (a továbbiakban Faji egyenlőségről szóló irányelv);
- a Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról¹⁵ (a továbbiakban Foglalkoztatási keretirányelv).

E két irányelv az antidiszkriminációs politika fejlődésének újabb, mai napig tartó szakaszát nyitották meg. A két irányelv mellé társult egy Antidiszkriminációs cselekvési program¹⁶ is, amelynek célja az volt, hogy felépjen a faji vagy etnikai, vallási vagy meggyőződésbeli, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultág szerinti közvetett és közvetlen megkülönböztetés ellen.

A továbbiakban e két irányelv bemutatására, összehasonlítására, valamint a hozzájuk kapcsolódó bírósági gyakorlat elemzésére szeretnék vállalkozni.

¹³ Lisszaboni Szerződés 19. cikk.

¹⁴ OJ 2000 L 180/22. 23–27.

¹⁵ OJ 2000 L 303/16. 79–85.

¹⁶ A 2000/750/EK tanácsi határozat a megkülönböztetés elleni küzdelem közösségi intézkedési programjának létrehozásáról (2001-től 2006-ig).

1. A diszkrimináció alapja

Az irányelvek közötti legelső, szembetűnő különbség már a diszkrimináció alapjaiban megfigyelhető. A Foglalkoztatási keretirányelv ugyanis sokkal szélesebb tilalmi kört állapít meg, mint a Faji egyenlőségről szóló. A Foglalkoztatási keretirányelv tiltja a valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron és szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést. Az irányelv egyik tulajdonság esetén sem határozza meg azok pontos jelentését, fogalmát. Így például a Bíróság feladata lett annak meghatározása, hogy mit érthetünk fogyatékoság alatt. E fogalom megadására a Chacón Navas-ügyben¹⁷ került sor. Eszerint „a fogyatékoság olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamely testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben”. Az ügy kapcsán merült fel a nemzeti bíróságnál, hogy az említett irányelv védelmet biztosít-e azon személyeknek is, akiknek munkaviszonyát valamilyen betegség miatt szüntette meg a munkaadó. A Bíróság válaszában kifejtette, hogy a fogyatékoság és a betegség fogalmakat nem szabad egybemosni, azokat külön kell kezelni. Továbbá az irányelv nem tartalmaz semmiféle rendelkezést arra nézve, hogy a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma bármilyen betegség jelentkezése esetén védi a munkavállalókat. Végül azt mondta ki, hogy azon személyek védelme, akiknek kizárólag betegség miatt került megszüntetésre a munkaviszonyuk, nem tartozik a Foglalkoztatási keretirányelv hatálya alá. Ugyanakkor azt is kiemelte, hogy az EKSz. egyetlen rendelkezése sem tiltja azt, hogy a tagállamok tiltsák a kizárólag betegségen alapuló hátrányos megkülönböztetést. Mindez és a közösségi jog általános elvei közé tartozó alapjogok között szereplő diszkrimináció általános tilalma sem ad jogalapot arra, hogy az irányelv analógia útján kiterjeszhető lenne az irányelv 1. cikkében taxatív jelleggel felsorolt okok körén túlra.

A Foglalkoztatási keretirányelv az 1. cikkében meghatározott tulajdonságok közül néhányat ki is emel a további rendelkezéseiben, így külön kitér például a fogyatékoság és a vallás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára.

A fenti irányelvvel ellentétben, a Faji egyenlőségről szóló irányelv – ahogy a címe is mutatja – kizárólag a faji alapon történő hátrányos megkülönböztetést tilalmazza. Az irányelv a bevezető rendelkezései között rögzíti, hogy az Európai Unió elutasít minden olyan elméletet, amely a különböző emberi fajok létezésének meghatározására irányul, továbbá a „faji származás” kifejezés használata az irányelvben nem jelenti az ilyen elméletek elfogadását. Mindennek rögzítése

¹⁷ C-13/05. számú ügy.

azért volt szükséges, mert az irányelv kidolgozása közben több ország képviselője is tiltakozását fejezte ki a „faji” kifejezés ellen.

Közös mindkét irányelvben, hogy a bevezető rendelkezései között külön felhívják a figyelmet a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének a biztosítására.

2. Az irányelvek hatálya

A legfontosabb különbséget az irányelvek hatályában találhatjuk, nem elsősorban a személyi, hanem inkább a tárgyi hatály tekintetében. A Faji egyenlőségről szóló irányelv tárgyi hatálya ugyanis túlnyúlik a foglalkoztatási kérdéseken és kiterjed a mindennapi élet legkülönbözőbb területeire. Így például a szociális védelem, a szociális biztonság, az egészségügyi ellátás, a szociális előnyök, az oktatás, valamint a köz rendelkezésére álló javakhoz való hozzájárulás, ideértve a lakhatás területét is. Ezzel szemben a Foglalkoztatási keretirányelv kizárólag a foglalkoztatás területén kívánja biztosítani az egyenlő bánásmód követelményét. A foglalkoztatással és a munkavállalással kapcsolatban az alábbi területekre vonatkozóan biztosítja az egyenlő bánásmódot (mindezen alább felsorolt területekre a Faji egyenlőségről szóló irányelv hatálya is kiterjed):

- a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei, beleértve a kiválasztási feltételeket;
- a pályaválasztási tanácsadás, a szakképzés, a szakmai továbbképzés és az átképzés mindenféle formájához való hozzájutás;
- az alkalmazási és munkakörülmények, ideértve az elbocsátást és a díjazást;
- a tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben vagy bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott ellátásokat is.¹⁸

A Foglalkoztatási keretirányelv tárgyi hatálya ugyanakkor nem terjed ki a szociális biztonsági és a szociális védelmi rendszerekre, amelyek juttatásai az EKSz. 141. cikkében szereplő meghatározással ellentétben nem jövedelemként kezelnek. Nem terjed ki továbbá a munkához jutást vagy a munkaviszony fenntartását célzó állami támogatásra.¹⁹ Ezen túlmenően nem érinti azon nemzeti rendelkezéseket, amelyek a nyugdíjkorhatárt határozzák meg. Az irányelv leszögezi, hogy nem jelent jogalapot arra, hogy olyan személyeket alkalmazzanak, léptessenek elő, akik nem alkalmasak, képesek az adott állás alapvető feladatai-

¹⁸ Foglalkoztatási keretirányelv 3. cikk a)–d) pontja, OJ 2000 L 303/16, 82.

¹⁹ Foglalkoztatási keretirányelv 13. bekezdés, OJ 2000 L 303/16, 80.

nak ellátására. Különösen nem követeli meg ezt olyan speciális területeken, mint a fegyveres erők, büntetés-végrehajtás és veszélyhelyzetet elhárító szolgálatok.

Az irányelvek hatályából jól láthatjuk, hogy szakítottak azzal a céllal, hogy csak a nemi alapon történő diszkriminációt tiltják, ezen túlmenően a Faji egyenlőségről szóló irányelv szakított a foglalkoztatás-központúsággal is.

Az irányelvek a természetes és a jogi személyek általi diszkriminációt mind a közszférában, mind a magánszektorban tilalmazzák. A Foglalkoztatási keretirányelv kizárólag a természetes személyek vonatkozásában rögzíti a védelmet. A Faji egyenlőségről szóló irányelv azonban tovább megy ettől. A preambuluma 16. pontjában rögzíti, hogy védelmet kell nyújtani a jogi személyeknek is, ha azok tagjai faji vagy etnikai származása miatt szenvednek el megkülönböztetést. Az irányelvek hatályával kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy személyi hatályukat tekintve új elemként jelenik meg, hogy a megkülönböztetés tilalmát kiterjesztik a harmadik országok állampolgáira is. Mindez azonban nem vonatkozik az állampolgárság alapján történő eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó rendelkezéseket.²⁰

A személyi hatály kérdéskörével kapcsolatban érdemes kiemelni a Coleman-ügyet,²¹ amelyben a Bíróság szintén a fogyatékoság kérdéskörét „boncolgatta” a Foglalkoztatási keretirányelvvel összefüggésben. Az eljárás során a felperes azt sérelmezte, hogy munkaviszonyát tisztességtelen hallgatólagos felmondással szüntették meg, és más munkavállalóhoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesült amiatt, hogy egy fogyatékos gyermek fő gondviselője. Az ügygel összefüggésben a nemzeti bíróság a következő kérdést tette fel: „A fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma keretében az irányelv kizárólag azon személyeket részesíti védelemben a közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel vagy zaklatással szemben, akik saját maguk is fogyatékosak?” A Bíróság azt a választ adta, hogy az irányelv nemcsak azon munkavállalókkal szemben tiltja a hátrányos megkülönböztetést, akik valamilyen fogyatékosággal élnek. Diszkriminációnak tartja ugyanis azt is, ha „valamely munkáltató a nem fogyatékos munkavállalót kedvezőtlenebb bánásmódban részesíti, mint amilyenben más munkavállalót részesít, [...] hasonló helyzetben, és bizonyítást nyer, hogy [...] a kedvezőtlenebb bánásmód a munkavállaló gyermekének fogyatékoságán alapul, akinek az állapota miatt szükséges gondozást nagyrészt a munkavállaló maga végzi”.²² Mindezt azzal indokolta, hogy az irányelv

²⁰ Foglalkoztatási keretirányelv 12. bekezdés. OJ 2000 L 303/160, 80.

Faji egyenlőségről szóló irányelv 13. bekezdés. OJ 2000 L 180/22, 24.

²¹ C-303/06. számú ügy.

²² C-303/06. számú ügy. 56. pont.

rendelkezéseiből nem következik, hogy az csak azokra a személyekre vonatkozik, akik valamilyen fogyatékossgal élnek. Az irányelv célja ugyanis az, hogy a foglalkoztatás és munkavégzés terén alkalmazott, fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés valamennyi formája ellen fellépjen. Az irányelv tehát nem az abban felsorolt tulajdonságokkal rendelkező személyek egy meghatározott csoportjára alkalmazandó, hanem az irányelvben felsorolt okok vonatkozásában.

3. A hátrányos megkülönböztetés fogalma az irányelvek alapján

Mindkét irányelv a 2. cikkében határozza meg a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, közel azonos módon. A közösségi jogban először a Faji egyenlőségről szóló irányelvben került megfogalmazásra a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Az irányelvek azonos szerkezeti felépítést követnek: először megadják, hogy mit értenek az *egyenlő bánásmód elvén*, majd pedig részletesen kifejtik, hogy mit jelentenek az egyes fogalmi elemek, amelyek az Európai Bíróság kidolgozott gyakorlatának megfelelően kerültek meghatározásra. Az irányelvek alkalmazásában az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy a meghatározott okok alapján nem szabad semmiféle közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tenni. Az irányelvekben adott fogalom alapján a tiltott magatartások körébe tartozik a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, majd kiegészíti még ezeket a zaklatással és a megkülönböztetésre adott utasítással. A Foglalkoztatási keretirányelv az egyenlő elbánás elvének fogalmát kiegészíti a fogyatékosokra vonatkozó ésszerű alkalmassá tétellel is.²³ Ennek értelmében az elv megfelelő végrehajtása érdekében szükség van ésszerű intézkedések meghozatalára, amelyek a munkaadót terhelik, de ezek nem jelenthetnek aránytalanul nagy terhet rájuk nézve. Az ilyen szükséges intézkedések körébe tartoznak azok, amelyek elősegítik a fogyatékos személyek munkához jutását, munkában való részvételét, előmenetelét stb.²⁴

Az irányelvek szerint *közvetlen hátrányos megkülönböztetés* áll fenn, ha az irányelvekben meghatározott tiltott magatartások alapján valakivel kevésbé kedvezően bánnak, mint mással bánnak, bántak vagy bántának hasonló helyzetben.

Indirekt vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat másokkal szemben előnytelen helyzetbe hoz valakit (az irányelvekben meghatározott tiltott magatartások miatt). Nem beszélhetünk közvetett hátrányos megkülönböztetésről, ha az adott

²³ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna, KÖRNYEI Ágnes, *A diszkrimináció tilalmának modern felfogása*, Acta Humana, 2001/43, 21.

²⁴ Foglalkoztatási keretirányelv 5. cikk. OJ 2000 L 303/16, 82.

rendelkezésnek, kritériumnak vagy gyakorlatnak objektíven megindokolható, legitim célja van és a cél eléréséhez szükséges mód arányos és szükséges. A Foglalkoztatási keretirányelv ezt a kivételt kiegészíti azzal, hogy a fogyatékosok hátrányos helyzetét kompenzáló rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat nem tartozik e körbe.²⁵

A közvetett diszkrimináció fogalma az Európai Bíróság gyakorlatában a személyek szabad mozgása kapcsán jelentkezett először, majd a nemi diszkriminációval összefüggésben került igazán kidolgozásra. A közvetett diszkrimináció bizonyíthatóságához eleinte arra volt szükség, hogy az adott rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hátrányosan érintse az adott nemhez tartozó személyeket. Kezdetben a Bíróság ezt igen szigorúan értelmezte és statisztikai bizonyítékokat követelt meg. A későbbiekben azonban elegendőnek tartotta annak bizonyítását, hogy az adott rendelkezés önmagában alkalmas arra, hogy hátrányt okozzon. Elegendő tehát annak bizonyítása, hogy az adott feltétel, magatartás vagy gyakorlat alkalmas a hátrány okozására.²⁶

A hátrányos megkülönböztetés harmadik formája a *zaklatás*. A zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor az irányelvekben említett okok bármelyike alapján a nem kívánt magatartás azzal a céllal vagy hatással történik, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy támadó környezetet teremtsen. Mindkét irányelv lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok a saját nemzeti jogukkal és gyakorlatukkal összefüggésben maguk határozzák meg a zaklatás fogalmát. A hatályos magyar jogrend ennek eleget is téve a következőképpen határozza meg: „Zaklatásnak minősül az, az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy támadó környezet kialakítása.”²⁷ Az említett 8. § tizenkilenc tulajdonságot jelöl meg, azonban ez nem taxatív, kimerítő jellegű felsorolás, mert az utolsó elemként az egyén egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt is tiltja a hátrányos megkülönböztetést. Egy rövid kitérőt engedve, érdemes itt megjegyezni, hogy az irányelvek átültetéseként született Ebtv. sokkal szélesebb körben tiltja a diszkriminációt. Példaként említhető az anyanyelv, a társadalmi származás, az egészségi állapot, a családi állapot, a politikai vélemény.

²⁵ Foglalkoztatási keretirányelv 2. cikk b) pont ii. OJ 2000 L 303/16, 82.

²⁶ SZAJBÉLY Katalin, *A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban és az uniós szabályozás átültetése Nagy-Britanniában*, Bp., Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005 (Európai Műhelytanulmányok 102), 7.

²⁷ Ebtv. 10. § (1) bekezdés.

Az irányelvek értelmében negatív diszkriminációnak minősül a hátrányos megkülönböztetésre adott *utasítás* is.

Mindkét irányelv meghagyja a tagállamoknak azt a lehetőséget, hogy bizonyos esetekben úgy rendelkezzenek, hogy az irányelvekben meghatározott okok alapján történő megkülönböztetés mégse jelentsen hátrányos megkülönböztetést. Ezek összegyűjtve a következők:

- A Faji egyenlőségről szóló irányelv 4. cikke alapján „az eltérő bánásmód, amely valamely faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó tulajdonságon alapul, nem jelent megkülönböztetést, amennyiben a vonatkozó konkrét foglalkozási tevékenység természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság valódi és döntő foglalkoztatási követelménynek számít, feltéve, hogy jogszerű és a követelmény arányos”.
- A Foglalkoztatási keretirányelv is megismétli az előbb idézett rendelkezést, mint kivételt a hátrányos megkülönböztetés tilalma alól. Ezen túlmenően, a kivételek, vagyis a megengedett magatartások között külön kiemelésre kerül, hogy a valláson vagy meggyőződésen alapuló diszkrimináció mikor nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek. Így, hogyha a személy vallása vagy meggyőződése valódi, törvényes és igazolt foglalkoztatási követelmény. Mindennek eldöntése során figyelembe kell venni a szervezet szellemiségét. Mindemellett rögzíti azt is, hogyha az irányelv rendelkezését betartják, akkor az irányelv nem érinti a nemzeti alkotmányokkal és törvényekkel összhangban működő egyházaknak és egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű köz- vagy magánszervezeteknek azt a jogát, hogy elvárják az ott dolgozó személyektől, hogy a szervezet szellemiségéhez hűen tevékenykedjenek.²⁸
- A Foglalkoztatási keretirányelv külön cikket szentel az „életkoron alapuló eltérő bánásmód igazolására”.²⁹ Itt is a korábban megjelent igazolhatósági feltételekkel találkozhatunk: a megkülönböztetés törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt legyen, valamint a cél eléréséhez használt eszközök megfelelőek és szükségesek legyenek. Az irányelv példalózó felsorolást is tartalmaz arra nézve, hogy milyen megengedett eseteket foglalhat magában az életkor alapján történő megkülönböztetés. Így például a felvétel maximális korhatárhoz kötő-

²⁸ Foglalkoztatási keretirányelv 4. cikk (2) bekezdés. OJ 2000 L 303/16, 82.

²⁹ Foglalkoztatási keretirányelv 6. cikk. OJ 2000 L 303/16, 82–83.

se, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó előnyökhöz való jutás minimumkorhatárhoz, szakmai tapasztalathoz vagy szolgálatban eltöltött időhöz kötése.

Láthatjuk, hogy mindkét irányelv lehetőséget biztosít arra, hogy egy előírás, feltétel vagy gyakorlat ne minősüljön hátrányos megkülönböztetésnek, ha az törvényes cél által objektíve igazolható, és a cél elérésére irányuló eszközök megfelelőek és szükségesek. Az irányelvek hatályba lépése óta többször is kénytelen volt vizsgálni e feltételek fennállását. A továbbiakban néhány ilyen esetet szeretnék bemutatni.

A Bíróság elé számos olyan ügy került, amelyek a kötelező nyugdíjazással voltak összefüggésben. Ilyen volt például a Georgiev-ügy,³⁰ melyben egy egyetemi tanár azt sérelmezte, hogy a nemzeti jogszabály előírása –, mely szerint a 68. életévüket betöltött egyetemi tanárokat kötelezően nyugdíjazni kell – a Foglalkoztatási keretirányelv értelmében életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg. A Bíróság azonban ennek pont az ellenkezőjét állapította meg. Úgy döntött, hogy a nemzeti rendelkezés, miszerint így kívánják biztosítani a minőségi oktatást és a tanári állások generációk közötti optimális elosztását, jogszerű és a cél eléréséhez megfelelő és szükséges eszköz.

Szintén az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával foglalkozott a Bíróság az Age Concern England-ügyben.³¹ A Bíróság itt a Foglalkoztatási keretirányelv 6. cikk (1) bekezdésével – az életkoron alapuló eltérő bánásmód igazolhatóságával – kapcsolatban mondta ki, hogy e cikk alapján a tagállamoknak nem kötelezettségük, hogy pontosan felsorolják azokat a célokat, amelyek igazolják az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvétől való eltérés lehetőségét.

Egy másik ügyben – Hütter-ügyben³² – a Bíróságnak arra a kérdésre kellett megadnia a választ, hogy diszkriminációnak minősül-e az a tagállami rendelkezés, amely nem teszi lehetővé a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat beszámítását a fizetési fokozatba történő besorolásakor. E szabályozás indokaként az osztrák jogalkotó azt jelölte meg, hogy így kívánják megakadályozni azt, hogy hátrányba kerüljenek az általános képzésben középfokú tanulmányokat folytató személyek a szakképzésben résztvevőkhöz képest. A rendelkezés másik indokaként azt jelölték meg, hogy így megakadályozható, hogy költségessé váljon a közszektor számára a szakmunkásképzés, valamint így elő lehet segíteni az ilyen képzésben résztvevők beilleszkedését a munkaerőpiacra. A Bíróság e célokat végül nem ismerte el, mivel azokban ellentmondást vélt fel-

³⁰ C-205/09 és C-268/09. számú egyesített ügy.

³¹ C-388/07. számú ügy.

³² C-88/08. számú ügy.

fedezni. Ebből kifolyólag a nemzeti szabályozást ellentétesnek minősítette a Foglalkoztatási keretirányelvvvel, mivel azonos tapasztalattal rendelkező személyek között, a tapasztalat megszerzésekor betöltött életkoron alapuló hátrányos diszkriminációt valósít meg.

Az utolsó ügy, amelyre az igazolhatóság alapján ki szeretnék térni a Peterson-ügy.³³ Az ügy alapját képező nemzeti szabályozás szerint a társadalombiztosítóval szerződött orvos tevékenységének ellátására vonatkozó engedély megszűnik, amikor a társadalombiztosítóval szerződött orvos a 68. életévét betölti. Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező tagállami bíróság kialakult joggyakorlata szerint az említett rendelkezést az indokolja, hogy „védeni kell a kötelező egészségbiztosítási rendszer alapján ellátásra jogosult pácienseket, az olyan idősebb korú szerződéses fogorvosok tevékenységéből eredő kockázatokkal szemben, akiknek a teljesítőképessége már nem optimális”. A feltett kérdés arra irányult, hogy ez törvényes célt képezhet-e, annak ellenére, hogy a jogalkotó valójában nem ezt a célt tartotta szem előtt a rendelkezés megalkotásakor. A Bíróság végül az irányelvvvel ellentétesnek nyilvánította a nemzeti szabályozást, de hangsúlyozta, hogy a páciensek védelme, mint cél, megfelelő indoka lehetne egy felső korhatár bevezetésének ilyen esetekben, ha ez a korhatár egységesen alkalmazandó lenne a társadalombiztosítási szerződéses rendszeren kívüli fogorvosokra.

4. Pozitív diszkrimináció

Pozitív diszkriminációnak általában azokat a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézményes beavatkozásokat tekintjük, amelyek kedvezményezettjei valamely, korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport tagjai.³⁴

Az irányelvek lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy a pozitív diszkrimináció lehetőségével éljenek, olyan intézkedéseket tartsanak fenn, amelyek alkalmasak az irányelvekben említett okok bármelyikével kapcsolatos hátrányok megakadályozására, kiküszöbölésére és ellensúlyozására. A Foglalkoztatási keretirányelv ezen túlmenően azt is megfogalmazza a 7. cikk (2) bekezdésében, hogy „a fogyatékos személyekre vonatkozóan az egyenlő bánásmód elve nem sértheti a tagállamok jogát arra, hogy munkaegészségügyi és munkavédelmi rendelkezéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el, vagy olyan intézkedéseket tegyenek, amelyek a fogyatékosoknak a munkahelyi környezetbe való beilleszkedését segítik elő”.

³³ C-341/08. számú ügy.

³⁴ TAUSZ Katalin, *Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód*, Fundamentum, 1998/1–2, 99.

Itt érdemes kiemelni, hogy mindkét irányelv csak minimális követelményeket rögzít. A tagállamok bevezethetnek és fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek túlmutatnak az irányelvek rendelkezésein. Ezen túlmenően ki mondják a védelmi szint csökkentésének tilalmát,³⁵ ami azt jelenti, hogyha egy adott tagállamban a hátrányos megkülönböztetés elleni védelemnek a szintje magasabb, mint amit az irányelvek megkövetelnek, az irányelv végrehajtása nem jelenthet jogalapot a már elért védelmi szint csökkentésére. Mindez összefoglalva azt jelenti, hogy a tagállamok bevezethetnek vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének védelme szempontjából kedvezőbbek, mint amelyeket az irányelvek meghatároznak.

5. Jogorvoslatok és végrehajtás

Az irányelvek egységesen a II. fejezet alatt rendelkeznek a jogorvoslatokról és a végrehajtásról. Ezen belül a következőkre térnek ki: jogvédelem, bizonyítási teher, viktimizáció, tájékoztatás, társadalmi párbeszéd és a nem kormányzati szervezetekkel folytatott párbeszéd.

A jogvédelem körében az irányelvek arra kötelezik a tagállamokat, hogy az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása esetére bírósági és/vagy közigazgatási utat biztosítsanak a sérelmet elszenvedőknek abból a célból, hogy igényét érvényesíteni tudja. Mindezt a lehetőséget a hátrányos megkülönböztetés megszűnte után, annak a jogviszonynak a megszűnése után is biztosítani kell, amelyben a megkülönböztetés állítólag megtörtént. Mindezen túl a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy bizonyos szervezetek, jogi személyek a sértett nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezése esetén az imént említett eljárásokban részt vehessenek. Az irányelvek a tagállamokra bízzák az eljárási rend, így például az egyenlő bánásmód elvére vonatkozó keresetek határidejének a meghatározását. E szabályokkal szemben ugyanakkor követelmény, hogy feleljenek meg két elvnek. Az egyik az egyenértékűség elve, melynek értelmében a meghatározott eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti rendelkezésekre vonatkoznak. A másik elv, a tényleges érvényesülés elve, amely azt a követelményt támasztja, hogy a nemzeti eljárási szabályok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.³⁶

³⁵ Foglalkoztatási keretirányelv 8. cikk. OJ 2000 L 303/16, 83.

Faji egyenlőségről szóló irányelv 6. cikk. OJ 2000 L 180/22, 25.

³⁶ C-246/09. számú ügy. 25. pont.

A következő és egyben igen lényeges cikke az irányelveknek a bizonyítási teher kérdését rendezzi.³⁷ Mindkét irányelv a bizonyítási teher megfordításáról rendelkezik, a korábban elfogadott bizonyítási teher megfordításáról rendelkező irányelv mintáját követve.³⁸ Ennek értelmében a diszkrimináció fennállását megalapozott gyanú esetén az illetékes eljárás során nem a panaszosnak kell alátámasztania, hanem az alperesnek kell bebizonyítania azt, hogy az egyenlő bánásmód elvét nem sértette meg. Mindez nem alkalmazható a büntetőjogi eljárások során. Azonban a bírói gyakorlat alapján sem fordul meg minden egyes esetben a bizonyítási teher. A bizonyítási teher csak akkor terheli az alperest, ha a felperes olyan tényeket mutat be, amelyekből feltehető, hogy közvetlen vagy közvetett diszkrimináció történt.³⁹ A bizonyítási teher megfordulását eredményezte például a munkáltató azon kijelentése, hogy bizonyos etnikai, faji származású munkavállalókat nem kíván alkalmazni.⁴⁰ A Bíróság szintén ebben az ügyben mondta ki, hogy konkrét sértett hiányában is hátrányos megkülönböztetést valósított meg a munkaadó az ilyen jellegű kijelentésével, hiszen ez a nyilatkozat alkalmas volt arra, hogy egyes jelölteket komolyan visszatartsanak a jelentkezésük benyújtásától, és ezáltal akadályozták a munkaerőpiachoz való hozzáférésüket.

A tagállamok további kötelezettsége, hogy meghozzák mindazokat a szükséges nemzeti szabályokat, amelyekkel meg tudják védeni a hátrányos megkülönböztetés áldozatait a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartására indított eljárásra válaszként adott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől, például a foglalkoztatás területén az elbocsátástól vagy a munkáltató egyéb hátrányos intézkedéseitől.

Szintén tagállami kötelezettségként jelenik meg az érintettek megfelelő tájékoztatása a hatályban lévő rendelkezésekről, valamint a szociális szféra, a munkaadók és a munkavállalók, a nem kormányzati szervezetek közötti párbeszéd, információcsere elősegítése.

³⁷ Foglalkoztatási keretirányelv 10. cikk. OJ 2000 L 303/16, 83.

Faji egyenlőségről szóló irányelv 8. cikk. OJ 2000 L 180/22, 26.

³⁸ A Tanács 1997. december 15-i 97/80/EK irányelve a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről. OJ 1998 L 14/6.

³⁹ *Európai közjog és politika*, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, JENEY Petra, Bp., Complex, 2007, 916.

⁴⁰ Feryn-ügy. C-54/07. számú ügy.

6. A szankciók

Mindkét irányelv kötelezettségként rögzíti a tagállamok számára, hogy meg kell állapítaniuk az irányelveknek megfelelően elfogadott „nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók szabályait, és meghoznak minden olyan szükséges intézkedést, hogy biztosítsák ezek alkalmazását. A szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”⁴¹ E cikkek csak azt a kötelezettséget róják a tagállamokra, hogy olyan intézkedéseket vezessenek be belső jogukba, amelyek kellőképpen hatékonyak az irányelvek céljainak elérésére. Mindkét irányelv biztosítja a tagállamoknak, hogy a különböző megoldások közül szabadon választhassanak. A fentebb már hivatkozott Feryn-ügyben⁴² a Bíróság a szankciók kérdésével is foglalkozott. Kimondta, hogy az alkalmazandó szankciók rendszerének hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie akkor is, ha nincs azonosítható sértett személy. Ilyen esetben megfelelő szankciónak tartja például a hátrányos megkülönböztetésnek az illetékes bíróság által kellő fokú nyilvánosság előtt történő megállapítását. Szankció lehet az is, hogy a bíróság felszólítja a munkáltatót a hátrányos megkülönböztetés gyakorlatának abbahagyására, vagy ha az adott esetben bírságot szab ki.

7. Szervezeti rendelkezések

A Faji egyenlőségről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamok jelöljenek ki egy vagy több szervet, amelynek feladata az egyenlő bánásmód elve érvényesülésének elősegítése és biztosítása. E szervnek a következő hatáskörökkel kell rendelkeznie: segítségnyújtás a sérelmet szenvedett személyeknek a megkülönböztetés miatti panaszaik érvényesítése során, független vizsgálatok lefolytatása, független jelentések készítése, javaslatok megtétele.⁴³ E rendelkezés eredményeként jött létre hazánkban az Egyenlő Bánásmód Hatóság.

8. Az irányelvek átültetésének határideje

A Faji egyenlőségről szóló irányelvet 2003. július 19-ig, míg a Foglalkoztatási keretirányelvet 2003. december 13-ig kellett a tagállamok belső jogába átültetni. Utóbbi irányelv továbbá hároméves haladékot biztosított az életkori és a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezések át-

⁴¹ Faji egyenlőségről szóló irányelv 13. cikk. OJ 2000 L 180/22, 27.

⁴² C-54/07. számú ügy.

⁴³ Faji egyenlőségről szóló irányelv 13. cikk. OJ 2000 L 180/22, 26.

vételére. A haladékok igénybevevő tagállamok számára pedig kötelezettségként írta elő, hogy évente jelentést készítsenek a bizottságnak a diszkrimináció megszüntetése érdekében tett lépésekről.⁴⁴ Az irányelvek végrehajtása igen nehézkesen ment. A Faji egyenlőségről szóló irányelv átültetési kötelezettségének például 2004 nyaráig 5 tagállam (Ausztria, Németország, Görögország, Finnország és Luxemburg) nem tett eleget.

A Foglalkoztatási keretirányelv átültetése határideje kapcsán megemlíthető a Mangold-ügy,⁴⁵ amelyben a Bíróság kimondta, hogy a tagállamoknak az irányelvre meghatározott implementálási határidőn belül is tartózkodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetik az irányelv által kitűzött célokat. Jelen ügy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódott, amellyel összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a közösségi jog általános elvének tekintendő. Ebből pedig az következik, hogy „az egyenlő bánásmód elve, különösen az életkorra tekintettel, nem függhet annak a határidőnek a lejártától, amely a tagállamok számára nyitva áll”.⁴⁶ Ezen alapelv érvényesülését tehát nem lehet kizárólag az irányelv átültetéséhez kötni.

Az irányelvek végrehajtását viszonylag sikeresnek mondhatjuk, hiszen néhány tagállam a minimális védelmi szintet meghaladó szabályokat alkotott, valamint egységes testületeket állítottak fel az irányelvekben meghatározott diszkrimináció valamennyi formája elleni küzdelemre.⁴⁷ Ugyanakkor még mindig számos tagállamban vannak hiányosságok: így például 2009 végén a Foglalkoztatási keretirányelv átültetésével kapcsolatban 14 jogsértési eljárás volt folyamatban, míg a Faji egyenlőségről szóló irányelv esetében 12 ilyen ügy volt.⁴⁸

IV. Záró gondolatok

A diszkrimináció tilalma az emberi jogok alkalmazása gyakorlatának alappillére, nem csupán egy további jogosultság az emberi jogi katalógusban. Ez jól látható az Unió antidiszkriminációs politikájában is. Ez egy olyan terület, amelyet egy szervezett közösség nem hagyhat figyelmen kívül, akkor sem, ha megvalósítása igen nehéz és az nem csak a jog szférájának a feladata.

⁴⁴ Foglalkoztatási keretirányelv 10. cikk. OJ 2000 L 303/16, 84.

⁴⁵ C-144/04. számú ügy.

⁴⁶ C-144/04. számú ügy. 76. pont.

⁴⁷ SZAJBÉLY, *i. m.*, 12.

⁴⁸ *Az egyenlőség előmozdítása: megkülönböztetés elleni tevékenységek 2009-ben*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=423&langId=hu&pubId=568&type=2&furtherPubs=yes> (2011.01.15).

A hátrányos megkülönböztetés tilalma uniós szinten egészen az Amszterdami Szerződésig kizárólag gazdasági célokat szolgált. Az Amszterdami Szerződés módosításai voltak azok, amelyek létrehozták a Közösség általános antidiszkriminációs politikáját, amely az állampolgárságon és a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmán túl, további tulajdonságok alapján tiltotta meg a diszkriminációt. A diszkrimináció tilalmának kiterjesztése azonban nem zárult le itt. Az ún. PROGRESS program keretében a Bizottság 2008. július 2-án egy diszkrimináció elleni csomagot fogadott el, melynek egyik elemeként szerepel egy új, az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelv megalkotására tett javaslat. A javaslat⁴⁹ célja a koron, a fogyatékoságon, a szexuális irányultságon, a valláson vagy meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának a foglalkoztatáson, a munkaerőpiacon kívülre történő kiterjesztése. A tervezet így lényegében a 2000/73/EK irányelv tárgyi hatályának a kiterjesztését fogja eredményezni.

Felhasznált irodalom

1. BOKORNÉ SZEGŐ Hanna, KÖRNYEI Ágnes, *A diszkrimináció tilalmának modern fel-fogása*, Acta Humana, 2001/43, 5–30.
2. BRAGYOVA András, *Egyenlőség és alkotmány*, http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin / alkotmany/egyenloseg_es_alkotmany.htm (2011.01.05).
3. GYÖRFI Tamás, M. TÓTH Balázs, *70/A. §: A diszkrimináció tilalma = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Bp., Századvég, Bp., 2009, II.
4. GYULAVÁRI Tamás, KARDOS Gábor, *Szociális jogok az Európai Unióba: Az Európai Bíróság esetjoga*, Bp., AduPrint, 1999.
5. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Bp., Complex, 2009.
6. *Európai közjog és politika*, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, JENEY Petra, Bp., Complex 2007.
7. KIRÁLY Miklós, *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság gyakorlatában*, Bp., Akadémiai, 1998.
8. SÁRI János, SOMODY Bernadette, *Alapjogok. Alkotmánytan*, Bp., Osiris, 2008, II.
9. SZAJBÉLY Katalin, *A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban és az uniós szabályozás átültetése Nagy-Britanniában*, Bp., Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005 (Európai Műhelytanulmányok 102).
10. TAUSZ Katalin, *Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód*, Fundamentum, 1998/1–2, 97–102.
11. WELLER Mónika, *Emberi jogok és európai integráció*, Bp., Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000.

⁴⁹<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st10/st10511-re02.hu10.pdf> (2011.01.29).

Melinda Kazuska

L'interdiction de la discrimination dans L'Union Européenne

Sommaire

La protection contre la discrimination est un domaine important où tous les Etats doivent prendre des mesures. En l'absence de ces mesures, l'existence des droits de l'homme serait mise en cause. Dans cet esprit, l'Union Européenne aussi a commencé à lutter contre la discrimination, bien qu'au début elle s'occupât surtout de problèmes économiques.

Après les amendements du traité d' Amsterdam, un nouvel article a été intégré au traité instituant la Communauté européenne. Cet article a obligé le législateur de la Communauté européenne à prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toutes les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Cet article a porté ses fruits: le Conseil de l'Union Européenne a accepté deux directives réalisant la politique générale de l'union Européenne contre la discrimination en 2000. Les deux directives sont les suivantes: Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Dans mon essai, je voudrais présenter les deux directives en m'appuyant sur les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et en suivant plusieurs points de vue. Par exemple: le concept de discrimination, les objets des directives, le champ d'application, les voies de recours et application du droit, la charge de la preuve, etc.

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR KIALAKULÁSA (I. RÉSZ)

KÁRPÁTI ORSOLYA*

1. Téma felvetés

A tanulmány témája az Európai Közigazgatási Tér kialakulása, fejlődése. Számos kérdés vetődik fel bennünk a cím hallatán. Beszélhetünk-e egységes Európai Közigazgatási Térről? Létezik-e európai közigazgatás? A közigazgatási rendszerek, minden tagállamban más-más sajátosságokkal rendelkeznek. Felmerülhet kérdésként továbbá, hogy hogyan lehetne esetleg az Unió által determinált, egységes közigazgatási modellt kialakítani valamennyi tagállamban? Valószínűleg erre nem fog sor kerülni, hiszen minden állam szuverén joga a végrehajtó hatalmának megszervezése.

A tanulmány első nagyobb szerkezeti egységében azon integrációs törekvések kerülnek bemutatásra, melyekkel Európa történelme során találkozhatunk. Az eddigi legsikeresebb egységnek titulált Európai Unió néhány jellegzetes vonása is kiemelésre kerül ezen fejezetben.

A tanulmány címéhez igazodva a következő rész az Európai Közigazgatási Tér kialakulásával foglalkozik. A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatályba lépésével az európai közigazgatásra vonatkozó „korszakalkotó” szabályok is életbe léptek. A negyedik fejezet rendeltetése ezen rendelkezések megismertetése az Olvasóval.

Mit értünk Európai Közigazgatási Tér alatt? Mit jelent az európai közigazgatás, az európai közigazgatási jog? Miként értelmezhető az európaizáció? Az ötödik fejezetben ezen definíciók, illetve egymáshoz való viszonyuk kerül ismertetésre.

A hatodik egység tartalmazza az Európai Közigazgatási Tér jellemvonásait, vagyis a tagállamok és az Unió kapcsolatrendszerét, és a fontosabb alapelveket.

* DR. KÁRPÁTI ORSOLYA

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

2. Általában az Európai Unióról

A történelem folyamán többször próbálkoztak integrációs eszközökkel, rövidebb-hosszabb ideig fennálló „egységekkel”. Az európai egységet kívánó személyeket az integráció célja szerint három csoportba lehet sorolni. Az első csoportba azon uralkodók, hadvezérek tartoznak, akik *katonai szempontból* próbálták meg Európa népeit egyesíteni. Ide tartozik például Nagy Sándor, a Macedón Birodalom ura; Attila, a Hun Birodalom királya; Napóleon, francia császár; Hitler, német kancellár.

A második csoportba azon uralkodók tartoznak, akik az európai integrációt *gazdasági okok miatt* kívánták elérni. A gazdasági integráció megvalósítására példaként említhető az 1834-ben a német államok által megkötött vámuniós szerződés, mely a német egység létrehozásáig fennállt.

A harmadik kategóriába azon személyek tartoznak, akik egységesítő törekvéseit *vallási, politikai okokra* (pl.: kereszténység védelme; szabadság, egyenlőség és testvériség eszméi) lehet visszavezetni. Ide sorolható például: Pierre Dubois, Podjebrád György, Immanuel Kant, Victor Hugo.

A felvázolt integrációs törekvések egyike sem vezetett tartós európai egységhez, mivel az ember természeténél fogva szabadnak született, idővel fellázadt a katonai uralom ellen. A XVIII–XIX. századi gazdasági integrációk sem érték el a kitűzött céljaikat, mert abban a korban még hiányzott a nemzetgazdaságok egységesítéséhez szükséges gazdasági fejlettség.¹

Az Európai Unió a történelem során az eddig elért egyik legnagyobb, leghatékonyabban működő egységnek tekinthető Európában. Az integráció folyamata azonban államtani szempontból érdekesen alakult. *Ha a föderális államból indulunk ki, akkor az egységesítés menete fordított*, hiszen az első lépés a gazdaság egységesítése, az integráció csúcát pedig a politikai unió jelenti. Az első mérföldkő a szén- és acélközösség létrehozása a Párizsi Szerződéssel, majd a Római Szerződésekkel megnyílt az út a teljes gazdasági integráció felé. Míg a politikai unió megvalósítását először a Maastrichti Szerződésben deklarálták, kiteljesedése azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésének köszönhető. A föderális államok esetében a politikai egység megvalósításával indul az integrációs folyamat, erre építkezve valósul meg a gazdaság egysége. Tehát megállapítható, hogy az Európai Unió felfogható egy fordított föderációs jelenségként.²

¹ TORMA András, *Az Európai Unió kialakulásának és fejlődésének főbb közjogi-közigazgatási elemei = Közigazgatási jog 4, Európai közigazgatás*, szerk. TORMA András, Miskolc, Könyvműhely, hu, 2010, 10–11.

² LŐRINCZ Lajos, *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 1998/7, 402.

A tanulmány célja bemutatni az Európai Unió közigazgatását, különös tekintettel az Unió és a tagállami közigazgatás kapcsolatára. Ezért a téma szempontjából elkerülhetetlen az integrációs folyamat történetének közigazgatási oldalról történő vizsgálata.

Mindegyik ország közigazgatási rendszerének van valamilyen csak rá jellemző vonása, azonban *Európa államainak közigazgatása alapvetően három fő modell*, az angol, a francia és a német rendszer valamelyikébe tartozik. Ha a magyar közigazgatást vesszük górcső alá, akkor tényként szögezhető le, hogy Magyarország közigazgatására a német közigazgatási rendszer gyakorolta a legnagyobb hatást, részben közvetlenül, részben osztrák közvetítéssel. Nem hagyható figyelmen kívül a francia modell sem, melyet hosszú időn keresztül egész Európa „másolt”. A harmadik közigazgatási rendszer, az angol közigazgatás áll a legtávolabb kontinens országainak közigazgatási megoldásaitól, hatása még a skandináv államokban is elenyésző.³

Vajon az Európai Unió közigazgatása melyik modellre építkezik?

Az Európai Uniónak úgy kellett az intézményrendszerét kiépítenie, hogy ne képezze le valamelyik tagállam közigazgatását, mivel egy szupranacionális intézmény nem preferálhatja egyik nemzeti rendszert sem.⁴ Elkerülhetetlen azonban, hogy az Unió közigazgatásában a nemzeti igazgatási struktúra elemeit alkalmazzák. Az *Európai Unió közigazgatása komplex rendszer*, mely valamenynyí modell sajátos jegyeit magán viseli, hiszen közigazgatása két szinten zajló folyamat. *Részben tagállami és részben uniós szinten* megy végbe az uniós döntések végrehajtása. A tanulmány célja ezen sokrétű európai közigazgatási tevékenység főbb jellemvonásainak bemutatása.

3. Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása

Jelen fejezetben az Európai Közigazgatási Tér kialakulását meghatározó események kerülnek bemutatásra. Miért van szükség egységes Európai Közigazgatási Térre?

Az Európai Unióba integrálódott összes szuverén állam számára alkalmazható közös adminisztratív törvény kérdése már az Európai Közösség megalakulásának kezdete óta napirenden szereplő kérdés.

A '70-es, '80-as évektől, a gazdasági integráció elmélyülésével a tágállami és az európai közigazgatás közötti kapcsolat felértékelődik. Az 1986-os *Egysé-*

³ *Uo.*, 404–406.

⁴ LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: Összehasonlító közigazgatás*, Bp., Unió, 2005, 18.

ges Európai Okmány fontos állomása a közigazgatás „europaizálódásának”, mivel a tagállamok ezen dokumentumban deklarálták egyrészt azt, hogy 1992-ig elfogadják a belső piac kiépítéséhez szükséges intézkedéseket. Másrészt az okmány lehetővé tette, hogy a belső piac kiépítéséhez szükséges közösségi joganyag nagyobb részét – a korábbi egyhangúság helyett – minősített többséggel hozzák létre, tehát a közösségi jogszabályok azon tagállamokra is kötelezőek, akik a javaslat ellen szavaztak. Ennek hatására megváltozott a közösségi és a tagállami jog alkalmazása közötti különbség.⁵ Kérdésként vetődik fel, hogy a két igazgatási szint miként viszonyul egymáshoz. (Ld. 6.1. Az Európai Unió és a tagállami közigazgatás kapcsolata.)

1995-ben az Európai Unió Bizottsága a kiadott *Fehér Könyvében* a tagjelölt országok csatlakozásával kapcsolatos előkészületekkel összefüggésben a „megvalósítási hiány”⁶ megoldására keresett jogi eszközöket. Megfelelő intézményi struktúrák kialakítása szükséges ugyanis ahhoz, hogy a közösségi jogi normákat hatékonyan végre tudják hajtani.⁷ A Bizottság már 1995-ben felismerte, hogy elkerülhetetlen a közigazgatással kapcsolatos minimum standardok felállítása.

Az *Európai Közigazgatási Tér* kifejezés 1992 óta ismert, anélkül, hogy jelentését definiálták volna. 1999-ben, az Unió bővítése kapcsán tettek kísérletet a fogalom meghatározására, mégpedig a csatlakozni kívánó országok viszonylatában, tekintettel arra, hogy ezen államok közigazgatása lényegesen eltér attól, amit a korábban csatlakozó országok esetében volt megfigyelhető. Az Európai Unió ezen különbségek áthidalása érdekében általános alapelveket fogalmazott meg (pl.: törvényesség, átláthatóság, megbízhatóság), másfelől támogatási intézkedéseket tett, amelyek ezen országok közigazgatási szerveinek, azok eljárásainak megreformálását ösztönözték.⁸ Ilyen támogatási intézkedés volt például az OECD és az EU *SIGMA programja*⁹, mely a közép- és kelet-európai országok

⁵ FORGÁCS Imre, *A közigazgatás szerepe az európai piacgazdaságokban = Magyar közigazgatási jog különös rész európai uniós kitekintéssel*, szerk. FICZERE Lajos, FORGÁCS Imre, Bp., Osiris, 2004, 47.

⁶ JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 733.

A megvalósítási hiány akkor áll fenn, ha az jogi normák európai standardok szerinti végrehajtásához nincsenek meg, vagy nem kielégítőek a kapacitások.

⁷ *Uo.*, 733.

⁸ SIVÁK József, *Európai közigazgatási tér és magyar közigazgatás = A magyar közigazgatás és az Európai Unió*, szerk. SZIGETI Ernő, Bp., Magyar Közigazgatási Intézet, 2005, 13.

⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/39560268.pdf> (2011.02.07).

közigazgatási reformjainak kivitelezéséhez nyújtott segítséget. A SIGMA program meghatározta a legfontosabb közös nyugat-európai adminisztratív törvényelveket, melyek a megbízhatóság és a kiszámíthatóság (jogi biztonság), a nyitottság és az átláthatóság, a számon kérhetőség, a hatékonyság és a hatásosság. Ezek az elvek minden európai ország adminisztratív törvényeiben megtalálhatók. A problémát tehát nem ezen elvek hiánya, figyelmen kívül hagyása jelenti, hanem az elavult közigazgatási struktúrák. A Bizottság ezen programban definiálta az Európai Adminisztratív Teret (=Európai Közigazgatási Teret), mint jelentőséget, mely nem más, mint „*a komisszió¹⁰ és a tagállamok állami hivatalnokai közötti állandó kapcsolatfelvétel, az *acquis communautaire*-nek egyenértékű megbízhatósági irányelvek szerint való fejlesztésére és érvényre juttatására vonatkozó követelmény, az Európa szerte létrehozott adminisztratív igazságszolgáltatási rendszerek, és a megosztott közigazgatási elvek és értékek a nemzeti igazgatások konvergenciája*”.¹¹

Az *Amszterdami Szerződés* (1997) azzal, hogy célul tűzte ki „*a szabadság, a biztonság és az igazság térségének fokozatos megvalósítását*”, hatalmas lépést tett az egységes közigazgatási tér megvalósításának irányába.¹²

A közigazgatás szemszögéből kardinális jelentőségű az Európai Tanács 2000 márciusában, Lisszabonban tartott rendkívüli ülése, ahol egy új, tíz évre szóló stratégia született meg. A *Lisszaboni Stratégia* célul tűzte ki, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává válik. Ebben a folyamatban a közösségi és a tagállami közigazgatási szerveknek jelentős szerep jutott. A Stratégia három nagy szerkezeti egységben foglalja össze a kitűzött célokat: meghatározza azokat a lépéseket, melyek a tudásalapú gazdaságba való átmentet biztosítják; körvonalazza az európai szociális modell modernizálásához szükséges feladatokat; valamint kijelöli ezen célok eléréséhez szükséges intézményi eszközöket és feladatokat.¹³ A lisszaboni csúcscon megállapították, hogy mindezen célkitűzések megvalósításához, vagyis annak eléréséhez, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdasága legyen, a közigazgatás és szabályozásának javítása az egyik meghatározó eszköz.¹⁴

¹⁰ komisszió= Európai Bizottság.

¹¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/39560268.pdf> (2011.02.07).

¹² TORMA András, *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*, Bp., Virtuóz, 2001, 148.

¹³ FORGÁCS, i. m.,. 46.

¹⁴ DUDÁS Ferenc, *A nemzeti közigazgatás versenyképessége a személyi állomány, valamint a működés továbbfejlesztése tükrében, különös tekintettel az európai uniós követelményekre I*, Magyar Közigazgatás, 2004/7, 418.

A *Nizzai Szerződés* (2001) megteremtette a tizenkét tagjelölt állam igazgatási értelemben vett integrálódáshoz szükséges intézményi és jogi feltételeket. A Nizzai Szerződére alapozva az Európai Bizottság 2001-ben közzétette Fehér Könyvét az európai kormányzásról. A Fehér könyv a jó kormányzás öt alapelvét fekteti le, melyek a nyitottság, a részvétel, a hatékonyság, az elszámoltathatóság, és a koherencia.¹⁵ Ezen dokumentum számos kérdést vetett fel. Példaként említhető az európai döntéshozatali rendszer átláthatóbbá tételének problematikája, illetve milyen közigazgatási eszközökkel lehet csökkenteni a „demokráciadeficitet”.¹⁶

Az *Európai Alkotmány* (2004) jelentős változásokat tűzött ki célul az európai integráció folyamatában, a tagállami és a közösségi közigazgatás közötti hatáskörmegosztásban.¹⁷ Mivel a *Lisszaboni Szerződés* számos, az Európai Alkotmányban megtalálható reformrendeletet átvett, így 2009. decemberi hatályba lépésével a hatáskörré vonatkozó szabályok is átláthatóbbá váltak. A következő fejezet célja bemutatni, a Lisszaboni Szerződés azon rendelkezéseit, melyek a tagállami és közösségi közigazgatás kapcsolatát érintik.

4. A Lisszaboni Szerződés hatása a közigazgatásra

A *Lisszaboni Szerződés*¹⁸ legjelentősebb újításai közé tartozik, hogy jogi személyiséget kap az Európai Unió; megszűnik a Maastrichti Szerződés által bevezetett három pilléres szerkezet; erősödik az Európai Parlament szerepe és megnövekedik a nemzeti parlamentek részvétele az Európai Unió munkájában. Vagyis a tagállami parlamentek tájékoztatást kapnak az Unió intézményeitől, kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit; figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását, részt vesznek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében az uniós politikák e területen való végrehajtását értékelő eljárásokban; a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban; értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról; részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben.¹⁹ Az Európai Parlament és a nemze-

¹⁵http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (2011.02.06).

¹⁶ FORGÁCS, *i. m.*, 46–47.

¹⁷ FICZERE Lajos, *Az európai közigazgatási térség alapvonásai = Magyar közigazgatási jog különös rész európai uniós kitekintéssel*, szerk. FICZERE Lajos, FORGÁCS Imre, Bp., Osiris, 2004, 20.

¹⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés; Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

¹⁹ Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 12. cikk.

ti parlamentek szerepének megerősödésével az EU működése demokratikusabbá válik, legitimitása növekszik.

A Lisszaboni Szerződés *célkitűzése* a hatékony és eredményes döntéshozatal megvalósítása; szilárdabb és racionalizáltabb intézményrendszer kiépítése; jobb élet biztosítása az európai polgárok számára; illetve a demokratikus értékek tiszteletben tartása. A Szerződés kimondja továbbá, hogy a tagállamok kiléphetnek az Unióból.²⁰

Mivel a Szerződés önálló jogi személyiséggel²¹ ruházta fel az Európai Uniót, nagyobb súllyal tud fellépni a tárgyalások során, hatékonyabban tud szerepelni a nemzetközi szinten, és a vele kialakítható partnerség lehetősége is kézenfekvőbbé válik az Unión kívüli országok és a nemzetközi szervezetek számára.²²

Az Európai Alkotmánynál említett, az uniós és tagállami közigazgatási szervek között *hatáskörök pontosabb elkülönítésére kerül sor*, melynek köszönhetően átláthatóbbá válik a tagállamok és az Európai Unió közötti viszonyrendszer. Megkülönböztetünk kizárólagos, megosztott, összehangolva gyakorolt hatásköröket, illetve olyan eseteket, amikor az Unió tagállamok intézkedéseit támogatja, összehangolja, kiegészíti. Az Unió és tagállamok közötti hatáskörmegosztás²³ alapján minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Vannak azonban olyan szakpolitikák, melyek az Európai Unió *kizárólagos hatáskörébe* tartoznak, ilyenek például a versenyszabályok, a vámunió, a közös külkereskedelem politika. Ezeket a területeket érintően csak az Európai Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor egy adott területen a tagállamokat és az Európai Uniót *megosztott hatáskör* illeti meg. A tagállamok e hatásköröket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Európai Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról (pl.: belső piac, környezetvédelem, közlekedés, mezőgazdaság). Vannak továbbá olyan hatáskörök, melyeket *a tagállamok összehangolva gyakorolnak*. Ebbe a körbe tartozik a gazdaság-, a foglalkoztatás- és a szociálpolitika. Fontos megemlíteni azokat a hatásköröket, amelyekben az Európai Unió *a tagállamok intézkedéseit támogatja, összehangolja, kiegészíti*, anélkül, hogy hatáskörelvonással élne (pl.: ipar, kultúra, oktatás, igazgatási együttműködés).²⁴ A tagállamok kor-

²⁰ EUSZ 50. cikk (1) bekezdés.

²¹ EUSZ 47. cikk.

²² http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_hu.htm (2011.02.04).

²³ EUSZ 4–5. cikk.

²⁴ TORMA András, *Az Európai Unió központi közigazgatása = Közigazgatási jog 4..., i. m., 94–95.*

mányainak a kormányközi konferencián ülésező képviselői a rendes felülvizsgálati eljárással összhangban az Európai Unió alapját képező szerződések módosításáról, így a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök kiterjesztéséről vagy szűkítéséről is határozhatnak.²⁵

A tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskör megosztásánál érvényesül a *szubszidiaritás és az arányosság elve*. „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”²⁶ A szubszidiaritás elve mellett az Európai Uniónak intézkedése során figyelembe kell vennie az arányosság elvét is, mely kimondja, hogy az Európai Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.²⁷

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részében, önálló cím alatt foglalkozik az *igazgatási együttműködéssel*. Tekintettel a tagállamok közigazgatási autonómiájára, a Szerződés mindössze az igazgatási együttműködés kereteit jelöli ki. Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtása közös érdekű ügy. Ennek megfelelően az Európai Unió támogatja az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítását. A támogatás igénybevételére egyik tagállam se kötelezhető. Célszerű a tagállamnak ezen támogatásokat igénybe vennie, hiszen az ilyen fellépések megkönnyítik az információk és a köztisztviselők cseréjét. Tiszteletben tartva a tagállamok autonómiáját a közigazgatás területén a Szerződés kijelöli a szükséges intézkedések határát, kizárva a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. Természetesen az igazgatási együttműködésről szóló rendelkezések nem érintik a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit; a Bizottság előjogait és feladatait; továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.²⁸

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, *Európai Unió Alapjogi Chartájának* 41. cikke²⁹ deklarálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Ha ezen jogot a közigazgatási jogi terminológia oldaláról közelítjük meg, akkor a jó színvonalú köz-

²⁵ Lisszaboni Szerződés 18. Nyilatkozat a hatáskörök elhatárolásáról.

²⁶ EUSZ. 5. cikk (3) bekezdés.

²⁷ EUSZ. 5. cikk (4) bekezdés.

²⁸ EUMSZ 197. cikk.

²⁹ Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk. A megfelelő ügyintézéshez való jog.

igazgatáshoz való jogot értjük alatta, mely az alábbi jogosultságokat foglalja magában: mindenkinek joga van a közigazgatási eljárása során a tisztességes eljáráshoz; a meghallgatáshoz; iratbetekintéshez; szakmai és üzleti titkának tiszteletben tartásához; anyanyelv használatához, továbbá ahhoz, hogy ésszerű határidőben ügyében döntést hozzanak. A közigazgatási szervet pedig indoklási kötelezettség terheli. Ezen szakasz értelemben a hangsúly a közigazgatási szolgáltatások színvonalának egységesítésén van, nem pedig a közigazgatási szervezet és működés közelítésén.³⁰

A Lisszaboni Szerződés újításai mellett, nem szabad figyelmen kívül hagyni a korábbi szerződések által bevezetett – Lisszaboni Szerződés által hatályban tartott – európai közigazgatást érintő főbb rendelkezéseket sem. Ebbe a körbe tartoznak például a *jó kormányzásra vonatkozó elvek*, a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság, a koherencia elvének érvényesülése, melyet korábban az EKSZ 255. cikke tartalmazott.³¹

5. Az Európai Közigazgatási Tér és a kapcsolódó fogalmak bemutatása

5.1. Az Európai Közigazgatási Tér definiálása

Ha az Európai Közigazgatási Tér fogalmát szemantikailag elemezzük, akkor az alábbi, helyes jelentéstartalommal ruházható fel. Az Európai Közigazgatási Tér egy olyan földrajzi terület – az Európai Unió területe – amelyen magas fokú közigazgatási integráció érvényesül. Ezen egységes terület jellemző vonásai az alábbiak: a közigazgatási eljárásra vonatkozó jogi normák felállítanak egy általános közigazgatási metódust, mely közös európai értékeken alapul; valamint ezen területen biztosított a személyi állomány számára az átjárhatóság egyes tagállamok közigazgatási szervein belül; illetve a közigazgatási térségben minden tagállam közigazgatása ugyanazon alapelvekre építkezik. Jelenleg már lera-kásra kerültek az Európai Közigazgatási Tér alapkövei, úgy, mint a közigazgatásra vonatkozó minimum standardok és elvek. Az előző pontban elemzett Lisszaboni Szerződés, hatalmas lépést jelent a koherensebb jogalkalmazás irányába.

Jelen fejezet célja, hogy felvázolja a jogirodalomban előforduló Európai Közigazgatási Tér fogalom-meghatározásának alternatíváit.

Az OECD a SIGMA programban definiálta először az Európai Adminisztratív Teret (=Európai Közigazgatási Tér), mint jelenséget. Az európai gazdasági

³⁰ DUDÁS, *i. m.*, 418.

³¹ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 15. cikk (az EKSZ. korábbi 255. cikke).

és társadalmi tér fogalma nyújtott támpontot az Európai Közigazgatási Tér definiálásához. A gazdasági és társadalmi tér a tágabb kategória, mely felöleli a közigazgatási és a bíróságok együttműködési rendszerét egész Európában.³² Annak érdekében, hogy megvalósuljon az Európai Közigazgatási Tér közös igazgatási elvekre, szabályokra, eljárások rendszerére van szükség, melyeket a nemzeti alkotmányokba helyeznek el és az adott tagállam területén hajtanak végre. Tényként szögezhető le, hogy a SIGMA program indításakor, már létezett egy adminisztratív törvényelveken alapuló nem formális *acquis communautaire*, amelynek nem voltak formális konvenciói, azonban ezen elvek valamennyi tagállami közigazgatási eljárásba beépültek.³³

Az Európai Közigazgatási Tér a cselekvésre vonatkozó közös standardok összessége, melyek a jog által meghatározottak, és a közigazgatási eljárásokon, illetve a felelősségi mechanizmusokon keresztül érvényesülnek a gyakorlatban.³⁴

Az Európai Közigazgatási Tér nem más, mint közös európai értékeken, illetve elveken nyugvó európai közigazgatás. A közös vonásokból kiindulva lehetséges a közigazgatási rendszerek közelítése, amely alapját képezheti egy koherensebb, személyi állomány számára is átjárható európai közigazgatási rendszernek.³⁵ (Ld. 5.2. Az európai közigazgatás fogalma.)

Az egységes belső piac és a munkavállalók szabad áramlása közötti összefüggésből kiindulva az Európai Közigazgatási Tér egy olyan, az Európai Unió valamennyi tagállamára kiterjedő térség, mely egyrészt a határokon átnyúló köztisztviselői életpálya lehetőségét, másrészt az egyenlő versenyfeltételeken alapuló árutermeléshez szükséges állami, hatósági, egyéb uniós szolgáltatások további kiegyenlítését segíti elő.³⁶

Az Európai Közigazgatási Tér elméleti oldalról megközelítve, a tagállami közigazgatási rendszereknek és az arra épülő joggyakorlatnak a harmonizált uniós értékszintézise.³⁷ Annak ellenére, hogy az Európai Uniónak központi szerveinek nincsenek a tagállamokba telepített dekoncentrált szervei; illetve a közösségi vívmányokon belül – tárgyi jogi értelemben – nincsen önálló közigazgatási jog (jogág), az elmúlt hatvan évben kialakult olyan európai közigazgatási értékek és

³² JÓZSA, *i. m.*, 723.

³³ <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/39560268.pdf> (2011.02.07).

³⁴ JÓZSA, *i. m.*, 724.

³⁵ DUDÁS, *i. m.*, 419.

³⁶ DUDÁS Ferenc, HAZAFI Zoltán, *Rodosz után, avagy mennyire egységes az Európai Közigazgatási Tér?*, Magyar Közigazgatás, 2003/7, 442. (A továbbiakban: DUDÁS – HAZAFI 2003.)

³⁷ CZUCZAI Jenő, *Közigazgatás és európai integráció = Magyar Közigazgatási Jog...*, *i. m.*, 447.

elvek, melyek determinálják a fokozatosan kialakuló Európai Közigazgatási Teret.³⁸

Az Európai Közigazgatási Tér azon közigazgatási alapelvek összessége, amelyeket az eltérő közigazgatási jogi tradíciókkal rendelkező tagállamok mindegyike elfogad és alkalmaz saját joggyakorlatában. Ilyen elvek például a jó kormányzás öt alapelve (nyitottság, részvétel, számadási kötelezettség, hatékonyság, koherencia).³⁹

5.2. Az európai közigazgatás fogalma

Az Európai Közigazgatási Térből kiindulva létezik egy közös európai értékeken és elveken nyugvó *európai közigazgatás*. A közös vonások alapján lehetséges a közigazgatási rendszerek közelítése, amely alapját képezheti egy koherensebb, személyi állomány számára is átjárható európai közigazgatási rendszernek.⁴⁰

Az európai közigazgatás magában foglalja az Európai Unió, mint szupranacionális intézményrendszer közigazgatását, valamint a nemzetállamok feletti szervek és a tagállami közigazgatási szervek kapcsolatrendszerét, illetve a tagállami közigazgatási szervek uniós jog végrehajtására irányuló tevékenységét. Az európai közigazgatás tehát kettő szinten zajlik. Az uniós jog végrehajtásának koncepcióját a szervezeti elhatárolás és a funkcionális kapcsolódás, a kizárólagos hatáskörök és az együttműködés vizsgálata adja.⁴¹ (Ld. 4. A Lisszaboni Szerződés hatása a közigazgatásra.) *Szervezeti oldalról* különbség tehető uniós intézmények és tagállami közigazgatási szervek között. Míg az előbbi csoportba tartozó szervek intézményesítését a szerződések és az uniós jog másodlagos jogforrásai tették lehetővé, addig a tagállami közigazgatási szerveket a tagállami alkotmányok és a nemzeti jogszabályok hozták létre. Szervezeti oldalról tehát a két szint, vagyis a két szervezetrendszer és szakapparátus élesen elkülönül egymástól, még akkor is, ha az uniós jog végrehajtása érdekében együtt kell működniük. *Funkcionális nézőpontból* az európai közigazgatás az uniós politikákban meghatározott célok, illetve az uniós jogban rögzített célkitűzések kölcsönös együttműködés útján történő érvényesítése.⁴²

Az európai közigazgatás *a tagállami és az uniós közigazgatási rendszerek együttműködéseként is értelmezhető*. Példaként említhető, hogy a tagállami köz-

³⁸ TORMA András, *Európai közigazgatás, régiók...*, i. m., 148.

³⁹ FORGÁCS, i. m., 49.

⁴⁰ DUDÁS – HAZAFI 2003, 441.

⁴¹ Eberhard SCHMIDT-ABMANN, *Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje*, Európai Jog, 2003/3, 9.

⁴² FICZERE Lajos, i. m., 21.

igazgatási rendszerek együttműködése nélkül a Bizottság nem tudná a versenyfelügyeleti és az állami támogatások felügyeletének feladatait ellátni. Ugyanakkor az együttműködés hiányában a tagállami hatóságok döntései hiányos adatok alapján születnének, ha nem állna rendelkezésre az Európai Unió teljes területére vonatkozó, központilag feldolgozott környezetvédelmi és termékinformációkhoz való hozzáférés. A *kooperációnak* három típusa különböztethető meg. Az információs együttműködés biztosítja a közigazgatási rendszerek közötti információáramlást. Az információcsere folyamatát hatékonyabbá, gyorsabbá teszi az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása e területen. Az együttműködés második típusa a procedurális együttműködés, mely magában foglalja a kölcsönös tájékoztatást, egyeztetést, és a közös eljárásokat. A kooperáció megvalósulhat erre a célra létrehozott intézmények között is, institutionális együttműködés keretében is. Például az európai ügynökségek igazgatási tanácsai által, a komitológia rendszerével. Ezen jellemvonások alapján az európai közigazgatás információs, döntési és ellenőrzési együttműködés-ként fogható fel.⁴³

Az európai közigazgatás definiálása *Torma András* szerint öt szempontból lehetséges (az impérium szempontjából; organikus; materiális; funkcionális; perszonális értelemben).⁴⁴ Ezen szempontokat figyelembe véve a következőképpen adja meg az európai közigazgatás fogalmát:

Az európai közigazgatás:

- részben önálló hatalom, mely összefonódik a törvényhozással, amit a tagállamok és az Unió közösen gyakorolnak,
- közhatalommal rendelkező, uniós és tagállami szinten elkülönült, de egységes egészet képező hatalmi szervek összessége,
- az uniós és tagállami szerveknek az uniós jog hatálya alá tartozó tevékenysége, amely szervezést, végrehajtást és rendelkezést jelent,
- sajátos feladatai vannak, melyeket két szinten, Uniós és tagállami szinten valósítanak meg,
- e feladatokat sajátos jogállású személyek, uniós és tagállami köztisztviselők látják el.⁴⁵

⁴³ SCHMIDT-ABMANN, *i. m.*, 10.

⁴⁴ Lásd erről bővebben TORMA, *Az európai közigazgatás fogalma...*, *i. m.*

⁴⁵ *Uo.*, 401–402.

5.3. Az európai közigazgatási jog⁴⁶ fogalma

Az európai közigazgatási jog egy olyan új, speciális, folyamatosan változó, fejlődő jogterület, mely az európai uniós és a tagállami szabályok kölcsönös egymásra hatásának eredményeként alakult ki. Elsősorban azon szabályok összességét jelenti, amelyek az Unió jogának végrehajtását segítik elő az Unió saját intézményrendszerén és a tagállami közigazgatási szervek által.⁴⁷

Az európai közigazgatási jog szabályozásának *mechanizmus* felfogható egyfajta összehangoló tevékenységként is, mely a kormányközi oldal, az integratív oldal, és a tagállami oldal tekintetében végez koordinációs tevékenységet. A kormányközi oldalt a Tanács képviseli. Ezen uniós intézmény határozza meg az európai közigazgatás kereteit, és azokat az előírásokat, amelyek végrehajtása a feladata. Az integratív oldal célja biztosítani a közérdeket az uniós jogalkotás és az uniós jog végrehajtásánál az Unió egész területén. Az integratív oldalt képviseli például a Bizottság, a szakáganként elkülönülő európai ügynökségek és hivatalok. Tekintettel arra, hogy az Uniónak nincsen a tagállamokba kihelyezett végrehajtó hivatala (hatalma), ezért felértékelődik a tagállami közigazgatás szerepe. Az egyes tagállamok eltérő közigazgatási hagyományainak, szervezet- és fogalomrendszerének jogi elismertsége uniós szinten védelmi klauzulák és fenntartásra való jogosultság formájában jelentkezik.⁴⁸

Milyen legyen az európai közigazgatási jog?

A modernizációs elmélet szerint az uniós közigazgatási jognak egységes válaszokat kell adnia a tagállamok és az unió között felmerülő közigazgatási kérdésekre. A párhuzamosság elmélet alapján az uniós jog végrehajtása során egységességre kell törekedni, vagyis a tagállami és az uniós szervek uniós jogi végrehajtási eljárása között el kell kerülni az esetleges különbözőségeket. A mérlegelési elmélet képviselői szerint az egyes közigazgatási kérdések végrehajtásánál mérlegelni kell az egységes uniós végrehajtás lehetőségét.⁴⁹

Vajon mire kell kiterjednie az európai közigazgatási jog szabályozásának?

Az európai közigazgatási jog a többszintű közigazgatási rendszerek joga, mely a döntési és szervezeti struktúrák szabályozására irányul. A jogforrasi hierarchiára, a végrehajtási szervezetrendszer kidolgozásában résztvevők autonómi-

⁴⁶ C-149/79. sz. ügy: közigazgatás = ha valamely közjogi szervezet végrehajt, akkor hatalmi funkciókat gyakorol.

⁴⁷ BOROS Anita, *Európai közigazgatási jog és a közigazgatási jog europánizálódása = De iuris peritorum meritis 6, Studia in honorem Lajos Lőrincz*, szerk. RIXER Ádám, Bp., Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 19–20.

⁴⁸ SCHMIDT-ABMANN, *i. m.*, 11.

⁴⁹ BOROS, *i. m.*, 20.

ájára, illetve kötöttségeire; a végrehajtásban érintett szervek egymás általi kölcsönös ellenőrzésére és együttműködésére; a közös véleményezés és döntéshozatal formáira és eljárási szabályaira; a veszélyelhárítás miatt szükséges döntési hatáskörök meghatározására; felelősség megállapításával kapcsolatos kérdésekre. Az európai közigazgatási jog feladata, hogy a szabályozási eljárás folyamán az uniós és a tagállami közigazgatási jognak az összefonódást meghatározó elemei kiválasztásra kerüljenek.⁵⁰

Az uniós jog végrehajtása elsősorban egyrészt a Bizottság és a Tanács, másrészt a tagállami közigazgatási szervek hivatottak. Az előbbi közvetlen, az utóbbit közvetett végrehajtásnak nevezzük.⁵¹ Az uniós szervek fő funkciója az integrációs funkció. Az egység elmélyítése érdekében valamennyi uniós szerv bizonyos mértékben hozzájárulnak az uniós közigazgatás jogfejlődéséhez. Példaként említhető az Európai Unió Bírósága, melynek esetjoga jogformáló hatással bír (alapelvek kimunkálása).⁵²

5.4. A közigazgatási jog europaizálódása

Az európai közigazgatási jog fogalmából kiindulva levezethető az europaizáció folyamata. Az európai közigazgatási jog olyan jogterület, mely az európai uniós és a tagállami szabályok kölcsönös egymásra hatásának eredményeként alakult ki. Az uniós és a tagállami közigazgatási rendszerek tehát *folyamatosan alakítják, formálják egymást*. Ezen procedúra az europaizáció, vagyis az uniós közigazgatási jog és a tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának eredményeként a két rendszerben beállt, kölcsönös változások összessége.⁵³

A kölcsönös egymásra hatás kétirányú. Az Európai Unió a német és francia kibékülés „termékeként” alakult ki. Ennek köszönhetően az Unió alapintézményei magukon viselik az alapító tagországok igazgatásának jellemvonásait. Közösségek alapintézményeinek lerakásakor a tagállamok arra törekedtek, hogy egyik európai országra jellemző belső intézményi struktúra se kerüljön előtérbe. A francia modell hatása a szervezeti keretek fontosságának hangsúlyozása, illetve a bürokratikus jelenségek rugalmas kezelésében ragadható meg. A német hatás eredményeként felértékelődött az Unióban a törvénytisztelet, a szabálybetartás, a kiszámítható igazgatási folyamat.⁵⁴

⁵⁰ SCHMIDT-ABMANN, *i. m.*, 14.

⁵¹ BOROS, *i. m.*, 23–24.

⁵² C-515/08 ügy.

⁵³ BOROS, *i. m.*, 20.

⁵⁴ LŐRINCZ, *Európai integráció...*, *i. m.*, 402.

Az integráció kezdetén tehát a tagállamok közigazgatási berendezkedése determinálta az Európai Közösségek intézményrendszerét. Ugyanakkor a XXI. század elején az uniós jog számottevő hatást gyakorol a tagországok közigazgatási metódusára. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével megnőtt az uniós jog tagállami közigazgatást meghatározó ereje. (Ld. 4. A Lisszaboni Szerződés hatása a közigazgatásra.) Jelen esetben az europaizáció egy folyamatot jelent, amely a tagállami közigazgatást az uniós gondolkodás és jogi tevékenység által befolyásolja. A közös alapelvek, a jó kormányzás kritériumai, a tagállamok és az uniós szervek közötti szoros együttműködés, mind-mind az europaizáció folyamatának bizonyítékai.

Az előbbieken felvázolt fogalmak vajon miként viszonyulnak egymáshoz?

Véleményem szerint az Európai Közigazgatási Tér az a földrajzi terület, ahol az europaizáció folyamatának eredményeként kialakulóban van az európai közigazgatás, melynek kereteit az európai közigazgatási jog jelöli ki.

6. Az Európai Közigazgatási Tér jellemzői

6.1. Az Európai Unió és a tagállami közigazgatás kapcsolata

Az Európai Közigazgatási Tér egy komplex kategória, mely az „igazgatási funkciómegosztás elvére”⁵⁵ építkezve, felöleli a tagállami közigazgatási szervek és az uniós intézmények végrehajtási tevékenységét. Sajátos munkamegosztás érvényesül a tagországok és az Unió intézményei között. Erre vonatkozó részlet-szabályokat a Lisszaboni Szerződés tartalmazza, ezek közül a legfontosabbak véleményem szerint az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályai⁵⁶, illetve az igazgatási együttműködésre vonatkozó rendelkezések⁵⁷. (Ld. 4. A Lisszaboni Szerződés hatása a közigazgatásra.)

A hagyományos, Montesquieu szerinti hatalmi ágak szétválasztása nem érvényesül az Európai Unióban. Nem beszélhetünk tehát a bírói, a törvényhozói és a végrehajtói hatalmak hármás elhatárolásáról. Az európai közigazgatás viszonylatában ez az jelenti, hogy az Uniónak nincsenek a tagállamokba kihelyezett, saját közigazgatási szervei, mivel az uniós akarat végrehajtásánál teljes mértékben a tagállamok államszervezetére és azon belül a végrehajtó hatalmára támaszkodik. Ugyanakkor nem húzható éles határvonal a végrehajtás és a törvényhozás között sem, hiszen például a Tanács rendelkezik jogalkotási hatáskör-

⁵⁵ *Uo.*, 403.

⁵⁶ EUSZ 4–5. cikk.

⁵⁷ EUMSZ 197. cikk.

rel és végrehajtási jogkörrel is. További példa lehet a Bizottság, amely szerv döntéskézdeményezési monopóliummal rendelkezik, jogalkotási hatáskörei vannak, és felelős is a döntések végrehajtásért.⁵⁸

A tagállami és uniós szervek között *nincs hierarchikus alá-fölérendeltség*, az európai közigazgatás együttes tevékenységre, partneri együttműködésre épül. Differenciálni lehet viszont aszerint, hogy tagállamok vagy tagállam és uniós szerv közötti kapcsolatról van szó. Az első esetben horizontális típusú együttműködésről lehet beszélni, még a tagállamok közigazgatási szervei és az uniós intézmények közötti viszony közigazgatási jogi kérdésekben vertikális jellegű, a hierarchikus értelemben vett kapcsolatrendszer tartalmi elemei nélkül.⁵⁹

6.2. Az európai közigazgatás alapelvei

Az európai közigazgatás legfontosabb alapelveinek, melyek az egységes Európai Közigazgatási Tér megvalósítása felé tett első lépések egyikének tekinthetők, meghatározására a korábban említett *SIGMA program*, a '90-es években már kísérletet tett. Eszerint a legfontosabb közös nyugat-európai adminisztratív törvényelvek a megbízhatóság és a kiszámíthatóság (jogi biztonság), a nyitottság és az átláthatóság, a számon kérhetőség, a hatékonyság és a hatásosság. Ezek az elvek minden európai ország adminisztratív törvényeiben megtalálhatók. A Nizzai Szerződésre alapozva az Európai Bizottság 2001-ben közzétette *Fehér Könyvét* az európai kormányzásról. A Fehér könyv a jó kormányzás öt alapelvét fekteti le, nyitottság, részvétel, hatékonyság, elszámoltathatóság, koherencia.

Megbízhatóság és kiszámíthatóság alapelvei a közigazgatási cselekvések jogi kötöttségét juttatják kifejezésre. A közigazgatási szervnek feladatait a jog alapján kell teljesítenie, betartva az általános szabályokat és elveket, részleghajlás nélkül alkalmazva ezen jogi normákat, mindenkivel szemben, a hatáskörükbe tartozó ügyekben. Érvényesülnie kell tehát a jog uralmának, az arányosság, az ésszerűség, a semlegesség, az időszerűség követelményének, és korrekt eljárás elvének.⁶⁰

A *nyitottság* azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető a külső vizsgáló számára, míg az *átláthatóság* az ellenőrzés és a vizsgálat magvalósítását teszi lehetővé. Az egyéni jogok és a közérdek védelmét juttatják érvényre. Mindkét

⁵⁸ EUSZ 16–17. cikk; EUMSZ 290. cikk (1) bekezdés.; 291. cikk (2) bekezdés.

⁵⁹ FICZERE, *i. m.*, 20–21.

⁶⁰ JÓZSA, *i. m.*, 727–728.

elv – hasonlóan a megbízhatóság és a kiszámíthatóság elvéhez – a jog uralmát biztosítja.⁶¹

A *hatékonyság* olyan működési érték, mely a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti megfelelő arányt jelenti. Ezen elv a gyorsabb, egyszerűbb, ügyfélbarát közigazgatás megvalósítását szolgálja. Az infokommunikációs technológiák közzsférában történő alkalmazása fokozottan hozzájárul a közigazgatás hatékonyságához.⁶²

Az Európai Közigazgatási Tér lerakásának determináns eleme *demokrácia* követelménye. Vagyis a jogállamiság, a többpártrendszer, a népuralom, a jogszabályok stabilitása, a kiszámítható közigazgatás, valamint a politikai semlegesség érvényesülése.⁶³

7. Összegzés

Véleményem szerint létezik egy közös európai értékeken és elveken nyugvó európai közigazgatás, mely a tagállami és az uniós közigazgatási rendszerek együttműködéseként is értelmezhető. Ezen rendszer nem túl egységes és a hatalommegosztás elve sem érvényesül tisztán. A jelenlegi megoldás, vagyis a tagállami közigazgatási rendszerek elvekkel és minimum standardokkal történő közelítése megfelelő. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésének köszönhetően a hatáskörmegosztásra, illetve az igazgatási együttműködésre vonatkozó rendelkezések még átláthatóbbá és gördülékenyebbé tették, illetve teszik az uniós akarat végrehajtásához szükséges kooperációt.

Az Unió és a tagállamok, illetve a tagállamok egymás közötti együttműködését megkönnyítő, hatékonyabbá és gyorsabbá tevő információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának vizsgálata nem elhanyagolható ezen kérdéskör tárgyalásakor. Egy önálló tanulmány témája lehetne az Unió információs társadalomra vonatkozó rendelkezéseinek⁶⁴ bemutatása, az e-government, az e-administration, és az e-democracy kérdéskörének kifejtése.

⁶¹ *Uo.*, 729.

⁶² *Uo.*, 730.

⁶³ LŐRINCZ, *Európai integráció...*, i. m., 404.

⁶⁴ [ftp://ftp.oki.hu/eu/eEurope.pdf](http://ftp.oki.hu/eu/eEurope.pdf) (2011.02.13) *eEurope 2002 – Mindenki információs társadalma akcióterv*, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf (2011.02.13).; *eEurope 2005 – An information society for all*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+20100310+ITEMS+DOC+XML+V0//HU&language=HU#sdocta2> (2011.02.13). *EU2020 Stratégia*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/115360.pdf (2011.02.13) Európai Tanács: következtések.

Orsolya Kárpáti

The Development of the European Administrative Space

Summary

The topic of my essay is the European Administrative Space. Hearing this subject a lot of questions occur to us. What does the European Administrative Space (EAS) mean? Is it possible to speak about a unique European Administration? Whether does the European Administration exist at all? The Member States of the European Union (EU) have got different administrative systems. How could these systems be standardized? What is the future for the EAS?

In this essay I would like to introduce not only the history of the EAS, but the potential development's directions of the EAS as well. Firstly the integration's steps of the European Union will be sketched in with special regard to the coming out of the EAS's definition.

Due to the Treaty of Lisbon the new epoch-making rules concerning the European Administration came into force. These rules are crucial, if the future of the EAS is in the centre of the search. Referring to the Treaty of Lisbon competences are clearly distinguished between the Member States and the EU, moreover the administrative cooperation is declared as well.

Afterwards the EAS and the European administration will be defined. Finally developing method of the EAS will be presented.

Last but not least the characters of the EAS namely the connection between the Member States and the EU, and the most significant principles will be examined.

In my opinion the present solution concerning the European Administration is suitable, although this system isn't entirely unified, and the separation of power doesn't work clearly. It seems to me, that the principles and the minimum standards are sufficient to approach the administrative system of the Member States. Due to the Treaty of Lisbon the rules of competences and the administrative cooperation make the cooperation easier by executing the Union law.

I think it would be necessary to deal with the information and communication technologies as well, as these tools can make the cooperation between the Member States and the EU more efficient. The examination of the Union law about the Information Society can be the topic of another essay, in which the functioning of the e-government, the e-administration and the e-democracy will be introduced.

FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉSI ELVONÁSOK RENDSZERE A KÖRNYEZETVÉDELEM TERÜLETÉN*

NAGY ZOLTÁN**

I. A fenntarthatóság és a költségvetési elvonások rendszere

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés egyre több területen merül fel a hétköznapi élet és a tudomány világában egyaránt. A fenntarthatóságnak három egymással szoros kapcsolatban lévő fő területét emelhetjük ki, az ökológiai, a társadalmi és gazdasági rendszert.¹

Maga a kifejezés az 1980-as években jelent meg, Lester R. Brawn tanulmányában, amelyben a népesség növekedését úgy kapcsolta össze a természeti erőforrások hasznosításával, hogy a lehető legkisebb legyen a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlása.²

Van olyan álláspont, amely csak az olyan állapotváltozást tekint fejlődésnek, amely eleget tesz a fenntarthatóság követelményének. Az élő rendszerek átalakulását csak addig nevezik fejlődésnek, ameddig úgy megy végbe a növekedés, hogy a rendszer megújításához szükséges erőforrások a növekedéssel arányos mértékben állnak rendelkezésre.³

Mindenesetre a társadalomnak mind a világ, mind az Európai Unió, mind az egyes országok szintjén megfogalmazzák és összehangolják a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégiájukat. Az ENSZ Közgyűlés 1983-as határozata

* A tanulmány és a kutatás a TÁMOP – 4.2.1.B-10/2/KoNV – 2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. (This research was Carried out as part of the TAMOP 4.2.1.B-10/2/KoNV – 2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.)

** DR. NAGY ZOLTÁN
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék

¹ KUSLITS Béla, *Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság* = FÜLÖP Sándor, *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről*, Bp., Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011, 217.

² CSÁK Csilla, *Környezetjog*, Miskolc, Novotni, 2008, 15.

³ LÁNYI András, *A fenntarthatóság fogalma* = *Beszámoló a jövő nemzedékek...*, i. m., 273.

alapján működik a Környezet és Fejlődés Világbizottsága, amely 1987-ben Közös jövőnk címmel kiadott jelentésében a fenntartható fejlődés globális megvalósításának lehetőségét taglalja.⁴

Ugyanezen alapokon készült el az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája, amelynek alapja az ún. Göteborgi Nyilatkozat. A Nyilatkozat a fenntartható fejlődés alapelvét valamennyi uniós politikába beillesztette, illetve erre tekintettel kerültek kidolgozásra az egyes nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák.⁵

A stratégia aztán beépül az egyes ágazati szabályokba, természetesen különösen ilyen kiemelt terület a környezetvédelem területe, ahol a fenntartható fejlődés fogalma alatt a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszerét értjük, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.⁶

Erre mutat rá a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2008–2014), amely rendszerbe foglalja a fenntartható fejlődés problémájára koncentrálna a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Kimondja, hogy a fenntartható fejlődés érdekében a méltányos emberi élethez szükséges környezeti feltételeket, az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesítésének a lehetőségét, ezért mind a jelen, mind a jövő generációk számára biztosítani kell, ki kell építeni egy az erőforrások takarékos használatára épülő fogyasztói kultúrát.⁷

Mindezek a fenntarthatóság fogalmát és kérdéskörét elemző álláspontok jól mutatják a probléma komplexitását, de egyben jól érzékelhető, hogy a gazdasági kérdések kiemelten kezelendők. A gazdasági rendszer meghatározó eleme az államháztartási gazdálkodás, ezen belül pedig a közbevételek, a környezeti költségvetési elvonások rendszere.

⁴ CSÁK, *i. m.*, 15. Vö. RAISZ Anikó, *Környezetvédelem a nemzetközi jogban* = NAGY Zoltán, OLAJOS István, RAISZ Anikó, SZILÁGYI János Ede, *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, II, 9–24. (A továbbiakban: NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010.)

⁵ SZILÁGYI János Ede, *Környezetvédelem az európai uniós jogban* = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 61. A fenntartható fejlődési stratégiáról a 1054/2007. (VII. 9.) Kormányhatározat rendelkezik.

⁶ CSÁK, *i. m.*, 16. Vö. SZILÁGYI János Ede, *Az élővilág védelmének egyes kérdései* = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 105–140.

⁷ NAGY Zoltán, *A környezetvédelem pénzügyi jogi kérdései* = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 75. Vö. SZILÁGYI János Ede, *Bevezetés az energijogba* = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 143–151.

A környezetvédelem kérdései egyre inkább fontos szerepet játszanak az államháztartás rendszerében. A környezetpolitika a szakpolitika, a jogi-gazdasági szabályozás, a támogatáspolitikai és az intézményi feltételek kiépítésével igyekezik választ adni a felmerült problémákra.

A kérdéskör egyrészt önálló közfeladat-ellátást és finanszírozást igényel az államháztartási gazdálkodásában, másrészt az egyes közfeladatok környezetvédelmi vonatkozásai egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. A környezetvédelem jelentőségére utal, hogy a környezetvédelmi finanszírozás alapját az egyes törvények mellett az Alkotmány is megteremti.

Az államháztartási gazdálkodás mind a közbevételek területén (környezetvédelmi adók, egyéb díjak, bírságok stb.), mind a közkiadások területén (szakigazgatás, támogatások) befolyásolja a környezetvédelmi gazdálkodást.⁸

Az utóbbi évek gazdasági és pénzügyi válsága átgondolásra készítette a gazdaságpolitika irányítóit a jövőben felmerülő és esetlegesen elkerülhető krízishelyzetek tekintetében. Felerősödnek a fenntartható gazdaságpolitika és ezen belül a fenntartható költségvetési politika mellett szóló érvek és álláspontok.

Fontos cél lesz az összhang megteremtése a természeti környezet, a termelés és a fogyasztás között, amelyhez az államháztartási gazdálkodást is át kell alakítani, a mindenkori költségvetési politikát a fenntarthatóság jegyében kell megformálni a döntéshozóknak.⁹

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosja már a 2010-es költségvetés kialakításánál javasolta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elveinek az érvényesítését és azt, hogy a környezet fenntartható használata nem választható el a társadalmi, gazdasági problémák kezelésétől.¹⁰ Ennek érdekében egy intézkedési csomag megvalósítását javasolta, amely a 2012-es költségvetés kialakításánál is követendő célrendszerként fogalmazható meg:¹¹

- meg kell szüntetni hosszabb távon a környezetszennyezést eredményező gazdasági tevékenységek támogatását, illetve az adópolitikában növelni kell ezen tevékenységek adóterhelését (szénhidrogén-termelés, építőipari nyersanyagok, autóipar);
- támogatások biztosítása a környezeti szempontból pozitív tevékenységekre (barna mezős beruházások adókedvezményei);

⁸ NAGY, A *környezetvédelem pénzügyi...*, i. m. = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 73.

⁹ CSERNUS Dóra Ildikó, *Ajánlások a költségvetéshez* = FÜLÖP Sándor, *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009*, Bp., Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010, 251.

¹⁰ *Uo.*, 252.

¹¹ *Uo.*, 253.

- a fogyasztási adók mértékét differenciálni kellene, alacsonyabb adókulcsokkal ösztönözve az alacsonyabb környezetterhelésű termékek használatát (alacsonyabb káros anyag kibocsátású járművek kedvezményei);
- csökkenteni kell a munkára rakódó adó- és járulékkerterheteket, hogy a foglalkoztatás, a munkavégzés zöld beruházások területén is növekedjen;
- a költségvetésnek támogatnia kellene az ökológiailag is fenntartható beruházásokat (építőipari energiahatékonysági beruházások);
- felül kellene vizsgálni az államilag támogatott nagyberuházások körét;
- kiemelt támogatás szükséges a környezetvédelmi kutatásfejlesztésnek.

A célrendszer mindenképpen fontos költségvetési kérdéseket érint, de a gazdasági cél és a társadalmi érdekekkel sok esetben ellentétes álláspontot képvisel, nem számolva a gazdasági racionalitásokkal.

Az államháztartás komoly problémákkal küzd és a rövid távú gazdasági racionalitások ütköznek a fenti intézkedésekkel.

Csak néhány példát kiemelve a sok közül. A környezetszennyező gazdasági tevékenységek költségvetési támogatásának a csökkentése például szembe megy azzal a gazdasági racionalitással, hogy a fejlett technológiát és számos munkahelyet teremtő autóiipart Magyarországra telepítsük. Az újabb Audi- vagy Mercedes-beruházások komoly állami támogatásban részesültek 2011-ben, amely szembe megy az előbb megfogalmazott intézkedési javaslattal. Az autóiipari beruházások viszont nélkülözhetetlenek Magyarország gazdasági fejlődése szempontjából. A magas szintű technológia, tudás, beszállítói hálózaton keresztül a munkahelyteremtés, mind mind a gazdasági és a társadalmi előnyök mellett szóló érveket jelentenek.

Sajnos a költségvetés a magas államháztartási hiány, az alacsony GDP növekedés és a jelentős munkanélküliség miatt olyan szorításban van, hogy a hosszú távú előnyöket és célokat a rövid távú előnyök és célok alá rendeli. Ez nem feltétlenül helyes, de egy nehéz helyzetben lévő gazdaságban racionális megfontolásnak tekinthető.

A másik fontos javaslat a munkára rakódó adó- és járulékkerterhek kérdése, amelynek csökkentése erősítené a javaslat szerint a foglalkoztatást. Elvileg támogatható a felvetés, de a probléma sokkal összetettebb, mint a foglalkoztatás területe. A Kormány új intézkedésként 2011-től a személyi jövedelemadó mértékét csökkentette és egy kulcsossá tette. Ez az intézkedés rövid távon álláspont szerint nem hozta meg a várt eredményt. Nem növekedett a SZJA bevételek volumene, hanem jelentősen csökkent, 300–400 milliárdos lyukat ütve a költségvetési bevételekben. Nem növekedett a foglalkoztatás sem, sőt a bevételek elmaradása a kiadások csökkenését hozta magával, amely a megszorítások révén rövid távon a munkanélküliség növekedését jelentheti.

Súlyos veszélyeket rejt magában a járulékok csökkentése is. A nyugdíj- és az egészségbiztosítási járulék jelenleg nem fedezi a folyó kiadásokat, azaz az ellátó rendszer hiányát az adóbevételekből kell pótolni, amely hosszabb távon nem fenntartható. Tehát a további járulékcsökkenés tovább veszélyezteti a társadalombiztosítási alapok egyensúlyát.

Mindezek a példák jól szemléltetik a problémák komplexitását és azt, hogy a fenntarthatóság és a környezetvédelmi kérdések csak az államháztartás komplex rendszerének elemzésével oldhatók meg.

II. A környezeti adózás elméleti kérdései

A környezetszennyezést a közgazdasági szakirodalom külső gazdasági hatásként fogja fel, ún. negatív externáliaként.¹² A környezeti externáliáknak különösen nagy a jelentősége, mivel mindenkire hat, aki használja a környezetet. Ezek az externáliák akkor alakulnak ki, ha a külső erőforrások allokációja nem hatékony, az externália befolyásolására fordított kiadások a hatékonyság szempontjából nem megfelelően alakulnak. Stiglitz álláspontját egy példával szemlélteti, amikor bemutatja, hogy ha egy vállalat a többletforrásai felhasználásával csökkenthetné a környezetszennyezésének a szintjét – amely jelentős társadalmi hasznot hajtana –, de a vállalatnak nem érdeke, hogy a forrásait mindenféle gazdasági előny és ösztönző nélkül erre a célra költse.¹³ Különösen igaz ez, ha a környezeti használat valós költségét nem kell megtérítenie a vállalatnak.

Az externáliák kezelésére Stiglitz kétféle típusú megoldást, javaslatot dolgoz ki. Az egyik a magángazdasági megoldás, amely lehet a Coase-féle megoldás, a jogi szabályozás (kártérítés) és a társadalmi szankciók (szocializáció) egyaránt.

A Coase-tétel lényege, hogy az érintett felek az externáliák esetén összeülhetnek és önként kialakíthatnak olyan megoldásokat, összehangolhatják a tevékenységüket, amelyek révén biztosítottá válik a hatékonyság.¹⁴

Stiglitz szerint azonban a kooperatív megállapodások nem képesek a környezeti externáliákat kezelni, ezért szükséges a kormányzati beavatkozás. (Egyes közjóságok esetében nem is működhetnek hatékonyan a kooperatív

¹² Joseph E. STIGLITZ, *A kormányzati szektor gazdaságtana*, ford. MEZEI György, Bp., KJK-Kerszöv, 2000. 237. A szerző álláspontja szerint a közgazdasági szakirodalom többféle külső gazdasági hatást különböztet meg. A pozitív externáliák kedvező hatást fejtenek ki, míg a negatív externáliák káros hatást gyakorolnak.

¹³ *Uo.*, 239.

¹⁴ R. H. COASE, *A társadalmi költség kérdése = Gazdasági és jogi tanulmányok*, szerk. HARMATHY A., SAJÓ A. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984, II.; STIGLITZ, *i. m.*, 241.

megállapodások, mint például a tiszta levegő, tiszta víz esetében. A kormányzati beavatkozás három fő területe is a levegő, a víz és a termőföld.)

A kormányzati beavatkozásoknak két területét különíti el Stiglitz a piaci jellegű és a hatósági (közvetlen szabályozást).¹⁵ A piaci jellegű szabályozásnak három területe van:

- adók, bírságok, díjak;
- támogatások;
- forgalmazható szennyezési engedélyek.

A hatósági szabályozás alatt a szerző a hatósági előírásokat érti, amelyek kibocsátási szabványokat állítanak fel, vagy előírják a szennyező anyagok kezelését, vagy korlátoznak egyes tevékenységeket.

Témánk szempontjából az adók, bírságok és díjak kérdésének van kiemelt jelentősége. Stiglitz az adók, bírságok és díjak esetében azt az alapvetést hangsúlyozza, hogy külső környezeti hatás társadalmi és magánkölsége eltér egymástól, ezért az adók, bírságok, díjak célja, hogy a vállalat szembesüljön környezeti szennyezések valós társadalmi költségeivel.

Ezt a típusú adót ún. Pigou-adónak szokták nevezni a neves angol közgazdász A. C. Pigou után.

A Pigou-adónak a mértéke megegyezik a szennyezés hatékony szintjén okozott külső társadalmi költséggel. Ez az adó tehát árat ad a környezetszennyezésnek és nincs torzító hatása, ha a mértéke helyesen kerül megállapításra.¹⁶

A helytelen alkalmazása több problémát okozhat. Az egyik ilyen probléma, hogy hogyan fejezhető ki pénzben a környezeti károk értéke és milyen mértékben határozzuk meg ezt. A másik probléma, hogy az egyik adózott termékről egy másikra vált az adózó és ezáltal a várt környezeti hatás elmarad. Mindezek ellenére az egyik leghatékonyabb eszköznek tartják a közgazdászok az ún. környezeti adókat.¹⁷

Az 1990-es években alakult ki a környezeti adózás újabb elmélete a kettős hozadék elve, ami azt jelentette, hogy a környezetminőség javulását zéró költséggel is el lehet érni a megfelelő környezeti adóval.¹⁸ A kettős hozadék pedig azt jelenti, hogy van egy környezeti hozadék és van egy fiskális hozadék, azaz jobb és hatékonyabb a környezetvédelem, illetve a környezeti adóból származó bevételek lehetővé teszik más adók csökkentését. Ez utóbbit azonban a kutatások nem igazolják, mivel a kormányzati adópolitikában nem érvényesül ez a fajta

¹⁵ STIGLITZ, *i. m.*, 244–245.

¹⁶ FUCSKÓ József, *A környezeti adózás klasszikus és újabb elmélete*, Bp., Magyar Környezetgazdaságtani Központ, 2000. 1. www.makk.hu (2011.02.10).

¹⁷ FUCSKÓ, *i. m.*, 2–3.; STIGLITZ, *i. m.*, 245. A pigou féle adót a szerző álláspontja alapján ismertetem.

¹⁸ FUCSKÓ, *i. m.*, 3. A szerző elemzése alapján ismertetem a kettős hozadék elvét.

adóhelyettesítési hatás, azaz a környezeti adók bevezetésével, növelésével nem biztos, hogy együtt jár az egyéb, például a munkaerő-rakódó adóteher csökkentése. Sőt, van olyan álláspont, amely arra mutat rá, hogy ha a környezeti adók bevezetése előtt már léteztek torzító adók, akkor a környezeti adó bevezetése további torzításokat hozhat a gazdaságban.¹⁹

Jól látszik tehát, hogy az ökoadó bevezetésének nemcsak pozitív, hanem negatív hatásait is elemzi az elmélet. Mindenesetre az 1990-es évek végétől egyre több ország vezeti be az ökoadókat és alakítja át az adórendszerét egy környezetvédelmi adóreform keretében. Németországban például sikerként könyvelték el az 1999-ben bevezetett környezetvédelmi adóreformot, amelynek keretében benzinre, gázolajra, fűtőolajra, földgázra és a villamos áramra vetettek ki adókat, illetve 2005-ben bevezették a tehergépkocsik úthasználati díját.²⁰

A befolyó forrásokat a társadalombiztosítási járulékok csökkentésére fordították és csak kis részben környezetvédelemre. Hatását tekintve az adóreform sikeres volt, mivel csökkentek az üvegházhatású gázok kibocsátása, mérséklődött az üzemanyag-fogyasztás és ugyanakkor a megújuló energiák és energiahatékonysági fejlesztések új munkahelyeket teremtettek. Itt tehát érvényesült a korábban említett kettős hozadék elve.

Fontos azonban kiemelni, hogy a rendszer működése az adókiegyenlítés révén bonyolultabbá válik. Álláspontom szerint helyesebb lenne a környezeti adóknak a környezetvédelmi célokra való felhasználása. A német példát tekintve Magyarországon a társadalombiztosítási rendszer fenntarthatósági problémákkal küzd és ha lehet, a problémát saját rendszerben kellene orvosolni és nem egyéb adóbevételekből pótolni. A környezetvédelem területén egyre feszítőbb problémát jelentenek a rendszerváltás előtt az állami vállalatok által okozott károk helyreállítása. Ezekre nem került sor és a privatizáció révén az új tulajdonosok sem foglalkoztak sok esetben a problémával, illetve olyan összegeket emésztene fel a helyreállítás, amelyet az új tulajdonosok képtelenek kigazdálkodni és a környezeti mentesítés problémája az államra marad. Célszerű lenne tehát a környezeti adókból befolyt bevételekből egyrészt támogatni a környezeti szempontból (energiahatékonyság, károsanyag-kibocsátást csökkentő stb.) hatékony beruházásokat, másrészt egy olyan alapot képezni a rendszerváltás előtti időkből fennmaradt környezeti kármentesítésre, amely forrásként a környezeti adókból befolyó bevételekre támaszkodik.

¹⁹ *Uo.*, 3–5.

²⁰ Christian MEYER, *A német környezetvédelmi adóreform tapasztalatai*, www.eco-tax.info (2011.05.01).

III. A környezeti adózás helye, szerepe az adórendszerben

A környezetvédelmi adók sajátos helyet foglalnak az adórendszerben. Az ún. ökoadóknak esetén a hagyományos adókhoz képest eltérő célrendszert határoz meg a szakirodalom. A hagyományos adók esetében az elvonási jelleg az erősebb, hiszen ezek a legfontosabb államháztartási bevételek, illetve a hagyományos adók a pozitív erőforrásokat (munkaerőt) adóztatja jelentős mértékben, míg a környezetszennyezést közvetve támogatja.²¹ Az adórendszer egyik legfőbb hibájának azt tartják, hogy az emberi erőforrás termelését jobban adóztatja, mint a pusztuló természeti erőforrások felhasználását.²²

Az ökoadóknak esetében az ösztönző jellegnek kell érvényesülnie, illetve a természeti környezet helyreállítását és fennmaradását célzó közfeladatok ellátásának a fedezésére kell felhasználni az ebből keletkező forrásokat.²³ A környezetvédelmi adóknak tehát kettős célt kell megvalósítaniuk, egyrészt támogatniuk kell a környezetterhelő tevékenység csökkentését, másrészt a környezetbarát-beruházások támogatására forrásokat kell biztosítani.²⁴

Mindenesetre egyre inkább teret nyer az a felfogás, amely fontosnak tartja a környezeti dimenziók beépítését az adó és támogatási rendszerbe egyaránt. Az azonban adópolitikai kérdés, hogy ennek a terheit az adófizetők vállalják általában, vagy a szennyezők.²⁵ Mivel azonban a természeti erőforrások végesek, a természeti tőke használójának kell adóznia az általa okozott értékcsökkenés alapján. A környezetvédelmi adók tehát természeti erőforrásokat menthetnek meg, csökkentik a hulladékot, a fogyasztók és a termelők figyelmét a környezetbarát-termékek és technológiák felé irányítják, javulhat az életminőség.²⁶

Jól látszik tehát, hogy elengedhetetlen egy komplex, az adókat is magában foglaló állami szabályozó rendszer működtetése.²⁷ Kérdés azonban, hogy milyen

²¹ *Nemzetközi adózás*, szerk. HERICH György, Pécs, Penta Únió, 2006, 483.

²² BODROSSY Félixné, *Segíthet-e a túlnépesedés okozta gondokon a környezetvédelmi adók bevezetése?*, *Környezetvédelem*, 1995/13–14, 17.

²³ HERICH, *i. m.*, 483.

²⁴ FÜLÖP Sándor, *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója (2008–2009)*, Bp., Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010, 257. A beszámoló rámutat arra, hogy Magyarországon 2010-re tervezett és elfogadott ökoadó-struktúra, illetve az adók mértéke nem vagy csak kevéssé szolgálják ezen célkitűzések elérését. Kifogásolja a beszámoló továbbá, hogy az energiaadó tervezett bevétele csak kis mértékben növekszik, míg a nem kívánatos környezethasználat után fizetendő környezetterhelési díjak mértéke pedig 2009-hez képest reálértéken csökkennek.

²⁵ BODROSSY, *i. m.*, 18., Vö. HERICH, *i. m.*, 482.

²⁶ BODROSSY, *i. m.*, 19.

²⁷ GALÁNTAINÉ MÁTÉ Zsuzsanna, *Adó(rendszer)tan*, Bp., Aula Kiadó Kft., 2004, 257.

mértékben alkalmazhatóak, az adózás eszközei és milyen hatással vannak a gazdasági folyamatokra.

A szakirodalom is egyre többet foglalkozik a környezetvédelmi adóreform kérdésével, amely az egyes európai uniós országok, illetve maga az Európai Unió szintjén is felvetődött. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, az ilyen adókat alkalmazó országokban, hogy az adók az összgazdasági célokat nem sértik, a társadalmi jólét javul, új technológiák, versenyképes iparágak alakulnak ki.²⁸ Nyilvánvalóan azonban vannak mellékhatások, hiszen többek között a fejlesztések és az adók költségként beépülnek az árba, azaz ennek terhet a fogyasztók viselik, tehát fontos állami kompenzáció is ezeknek a hatásoknak a mérséklésére.

A környezetvédelmi adóreform az 1990-es években került bevezetésre több európai uniós országban. (Az 1990-es évek végére az adók aránya az összadóbevételekből átlagosan 7% körül volt az Európai Unió országaiban.)²⁹

Az Európai Unió csak 1972-ben indította el az első környezetvédelmi akcióprogramot a tagállamok állam és kormányfőinek a párizsi csúcsértekezletén, amely még további öt környezeti cselekvési program követett.³⁰

Az Európai Unióban is előtérbe került a környezetvédelmi adók kérdése. Az adórendszert is meg kell reformálni, hiszen míg az állam a foglalkoztatást, az emberi erőforrást adóztatja, addig a környezetszennyezést elnézi, támogatja. Megfogalmazódik az adórendszer „zölddé” tételének a terve.³¹

Az Európai Unióban az energiaadó³² tekinthető egységes környezetvédelmi adónak, illetve a jövedéki adózás területén találunk egységes szabályokat.³³ A két szabályozás közül az előbbinek van nagyobb jelentősége a környezetvédelmi adóztatás szempontjából, bár a jövedéki rendelkezések is kiterjednek az energia termékekre és a villamos energiára.³⁴

²⁸ HERICH, *i. m.*, 486. A szerző rámutat, hogy az ökológiai adóreformot először a skandináv országok, valamint Dánia, Hollandia, Németország vezették be az 1990-es években.

²⁹ HERICH, *i. m.*, 491. Az uniós országokban az ökoadó bevételek 75%-a az energiaadókból származik. Ennek két fő komponense a jövedéki adó és az energiaadó, az ökoadó 20%-a pedig a közlekedéssel kapcsolatos.

³⁰ *Az Európai Unió közös politikái*, szerk. KENGYEL Ákos, Bp., Akadémiai, 2010, 310–311.

³¹ HERICH, *i. m.*, 487.

³² 2003/96/EK irányelv az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretében átszervezéséről.

³³ 2008/118/EK irányelv a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről (a 92/112/EK irányelv hatályon kívül helyezése).

³⁴ 2008/118/EK irányelv a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről (92/112/EK irányelv hatályon kívül helyezése). A szabályozás általánosságban megál-

A 2003/96/EK irányelv keretjelleget szabályozást jelent az energiatermékek és a villamos energia adóztatásában. Az adó nem minősül európai uniós közös bevételnek, az egyes országok maguk határozzák meg milyen típusú adókat vetnek ki és a bevétel az egyes országok államháztartásainak a bevételét képezi. Az irányelv keretszabályként meghatározza a minimum adómértéket, illetve az adókedvezmények, mentesség körét. A szabályozás azonban rugalmas, mivel nem határozza meg kötelezően az adók típusait, hanem a minimum szabálynál a teljes kivetett adóterhet veszi figyelembe. Az adómértékekben aszerint is különbséget tesz továbbá az irányelv, hogy milyen célú a felhasználás (például a villamos energia üzleti, illetve nem üzleti célú felhasználása). Lehetővé teszi a rendelkezés az adómentességeket (pl. hőtermelés) és a kedvezményeket (alternatív energia források, megújuló energia). Nagy erénye még az irányelvnek, hogy foglalkozik az adórendszer modernizálásával a fokozott környezetvédelem és a magasabb munkaerő-felhasználás érdekében felveti a környezetvédelmi adóreform kérdését.

Az Európai Unióban is fontos kérdés a környezetszennyező tevékenységek adóztatásának a kérdése, amire utal adóügyi és a környezetvédelmi biztos által kibocsátott 'Zöld Könyv' is.³⁵ A Zöld Könyv rámutat arra, hogy a munkát terhelő elvonásokat át kell terhelni a környezetszennyező tevékenységekre, ugyanis a környezetvédelmi adók, díjak, támogatások számításba veszik a rejtett környezeti költségeket. A környezetvédelmi adóztatás főbb kérdései azonban az egyes uniós országok szintjén dőlnek.

Az európai uniós országokban jelentős lépéseket tettek a környezetvédelmi adóreformok megvalósítására, amelyben vezető szerepet játszanak a skandináv országok. A tapasztalatok alapján a környezetvédelmi adók kedvező hatását is egyre inkább bizonyítottak látják.

A környezetvédelmi adók pozitív hatást fejtenek több területen, de el kell ismerni, hogy hátrányokkal is jár a bevezetésük.³⁶

A környezetvédelmi adók pozitív hatása:

- csökken a környezetszennyezés, kedvező hatás a környezetvédelemre;
- élő munkát terhelő adók kiválthatók a környezetvédelmi adókkal;
- serkentheti az innováció és a versenyképességet;
- javul az adórendszer működése, az adóterhek elosztása;

lapítja az adókötelezettség, adó-visszatérítés, adómentesség szabályait, kitér az előállítás, birtoklás, feldolgozás, szállítás kérdésére.

³⁵ MAJOR András, *Zöldebb adórendszer védheti a környezetet*, www.origo.hu (2007.09.13).

³⁶ SZABÓ Veronika, *Indítvány a környezetvédelmi adók bevezetésére*, *Eszmélet*, 1998/39, 105–110.; TANYI Anita, *Konferencia a környezetvédelmi adóreformról*, *Lélegzet* 2000/12, 1. www.lelegzet.hu (2010.10.01.)

- ösztönző hatás a fogyasztói szokások megváltoztatására;
- költségtényezőként beépül a piaci árakba, a környezetszennyezés költségesíthető;
- megújuló energiafajták felhasználásának a támogatása.
- A környezetvédelmi adók negatív hatása:
- rövid távon alig vannak hatással az energia és az üzemanyag iránti keresletre;
- kedvezőtlenül hatnak a GDP-növekedésre;
- kedvezőtlen hatás a jövedelemmegosztásra, mivel nagyobb terhet jelent az alacsonyabb jövedelmű népesség számára, azaz a társadalmi egyenlőtlenséget növelheti;
- ipari tevékenységet áthelyezik olyan országba, ahol nem törődnek annyit a környezetvédelemmel;
- nagy energiafogyasztású iparban versenyképességi problémák jelentkezhetnek;
- inflációt gerjesztő hatású, mivel az árak növekedésével járnak, a zöld fejlesztések árát a fogyasztók fizetik meg.

A pro és kontra érvek mellett és ellenére a fenntartható fejlődés a környezetére vállalt társadalmi felelősség egyre inkább kikényszeríti a környezetvédelmi adók rendszerének bevezetését. Jelenleg 375 környezetvédelmi adó és mintegy 250 környezetvédelmi díj és illeték van hatályban az OECD országokban, amelyből 150 az energiához kapcsolódik, 125 autót terhel, mintegy 50 a hulladékra vonatkozik, a többi pedig speciálisan az országokhoz kötődik.³⁷

IV. Összegzés

Az ökológiai változások elkerülhetetlenné teszik az egyes országok és nemzetközi szervezetek számára, hogy megoldást eredményező válaszokat adjanak a felmerült problémákra.³⁸ Az is jól látszik, hogy a nemzetközi szervezetek e tekintetben korlátozottabb eszközrendszerrel rendelkeznek a fiskális eszközök tekintetében, mint az egyes államok.

Az államháztartási gazdálkodás területén tehát egyre inkább fontosabb szerepet kell betölteni az ökológia fenntartható fejlődésnek, a környezetvédelemnek. A gazdasági verseny és a gazdasági növekedés prioritásai azonban rövid távon megkötik a döntéshozók kezét, ezért a hosszú távú költségvetési politika célrendszerét mindenképpen erre kellene hangolni. Magyarországon még vannak

³⁷ MAJOR, *i. m.*, 4.

³⁸ RAISZ Anikó, *Környezetvédelem a nemzetközi jogban* = NAGY–OLAJOS–RAISZ–SZILÁGYI 2010, 9–24.

az adórendszer területén kiaknázatlan területek, tovább lehetne fokozni a környezeti adók számát és mértékét, figyelembe véve természetesen a gazdasági realitásokat és a versenyképességi problémákat.

A közbevételek mellett fontos a rendelkezésre álló források felhasználása, azaz a környezeti adókból befolyó bevételek felhasználásában egyre nagyobb szerepet kellene szánni a környezeti elemek helyreállításának.

Zoltán Nagy

The system of the sustainable fiscal deprivations in the area of the environment

Summary

The economical development of the XXI. century causes ever significant environmental burden, and the various legal areas have to answer to this problem and to elaborate differential solution proposals. In the interest of the sustainable development is important to hold up the rise of the environmental burden, in which the public finances have a relevant role.

This study demonstrates the correspondence between the sustainable development and the public finances and emphasizes the area of the environmental taxes.

The essay brings forward the theoretical questions of the environmental taxes and the Hungarian tax system in this connection, the theoretical and practical problems of the environmental taxes.

AZ ÚJ JOGALKOTÁSI TÖRVÉNYRŐL

PAP GÁBOR*

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: II. Jat.) a második magyar törvény, amelyik a jogalkotás szabályait állapítja meg. Az első törvény az 1987. évi XI. törvény volt (a továbbiakban: I. Jat.). Az I. Jat.-ot az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) 2010. december 31-ei hatállyal teljes egészében megsemmisítette. Az ABh.-ból részletesen megismerhetjük a I. Jat. születésének közjogi körülményeit, a jogrendszerben betöltött szerepét, módosításait és alkotmányellenességének okait.

A II. Jat. megalkotása elkerülhetetlen volt, mert a jogalkotás nem maradhatott törvényben lefektetett szabályok nélkül, ugyanis a hatályos alkotmány szerint a jogalkotás szabályairól az Országgyűlés kétharmados törvényt köteles alkotni [Alk. 7/A. § (4) bek.]. Az Országgyűlés idejében teljesítette törvényhozói kötelességét, és a II. Jat. 2011. január 1-jén hatályba lépett. Furcsa, hogy erről a törvényről ez ideig tudományos vagy tudományos igényű írás mégsem látott napvilágot. A jelenlegi helyzetet kielégítőnek tarthatnánk, mert megsemmisült az alkotmányellenes törvény, helyébe új törvény lépett, amely feltehetően korszerű és az alkotmánnyal is összhangban áll, hiszen a törvény megalkotása óta az Alkotmánybíróság a II. Jat.-nak még egyetlen szabályát sem semmisítette meg. A közjogi helyzet mégsem megnyugtató.

A magyar közjogban nagy átalakítás zajlik. Az Alkotmánybíróság 2009. decemberében semmisítette meg az I. Jat.-ot. Az alkotmány azóta is változott, és hamarosan új jogszabály, Alaptörvény (a továbbiakban: Alaptv.) váltja fel. Az ABh. meghozatalakor az Alkotmánybíróság még arra hivatkozhatott, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint: „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. A II. Jat. hatálybalépésekor – 2011. január elsején – az alkotmány csupán azt írta elő, hogy a „jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Az alkotmányból hiányzik a „jogalkotás rendje” kitétel. Amikor az Alkotmánybíróság az I. Jat.-ot vizsgálta – határozatában azt Jat.-nak rövidítve –, „előkérdése-

* DR. PAP GÁBOR

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

ként tisztázni kellett, hogy mit kell a »jogalkotás rendje« fogalmán a mai Alkotmány szerint érteni. Ehhez a jogalkotás és eredménye, a jogforrás definíciójából indult ki.

A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. A Jat. így nem a jogforrásokat szabályozza, hanem, mint az Alkotmány mondja, a »jogalkotás rendjét«. A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a »jogalkotási eljárás« és a »jogalkotás rendje« terminusok jelentése azonos. Az Alkotmányban említett »jogalkotás rendje« mint törvényhozási tárgykör eszerint maga a jogalkotási eljárás, illetve a jogszabályok közzététele (mint a jogalkotási eljárás része), de nem a jogforrások meghatározása.”

A II. Jat. megalkotásának idején hatályos alkotmány arra kötelezte az Országgyűlést, hogy törvényt a jogalkotásról hozzon. A jogalkotás rendje nem azonos magával a jogalkotással. A jogalkotásnak része a jogalkotás rendje abban az értelemben, amelyet az ABh. tudományos igénnyel kifejt, és annál több is. A jogalkotás mindent felölel, amit a jog létrejöttéhez tennie kell a jogalkotóknak. Hatályos jogunkban legalább három törvény szól a jogalkotásról: a II. Jat.; a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény; a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény. Az alkotmányban használt határozott névelőből következik, hogy egy, csakis egyetlen törvény megalkotását írja elő az alkotmány. Ha szó szerint akarjuk betartatni az alkotmányt, akkor nem lehet három törvénye a jogalkotásnak. A szó szerinti betartás azt is jelentené, hogy az alkotmány által előírt egyetlen törvényen kívül semmilyen más jogszabály és az alatti norma sem foglalkozhat a jogalkotással. Tudjuk, hogy a jogalkotás fontos eljárási kérdéseit a jogalkotó szervekről szóló törvényekben is megtaláljuk. De jogalkotási kérdésekkel az Országgyűlés Házsabálya, a Kormány ügyrendje vagy az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata is foglalkozik – szigorúan véve alkotmányellenesen. Gyakorlati szempontból, de jogi értelemben is nehéz lenne kétségbe vonni ezeknek a jogszabályoknak és szabályoknak a szükségességét.

A jogalkotás egészét átfogó egyetlen törvény kívánalma ellen fel lehet hozni, hogy az alkotmány maga ad felhatalmazást más szabályok megalkotására, pl. 24. §-ának (4) bekezdésében az Országgyűlésnek, amely „a jelenlévő ország-

gyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét”. Értelmezés kérdése, hogy az alkotmány mire is hatalmazza fel az Országgyűlést a Házsabály megalkotásánál. Szó szerint működésének és tárgyalási rendjének megállapítására. A nyelvtani értelmezés nem engedné meg, hogy a Házsabály a jogalkotással is foglalkozzon. A rendszertani értelmezés nem hoz eredményt, mert mindkét szabály az alkotmánynak ugyan abban a fejezetében van. A logikai értelmezés azt mondatja velünk, hogy az Országgyűlés jogalkotó szerv, ezért működése és tárgyalása magában foglalja a jogalkotást is. Ebből mégsem következik, hogy a jogalkotásról is szólhat a Házsabály, mert egy másik logikai elv azt mondja ki, hogy a különleges szabály lerontja az általános szabályt (*lex specialis derogat legi generali*). Az Országgyűlés működése és tárgyalása foglalja magában a jogalkotást (törvények és normatív határozatok megalkotását), ezért a Házsabály az általános szabály, és ehhez képest különös szabály lesz a jogalkotás törvénybe foglalása. A logikai értelmezés eredménye: a Házsabály nem szólhat a jogalkotásról. Ezt erősíti az a tény, hogy az alkotmány más jogalkotó szerveknél egyáltalán nem ad felhatalmazást arra, hogy jogalkotásukról akár törvény, akár más jogszabály rendelkezzen. Az alkotmány formailag is megköti az Országgyűlés kezét, amikor törvényi formát ír elő a jogalkotás rendezésére. A Házsabály normatív határozat. A történeti értelmezés eredménye, hogy a Házsabály mindig is tartalmazott jogalkotási előírásokat, és más jogalkotó szervek sem nélkülözheték a sajátosságaikat figyelembe vevő jogalkotási szabályokat.

Az ABh. is foglalkozott a kérdéssel, amikor kimondta: „A mai alkotmányos rendszerben tehát a »jogalkotás rendje« fogalmán – legalábbis az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében – egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők.” Ebből a mondatból mégsem tudjuk meg, hogy kizárólag egyetlen törvény szólhat a jogalkotásról, vagy több. Az idézett mondatból nem derül ki, hogy mihez képest máshol és máshogy nem szabályozott tárgyak tartoznak a jogalkotáshoz, és így a jogalkotásról szóló törvényekre.

Az iménti eszmefuttatásnak nem az volt a célja, hogy a jogalkotásról szóló jogszabályok alkotmányellenességét kimutassa. Ellenkezőleg, hiszen amennyiben érvelésünk helyes, a következtetés is az: a jogalkotás szabályait tartalmazó jogszabályok léte nem csak szükségszerű, hanem alkotmányosan is indokolt. Ha az alkotmány egyetlen törvényre bízta, hogy a jogalkotás szabályait megállapítsa, és alkotmányellenes, ha a jogalkotásról más törvény is rendelkezik, akkor az alkotmány előírása ésszerűtlen és betarthatatlan.

Az alkotmányos viszonyok az Alaptv. hatálybalépésével megváltoznak. Akár alkotmányértelmezésre is szükség lehet annak eldöntéséhez, hogy az Alaptv.-vel összeegyeztethető-e a II. Jat. puszta léte, ha az Alaptv. hatálybalépé-

se után is elfogadjuk az ABh. megállapításait. „A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességének alapján áll, aminek alapvető jogi biztosítója az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése]. Az Alkotmány elsődlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgykörök alatti jogszabályok, akár törvények szabályozzanak. Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad. Kivétel ez alól az Alkotmány kifejezett felhatalmazása...”

Az Alaptv. nem rendelkezik arról, hogy külön törvény szülessen a jogalkotásról, vagy a jogalkotás rendjéről, vagy a jogalkotási eljárásról. Az ABh. kijelenti, hogy a jogszabályok érvényessége az alkotmányból fakad. (Alkotmány alatt most az Alaptv. is értjük, bár a kettő nem feltétlenül azonos). Az Alaptv. a jogalkotó szerveknél lefekteti jogalkotásuk néhány szabályát, ezért a jogalkotás alkotmányozási tárgy. Ha az alkotmány nem ad felhatalmazást jogalkotási törvény alkotásra, akkor szigorú értelmezés szerint a mégis létező törvény ellentétes az alkotmánnyal. Kevésbé szigorúan értelmezve a törvények érvényességét, a korábbi alkotmány előírásai szerint érvényesen (alkotmányosan) megszületett törvények érvényességét nem vonja kétségbe az alkotmány előírásainak megváltozása, kivéve, ha a megváltozott szabályok kifejezetten tilalmat írnak elő. Az Alaptv.-ben kifejezett tilalmat nem találunk.

A következőkben a II. Jat. hibáiról és néhány fontos újításáról lesz szó. Az első kritikai észrevételünk a törvény egészére vonatkozik. A II. Jat. nyelvezete és stílusa nehézkes, dagályos, bonyolult és gyakran pontatlan. Kénytelenségből írtunk elmarasztaló minősítést a tények felsorolása helyett, ugyanis a II. Jat.-ban hemzsegnek a nyelvi hibák. A jogi szaknyelv köztudottan szigorú és szikár. Kerülni – helyesebben kerülnie kellene – a töltelékszavakat, a pongyola fogalmazást, a jogilag félreérthető szóhasználatot. A II. Jat.-ban korunk kóros nyelvi tünetei tűnnek fel. A leggyakoribb hiba, hogy a szabályozás szót és annak képzett alakjait több értelemben használja. A szabályozás és képzett alakjai kevés híján negyvenszer fordulnak elő a szövegben, nem véve figyelembe a közjogi szervezetszabályozó eszköz kifejezést. A névelőket és a kötőszavakat leszámítva minden más szónál többször.

A szabályozás főnév folyamatos cselekvést vagy történést jelent. Cselekvést, mint az evés, a főzés, az írás, az úszás, és történést, mint az emelkedés, a zuhanás. Néha tárgyiasul, mint a jog nyelvében a szerződés vagy az utasítás. Ha a tárgyiasult tartalom válik általánossá, a cselekvést más kifejezéssel írja le a jog, pl. szerződnek, szerződést kötnek, vagy utasít, utasítást ad.

Nézzük meg, milyen értelemben használja az II. Jat. a szabályozást és annak képzet alakjait: szabályozni, szabályozás célja, szabályozás megalkotása, szabályozás tárgyköre, szabályozási cél, szabályozási szint, szabályozási tartalom. A II. Jat.-ban a szabályozás szó jelent egyrészt cselekvést, vagyis magát a jogalkotást, néhol annak folyamatát. Másrészt jelent jogszabályt vagy jogforrást. Harmadrészt jelenti a normát, a jogszabály egy vagy több előírását. Nem szerencsés és jogilag nem is fogadható el, ha egyazon szónak három különböző jelentése van, ráadásul egyetlen törvényen belül. A szabályozás helyett helyesebb volna jogszabályt vagy normát írni ott, ahol a tárgyasult jelentés ezek valamelyikét takarja. Korunk jogászai elfogadták, és bőséggel használják is a szabályozás szót, ezért vélhetően a II. Jat.-ban fellelhető több jelentése nem okoz nagyobb értelmezési gondot. Mégis erősen ajánlott a mellőzése akkor, ha már meghonosodott és meghatározott jogi tartalommal rendelkező kifejezés helyettesít, vagy ha csupán töltelékszó. A II. Jat. első körmondatában is felesleges. Így szól a körmondat kiragadott része: „Az Országgyűlés... a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítésére... a következő törvényt alkotja...” Hagyjuk el a szabályozási melléknevet, és a mondat jelentése nem változik, sőt könnyebben felfogható lesz. Ez a mondat a pontatlan megfogalmazást is példázza, hiszen a jogalkotó nem elősegíteni akarja a hatékony és megalapozott jogszabályok kidolgozását, hanem erre kötelez. A megalapozott szóval kezdődő mellékmondatnak az előző mellékmondatral való kapcsolata sem egyértelmű. A jogszabályok szolgálják hatékonyan a jogalkotó céljait és legyenek megalapozottak is – feltehetően ez a mondat értelme. Akkor a megalapozott szó elé az és kötőszó kell, nem vessző.

Szintén az első körmondatnak egy másik tagmondatát a „betegesen” használt lehetőség főnév teszi homályossá: „Az Országgyűlés... annak érdekében, hogy a jog megismerhetőségének feltételei összhangban álljanak a XXI. század adta lehetőségekkel... a következő törvényt alkotja...” Akinek a füle vagy a szeme nagyon megszokta a lehetőség szót, talán nem is gondol bele abba, hogy egy század kínálhat-e bármiféle lehetőséget. Tudományosan a rövid válasz: nem. Ha megszemélyesítjük az időszámítás eme hosszú egységét – ahogy gyakran megszemélyesítjük az államot, a törvényt stb. –, akkor az évszázad nyújthat valamire lehetőséget. Ám nem tudjuk meg, hogy miféle lehetőségeket. A mondat érthető, de nehezen értelmezhető. A törvény azt kívánja elérni, hogy a korszerű technológiák és technikai eszközök révén a jogszabályokhoz mindenki könnyen és gyorsan hozzájuthasson. Mégsem csak ezt mondja, mert a lehetőség bármit jelenthet. A GPS is mindent lehetőségnek nevez, függetlenül attól, hogy kanyar, útelágazás vagy útkereszteződés következik. Ráadásul a lehetőségekhez a mondat elején álló megismerhetőség társul, így a kétség képzős főnév nehézkessé teszi a mondatot. A megismerés nem azonos a megismerhetőséggel.

A II. Jat. e bevezető körmondatának kevés a normatív tartalma. Más előírásaihoz képest a jelentősége elhanyagolható. De a jogalkotásról szóló és a gyakorlatban alkalmazandó előírásai között is nem egy olyan bonyolultan lett megfogalmazva, hogy képzett jogászok többszöri olvasás után sem értették teljes pontossággal a törvény mondandóját. Ilyen a 13. § (1) bekezdése: „A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkotnak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.”

Ez a mondat azért nehezen érthető, mert egyrészt nagyon hosszú és zsúfolt, másrészt a fogalmakat és kifejezéseket a korábban megszokott és bevett jelentésüktől eltérő jelentéssel használja. Ezt és az ehhez hasonlóan bonyolult mondatokat jobb lett volna szétbontani, több mondatba foglalni.

A II. Jat. a jogforrások egy csoportjának új elnevezést ad: közjogi szervezetszabályozó eszköz a gyűjtőneve a normatív határozatnak és a normatív utasításnak. A magyar nyelvérzék tiltakozik ez ellen a hosszú és hibás megnevezés ellen. A három szóból álló kifejezés egy melléknévvel, szerepe szerint jelzővel kezdődik: közjogi. A következő összetett szó folyamatos melléknévi igenév: szervezetszabályozó. Ez okozza a gondot, mert a szerepe tisztázatlan. A harmadik szó főnév: eszköz, szerepe szerint a tárgy. Ebben a kifejezésben nem világos, hogy minek a jelzője a közjogi, ahogy az sem, hogy a szervezetszabályozó szintén jelzője e a tárgynak. Nagy zavart ez az elnevezés nem okoz, csak magyartalan és csúnya. Használata megnehezíti a megértést. Jobb kifejezés híján mellőzni kellene. A jogforrásoknak mindössze két fajtáját fogja egybe, a normatív határozatot és utasítást, és ezek nem hosszabbak, mint a gyűjtőnevük, viszont rögtön megérthetőek.

Nem tartozik szorosan a tárgyhoz az elvi bírósági határozat kifejezés, de jól jellemzi a jogi nyelv mai állapotát, a nyelvtanilag hibás új szakkifejezések terjedését. A Legfelsőbb Bíróság által megalkotható elvi bírósági határozat nyelvtanilag azért rossz, mert két jelzőt illesztett a jelzett szó elé, holott csak egy jelző fejezi ki a valós tartalmat: elvi határozat. Ám a bíróság is elvi lett, pedig ilyen bíróság nem létezik. Létezik viszont a bíróság elvi határozata. Ugyan azt fejezi ki a birtokos szerkezet, ráadásul nyelvtanilag és logikailag is helyesen.

A helyesírási kérdéseket lezárandó végezetül egy jellemzői hibát említünk meg. A II. Jat. szövegében a fejezetek sorszámát után nagy kezdőbetűvel írták a fejezet szót. A nyelvtani és stiláris gondokat illusztráló példák után tartalmi kérdésekre térünk át.

A II. fejezet a jogalkotás alapvető követelményeit határozza meg. Így szól

az első követelmény: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” [II. Jat. 2. § (1) bek.] A jogszabályok mindenkire kötelezőek, nem csak a címzettek. Ezért a jogszabályoktól elvárható volna, hogy mindenki megérthesse azokat. Nem vitatható, hogy az adótörvények vagy az erdőgazdálkodásról szóló jogszabályok az adott terület szakembereihez szólnak, ők a címzettek. A jogszabályban előforduló fogalmak és szakkifejezések a címzettek szaknyelvéből származnak, ezért mások nem nagyon vagy egyáltalán nem értik azokat. Viszont a szakkifejezéseken kívül elméletileg minden más mindenki más számára érthető legyen.

Ezért kifogásolható, hogy a követelményt leíró mondat miért csak a szabályozási tartalomtól kívánja meg, hogy egyértelműen értelmezhető legyen, és nem a jogszabály egészétől. Amennyiben a szabályozási tartalom alatt az egész jogszabály értendő, akkor „szabályozási tartalom” felesleges. A mondat szólhatna így: A jogszabály a címzettek számára egyértelműen értelmezhető legyen.

A második követelmény a visszaható hatály tilalmát mondja ki: „Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” [II. Jat. 2. § (3) bek.] Az I. Jat. is kimondta a visszaható hatály tilalmát: „A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. [I. Jat. 11. § (2) bek.]

A II. Jat. megőrizte a visszaható hatály értelmét és lényegét, egyúttal pontosította a tilalom tárgyait. Ez akkor is érénye a II. Jat.-nak, ha a jogalkotó szervek a tilalmat megszegik.

A harmadik követelmény – majdnem szó szerint – szintén az I. Jat.-ból van átvéve: „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.” [II. Jat. 2. § (3) bek.]

A visszaható hatály tilalmával és a kellő felkészülési idő biztosításával az ABh. is foglalkozott, leszögezve, hogy azokat „az Alkotmánybíróság régóta a jogállamiság elve – Alkotmány 2. § (1) bekezdés – részeként alkotmányos szabálynak tekinti – így a Jat. ezen rendelkezései alkalmazására nem is kerülhet sor. Ugyanez áll a Jat. 15. § (1) bekezdésére is [a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásra], melyet az Alkotmánybíróság szintén alkotmányos szintű szabálynak tekint. Ezek a rendelkezések tehát nem a Jat. alapján érvényesek, hanem tőle függetlenül.”

Az ABh. szerint a jogalkotásnak ezek a követelményei alkotmányos szabályok. De csakis az Alkotmánybíróság értelmezése állítja ezt, mivel az alkotmány ezeket a követelményeket nem írja le. Az ABh.-ból ezért azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a jogalkotás ezen követelményeinek az alkotmányban van a

helye. De ahogy a hatályos alkotmány, úgy az Alaptv. is megfelelkezett ezeket a követelményeket előírni. Tisztábbak és kevésbé félremagyarázhatók az alkotmányos követelmények, ha azokat nem az Alkotmánybíróság – egyébiránt mindenkire kötelező – értelmezése mondja ki, hanem maga az alkotmány. Ennek hiányában csakis üdvös lehet, ha legalább törvényben kimondatnak. A jogszabályok érvényessége az alkotmányból fakad – mondja az Alkotmánybíróság. Ám ehhez bizvást hozzátehetjük, hogy akkor is érvénytelen lesz egy jogszabály, ha a jogalkotásról szóló törvényekkel ellentétesen születik meg.

A II. Jat. a jogforrások két csoportját különbözteti meg: a jogszabályokat és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket. De nem olyan módon, ahogy az I. Jat. tette. Egyetlen helyen nem sorolja fel a jogalkotó szerveket és azok jogforrásait. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alábbiak miatt alkotmányellenesnek ítélte az I. Jat.-ot. „Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában fentebb már foglalkozott a jogforrás fogalmával, és megállapította, hogy a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik. Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb már kifejtette, jogforrást mindkét értelemben – »jogszabály«, illetve »jogalkotó hatáskör« – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány.” [...] „Az Alkotmány meghatározza a jogszabályok elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, továbbá a jogforrási hierarchiát is... Mindebből következik, hogy az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására.”

Az I. Jat. többek között azért volt alkotmányellenes, mert olyan jogalkotó szerveket és jogforrásokat is tartalmazott, amelyeket az alkotmány – az I. Jat. alkotmánybírósági vizsgálatakor – nem ismert, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyak felsorolásával az alkotmányhoz képet bővítette az Országgyűlés törvényhozói hatáskörét. A II. Jat.-ban mégis megtaláljuk a jogalkotó szerveket, a jogforrásaikat és a jogforrási hierarchiát is, természetesen a megalkotása idején hatályos alkotmányból véve át ezeket. A II. Jat. több szakaszában szétszórva vannak ezek megjelölve. Először a III. fejezet 2. pontjában, amely az időbeli hatályról, a módosításról és a hatályon kívül helyezésről szól. A 10. § (3) bekezdése ezeket mondja: „Hatályon kívül helyezhető a) törvényben kormányrendelet, a Kormány tagjának rendelete a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, b) kormányrendeletben – ha kormányrendelet adott felhatalmazást,

vagy ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát veszítette és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével a Kormány tagjának rendelete.”

Több alkotmányos kérdés vethető fel. Az első egy hiányosság. A hatályos alkotmány 40/E. §-ának (4) bekezdése szerint a „Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke törvényben meghatározott feladatkörében, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet bocsát ki, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendeletét nem találjuk meg a II. Jat.-ban.

A második gond az alkotmány hibájából ered. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes, márpedig az alkotmány szerint az önkormányzati rendelet is jogszabály. Az alkotmány 7/A. §-ának (1) bekezdése felsorolja a jogszabály alkotására felhatalmazott szerveket és jogszabályaikat: „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg. (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete.” A szó szerinti értelmezés azt jelenti, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete az önkormányzati – bármelyik önkormányzat – rendeletével ellentétben nem állhat. Azt a következtetést is levonhatjuk a szó szerinti értelmezésből, hogy az önkormányzati rendelet legalább azon a szinten áll a jogforrási hierarchiában, mint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete. Ezt a hibát nem róhatjuk fel a II. Jat.-nak, de igen is felróhatjuk azoknak, akik az alkotmányt szövegezik és megalkotják. A szó szerinti értelmezés eredménye jogi képtelenség. Helytálló eredményre az alkotmány 7/A. §-ának logikai értelmezésével juthatunk. Az alkotmánynak ez a szakasza rangsorba állítva sorolja fel a jogszabályokat.

A II. Jat. is ezt a logikai rendet követve mondja meg, hogy melyik jogszabályt melyik jogszabály helyezhet hatályon kívül. Mégis felülírja az alkotmányt a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletével. A miniszterelnöknek a miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét se törvény, se kormányrendelet nem helyezheti hatályon kívül. (A II. Jat. a módosítás tilalmát elfelejtette kimondani.) A II. Jat. ezzel megváltoztatta a jogszabályoknak az alkotmányban felállított rangsorát. A miniszterelnöknek ezt az egy rendeletét az alkotmányban megállapított rangsorhoz képest a törvény és a kormányrendelet fölé helyezi. Az alkotmány 33. §-ának (2) bekezdése szerint „A miniszterelnök a mi-

niszterek közül rendeletben miniszterelnök-helyettest jelöl ki”. Szó szerint megismétli ezt az Alaptv. 16. cikkének (2) bekezdése.

Amennyiben az alkotmány ezt a miniszterelnöki rendeletet ki akarja emelni a jogszabályok hierarchiájában, akkor a 7/A. § miatt erről külön kellene szólnia. Mivel az alkotmány nem tesz kivételt a miniszterelnöknek a miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletével, ezért a II. Jat. alkotmányellenesen tiltja meg két magasabb jogszabálynak, hogy a miniszterelnök rendeletét hatályon kívül helyezze.

A Kormány személyi összetételének meghatározását az alkotmány – formálisan – a köztársasági elnök és – ténylegesen – a miniszterelnök hatáskörébe utalta, a miniszterek Kormányon belüli pozícióknak a megállapítását a pedig a miniszterelnök hatáskörébe. A miniszterelnök döntését törvény se írhatta felül. Ezen ok miatt érthető a II. Jat.-nak ez a rendbontó előírása. Az alkotmány szelleme és szövege között feszül az ellentét, amelyet a II. Jat. a miniszterelnöki jogkör javára döntött el. Törvény mégsem ütheti helyre az alkotmány hibáját. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök. A két személy együttes akaratából válik valaki miniszterré. Az alkotmányban lefektetett kinevezési hatáskör elvonását jelentené, ha törvény kinevezhetne, vagy válthatna minisztert. Az alkotmány értelmetlenül kötötte renDELETEH, hogy a miniszterelnök így jelölje ki a helyettesét. Az alkotmányban nem találunk más közjogi tisztségviselőt, akit jogszabály emelne tisztségébe. A közjogi viszonyokat a kinevezéseknél és a jogforrási hierarchiánál is a helyes útra terelné vissza, ha a miniszterelnök-helyettest a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezné ki és mentené fel.

A II. Jat. VI. fejezete foglalkozik a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, amelyekről tudjuk, hogy testületi jogalkotó szervnél határozat formáját ölti, egyedi jogalkotó szervnél utasítás formáját. A kettő között más különbséget is tesz a II. Jat. A normatív határozat a kibocsátó szerv – az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv – által irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját „szabályozza”, határozza meg. [II. Jat. 23. § (1) bek.] A normatív utasítással a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője és az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetője a vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét, működését és szervezetét határozhatja meg. [II. Jat. 23. § (2) bek.]

A normatív határozattal és utasítással az I. Jat. is foglalkozott, az „állami irányítás egyéb jogi eszközei” között helyezve el ezeket.

A II. Jat. miniszteri indokolásából megtudjuk, hogy „A törvény kibővíti a kibocsátásra jogosultak körét, elismerve az Alkotmányban megjelölt más szervezetek és személyek (pl. Alkotmánybíróság, ombudsman) jogát arra, hogy saját szervezetükre nézve kötelező normatív szabályozást alkossanak. Az eddigi szabályozással összhangban normatív határozatot testületi szervek, normatív utasítást egyszemélyi szervek (közjogi tisztségviselők) adhatnak ki. A normatív utasítás kiadására jogosultak köre kiterjed a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervekre, nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint mindazokra az Alkotmányban nevesített szervekre, amelyek számára a rájuk vonatkozó külön törvény ezt lehetővé teszi.”

A II. Jat. és a miniszteri indokolás a normatív utasításnál eltér. A miniszteri indokolás azt mondja, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök kizárólag a megalkotásukra felhatalmazott szervek saját szervezetre vonatkozhat. A II. Jat. a normatív határozatot és utasítást az irányított szervekre is kiterjeszti. Az alkotmányból és a törvényekből is azt olvashatjuk ki, hogy a normatív határozat és a normatív utasítás a kibocsátó szerv vezetése vagy irányítása alá tartozó szervekre is vonatkozik. De a II. Jat. ennél is tovább ment, amikor a normatív utasításról kimondta, hogy a kibocsátó szerv felügyelete alá tartozó szervek tevékenységére, működésére és szervezetére is vonatkozik.

Felügyeleti szervnek eddig nem állt jogában, hogy normatív utasítással beavatkozzon a felügyelt szervek tevékenységébe, működésébe és szervezetébe. Ez csak az irányítási joggal felruházott szerveket illette meg. Felsorolni is nehéz, mennyi szerv gyakorolhat felügyeletet, és ezek közül hánynak a vezetője jogosult normatív utasítást kiadni. De pl. a legfőbb ügyész – a II. Jat. szerint – az ügyészi felügyelet alá tartozó valamennyi szervre kötelező normatív utasítást adhatna ki, természetesen a jogszabályokkal összhangban.

A Jat. III. fejezete hosszan és részletesen írja le a jogszabályok hatályba léptetését, módosítását és hatályon kívül helyezését. Tudjuk, hogy gyakran szükség van ún. végrehajtási jogszabály – jellemzően: rendelet – megalkotására ahhoz, hogy a jogszabály a gyakorlatban alkalmazható legyen. Végrehajtási rendelet felhatalmazásra alkothat a jogalkotó szerv. Kívánatos, hogy az alapjogszabály és a végrehajtási rendelet egyszerre lépjen hatályba. Erről a II. Jat. ezt mondja: „A végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.” [II. Jat. 7. § (6) bek.]

A II. Jat. azt kívánja elérni, hogy az alapjogszabály hatálybalépésének idején már hatályba léphessen a végrehajtási rendelet is, ezért a végrehajtási rendelet idejekorán alkossa meg az arra kötelezett szerv. Felhatalmazás nélkül nem alkotható meg a végrehajtási rendelet. A felhatalmazás pedig nem a felhatalmazó jogszabály kihirdetésétől „él”, hanem a hatálybalépésétől. Amíg nem lépett hatályba a felhatalmazó jogszabály, addig a végrehajtási rendeletét sem lehet kihirdetni. A II. Jat. viszont azt állítja, hogy a végrehajtási jogszabály a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. Párját ritkítja ez a kivétel a hatálybalépéssel beálló jogerő alól. Ha elfogadjuk a törvényhozó fent ismertetett szándékát, akkor sem érthetünk egyet az időbeli hatály lerontásával.

A II. Jat. mondhatná azt is, hogy a felhatalmazó jogszabály kihirdetésével a végrehajtási jogszabály alkotására felhatalmazott szerv lásson hozzá a végrehajtási jogszabály előkészítéséhez, és a felhatalmazó jogszabály hatálylépésével egy időben hirdesse ki és léptesse hatályba. Ez a megoldás összhangban állna a hatály kötőerejével.

A II. Jat. másutt azt mondja: „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba.” [II. Jat. 9. § (2) bek.] Amennyiben a kihirdetett alapjogszabályt a hatályba lépése előtt módosítják, a végrehajtási rendeletnek is alkalmazkodnia kell a változáshoz. Ha az alapjogszabály kihirdetése után, de még annak hatályba lépése előtt megszűnnek (kihirdetnek) a végrehajtási jogszabály, és az alapjogszabály módosul, a végrehajtási jogszabályt is módosítani kell, esetleg teljesen újat kell alkotni. Rosszabb helyzet állhat elő, ha az alapjogszabály hatályba sem lép, de kihirdették a végrehajtási jogszabályát, holott már nincs rá szükség. Mindez a – túlzás nélkül – jogalkotási káosznak nevezhető helyzet nem fordulhatna elő, ha a II. Jat. pusztán gyakorlatiasságból nem mellőzné a hatályosságot, és figyelne saját előírásainak összhangjára is.

A hatályosságot máskor is figyelmen kívül hagyja a II. Jat., szintén gyakorlati megfontolásból. „A Kormány rendeletével hatályon kívül helyezheti azon kormányrendeleteket, amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – már nincs felhatalmazása. A Kormány tagja rendeletével hatályon kívül helyezheti a feladatkörébe tartozó azon miniszteri rendeleteket, miniszterelnöki rendeleteket, amelyeket felhatalmazás nélkül alkotott meg, vagy amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – már nincs felhatalmazása.” [II. Jat. 10. § (5) és (6) bek.] Az imént kifejtettük, hogy felhatalmazás hiányában nem alkotható végrehajtási rendelet. Ha volt felhatalmazás, de hatályát veszítette, a felhatalmazás

már nem létezik. A felhatalmazással a felhatalmazott jogalkotói hatáskört kap a felhatalmazó jogszabályban megállapított időre és terjedelemben. A felhatalmazás megszűnése a jogalkotói hatáskör megszűnését jelenti, márpedig jogszabályt hatáskör nélkül nem lehet alkotni. Az így meghozott jogszabály érvénytelen.

Nem vitatható, hogy az értelmét veszített vagy érvénytelen jogszabályokat ki kell iktatni a jogrendből, de csakis jogszerűen, nem pedig érvénytelen módon. Több megoldás is kínálkozik arra, hogy ez a dereguláció jogszerű legyen. A II. Jat. ki is mondja: „A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.” [II. Jat. 13. § (1) bek.] Ennek az előírásnak a mintájára kellene arról is rendelkezni, hogy a felhatalmazó rendelkezés hatályának megszűnésével a végrehajtási jogszabály hatálya is megszűnik, vagy ha ezt nem írta elő a felhatalmazó jogszabály, a felhatalmazást kiadó jogalkotó kellő időn belül köteles hatályon kívül helyezni a végrehajtási rendeletet.

A jogtudomány sokat foglalkozott a joghatással. Bizonyára egy tisztességes könyvtárat is megtöltenének az erről írott tudós munkák. A II. Jat. ezekről nem nagyon vesz tudomást, mert az alábbiakat állítja: „15. § (1) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően

- a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
- b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

(2) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt

- a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
- b) megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.”

Eme szakasz tartalmának a vizsgálata előtt érdemes pár szót vesztegetni a címére is, amely így szól: „A szabályozási átmenet”. Csak a címet ismerve egyetlen általunk megkérdezett tudós jogász és nagy tudású bíró sem gondolt arra, amit ez a szakasz mond. Külön-külön mind a két szónak kielégítő jogi jelentést tulajdonítottak, de a kettőt együtt még nem is hallották. Nem is hallhatták, mert ezt az új kifejezést a II. Jat. vezetett be a joghatásra. Átmenetről persze szó nincs. Az (1) bekezdés a hatály alatti kötőerővel, a (2) bekezdés a hatály utáni kötőerővel, a tovább élő hatállyal foglalkozik.

A jogbölcselet tudománya több évszázad alatt sem volt képes a joghatást és a hatályt ilyen tömören megfogalmazni. A II. Jat. szerint egy jogszabály hatá-

lya a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra vonatkozik. Részben igaz ez a kijelentés, de pontosítani kell. Nem minden tényre, csak a jogi tényekre alkalmazható a jogszabály. A jogviszonyokra pedig úgy alkalmazandó, hogy jogviszonyt keletkeztet, módosít vagy szüntet meg. Még ez sem egészen igaz, mert a jogszabály hatálya olyan állapotra, helyzetre vagy tulajdonságra is vonatkozhat, amely jogviszony nélkül áll fenn, és nem jogi tény.

A II. Jat. azt állítja, hogy a jogszabály hatálya a hatálya alatt megkezdett eljárási cselekményekre vonatkozik. Ez a megállítás is nagyon sommás ahhoz, hogy igaz legyen. A legnagyobb hiba, hogy az eljárás nem azonos az eljárási cselekményekkel, pedig a jogszabály hatálya az eljárásra magára is vonatkozik. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az elrendelt, de még meg nem kezdett eljárási cselekményekre is vonatkozni kell a hatálynak.

Az előbbi megjegyzéseink értelemszerűen állnak a (2) bekezdésre is, amely a tovább élő hatályról, vagy másként mondva, a jogszabály továbbhatásáról szól.

A II. Jat. feladata nem a joghatás kifejtése, mert az meghaladja a jogalkotás fogalmát. Ezt a szakaszt el kellene hagyni a törvényből. A Jat.-nak – az alkotmányban leírtak és az ABh.-ban kifejtettek szerint – a jogalkotás technikájára és eljárási kérdéseire illene szorítkoznia.

Gábor Pap

Über das neue Gesetz für Rechtsetzung

Zusammenfassung

In dieser kurzen Studie handelt es sich um die wichtigeren Vorschriften des im Jahr 2010 verabschiedeten Gesetzes für Rechtsetzung. Das Gesetz wird dem alten gegenübergestellt. Das neue Gesetz hat wenig Qualität erbracht.

Zwar sind einige Vorschriften deutlicher geworden aber die Mehrheit der Vorschriften ist in erster Linie wegen der unklaren Formulierung kompliziert und weitläufig.

Das neue Gesetz behält den doppelgesichtigen Charakter der ungarischen Rechtsquellen, indem die Gesetzgebungsorgane neben Rechtsvorschriften auch weitere Rechtsquellen schaffen dürfen. Diese haben den Namen erhalten: Rechtsmittel für Organisationsregelung im öffentlichen Rech.

Die Probleme des ungarischen Rechtsquellen-systems, die auf den doppelgesichtigen Charakter zurückzuführen sind, wurden dadurch nicht gelöst, sogar vermehrt. Die Inkraftsetzung und die Außerkraftsetzung wurden umständlicher.

Das neue Gesetz für Rechtsetzung muss demnächsts geändert werden, weil nicht alle seiner Vorschriften mit der neuen Verfassung im Einklang stehen.

NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI KÉRDÉSEK A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG ELŐTT NAPJAINKBAN*

RAISZ ANIKÓ**

2010-ben két nagyszabású környezetvédelmi kötődésű ügy került a Nemzetközi Bíróság elé: a bálnavadászattal kapcsolatos ausztrál-japán vita,¹ és az (újabb)

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. (This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.)

** DR. RAISZ ANIKÓ

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

¹ Nemzetközi Bíróság (NB), Antarktisi bálnavadászat, Ausztrália kontra Japán, végzés, 2010. július 13. Ausztrália 2010. május 31-én keresetet nyújtott be a Nemzetközi Bírósághoz Japán ellen annak megállapítása érdekében, hogy a felkelő nap országa bálnakutatói programja keretében az antarktisi vizeken olyan bálnavadászatot folytat, amely ellentétben áll a Japán által a bálnavadászat szabályozásáról szóló nemzetközi egyezményben (International Convention for the Regulation of Whaling – ICRW), illetve a tengeri emlősök és a tengeri környezet védelmében vállalt egyéb nemzetközi kötelezettségeivel. (Japánban jelenleg a JARPA II program van érvényben, amely 2005-ben kezdődött, és alapvetően az Antarktiszt köré koncentrálódik, illetőleg a JARPN II, amely a Csendes-óceán északi részére összpontosít.) A bálnavadászat alternatívái, pl. a bálnales bevezetése mellett érvelő Ausztrália az ICRW alapján működő Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságban (International Whaling Commission, IWC) már régóta próbálta bálnavadász gyakorlatának megváltoztatására rábírn Japánt, ám ez sikertelennek bizonyult részben az IWC gyenge jogosítványai, részben pedig annak következtében, hogy Japán költségvetési támogatást nyújtott például a bizottságban mellette szavazó kis karibi államok kormányainak. (Lásd Paul BROWN, *Japan admits using aid to build pro-whaling vote*, The Guardian, 1999. november 11., <http://www.guardian.co.uk/environment/1999/nov/11/whaling.internationalnews> [2010.09.15]). Ausztrália ezt követően fordult a Nemzetközi Bírósághoz, Japán viszont arra hivatkozik, hogy csak az ICRW 8. cikkének (1) bekezdésében foglalt kivétel alapján, a „bálnakutatók érdekében” öli le az állatokat (pontosabban ad erre engedélyt, a japán állami Cetkutató Intézet – ICR, Institute of Cetacean Research irányításával), mindenféle kereskedelmi célzat nélkül (a kereskedelmi célú bálnavadászat ugyanis 1986 óta tilos). Ennek igencsak ellentmond, s így Ausztrália pozícióját erősíti a leölt állatok száma (mely mára – hivatalosan – körülbelül évi 1000 állatra korlátozódik), illetőleg a különböző természetvédő csoportok (WWF, *Sea Shepherd*, *Greenpeace*, stb.) által felvett, a világhálón is keringő felvételek tömege, amelyek tanú-

Costa Rica kontra Nicaragua ügy.² Utóbbi valószínűleg történelmet írt abban a tekintetben, hogy a Costa Rica-i területre bevonuló nicaraguai fegyveres erők parancsnoka (Edén Pastora, az ún. „Comandante Cero” egykori sandinista ezredes) a hadműveletet – állítólag – a pontatlan Google-térképre hivatkozva hajtotta végre.³ Az akkori Google-térkép az érintett három négyzetkilométeres partrészt ugyanis – helytelenül – nicaraguai területként tüntette fel; az internetes szolgáltató – Costa Rica tiltakozására – bocsánatot kért, és (részben) javította a hibát... A nicaraguai alakulatok azonban nem vonultak ki... A helyzet abszurditásának felismerése nem igényel különösebb jogi képzettséget. A nemzetközi jogi tanulmányokat folytatók között a fentiek alapján valószínűleg még sokáig derültséget okozó ügynek azonban jelen tanulmányban nem az államhatárral kapcsolatos kérdései, hanem környezetvédelmi problémái kerülnek előtérbe. Az újonnan birtokba vett területeken ugyanis a nicaraguai hadsereg elkezdte – illetőleg folytatta – a folyó kotrásából származó üledék lerakását, óriási természeti károkat okozva. E két ügy – a 2008-ban elindult légi gyomirtószer-permetezéssel kapcsolatos Ecuador kontra Kolumbia ügygel⁴ együtt – immár három folyamatban lévő környezetvédelmi ügy egyike a Nemzetközi Bíróság előtt. Ha a Nemzetközi Bíróság összes eddigi ügyéhez képest nem is, de az utóbbi éveket tekintve mindenféleképpen érdekes tendenciának tekinthetjük ezt.

Jelen tanulmány a folyamatban lévő ügyek közül a legutóbbit, a Costa Rica kontra Nicaragua ügyet vizsgálja meg alaposabban, mindenekelőtt a nemzetközi környezetjogi bíraskodás rendszerében, majd áttekinti a jogvita hátterét, végül pedig kitér az ügy eddigi eljárási cselekményeire is, utalva az ügy nemzetközi környezetjogi kulcskérdéseire. A tanulmány – habár a szerző álláspontja

sága szerint a tengeri emlősök tetemeit egyáltalán nem (vagy elsősorban nem) tudományos célra használják fel. Továbbá maga az a tény is kérdéses, hogy a bálnák védelme hogyan valósul meg ilyen nagyszámú leölésük által...

² NB, A határzónában Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek ügye, Costa Rica kontra Nicaragua, 2010. november 19. (kereset)

³ Többek között lásd Jon SWAINE, *Google maps error sparks invasion of Costa Rica by Nicaragua*, The Telegraph, 2010. november 8., <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/centralamericaandthecaribbean/nicaragua/8117902/Google-maps-error-sparks-invasion-of-Costa-Rica-by-Nicaragua.html> (2011.04.08.); *Google Maps embroiled in Central America border dispute*, AFP, 2010. november 6., http://www.google.com/hosted-news/afp/article/ALEqM5gsZBBN97zCXC3sSElhRkh4_wG5IA?docId=CNG.b7b0e11361e7847889195c6db3707f9e.9f1 (2011.04.08.); John D SUTTER, *Google Maps border becomes part of international dispute*, CNN, 2010. november 5., http://articles.cnn.com/2010-11-05/tech/nicaragua.raid.google.maps_1_google-maps-google-spo-keswoman-google-earth?_s=PM:TECH (2011.04.08).

⁴ NB, Légi gyomirtószer-permetezés, Ecuador kontra Kolumbia, 2008. április 1. (kereset)

minden bizonnyal könnyen kiolvasható – nem az eljárási cselekmények szigorú vizsgálatát vagy az ítélet tartalmának előrevetítését tűzte ki célul, hanem inkább térben és időben szélesebb körű rálátást kíván nyújtani a jogvitára.

I. A nemzetközi környezetvédelmi bírásokról általában

A nemzetközi környezetjog, és azon belül a nemzetközi környezetvédelem – mint a nemzetközi jog egyik legfrissebb területe – mindenféleképpen képlekeny, alakulóban lévő jogterületnek tekinthető napjainkban. Jogforrási háttere követi a nemzetközi jogi hagyományokat, ám általános jellemző az ajánlás vagy politikai deklaráció jellegű normák túlsúlya az államokat kötelező normákkal szemben. Mindebből számos következtetés vonható le a nemzetközi környezetjognak a nemzetközi bíróságok előtt betöltött szerepével kapcsolatban. Eljárásjogi szempontból közelítve a problémát látható, hogy a nemzetközi bírósági ítélezés az utóbbi évtizedekben mintegy felvállalta magára a feladatot, hogy ezen új, alapvetően szerteágazó jogterület vitáiban döntéseket hozzon. Különösen megfigyelhető ez például az emberi jogi bíróságok gyakorlatában,⁵ amelyek – akár környezetjogi rendelkezések híján is – igyekeznek egyre jobban figyelembe venni saját területükön környezetvédelmi érdekeket, mintegy kompenzálva egy nemzetközi környezetjogi bíróság hiányát.⁶ Ugyanilyen példaként emlegethető ugyanakkor például a WTO vitarendezési testülete is.⁷ Saját, *sui generis* jog-

⁵ Lásd többek között Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), Taşkin és társai kontra Törökország, 2004. november 10., No. 46117/99.; Fadejeva kontra Oroszország, 2005. június 9., No. 55723/00.; Okyay és társai kontra Törökország, 2005. július 12., No. 36220/97.; Florea kontra Románia, 2010. szeptember 14., No. 37186/03.; Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága (EJAB), Saramaka emberek kontra Suriname., prel., merits, rep., costs, 2007. november 28. C sorozat No. 172.; Yakye Axa bennszülött közösség kontra Paraguay, merits, rep., costs, 2005. június 17. C sorozat, No. 125. Lásd továbbá Jennifer A AMIOTT, *Environment, Equality, and Indigenous Peoples' Land Rights in the Inter-American Human Rights System: Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas Tingni v. Nicaragua*, *Environmental Law*, 32(2002), 873–903.

⁶ Bővebben lásd Dinah SHELTON, *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2003–2004*, *The global community: yearbook of international law and jurisprudence*, 2004/1, 293–303. és Dinah SHELTON, *Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies*, *Environmental policy and law*, 32(2002), 3–4, 158–167.

⁷ Lásd például WTO panel, EK – azbeszt és azbeszt tartalmú termékekre vonatkozó intézkedések, WT/DS135/R, 2000. szeptember 18., WTO Fellebbviteli Testület, EK – azbeszt és azbeszt tartalmú termékekre vonatkozó intézkedések, WT/DS135/AB/R, 2001. március 12.; WTO panel, USA – behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/R, 1998. május 15., WTO Fellebbviteli Testület, USA – be-

rendszerében hasonló célokat követ az Európai Unió Bírósága is.⁸ Az Állandó Választottbíróság,⁹ s különösen a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság – utóbbi immár az előbbieknél konkrétabb jogszabályi rendelkezések alapján – szintén találkozott környezetvédelmi kérdésekkel, még ha e vonatkozásban – bizonyos praktikus okok alapján – ítélezési gyakorlatuk nem is tekinthető a jogfejlesztés tekintetében élenjárónak.¹⁰

Némiképp más azonban a helyzet a Nemzetközi Bíróság esetében. A joghatósági kikötésekből adódóan három úton kerültek nemzetközi környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek a Nemzetközi Bíróság elé: kompromisszum (ld. Bős-Nagymaros, Magyarország kontra Szlovákia¹¹), kompromisszumos klauzula (ld.

hozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/AB/R, 1998. október 12. Lásd SZILÁGYI János Ede, *WTO-jog és környezetvédelem = Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, szerk. BOBVOS Pál, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485–511, 502–511.; SZILÁGYI János Ede, *Környezetvédelem a Világkereskedelmi Szervezet jogában = Környezetjog: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, szerk. SZILÁGYI János Ede, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 25–50.

⁸ Lásd például Európai Bíróság (EB), 91/79. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1980. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1980., 1099.); 240/83. sz., Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d’huiles usagées ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1985., 531.); C-341/95. sz., Bettati kontra Safety High-Tech SRL ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet. (EBHT 1998., 4355.). Lásd továbbá *Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából*, szerk. HORVÁTH Zsuzsanna, Bp., KJK-Kerszöv, 2004, III.; CSÁK Csilla, *Environment Policy = Public Policies of the European Union*, szerk. ANGYAL Zoltán et al., Marosvásárhely, Editura Universitatii ‘Petru Maior’, 2008, 143–159.

⁹ A nemzetközi környezetvédelmi bírászkodás azonban szorosan kötődik például a választottbíráskodáshoz általában, lásd például az e tekintetben óriási jelentőségű Trail Smelter illetve Lac Lanoux ügyeket. (Trail Smelter választottbíróági ítélet, Amerikai Egyesült Államok kontra Kanada, 1941. március 11., U.N.R.I.A.A. (III.), 1905–1982.; a Lanoux-tó ügye, Spanyolország kontra Franciaország, 1957. november 16., U.N.R.I.A.A. (XII.), 281–317.) A kanadai Trailben található üzemből kiinduló, és amerikai farmerek földjét érintő szennyezések kapcsán kimondták, hogy egy állam nem használhatja saját területét oly módon, hogy ezáltal egy másik államban jelentős és bizonyítható személyi vagy anyagi kár keletkezzen. A Lanoux-tó ügyében pedig a vízszennyezés alapján beálló felelősség alapjait vetették meg. Bővebben lásd Michael KLOEPFER, *Umweltschutzrecht*, München, C.H.Beck, 2008, 166.

¹⁰ Lásd például ITLOS, Southern Bluefin Tuna Cases (Új-Zéland kontra Japán; Ausztrália kontra Japán), No. 3. és 4., ideiglenes intézkedés, 1999. augusztus 27.

¹¹ NB, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország kontra Szlovákia, 1997. szeptember 25. Bővebben lásd HERCZEGH Géza, Bős-Nagymaros, *Valóság*, 2004/2, 1–20.; NAGY Boldizsár, Bős-breviárium, *Beszélő*, 10(2005), 10.; Pierre-Marie DUPUY, *L’invocation de*

bálnavadászati vita, Ausztrália kontra Japán), illetve állandó alávetési nyilatkozat alapján (ld. légi gyomirtószer-permetezés ügye, Ecuador kontra Kolumbia).¹² A Nemzetközi Bíróság gyakorlata kapcsán ugyanakkor mindenekelőtt tisztázunk kell: viszonylag élesen elhatárolható az ítélkezési gyakorlatban az az ügycsoport, amely a nemzetközi környezetjoghoz általában – különösen a természeti erőforrásokkal kapcsolatban – kötődik, illetve ezen belül azon, jóval szerényebb létszámú ügycsoport, amely kifejezetten nemzetközi környezetvédelmi kérdéseket is tárgyal.¹³

A természeti erőforrásokkal tágabb értelemben foglalkozó nemzetközi bírósági ügyek sora hosszú: mintegy harminc darabot számlál, azaz a Nemzetközi Bíróság minden ötödik ügye ezzel volt kapcsolatos; hol a kontinentális talapzat kincseiről, hol halászati kérdésekről, hol olajkoncessziókról, folyóvizekről vagy egyéb természeti erőforrás-használatról (pl. teknőstojások)¹⁴ folyt a vita.¹⁵ Kifejezetten környezetvédelmi érvekkel mindenekelőtt a Bős-Nagymaros ügyben, az Uruguay folyói papírgyár ügyében (Argentína kontra Uruguay),¹⁶ valamint a három említett folyamatban lévő ügyben találkozunk.

l'état de nécessité écologique: les enseignements tirés d'une étude de cas, La nécessité en droit international: colloque de Grenoble, Paris, Pedone, 2007.

¹² Ezenfelül három tanácsadó vélemény is köthető a környezetvédelem területéhez.

¹³ Lásd például NB, Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks és South Ledge feletti szuverenitás ügye, Malajzia kontra Szingapúr, 2008. május 23.; Uruguay folyói papírgyár ügye, Argentína kontra Uruguay, 2010. április 20.; Kasikili/Sedudu sziget ügye, Botswana kontra Namíbia, 1999. december 13.

¹⁴ NB, A Pulau Ligitan és Pulau Sipadan feletti szuverenitás ügye, Indonézia kontra Malajzia, 2002. december 17.

¹⁵ Lásd Nico SCHRIJVER, *Development without Destruction. The UN and Global Resource Management*, Indiana, Indiana University Press, 2010, 209–211.

¹⁶ NB, Uruguay folyói papírgyár ügye, Argentína kontra Uruguay, 2010. április 20. Ezzel kapcsolatban lásd többek között Juan Guillermo SANDOVAL COUSTASSE, Emily SWEENEY-SAMUELSON, *Adjudicating Conflicts Over Resources: The ICJ's Treatment of Technical Evidence in the Pulp Mill Case*, Göttingen Journal of International Law, 2011/1, 447–471.; Michael K. LEE, *The Uruguay Paper Pulp Mill Dispute: Highlighting the Growing Importance of NGOs and Public Protest in the Enforcement of International Environmental Law*, Sustainable Development Law and Policy, 7(2006–2007), 71–73. és Brian SPIEGEL, *River of Discontent: Argentina and Uruguay Before the International Court of Justice*, Law and Business Review of the Americas, 14(2008), 797–824.

II. A jogvita háttere

Amint a bevezetőben már említettem, e tanulmány kifejezetten a jelen állás szerint legutóbbi, Costa Rica kontra Nicaragua ügygel kíván behatóan foglalkozni, mégpedig – már csak a jogvita állásából adódóan is – bevezető jelleggel.

A Nicaragua és Costa Rica közötti határt – sorozatos viták és villongások után – 1858-ban rendezte az ún. Cañas–Jerez-szerződés. Nicaraguát a korábbi társ-államelnök, akkoriban teljes felhatalmazással rendelkező miniszter, Máximo Jerez, míg Costa Ricát az elnök sógora, egy politikai puccsot követően egyébként két évvel később kivégzett José María Cañas tábornok képviselte. Az 1888-ban Grover Cleveland amerikai elnök, illetve később, 1897-ben az általa kijelölt Edward Porter Alexander által meghozott választottbírói ítéletben is értelmezett szerződés a határvonalat a két állam között San Juan del Norte (az egykori Greytown) és az egykori Castillo Viejotól, azaz a Nicaragua-tó „bejáratát” őrző erődötől három mérföldre a folyásirányban található pont között a folyó jobb partjában jelöli meg.¹⁷ Amint az az Alexander által választottbírói ítéletéhez csatolt térképből is kitűnik, a jelen vita tárgyát képező Calero-sziget teljes egészében Costa Rica-i szuverenitás alá tartozik, míg Nicaragua jelenleg is körülbelül ugyanott szeretné a határt látni, mint – sikertelenül – 1897-ben.¹⁸ Az említett választottbírói ítéletek alapvetően határ-, illetve navigációs kérdéseket érintettek. E két választottbírói ítélet mellett azonban az Egyesült Államok más szempontból is az ügy lényeges háttérszereplőjévé vált: a Cañas–Jerez-szerződés 8. cikke ugyanis már egy, a jövőben megépülő csatornáról beszélt...

Már a XIX. század első felében, az ún. spanyol–amerikai köztársaságok függetlenné válásakor megjelent az az érdek az Egyesült Államok – illetve számos európai nagyhatalom – részéről, hogy megtalálják egy, a közép-amerikai földnyelvet átszelő, s így az Atlanti- és a Csendes-óceánt összekötő csatorna helyét. Már 1835-ből találunk erre vonatkozó szenátusi határozatot, amely az elnököt felkéri a vonatkozó tárgyalások megindítására.¹⁹ A hajózási szempontból

¹⁷ Cañas–Jerez szerződés, 1858. április 15., 6. cikk. Award of the President of the United States in Regard to the Validity of the Treaty of Limits between Costa Rica and Nicaragua of 15 July 1858, választottbírói ítélet, Costa Rica kontra Nicaragua (a továbbiakban: Cleveland-ítélet), 1888. március 22., U.N.R.I.A.A. (XXVIII.), 191–211.; First award under the Convention between Costa Rica and Nicaragua of 8 April 1896 for the demarcation of the boundary between the two Republics, választottbírói ítélet, Costa Rica kontra Nicaragua (a továbbiakban: Alexander-ítélet), 1897. szeptember 30., U.N.R.I.A.A. (XXVIII.), 215–222.

¹⁸ Alexander-ítélet, 221.

¹⁹ Freeman SNOW, *Legal rights under the Clayton-Bulwer Treaty*, Harvard Law Review, 1889/2, 53–73, 53. E közgyűlési határozat egyébiránt egy, a Közép-amerikai Szövetségi

rendkívül veszélyes Horn-fok megkerülése (illetve az ettől északra fekvő szorosokon történő átkelés) helyett egy ilyen csatorna akár 10 000 mérföldnyi tengeri utazás megtakarítását jelenti, így érthető, hogy az amerikai kereskedelmi érdekeltségek nagy várakozással tekintettek ennek megépülése elé. Tették ezt különösen azt követően, hogy 1846-ra elkészült az ún. Ludwig-csatorna, azaz a Main folyót és a Dunát összekötő csatorna, amelynek következtében az európai kontinens megkerülésénél jóval gazdaságosabb, közvetlen hajózási útvonal létesült az Északi-tenger és a Fekete-tenger között. Egy közép-amerikai csatorna tehát új dimenziókba helyezte volna az Egyesült Államok észak-nyugati részével való összeköttetést, és nem utolsósorban a Kínával folytatott kereskedelmet.²⁰ A korabeli elképzelések – nagyban Alexander von Humboldt felfedezéseire alapozva – öt lehetséges helyszínt jelöltek meg a földnyelv mesterséges átvágására: a Tehuantepec,²¹ Nicaragua (a Nicaragua-tó és a San Juan folyó), Panama,²²

Köztársaság Kongresszusának 1825-ös határozatára adott formális válasz volt, amely egy később megépülő, óceánokat összekötő csatorna kapcsán biztosított – a „régóta fennálló jó szándék és politikai szimpátia alapján” – jogokat az Egyesült Államoknak. (<http://www.globalsecurity.org/military/facility/panama-canal-us.htm>, 2011.05.28).

²⁰ A kontinens északi megkerülésére szolgáló ún. észak-nyugati átjáró felfedezését végül – számos korábbi sikertelen vagy részben sikeres expedíciót követően – Roald Amundsen fejezte be 1906-ban.

²¹ A Tehuantepec a Mexikói-öblöt a Csendes-óceánnal összekötő földnyelv. Egyes mérnök szakemberek szerint sokkal célszerűbb lett volna itt megépíteni az óceánközi csatornát. Lásd John H. LIENHARD, *An Un-Panama Canal, Engines of Our Ingenuity*, No. 1777., <http://www.uh.edu/engines/epi1777.htm>. (2011.05.28). Első ránézésre ugyanis valóban jóval keskenyebb a Panama-földnyelv, mint a Tehuantepec, ám – írja Leinhard – vannak a térképről nem szembetűnő tényezők: többek között a klíma. Míg a Tehuantepec döntően száraz, addig Panama nedves és sáros. A Panama-csatorna építésekor – és ez már 1855-ben, a vasútvonal építésekor is látszott – több tízezer munkás vesztette életét kolerában illetve sárgalázban; a csatornaépítés első hullámát pedig sokszor lassították a már kiásott árkokat betemető sárlavinák. A Tehuantepec kapcsán – a valószínűtlenül drága Panama-csatorna helyett – pedig James Buchanan Eads mérnök alternatív – 2000 mérfölddel rövidebb – útvonaltervet nyújtott be: vasúton kívánta átszállítani a hajókat az óceánok között. Számításai szerint ez olcsóbb és gyorsabb módja lett volna az óceánok összekötésének. Lásd Joseph E. Jr. VOLLMAR, *The most gigantic railroad*, AmericanHeritage.com, Invention & Technology Magazine, 18(2003), 4.

²² A végül harmadik helyről befutó projekt – amelynek helyességéről a panamai helyszíni viszonyokat meglehetősen tévesen felmérő, korábban a Szezi-csatorna építésében jeleskedő francia Ferdinand de Lesseps győzte meg az amerikai törvényhozást – mind pénzben, mind emberéletben rettenetes árat követelt; s végül nem valósulhatott meg az eredeti – zsilipmentes – terv alapján.

Darién (Capica),²³ illetve az Atrato-Chocco folyók²⁴ térségét.²⁵ A tanulmány tárgyát képező San Juan folyó (és Nicaragua-tó) esetében a pusztán elméleti eszmefuttatásnál több is történt: 1826-ban egy New York-i üzletembernek adtak koncessziót a csatorna megépítésére, majd miután nem történt semmi, egy holland társaság kapta meg az engedélyt 1830-ban, ám a belga események miatt végül ez a projekt is megszakadt.²⁶ 1848-ban – Kalifornia megszerzésével, illetve az ottani aranyláz beindulásával – újabb lendületet kapott a projekt, amely immáron több szálon is futott. A panamai építkezés – mely előbb egy vasútvonal, majd később a csatorna megépítésére vonatkozott – hamarabb elindulhatott, mert a reménybeli San Juan- vagy Nicaragua-csatorna kapcsán gyakorlati probléma lépett fel, mégpedig a gyarmati viszonyokból eredően. A San Juan folyó – a jelen jogvita tárgyát is képező – torkolata ugyanis brit fennhatóság alá tartozott.²⁷ Ennek eredményeképpen született meg 1850-ben a Clayton–Bulwer-szerződés.²⁸ A szerződés végrehajtása és értelmezése kapcsán azonban heves viták alakultak ki az aláíró Egyesült Államok és Nagy-Britannia között, és az elkövetkezendőkben bizonyos gyarmati kérdések rendezésén túl semmi érdemleges nem történt. Végül 1901-ben a második²⁹ Hay–Pauncefote-szerződés módosította a Clayton–Bulwer-szerződést, immár nem közös brit és amerikai, hanem kizárólagos amerikai felügyeletet biztosítva a megépülő nicaraguai csatornára. Bár e szerződés végül a Panama-csatorna nevével forrott össze, eredetileg bármely, a közép-amerikai földnyelvet átszelő csatornára vonatkozott volna.³⁰ A panamai építke-

²³ A Karib-tenger legdélebbi öblét, a Darién-öblöt a Panamai-öbölhöz tartozó San Miguel-öböllel lehetett volna összekötni.

²⁴ Az Atrato-folyót a Csendes-óceánba ömlő egyik chocói folyóval kötötte volna össze: ez mind a mai Baudó, mind a mai (kolumbiai) San Juan folyón keresztül lehetséges lenne.

²⁵ Henry WHEATON, *Panama Canal*, *Niles' National Register*, 15(1843), 4, 57–61, 58. Wheaton véleménye szerint a nicaraguai illetve a panamai projekt a legkönnyebben megvalósítható. Lásd WHEATON, *i. m.*, 61.

²⁶ *Uo.*, 59.

²⁷ Bővebben lásd Boyd WINCHESTER, *The Old Treaty and the New*, *The American Law Registry*, 1900/10, 569–579, 571. és SNOW, *Legal rights...*, *i. m.*, 54–55.

²⁸ Lásd továbbá G.G. PHILLIMORE, *Current notes on international law. Arbitration*, *Law Magazine and Review: A Quarterly Review of Jurisprudence*, 1901/2, 229–238, 231–235.

²⁹ Az 1900-as első Hay–Pauncefote szerződés nem lépett hatályba.

³⁰ Bővebben lásd Charles Cheney HYDE, *The Isthmian Canal Treaty*, *Harvard Law Review*, 15(1901–1902), 725–732. és Richard OLNEY, *Canal Tolls Legislation and the Hay–Pauncefote Treaty*, *The Lawyer and Banker South Bench and Bar Review*, 1913/3, 164–171.

zések megindítása sem jelentette azt, hogy egyéb terveiről lemondott volna az Egyesült Államok.

Közép-Amerika XIX. századi, illetve századfordulós történelme azonban felettébb változatos. Háborúk és békemegállapodások, egység-, illetve függetlenségi törekvések váltogatták egymást. Miután a Corinto-, San José- és Marblehead-szerződések nem hoztak teljes harmóniát a térségbe: noha igen progresszív vitarendezési mechanizmusokat tartalmaztak, az érintett államok körét tekintve nem volt teljes az átfedés. Az 1907-es washingtoni konferencia ezt volt hivatott kiküszöbölni. Az Egyesült Államok és Mexikó részvételével itt – a hágai békekonferenciákkal ellentétben – sikerült létrehozni egy kötelező bírói vitarendezési fórumot a közép-amerikai államok (Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador és Guatemala) számára: létrejött cartagói³¹ (Costa Rica) székhellyel a Közép-amerikai Bíróság.³²

1916-ban e bíróság foglalkozott a San Juan folyó partján futó határ ügyével,³³ amelyben Costa Rica a két óceánt összekötő csatorna megépítésére³⁴ vonatkozó amerikai–nicaraguai megállapodást vitatott: az ún. Bryan–Chamorro-szerződést, amelyet 1914-ben írt alá az Egyesült Államok és – az amerikaiak által megszállt³⁵ – Nicaragua. A szerződés a csatorna feletti ellenőrzést, illetve a Corn-szigetekre vonatkozó hosszú távú bérletet, valamint a Fonseca-öbölben egy tengerészbázis létrehozatalának jogát biztosította az Egyesült Államok számára. Sokak szerint ez az ügy okozta végül a Közép-amerikai Bíróság vesztét: az Egyesült Államok nyíltan megtagadta a – számára kedvezőtlen – döntés végrehajtását, s a Közép-amerikai Bíróság végül 1918-ban megszűnt.³⁶ A bíróság

³¹ Miután az épületet 1910-ben egy földrengés megsemmisítette, a bíróság átköltözött San Joséba. Lásd Manley O. HUDSON, *The Central American Court of Justice*, American Journal of International Law, 26(1932), 759–786, 764.

³² Bővebben lásd *The Central American League of Nations, World Peace Foundation Pamphlet Series*, 1916–1917, 110–154, 114–120, 129. A Közép-amerikai Bíróság több szempontból is megelőzte korát: egyéni panaszokat is meghallgathatott, a felhasználandó jogforrások tekintetében pedig a bírák széles diszkrecionális jogkörrel rendelkeztek. (HUDSON, *The Central...*, i. m., 765–767.)

³³ Közép-amerikai Bíróság, Costa Rica kontra Nicaragua, 1916. szeptember 30.

³⁴ Más megközelítésben lásd Hillary F. FRENCH, *Assessing Private Capital Flows to Developing Countries = Chris Wold, Sanford Gaines, Greg Block*, Durham, NC, Carolina Academic Press, 2005 (Trade and the Environment: Law and Policy), 720–721, 720.

³⁵ Az amerikai tengerészet 1909-ben már a Zelaya elnök ellen fellépő forradalmárokat támogatta, majd 1912-ben – Alfredo Díaz elnök kérésére – megszállta Nicaraguát.

³⁶ HUDSON, *The Central...*, i. m., 778, 780–781. A Közép-amerikai Bíróság valójában eredetileg is 10(+1) esztendőre jött létre. Végül a XX. század végén újraélesztették. Bővebben lásd Sasha Maldonado JORDISON, *The Central American Court of Justice:*

ugyanis megállapította, hogy a Bryan–Chamorro-szerződés többek között megsértette a Cañas–Jerez-, illetve a washingtoni szerződéseket, mindenképp a területi integritás, az állami szuverenitás, illetve a navigációs jogok tekintetében.³⁷

E jogvitában ugyanakkor már szerepeltek olyan érvek is, amelyeket ma környezetvédelminek nevezhetnénk: többek között³⁸ a csatornaépítésből adódó, a Costa Rica-i partot érintő hatásokra vonatkozóan.³⁹ Már Cleveland elnök választottbírói ítéletének 10. pontja kimondta, hogy „Costa Rica természetes jogai közé tartozik [...] a talaj feletti tulajdonjog a San Juan folyó [említett szakaszán] [...]. E jogok sérülnek, ha a Costa Rica-i Köztársasághoz tartozó területet [...] elárasztják.” Ez is indokául szolgált azon megállapításnak, hogy egy esetleges, a San Juan folyón vezető óceánok közti csatornához Costa Rica beleegyezése is szükséges.⁴⁰ A Közép-amerikai Bíróság külön kiemelte, hogy egy ilyen csatorna nem valószínűleg meg többek között a Costa Rica-i folyópart elárasztása, és általában Costa Rica-i földek és vizek sérelme nélkül. Sőt, ahogy fogalmaznak, e fontos vízi út élvezete kapcsán a két köztársaságot a természet köti össze.⁴¹

A tervekkel – nem utolsósorban gazdasági indokokból, azaz mivel a korabeli nemzetközi hajóforgalom nem tudott volna eltartani a már elkészült Panama-csatorna mellett még egy csatornát – végül felhagytak. Ám a globalizáció előretörésével a nemzetközi árufuvarozásban résztvevő hajók száma és mérete is megsokszorozódott, és ismét felmerült az egyébként lényegesen nem bővíthető Panama-csatorna mellett egy másik csatorna építése. A két legvalószínűbb scenárió szerint kínai beruházókkal Kolumbia,⁴² illetve venezuelai és iráni be-

Yesterday, Today and Tomorrow?, Connecticut Journal of International Law, 25(2009–2010), 183–242, 217.

³⁷ Az ítéletet lásd *Judicial decisions involving questions of international law*, Central American Court of Justice, Costa Rica kontra Nicaragua, 1916. szeptember 30., *American Journal of International Law*, 11(1997), 181–229. (a továbbiakban: AJIL/CACJ 1916)

³⁸ Másik megfogalmazásban: „a szuverenitás archaikus elméletét felváltja [...] a világ közös érdeke”. Lásd Quincy WRIGHT, *Conflicts between international law and treaties*, *American Journal of International Law*, 11(1917), 566–579, 566.

³⁹ Közép-amerikai Bíróság, Costa Rica kontra Nicaragua, 1916. szeptember 30., I. rész, III. fejezet, a) pont. Lásd AJIL/CACJ 1916, 197.

⁴⁰ Közép-amerikai Bíróság, Costa Rica kontra Nicaragua, 1916. szeptember 30., I. rész, III. fejezet, a) pont. Lásd AJIL/CACJ 1916, 198.

⁴¹ Közép-amerikai Bíróság, Costa Rica kontra Nicaragua, 1916. szeptember 30., III. rész, II. fejezet, a) pont. Lásd AJIL/CACJ 1916, 223.

⁴² Lásd például „*China and Colombia announce »alternative Panama Canal«*” BBC News, 2011. február 14., <http://www.bbc.co.uk/news/business-12448580> (2011.05.20).; Shlomo PAPIRBLAT, *Iran, Venezuelai plan to build rival to Panama Canal*, *haaretz.com*, 2010. november 11., <http://www.haaretz.com/news/international/iran-venezuela-plan-to->

fektetőkkel Nicaragua területén, mégpedig nagyrészt a San Juan folyón. A tervek szerint a legfeljebb 80 ezer tonna vízkiszorítású⁴³ hajók helyett (melyek jelenleg a Panama-csatornán⁴⁴ közlekedhetnek, s melyek aránya a nemzetközi hajóforgalomban folyamatosan csökken) az új csatornán már akár 250 ezer tonna vízkiszorítású hajómonstrumok is átkelhetnének.⁴⁵ Egy azonban világosan látszik: a megnövekedett hajóforgalom mellett sem működtethető nyereségesen három ilyen csatorna, a két – egyébiránt hol elismert, hol tagadott – új csatorna-terv közül csak az első valósulhat meg. Megindult tehát a harc az elsőségért, s e harcban bukkan fel – egyáltalán nem kívülálló félként – Costa Rica.

III. Az aktuális jogvita

Nicaragua már korábban megkezdte a San Juan folyó medrének kotrását, ám 2010 októberében a munkálatok részben új irányt vettek. A folyó kotrását végző – részben katonai – alakulatok októberben léptek Costa Rica-i területre. A Calero-sziget körüli munkálatok kapcsán Costa Rica több dolgot sérelmezett: egyrészt a kotrás önmagában óriási természeti károkat okoz az ő területén, különösen a sziget – már korábban természetvédelmi területtől⁴⁶ nyilvánított – vizes élőhelyein, másrészt a kotrásból származó üledéket – jogellenesen – az ő területén helyezik el, harmadrészt a Calero-szigetet keresztülvágva csatornát építenek Costa Rica-i területen. Nicaragua válaszul azt közölte, hogy a kérdéses terület az övé, s eddig Costa Rica volt jogsértésben, ezenfelül pusztán a drogcsempészet megakadályozása a célja.⁴⁷

build-rival-to-panama-canal-1.324173 (2011.05.20)., ugyanakkor ez utóbbi kapcsán felmerült korábban Oroszország, de még az Egyesült Arab Emírátsok neve is. (Russia May Build Long-Planned Nicaragua Canal, novinite.com, 2008. december 18., http://www.novinite.com/view_news.php?id=99941, 2011.05.20., Emirates Interested in Interoceanic Canal, CentralAmericaData, 2009. október 6., http://www.centralamericadata.com/en/article/home/Emirates_Interested_in_Interoceanic_Nicaragua_Canal, 2011.05.20).

⁴³ Az ún. Panamax kategória. Lásd Lloyd's Register, Infosheet No. 30., 1. http://www.lr.org/Images/30%20ship%20sizes_tcm155-173543.pdf (2011.05.20).

⁴⁴ A Panama-csatorna bővítését 2014-re tervezik befejezni, ám a maximális vízkiszorítás itt még így is csak 120 ezer tonna lesz.

⁴⁵ John VIDAL, *\$20bn and 10 years to build – a giant rival for Panama canal*, The Guardian, 2006. október 4. (<http://www.guardian.co.uk/environment/2006/oct/04/water.conservationsandendangeredspecies>, 2011.05.20).

⁴⁶ A térség a Barra del Colorado nemzeti park része.

⁴⁷ Lásd a nicaraguai kormány ún. Fehér Könyvét, „Río San Juan de Nicaragua. Las Verdades que Costa Rica oculta”. http://www.cancilleria.gob.ni/diferendos/VerdadDesQueCostaRicaOculta_webVersion.pdf (2011.05.19)., a továbbiakban: Fehér Könyv,

A Nemzetközi Bíróság első körben nem szerepelt a konfliktus lehetséges megoldási scénáriói között: a felek az Amerikai Államok Szervezete, illetve az ENSZ-en belül a Biztonsági Tanács bevonásában látták a megoldást. A Nemzetközi Bíróság csak azután került szóba, miután Costa Rica kísérlete, hogy az Amerikai Államok Szervezetén (AÁSZ) belül rövid úton sikerüljön rendeznie a kérdést, nem volt sikeres. Az AÁSZ Állandó Tanácsa 2010. november 12-én megszavazott, majd december 7-én a külügyminiszterek e célból összehívott tanácskozásán ismét megerősített ugyan egy határozatot, amely többek között mindkét felet felszólította az érintett határszakasz elhagyására,⁴⁸ ám Nicaragua kijelentette, hogy az AÁSZ-t nem tekinti kompetensnek a kérdésben, így a határozatot sem hajtja végre.⁴⁹ Nicaragua állítása szerint a kezdetektől a Nemzetközi Bíróság elé kívánta utalni az ügyet,⁵⁰ ám végül Costa Rica volt az, aki ezt – a két állam állandó alávetési nyilatkozatai alapján – 2010. november 18-án megtette.

Costa Rica és Nicaragua egyébiránt nem először szerepel a San Juan folyó miatt a Nemzetközi Bíróság előtt: 2009-ben született meg a folyó egyes navigációs kérdéseit rendező ítélet.⁵¹ A két ügy nyilvánvaló különbségei ellenére a 2009-es ítélet bizonyos elemeit – különösen Costa Rica navigációs jogosítványai vonatkozásában,⁵² melyeket nyilvánvalóan érintene, ha a folyón óceánokat összekötő csatorna működne – semmiképpen nem lehet majd megkerülni a 2010-es ügyben sem.

Keresetlevelében – melyben egyúttal ideiglenes intézkedés elrendelését is kérte – Costa Rica hangot adott azon véleményének, hogy Nicaragua részéről a San Juan folyó kotrásának folytatása jelentősen meg fogja változtatni a Costa Rica-i Colorado folyó folyását, és Costa Rica területének további károkat fog

8. Egyébiránt, úgy tűnik, ez népszerű érv arrafelé... ugyanerre hivatkozik Kolumbia is a már említett Ecuador kontra Kolumbia ügyben.

⁴⁸ AÁSZ, CP/RES. 978 (1777/10), Situation in the border area between Costa Rica and Nicaragua, 2010. november 12., illetve RC.26/RES. 1/10., 2010. december 7.

⁴⁹ Lásd Tropas se mantendrán en territorio nicaragüense, La Prensa.com.ni, 2010. november 13., <http://www.laprensa.com.ni/2010/11/13/nacionales/43521> (2011.05.19.)

⁵⁰ Lásd Fehér Könyv, 58.

⁵¹ NB, Navigációs és azzal kapcsolatos jogokra vonatkozó vita, Costa Rica kontra Nicaragua, 2009. július 13. Lásd továbbá Stephen MATHIAS, *The 2005 Judicial Activity of the International Court of Justice*, American Journal of International Law, 100(2006), 629–649, 647–648.; Pieter H.F. BEKKER, *The 2005 Record of the International Court of Justice*, Chinese Journal of International Law, 5(2006), 371–380, 372–373.; Jacob Katz COGAN, *The 2009 Judicial Activity of the International Court of Justice*, American Journal of International Law, 104(2010), 605–619, 610–613.

⁵² Lásd Navigációs és azzal kapcsolatos jogokra vonatkozó vita, Costa Rica kontra Nicaragua, 2009. július 13., 156. pont.

okozni, beleértve a vizes élőhelyeket, és a régióban található természetvédelmi területeket. Costa Rica többek között azt szeretné elérni, hogy a Nemzetközi Bíróság kötelezze Nicaraguát magán a San Juan folyón folyó csatornázási munkálatok leállítására és a természetkárosító tevékenységek leállítására. Külön kiemeli a Ramsari Egyezményt, a navigációs kötelezettségeket, illetve a San Juan folyó medrének megváltoztatását. Az ideiglenes intézkedést mindenekelőtt azért indítványozta, mert el kívánja kerülni, hogy a San Juan folyónak a Calero-szigeten át épülő mesterséges csatornán történő elterelésével az eljárás során Nicaragua majd *fait accompli* elé állítsa őt illetve a Nemzetközi Bíróságot.

Szóbeli meghallgatásokat követően 2011. március 8-án rendelte el az ideiglenes intézkedéseket a Nemzetközi Bíróság. A köztudottan hadsereg nélküli Costa Rica számára nem fog gondot okozni a végzés első pontjának betartása, miszerint a feleknek távol kell tartaniuk az érintett területtől katonai alakulatokat...⁵³ A rendelkezés a hadseregen kívül minden rendőri és polgári személyt is kitilt a körzetből. Ezen egyhangúlag meghozott rendelkezés azonban folytatódik, és – a nicaraguai *ad hoc* bíróval együtt – három ellenszavazattal felhatalmazza Costa Ricát arra, hogy – kizárólag a helyrehozhatatlan károk megelőzése érdekében – a terület környezetvédelmével megbízott szakembereit a helyszínre küldje, valamint rábízta, hogy konzultáljon a Ramsari Egyezmény szerveivel is. Ezenfelül felhívják a feleket arra, ne súlyosbítsák a helyzetet, illetve tájékoztassák a Nemzetközi Bíróságot a rendelkezések betartásáról.

Míg az ideiglenes intézkedés első, tartózkodásra felszólító pontjában minden bíró egyet tudott érteni, addig az intézkedés második pontja kapcsán nyilvánvalóan két álláspont ütközött. A Costa Rica-i környezetvédelmi személyzet beengedése a bírák egyik – kisebb létszámú – csoportja számára nyilvánvalóan logikailag összeegyeztethetetlen az intézkedés első pontjával, ráadásul akár prejudikálónak is nevezhetjük; s bár ezen érveket az indoklás igyekszik cáfolni,⁵⁴ valószínűleg nem csak Nicaragua illeti majd kritikával ezt. A többség azonban mégis úgy gondolta, hogy a Costa Rica által felsorakoztatott környezetvédelmi indokok erősebbek a klasszikus nemzetközi jogi szabályok visszatartó erejénél, és ez – a szerző álláspontja szerint – optimizmusra ad okot: a pusztán szerződési jogi és navigációs kérdések mellett ezen ügy valóban figyelembe veszi majd a környezetvédelem érdekeit is. Sőt, az intézkedés indoklásának 63. pontja értelmében úgy tűnik, a Bős-Nagymaros ügyben még tagadott „ökológiai szükséghelyzet” elfogadásához is közel került a Bíróság. Ám ez csak a Calero-sziget

⁵³ NB, A határozóában Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek ügye, Costa Rica kontra Nicaragua, 2011. március 8. (ideiglenes intézkedés), 86. pont

⁵⁴ NB, A határozóában Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek ügye, Costa Rica kontra Nicaragua, 2011. március 8. (ideiglenes intézkedés), 49–59. pontok.

körüli munkálatokra vonatkozik. Ahogy a Bíróság fogalmaz, az eljárás e szakaszában még nem állapítható meg, hogy általánosságban a San Juan folyó kotrása helyrehozhatatlan károkat okozna Costa Ricának.

Április 8-án, egy hónappal az ideiglenes intézkedés elrendelését követően azonban máris olyan esemény következett be, amely ha az ügy végleges kimenetelét nem is, de az ítélet bizonyos részét már előrevetíti: Nicaragua mindenképpen jogellenesen cselekedett, megsértette a Bíróság által elrendelt ideiglenes intézkedést. Annak értelmében ugyanis semmiféle civil személy nem tartózkodhat az említett térségben, ám a Ramsari Egyezmény Titkársága által a helyszínre küldött megfigyelőknek igen kellemetlen atrocitásban volt részük.⁵⁵ A helyszínen nicaraguai tüntetők várták és inzultálták őket. Így bármi is történik az ügy érdemében, a Nemzetközi Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében az ideiglenes intézkedés megsértéséért felelnie kell Nicaraguának;⁵⁶ maga az ideiglenes intézkedés is ismételten felhívja a figyelmet a saját kötelező jellegére.⁵⁷ A nicaraguai belső viszonyok ismeretében ugyanakkor nehéz szabadulni a gondolattól, hogy az egész ügy legalább annyira kötődik a 2011 novemberében esedékes nicaraguai elnökválasztáshoz, mint a megvalósítani kívánt csatornához...

A memorandum, illetőleg a replika benyújtására a felek 2011 decemberéig, illetve 2012 augusztusáig kaptak időt. Természetesen az ügy kimenetelét nagyban befolyásolja majd ezek tartalma, ám így az ügy kezdeti fázisában is célszerű megemlíteni néhány kérdéskört, amely valószínűleg visszaköszön majd a – legoptimistább álláspont szerint is csak két esztendő múlva esedékes – ítéletben.

Az ügy során mindenekelőtt ismét előkerül majd a navigációs kérdésekben hozott 2009-es ítélet, amelynek rendelkezései a Costa Rica-i álláspontot erősítik. A hadihajók esetében megtiltott, ám a kereskedelmi célú hajózás tekintetében fennálló Costa Rica-i szabad hajózási jogosítványok – mint már említettem – nyilvánvalóan csorbulnának, ha óceánokat összekötő vízi útként funkcionálna a San Juan folyó. Emellett alapos vizsgálatnak vetik majd alá a Cañas–Jerez-

⁵⁵ Adam WILLIAMS, Alberto FONT, *Sandinista protesters block Isla Calero Visit*, ticotimes.net, 2011. április 11. http://www.ticotimes.net/News/Top-Story/Sandinista-protesters-block-Isla-Calero-Visit_Friday-April-08-2011 (2011.04.08).

⁵⁶ Lásd különösen NB, LaGrand-ügy, Németország kontra Amerikai Egyesült Államok, 2001. június 27., Avena és más mexikói állampolgárok ügye, Mexikó kontra Amerikai Egyesült Államok, 2004. március 31.; valamint többek között Robert KOLB, *Note on New International Case-law Concerning the Binding Character of Provisional Measures*, Nordic Journal of International Law, 2005/74, 117–129.; Jochen Abr. FROWEIN, *Provisional Measures by the International Court of Justice – The LaGrand case*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 62(2002), 55–60.

⁵⁷ NB, A határvonáiban Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek ügye, Costa Rica kontra Nicaragua, 2011. március 8. (ideiglenes intézkedés), 84. pont.

szerződést, illetve Cleveland és Alexander választottbírói ítéleteit; ám tekintettel arra, hogy már Alexander ítéletében is szerepelt egy térkép, amely a Costa Rica-i álláspontnak megfelelően ábrázolja a határt,⁵⁸ úgy tűnik, gyenge lábakon áll a nicaraguai álláspont. Megkerülhetetlennek tűnik az a Cleveland-ítéletben szereplő megállapítás is, mely szerint Costa Rica szuverenitása sérül, ha – az egyébként nicaraguai fennhatóság alá tartozó – San Juan folyón végrehajtandó munkálatok során a Costa Rica-i partot elárasztják.⁵⁹ A vonatkozó szerződések értelmezése során a Nemzetközi Bíróságnak ismét fel kell vállalnia⁶⁰ az evolutív értelmezés alkalmazását,⁶¹ amely Bős-Nagymaros óta úgy tűnik, elkerülhetetlen a környezetjogi ügyekben. E tekintetben – az ideiglenes intézkedésben említett ökológiai szükséghelyzet körvonalazódása nyomán – nem is tűnnek olyan túlzónak az elvárások.

Costa Rica azon érve, miszerint a kotrási munkálatok, illetve a folyó eltérése veszélyezteti a Colorado folyót, egyszerre vet fel navigációs és nem navigációs, mindenekelőtt környezetvédelmi érveket. Amint azt *Bruhács János* már két évtizeddel ezelőtt megírta, a – nemzetközi környezetjoggal kapcsolatos – nem navigációs kérdések is megoldhatóak a navigációs kérdések analógiájára.⁶² Jelen esetben ezzel megint visszakanyarodunk a 2009-es ítélethez, és megállapíthatjuk: a Costa Rica-i álláspont erőteljesebb, hiszen a környezetvédelmi indokokkal szemben konzervatívabb álláspontot képviselő bírakat is a maga oldalára állíthatja. Hogy a felek – mindenekelőtt Costa Rica – mely kifejezetten nemzetközi környezetjogi jogforrásokkal kívánják majd álláspontjukat alátámasztani, még kérdéses. A szokásjogi érvek (például a tájékoztatási kötelezettség kapcsán)⁶³ és a releváns nemzetközi egyezmények, mindenekelőtt a Ramsari Egyezmény minden bizonnyal szerepelnek majd ezek között, csakúgy, mint a precedens jellegű

⁵⁸ Alexander-ítélet, 221.

⁵⁹ Cleveland-ítélet, 10. pont.

⁶⁰ A Nemzetközi Bíróság kapcsolódó jogfejlesztéséről lásd KOVÁCS Péter, *Developments and Limits in International Jurisprudence*, Denver Journal of International Law and Policy, 31(2002–2003), 461–489, 476.

⁶¹ HERCZEGH Géza, *Néhány szó a környezetvédelem nemzetközi jogáról = Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*, szerk. Csapó Zsuzsanna, Pécs, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis, 143(2009), 77–87, 86.

⁶² BRUHÁCS János, *The law of non-navigational uses of international watercourses*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 20.

⁶³ Bővebben lásd Alexandre KISS, Dinah SHELTON, *International Environmental Law*, Ardsley, NY, UNEP, Transnational Publishers, 2004, 49.

ítéletek (Uruguay-folyó, Bős-Nagymaros), noha a jelen ügy tematikája jelentősen eltér a két említett ügytől.⁶⁴

Végezetül ki kell térnünk egy Nicaragua által folyamatosan hangoztatott érvre, miszerint a San Juan folyó az ő szuverenitása alá tartozik. A nemzetközi környezetjog értelmében azonban egyetlen állam sem használhatja úgy a területét, hogy ezáltal károkat okozzon egy másik államnak vagy annak állampolgárainak.⁶⁵ S bár az ideiglenes intézkedés nem tiltotta meg a San Juan folyó Caleroszigettől távol eső részein a kotrást, a nemzetközi környezetjogi ítélezési gyakorlat értelmében pusztán az a tény, hogy a folyó Nicaragua területén található, nem képezi majd akadályát annak, hogy az ítéletben ettől eltérően döntsenek.

IV. Befejező gondolatok

A tanulmány – a nemzetközi környezetjogi bírászkodásról szóló rövid bevezetőt követően – előbb a jogvita háttérét kívánta megvilágítani, majd az eddig megtett eljárási cselekményekből kiindulva kitért azon nemzetközi környezetjogi kérdésekre, amelyek a jelen ügyben különös jelentőséggel bírnak majd. Míg a bevezető a kérdés rendszertani elhelyezését kívánta elősegíteni, addig a jogvita háttére kapcsán már olyan megállapításokra is kitérek, amelyek akár az aktuális ügyben is ügydöntő szerephez juthatnak. A tanulmány nem vállalkozott az ügy kimeneteleének megjósolására, inkább arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy ezen ügyben a Nemzetközi Bíróság – ha úgy tetszik, az egész emberiség jövője szempontjából – sorsdöntő ítéletet hoz majd. Egy, a környezetvédelmi indokokat esetlegesen elutasító, de legalábbis háttérbe szorító ítélet ugyanis hosszú időre visszavethetné a fejlődőben lévő nemzetközi környezetjogot, hiszen nem vetne gátat a védett értékek pusztulásának, ott és akkor sem, ahol megtehetné. Így bár az ügy nyilvánvalóan kötődik a nemzetközi jog egyéb területeihez (nemzetközi szerződések joga, vitarendezés stb.), a környezeti érvek mellőzése a Bíróság részéről nemcsak hiba, de megbocsáthatatlan hiba lenne; szerencsére úgy tűnik, nem ez a forgatókönyv.

⁶⁴ A folyókkal kapcsolatos nemzetközi, s különösen amerikai viták rendezésével kapcsolatban bővebben lásd még C.B. BOURNE, *Mediation, Conciliation and Adjudication in the Settlement of International Drainage Basin Disputes*, Canadian Yearbook of International Law, 9(1971), 114–158, 126–127.

⁶⁵ Lásd a fent már említett Trail Smelter- és Lanoux-tó ügyeket, valamint NB, Korfu-szoros ügy, Egyesült Királyság kontra Albánia, 1948. március 25. (prel.), 1949. április 9. (merits). A nemzetközi környezetjog fejlődésével kapcsolatban lásd Peter SAND, *The Evolution of International Environmental Law = The Oxford Handbook of International Environmental Law*, eds. Daniel BODANSKY, Jutta BRUNNÉE, Ellen HEY, New York, Oxford University Press, 2007, 29–42.

Másik oldalról közelítve azonban a Nemzetközi Bíróság ezen ügyben meghozandó jövőbeli ítélete, amennyiben helyt ad Costa Rica – a szerző álláspontja szerint felettébb megalapozott – környezetvédelmi indokainak, egy csaknem kétszáz éves álomnak vet véget. Végérvényesen pont kerülhet azon, már az 1820-as évektől fennálló elképzelés végére, hogy az Atlanti- és a Csendes-óceánt a San Juan folyón, a Nicaragua-tavon és egy mesterséges átvágáson keresztül kössék össze, a Panama-csatornához képest mintegy 500 tengeri mérfölddel megrövidítve az északi féltekén a globális hajózási útvonalat. Egy ilyen ítélet ismét felértékelheti nemcsak a globális gazdasági szereplők által gyakran lebecsült nemzetközi jog, és azon belül a nemzetközi környezetjog szerepét, hanem a nemzetközi környezetvédelmi szabályok betartását is – még akkor is, ha a felismerés valójában csak a már befektetett dollármilliók elvesztésének köszönhető.

Anikó Raisz

International Environmental Law Related Issues before the International Court of Justice today

Summary

The present article aims at introducing the legal framework of a highly topical dispute before the International Court of Justice (ICJ), an organ which apparently has more and more to deal with international environmental law related issues. The article examines the case of Costa Rica v. Nicaragua, a dispute that started in autumn 2010. The case goes back to the nineteenth century and has treaties as well as arbitral awards as its important legal sources. Furthermore, similar circumstances almost a century ago gave rise to a landmark judgment before the Central American Court of Justice, a judgment that resulted in a rebuff from the then potential investor, the USA, something that largely contributed to the cessation of the mentioned tribunal.

Cases that occur repeatedly before international courts often have an interesting background, just like here: the interest in a certain river of the Central American isthmus, the San Juan River, is not purely aesthetic. There is a lot more at stake: the building of an almost 200-year-old dream, an interoceanic canal connecting the Pacific and the Atlantic oceans, shortening the current waterway for vessels sailing in the Northern hemisphere with approximately 500 nautical miles, and making this shorter waterway eligible for gigantic ships like supertankers that are too large for the Panama canal. The idea of the so-called San Juan or Nicaragua canal has often been about to materialize in the past as well and caused international legal conflicts. What is different today? The evolution of international environmental law, something that the ICJ seems to be taking into account, as seen in the order indicating provisional measures. The present article first gives a brief overview of the international environmental jurisprudence, then examines the background of the case, and finally arrives at the procedure before the ICJ, taking into account the steps that are already taken or still to be taken.

AZ ELSŐBBSÉGI ELV ÉRTELMEZÉSE A NÉMET ÉS A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAIBAN

STIPTA ZSUZSA *

1. Bevezetés

Az alkalmazandó közös jog az európai integrációs folyamat során fokozatosan bővült, nemcsak az alapító szerződések, hanem az egyre bővülő másodlagos jogforrások révén.¹ A Közösségnek, később az Uniónak tehát különféle jogelvekre volt szüksége ahhoz, hogy harmonizálja a jogi helyzetet, továbbá a közösségi, illetve a tagállami joganyagot. Ilyen fontos jogelv például a közvetlen alkalmazhatóság, illetve az uniós jog elsőbbsége. A bírói jogértelmezés a bizonytalan tartalmú szabályoknak, illetve jogelveknek jogilag releváns jelentést tulajdonít. Az Unióban tehát fokozott jelentősége van a bírói jogértelmezésnek.² Ezért vizsgálom az uniós jog elsőbbségének kérdését nemcsak az Európai Unió Bírósága, hanem a német, és magyar alkotmánybíróságok döntéseinek értelmezésével.

Az elsőbbségi elv értelmezése hosszú múltra, még jóval a Lisszaboni Szerződés ratifikálása előtti időszakra tekint vissza, amikor az EK és a Maastrichti Szerződésnek³ megfelelően közösségi jog volt a hivatalos elnevezése, és a bírósági döntésekben is így hivatkoztak rá. Tanulmányomban a korabeli jogi terminusokat az ítéletek eredeti szövege szerint használom.

2. Az elsőbbség elve az Európai Bíróság felfogásában

Az elsőbbség és a közvetlen hatály elvei szorosan összekapcsolódnak: akár arra is sor kerülhetett volna, hogy az Európai Bíróság a két elvet egyszerre, már a

* DR. STIPTA ZSUZSA

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

¹ Ld. még: FAZEKAS Judit, ASZTALOS Zsófia, SÓS Gabriella, *Csatlakozás-jogközelítés: Az Acquis Communautaire adaptálása a magyar jog-és intézményrendszerbe*, Bp., KJK-Kerszöv, 2003.

² BLUTMAN László, *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, Bp., HVG–Orac, 2010, 116.

³ Ld. bővebben: FAZEKAS Judit, *Az európai integráció alapszerződésai*, Bp., KJK-Kerszöv, 2002. Római Szerződés, 21; Európai Unióról szóló Szerződés, 149–181.

Van Gend en Loos ítéletben⁴ rögzítse, de akkor az ügy körülményei ezt nem tették szükségessé.⁵ A közvetlen alkalmazhatóság fogalma alatt rendszerint azt értik, hogy a közösségi jog a tagállamok jogrendszerében a tagállam beemelő aktusa nélkül is érvényesülést nyer.⁶ A közösségi jog közvetlen hatályát megalapozó elmélet logikai következménye a közösségi jognak a tagállamok nemzeti jogrendszereivel szembeni elsődlegességét állító elmélet.⁷

A közösségi jog tagállami joggal szembeni elsőbbségét (supremacy) rögzítő elv lényege, hogy amikor a tagállami bíróság által alkalmazandó közösségi jogszabály – a szóban forgó közösségi jogszabálynak tehát közvetlen hatállyal kell bírnia – ütközik a tagállami jogszabállyal, akkor a bíróságnak a közösségi joggal ellentétes tagállami jogot „félre kell tennie” (set aside), azaz nem szabad alkalmazni (duty to disapply). Az elv azt is magában foglalja, hogy a bíróságnak ilyen esetekben nem kell kérnie és nem kell bevárnia, hogy a nemzeti jogrendben az ilyenkor – tehát jogszabályok ütközése esetén – egyébként szokásos eljárás lefolyjon, esetleg e tárgyban előzetes döntés szülessen. A tagállami bíróságnak ezt a félretételt adott esetben az erre irányuló kérelem hiányában, hivatalból is teljesítenie kell.⁸

Az elv magában foglalja továbbá annak tilalmát, hogy a tagállamok a közösségi joggal ellentétes jogot képezzenek, illetve a közösségi jog számára fenntartott területeken egyáltalán jogot alkossanak. Ez az úgynevezett előfoglalás, angolul pre-emption elve. Itt tehát az elsőbbség elve a tagállami jogalkotásokra – ideértve a törvényalkotást is – hárít kötelezettséget.

Az elsőbbség elvének lényege úgy foglalható össze, hogy amennyiben ütközés van a közösségi jog és a nemzeti jog között, a közösségi jogot kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy időben melyik keletkezett később. Az elsőbbségi elv tehát normakonfliktust feloldó szabály: megmondja, hogy mi történik, ha az Európai Közösség által alkotott jog és a tagállam által alkotott jog konfliktusba kerül egymással. Az Európai Bíróság esetjoga értelmében bármilyen, akár elsődleges, akár másodlagos közösségi jogi norma elsőbbséget élvez bármilyen – akár alkotmányos szintű – tagállami jogi normával szemben. Az elsőbbség elvének alkalmazása azonban az ütköző tagállami jogot nem teszi érvénytelenné, csupán alkalmazhatatlanná: az európai struktúrában csak alkalmazási elsőbbség érvé-

⁴ Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, Bp., KJK-Kerszöv, 2001, I, 13.

⁵ FAZEKAS Flóra, *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jogelsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*, PhD értekezés, DE, 2009, 22. Elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_iskola/fazekasflora-disszertacio-nyilvanos.pdf (2011. január 30.)

⁶ C-26/62, Van Gend en Loos (1963).

⁷ KECSKÉS László, *EU-jog és jogharmonizáció*, Bp., HVG-ORAC, 2009³, 574.

⁸ VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Bp., KJK-Kerszöv, 2005, 297.

nyesülhet, szemben a föderális államberendezkedésben létező érvényességi elsőbbség koncepciójával.⁹

A közösségi és a tagállami jog közötti konfliktus, így az elsőbbségi elv alkalmazása is tipikusan a tagállami bíróságok előtti eljárásban merülhet fel. A közvetlen hatály elve úgy kapcsolódik az elsőbbségi elvhez, hogy biztosítja a közösségi jogi norma alkalmazhatóságát a tagállami bíróság előtt: a közösségi jog közvetlen hatálya teszi lehetővé azt, hogy egy tagállami bíró előtt folyó eljárásban alkalmazható jogi norma lehessen. Az elsőbbségi elv alkalmazása ugyanakkor a tagállami állami szervekkel szembeni elvárás, a jogalkotás és a végrehajtás szintjén egyaránt.¹⁰

A közösségi (immáron uniós jog) elsődlegessége az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában régóta elismert alapelv. Az alapszerződések ezt azonban nem rögzítették.¹¹ A Lisszaboni Szerződés, mint ahogyan korábban az EGK-Szerződés¹² is hallgat a közösségi jog elsőbbségéről. A Római Szerződésben, és időközbeni módosításaiban sem találunk olyan szabályt, amely megfogalmazta volna a közösségi jog tagállamok jogrendszerével szembeni elsődlegességét.¹³ Ezt az elvet először 1964-ben az Európai Bíróság körvonalazta a *Costa v. ENEL*¹⁴ ügyben. Ebben az ítéletben a közösségi jognak az olasz joggal szembeni elsődlegességét ízelgette az Európai Bíróság, elhatárolva a közösségi jogot a nemzetközi szerződésektől: „A közönséges nemzetközi egyezményekkel szemben az EGK Szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely a Szerződés hatálybalépésével a tagállamok jogrendszereinek szerves részévé vált, és amelyet bíróságai kötelesek alkalmazni.”¹⁵ A Bíróság e döntésében kimondta, hogy az EGK Szerződéssel létrejövő önálló jogrendszer a tagállami jogok integráns részévé válik, ugyanakkor közösségi jogi jellegéből fakadóan elsőbbséggel bír a tagállami joggal szemben. A hangsúly – jelen esetben – a tagállamok később alkotott jogával szembeni elsőbbségen van. A Bíróság az elsődlegesség jogalapját a tag-

⁹ Christian RANACHER, Fritz STAUDIGL, *Enführung in das EU-Recht*, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2007, 89.

¹⁰ FAZEKAS Flóra, *i. m.*, 23. http://jog.unideb.hu/documents/doktori_iskola/fazekasflora-disszertacio-nyilvanos.pdf

¹¹ Lisszaboni Szerződés a gyakorlatban – Miből lett, mire jó, merre visz? BRUXINFÓ Európai Elemző Iroda 27. http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_74/rek5/30.pdf.

¹² OSZTOVITS András, *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*, Bp., KJK-Kerszöv, 2008, II, 1813.

¹³ KECSKÉS, *i. m.*, 575.

¹⁴ Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL [1964] ECR 585, CMLR 425, 593.

¹⁵ BALOGH-BÉKÉSI Nóra,

http://193.224.191.196:8080/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf 11.

államok hatáskörei egy részének a Közösség javára történő átruházásában jelölte meg.¹⁶

2.1. Az „*Internationale Handelsgesellschaft*” ügy¹⁷

Az ítélet egy német bíróság előzetes döntéskérése alapján született, ahol a másodlagos közösségi jog és a tagállami alkotmány látszott ütközni.¹⁸ Az ügy lehetőséget adott az Európai Bíróságnak arra, hogy világossá tegye a tagállamok számára sérthetetlen nemzeti alkotmányokhoz való viszonyt, így a nemzeti alkotmányjogok szempontjából alapvető jelentőségű ítéletről van szó. Az ügy alapjául szolgáló eljárásban egy német bíróság előtt a felperes megkérdőjelezte két közösségi rendelet érvényességét arra hivatkozva, hogy azok ellentétesek egyes német alkotmányos alapjogokkal.

A vitatott két közösségi rendelet értelmében a gabonafélék exportjára és importjára csak engedély alapján volt lehetőség, amely engedélyt a kereskedők akkor kapták meg, ha egy bizonyos összegű pénzbeli biztosítékot helyeztek el az engedély érvényességi idejére. A kereskedők elvesztették a biztosítékot, ha az engedélyben szereplő mennyiség exportjára vagy importjára mégsem került sor, amely szabály alól csak vis maior esetén mentesültek. Az Internationale Handelsgesellschaft GmbH 1967. december 31-ig kapott engedélyt 20 000 tonna kukoricadara exportjára, azonban ennek csak a felét teljesítette, ezért az illetékes német hatóság határozata alapján elvesztette a 17 000 márka biztosítékot. A vállalat a frankfurti Közigazgatási Bíróság előtt megtámadta a határozatot. Arra hivatkozott, hogy a biztosítékadási rendszer ellentétes a német Alaptörvény által garantált, a cselekvési és rendelkezési szabadsághoz és a gazdasági szabadsághoz való alapvető joggal, együtt értelmezve az arányosság alkotmányos elvével. Álláspontjuk szerint a biztosítékadási rendszer aránytalanul nagymértékben sérti a gazdasági érdekeket a közösségi rendeletek által elérni kívánt célhoz képest.¹⁹

A tagállami bíróság úgy ítélte meg, hogy a letéti rendszer ellentétes a tagállami alkotmány által biztosított elvekkkel, nevezetesen a cselekvési szabadsággal, a vállalkozás szabadsága és az arányosság elveivel, és a letéti rendszer érvényességével kapcsolatban előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól.²⁰

„Az ügyet a Bíróság elé utaló végzés indokolásából kitűnik, hogy a Verwaltungsgericht mostanáig nem tagadta a hivatkozott rendelkezések érvé-

¹⁶ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 299.

¹⁷ 11/70 Internationale Handelsgesellschaft kontra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (1970) ECR 1125.

¹⁸ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 300.

¹⁹ FAZEKAS FLÓRA, *i. m.*, 66.

²⁰ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 300.

nyességét, és emiatt alapvető fontosságúnak tartja, hogy a fennálló jogbizonytalanságnak a Bíróság véget vessen. A Verwaltungsgericht álláspontja szerint az óvadékrendszer ellentétes a tagállami jog egyes alkotmányos elveivel, amelyeket a közösségi jog keretei között is védeni kell, a nemzetek feletti jog elsődlegességének meg kell hajolnia a német Alaptörvény előtt. Az óvadékrendszer ellentétes a cselekvés és a rendelkezés szabadságának, a gazdasági szabadságnak, és különösen az Alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdésében²¹ és 14. cikkében²² meghatározott arányosság elveivel. Az engedélyek kibocsátásából fakadó import- és exportkötelezettség a hozzá kapcsolódó óvadékkal együtt túlzott beavatkozást jelent a rendelkezés szabadságába a kereskedelem területén, mivel a rendeletekben lefektetett célt kevésbé súlyos következménnyel járó intervenciók módszerekkel is el lehetett volna érni.”²³

Az ítéletben foglaltak alapján nem mondhatjuk, hogy az Európai Bíróság teljes mértékben figyelmen kívül hagyta azt, hogy a tagállamokban saját alkotmányos rendszer működik, amelynek az érvényesülése alapvető fontosságú a jogállamiság szempontjából. A tagállami alkotmányos elvek sérthetlenségét azonban nem tekintette elég súlyos érvnek ahhoz, hogy az leronthassa a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülését. A Bíróság nem kívánt szemet hunyni a tagállamokban kiváltott alkotmányos problémák, elsősorban a megfelelő szintű alapjogi védelem kívánalma felett, és megtette az első lépéseket egy közösségi alapjogi bíraskodás kialakítása felé.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság számára ezek a kezdeti lépések a konkrét ügyben nem voltak elegendők ahhoz, hogy el tudja fogadni az EB hatáskörét az alapjogok biztosítására. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának fejlődésével azonban a német alkotmánybíróság álláspontja megengyhült a közösségi alapjogi védelem elfogadhatóságáról.²⁴

3. A Bundesverfassungsgericht vonatkozó döntései

A német *Bundesverfassungsgericht* (Szövetségi Alkotmánybíróság) gyakorlatának volt talán a legnagyobb szerepe a közösségi jog alakításában. Nagy jelentőségű ítéletei nem csupán az Európai Bíróság gyakorlatára voltak hatással, de más

²¹ GG Art 2. Z. 1. „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

²² GG Art. 14. „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

²³ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 301.

²⁴ FAZEKAS Flóra, *i. m.*, 65.

tagállamok alkotmánybíróságai is hasonló álláspontra helyezkedtek a közösségi jog elsőbbségének megítélésével kapcsolatban. A *Bundesverfassungsgericht* Európa legszélesebb hatáskörű alkotmánybírósága, mely az 1949-es Grundgesetz (Alaptörvény)²⁵ rendelkezései alapján, 1951-ben alakult.²⁶ A törvényalkotás aktusainak előzetes és utólagos, absztrakt és konkrét alkotmányossági kontrollját is végzi, továbbá Németország szövetségi államberendezkedéséből adódóan a Szövetség és a tartományok hatásköri vitáinak rendezési fóruma is. Utólagos, konkrét alkotmányossági kontrollt bármely német bíróság kezdeményezhet az előtte folyó eljárásban az alkalmazandó törvény ellen.

A német Alkotmánybíróság már a hatvanas évek második felében megfogalmazta, hogy a közösség egyedi jogszabálya nem lehet tárgya az alkotmánybírósági felülvizsgálatnak, mivel az az átruházott szuverenitást gyakorló Közösség aktusa, nem pedig német jogszabály.²⁷ Az átruházott szuverenitás alapján autonóm és a tagállamtól független új autoritás keletkezik – jogi aktusai sui generis jogi aktusok –, mivel megalkotásuk a közhatalmat gyakorló nemzeti intézményeken kívül történik. Tehát a német Alkotmány (Grundgesetz) szerinti alkotmányossági felülvizsgálat a konkrét közösségi jogszabályra nem terjeszthető ki.²⁸

Pár évvel később az ún. Lütticke-ügyben²⁹ az alkotmánybíróság kimondta a közösségi jog közvetlen érvényesülését a tagállami jogalkalmazásban.³⁰ A Bundesverfassungsgericht rögzítette, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló német törvényen keresztül az Alaptörvény 24. cikkével összhangban az EGK autonóm jogrendjének normái a belső jogrendszerben érvényesülést szereznek, és a német bíróságoknak azokat alkalmazniuk kell. Így a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alkalmazási elsőbbséget nyernek a velük ellentétes nemzeti törvényekkel szemben, mert a közösségi jogon alapuló egyéni jogok csak így biztosíthatóak.

3.1. Az *Internationale Handelsgesellschaft* ítélettel szemben: „Solange I”

Az alkotmányos rendelkezések és a közösségi jog közötti kapcsolatot érintő ítélezési gyakorlat kiindulópontja a már fentebb tárgyalt *Internationale Handelsgesellschaft* ügy, amelyben az Európai Bíróság ítéletét követően négy

²⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

²⁶ Bibliothek-Bundesverfassungsgericht

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/bibliothek.html>.

²⁷ A közvetlen alkalmazhatóságról: BVerfGE 22, 293, 1 BvR 248/63, 216/67 (1967).

²⁸ http://193.224.191.196:8080/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf.

²⁹ BVerfG, 09.06.1971 - 2 BvR 225/69.

³⁰ Vö: Allan F. TATHAM, *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*, Bp., HVG-ORAC, 2006. Transfer of sovereignty, Lütticke, 177.

évvel a Bundesverfassungsgericht is ítéletet hozott, és amelyben nyíltan szembe fordult az Európai Bíróság álláspontjával. Az 1974-ben hozott, a jogirodalomban „Solange I” néven elhíresült ítéletével³¹ a Bundesverfassungsgericht nyíltan szembe fordult az Európai Bíróság álláspontjával, és elvégezte a közösségi rendeletek közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatát³² („nachkonstitutionelle Überprüfung”). Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban elismerte, hogy a közösségi jog autonóm jogforrásból eredő önálló jogrendszer, amely sem a nemzeti jogrendszernek, sem a nemzetközi jognak nem része, s mivel a nemzeti jog és a közösségi jog két különálló entitás, egyik érvényessége sem függ a másiktól.

Ebből a dualista felfogásból következik, hogy a közösségi jog és a német Alaptörvény összeegyeztethetőségéről az Európai Bíróság nem dönthet, s ugyanígy a Bundesverfassungsgericht sem dönthet az elsődleges és a másodlagos közösségi jog összhangjáról. Az ítéletben a Bundesverfassungsgericht megerősítette a német Alaptörvény 24. cikkéről a szuverenitás átruházását engedélyező klauzuláról korábban adott értelmezését. Az Alaptörvény alapjogokról rendelkező részét a Bundesverfassungsgericht ítéletében az Alaptörvény alkotmányos struktúráját meghatározó feladhatatlan, elidegeníthetetlen („*unaufgebbar*”) részének nevezte, amelyet nem ronthat le egy, az alapjogok tiszteletben tartását nem garantáló eljárásban született másodlagos közösségi jogforrás. A „SOLANGE”-formula a következőképpen hangzik: *„Átmenetileg tehát előfordulhat, hogy a közösségi jog és az Alkotmányban rögzített alapvető jogok garanciái összeütközésbe kerülnek, és felmerül a kérdés, melyik jogrendszernek van elsőbbsége, azaz melyik zárja ki a másikat. Ebben a normaiütközésben az Alkotmányban rögzített alapjogok garanciái élveznek elsőbbséget mindaddig, amíg (SOLANGE) a Közösség megfelelő hatáskörrel bíró szervei a Szerződésben rögzített módon nem szüntetik meg a normák ütközését.”*³³

A Német Alkotmánybíróság tehát a közösségi jog által az alapjogoknak biztosított védelem elégtelensége miatt fenntartotta a jogát arra, hogy az alaptör-

³¹ BVerfG 37, 271 2 BvL 52/71 (1971).

³² FAZEKAS Flóra, *i. m.*, 67.

³³ BVerfGE 37, 271 „Solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Grundrechtskatalog enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 234 EG geforderten Entscheidung des EuGH die Vorlage eines Gerichtes der Bundesrepublik Deutschland an das BVerfG im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom EuGH gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.“

vényre épülő alapjogok védelmét a közösségi joggal szemben is érvényesítse, megtagadva ezzel a közösségi jog elsőbbségét.³⁴

3.2. Tartózkodás a közösségi jog felülvizsgálatától: „Solange II”

A Bundesverfassungsgericht több mint egy évtizedig fenntartotta a „Solange I” ítéletben kifejtett álláspontját. 1986-ra azonban a közösségi jogrend – elsősorban az emberi jogok védelme tekintetében – jelentősen fejlődött, s ez arra készítette a Szövetségi Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja felül korábbi álláspontját. A közösségi jog jellegét tekintve a korábbitól eltérő nézőpont uralkodik az ítélet egészén: a Bundesverfassungsgericht újraértelmezte a „solange”-formulát. *„Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga, általában olyan hatékony védelemben részesíti az alapvető jogokat a Közösség szuverén hatáskörrel rendelkező szerveivel szemben is, amely alapvetően megfelel az Alaptörvény által feltétlenül megkövetelteknek, és amennyiben (az Európai Közösségek) általában garantálják az alapvető jogok lényegi tartalmát, a Szövetségi Alkotmánybíróság nem gyakorolja hatáskörét a tekintetben, hogy a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról határozzon, valahányszor azt valamely a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó bíróság vagy hatóság intézkedésének jogi alapjául hivatkozza.”*³⁵

3.3. A Maastricht-ítélet³⁶

Az Alkotmánybíróságnak az Európai Unióról szóló Szerződés ratifikálásának alkotmányosságáról kellett döntenie. Németország – az Alkotmány módosításával – törvénybe iktatta a Maastrichti Szerződést. Mielőtt azonban a köztársasági elnök aláírta volna, az Alkotmánybírósághoz beadvány érkezett. Az Alkotmány-

³⁴ VÁRNAY–PAPP, *i. m.*, 308.

³⁵ „SOLANGE II” Entscheidung: „Solange die Europäische Gemeinschaft, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 I GG sind somit unzulässig.

³⁶ BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992).

bíróság 1993-ban nemcsak a Szerződés alkotmányosságáról határozott, hanem arról is, hogy milyen helyzet áll elő, ha az Unió megkísérelne olyan hatásköröket is gyakorolni, amelyeket a Szerződés nem egyértelműen biztosít számára.³⁷

A Bundesverfassungsgericht, felhívva a figyelmet arra, hogy az Unió intézményeinek aktusai alkotmányos jelentőségű beavatkozást jelenthetnek a német jogba,³⁸ rögzítette, hogy saját gyakorlatán keresztül garantálja az alapvető jogok hatékony védelmét az Unió hatásköreivel szemben is. Tehát „*a másodlagos közösségi jog németországi alkalmazhatóságának megállapítására vonatkozó hatáskörét a Szövetségi Alkotmánybíróság az Európai Bírósággal együttműködési viszonyban (»Kooperationsverhältnis«) gyakorolja, amely együttműködésben az Európai Bíróság garantálja az alapjogok védelmét az EK területének egésze vonatkozásában egyes konkrét esetekben, a Szövetségi Alkotmánybíróság pedig az elengedhetetlen („unabdingbar”) alkotmányos elvek általános biztosítására szorítkozik.*”

3.4. Az alapjogi fenntartás a gyakorlatban: a „banánpiaci rendtartás”-ítélet³⁹

A „*Solange II*” és a *Maastricht*-ítéletek közötti ellentmondást a Bundesverfassungsgerichtnek a banánpiaci rendtartás-ítéletben sikerült tisztáznia, ahol pontosította a közösségi jog közvetlen felülvizsgálatának lehetőségével kapcsolatos álláspontját. A *Bundesverfassungsgericht* rögzítette, hogy a felülvizsgálati hatáskör fennáll, azonban tényleges gyakorlására csak nagyon szigorú feltételek szerint kerít sort a „*Solange II*” ítéletben foglaltak szerint.⁴⁰ Így továbbra is fennáll az a kikötés, hogy csak akkor jár el, ha a Közösségben általánosan vizsgálható az alapjogi védelem szintje. Ehhez azonban mind közvetlen (magánszemély által kezdeményezett), mind közvetett (bíróság által kezdeményezett) eljárásban bizonyítani kell, hogy „*a közösségi jog fejlődése során, különösen ami az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatát illeti, az alapvető jogi védelem a kívánt szint alá süllyedt a „Solange II” ítéletet követően. [...] Éppen ezért, ha az [...] indítványozó azt állítja, hogy a másodlagos közösségi jog sérti az Alaptörvényben biztosított alapvető jogát, részletesen meg kell indokolnia, hogy az Alaptörvény által feltétlenül megkívánt alapjogi védelem az adott esetben általában*

³⁷ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 309.

³⁸ Maastricht-Entscheidung: 48. [...] „az EK számára lehetőség nyílik arra, hogy olyan feladatokat és hatásköröket is magának tulajdonítson, amelyek nincsenek rögzítve. Ez viszont egyenlő lenne egy általános hatáskörfeladással, amivel szemben az Alaptörvény 38. szakasza nyújt védelmet.”

³⁹ Case C-280/93., Germany v. Council (1994) ECR I-4973.

⁴⁰ FAZEKAS Flóra, *i. m.*, 78.

*nincs biztosítva. Ehhez szükséges a nemzeti és a közösségi szintű alapjogi védelem összevetése [...].*⁴¹

3.5. A Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálata

A Bundesverfassungsgericht 2009 nyarán nagy figyelemmel kísért eljárásban hozott ítéletet a Lisszaboni Szerződés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségéről.⁴² Az ítélet számos ponton továbbviszi a *Maastricht* ítéletben megkezdett irányvonalat az *ultra vires* közösségi jogi aktusok felülvizsgálhatósága és az alapjogvédelmi szint megfelelőségi vizsgálata terén. A vizsgálat eredményeként a Bundesverfassungsgericht nem ítélte az alaptörvénnyel ellentétesnek a Szerződést, azonban a *Maastricht* ítéletben alkalmazott módszernek megfelelően számos alkotmányos fenntartást fogalmazott meg, amelyeket az alkotmányosság biztosításának feltételeiként tekintett.

A Bundesverfassungsgericht megerősítette, hogy az uniós jog csak annyiban alkalmazható Németországban, amennyiben az Unió a Németország által átadott hatáskörök terjedelmén belül maradván alkotja meg. Ismét rögzítette, hogy az átadott hatáskörök terjedelmét maga állapítja meg, és a hatáskörtúllépéssel alkotott uniós jogi aktus nem lesz alkalmazható Németországban. Megerősítette, hogy a közösségi jog alkalmazása és elsőbbsége Németországban a Lisszaboni Szerződést ratifikáló törvényen keresztül lehetséges, így csak azon uniós hatáskörök keretein belül, amelyek átadásához Németország a Lisszaboni Szerződés elfogadásával hozzájárult. E szerződés sem ruházza fel az Európai Uniót a *Kompetenz-Kompetenz* jogával. Az Alaptörvény megváltoztathatatlan tartalmát rögzítő 79. cikk (3) bekezdést a Bundesverfassungsgericht együtt értelmezte a 20. cikk (3) bekezdésével, amelynek értelmében „a törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a törvény és jog köti”.

4. A Magyar Alkotmánybíróság és az uniós jog elsőbbsége

A magyar jogrendszerben a nemzetközi jog alapvetően dualista módszer szerint érvényesül. Sajátos módon ez a tétel az Alkotmányban nem szerepel, a nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányi szabályozás ugyanis erre vonatkozóan nem tartalmaz egyértelmű szabályokat. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elis-

⁴¹ Vö: BALOGH-BÉKESI Nóra, elérhető:

http://193.224.191.196:8080/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf, 46.

⁴² BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009).

mert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” A szöveg alapján első olvasatra nem világos, hogy a magyar jogrendszerben a monista vagy a dualista nézőpont érvényesül-e, és nincs egyértelmű állásfoglalás a nemzetközi jog jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről és elsőbbségéről sem. Így tehát az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alkotmány ide vonatkozó cikkének tartalmát kibontsa.⁴³ Az ezzel kapcsolatos ítélezési gyakorlat tehát tudományos elemzésre is érdemes.

Az alkotmánymódosító törvény⁴⁴ beiktatott egy új (4) bekezdést az Alkotmány 6. §-ába. Eszerint: „A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Ez az alkotmányi szakasz új államcél határoz meg a magyar állam számára, amely az állami szervek részére alkotmányos kötelezettséget teremt tevékenységük során az integráció céljainak előmozdítására, e célok akadályozásától való tartózkodásra. A 2002-ben elfogadott alkotmánymódosító törvény indoklása szerint az Alkotmány ilyen jellegű kiegészítésére leginkább azért van szükség, mert a módosítás előtti Alkotmány nem adott lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon; az uniós csatlakozással viszont épphogy a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozására kerül sor, így az Alkotmány módosítása az uniós csatlakozás alkotmányosságának megteremtése érdekében feltétlenül szükséges.

A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás legfontosabb szabálya maga az Európa-klauszula, az Alkotmány új 2/A. §-a. Ennek értelmében a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

Az alkotmánymódosítás véglegesített indokolása – visszautalva az alkotmánymódosítás előtti alkotmánybírósági gyakorlatot feldolgozó részre – lényegében két pilléren nyugszik. Egyrészt határozottan rögzíti, hogy a módosításokat az alkotmánybírósági határozatokban kifejtett értelmezés tette szükségessé. Az

⁴³ „Az alkotmánybíráskodási problémák alapvetően két kérdéssel függnek össze: a jogrendszer normáinak érvényessége az egyik, az alkotmány értelmezése a másik.” BRAGYOVA, *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, KJK, Bp., MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, 1994. 18.

⁴⁴ 2002. évi LXI. törvény. Vö. PAULOVICS Anita, *Az oktatás igazgatása = Közigazgatási jog 3. Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész*, szerk. NYITRAI Péter, Miskolc, Z-Press Kiadó, 2008, 232–237.

indokolás két döntést említ, az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot, és a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot.⁴⁵

4.1. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat⁴⁶

Az Alkotmánybíróság 1997 előtt több határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egy, a magyar jogba már beemelt nemzetközi szerződés önmagában vagy a beemelő törvényen keresztül lehet-e utólagos alkotmányossági felülvizsgálat tárgya.⁴⁷ E korábbi határozatok azonban egymásnak ellentmondó megállapításokat, így az Alkotmánybíróságnak a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban szándéka szerint „*egyértelművé kellett tennie álláspontját arról, hogy hatásköre hogyan terjed ki a nemzetközi szerződések alkotmányossági felülvizsgálatára*”.

A 4/1997. (I. 22.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvény (a továbbiakban: Abtv.) hatásköri rendelkezéseinek alkotmányellenességét állította. Az indítvány szerint az, hogy az Abtv. a nemzetközi szerződések tekintetében csak az előzetes alkotmányossági kontrollt teszi lehetővé, kizárja az állampolgárok utólagos normakontrollon keresztül érvényesülő alkotmányos jogainak érvényesítését, egyben sérti a jogállamiság elvét. Egy másik alkotmányos aggály volt az, hogy a hiányos szabályozás miatt az alapvető jogok nemzetközi szerződésben való korlátozása kikerülhet az állampolgárok és az Alkotmánybíróság kontrollja alól, ami akár burkolt alkotmánymódosításra is lehetőséget adhat.

Annak ellenére tehát, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából ugyanolyan elbánásban részesül, mint bármely más jogszabály, tekintettel kell lenni arra, hogy a magyar jogszabályok között sajátos eredettel és tartalommal bír, és sajátos jogkövetkezmények fűződnek hozzá. Ezeket a sajátosságokat az AB nem hagyja figyelmen kívül. Ehhez azonban hozzájárul az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, amely értelmében a magyar jogrendszerben „a nemzetközi jog és belső jog összhangját” minden esetben biztosítani kell. Erre tekintettel az AB rögzítette: „*Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata azonban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállala-*

⁴⁵ 2002-es alkotmánymódosító törvényről ld. még: CHRONOWSKI Nóra, „*Integrálódó*” *alkotmányjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005, 191.

⁴⁶ 4/1997. (I. 22.) AB határozat ABH 1997. 41, 52.

⁴⁷ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat az Európai Megállapodást érintve, illetve az 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

lására kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját; [...] Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.”

Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményében ezzel szemben kifejtette, hogy „nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára törvényi felhatalmazás híján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.”⁴⁸

A 4/1997. (I. 22.) AB határozattal teljessé vált az Alkotmánybíróság hatásköre a nemzetközi szerződések vizsgálata terén: mind előzetes, mind utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja, illetve belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére – mint önálló hatáskörre – is kiterjedhet az alkotmánybírói felülvizsgálati jog. E döntés némiképp hasonlóságot mutat a Bundesverfassungsgericht 1993-as Maastricht-döntésével, hiszen mindkét határozat a tagállamot tekinti szuverén törvényhozónak, míg maga az Unió csupán államok szövetségének (a Maastrichti döntés alapján „Staatsverbundnak”) tekintendő.

4.2. A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat⁴⁹

Az indítványozó alapvetően a Közösség versenyjoga jövőben megjelenő kritériumainak a magyarországi jogalkalmazásra háruló közvetlen érvényesülési módját kifogásolta, mivel ezáltal a magyar jogrendszer kinyílna egy másik jurisdikció belső közjogi szabályainak automatikus befogadása és alkalmazása előtt.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat indokolásának érdemi része annak elemzésével kezdődik, hogy az Európai Megállapodás vizsgált szabályai – a Megállapodás értelmében – miképpen érvényesülnek a magyar jogrendszerben, pontosabban elérhetik-e a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az elemzés végén arra a megállapításra jutott, hogy „Az EM 62. cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok megjelenése a magyarországi jogalkalmazásban nem illeszthető a nemzetközi szerződések érvényesülésének rendjébe”.

A határozat a továbbiakban rátér a szuverenitás kérdésére. A testület álláspontja szerint „a Közösség belső jogának hivatkozott kritériumai a hazai jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősülnek, minthogy a Magyar Köztársaság nem tagállama az Európai Uniónak. Az alapul fekvő közjogi-hatósági jogviszonyok, amelyekben a közösségi jogi kritériumok szerinti elbírálás kötele-

⁴⁸ Dr. Vörös Imre különvéleménye, 4/1997. AB határozat.

⁴⁹ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat ABH 1998, 220, 231–232.

zetsége áll fenn, az állami szuverenitással közvetlen kapcsolatban állnak: a versenykorlátozás tilalmának joga – hasonlóan a büntetőjoghoz vagy a szabálysértési joghoz – tartalmánál és érvényesítésénél fogva az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozik.” Azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer – ebben az esetben a Közösség – saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, mert Magyarország nem tagállama az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján – a szuverenitás sérelme nélkül – nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. „Egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.”

Láthatjuk, hogy e döntést is a markáns szuverenista álláspont jellemzi. E szemlélet tükröződik egy későbbi alkotmánybíróági határozatban: ebben a szelvényben született az Alkotmánybíróság 72/2002. (XII. 19.)⁵⁰ AB határozata is.

4.3. A 17/2004. (V. 25.) AB határozat⁵¹

Országunk uniós csatlakozását követően is születtek figyelemre méltó alkotmánybíróági döntések. Ezek tárgyunk szempontjából is fontosak, hiszen az Alkotmánybíróság már mint tagállami testület hozott döntést, rögtön 2004-ben, csatlakozásunk esztendejében. Ebben a köztársasági elnök indítványozóként fogalmazott meg alkotmányos aggályokat az Európai Unió Bizottsága egyes rendeleteinek végrehajtására kiadott jogszabály különböző rendelkezéseivel szemben.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványának teljes egészében helyt adott, és a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadott törvény-indítványban támadott rendelkezéseit határozatában megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény 2004. április közepére eső kihirdetése esetén nem felel meg a jogszabály felkészüléséhez szükséges kellő idő alkotmányos előírásának az, hogy a vizsgált szabály a 2004. május 1-jén tulajdonban álló termékmennyiséget és az e napi készletet tükröző kimutatást veszi alapul. Különösen sérti a felkészülési idő követelményét, hogy a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló készlet meghatározásához azt az áru-

⁵⁰ 72/2002. (XII. 19.) AB határozata ABH 2002, 433, 438. A magyar termőföld tulajdonjogának megszerzése kapcsán az Alkotmánybíróság álláspontja: „Magyarország azonban jelenleg még nem tagja az Európai Uniónak, így a közösségi jog közvetlenül nem érvényesül még Magyarországra nézve, csupán az Európai Megállapodásból eredő jogközelítési kötelezettség terheli a Magyar Köztársaságot, mint szerződő felet.”

⁵¹ 17/2004. (V. 25.) AB határozat ABH 2004, 291, 297.

mennyiséget is figyelembe veszi, amelyre 2004. január 1-jét követően kötött szerződések vonatkoznak. Ez esetben, nyilván az előre nem látható követelmények miatt a jobbiztonság sérelmet szenvedett.

A vizsgálat másik iránya az volt, hogy a törvényben a végrehajtási rendeltre való felhatalmazás jogforrástanilag alkotmányellenes-e, mivel egyrészt alapjogot (a tulajdonjogot) érint, másrészt pedig fizetési kötelezettséget is csak törvényi szinten lehet előírni. A döntés rámutatott: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát köztehernek tekintendő befizetési kötelezettség alapvető szabályait törvényben kell meghatározni.”

A döntést áttekintve látható, hogy az Alkotmánybíróság csupán a legszükségesebbeket tárgyalta a határozat indokolásában, minden bizonnyal azért, hogy elkerülje az esetleges ütközéseket olyan területen, amelyben nem kívánt állást foglalni. Szembetűnik továbbá, hogy ezek a „legszükségesebbek” valójában az alkotmánybírósági gyakorlat rutin tételei, azaz az indokolásban nem jelenik meg új az Európai Unió jogszabályai és az Alkotmány kapcsolatában a magyar Alkotmánybíróság várható gyakorlatáról. Igaz azonban, hogy a csatlakozás óta csak pár hét telt el, és a dogmatikai jellegű fejtegetés helyett a testület inkább saját szilárd gyakorlatát alkalmazta.

E döntést követő években fokozatosan fejlődött az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata az uniós jog elsőbbségének kérdésében. E határozatok azonban nem elég meghatározóak ahhoz, hogy e tanulmányban részletes elemzésre bocsátkozzunk ezek kapcsán. Teszem ezt inkább a Lisszaboni Szerződésre vonatkozó alkotmánybírósági döntéssel, hiszen az kiemelkedő az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatának körében.

4.4. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozat⁵²

Az Alkotmánybíróság 2010. július 12-én hozott határozatában elutasította az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. Az indítványozó ugyanis azt vetette fel, hogy a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elfogadásával, az abban foglalt reformokra, az új döntéshozatali és működési szabályokra és a bevezetett új intézményekre tekintettel álláspontja szerint „a Magyar Köztársaság független jogállami léte megszűnik”.

Az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott arra, hogy az indítványozó magán személy lényegében ugyanazokat a kérdéseket tette fel, amelyeket számos

⁵² Megjelent: Magyar Közlöny X. évi 119. számában (XIX. évfolyam, 7–8. szám).

európai országban a Lisszaboni Szerződés ratifikálása előtt, az abban foglalt reformok horderejére tekintettel a tagállami parlamentek, azok képviselői, illetve az eljárásra jogosult egyéb köztisztviselők viselői az ottani alkotmánybíróságoknak tettek fel, ott a Lisszaboni Szerződés előzetes alkotmányossági ellenőrzését indítványozva. Magyarországon az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szerint arra jogosultak nem kezdeményezték a Lisszaboni Szerződés előzetes alkotmányossági szempontú ellenőrzését, így arra nem is került sor.

A testület megállapította, hogy ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön, figyelembe véve az Alkotmánybíróság általános alkotmányvédelmi szerepét. A felvetett alkotmányossági problémák utólagos normakontroll hatáskörben történő elbírálására az előzetes normakontroll kezdeményezésére irányuló indítvány hiányában került sor.

Az Alkotmánybíróság az indítványban felvetetteket elutasítva rámutatott arra, hogy a Lisszaboni Szerződés reformjai, minden jelentőségük ellenére sem változtattak azon, hogy a Magyar Köztársaság tagállamként, azaz az Európai Unió tagjaként, de továbbra is önálló államként vesz részt az európai integrációban, amelyre a szükséges mértékben ruházott át az Alkotmányból eredő egyes hatásköröket. Ezek gyakorlása vagy továbbra is a többi állammal közösen – az európai uniós döntéshozatali szabályoknak megfelelően – vagy az Európai Unió intézményei útján történik.

Az Alkotmánybíróság a fentieket összegezve hangsúlyozta, hogy a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elfogadásával és a törvényben való kihirdetésével a Magyar Köztársaságnak sem a függetlensége, sem a jogállamisága, sem az önálló állami léte nem szűnik meg. E tényt erősítették meg Paczolay Péter és Lévay Miklós alkotmánybírák a döntéshez csatolt párhuzamos indokolásukban.

5. Befejezés

Az alapító tagállamok alkotmánybíróságainak elsőbbségi elvhez való viszonyulását alapvetően meghatározta a nemzeti szuverenitás klasszikus, a nemzeti alkotmányjogban ma is központi helyet elfoglaló koncepciója. A tagállamok alkotmányjogi nézőpontjából az európai integrációban való részvétel nem változtat azon, hogy a tagállam továbbra is teljes szuverenitással rendelkezik. Az, hogy egyes, a szuverenitás körébe tartozó hatáskörök gyakorlását az Európai Uniónak átengedi, nem változtat azon sem, hogy a nemzeti szuverenitás lényegét érintő, alapvető alkotmányos kérdésekről továbbra is a tagállam dönt. Ilyen alapvető

alkotmányos kérdés az, hogy milyen viszony áll fenn a nemzeti alkotmány és az uniós jog között, illetve ezek konfliktusa esetén melyik nyer alkalmazást.⁵³

A 2004-ben, illetve ezt követően csatlakozó országok alkotmánybíróságai, így a magyar testület számára is példaként szolgál az uniós tagállamok alkotmánybírósági viszonyulása az uniós jog elsőbbségéhez. E szerepkörben Németország mindig is nagy szerepet játszott, és fog is a jövőben. Érdemes tehát Magyarországnak figyelemmel kísérnie a Bundesverfassungsgericht döntéseit, hiszen az Unió egyik alapító tagállamaként, a jogi kultúránk közös vonásai miatt későbbiekben is Németország nyújthat számunkra útmutatást.

Felhasznált irodalom

1. BALÁZS Péter, *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU-kapcsolatok fejlődése*, Bp., KJK-Kerszöv, 2002.
2. BALOGH-BÉKESI Nóra, *Közösségi jog és szuverenitás transzfer a csatlakozási klauzulák és a hatáskörmegosztás mentén*, PhD-értekezés, ELTE, 2008. Elérhető: http://193.224.191.196:8080/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf (2011. január 30.)
3. BLUTMAN László, *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, Bp., HVG–Orac, 2010.
4. BRAGYOVA András, *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Bp., KJK MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1994.
5. CHRONOWSKI Nóra, *„Integrálódó” alkotmányjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005.
6. FAZEKAS Flóra, *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jogelődbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*, PhD értekezés, DE. 2009. Elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_iskola/fazekasflora-disszertacio-nyilvanos.pdf (2011. január 30.)
7. FAZEKAS Judit, *Az európai integráció alapszerződésai 2.: Római, Maastrichti, Amszterdami, Nizzai Szerződések*, Bp., KJK-Kerszöv, 2002.
8. FAZEKAS Judit, ASZTALOS Zsófia, *Az európai integráció története: Az Európai Unió intézmény- és jogrendszere: Főiskolai tansegédlet*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008⁵.
9. FAZEKAS Judit, ASZTALOS Zsófia, SÓS Gabriella, *Csatlakozás-jogközelítés: Az Acquis Communautaire adaptálása a magyar jog- és intézményrendszerbe*, Bp., KJK-Kerszöv, 2003.

⁵³ FAZEKAS Flóra, *i. m.*, 59.

10. KECSKÉS László, *EU-jog és jogharmonizáció*, Bp., HVG–ORAC, 2009.
11. MARUZSA Zoltán Viktor, *Tanulmányok az Európai Unióról*, Baja, Eötvös József Főiskolai Kiadó, 2007.
12. PAULOVICS Anita, *Az oktatás igazgatása = Közigazgatási jog 3. Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész*, szerk. NYITRAI Péter, Miskolc, Z-Press Kiadó, 2008.
13. Christian RANACHER, Fritz STAUDIGL, *Enführung in das EU-Recht*, Facultas Verlags-und Buchhandels AG, 2007.
14. OSZTOVITS András, *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*, Bp., II. kötet. KJK-Kerszöv, 2008.
15. Allan F. TATHAM, *EC-Law in Practice: A Case-Study Approach*, Bp., HVG–ORAC, 2006.
16. *Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából*, Bp., KJK-Kerszöv, 2001, II.
17. VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Bp., KJK-Kerszöv, 2005.

Zsuzsa Stipta

The Interpretation of Supremacy Principle in Constitutional Court Decisions of Hungary and Germany

Summary

The law of the European Union has broadened during the process of European integration. That was the result of the extension of the founding treaties and the secondary legal sources. The European Community, later the Union needed to create certain legal principles in order to harmonize the law material of the Community and the member states. Such important legal principles are the principle of direct effect and the priority of the EU law.

The interpretation of the principle of priority has a great past, even before the ratification of the Treaty of Lisbon. Back then, the official term was legal source of EC based on the Treaty of Maastricht. This term was used even in the court decisions. Therefore, I apply those legal expressions following the text of the decisions.

The judicial legal interpretation draws a certain meaning to the indefinite rules and legal principles. Therefore, the legal interpretation of the judges is of high importance. That is the reason I analyse the priority concerning EU law. During this examination, I apply the method of interpreting the decisions of the Court of the European Union and both German and Hungarian constitutional courts.

HÉT TÉZIS AZ EU ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZIGAZGATÁSA KÖZÖTTI KAPCSOLATRÓL

TORMA ANDRÁS*

A *Maastrichti Szerződéssel* 1992-ben létrehozott Európai Unió a világtörténelemben példa nélkül álló, hatalmas feladatot vállalt magára, amikor kettős célt tűzött maga elé: gazdasági és monetáris unió, továbbá politikai unió megvalósítását. E cél elérését egy szintén példa nélküli – három pilléren nyugvó – szerkezet volt hivatott elérni, együttműködve természetesen a tagállamokkal. Az EU Első Pillére az Európai Közösségek (és azok 1965-től közös intézményrendszere), a Második Pillér a „Közös kül- és biztonságpolitika”, a Harmadik Pillér pedig a „Bel- és igazságügyi együttműködés” lett.

Ebben a szerkezetben az *Amszterdami Szerződés* (1997) hozott alapvető változást, amennyiben jelentősen érintette a Harmadik Pillért. A kilenc együttműködési területből ugyanis hetet az Első Pillérbe helyezett át. Ennek következtében a Harmadik Pillér neve „Büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködés” lett.

A 2001-ben megkötött *Nizzai Szerződés* nem eredményezett lényeges változást témánk szempontjából, bár jelentősége kétség kívül hatalmas volt, hiszen megeremtetette az EU kibővítésének jogi előfeltételeit. Az időközben (1998-ban, illetve 2000-ben) megkezdődött csatlakozási tárgyalások lezárulásával, és a csatlakozási szerződések aláírásával az EU tagállamainak száma 2004-ben 15-ről 25-re, 2007-re pedig 27-re emelkedett. Témánk szempontjából lényeges kiemelni, hogy az EU nem kapott jogi személyiséget és saját intézményrendszert, sem a Maastrichti, sem az Amszterdami, sem a Nizzai Szerződésben! Éppen ezért az EU gyakorlatilag „kölcson vette” az Első Pillérben lévő Európai Közösségek 1965-től közös intézményrendszerét.

A három pillér esetében nemcsak az együttműködési területek (az ún. politikák) között volt különbség, hanem a működési modell tekintetében is. Amíg az Első Pillér a „közösségi modell” elvén működött, addig a Második és a Harmadik Pillér a „kormányközi modell” elve alapján. Leegyszerűsítve ez azt jelentette, hogy:

* DR. TORMA ANDRÁS
intézetigazgató egyetemi tanár
Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet

- az Első Pillérbe sorolt területek (politikák) kérdésébe a közösségi intézményrendszer minden szereplője „beleszólt”. A döntéseket az Európai Bizottság készítette elő, az Európai Unió Tanácsa hozta meg, együttműködve az Európai Parlamenttel, és a „játék” többi szereplőjével. A döntések minősített többséggel születtek: a 15 tagállamnak 87 szavazata volt, melyből 62 volt szükséges a döntéshozatalhoz, míg a 27 tagállamnak 345 szavazata volt (van), amelyből 255 volt (van) szükséges a döntéshozatalhoz.
- a Második és a Harmadik Pillér területei (politikái) kérdésébe csak egyetlen közösségi intézménynek, az Európai Unió Tanácsának „volt beleszólása”, és amikor döntött, akkor azt kizárólag konszenzussal tehetette meg.

Új helyzet állt elő a 2007-ben megkötött és 2009. december 1-jén hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* eredményeként.¹ Ezt bizonyítja, hogy:

- az EU jogi személyiséget és saját intézményrendszert kapott,
- mindaz, ami korábban „közösségi” volt, az „uniós” lett, ide értve a jogrendszert is,
- megszűnt a hárompilléres szerkezet, és a korábbi Első Pillérben megvalósuló döntéshozatali modell lett a főszabály (rendes jogalkotási eljárás),
- a demokratikus elvek hangsúlyozása és más intézkedések révén jelentősen csökkent az uniós intézményrendszert jellemző „demokratikus deficit”,
- egyértelmű lett a hatáskörök megosztása az Unió és a tagállamok között,
- rögzítésre került az Unió és a tagállamok közötti (köz)igazgatási együttműködés.

Mindezeket azért bocsátottuk előre, hogy érzékeltesük: milyen bonyolult volt, és milyen bonyolult napjaikban is az Európai Unió intézményrendszere és annak működése. Ha pedig ez igaz, márpedig igaz, akkor nyilvánvaló az is, hogy az uniós intézményrendszer és tagállamok közötti kapcsolatrendszernek is bonyolultnak kell lennie. Éppen ezért kénytelenek vagyunk egyszerűsíteni mondanivalónkat. Ezt úgy érhetjük el, ha a kapcsolatrendszert nem a tagállamok egész államszervezetére (a törvényhozásra, a végrehajtásra és a bírálkodásra) vonat-

¹ Lásd a 2007:CLXVIII. törvényt, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről. Lásd továbbá az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatát az Európai Unió Hivatalos Lapja 53. évfolyam, 2010. március 30-i számát.

kozottatjuk, hanem csak a tagállamok közigazgatására (a végrehajtásra) korlátozzuk. Ezért sűrítjük tézisekbe a kapcsolatrendszer legfontosabbnak ítélt jellemzőit.

Első tézis: Az EU a nemzetközi jog önálló alanya, jogi személy és saját intézményrendszerrel rendelkezik.

Kissé bővebben:

A Lisszaboni Szerződés 1. cikke módosította az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződést (amelyet az Amszterdami és a Nizzai Szerződés is módosított), és a módosítás eredményeként kapott szöveg lett az *Európai Unióról szóló szerződés* (a továbbiakban: EUSZ) Az EUSZ 47. cikke kimondja, hogy az EU jogi személy. A 13. cikk (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, a következők szerint: Európai Parlament, Európai Tanács, Tanács, Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank, valamint a Számvevőszék. A 13. cikk (4) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy az EU intézményeit – tanácsadói minőségben – a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága segíti.

Az EU-intézményrendszer szerkezeti felépítését és feladatait alapvetően az 55 cikkből álló EUSZ rögzíti. Ezzel szemben a működés szabályait és az egyes intézmények egymással való kapcsolatát nem ez a szerződés, hanem a 358 cikkből álló *Európai Unió Működéséről szóló szerződés* (a továbbiakban: EUMSZ) tartalmazza. Ez a szerződés az Európai Közösségről szóló Római Szerződésnek a Lisszaboni Szerződés 2. cikke által történt módosítása eredményeként jött létre.² Az EUSZ és az EUMSZ két, azonos értékű szerződés. Együtt képezik az EU alkotmányos alapját.

Második tézis: A tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.

Kissé bővebben:

Az Európai Közösségek és az Európai Unió történetét áttekintve, valamint az uniós intézmények struktúráját és működését elemezve az állapítható meg, hogy organikus értelemben az Európai Unió nem más, mint olyan – nemzetállamok által létrehozott, szupranacionális szintű – intézmények építménye, amely

² Lásd az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatát az Európai Unió Hivatalos Lapja 53. évfolyam, 2010. március 30-i számában.

szoros és jogilag pontosan definiált kapcsolatban áll a tagállamok nemzeti intézményeivel.

A csak „központi” szinten működő, fent felsorol uniós intézmények, valamint a „területi és a helyi” szinten működő tagállami intézmények (a nemzeti parlamentek, a kormányok, a bíróságok és az önkormányzatok) közötti viszonyt az egymás kiegészítésének az elve jellemzi. Másként kifejezve: – Lőrincz Lajos professzor szavait kölcsönözve – az igazgatási funkciómegosztás elve érvényesül az EU-ban.³ Ez azt jelenti, hogy az uniós intézmények kitűzik az Unió céljait, összegyűjtik az információkat, terveznek, döntenek, majd koordinálnak és ellenőriznek. A döntést követő végrehajtás azonban elsősorban a tagállamok feladata, a tagállamok alatt értve az egész államszervezetet is, nemcsak a közigazgatást.⁴

Ebben a szervezeti és működési modellben *az uniós intézmények és a tagállamok államapparátusa együttesen alkotnak egy egészet: egy összeurópai „államszervezetet”, s annak részeként egy összeurópai törvénykezést, közigazgatást és bíraskodást.* Mindezeket figyelembe véve adható meg az *európai közigazgatás fogalma*, a következők szerint:

Az európai közigazgatás – organikus értelemben – azon uniós („központi”) és tagállami („területi és helyi”) intézmények összességét jelenti, amelyek előkészítik az uniós döntéseket (jogszabályokat), majd gondoskodnak azok végrehajtásáról, illetve tényleges érvényesüléséről. Világosan kell tehát látni, hogy szervezeti értelemben „az európai közigazgatás fogalma nem csupán a Közösség közigazgatási egységeit, azaz az önzigazgatását és a közösségi adminisztrációt foglalja magába, hanem átfogja a Közösség és a tagállamok közigazgatását is”.⁵

Harmadik tézis: Csekély kivételtől eltekintve, közvetlenül kötelező jogi előírások hiányában az Uniónak „csak” elvárásai vannak a tagállamok közigazgatásával szemben: következetesen és teljes mértékben érvényesítsék az uniós jogot, vagyis legyenek megbízhatók, átláthatók és működjenek demokratikusan. Mindezek elérése érdekében az EUMSZ jelentős lépéseket tett.

Kissé bővebben:

Az uniós jog elsődleges forrásai (a Szerződések) egyikében sem, a másodlagos jogforrásokban pedig csak kivételesen, rendszerint az uniós költségvetésből származó pénzeszközök felhasználásával kapcsolatban találunk olyan kifeje-

³ LŐRINCZ Lajos, *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 1998. július, 403.

⁴ Az igazgatási funkció-megosztás kérdésére később még visszatérünk!

⁵ Prof. Dr. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje*, Európai Jog, 2003/3, 9.

zett rendelkezést, amely konkrétan a tagállamok közigazgatási struktúrájára, működésére, vagy annak személyzetére (a közszolgálatra) írna elő kötelező szabályokat. Ez tapasztalható például a később tárgyalandó, a NUTS rendszerről szóló 1059/2003/EK rendelet, és a Strukturális Alapokról szóló 1083/2006/EK rendelet esetében. E kivételes esetekben azonban *nem valamiféle hierarchikus kapcsolat* jellemzi az uniós intézmények és a tagállami közigazgatási szervek közötti viszonyt, hanem – mint arra Alberto J. Gil Ibanez helyesen rámutat – sokkal inkább *partnerség*, és ennek eredményeként egy ún. *szervezhálózat*ként való együttműködés.⁶ Vagy ahogyan arra egy másik szerző rámutat: az európai közigazgatás – funkcionális értelemben – a hatalmi ágak szétválasztásának az együttműködés és az alá – fölé rendeltség közötti útjaként jellemezhető.⁷

Ebből következően az Európai Unió, illetve annak intézményrendszere, nem (illetve csak kivételesen) gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött. Az azonban kétségtelen, hogy folyamatosan, széleskörűen és egyre erőteljesebben *hatással van rá*: az *acquis communautaire*, azaz a közösségi vívmányok útján mintegy implicite, az uniós jog, és pedig elsősorban az EUSZ 4 cikk (3) bekezdése révén pedig *expressis verbis* is, arra kötelezi őket, amit „*eredménykövetelménynek*” *nevezünk*. Ez tartalmilag az uniós jog érvényesítésének kötelezettségét jelenti, vagyis három követelmény érvényesülését: *a tagállami közigazgatás legyen megbízható, átlátható és demokratikus*.⁸ Mit jelentenek ezek a fogalmak? A következőket:

a) *Megebízhatóság*

Igaz, hogy a tagállamok külső befolyástól mentesen, szabadon szervezhetik meg közigazgatásukat, azaz nem beszélhetünk közigazgatási *acquis*ról. Az EU számára tehát általánosságban közömbös, hogy a tagállami (nemzeti) közigazgatások milyen szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak, milyen köztisztviselői karral rendelkeznek. A lényeg az: a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós feladatokat maradéktalanul és helyesen hajtsa végre, az Unió által kitűzött célok elérése érdekében. A hangsúly tehát az uniós célok elérésén, azaz végeredményben az *acquis communautaire* hatékony alkalmazásán és érvényesülésén van. Ennek érdekében az EU mindenekelőtt azt várja el, hogy a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerének felépítése és működése megbízható legyen: a jogrendszerbe időben épüljenek be az uniós előírások, azokat a

⁶ Alberto J. GIL IBANEZ, *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása*, Bp., Osiris Kiadó, 2000, 281.

⁷ SCHMIDT-ASSMANN, *i. m.*, 10.

⁸ Lásd erről bővebben Jacques FORUNIER, *A megbízható közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 1997/10.

különböző hatóságok ténylegesen és hatékonyan érvényesítsék is, továbbá tegyék lehetővé azok betartásának folyamatos ellenőrzését, és a jogviták megfelelő eszközökkel történő rendezését.⁹ A megbízhatóság magában foglalja a hatékonyság különböző elemeit: a pontosságot, a gyorsaságot, a dinamikus alkalmazkodóképességet, továbbá az EU legfőbb céljának, a gazdasági és politikai integrációnak az elősegítését.¹⁰

b) Átláthatóság

Az EU elvárása az is, hogy a tagállamok közigazgatása átlátható legyen: egyértelmű legyen az uniós intézményekkel kapcsolatot tartó szervek köre. A döntési szintek és hatáskörök a tagállamokban legyenek pontosan rögzítve és megfelelően elhatárolva, továbbá a különböző intézmények hatáskörei szervesen illeszkedjenek egymáshoz: ne legyen se „légüres tér”, se hatásköri átfedés.¹¹

c) Demokratizmus

Végezetül az EU elvárása az is, hogy a tagállami közigazgatási rendszerek *demokratikusan* működjenek. A demokrácia követelménye a jogállamiságot, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a többpártrendszert, a népuralmat, a közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét, a jogszabályok stabilitását és a közigazgatás kiszámíthatóságát jelenti.¹²

Amikor tehát azt mondjuk, hogy a fentiek alapján nem beszélhetünk egy EU által kötelezően előírt, egységes európai (brüsszeli) közigazgatási modellről, akkor azt is mondjuk, hogy a tagállamok közigazgatása vonatkozásában egységes értékekről és követelményekről, mint elvárásokról azonban beszélünk kell.¹³

*

Az EUMSZ 2. cikke négy típusba sorolja az Unió hatásköreit. Ezek egyikét azok jelentik, amelyeket az Unió gyakorol, a Szerződésben pontosan meghatározott területeken, és feltételek mellett anélkül, hogy ennek révén elvonná a tagállamok meglévő hatásköreit. Ezek neve: a tagállamok intézkedéseit *támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörök*, amelyeket az EUMSZ 6. cikke hét pontban

⁹ FORUNIER, *i. m.*, 631.

¹⁰ LŐRINCZ, *i. m.*, 404.

¹¹ SOÓS Edit, *Az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusa az EU-ban = EU-integráció Önkormányzatok*, szerk. CSEFKÓ Ferenc, Bp., Önkormányzati Szövetségek Tanácsa, 1998, I, 61.

¹² LŐRINCZ, *i. m.*, 404.

¹³ TORMA András, *Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához*, Magyar Közigazgatás, 2002/2, 82–83.

sorol fel. A felsorolás hetedik eleme az *igazgatási együttműködés*, amelynek részletes szabályait az EUMSZ 197. cikke rögzíti. A szabályozás lényege annak kimondása, hogy az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtása közös érdekű ügy, ezért az Unió támogatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges igazgatási kapacitások javítására irányulnak. Az ilyen uniós fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjére, valamint a képzési programok támogatására irányul. Lényeges kiemelni azt is, hogy a Szerződés kimondja: egyik tagállam sem kötelezhető az ilyen fellépés igénybevételére.

Ezen rendelkezések előírásával – álláspontunk szerint – az EU átlépett egy határt. Azt a határt, amely alapján elsődleges jogforrásban korábban nem szólt a tagállamok közigazgatásáról. És most íme, rendelkezik arról, igaz, meglehetősen visszafogottan. Ez adja a rendelkezés igazi jelentőségét! Ezzel azonban már a következő tézis kimondásánál járunk.

Negyedik tézis: Minden EU-tagállamnak csak rá jellemző, egyedi közigazgatása van, azonban az uniós jog egyforma végrehajtási és érvényesítési kötelezettsége, illetve az Unió fentiekben jelzett elvárása magával hozta (és hozza) a tagállami közigazgatások európaizálását, egyfajta konvergenciáját. Ebben segítségére van az Európa Tanács is, a különböző egyezmények és ajánlások kidolgozásával. Kissé bővebben:

A fentiekben kifejtettek okán az állapítható meg, hogy egyfelől: minden EU tagállamnak csak rá jellemző (sajátos) közigazgatása van, tehát nincs egy kötelezően előírt, egységes „brüsszeli” közigazgatási modell. Másfelől azonban a tagállami közigazgatások mégis *nagymértékben hasonlók*, hiszen mindegyik részt vesz az uniós jog megalkotásában és végrehajtásában, illetve érvényesítésében, továbbá végeredményben mindegyik megbízható, átlátható és demokratikusan működik. A tagállami közigazgatások hármass – központi, területi és helyi – tagozódását figyelembe véve a „*nagymértékű hasonlóság*” a következőket jelenti.

a) A központi közigazgatás terén:

Minden tagállam kialakította a maga európai ügyekkel foglalkozó szervezeti megoldását, de önálló, ún. Európa Minisztérium felállítására sehol nem került sor! Az uniós ügyek intézésének terén megvalósított tagállami megoldások két csoportba sorolhatók: decentralizált és centralizált modellként jellemezhetők. A *decentralizált modell* lényege az, hogy az egyes központi főhatóságok (minisztériumok) mindegyike rendelkezik olyan részleggel (osztállyal), amely kizárólag uniós ügyekkel foglalkozik. Ez esetben a fő feladat – és a legfőbb gond is egyben – a koordináció (NSZK, Spanyolország). A *centralizált modellben* egy köz-

ponti szövet állítanak fel, amelybe a főhatóságok delegálják képviselőiket. E központi szerv a Miniszterelnöki Hivatal (Franciaország), vagy közvetlenül a Kormány (Egyesült Királyság) felügyelete alatt áll.¹⁴

b) A közigazgatás területi szintjét illetően:

Meghatározó közös vonás egyfelől a *regionalizáció*, illetve az önkormányzati középszint megerősödése, másfelől pedig – az előbbivel szoros összefüggésben – a középszintű egységek számának jelentős csökkenése, népességének pedig jelentős növekedése.¹⁵ A regionalizáció – mint gazdasági, társadalmi és politikai folyamat – megerősödéséhez vezető okokat a szakirodalom a következőkben jelöli meg: az etnikai mozgalmak fellobbanása és térnyerése, az új társadalom-irányítási funkciók (mint például a decentralizáció követelményének) hatása, a regionális érdekek képviselete, valamint az Európai Közösségek regionális politikája.¹⁶ *A regionalizáció felfogható a nemzetállam elleni alulról jövő támadásként is*, hiszen arra készteti, kényszeríti a központi államhatalmat, hogy hatásköreit telepítse lefelé, a nemzetállami szint alatt elhelyezkedő térségekhez, a régiókhoz.

Ez különösen azért figyelemre méltó, mert a XX. század második felében, Nyugat-Európában lezajlott másik meghatározó gazdasági és politikai folyamat, az *európai integráció* is végeredményben ugyan ezt eredményezi, csak éppen ellenkező előjellel. Az európai integráció ugyanis – a regionalizációhoz hasonlóan – végeredményben szintén a nemzetállam meggyengüléséhez vezet, hiszen a nemzetállami feladat- és hatáskörök felfelé, az uniós intézményekhez való telepítését jelenti. Ebből következően *az európai integráció felfogható a nemzetállam elleni felülről jövő támadásként is*.

Azt állítjuk tehát, hogy az európai nemzetállamok a XX. század második felétől kettős szorításban élnek, az egyéb kényszerítő körülményeken (például a globalizáción) túlmenően: a regionalizáció és az integráció szorításában. A regionalizáció azt követeli meg tőlük, hogy decentralizálják a központi állami szervek feladat- és hatásköreit, valamint az erőforrásokat, tehát telepítsék azokat lefelé, a területi középszinthez, a régiókhoz. Ezzel szemben az integráció azt követeli meg tőlük, hogy a központi állami szervek feladat- és hatásköreit telepítsék fölfelé, az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió intézményeihez.

¹⁴ TÖRÖK Éva, *A közigazgatás fejlesztése és az Európai Közösségekkel történő jogi harmonizáció összefüggései*, Magyar Közigazgatás, 1994/1, 38.

¹⁵ Az Európai Közösségek-, illetve az Európai Unió tagállamaiban 1956 és 1995 között a középszintű (területi) egységek száma 531-ről 320-ra csökkent, miközben a népességük átlagosan 468000-ről 1159000-re emelkedett! Forrás: HORVÁTH Gyula, *Európai regionális politika*, Budapest–Pécs, Dialog Campus Kiadó, 305.

¹⁶ HORVÁTH, *i. m.*, 319–326.

Mindezen – ellentétes irányú – *folyamatok eredménye nem más, mint a nemzetállam lépésről-lépésre történő eltűnése Európából*, vagy ha úgy tetszik: egy valóban egységes, nemzetállami határokkal szét nem tördelt Európa. Egy európai szuper állam, az „Európai Egyesült Államok” megszületése. Hogy ez mikor fog megtörténni, azt senki nem tudhatja. Az viszont tény, hogy a tendencia egyértelmű: a nemzetállam szétfoslása és egy új államalakulat születése.

c) A közigazgatás helyi, önkormányzati szerveit tekintve bizonyos általános vonások emelhetők ki, a következők szerint:

- ◆ az önkormányzati igazgatás rendszerint többszintű, de az egyes szintek nem egymás alá-fölé, hanem egymás mellé rendelve,
- ◆ az önkormányzatok általános hatáskört gyakorolnak, tehát a helyi közügyeket széles körben intézik,
- ◆ az önkormányzatok tevékenységében a szolgáltató jelleg dominál és tevékenységük jelentős része a településen működő különböző szervezetek tevékenységének koordinálásában ölt testet,
- ◆ az önkormányzatok élén a lakosság által közvetlenül választott politikai testület áll, amely mögött hivatásos végrehajtó apparátus működik,
- ◆ éles határvonal húzódik az önkormányzatok politikai és hivatali feladatokat ellátó személyei és szervei között,
- ◆ az önkormányzatok kitörnek a nemzeti keretből, és széles körű nemzetközi kapcsolatokat építenek ki.

*

Az emberi jogok európai érvényesítését célul kitűző *Európa Tanács* 1949-ben jött létre. Az eltelt mintegy hatvan év alatt számtalan egyezményt dolgozott ki és nyitott aláírásra meg a tagállamai előtt, így 1990-től Magyarország előtt is, továbbá számtalan ajánlást is tett a tagállamok számára. Az *egyezmények* között, témánk szempontjából kiemelkedő az 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. Ehhez Magyarország 1997-ben csatlakozott és az 1997. évi XVII. törvénnyel hirdette ki. A Charta jelentősége az, hogy egyfajta európai standardot rögzít arra nézve, hogy az európai államok milyen önkormányzati minimumokat kötelesek érvényesíteni.¹⁷

Az Európa Tanács (Miniszteri Bizottsága) *ajánlásai* körében jelentős szerepet játszik a tagállami közigazgatások egységesítésében az 2007-ben kiadott, a

¹⁷ Megjegyezzük, hogy a magyar szabályozás, vagyis a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, minden tekintetben messzemenően megfelel az Önkormányzati Charta elvárásainak.

„Jó közigazgatásról” szóló ajánlás.¹⁸ A dokumentum abban látja a „jó közigazgatás” garanciáját, hogy az Európa Tanács tagállamainak kormányai mind-mind támogatják a közigazgatási hatóságok szervezetének és működésének hatékonyabbá, eredményesebbé és költségtudatosabbá tételét. Ennek érdekében az ajánlás „az eljárásrendek harmonizációját” kívánja ösztönözni oly módon, hogy a tagállamokat a mellékletben csatolt „*Mintaszabályzat*” követésére hívja fel. A Mintaszabályzat bizonyos alapelvek általános tagállami érvényesítését rögzíti, és ezzel egyfajta európai minimum eljárási standardot rögzít. Az alapelvek a következők: a közigazgatás törvénynek való alárendelése (2. cikk), az egyenlő bánásmód elve (3. cikk), a döntés ésszerű határidőn belül történő meghozatali kötelezettségének elve (7. és 13. cikk), a bírósági felülvizsgálat elve (22. cikk), a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettségének elve (23. cikk), a személyes adatok védelmének elve (9. cikk), az átláthatóság elve (10. cikk).¹⁹

Ötödik tézis: Az Európai Közigazgatási Intézetben (EIPA-Maastricht), valamint a Firenzei Egyetem Európai Intézetében folytatott kutatások eredményei, a közép-kelet európai volt szocialista országok csatlakozását biztosítani hivatott „koppenhágai kritériumok” megfogalmazása, valamint az Amszterdami Szerződés (1997) révén, az Európai Unió jelentős lépést tett egy egységes Európai Közigazgatási Térség kialakítása felé.²⁰ Ebben fontos szerepet játszott a párizsi székhelyű OECD és annak SIGMA programja is. Az Amszterdami Szerződés megkötését követő mintegy másfél évtizedben, az Európai Közigazgatási Térség kontúrjai egyre erőteljesebben rajzolódtak (rajzolódnak) ki.

Kissé bővebben:

Az 1980-as években létrehozott *Európai Közigazgatási Intézet* alapvető feladatát abban jelölték meg az alapítók, hogy folyamatosan elemezze az Európai Közösségek/Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszerét. Ebben jelentős szerepet játszott az a tény, hogy a közösségi jogalkotásban egyre nagyobb jelentőségre tett szert az irányelv, amely a tagállamok számára megfelelő mozgásteret biztosított, miközben persze általánosan kötelező volt. Az intézetben, valamint a Firenze városában működő másik intézetben

¹⁸ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. 20 June 2007.

¹⁹ Megjegyezzük, hogy a magyar szabályozás (tehát a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény) minden tekintetben megfelel az ajánlásban rögzített alapelveknek. Lásd ehhez FÁBIÁN Adrián, *Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai*, Magyar Közigazgatás, 2006/10.

²⁰ CZUCZAI Jenő, *Közigazgatás és európai integráció = Magyar Közigazgatási Jog: Külföldi Rész*, szerk. FICZERE Lajos, Bp., Osiris Kiadó, 1999, 447.

kibontakozott igazgatás-tudományi és empirikus összehasonlító kutatások egyik első eredményeként született meg 1988-ban *Jürgen Schwarze* professzor máig meghatározó jelentőségű monográfiája az európai közigazgatási jogról.²¹

Az OECD (Párizs) 1992-ben indította útjára a *SIGMA* (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Támogatás a közép-kelet európai országok részére, az Irányítás és Menedzsment Fejlesztésére) Programját, hat volt szocialista ország megsegítésére. 1994-ben a programba további öt országot, később pedig országok egész sorát vontak be. A program fő feladata a rendszerváltó országok közigazgatási (kormányzati) kapacitásának bővítése, illetve annak elősegítése volt. Később, 1999-ben a programba bekapcsolódott az Európai Bizottság révén az Európai Unió is, hiszen annak Phare programja gyakorlatilag ugyan ezt célozta.

A *SIGMA* Program keretében az OECD/EU tehát gyakorlatilag ajánlásokat fogalmazott meg a rendszerváltó államok számára annak érdekében, hogy megfelelően felkészülhessenek az EU-csatlakozásra, illetve a közösségi/uniós jog megfelelő érvényesítésére. Az ajánlások körében – témánk szempontjából – kettő bír kimagasló jelentőséggel. Az egyik a nemzeti közigazgatásoknak az Európai Közigazgatási Térségre való felkészítéséről²², a másik pedig az európai közigazgatási elvekről²³ szól.

Az első dokumentumban rögzítésre kerül, hogy:

- az uniós intézmények nem helyettesíthetők a nemzeti intézményekkel, ugyanakkor együttműködni kötelesek,
- a nemzeti közigazgatások felelősséggel tartoznak az uniós döntések végrehajtásáért,
- annak ellenére, hogy az EU nem gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött, erős hatást gyakorol rájuk, amit leginkább az „eredménykötelelem” kifejezés jelenít meg leginkább.

A második dokumentum leszögezi, hogy a formálódó Európai Közigazgatási Térségben vannak olyan elvek, amelyeket a közösségi jog érvényesülése érdekében a tagállamok érvényesíteni kötelesek, ennél fogva a tagjelölteknek is érvényesíteniük kell a csatlakozás érdekében megvalósítandó közigazgatási reformok révén. Ezek a következők:

²¹ Jürgen SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988. A monográfia angol nyelvű változatára négy évet kellett várni. A kötet „European Administrative Law” címen jelent meg a Sweet and Maxwell kiadó gondozásában, 1992-ben.

²² OECD SIGMA/PUMA: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Paper No. 23. 1998.

²³ OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

- megbízhatóság és kiszámíthatóság,
- nyitottság és átláthatóság,
- számonkérhetőség (közfelelősség),
- hatékonyság és hatásosság.²⁴

Mindezek alapján az *Európai Közigazgatási Térség* – ami elméleti értelemben nem más, mint a tagállami közigazgatási rendszereknek és az arra épülő gyakorlatnak egyfajta harmonizált értékszintézise²⁵ – fő jellemzői az alábbiak szerint körvonalazhatók:

- ◆ politikai stabilitás, azaz demokratikus jogállamiság érvényesülése: olyan jogrend fenntartása, amely biztosítja a hatalmi ágak megosztását, a demokratikus intézmény-rendszert és annak működését, az emberi jogok és szabadságok szabad érvényesülését,
- ◆ fenntartható, és a környezetet kímélő gazdasági fejlődés, amelyben meghatározó tényező a szolidaritás eszméje,
- ◆ a nemzeti képviselői szervek (parlamentek) súlyának csökkenése, a közigazgatás szerepének erősödése,
- ◆ az Európai Bizottság által kimunkált „jó kormányzás” öt alapelveinek érvényesülése közösségi (uniós), tagállami (nemzeti) és önkormányzati szinten,²⁶
- ◆ olyan közszeaktor fenntartása és működtetése, amely törvényesen, hatékonyan és a polgárok megalégedésére látja el feladatait,²⁷
- ◆ politikai irányítás mellett, de politikailag semleges, és törvényes keretek között működő fegyveres erők és rendvédelmi szervek,
- ◆ független és a fair eljárás szabályait betartó bírósági rendszer működtetése,
- ◆ a decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése, s mindezek következtében egyfelől a szubnacionális, valamint a szupranacionális szervek megerősödése a nemzetállami szintű államszervek terhére, másfelől pedig a különböző régiók közötti fejlettségi különbségek csökkenése, fokozatos kiegyenlítődése,
- ◆ megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás,
- ◆ olyan jogintézmények és működési szabályok, amelyek biztosítják a közösségi/unións célok elérését, valamint az unió előírások hatékony érvényesülését,

²⁴ Ezen elvek részletezése meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket.

²⁵ CZUCZAI, *i. m.*, 446.

²⁶ Lásd White Paper on European Governance (2001).

²⁷ Vö. FÁBIÁN Adrián, *New Public Management and What Comes After*, Issues of Business and Law, Volume 5, 2010.

- ◆ a tagállamok egy részében (például Franciaországban) megvalósuló ún. legális és a tagállamok más részében (például az Egyesült Királyságban) érvényesülő ún. pragmatikus igazgatási stílusok kölcsönös közeledése,
- ◆ az eljárásrendek harmonizációja,
- ◆ stabil, kiszámítható, hozzáértő, szakképzett, professzionista és pártatlan köztisztviselői kar.²⁸

A fenti jellemzők közül – jelentőségét tekintve, témánk szempontjából – a negyedikként említett emelkedik ki. Az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott, a „*Jó kormányzásról*” szóló dokumentum, a „White Paper” kibocsátásának *fő célja* az EU kormányzati rendszerének átalakítása volt annak érdekében, hogy a közös, és a közösségi politikák koherenciájának megteremtése révén az Unió intézményrendszere *közelebb kerüljön az európai polgárokhoz*. A Bizottság azt is kiemelte, hogy a dokumentumban körvonalazott cél, a „jó kormányzás” eléréséhez nem elegendő kizárólag a bizottság munkájának átalakítása, hanem szükség van a többi közösségi intézménynek, a tagállamoknak és a tagjelölt államoknak is az erőfeszítéseire. A Fehér Könyv tehát nem csak a Bizottság, hanem a közösségi jog egyéb alkotói és végrehajtói számára is *iránytűként kíván szolgálni*.

A Fehér Könyv *kiinduló pontként* rögzítette az Európai Unió helyzetét, utalva a pozitív, és a negatív elemekre egyaránt. A *pozitív elemek* között kiemelte, hogy az elmúlt ötven esztendőben az Európai Közösségek békét és stabilitást, csaknem töretlen gazdasági fejlődést, továbbá demokratikus működést biztosítottak Európa számára. A *negatív (kritikai) elemek* között pedig utalt arra, hogy az Unió egyfelől – sokak számára – egy elidegenedett intézményrendszert jelent, amelynek működéséről kevés tudható. Másfelől: az EU nem reagál hatékonyan a bekövetkezett változásokra: a munkanélküliségre, a bűnözésre, és a világpolitikai változásokra.

A helyzetelemzés után a Bizottság utalt a *megoldásra* is. Ezt a „Jó kormányzás” öt alapelvének – a nyitottságnak, a részvételnek, az elszámoltathatóságnak, a hatékonyságnak, valamint a koherenciának – a megvalósításában jelölte meg.

a) A nyitottság (openness) elve azt a követelményt támasztja az intézményekkel szemben, hogy a jelenleginél sokkal nyitottabban kell működniük. Min-

²⁸ Lásd erről bővebben Heinrich SIEDENTOPF, Christoph HAUSCHILD, *Európai integráció és a tagállamok közigazgatása = Közigazgatás-tudományi antológia II.*, szerk. LŐRINCZ Lajos, Bp., Unió Kiadó, 1994.

Lásd továbbá: Dr. JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás 2003/12, valamint VEREBÉLYI Imre, *Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II.*, Magyar Közigazgatás 2001/8.

denki számára érthetővé kell tenniük, hogy mit, miért tesznek, milyen döntéseket hoznak, és ezt megfelelő nyelvezettel, közérthető formában kell kommunikálniuk.

b) A *részvétel* (participation) elve a döntések megalapozottságát teremti meg, egyben növeli a polgároknak az intézményekbe vetett bizalmát, hiszen a polgároknak a döntések meghozatalába való beleszólását biztosítja. Meg kell tehát szüntetni azt a helyzetet, hogy a döntéshozatal kizárólag az érintett közösségi intézményeknek a kiváltsága.

c) Az *elszámoltathatóság, illetve a számadási kötelezettség* (accountability) elve azt jelenti, hogy minden intézmény köteles egyfelől elmagyarázni és mindenkivel megértetni, hogy mit, miért tesz, másfelől pedig vállalnia is kell magatartásának, vagy mulasztásának következményeit.

d) A *hatékonyság* (effectiveness) elve hármassal követelményt támaszt az intézményekkel szemben. Egyrészt azt, hogy a különböző politikákat világos célok mentén, a múltbeli tapasztalatokra, és a jövőben várható hatásokra is figyelemmel, megfelelő időben kell megvalósítani (időszerűség). Másrészt azt, hogy a meghozott döntéseknek, illetve a döntések következményeinek mindig arányban kell állniuk a kitűzött célokkal (arányosság). Harmadrészt azt, hogy a döntéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell meghozni, érvényesítve a szubszidiaritás elvét.

e) A *koherencia* (coherence) elve az együttműködés különböző területei közötti összhang megteremtését és érvényesítését követeli meg az intézményektől. Ahogyan a dokumentum fogalmaz: világosan kell látniuk, hogy a világban bekövetkező változások egyre összetettebbek, ezért az erre adott válaszoknak is komplexnek és megfelelően összehangoltnak (koherensnek) kell lenniük.

A Fehér Könyv végén az Európai Bizottság kiemeli annak fontosságát, hogy az Európai Unió intézményrendszerének átalakítása nem tűr halasztást. *Az intézményrendszert világossá, könnyen átláthatóvá és érthetővé, valamint nyitottá kell tenni.* Ennek érdekében a Bizottság a következőket javasolja:

- a nemzetállamokhoz hasonlóan, az EU szintjén is egyértelműen szét kell választani a jogalkotó és a végrehajtó feladatokat. A döntéshozatalban a Tanácsot és a Parlamentet egyenrangúvá kell tenni, a Bizottságnak pedig teljes végrehajtó felelősséget kell kapnia;

- világos elvek mentén, egyértelműen kell meghatározni az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást. A közvélemény számára is egyértelművé kell tenni azt, hogy ki, mit „csinál” Európában.

A „Jó kormányzás” elveit a 2001-ben megkötött Nizzai Szerződés, majd a 2004-ben megszületett Alkotmány Szerződés igyekezett érvényesíteni. Az Alkotmány Szerződés bukása következtében megfeneklett integráció „kocsiját” 2007-ben a Lisszaboni Szerződés rántotta ki, amelyben ezek az alapelvek – más

elvek mellett – sorra megjelentek. Ezért fogalmaztunk úgy, hogy az Európai Közigazgatási Térség kontúrjai egyre erősebben rajzolódnak ki, vagyis nem fér kétség ahhoz, hogy az Európában megvalósult gazdasági integrációt követnie kell egy erőteljes közigazgatási integrációnak.

Hatodik tézis: Az utóbbi években kibontakozóban van egy olyan tendencia, amelynek hatása rendkívül erőteljes, már-már brutális a tagállami közigazgatásokra nézve. Itt elsősorban a közösségi/uniós jog olyan másodlagos forrásaira utalunk, amelyek az Európai Unió regionális politikájával kapcsolatosak.

Kissé bővebben:

Két rendeletre hívjuk fel a figyelmet: egyik az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-i 1059/2003/EK rendelete az Egységes Területi Statisztikai Osztályozási Rendszerről, a másik pedig a Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A) Az Egységes Területi Statisztikai Osztályozási Rendszer – illetve a 2003-tól alkalmazandó megnevezéssel élve: a „Statisztikai célú Területi Egységek Nomenklatúrája” (a továbbiakban: NUTS.) – az EU regionális politikája megvalósításának egyik nélkülözhetetlen eszköze. Annak érdekében került sor 1988-ban - az Európai Községek Statisztikai Hivatala (Eurostat) által – a bevezetésére, hogy az egyes tagállamok *különböző földrajzi térségeinek statisztikai adatai összevethetők legyenek egymással*, és ennek alapján például közösségi szinten eldönthető legyen, hogy a fejlesztési célokat szolgáló pénzügyi forrásokat mely régiók részére indokolt biztosítani. A NUTS rendszer tehát – az összehasonlítható statisztikák gyűjtése, összeállítása, és terjesztése eszközeként – végeredményben *a közösségi támogatások igénybevételére jogosult térségek lehatárolását szolgálta (szolgálja)*. A NUTS rendszerben öt szintet különítettek el, melyből három regionális (területi), kettő pedig lokális (helyi) szint volt. A regionális politika megvalósítását célzó Strukturális Alapok forrásai tipikusan a NUTS 2. szintű térségek (régiók) részére álltak rendelkezésre, a Tanács 1260/1999. sz. EK rendelete értelmében.

A NUTS rendszernek és működésének 2003-ig nem volt jogi alapja, pontosabban: nem volt egy olyan konkrét jogforrás, amely e jogintézményről rendelkezett volna. Ezt a hiányosságot 2003-ban felszámolta az *Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-i 1059/2003/EK rendelete*, amely a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szól. A rendelet 2. cikke szerint *a NUTS osztályozás területi egységekre bontja fel a tagállamok területét*, és minden egységhez egyedi nevet és kódot rendel. *Ezzel áttörés történt a Község és a tagállamok (közigazgatási) kapcsolatrendszerében*, hiszen a

rendelettel a Tanács olyan kérdést szabályozott, amely addig – a közigazgatás egészéhez hasonlóan – a tagállamok kizárólagos belső ügye volt, azaz a tagállamok szuverenitása alatt állt. E rendelettel tehát – megítélésünk szerint – a Tanács a *lehető legmélyebben beavatkozott, illetve beavatkozik* a tagállamok közigazgatásába, mivel kötelező erővel határozta, illetve határozza meg a tagállamok közigazgatási-területi beosztását, illetve azok tagozódását! Ez még akkor is igaz, ha jól tudjuk, hogy egyfelől a Tanácsban a tagállamok miniszterei hozzák meg a döntést, másfelől a döntéselőkészítést is – részben – a tagállamok központi közigazgatási szervei valósítják meg.

A NUTS osztályozás egy *hierarchikus jellegű nomenklatúra*, amely minden tagállamot NUTS 1. szintű területi egységekre oszt fel, amelyek mindegyike NUTS 2. szintű területi egységekre osztható, ezek pedig NUTS 3. szintű területi egységekre bomlanak. A rendelet 3. cikke alapján, illetve az I. Melléklet szerint *minden tagállam teljes területét besorolták NUTS 1., NUTS 2., és NUTS 3. szintbe*, attól függően, hogy az adott térségben hogyan alakul az *állandó lakosok száma*. A NUTS 1. szintbe a legalább 3 millió és legfeljebb 7 millió fős, a NUTS 2. szintbe a legalább 800 000 és legfeljebb 3 millió fős, a NUTS 3. szintbe pedig a legalább 150 000 és legfeljebb 800 000 fős térségek kerültek besorolásra, konkrét névvel és konkrét kóddal azonosítva az adott térségeket. Ha egy tagállam teljes népessége egy adott NUTS-szintre vonatkozó alsó küszöbérték alatt van, akkor ezen a szinten az egész tagállam egyetlen NUTS területi egységet alkot. Kiemelendő: a tagállamok jogosultak arra, hogy saját hatáskörben tovább részletezett hierarchikus területi szinteket hozzanak létre, amelyekkel tehát a NUTS 3. szintet osztják fel.

Az osztályozás alapvető ismérvét az ún. *meglévő közigazgatási egységek* képezik. A „közigazgatási egység” olyan közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület, amely a tagállam jogi és intézményi keretén belül rendelkezik közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel. A NUTS osztályozáshoz felhasznált meglévő közigazgatási egységeket a rendelet I. Melléklete határozza meg, szintenként utalva az adott tagállami (anyanyelvi) megnevezésre. A rendelet II. Melléklete a meglévő közigazgatási egységek tagállami megnevezését rögzíti szintenként.

Ha egy tagállamnak nincs a fenti ismérveknek megfelelő méretű közigazgatási egysége, akkor e hiányzó NUTS szintet megfelelő számú, egymással határos, *meglévő közigazgatási egységek összevonásával kell (!) képeznie*. Ennek során figyelemmel kell lenni a földrajzi, a társadalmi-gazdasági-, a történelmi, a kulturális és a környezeti körülményekre. Az így keletkezett összevont térségek neve: „*nem közigazgatási egység*”. Figyelemre méltó azonban, hogy e térségek méretének is a fenti népesség-küszöbértéken belül kell lennie.

Az 1059/2003/EK rendelet kibocsátásával megszűnt annak lehetősége, hogy a tagállamok szabadon, tetszésük szerint és a mindenkori érdekeiknek megfelelően alakítsák területi beosztásukat, a közösségi fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés céljából. A fejlesztési források célterületét jelentő új NUTS 2. szintű térségek (régiók) kialakításához ugyanis 2003-tól már rendeletmódosítás, vagyis végeredményben a többi tagállam hozzájárulása szükséges. Ebben az értelemben az 1059/2003/EK rendelet nem csak meghatározza a tagállamok területének közigazgatási térszerkezetét, hanem *stabilizálja* is azt, nem feltétlenül valamennyi tagállam örömére.

B) A *Tanács 1083/2006/EK rendelete* részletesen meghatározza, hogy a tagállamok *milyen intézményrendszert kötelesek felállítani és működtetni* a közösségi fejlesztési források rendeltetésszerű felhasználásának biztosítása érdekében. Ki kell emelni: ezt a kérdést nem csak a Rendelet VI. Cím alatti cikkei szabályozzák, hanem számos más cikk is érinti, ide értve a források felhasználásának alapelveit is. Különösen a partnerség, a területi szintű végrehajtás, a megosztott irányítás, valamint az összhang és a koordináció elvének van jelentősége ebben a tekintetben. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az alapelvek érvényesülését meghatározó módon, de nem kizárólagosan, éppen a Rendelet alapján felállításra kerülő intézmények hivatottak biztosítani. A szabályozás világossá teszi: a fejlesztési források felhasználásának kereteit meghatározó Operatív Programok végrehajtásáért a tagállamok a felelősek, és ez a felelősség a Programok irányítási és ellenőrzési rendszerének felállítására és működtetésére is kiterjed. Az Európai Bizottság „csupán” ellenőrzi a tagállami intézményrendszer működését, és szankciókat alkalmaz, ha az nem megfelelően működik.

B./1. Az irányítási és ellenőrzési rendszer

Az intézményrendszer kötelező elemeit – nevezetesen: irányító hatóság, igazoló hatóság, és ellenőrzési hatóság – a Rendelet 59. cikke nevesíti, a további cikkek pedig az egyes intézmények feladatait rögzítik.

Az *Irányító Hatóság* a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv. Feladata az adott Operatív Programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével történő irányítása és végrehajtása. Az Irányító Hatóság minden év június 30-ig jelentést küld az Európai Bizottság számára az Operatív Program végrehajtásáról.

Az *Igazoló Hatóság* a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság. Feladata az, hogy a Bizottság részére történő megküldést megelőzően ellenőrizze és igazolja az adott Operatív Program végrehajtását szolgáló egyes projektekre vonatkozó költségnyilatkozatokat és átutalási kérelmeket.

Az *Ellenőrzési Hatóság* a tagállam által kijelölt olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az

igazoló hatóságtól. Feladata az adott Operatív Program egész irányítási és ellenőrzési rendszere eredményes működésének biztosítása.

Az intézményrendszerrel összefüggésben a Rendelet egyébként *nagyfokú szabadságot* biztosít a tagállamok számára, mert lehetővé teszi, hogy:

- ugyanazon hatóságot több operatív program számára is kijelöljék,
- egyes hatóságokat, vagy valamennyi hatóságot egy közigazgatási szervben belül alakítsanak, illetve alakítsák ki,
- szabadon döntsenek az említett hatóságok Európai Bizottsággal való kapcsolatának szabályairól,
- egy vagy több közreműködő szervezetet jelöljenek ki az irányító vagy az igazoló hatóság feladatainak ellátása érdekében.

Lényeges kiemelni azt, hogy a tagállamok az első időközi kifizetési kérelem benyújtása előtt kötelesek benyújtani az Európai Bizottsághoz az általuk kialakított irányítási és ellenőrzési rendszerre vonatkozó *Jelentést*. Ehhez mellékelni kell egy független hatóság által kiadott olyan szakvéleményt, amely értékelni kell a kialakított intézményrendszert és kinyilvánítja annak a rendeletben meghatározottak szerinti megfelelőségét. Ha a Bizottság fenntartásokkal él, akkor a tagállamok kötelesek a szükséges korrekciókat elvégezni.

B./ 2. A monitoring rendszer

Az EU regionális politikája körében a monitoring és az ellenőrzés nem szinonim fogalom. Legalább öt szempont szerint tehető ugyanis különbség e fogalmak között: a cél az időbeliség mikéntje, a tevékenység jellege, a tevékenységet végző személye, valamint a visszacsatolás módja alapján. E szempontok figyelembevételével a *monitoring* célja a kitűzött cél(ok)hoz viszonyított megvalósulás vizsgálata. Az időbeliség mikéntje folyamatos. A tevékenység jellege operatív. A tevékenységet végző személye külső. A visszacsatolás módja segítségadás, illetve kiigazítás. Ehhez képest az *ellenőrzés* célja a szabályoknak való megfelelés vizsgálata, az időbeliség mikéntje: folyamatos, a tevékenység jellege: operatív, a tevékenységet végző személye: külső, vagy belső, a visszacsatolás módja pedig: szankció alkalmazása.

A Rendelet 63. cikke kimondja, hogy a tagállamok az irányító hatósággal egyetértésben minden operatív program számára külön-külön *Monitoring Bizottságot* kötelesek létrehozni. Több operatív program számára azonban egyetlen monitoring bizottság is föllállítható. A Monitoring Bizottság feladata az adott operatív program végrehajtásának folyamatos *nyomon követése és segítése*. Az Irányító Hatóság és a Monitoring Bizottság együttesen biztosítja az operatív program végrehajtásának minőségét.

A Monitoring Bizottság összetételét a tagállamok az irányító hatósággal egyetértésben állapítják meg. Az elnöki tisztelet azonban mindig a tagállam, vagy

az irányító hatóság képviselője tölti be. Az Európai Bizottság egy képviselője saját kezdeményezésére, vagy a monitoring bizottság felkérésére tanácsadói minőségben vesz részt a munkában.

A fentiekén túl arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az irányító hatóság(ok), az igazoló hatóság(ok), az ellenőrzési hatóság(ok), és a monitoring bizottság(ok) létrehozása minden olyan EU tagállamban kötelező, amely részesedni óhajt a közösségi fejlesztési forrásokból. Márpedig minden tagállam óhajt. Ebből pedig az következik, hogy az EU regionális politikája *nagymértékben közelíti egymáshoz* a tagállamok közigazgatási szervezeti rendszerét, figyelemmel arra is, hogy a NUTS- rendszer is ezt teszi a területi tagozás vonatkozásában. Mindez pedig – az egységes piac kialakítása után – egy egységesülő *Európai Közigazgatási Tér-ség* irányába tereli az Európai Uniót, illetve annak fejlődését.

Hetedik tézis: Az Európai Közösségek és az EU által már eddig kialakított – belső államhatárok nélküli – egységes földrajzi terület, az ugyancsak egységes európai állampolgárság ténye, továbbá a megvalósított, illetve megvalósuló egységes piac, gazdasági-pénzügyi és politikai unió, szükségképpen megköveteli a közösségi/uniós ügyek igazgatásának (végrehajtásának) közelítését és egységesítését.

Kissé bővebben:

Nem sokáig tartható fenn nézetünk szerint az a jelenlegi állapot, hogy uniós ügyekben az igazgatási ciklus egyes elemei, illetve az azokat megvalósító intézmények erőteljesen szétválasztásra kerültek.²⁹ Nevezetesen: a célkitűzés, az információgyűjtés és feldolgozás, a tervezés, a döntés, a koordináció és az ellenőrzés az EU szintjén, az EU intézményei útján, míg a döntések végrehajtása a tagállamok szintjén, illetve a tagállamok (nemzeti) intézményei útján valósul meg. Az elvárások (kívánalmak) szerint egységesen, ténylegesen azonban huzonhétféleképpen.³⁰ Azt állítjuk tehát, hogy a gazdasági-pénzügyi és politikai integrációt feltétlenül *követnie kell egyfajta közigazgatási integrációnak*, tehát a tagállami közigazgatási rendszerek jelenleginél sokkal erőteljesebb egységesülésének, még akkor is, ha ez (talán) fájdalmasabb veszteséget jelent a nemzeti szuverenitást féltékenyen őrző tagállamok számára, mint a gazdasági integráció.

²⁹ Az igazgatási ciklus egyes elemeinek közösségi-, és tagállami megvalósításáról lásd Torma András: Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására című tanulmányt. Magyar Közigazgatás 2002. július–augusztus.

³⁰ Az igazgatási ciklusról és annak egyes elemeiről lásd bővebben KALAS Tibor, *Az igazgatás = Magyar Közigazgatási Jog: Általános rész*, szerk. K. T., Bp., Virtuóz Kiadó, 2006, I, 9–18.

András Torma

Seven theses on the connection between the public administration of the EU and the Member States

Summary

In the essay the author aims to find an answer to what connection has been between the public administration of the European Communities, the European Union and the Member States? With regard to the limited length of the essay the answer is summarized in seven theses. According to them a developing curve has evolved in the same way as the economic integration was developed in the following stages: the customs union, the common market, and the single market. This tendency has led to the development of the European Administrative Space, whose existence has been proved in innumerable ways. The author claims: there is no doubt that the economic integration will be followed by the integration of the Member States' public administration systems, despite the fact that so far they have been protected by the Member States as part of their sovereignty.

**A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG MEGFELELŐ GYAKORLATI
ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK FELTÉTELEI
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA ALAPJÁN**

TURKOVICS ISTVÁN*

A jogorvoslat, mint az ügyféli jogok érvényesítésének egyik legfontosabb garanciája alkotmányos alapjogunk, amelyet az Alkotmány a következő képen rögzít.

„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”¹

Az Alkotmány szövegéből egyértelműen levezethető, hogy a jogorvoslat-hoz való jog gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Azt is rögzíti, sőt hangsúlyozza az Alkotmány, hogy minden – vagyis nemcsak bírósági, hanem közigazgatási és más hatósági – döntéssel szemben is lehetőség van a jogok ilyen formájú védelmére, tehát általános jelleggel jelenik meg a jogorvoslathoz való jog.

Eleinte a jogorvoslathoz való jog bármilyen szintű korlátozását az Alkotmány nem tette lehetővé. Azonban a jogbiztonság követelményének figyelembevétele szükségessé tette, hogy ha szigorú feltételek mellett is, de lehetőség nyíljon a jogalkotó számára ezen alapjog korlátozására. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a jogorvoslat lehetőségének igénybevétele az eljárás idejének meghosszabbodásával jár, amely adott esetben mások jogainak sérelmét vonhatja maga után. Hiszen ezen esetben a jogbiztonság igénye szenvedne csorbát, mivel ennek egyik eleme az ésszerű időn belüli ügyintézés követelménye. Az említett hiányosságot az 1997. évi LIX. Alkotmánymódosító törvény orvosolta, amikor is az Alkotmány fenti szövegének második mondatát beiktatta, és 1997. július 30-tól hatályba helyezte. A jogorvoslat joga csak és kizárólag az alábbi két feltétel együttes fennállása esetén korlátozható. Az egyik, hogy a jogszabályok közül csak törvényben való rendelkezéssel tehető meg. Ebben az eset-

* DR. TURKOVICS ISTVÁN

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ 1949:XX. tv. 57. §. (5).

ben is további szigorításként a jogalkotó megköveteli, hogy a törvényjavaslatot a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni. A második feltétel, hogy csak a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében lehet a jogorvoslathoz való jog jogszerű korlátozásával élni.

Az eddigiekben tett megállapítások egyértelműen kiolvashatóak az Alkotmány szövegéből. A jogorvoslathoz való jog tartalmának a meghatározása ugyanígy, a konkrét esetekben való korlátozásának, esetleg kizárásának jogszemlélet szerinti vizsgálata már komoly jogászai értelmezést kíván. Ezen feladat az Alkotmánybíróságra hárul, amely testület tagjai ennek hamar eleget is tettek. Ennek eredményeként, a következő tartalmi elemeket határozta meg a jogorvoslati joggal kapcsolatosan. A jogorvoslathoz való jog minden ügydöntő határozattal szemben biztosítandó, a jogorvoslatot más szerv, vagy azonos szerv magasabb fóruma kell hogy elbírálja, elégséges, ha a bírói jogorvoslat egy fokozatú, a jogerős bírói döntések felülvizsgálata a jogorvoslathoz való jognak, mint alkotmányos alapjognak nem képezi részét. További elveket fogalmazott meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatosan: a közigazgatási szerv elutasító döntését indokolni köteles, hiszen fontos, hogy a döntéssel érintett hatékonyan tudjon élni jogorvoslati jogával, ezért a sérelmezett döntésről való tudomásszerzést garantálni kell. Valamint azt is, hogy ez a tudomásszerzés megfelelő időben történjen meg. A közigazgatást érintő jogorvoslathoz kapcsolódó alapelv tartalma, hogy a hatóságok mérlegelési jogköre, illetve a méltányosság gyakorlása nem vezethető le alkotmányos alapelvként a jogorvoslathoz való jogból. A továbbiakban a fenti tartalmi elemekkel, illetve alapelvekkel kapcsolatban született alkotmánybírósági határozatokat nézzük át, amelyek megmutatják, hogy a konkrét jogesetek kapcsán hogyan nyertek megállapítást. Véleményem szerint célszerű lenne bemutatni a témával kapcsolatosan az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját is.

Mint már említettem, a jogorvoslathoz való alapjog korlátozása csak szigorú feltételek mellett valósulhat meg. A gyakorlatban azonban előfordul, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozást szenved, mégpedig az Alkotmányba ütköző módon. A jogorvoslás jogának korlátozhatóságának lehetősége 1997-ben került rögzítésre az Alkotmányban, mégis mint látni fogjuk a későbbiek folyamán is előfordult, hogy a korlátozás nem ezen szabályoknak megfelelően történt.

A következő határozat² a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálathoz kapcsolódik. Az indítványozó előadta, hogy esetében az építésügyi hatóság a házának lebontását rendelte el, mert külső okok miatt az életveszélyessé vált. A lakásügyi hatóság a családot egy tanácsi kezelésben lévő lakásba költöz-

² 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.

tette, de ennek állapota a rendeltetésszerű használatot nem tette lehetővé. Az indítványozó a határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, azonban a városi bíróság a kérelmet elutasította, hivatkozva a 63/1981.(XII.5.) MT rendelet³ 1. §. (1) bekezdésére, amely a határozat bírósági felülvizsgálatát nem teszi lehetővé. Indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körének minisztertanácsi rendeletben való korlátozása, ezért alkotmányjogi panaszt terjeszt elő. Az Alkotmánybíróság a következőt állapította meg. Az 1989. évi XXXI. tv. 30. §-a az Alkotmány 50. §-át újraszabályozta, és ennek (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Ennek értelmében az említett rendelet az Alkotmányba ütközik. Ellenben az is megállapítható, hogy a megalkotásakor a rendelet még nem sértette az Alkotmány szabályait, hanem az Alkotmány módosítása következtében vált alkotmányvétsévé. Továbbá kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy a büntető-, polgári- és államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, ebből következően kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen. Végül megállapításra került, mivel a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának törvényi szintű szabályozása nem megoldott – holott arra szükség volna – a jogszabályalkotás a mulasztás állapotába került. Ezek után az Alkotmánybíróság az ügy kapcsán határozatában az 1981. évi I. törvény 72.⁴ §. (1) bekezdését, valamint a 63/1981. (XII.5.) MT rendeletét alkotmányellenesnek minősítette, és 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette. Emellett felhívta a kormányt arra, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes állapot megszüntetése érdekében 1991. január 31-ig terjedő határidővel terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. A kormány ennek eleget tett, amelynek következtében megszületett a 1991. XXVI. törvény, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, amely az Áe-t ennek megfelelően módosította. Mint látható az említett határozat 1990-ben született, és még a rendszerváltozás előtt alkotott jogszabályokkal kapcsolatos. Mint tudjuk a rendszerváltozás nem csak politikai, hanem jogi szempontból is a változások igényét teremtette meg, azonban mivel ez a jogrendszer rendkívül széles területét érintette, a jogalkotás sok esetben nem tudott a megfelelő időn belül reagálni a keletkezett igényekre. Az Alkotmánybíróság határozatai között azonban több olyat is találunk, amelyek a rendszerváltozást több évvel meghala-

³ A bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról.

⁴ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről.

dó időkből származnak. Lássunk egy példát a jogorvoslati jog korlátozásáról a legújabb közigazgatási eljárást szabályozó törvény, a Ket. kapcsán.

A következő határozatban a jogorvoslathoz való jog korlátozásának módjával kapcsolatos döntéssel találkozhatunk.⁵

Az Alkotmánybírósághoz 2007-ben érkezett beadványban kérték, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) 100. § (1) bekezdés a) pontjának „vagy kormányrendelet” részét, valamint a 174/A. §. b) pontját⁶, mint Alkotmányba ütköző rendelkezéseket az Alkotmánybíróság semmisítse meg. A bíróság a beadványban foglaltaknak ebben a tekintetben eleget is tett. A Ket. fent említett két rendelkezése ugyanis a fellebbezés jogának kormányrendeletben történő kizárását tette lehetővé. Az Alkotmánybíróság indoklasként megfogalmazta, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényre jutását a közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. VII. fejezete tartalmazza. Vissza kell utalnunk arra a megállapításra, amely szerint hatályos jogunk minden jogterületén az alapvető eljárási szabályokat törvénynek kell tartalmaznia.⁷ Tény, hogy a fellebbezés joga a közigazgatási jogorvoslati rendszernek csak egyik, és nem az egyetlen eszköze, mégis a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének egyik legfontosabb garanciáját jelenti. Ebből következik, hogy a fellebbezés lehetőségének kizárása vagy korlátozása a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét jelenti. Ezen állítás igazolására, a Ket.-ben megtalálható többi jogorvoslati lehetőséget is részletesen ismertetni kell. A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog a közigazgatás területén elsősorban az ügyfél oldaláról értelmezhető, éppen ezért a hivatalból lefolytatható jogorvoslati lehetőségek nem képezik a jogorvoslathoz való jog részét. A kérelemre indítható jogorvoslati lehetőségek közül a bírósági felülvizsgálat csak a fellebbezés jogának kimerítése után áll a jogosultak körének rendelkezésére.⁸

Hasonló a helyzet az újrafelvételi eljárással kapcsolatban is, ugyanis speciális feltétele ezen eljárás lehetőségének, hogy egy jogerős határozat meghozatala után jusson az ügyfél tudomására olyan tény, adat, amely az ügy elbírálása szempontjából lényeges, a határozat meghozatala előtt már meg volt, és az alap-

⁵ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

⁶ Felhatalmazást kap a Kormány, hogy – önkormányzati hatósági ügyek kivételével – közigazgatási hatósági eljárásokban b) az első fokú határozat elleni fellebbezést rendeletben zárja ki.

⁷ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat: „...mert a büntető- a polgári- és az államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, tehát kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen.”

⁸ Ket. 109. §. (3) – A bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a hatósági eljárásban az ügyfél vagy az ügyfelek valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette, vagy a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt.

eljárásban még nem bíralták el. Fontos eleme az újrafelvételi eljárásnak, hogy az ebben az eljárásban hozott döntés, azonos jellegű az elsőfokú döntéssel, ugyanis vele szemben jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye.⁹

Utolsó lehetőségként megemlítendő a döntés kijavítása, amely egy olyan jogintézmény, amely elsősorban adathibák kiküszöbölését szolgálja.¹⁰ A kicserélés jogintézménye is ugyanezt a lehetőséget biztosítja, valamint a kiegészítés, amely a döntés hiányosságának pótlását teszi lehetővé.¹¹

Mint látható, a kérelemre igénybe vehető jogorvoslatok közül a jogorvoslathoz való jog érvényesülését maradéktalanul csak a fellebbezés jogintézménye biztosítja. Ezen megállapítás tükrében érthető az Alkotmánybíróság döntése, amely szerint a fellebbezés lehetőségének kormányrendeletben történő kizárását alkotmányellenesnek ítélte meg. Nyilvánvaló, hogy a fellebbezés kormányrendeletben való kizárása az Alkotmány 57. §. (5) bekezdésével nem egyeztethető össze.

Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslati joggal kapcsolatosan egy másik kérdésben is döntenie kellett, amely a jogorvoslat-hoz kapcsolódó fórumrendszert érinti.

Az indítványozó a Ket. fórumrendszerre vonatkozó rendelkezéseit is támadja, mivel álláspontja szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot az a rendelkezés, amely a másodfokú, valamint a felügyeleti jogkört gyakorló hatóságok kijelölésére a Kormányt felhatalmazza. Az említett lehetőséget a Ket. 19. §-a¹² és a 116. §. (2)–(3)¹³ bekezdése szabályozza. Az Alkotmánybíróság álláspontja sze-

⁹ Ket. 112. §. (6.) – Az újrafelvételi eljárásban a hatóság a jogerős határozatát módosíthatja, visszavonhatja, vagy az utóbb ismertté vált tényállásnak megfelelő új döntést hozhat. E döntés ellen jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye.

¹⁰ Ket. 122. §. (1) – Ha a döntésben név-, szám- vagy más elírás, illetve számítási hiba van, a hatóság a hibát – szükség esetén az ügyfél meghallgatása után – kérelemre vagy hivatalból kijavíthatja. Kijavítás helyett a hibás döntés bevonása mellett sor kerülhet a döntés kicserélésére is.

¹¹ Ket. 123. §. (1) – A hatóság – ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül – mind kérelemre, mind hivatalból kiegészítheti döntését, ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem határozott, illetve hiányzik a döntésből a törvény vagy külön jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem. Nincs azonban helye a döntés kiegészítésének, ha az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.

¹² A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az első fokon eljáró, továbbá ha az nem a 107. és 108. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezést elbíráló hatóságot is.

¹³ (2) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az államigazgatási szerv felett felügyeletet gyakorló, illetve az azt irányító miniszter gyakorolja a felügyeleti jogkört

rint azonban az említett rendelkezések és az Alkotmány 57. §. (5) bekezdése között nincs értékelhető összefüggés, az ilyen korlátozás nem érinti az ügyfél jogorvoslathoz való jogát. Kétségtelen, hogy a jogorvoslati jognak tartalmi eleme a más szervhez, vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, azonban jelen esetben a Ket. 106. §-a biztosítja a jogorvoslati jog ezen tartalmi elemének érvényesülését, amikor kimondja: *„Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben a 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.”*

Mindemellett tény, hogy a közigazgatás igen széles kört ölel fel, ebből következik, hogy az általános szabályokban lehetetlen minden egyes hatósági ügyre nézve meghatározni a jogorvoslatot biztosító konkrét szervet. Ez alapján elfogadható az a megállapítás, amely szerint az eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai *másodlagos* (szubszidiárius jellegű) szabályok. Ez jelen esetben azt jelenti, hogy akkor alkalmazandók, ha az egyes szakigazgatások területén törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. Egyenesen következik az előzőekben ismertetett ténymegállapításokból, hogy az Alkotmánybíróság a beadványt a fórumrendszer tekintetében elutasította, a szabályozást nem tartotta az Alkotmányba ütközőnek.

A jogorvoslati jog maradéktalan érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy a jogosult – közigazgatási hatósági eljárás esetében az ügyfél – feltétlenül és teljes körűen tudomást szerezzen arról, hogy a számára nyilvánvalóan hátrányos döntések milyen okból kifolyólag, mire alapozva születtek meg. Ezt az igényt a döntés indoklásából ismerheti meg a sérelmet szenvedett, ezért a sérelmezett döntést, az azt meghozó hatóságnak feltétlenül indokolnia kell. Azért is elengedhetetlen ez a kötelezettség, mert általában akkor eredményes egy jogorvoslati kérelem, ha megfelelő érvekkel alátámasztott. Ezt viszont csak a döntést hozó érveinek ismeretében lehet megtenni, amelynek megismerésére az indoklás nyújt lehetőséget.

a) a területi vagy helyi szervekkel nem rendelkező kormányhivatal vagy központi hivatal és

b) a területi vagy helyi szervekkel rendelkező kormányhivatal vagy központi hivatal központi szerve
hatáskörébe tartozó hatósági ügyek esetében.

(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási hivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyek esetében a felügyeleti jogkört az adott ügycsoport tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszter gyakorolja.

Az egyik beadványban¹⁴ az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 78. §. (1) bekezdésének¹⁵ alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó előadta, hogy egy ingatlan tulajdonjogát szerződéssel szerezte meg, ezután az illetékhivatalhoz beadvánnyal fordult, amelyben kérte a vagyónátruházási illeték megfizetése alóli mentesség megállapítását. A hatóság ezt elutasította, amely oly módon történt, hogy a hivatal a kérelmezőt fizetési meghagyásba foglalt határozatban kötelezte az illeték megfizetésére, ezen határozat – egyébként a gyakorlatnak megfelelően – indokolást nem tartalmazott.

Az indítványozó álláspontja szerint, a sérelmezett rendelkezés lehetőséget teremt az illetékhivatal részére, hogy jogszerű eljárásban a döntést olyan formában hozza meg, hogy annak körülményeit nem tárja fel, ezáltal az nem juthat az érintett tudomására. Ezzel a lehetőséggel a hivatal a döntését olyan módon hozhatja meg, amelynek következtében az eredményes jogorvoslattal való élés lehetőségét tulajdonképpen kizárja. Hiszen ekkor nincs lehetőség, a megalapozott, ellenérvekkel megfelelően alátámasztott, és így várhatóan eredményes jogorvoslati kérelem kidolgozására.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatásra hárul azon feladat megoldása, hogy nagy tömegű ügyet ne csak törvényesen, de rövid idő alatt is lezárjon. Ezen követelményeknek a hivatalok csak úgy tudnak eleget tenni, ha gyakran élnek a jogszabályok által nyújtott azon lehetőségekkel, amelyek az eljárás egyszerűsítését, és gyorsabbá tételét teszik lehetővé. A hatóságok részére egyes esetekben – mint például a mértékhitelítés – az írásbeliség teljes mellőzését is lehetővé teszik a jogszabályok. Az egyszerűsített döntéshozatal is ezt a célt szolgálja. Ennek egyik válfaja, amikor egyes tömegesen előforduló, azonos típusú ügyekben a közigazgatási szerv úgy hoz döntést, hogy az erre a célra rendszeresített nyomtatványon, a már előre megfogalmazott formanyomtatványon csak az adott ügy sajátosságainak megfelelő szöveget írja be. Mindemellett az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az egyszerűsített határozatra vonatkozó rendelkezések alkalmazása nem járhat az Alkotmányban rögzített alapjog csorbításával. Egyes esetekben – ha például az ügyfél illetékmentességet kér vagy bírság elengedését kéri, és a hatóság nem tartja teljesíthetőnek ezen kéréseket – köteles döntésében erre külön kitérni, és mind ténybelileg, mind pedig jogilag alátámasztani azt. Előfordulhat ennek következtében az a helyzet, hogy az

¹⁴ 21/1997. (III. 26.) AB határozat.

¹⁵ A kiszabás alapján fizetendő illetékekről – ideértve a mulasztási bírságot is – fizetési meghagyást (határozatot) kell kiadni. A fizetési meghagyás tartalmazza a kiszabott illeték összegének megállapításánál figyelembe vett adatokat és az alkalmazott jogszabályokat.

ügyfél nem tudja, hogy adminisztratív oka van kérelme elutasításának, mint például, amikor a közigazgatási szerv figyelmét elkerüli az ügyfél kérelme, vagy véleménykülönbség van a közigazgatási szerv és közöttük. Utóbbi esetben csak azon tényállási elemek, és jogi érvek ismeretében élhet maradéktalanul jogorvoslati jogával, amelyekre a közigazgatási szerv a döntését alapozta.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott jogszabály kifogásolt rendelkezését nem semmisítette meg, azonban kifejezetten az egyszerűsített határozat lehetőségét gyakran alkalmazó közigazgatási szervekre nézve kötelező alkotmányos követelményt állapított meg a következők szerint. Az illetéktörvény alapján eljáró hatóságok az Alkotmányban megfogalmazott jogorvoslatihoz való jog érvényesülése követelményének úgy is eleget tehetnek, hogy a fizetési meghagyás mellett az Áe. rendelkezéseinek megfelelő formában meghozott határozatban utasítják el az ügyfél kérelmét, estenként elegendő lehet az is, ha magában a fizetési meghagyásban tüntetik fel döntésük indokait.

Az Alkotmánybíróság több beadvánnyal kapcsolatban is leszögezte annak fontosságát, hogy a jogorvoslatihoz való jog alapvető célja a megfelelő, hatékony jogvédelem lehetőségének a megteremtése. Ennek következtében tekintettel kell lenni arra, hogy ne csak formálisan valósuljon meg a jogorvoslati lehetőség, hanem ténylegesen is alkalmas legyen arra, hogy betöltse szerepét a jogrendszerben. Ezen követelmények megsértésének leggyakoribb módja, amikor közvetett eszközökkel valósul meg a jogorvoslati jog csorbítása. Ilyen esetekben a jogorvoslatihoz való jog formálisan megvan ugyan, tehát biztosított, azonban a gyakorlása a sérelmek megoldását nem, vagy nem megfelelő módon teszi csak lehetővé. Ezek a közvetett eszközök például a jogorvoslati kérelem benyújtására meghatározott rövid határidők, vagy a döntés ügyfél tudomására juttatásának nem megfelelő jogszabályi garanciái, illetve a rövid határidő ellentéte, amikor az elbírálásra jogosult szerveknek a másodfokú döntés elbírálására biztosított határideje indokolatlanul hosszú és a kedvezően meghozott döntés okafogyottá válik, és ezáltal már nem teszi lehetővé a sérelmek orvoslását.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §. (2) bekezdésének alkotmányellenes mivoltának megállapítását, valamint annak megsemmisítését kérték egy beadványban. A megjelölt szabály a következőket tartalmazta: „Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő három napon belül az Alkotmánybírósághoz lehet benyújtani.” Az Alkotmánybíróság a beadványban kérteknek eleget tett.¹⁶ Álláspontja szerint a választási eljárásban alkalmazott rövid határidőket a jogalkotó automatikusan alkalmazta a népszavazási eljárás esetében is, azonban a két eljárás között a lényegé-

¹⁶ 24/1999. (VI. 30.) AB határozat.

ből fakadó különbségek miatt nem lehet ugyanolyan szabályokat alkalmazni. Amíg a választási eljárás esetén indokoltak a rövid határidők, addig a népszavazási eljárásra ez nem igaz. Indokolatlan tehát a két, nevében azonos (kifogás), de más tartalmú jogintézményhez ugyanolyan határidőket rendelni.

A jogorvoslati jog hatékony gyakorlásának elengedhetetlen feltétele, hogy a benyújtására megfelelő határidő legyen biztosítva. A népszavazási eljárásban a háromnapos határidő nem elegendő arra, hogy kellően megalapozott érvekkel, okfejtéssel alátámasztott kifogást lehessen előterjeszteni. A rövid határidő önmagában véve nem feltétlenül alkotmány sértő, mégis figyelemmel kell lenni a jogorvoslat céljára gyakorolt hatására is. Ugyanis a jogrendszerünk ismer hasonlóan rövid jogorvoslati határidőket – mint például a válóperek esetében – ahol a tudomásszerzés garantált, ellenben a népszavazási eljárásban ilyen garancia nincs. Az Országgyűlés határozatát a hivatalos lapban közzéteszik ugyan, de a közzététel dátuma nem egyezik meg feltétlenül a hozzáférés dátumával, ezért ezen esetben a megállapított rövid határidő következménye lehet a jogorvoslati joggal való rendelkezés kizárásának. Gondoljunk abba bele, nem biztos, hogy Budapesten ugyanakkor juthat a laphoz valaki, mint például Békéscsabán. Másrészt nem várható el a jogalkotó szervektől, hogy minden esetben külön-külön vizsgálják, hogy az érintettekhez mikor jutott el a hivatalos lap, nem beszélve arról, hogy valószínűleg ez teljes jogbizonytalanságot eredményezne. Tehát a hozzáférés véelmét alkalmazni kell. A népszavazási eljárásban a kifogás alkalmazhatóságának másik feltétele, hogy a rendelkezésre álló határidőn belül eljusson az Alkotmánybírósághoz. Ez azért kétséges, mert a testület nem működik folyamatosan. Mint látható egy konkrét esetben az összes körülmény vizsgálata alapján dönthető csak el, hogy a jogorvoslat gyakorlásának feltételei maradéktalanul fennállnak-e, vagy sem. Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó mulasztást követett el akkor, amikor a választási eljárás szabályait maradéktalanul kiterjesztette a jelentősen eltérő jellegű népszavazási eljárásra, ahelyett hogy az önálló szabályozást teremtette volna meg.

Megjegyzendő az is, hogy ezen határozat kiegészítéseként *dr. Tersztyánszky Ödön* alkotmánybíró különvéleményt fogalmazott meg, amelyben kifejtette, hogy a határozattal nem ért egyet. Ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatában már elbírált nem is egy olyan kifogást, amely ebben a tárgykörben, ezen szabályok mellett lett benyújtva. Az alkotmánybíró úr véleménye szerint ebből az következik, hogy a gyakorlatban a szabályozás betölti szerepét és alkalmazható.

Az én véleményem az, hogy a megalapozott különvélemény mellett is pozitív az Alkotmánybíróság döntése, hiszen a gyakorlatban reálisan fenn áll annak veszélye, hogy az ismertett okok eredményeként sérüljön a jogorvoslathoz való jog.

Ugyancsak a választásokról szóló 1997. évi C. törvény szabályaival kapcsolatban érkezett az Alkotmánybírósághoz egy újabb beadvány,¹⁷ amelyben a törvény jogorvoslati rendszerének Alkotmányba ütköző szabályozását kifogásolták. A helyi népszavazással kapcsolatos jogorvoslati szabályokat először az 1989. évi XVII. törvény 32. §. (1) bekezdése tartalmazta, amely kimondja: „A népszavazás elrendelésének és a népi kezdeményezés érdemi tárgyalásának az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása, valamint a népszavazás lebonyolítására, a szavazás eredményének megállapítására vonatkozó törvényes előírások megsértése miatt az Alkotmánybírósághoz lehet alkotmányossági panaszt benyújtani.” Az indítványozó álláspontja szerint azonban sérült a jogorvoslatihoz való alkotmányos alapjog, amikor ezen lehetőséget az új 1997-es szabályozás megszüntette. Az Alkotmánybíróság nem értett egyet a beadványban foglaltakkal, hiszen álláspontja szerint, bár más formában ugyan de biztosított a jogorvoslati lehetőség az új szabályok szerint is. A Ve. 146. §-a¹⁸ rendelkezik a helyi népszavazással kapcsolatban igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről. Ezek szerint a helyi bíróságok, Budapesten pedig a PKKB hatáskörébe tartozik a helyi, illetőleg területi választási iroda vezetőjének döntésével szemben benyújtott kifogások elbírálása, amely döntéseket a helyi népszavazás-kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek a hitelesítésével kapcsolatban hozott. Az igaz ugyan, hogy a bíróságok döntésével szemben további jogorvoslatra nincs lehetőség, de ez a szabályozás nem áll ellentétben az Alkotmány rendelkezéseivel.

Mint azt az Alkotmánybíróság korábbi határozatában¹⁹ kifejtette, a jogorvoslatihoz való jog alapvető tartalma a más szervhez, vagy azonos szervben belüli magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége. Ebben a konkrét esetben ez adott. Ugyancsak megoldott a jogorvoslatihoz való rendelkezés lehetősége is, igaz, hogy az előző szabályozástól eltérő formában, de tartalmát tekintve változatlan módon. Annak ugyanis nincs jelentősége, hogy milyen formában valósul meg a jogorvoslati igénybe vétele, mint ahogy annak sincs, hogy ezt ki bírálja el. Természetesen, ha megfelel a fórumrendszerrel kapcsolatos előbb említett feltételek-

¹⁷ 29/1999. (X. 6.) AB határozat.

¹⁸ 1997:C. tv. 146. §. – (1) A helyi, illetőleg a területi választási iroda vezetőjének a népszavazás-kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen a közzétételétől számított tizenöt napon belül a helyi bírósághoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz), illetőleg a megyei bírósághoz lehet kifogást benyújtani.

(2) A képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen a határozat közzétételétől számított nyolc napon belül a helyi bírósághoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz), illetőleg a megyei bírósághoz lehet kifogást benyújtani.

¹⁹ 5/1992. (I. 30.) AB határozat.

nek. Annak meghatározása is a jogalkotó privilégiuma, hogy a jogorvoslat hány fokozatú rendszerben érvényesüljön.

Az, hogy egy szabályozás menyiben felel meg az Alkotmányban foglaltaknak, mindig a konkrét szabállyal kapcsolatos követelmények függvényében vizsgálendő. Erre jó példa ugyancsak a választási eljárással kapcsolatos azon döntése az Alkotmánybíróságnak²⁰, amikor az Országgyűlést felhívja arra, hogy a választási kampány idején a politikai tartalmú reklámfilmek sugárzásával, kapcsolatos döntésekkel szemben lefolytatott jogorvoslati eljárások határidejére vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően szabályozza. Kampányidőszakban a politikai hirdetések csak meghatározott, viszonylag rövid időszakon belül tehetőek közzé, ezzel szemben például a közzététel megtagadásával kapcsolatos jogorvoslati eljárás túlságosan hosszadalmas. Ez azt a helyzetet eredményezheti, hogy a jogorvoslattal kapcsolatos döntés a választások napja előtt nem születik meg, és ezáltal a jogorvoslati jog kiüresedik, nem tölti be szerepét.

A választási eljárásokkal kapcsolatosan született az Alkotmánybíróságnak azon határozata²¹ is, amelyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget állapít meg a jogalkotóval szemben. Mégpedig azért, mert nem garantálta megfelelő módon, hogy a jogorvoslattal megtámadható döntésről az érintett olyan módon szerezzen tudomást, hogy az a jogorvoslattal való élés lehetőségét biztosítsa számára. Ezen esetben ugyanis, ha a döntés tartalmának megismerhetősége nincs megfelelően biztosítva, akkor tulajdonképpen a jogorvoslati jog közvetett eszközökkel történő korlátozása valósul meg.

Mint az előzőekben láthattuk, a választási eljárási szabályokkal kapcsolatosan több döntést is hozott az Alkotmánybíróság. Ezek a határozatok mindig a konkrét élethelyzetek megvizsgálása után születtek meg, és nagyon jól tükrözik, hogy olyan speciálisnak mondható esetekben, mint a választási eljárások, milyen körülmények vizsgálata szükséges a döntés meghozatalához.

Különös módon valósult meg a jogorvoslati jog korlátozása²² az 1996. évi LIII. törvény²³ szabályaiban. A törvény felsorolja a védett természeti értékeket, mint például forrás, láp, barlang stb. Ezeket a természeti területeket a természetvédelmi hatóságnak meg kell jelölnie, majd ennek tényét az ingatlannyilvántartásba be kell jegyeztetnie. A bejegyzést a természetvédelmi hatóság

²⁰ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat.

²¹ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

²² 53/2002. (XI. 28.) AB határozat.

²³ 1996. LIII. tv. A természet védelméről – 23. §. (2) E törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. Az e bekezdés alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek [24. § (1) bekezdés] minősülnek.

hivatalból kezdeményezi. Adott esetben azonban ezen tény bejegyzése az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjog korlátozását vonhatja maga után. Az eljárás során két döntés születik. Az elsőben a természetvédelmi hatóság a védelem alá eső konkrét területeket jelöli meg, míg a másodikban a természeti védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését kezdeményezi. Az elsővel szemben nem, csak a második döntés esetében van lehetőség jogorvoslattal élni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez nem elégtí ki a jogorvoslati joggal szemben támasztott követelményeket. Ugyanis a természeti védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére irányuló kezdeményezés kötelező érvényű, és ez alapján a természeti védettség tényét kötelező bejegyezni. Azonban ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel szemben benyújtott jogorvoslattal a védett természeti területek egyedi meghatározása során okozott jogsérelem nem orvosolható. A védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről formai határozat nem születik, ilyen határozat hiányában pedig a jogorvoslat lehetősége kizárt. Mindemellert az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy egy korábbi határozatában már kimondta, az ingatlantulajdon korlátozását kimondó egyedi döntések rendeleti formában való megjelenítése gyakorlatilag a fellebbezés, és a bírósági felülvizsgálat lehetőségének kizárásával jár.²⁴

A fenti hiányosságok orvoslása érdekében az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának eleget téve orvosolja a problémát. *Dr. Bagi István* alkotmánybíró különvéleményt csatolt a határozat mellé, amelyben kifejtette, hogy álláspontja szerint nem azért állt fenn alkotmányellenes állapot, mert nem biztosított önálló jogorvoslatot a védett területek egyedi meghatározásával szemben a jogalkotó, hanem azért, mert ezen kérdésben nem születik formai határozat, amely így a jogorvoslati joggal való élés lehetőségét zárja ki.

Előfordul a gyakorlatban, hogy a jogorvoslatához való jog látszólag csorbát szenved, de valójában a jogelvek ütközésével találja magát szemben az Alkotmánybíróság²⁵. Ilyen helyzet alakult ki több jogterületen a hivatalos iratok kézbesítésével kapcsolatban felállított vélelem (kézbesítési vélelem) megdönthetlensége kapcsán. Az indítványozók elsősorban azt sérelmezték, hogy az álltaluk támadott rendelkezések nem nyújtanak megfelelő garanciát arra, hogy az állandó lakóhelyüktől tartósan, vagy legalábbis öt napnál hosszabb időre távol lévő személyek az Alkotmány 57. §. (5) bekezdésében biztosított jogukkal hatékonyan élni tudjanak. Nézetük szerint ebben az esetben a vétlen állampolgárok önhibájukon kívül kényszerülnek egy olyan eljárásba – igazolási kérelemmel kapcsolatos – amelynek kimenetele kétséges, és esetlegesen az eredményessége is indokolatlan sérelemmel járhat. Mindemellert egyes, a közigazgatáshoz kapcsolódó

²⁴ 6/1994.(II. 18.) AB határozat.

²⁵ 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

eljárás esetén előfordulhat, hogy tulajdonképpen az ügyfél csak a kézbesítés, értesítés útján szerez tudomást arról, hogy résztvevője az adott eljárásnak.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben a következő álláspontot alakította ki: „A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából.”²⁶ Nem kérdés ugyanis, hogy megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved csorbát. A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is. Ezen kettős követelménynek az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdekeknek, és az eljárás résztvevőjének a jogai érvényesíthetőségéhez fűződő érdekének azonban úgy kell érvényesülnie, hogy egyensúlyi helyzetbe legyenek egymással. Ha az említett két követelmény közül bármelyik is elsőbbséget élvez a másikkal szemben, az alkotmányellenességhez vezethet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagába az a szabályozás, amely a kézbesítés megtörténtét vélelmezi, nem feltétlenül alkotmányellenes. A hangsúly a tudomásszerzés garantáltságán van, amely elengedhetetlen feltétele a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának. Ebből következik, hogy megfelel az Alkotmányban rögzített alapelveknek az a szabályozás, amely nem a tudomásszerzést garantálja, hanem, hogy ennek lehetősége kétséget kizáróan fennáll. Az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy ezen követelmények a sérelmezett eljárásjogokban biztosítottak, ennek megfelelően az indítványokat elutasította.

Mindemellett megállapításra került, hogy sérülhet az ügyfél jogai érvényesítéséhez fűződő érdeke a jogorvoslati jog hiányos biztosítása révén, ugyanis a vélelem megdöntésére megfelelő jogorvoslati eszköz nem áll rendelkezésre. Ennek orvoslása érdekében az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotót, teremtse meg a megfelelő jogorvoslati eszközt.

Az Alkotmánybíróság álláspontja azonban nem volt egységes ezen kérdés tekintetében sem. *Dr. Bagi István* alkotmánybíró úr szerint, ugyanis nem mondható ki általános érvénnyel, hogy az irat kézbesítésének meg nem történte a jogorvoslati jog csorbítását vonná maga után. Egy eljárásban általában nem egy irat kézbesítésére kerül sor, tehát a kézbesítés vélelme nem bír jelentőséggel.

Több különvélemény is született a témakörben, de azok konkrét szabályokkal kapcsolatosak, ebben a kérdéskörben – mint már említettem – több beadványt nyújtottak be, amelyek konkrét szabályokkal kapcsolatban, de a hasonló tartalomra való tekintettel egy határozatban döntött velük kapcsolatban az Alkotmánybíróság.

²⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos szabályozása kapcsán²⁷. Az indítványozók elsősorban a bírósági eljárás egyfokozatú mivoltát találták az Alkotmány rendelkezésével ütközőnek. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jog általánosan a rendes jogorvoslat lehetőségének meglétét követeli meg. Az egyfokozatú rendszerben, ahol biztosított a más vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A bírósági felülvizsgálat tulajdonképpen egy plusz lehetőség, amelyet a jogorvoslathoz való jog közvetlenül nem érint. Kifogásolták továbbá, hogy a Pp. megalakításakor a jogalkotó nem volt tekintettel a közigazgatási eljárások sajátosságaira sem. Az Alkotmánybíróság ezen állítást sem találta megalapozottnak, és ezen a beadványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordul olyan eset²⁸ is, amikor a jogorvoslati jog nem azért sérül, mert a vizsgált szabályozás az Alkotmány rendelkezéseibe ütközik, hanem magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel ellentétes. Ez történt a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 81/2003.(VI.7.) Korm. rendelet 5. §. (2)²⁹ bekezdésének vizsgálatával kapcsolatosan is. A kifogásolt rendelkezés értelmében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MHV) hatáskörébe tartozó hatósági eljárásokban első fokon az MHV Központi Hivatala, másodfokon annak elnöke jár el. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétben állt az 1957. évi IV. törvény az Áe. rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság felhívta indítványozó figyelmét, hogy 2005. november 1. napjától a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokat a 2004. évi CXL. törvény a Ket. tartalmazza, és felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról ennek ismeretében is fenntartja-e indítványát. Az indítványozó ezen tény ismeretében is fenntartotta indítványát, arra hivatkozva, hogy a kifogásolt szabály a Ket. 106. §. (1) bekezdésébe ütközik. A Ket. hivatkozott szabálya szerint ugyanis „Az ügyfél jogorvoslati 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”. Indítványozó szerint, az Alkotmány jogállamra, valamint rendeletalkotásra vonatkozó szabályait is sérti a rendelkezés. Az Alkotmánybíróság az in-

²⁷ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat.

²⁸ 19/2007. (III. 9.) AB határozat.

²⁹ Hatósági eljárásban – külön jogszabályban meghatározottak szerint – első fokon a Kirendeltség vagy a Központi Hivatal jár el. Másodfokon, amennyiben első fokon a kirendeltség járt el, a Központi Hivatal, amennyiben első fokon a Központi Hivatal, akkor a Központi Hivatal elnöke jár el.

dítványt megalapozottnak találta. Álláspontja szerint a Ket. tárgyi hatálya kiterjed a MVH által lefolytatott eljárásokra, tehát ebben az esetben a Ket. szabályai alkalmazandóak. Igaz ugyan, hogy a Ket. szabályai szubszidiárius jellegűek ebben az esetben is, de az eltérés csak törvényi rendelkezésen alapulhat. Mindemellett megállapítást nyert, hogy az MHV az önálló jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így a Kásztv.³⁰ szabályai vonatkoznak rá, amelynek értelmében, ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Ezek szerint mivel a szerv vezetője nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetileg, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek, a szabályozás a Ket. szabályiba ütköző, és végső soron sérti az Alkotmány rendelkezéseit is.

A jogorvoslati joggal összefüggésben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadni kívánt döntésnek érdeminek és ügydöntőnek kell lennie. Azonban az, hogy egy döntés megfelel-e ezen feltételeknek, azt mindig az adott, konkrét eset körülményeinek vizsgálatával lehet eldönteni. Jó példa ezen megállapítás igazolására egy adótörvénnyel kapcsolatos beadvány tárgyában hozott határozat³¹. A határozatban megállapításra került, hogy az adónyilvántartásból való törlés a jogorvoslathoz való jog szempontjából nem minősül érdemi döntésnek.

Mint látható, a jogorvoslathoz való jog tartalmi elemeinek meghatározásában az Alkotmánybíróságnak jelentős szerepe van, amit a különböző határozatokon keresztül fejt ki. Nemcsak a jogorvoslathoz való alapjog tartalmi elemeinek meghatározásában van fontos szerepe az Alkotmánybíróság tevékenységének. Több eset is előfordul, amikor nem a jogosultság tartalmi elemét határozza meg az Alkotmánybíróság, hanem a jogorvoslathoz való jog gyakorlásával kapcsolatban tulajdonképpen jogértelmezési tevékenységet fejt ki, és ezen keresztül a jogorvoslathoz való alapjog alkalmazhatóságának gyakorlati kereteit is meghatározza.

Az Alkotmánybíróság határozatában azt is megállapította, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet ugyan része az alkotmányosság és törvényesség garanciarendszerének, de nem része a jogorvoslati jognak³².

Az Áe.³³ kapcsán került megfogalmazásra, hogy a jogorvoslati jog gyakorlásának nem elengedhetetlen feltétele a jogi, vagy más meghatalmazotti képvise-

³⁰ 2006:LVII. tv. 5. §. (2) – Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.

³¹ 26/2004. (VII. 7.) AB határozat.

³² 59/E/1994. AB határozat, ABH 1995. 852–853.

let. Tehát önmagában az, hogy egy eljárási törvény nem rendelkezik a meghatalmazott részére fizetendő képviseleti díjról, az nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való jog korlátozásával.³⁴

Az építésügyi bírság mértékének meghatározásánál a jogalkalmazó számára az alkalmazandó jogszabályok nem biztosítottak sem mérlegelési, sem méltányossági jogkört, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez a tény önmagában nem jár a jogorvoslathoz való jog korlátozásával.³⁵

³³ Áe. 18. §. (1) – Ha nem írja elő jogszabály az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat, valamint 89. §. – (1) Az államigazgatási eljárás költségét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az állam viseli, az illetékfizetési kötelezettségre az illetékekre vonatkozó szabályok irányadók.

(2) Az eljárási költséget összecszerűen meg kell határozni. Az államigazgatási szerv az ügyfelet az eljárási költség előlegezésére is kötelezheti.

(3) Ha az eljárásban több olyan azonos érdekű ügyfél vesz részt, akik a költség viselésére kötelesek, közöttük a költséget arányosan meg kell osztani.

(4) Ha a közigazgatási szerv helyett – annak mulasztása miatt – a hatáskörébe tartozó ügyben felettes szerve vagy a felettes szerv által kijelölt más közigazgatási szerv jár el, az eljárás költségeit – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a mulasztó közigazgatási szerv viseli. Az eljárás költségeit a ténylegesen felmerült költségek alapján kell megállapítani.

(5) Ötvenezer forintot meghaladó eljárási költség esetén az eljárási költség megállapításáról az eljáró felettes szerv vagy a felettes szerv által kijelölt más közigazgatási szerv külön határozatot hoz.

³⁴ 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001. 1015.

³⁵ 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1208.

43/1997. (XII. 29.) KTM rend. 3. §. – (1) A bírság mértéke a szabálytalanul létrehozott építmény vagy építményrész esetében az e rendelet 1., 2. és 3. számú melléklete szerint számított építményértéknek engedély nélküli építés esetében 50%-a, engedélytől eltérő építés esetében 40%-a, engedély nélkül végzett bontás esetén 20%-a.

(2) Helyi védelem alatt álló épület átalakítása vagy lebontása esetén a számított építményérték 70%-a.

(3) Ha az építmény, építményrész kivitelezését az engedélyt megadó határozat kézhezvételét követően, de annak jogerőre emelkedése előtt kezdték meg, és később az engedély változatlan tartalommal jogerőre emelkedik, akkor az (1) és (2) bekezdésben meghatározott mértékek 50%-át kell figyelembe venni. Ebben az esetben a bírság megállapítására vonatkozó államigazgatási eljárást a határozat végrehajthatóvá válásáig fel kell függeszteni.

(4) A bírság mértékét – a kerekítés általános szabályai szerint – ezer forintra való kerekítéssel kell megállapítani.

Érdekes kérdés az alkotmányjogi panasz intézménye, ezen jogintézmény megítélését is az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki. Egy alkotmánybíró-sági határozat monda ki azt az alaptételt is, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.³⁶

Az alkotmányjogi panasz intézményének jogorvoslatként való elismerését azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy az Abtv.³⁷ szerint akkor élhet az alkotmányjogi panasz nyújtotta lehetőségével a sérelmet szenvedett, ha egyéb jogorvoslati lehetőségét kimerítette, vagy más jogorvoslat nincs biztosítva a számára. Ez a megállapítás egyértelművé tette, hogy a jogorvoslatok egy típusáról van szó. Az alkotmányjogi panasz intézménye lehetőséget teremt az előterjesztője részére, hogy az Alkotmánybíróság a panasz alapján konkrét ügyében járjon el és határozatot hozzon, ezáltal konkrét jogséreleme válik orvosolhatóvá. Mindemellett az is megállapításra került, hogy az Alkotmány 57. §. (5) bekezdésében biztosított alapvető jogról van szó, annak ellenére, hogy egy végső jogorvoslatként alkalmazható rendkívüli jogorvoslatról beszélhetünk, amely igénybevételenek további feltétele, hogy az előterjesztő oldaláról az alkotmányos alapjoga sérüljön. Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panasz egy egyedi jogalkalmazói aktus által okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. Problémát okozhat azonban, hogy mit tehet az Alkotmánybíróság, ha a bíróságok mégsem veszik figyelembe ezen jogorvoslat alapján hozott döntését.³⁸ Mivel a gyakorlatban előfordult, hogy a panaszos nem tudta az Alkotmánybíróság döntését érvényesíteni eljárásában.³⁹ A megoldást az Alkotmánybíróság jogszabály

(5) Az épület (építmény, építményrész) alapterületét, hosszát vagy térfogatát az azt határoló épületszerkezetek külső síkjainak méreteiből kell kiszámítani, a végeredménynek egész számra való felkerekítésével.

(6) A bírságszámítás alapjául megállapított építmény, építményrész értéke független annak tényleges műszaki vagy forgalmi értékétől.

4. §. (2) – Az építésügyi bírságot mérsékelni, vagy elengedni az Étv. 49. §-ának (2) bekezdésében foglaltak kivételével nem lehet. A bírság megfizetésére az eljáró építésügyi hatóság – kérelemre – legfeljebb egy évig terjedő részletfizetést engedélyezhet.

³⁶ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

³⁷ 1989:XXXII. tv. 48. §. (1) – Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

³⁸ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

³⁹ 23/1995. (IV. 5.) AB határozat.

módosításban látta egy konkrét ügy kapcsán. Az 1999. XLV törvénnyel⁴⁰ módosította Pp.-t perújítási okként elismerve, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panaszoknak.

Tehát a jogorvoslati jog biztosítása alapvető, Alkotmányban is rögzített alapjog.

Az eljárások különbözősége, specializációja, sokrétősége miatt általános szabályokat megállapítani szinte lehetetlen. Ezért nagyon fontos, hogy az Alkotmánybíróság minden esetet egyediként kezelve, speciális döntéseket hozzon a gyakorlati kérdéseknek és problémáknak megfelelően.

Jelen tanulmányban, mint olvasható, az Alkotmánybíróság témához kapcsolódó gyakorlatának egy szelete került feldolgozásra. A felhasznált anyag egy része azonban olyan jogszabályok rendelkezései kapcsán született, amelyek már nincsenek hatályban. Azonban a levont következtetések jelenleg is helytállóak, tulajdonképpen időtállóknak tekinthetők, ennek következtében a helyes jogalkalmazást nagymértékben elősegítik.

István Turkovics

The conditions of the practical, appropriate application of the right to review considering the practice of the Constitutional Court

Summary

The fundamental constitutional remedy of administrative proceedings means one of the most important guarantee of the proper enforcement of rights of access to customer's. However, the provisions of the constitution can only provide an opportunity for all official proceedings, in that it properly applied. However, the law-sources and the application of the law are not guarantee always properly the appropriate remedy to enforce the law and it may cause encroachment on client's rights. To eliminate the negative impact of the lack of this legal institution, in our country, especially the Constitutional Court carry out this quite difficult task, e.g. take decisions to define the conditions, which may guarantee the existence of the above-mentioned law enforcement access. The present study summarize the Constitutional Court's practice in connection with the mentioned theme, eventuating the effect of the emerges, which existence is necessary for the appropriate law- enforcement.

⁴⁰ Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről.

A NYUGDÍJFOLYÓSÍTÁS SZABÁLYAI

VARGA ZOLTÁN*

Bevezető gondolatok

A nyugdíjbiztosítás intézményi rendszerén belül nyugdíjfolyósítás rendszere az, amely a megállapított ellátások jogosultakhoz történő eljuttatásáról gondoskodik. A tevékenységet akkor tudjuk igazán megítélni, ha egy kicsit visszatekinünk a nyugdíjfolyósítás szabályaira az elmúlt években, illetve a fejlődési tendenciákat is vizsgáljuk. Különösen fontos a vizsgálat azért, mert már több mint hárommillió személy, az ország lakosságának közel harminc százaléka részesül nyugdíjban vagy nyugdíjszerű egyéb ellátásban. Az ellátásra való jogosultság megállapításának és folyósításának intézményi szétválasztása 60 éves múltra tekint vissza, az eltelt évtizedek tapasztalatai mindenképpen egy működőképes rendszerre utalnak, amelynek jövője a folyósítási technika fejlesztésében, az interaktív feldolgozás teljes körű bevezetésében van.

A központi nyugdíjfolyósítás kialakulása

A II. világháború előtt, 1939-ben a biztosítással kapcsolatos feladatokat két nagy és számos kisebb intézmény látta el. A két nagyobb intézmény az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) és a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) volt.

Az OTI látta el, mint Magyarország akkori legnagyobb biztosítási intézménye:

- a bányászati munkavállalók bányanyugbér biztosítását országosan,
- a házfelügyelők ugyanilyen biztosítását Budapesten,
- a háztartási alkalmazottak betegségi és baleseti biztosítását országosan, valamint
- a magánalkalmazottak biztosítását a MABI illetékességi területén kívül,
- az ipari munkások betegségi, öregségi, rokkantsági és baleseti biztosítását országosan.

* DR. VARGA ZOLTÁN

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék

Az intézet önkormányzati alapon működött, testületeiben 50-50 százalékos arányban vettek részt a munkáltatók és munkavállalók küldöttei. Önkormányzat élén álló elnököt és a két alelnököt az államfő nevezte ki. Az ügyek viteléért vezérigazgató volt a felelős, az intézet felügyeletét pedig a belügyminiszter látta el.

1939-ben az OTI 250 ezer munkaadóval állt kapcsolatban. A biztosítottak száma:

- a betegségbiztosításban: 914,4 ezer fő,
- az öregségbiztosításban: 674,5 ezer fő,
- a baleseti biztosítás körében több mint 1 millió fő,
- a bányanyugbér-biztosításban: 57 ezer fő.

Bevételeit főként járulékokból teremtette elő, de a kirótt járulékok mintegy 10 százalékát nem tudta behajtani, ami működési gondokat okozott.

A MABI (Magánalkalmazottak Biztosító Intézete) döntően Budapest és a körzetéhez tartozó települések magánalkalmazottainak társadalombiztosítási feladatait látta el. A hozzátartozó biztosítottak létszáma jóval alacsonyabb volt:

- a betegségbiztosításban: 117,4 ezer fő
- az öregségbiztosításban: 111,5 ezer fő.

A MABI is járulékokból teremtette elő bevételeit, de a korabeli források szerint itt jóval kedvezőbb volt a járulékfizetési fegyelem.

E két nagy intézményen kívül számos kisebb nyugdíjbiztosítási feladatokat ellátó intézet is létezett. Ebben az időben a lakosságnak csupán 31 százaléka volt biztosított.

A társadalombiztosítás struktúrája széttagolt volt. Az ellátások feltételei és mértéke között jelentős különbségek voltak. A társadalombiztosítás joganyaga is rendkívül szövevényes volt. Az önkormányzati szervek működésében a munkavállalók részvétele fokozatosan szűkült.

A háború pusztításai a társadalombiztosítás intézményeit sem kímélték. Az átvonuló frontok magukkal hurcolták az intézmények vagyontárgyait és készpénzvagyonát. A társadalombiztosítási rendszer gyökeres átalakításához hiányoztak az anyagi feltételek, nem volt meg az átalakult társadalmi-gazdasági viszonyoknak megfelelő új társadalombiztosítási koncepció, ezért a korábban kialakult intézmények tovább működtek.

Szervezeti téren is számos gond várt megoldásra, elsőként az önkormányzat visszaállítása (2/3 munkavállalói, 1/3 munkáltatói arány). Az összetétel átalakítása mellett kiszélesítették az önkormányzat feladatát és jogkörét. Az önkormányzatok jogkörébe került

- a törvények, rendeletek és az alapszabály végrehajtása,
- az intézet képvisellete az alapszabályban meghatározott szervei által,
- elnök és alelnökök megválasztása,

- költségvetés és zárszámadás megállapítása,
- közvetlen kapcsolattartás az illetékes felügyeleti hatósággal.

Az önkormányzat ezt megelőzően csak formálisan, hatáskör nélkül működött, a jogkör kiszélesítéssel szerepe jelentősen megváltozott.

A rekonstrukció éveiben az első társadalombiztosítási rendeletek a munkásönkormányzat létrehozásán túl, megvalósították az ingyenesség elvét, kimondták, hogy a társadalombiztosítási járulékok teljes egészében a munkáltatókat terhelik. A vállalatok államosításával szükséges volt rendezni a vállalati nyugdíjpénztárak tagjainak helyzetét is.

1950. július 1. előtt a társadalombiztosítási rendszerhez tartozó intézmények, az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI), a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI), az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI), a bányatárspénztárak mindegyike maga gondoskodott saját biztosítottjai járadékának, nyugbérének folyósításáról. Az intézmények önkormányzatukat megőrizték, de ebben döntő befolyáshoz jutott a szakszervezet irányító szerepe. A szakszervezetek programot dolgoztak ki a társadalombiztosítás egységesítésére és fejlesztésére, amely a szervezetrendszerre is kiterjedt. A OTI ekkor már átvette a bányatárspénztáraktól a biztosítással járó teendőket és a bányanyugbérék folyósítását, majd az OTI-ba beolvadt a MABI, később az OMBI is.

1950-ben az egészségügyi szervezetek leválása után a társadalombiztosításban megvalósult a szakszervezeti irányítás, megszűnt az Országos Társadalombiztosítási Intézet és átadta helyét a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központnak, az SZTK-nak, ide koncentrálnak a járadékok és nyugbérék folyósítása.

A közszolgálati alkalmazottak nyugdíját a Központi Illetmény Hivatal folyósította. Az intézmény gondoskodott a közszolgálati alkalmazottak munkabérének központi számfejtéséről és feladatkörébe tartozott a hadigondozási pénzellátások utalása is. Az illetményszámfejtés decentralizálása után megszűnt a Központi Illetmény Hivatal, de Állami Nyugdíj Hivatal néven továbbműködött a szervezet nyugdíjfolyósítással foglalkozó része.

A vállalati nyugdíjbiztosításban minden nyugdíjpénztár maga fizette nyugdíjasait. A több mint 120 elismert nyugdíjpénztárat és 200-ál is több el nem ismert nyugdíjintézményt figyelembe véve a folyósító szervek száma meghaladta a 300-at. A vállalati nyugdíjintézményeket a vállalatok államosítása után kormányintézkedéssel megszüntették és megszervezték az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárát (ÁVKNY), amely 1948 végétől folyamatosan átvette a megszüntetett intézményektől a nyugdíjakkal kapcsolatos teendők ellátását. Hozzájuk tartozott a fővárosi hivatalok és üzemek közül egyebek között az Elektromos-, a Gáz- és Vízművek, a Fővárosi Kertészet, a Temetkezési Vállalat,

a Budapest Székesfőváros Közlekedési Részvénytársaság biztosítottjai, akik korábban mind saját biztosító intézménnyel rendelkeztek.

Ily módon a szakszervezetek egységesítési programjának megfelelően a MÁV kivételével három helyre összpontosult a nyugdíjfolyósítás az Országos Nyugdíjintézet megalakításáig.¹

Az Országos Nyugdíjintézet létrejötte

A Magyar Népköztársaság Miniszter Tanácsának 190/1950. (VII.15.) Mt. számú rendelete, az Állami Nyugdíj Hivatal és az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárának egyidejű megszüntetésével, 1950. július 1-jei hatállyal hozta létre az Országos Nyugdíjintézetet. E szervezet fő feladata volt a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központtól, az Állami Nyugdíj Hivaltól és az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárától átvenni és továbbfolyósítani az ellátásokat, megállapítani a nyugdíjas halála esetén a hozzátartozók részére járó ellátásokat, valamint folyósítani, mindazokat az ellátási díjakkal egy tekintet alá eső járadék-szerű ellátásokat, amelyet a pénzügyminiszter a feladatkörébe utalt.

A Nyugdíjintézet átvette a jogelődöktől egyebek között:

- a társadalombiztosítási jogszabályok alapján járó öregségi, rokkantsági, özvegyi és árvasági járadékok,
- a mezőgazdasági dolgozók öregségi járadékai,
- a közszolgálati és vállalati nyugdíjak és ezen ellátásokon alapuló hozzátartozói nyugdíjak,
- a kegyeletdíjak, nevelési járadékok,
- a bányanyugbérek
- hadigondozottak pénzellátásai és az ellátásokhoz kapcsolódó pótlékok folyósítását és kezelését.

Árnyékot vetett az ügyek intézésére a diszkriminatív rendelkezések végrehajtása, amely a nyugdíjak felülvizsgálatát rendelte el a hírhedt „B-lista” alapján. A „B-lista” az 1940-es és 1950-es években politikai okokból a rendszer által kiválasztott személyek listája volt. Azok kerültek rá, akiket az előző rendszerben elkövetett bűnököt kutató igazolóbizottságok nem igazoltak, vagy akiket igazoltak, de megfeddtek és azok is, akik Nyugatról tértek vissza az országba.² A nyugdíjmegvonások elsősorban a közszolgálati és vállalati nyugellátásban részesülőket és azok özvegyeit sújtották.

¹ BÁLINTNÉ FÜLEKY Jolán, *A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 60 éve*, Bp., Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, 2010, 5–8.

² Lásd bővebben: <http://hu.wikipedia.org/wiki/B-lista#mw-head> (letöltés ideje: 2011. 06.13.)

A Nyugdíjintézet működésének korai időszakában jelentős ügyviteli munkát igénylő feladatot jelentett az azonos személyek részére több jogcímen, külön-külön utalt ellátások egyesítése. Az intézkedés elsősorban az el nem ismert vállalati nyugdíjpénztári tagok ellátásait érintette, akik nem mentesültek a kötelező biztosítás alól, így társadalombiztosítási járadékra voltak jogosultak, amit a nyugdíjpénztár ellátásrészsel egészített ki.

A két intézkedés: a nyugdíjmegvonások, valamint a párhuzamos jogosultságok kiiktatása következtében – 1950-ben és 1951-ben – alig két év alatt a nyugdíjasok száma 600 ezerről 130 ezerrel, 470 ezerre csökkent.

Az ONYI megalakulása pillanatában igen heterogén, egymástól szinte minden tekintetben eltérő folyósítási rendszereket örökölt. A folyósítási rendszerek önmagukban is tagozódtak a különböző biztosítási kategóriákra vonatkozó eltérő jogi szabályozás és az azokhoz igazodó nyilvántartási rendszer miatt. Mindhárom jogelőd szervezet a saját munkatársai által kialakított és egyedi ügyvitellel rendelkezett. Az ONYI a három intézménytől a feladatok mellé az ott foglalkoztatott munkatársakat is átvette. Három teljesen különböző szemlélet, munkastílus és folyósítási technika találkozott. Az egység megteremtése, a munka megszervezése, a nyomasztó hátralék feldolgozása az elnök feladata volt. Gyors egymásutánban a harmadik elnökre hárult a rend megteremtése, aki 1951-től irányította az Országos Nyugdíjintézetet. Fodor Gyula közel húsz éven át volt az intézmény vezetője, 1970-ben történt nyugdíjazásáig.

A folyósítás szervezeti egységéről 1950-től kezdve beszélhetünk. Az ONYI létrehozása jelentős lépés volt a nyugellátások, valamin egyéb, nem nyugdíjszerű ellátások központi folyósításának tervezett egységesítése irányában. A központosítási törekvések a későbbiekben is megmaradtak, melynek eredményeként 1954-ben az Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézet által folyósított ellátások kerültek az intézet hatáskörébe.³

Az ONYI által folyósított ellátások fedezetét az állami költségvetés biztosította, az irányítását és a felügyeletet a Pénzügyminisztérium látta el. 1957-ben az állami irányítás feladatát az újonnan felállított Munkaügyi Minisztérium vette át. A munkaerő-gazdálkodás és a nyugdíjazás irányításának összekapcsolása révén kívánták megoldani az akkoriban meglévő munkaerőgondokat.⁴

Az intézmény szervezeti felépítését az '50-'60-as években a feladatok jelentőségéhez, az ügyintézői létszámhoz, valamint a különböző jogszabályok alapján megállapított ellátásokhoz igazodó, célszerűen kialakított egységekből

³ BÁLINTNÉ FÜLEKY, *i. m.*, 9–13.

⁴ *Uo.*, 14.

álló osztályszerkezet jellemezte. A szervezet irányítója az elnök volt, akivel a pártszervezet és szakszervezet azonos szinten helyezkedett el. Az intézet 1952-ben 315 főt foglalkoztatott. Az elnök közvetlen irányítása alatt állt az ellenőrzési és a személyzeti csoport. Az intézet fő tevékenységét ellátó és a technikai hátteret biztosító nyilvántartási és igazgatási főosztályok szintén az elnök közvetlen irányítása alatt álltak.

A nyilvántartási főosztály négy osztályt irányított:

- az új nyugdíjak megállapítási osztály,
- az SZTK járadék nyilvántartási osztály,
- egyesített vállalati nyugdíjak nyilvántartási és a
- közszolgálati nyugdíj nyilvántartási osztály.

Az osztályok további csoportokra tagozódtak, így az új nyugdíjak megállapításának osztálya koordinálta az SZTK határozatok, származékos megállapítás, egyesítési és kivételes nyugdíjak megállapítása csoportokat. Az SZTK járadék és a közszolgálati nyugdíj nyilvántartási osztályok irányítása alatt két-két egység állt, a sajátjogú és származékos járadék csoportok. Az egyesített vállalati nyugdíjak nyilvántartási osztálya négy csoportot vezetett az egyesített nyugdíj, a vállalati nyugdíj, a kegydíjak és a hadigondozási csoportokat.

Az igazgatási főosztály ügyviteli, irattári, gépkönyvelési-elszámolási és költségvetési osztályra tagozódott, amelynek keretei között a szervezési, jogi, információs, statisztikai csoportok működtek. Ennek a főosztálynak a keretei között végezték a postabontási, iratkezelési, index-kezelési feladatokat. A költségvetési osztály irányította a pénzügyi, központi könyvelési és gondnoksági csoportot.

A folyósítási technika szempontjából a három összevont ágazat közül az akkori idők kiemelkedően modern technikájával az Állami Nyugdíj Hivatal rendelkezett. Az IBM-től bérelt Hollerith-lyukkártya gépekkel végezte a nyugdíjak számfejtését és utalványozását. Kézen fekvő lett volna a társadalombiztosítási és vállalati ágazat munkáját is átszervezni erre a technikára, ehelyett az ONYI felmondta a gépek bérlését és áttért a sokkal kevésbé korszerű Adrema gépek használatára. A Magyar Nemzeti Bank által leselejtezett Adrema parkot könyvjóváírással szerezte meg az intézmény, „megtakarítva” ezzel a Hollerith bérleti díját.⁵

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság megalakulása

Az Elnöki Tanács 1964. évi 6. számú törvényerejű rendelete a társadalombiztosítási tevékenység teljes körét a szakszervezetek hatáskörébe utalta, egyidejűleg

⁵ *Uo.*, 13.

rendelkezett a Társadalombiztosítási Főigazgatóság létrehozásáról. Ugyanezen rendelet megszüntette az Országos Nyugdíjintézetet, de az intézmény változatlan hatáskörrel a Társadalombiztosítási Főigazgatóság egyik igazgatóságaként Nyugdíjfolyósító Igazgatóság elnevezéssel tovább működött.

1965-ben átszervezés kapcsán a feladatkör ismét bővült, az egyidejűleg megszüntetett Kisipari Szövetkezeti Kölcsönös Biztosító Intézet (KSZKBI) feladatait vette át. 1975-ben az Állami Egyházügyi Hivatal ellátásai kerültek az igazgatósághoz.

2007-es évben a MÁV Nyugdíj Igazgatóság által folyósított vasutasokat megillető nyugellátások is átkerültek a NYUFIG feladatkörébe.⁶

Több mint egy fél évszázaddal az után, hogy a nyugellátások és egyéb nem nyugdíjszerű ellátások központi folyósításának egységesítését tervezték, megvalósult, a központi nyugdíjfolyósítás egy intézmény keretein belül.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság irányító szerve és szervezeti felépítése

Az 1984. évi 5. tvr. a társadalombiztosítás ellátását állami feladattá minősítette. 1989-ben létrehozták az önálló Társadalombiztosítási Alapot, a társadalombiztosítási ellátások és a társadalombiztosítás által finanszírozott egyéb juttatások fedezetének biztosítására, tehát 1989-től a társadalombiztosítás az állami költségvetéstől elkülönített, önálló, de azért állami garanciát élvező pénzügyi alappal működött (államháztartás részeként). Az alapot az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte, éves költségvetését és annak végrehajtását az Országgyűlés fogadta el.

1988–1990 között az állami felügyelet és irányítás a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium kezében volt.

1991-ben törvény született a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról, hogy azt demokratikusan választott önkormányzat irányítsa és ellenőrizze. Az önkormányzatok létrehozásának alapvetően politikai okai voltak (a demokrácia érvényre juttatása, a szakszervezetek szerepének meghagyása), megválasztásukra 1993-ban került sor, állami felügyeletüket az Országgyűlés és a Kormány látta el. Az önkormányzatok megalakulása után a korábbi egységes irányítású társadalombiztosítási szervek (OTF) szétváltak, létrejöttek az önkormányzatok igazgatási szervei, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), valamint a megyei (fővárosi) nyugdíjbiztosítási, egészségbiztosítási pénztárak. A pénzügyi alapok is szétváltak Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási alapra. Problémát jelentett, hogy a

⁶ *Uo.*, 18.

törvény nem határozta meg pontosan az önkormányzatok hatáskörét és jogkörét, a kormány szabályozási lehetőségeit. A felügyeleti jogok szétosztása nehezebbé tette az ellenőrzést, a számonkérést. A Horn-kormány alatt a társadalombiztosítás költségvetését nem a társadalombiztosítás apparátusa, hanem a Pénzügyminisztérium állította össze, ami az Antall-kormány alatt meglévő, igaz akkor sem nagymértékű önállóságuk csökkenését mutatta. Az önkormányzati irányítás mellett elsorvadt, azaz évekig jól működő gyakorlat, hogy a megyei igazgatókból álló „igazgatótanács” szakmai szempontból megvitatott minden társadalombiztosítást érintő rendelkezést.

1990-től 1998-ig a törvényességi felügyeletet a Népjóléti Minisztérium gyakorolta. Az 1998-as országgyűlési választások után megszűnt a társadalombiztosítás viszonylagos függetlensége, az Országgyűlés feloszlatta a társadalombiztosítási önkormányzatokat, a pénzügyi alapok közvetlen kormányzati ellenőrzés alá kerültek, a felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolta, ő terjesztette be a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését is. 2003 óta az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a kormány irányítása alatt álló, országos hatáskörű központi államigazgatási szervként működött.⁷

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság közvetlen irányítása és felügyelete alatt álló önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. Illetékessége a hatáskörébe tartozó feladatok ellátása tekintetében kiterjed az ország egész területére.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot

- a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény,
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint igazgatási szerveik létrehozásáról és ezzel összefüggő egyéb intézkedésekről szóló 91/1993. (VI.9.) Korm. rendelet,
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII.23.) Korm. rendelet hozta létre.

Az Igazgatóságot az igazgató vezeti. Az igazgató az Igazgatóság egyszemélyi felelős vezetője. Az igazgatót és helyettesét az ONYF főigazgatója nevezi ki és menti fel. Az Igazgatóság működésének rendjét a főigazgató által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzat határozza meg. Alapító okiratát a főigazgató adja ki.⁸

⁷ IGAZNÉ PRÓNAI Borbála, *A kötelező társadalombiztosítás kialakulása, fejlődése Magyarországon*, PhD-értekezés, 2006, 88–89.

⁸ 2/2011. (II.11.) ONYF utasítása a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról melléklet 1.

A szervezet felépítése, a szervezeti egységek feladatai

A struktúra kialakításánál az alapkérdés nem a vezetői szintek száma volt, hanem az elvégzendő munkának az összehangolása. Az Igazgatóság munkájában az egymáshoz kapcsolódó tevékenységek sorozata megy végbe. A szervezet felépítésénél arra összpontosítottak, hogy a kialakított forma segíteni tudja az ügyvitel működését, az ügyintézés hatékonyságát, az ügyfelekkel való kulturált kapcsolattartást, a többszintű ellenőrzés rendszerét, valamint az adott időben rendelkezésre álló számítástechnikai háttér optimális kialakítását és felhasználását.⁹

Az igazgató közvetlen felügyeletével működő szervezeti egységek és feladataik¹⁰

A következőkben a néhány osztály legfontosabb feladatait mutatom be.

Méltányossági Ügyek Osztálya

Feladata az ONYF által a méltányossági ellátások fedezetére rendelkezésre bocsátott keret felhasználása, nyilvántartása és az adatszolgáltatás teljesítése. A méltányossági ügyekről jelentések, statisztikák készítése, továbbítása.

Döntéselőkészítés (javaslattétel, határozathozatal) a 25. életévüket betöltött továbbtanuló árvák árvaellátásának továbbfolyósítása iránti kérelmekkel, a hozzátartozói nyugellátásban részesülők méltányossági emelésre irányuló kérelmeivel, a kivételes nyugellátás-emelés iránti kérelmekkel, egyszeri segély iránti kérelmekkel, a jogalap nélkül felvett ellátásokkal, késedelmi kamat címén megállapított tartozásokkal kapcsolatos a méltányossági döntéshez tartozó feladatok ellátása.

Illetékességből továbbítja, a nem az igazgatóság hatáskörébe tartozó méltányossági kérelmeket.

Szuperrevíziós Osztály

Az éves munkaterv alapján az Igazgatóság ügyviteli egységeinek folyamatos vizsgálata a feladata a szervezettség és a hatályos ügyviteli utasítások betartása szempontjából. Az elintézett ügyiratok utólagos felülvizsgálatával az esetleges téves intézkedések vagy hibák feltárása az egységes jogalkalmazás megvalósításának, illetve az egységes ügyviteli eljárás biztosításának elősegítése érdekében.

⁹ BÁLINTNÉ FÜLEKY, *i. m.*, 69.

¹⁰ 2/2011. (II.11.) ONYF utasítása a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról 18–35.

Vizsgálja a bizonylati fegyelem és a bizonylatkitöltés helyességét, az utalványozás rendjét, a visszamenőleges utalásokat, a nyugdíjmelés végrehajtását, jogszabályváltozás esetén az új eljárást, ügyviteli és informatikai kapcsolatok működésének összhangját.

Szakigazgatási Főosztály

A jogszabályok alkalmazásával, végrehajtásával kapcsolatos tevékenység meghatározása szabályozásával, szakmai ügyviteli utasítások kiadásával, az Igazgatóság munkájának koordinálásával, a korszerű információáramlás biztosításával, a vezető döntések gondos előkészítésével foglalkozik. Illetve az Igazgatóságra háruló azon kötelezettségek végrehajtásának megszervezésével, amelyre jogszabály vagy felettes szerv utasítása az Igazgatóságot kötelezi. A mindennapi munkavégzéshez szükséges, az Igazgatóságnál használatos nyomtatványok igény szerinti mennyiségben történő biztosítása.

Az újonnan jelentkező, soron kívüli feladatok keretében megoldandó munkálatok megszervezésében, tesztelésében is közreműködik. Kapcsolatot tart a felettes szervekkel, a társszervekkel és egyéb szervekkel, részt vesz az ONYF által létrehozott munkacsoportokban, bizottságokban. Elkészíti a NYUFIG Évkönyvet, illetve adatot szolgáltat az ONYF Évkönyvhöz. Ellátja az Igazgatóság statisztikai feladatait az informatikai igazgatóhelyettes alá tartozó szervezeti egységekkel együttműködve.

Nyugdíjindítási Főosztály

Fő feladata az Igazgatósághoz a nyugdíjbiztosítási feladatokat ellátó szervektől, illetve az egyes fegyveres testületek megállapító szerveitől érkező határozatok, informatikai adathordozók fogadása. Az ellátások meghatározott kört érintő törzsszámozása, illetve az ellátatlanság elkerülése érdekében soron kívüli feldolgozás biztosítása.

Indítási I. osztály feladatai:

- az informatikai feldolgozást követő feladatoknak az elvégzése az indítások, valamint a nyugdíjmegállapító (NYUGDMEG) rendszerben hozott határozatok esetében,
- a megállapító szervektől érkező határozatok és a nyugdíjindítási rendszer (NYÍR) által készített anyagok összeszerelése (dossziézás, etikettel való ellátás),
- a teljes körű előzményező lista feldolgozása, szünetelő és élő iratanyagok felkérése,
- a manuális intézkedést igénylő iratanyagok továbbítása az illetékes ügyviteli egység részére,

- a gépes feldolgozás során a folyósítási rendszerbe bekerült tételek revíziója, szükség szerinti javítása,
- ügyfelek részére kedvezményes utazási utalvány, nyugdíjfolyósítási törzsszámról szóló igazolás, elszámolás és jogosultságot érintő általános tájékoztatás kiküldése,
- a fegyveres szervektől nyugdíjazottak saját jogú nyugdíjának manuális feldolgozása,
- a fegyveres testületek által a nyugállományba helyezést követő két hónapra nyugdíj helyett kifizetett juttatások visszautalási bizonylatának kiállítása és továbbítása az Ellátási Pénzügyi és Számviteli Főosztályra,
- elkészült bizonylatok továbbítása az adatbázisba történő bedolgozásra.

Indítási II. osztály feladata:

- a megállapító szervek által megküldött új indítások gépes feldolgozása során félpénzesnek, illetve nem pénzesnek minősített tételek manuális feldolgozása,
- a megállapító szervek által megküldött hozzátartozói nyugdíjmegállapító határozatok manuális feldolgozása,
- a határozatok észrevételezése, az indításhoz szükséges adatok telefonon, faxon történő bekérése,
- ügyfelek részére kedvezményes utazási utalvány, nyugdíjfolyósítási törzsszámról szóló igazolás, elszámolás és jogosultságot érintő általános tájékoztatás kiküldése,
- elkészült bizonylatok továbbítása az adatbázisba történő bedolgozásra,
- a korengedményes nyugdíjazásról szóló 5/1990. (I. 18.) MT rendelet alapján megállapított korengedményes állomány lezáratlan munkáltatói iratanyagainak kezelése, az adóhatóság és MNV Zrt. felé átadott állományokkal kapcsolatosan információ szolgáltatása,
- a korengedményes nyugdíjazásról szóló 181/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet alapján
- megállapított korengedményes állomány kezelése, befizetés, terhelés, jóváírás, egyenleg, munkáltatói adatok karbantartása, változások átvezetése a központi költségvetési szervek nyugdíjasai vonatkozásában, és ezzel kapcsolatban a feldolgozó informatikai rendszerek szinkronításának biztosítása,
- az új korengedményes naplók banki anyagának lekezelése, törzsszámozás, fogadórendszer részére történő továbbítás, havi zárások elkészítése, egyeztetés az Ellátási Pénzügyi és Számviteli Főosztállyal.

Indítási III. osztály feladata:

- a megállapító szervektől postai úton vagy futárral érkező határozatok fogadásával kapcsolatos feladatok elvégzése,
- az informatikai fogadó rendszerek – fogadó, fogadó2, visszaérkezett orvosi felülvizsgálat határozataira vonatkozó rendszerek – működtetése,
- az átadott tételekhez érkező papírformátumú határozatok jegyzékkel történő egyeztetése,
- a határozatok listák alapján történő szortírozása és továbbítása,
- a manuális határozatok érkeztetése, jegyzékkel történő egyeztetése, típus szerinti válogatása, manuális gépi lekérdezése és elbírálása,
- az új indítású határozatok törzskönyvezése, rögzítése a munkakönyves rendszerbe,
- a hozzátartozói, nemzetközi és fegyveres megállapító határozatok elő-rögzítése, a lerögzített tételek adatainak vonalon történő átadása a gépterm felé,
- a folyósítási osztályokra továbbítandó határozatok és egyéb érkezők szétválogatása és rögzítése a munkakönyves rendszerbe, valamint továbbításuk az illetékes osztályra.

Belső ellenőrök

A belső ellenőrök az ellenőrzési tevékenységen kívül más munkával nem bízhatók meg. Éves munkaterv alapján:

- szabályszerűségi ellenőrzéseket,
- pénzügyi ellenőrzéseket,
- rendszer ellenőrzéseket,
- teljesítmény ellenőrzéseket, ezen belül: gazdaságossági, hatékonysági, eredményességi ellenőrzést, illetve az Igazgató megbízása alapján eseti ellenőrzést végeznek.

A szakmai igazgatóhelyettes irányításával működő szervezeti egységek¹¹

Jogi Főosztály

Fő feladatai: jogszabálytervezetek véleményezése; az Igazgatóság képviselőjének ellátása a bíróságok, ügyészségek, rendőrség és más közigazgatási szervek előtt folyó eljárásokban; nempertes és peres ügyek intézése; szakmai vélemények kiadása; az Igazgatóságot érintő egyéb, nem a nyugdíj folyósításával kapcsolatos

¹¹ 2/2011. (II.11.) ONYF utasítása a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról 35–47.

jogi feladatok ellátása; valamint az Igazgatóság munkavégzését befolyásoló új (vagy módosított) jogszabályok folyamatos figyelemmel kísérése, a változásokra a figyelem felhívása. Irányítása alatt áll:

- Általános Jogi Osztály
- Peresügyi Osztály.

Folyósítási Főosztályok

A folyósítási főosztályok (I–VI.) és az irányításuk alatt működő folyósítási osztályok fő feladata az osztályok közötti munkamegosztás, a törzsszámmező szerinti feladatmegosztás figyelembevételével az ügyek teljes körű intézése, az ügyintézők által elkészített ügyek revíziójának elvégzése, az ellátatlanság elkerülése érdekében a soronkívüliséget igénylő ügyek rendezése, kérelemre, illetve jogszabályban előírt esetekben a folyósítás szüneteltetése, megszüntetése.

Az illetékességi körükbe tartozó igényelbíráló, megállapító tevékenység lebonyolítása. Az elhunyt biztosítottak és nyugdíjasok hozzátartozói részére megállapított ellátások folyósítása, szükség esetén módosítása, megszüntetése, igazoltatások végrehajtása és egyéb folyósítással összefüggő tevékenységek elvégzése.

Nemzetközi Főosztály

A Nemzetközi Főosztály hatáskörébe a hatályos szociálpolitikai egyezményeket és a szociális biztonsági egyezményeket kihirdető törvényekben és azok végrehajtási rendeleteiben, valamint a harmadik országban élő nyugdíjasokat érintő jogszabályban meghatározott feladatok végrehajtása, szolgáltatások biztosítása tartozik.

Feladata továbbá a szociálpolitikai egyezményeket felváltó új szociális biztonsági egyezmények, valamint a szociális biztonsági egyezményeket felváltó 1408/71/EGK rendelet, illetve a 883/2004/EK rendelet egyidejű és párhuzamos alkalmazása, valamint a törzsszám-illetékesség alapján az egészségkárosodott személyek rehabilitációs járadékának folyósításával kapcsolatos feladatok elvégzése, az ellátatlanság elkerülése érdekében a soronkívüliséget igénylő ügyek rendezése. Irányítása alatt működő osztályok:

- Európai Unió Ügyek Osztály
- Egyezmények Osztálya.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság szakmai feladatainak meghatározása¹²

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak a nyugdíjbiztosítási ágazaton belüli alapfeladata a nyugdíjak, nyugdíjszerű rendszeres ellátások, illetve az azokhoz kapcsolódó különböző ellátástípusok folyósítása, elszámolása. A tevékenységi körének másik fő csoportja a hatáskörébe tartozó, hozzátartozói, igényelbírálói tevékenység ellátása. Feladatát szakmailag, ügyvitelileg a decentralizált elbírálási tevékenységhez szorosan kapcsolódva, az ügyfelek igényeihez igazodóan, országos hatáskörrel látja el.

Jellemző adat, hogy havi rendszerességgel visszatérő és kiemelkedő jelentőségű folyósítási tevékenysége keretében 2009. éven havonta átlagosan 3 083 322 fő részére történt járandóság utalása mely átlagosan 4 023 891 db ellátástípust jelentett. Az utalt összeg nagyságrendjére jellemző, hogy az havonta megközelítette a 240 milliárd Ft-ot.

A jogszabályokon és megállapodásokon túl az Igazgatóság tevékenységét, szakmai alapfeladatait és hatáskörét az ONYF Szervezeti és Működési Szabályzata, illetve az abban foglaltakra tekintettel szakmai irányítási, költségvetési felügyeleti jogkörben kiadott főigazgatói utasítások, szabályzatok is meghatározzák.

Az Igazgatóság fő feladataként a következő ellátásokat folyósítja:

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény alapján:

- saját jogú ellátások: öregségi nyugdíj, rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj;
- hozzátartozói nyugellátások: ideiglenes özvegyi nyugdíj, özvegyi nyugdíj, árvaellátás, szülői nyugdíj, baleseti hozzátartozói nyugellátások.

Egyéb jogszabályok alapján megállapított ellátások:

Korengedményes nyugdíj, szolgálati nyugdíj, egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíja, bányásznyugdíj, polgármester öregségi nyugdíja, polgármester közszolgálati járadéka, átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék és a rendszeres szociális járadékos eltartott hozzátartozója utáni növelés, egészségkárosodási járadék, rokkantsági járadék, kártérítési járadék, baleseti járadék, politikai rehabilitációval összefüggő ellátások, hadigondozotti és nemzetgondozotti ellátások;

¹² 2/2011. (II.11.) ONYF utasítása a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 5–8.

a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény alapján megállapított rehabilitációs járadékot.

Folyósítja továbbá:

A kárpótlási jegy életjáradékra váltásával, a termőföld átváltásáért járó életjáradékokat, a tudományos fokozattal összefüggő ellátásokat, a világbajnoki aranyérmert nyert sportolók ellátását, a bányászok szénjárandóságának pénzületi megváltását, a cukorbetegek támogatását, a lakbér-hozzájárulást és szociális támogatást, a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékot, a tartós idejű szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatást, a házastársi pótlékot és a házastárs utáni jövedelem pótlékot, a szépkorúak jubileumi juttatását, valamint a krízishelyzetbe került személyek támogatásáról szóló 136/2009. (VI.24.) Korm. rendelet (KtR) alapján megállapított egyszeri juttatást.

A fő feladatához kapcsolódóan a nyugellátások és a baleseti járadék évenkénti rendszeres emeléséről szóló, mindenkor hatályos kormányrendeletben foglaltakat határidőben végrehajtja, a felemelt ellátást folyósítja.

A tevékenységi kör másik fő csoportját képezi az igényelbírálás, határozathozatal a jogszabály által meghatározott esetekben:

- a nyugdíjasként elhunyt személyek hozzátartozói által előterjesztett nyugellátási igények,
- a korhatár elérésére, árvaellátás folyósítása vagy megrokkánás miatt feléledő „állandó” jellegű özvegyi nyugdíjra vonatkozó igények,
- az árvaellátás megállapítása után szülőtlenné vált árva ellátása összegének felemelésére vonatkozó igények,
- a hozzátartozói ellátások megállapítása után született árva (utószülött) ellátásának megállapítására vonatkozó igények,
- a 173/1995. (XII.27.) Korm. rendelet alapján a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék megállapítása saját és hozzátartozói jogon,
- a 267/2000. (XII.26) Korm. rendelet alapján az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedetteknek járó juttatás megállapítása saját és hozzátartozói jogon,
- a jogszabályban foglaltak szerinti méltányossági jogkör gyakorlása, hozzátartozói ellátások emelése, árvaellátás továbbfolyósítása; tartozás fennállása esetén annak mérséklése, elengedése, fizetési könnyítés, egyszeri segélyezés engedélyezése, illetve a folyósítás szüneteltetésével (megszüntetésével) kapcsolatos feladatok.

Intézkedik a hatáskörébe tartozó megtérítési ügyekben, valamint a TnyR. 80. § (2) bekezdése alapján a jogalap nélkül felvett nyugellátás visszafizetése iránt. Tartozás (követelés) mérséklése, elengedése tekintetében méltányossági jogkört gyakorol.

A nyugdíjkorhatár betöltése előtt öregségi nyugdíjban részesülők vonatkozásában, ha a foglalkoztatás alapján járó jövedelem az éves keretösszeget meghaladja, a nyugdíj szüneteltetése.

A keresőtevékenységet folytató személy rokkantsági nyugdíjra, rehabilitációs járadékra jogosultságának megszüntetése, illetve a folyósítás korlátozása, valamint az egészségkárosodott személyek szociális ellátásának korlátozása, illetve megszüntetése a hatályos szabályozás alapján.

A nyugdíjasok (ellátásban részesülők) tekintetében további feladatai:

- évente igazolás kiadása az ellátás január havi összegéről, illetve a tárgyévet megelőző évben utalt összesen összegről,
- adóköteles ellátásokból személyi jövedelemadó-előleg levonása,
- adó vonatkozású igazolás kiküldése,
- az ellátások meghatározott körére vonatkozóan az előírt nyugdíjjárulék és magánnyugdíj-pénztári, valamint egyesületi tagdíj levonása,
- meghatározott kört érintően az ellátásból levonások teljesítése (jogalap nélküli kifizetések, tüzelőutalvány, biztosítási díjlevonás esetén, illetve a nyugdíjas harmadik személlyel szemben fennálló tartozásainak levonása és a levont összeg ki- vagy átutalása),
- közgyógyellátási igazolvány kiadásához igazolás megküldése,
- utazási utalvány és tüzelőutalvány kiküldése,
- működteti és fejleszti az ügyfélszolgálatot a rendelkezésre álló források figyelembevételével, az ügyfelek elvárásainak is megfelelően gondoskodik a kulturált ügyintézésről.

Közreműködik a nyugellátások, nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások folyósításával kapcsolatos tudnivalókat tartalmazó tájékoztatók, sajtóközlemények, értesítések elkészítésében, megküldésében, illetve ezzel összefüggésben tájékoztatási tevékenységet végez.

A számítógépes nyilvántartási adatbázis és a papír alapú nyilvántartások alapján a törvényben előírtak szerint adatszolgáltatást végez, gondoskodik az adatvédelem érvényesítéséről.

Ellátja:

- a közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézésével kapcsolatos feladatokat,

- az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban meghatározott és főigazgatói utasításban számára előírt adatgyűjtési és adatszolgáltatási feladatokat,
- az ügyfélkapun keresztül érkezett beadványok, elektronikus iratok kezelésével, elintézésével kapcsolatos teendőket.

Összhangban az ONYF, illetve a nyugdíjágazat informatikai stratégiájával, a mindenkor hatályos ONYF utasításnak megfelelően gondoskodik az Igazgatóság informatikai rendszerének szinten tartásáról, működtetéséről, biztosítja az adatok előírás szerű védelmét. Az ONYF irányításával részt vesz az Igazgatóság informatikai rendszereinek fejlesztésében.

A folyósítási tevékenységről általában

A folyósítási tevékenység, a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, illetve egyéb megállapító szervek, valamint az Igazgatóság igényelbírálási tevékenysége keretében hozott határozatok feldolgozásával indul. A megállapított ellátást minden esetben határozat alapján, a határozat beérkezését követő tizenöt napon belül kell folyósítani. Amennyiben a megállapítás az igazgatóságnál történik, akkor a határozat meghozatala és az azt követő 15 napon belüli folyósítás együttesen a 30 napot nem haladhatja meg. A folyósítási feladatok ellátásával összefüggésben gondoskodni kell a visszamenőleges hatályú utalásokról, az elkülönített elszámolást igénylő ellátástípusok speciális kezeléséről, az egyezményes, valamint külföldre folyósított ellátások nyilvántartásáról.

A törvény alapján megállapított nyugellátásról lemondani, átruházni (engedményezni), miután a jogosult személyéhez kötött ellátás nem lehet.¹³

A nyugellátást havonta kell folyósítani. 1962. április hónapja óta a nyugellátásokat a tárgy hónapban fizetik, legkorábban attól a naptól kezdve, amelytől azt a határozattal megállapították. A nyugellátás attól a naptól állapítható meg legkorábban, amely napon a jogosultsághoz szükséges összes feltétel mindegyike bekövetkezik.

Az ellátás összege megilleti a jogosultat, a jogosultság megszűnésének, megszüntetésének napjáig, de legfeljebb a jogosult elhalálozásának napját magában foglaló naptári hónap utolsó napjáig.¹⁴

¹³ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (továbbiakban: Tny) 83. § (1) bek.

¹⁴ Tny. 79. § (2) bek.

A saját jogú és a hozzátartozói nyugellátást, továbbá a nyugdíjbiztosítási szervek hatáskörébe utalt nem társadalombiztosítási ellátást a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nyugdíjfolyósítási törzsszám mint azonosító szám alatt folyósítja, és az ellátás folyósításának kezdetekor a nyugdíjfolyósítási törzsszám igazolására, az e célra rendszeresített nyomtatványon, díjmentesen igazolást ad ki.¹⁵

A folyósítási törzsszám 9 számjegyű egyedi azonosító. A törzsszám balról számított első három pozíciója a vezérszám, amely általánosságban meghatározza az ellátás típusát. Az ellátások nyilvántartása a vezérszámok alapján ún. naplókban történik. A törzsszám balról számított 4–8 pozíciója az ellátásban részesülőnek a vezérszámon belüli egyedi sorszáma. A törzsszám balról számított 9. pozíciója az ellenőrző szám.

Az ellátásban részesülő kérelme alapján, ellátását készpénzfizetés kézbesítése (postai úton), vagy az általa megadott postafiók számára, illetve a jogosult belföldi pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlájára kell folyósítani.¹⁶

Rendkívüli méltányolást érdemlő esetekben lehetőség van az ellátás házi-pénztárban történő kifizetésére.

A nyugellátásban részesülő személy köteles minden olyan tényt vagy adatot bejelenteni, amely a nyugellátásra való jogosultságát vagy annak folyósítását érinti.

A bejelentési kötelezettségről az indítás megkezdésekor minden esetben tájékoztatni kell az ellátásban részesülőt a konkrét ügynek megfelelően. Az ügyfél a bejelentését személyesen (Ügyfélszolgálati Irodában), postai úton és elektronikus úton teljesítheti. A bejelentés megtételének általános határideje a változás bekövetkezésétől számított tizenöt nap. A bejelentési kötelezettség teljesítése nemcsak azt a célt szolgálja, hogy ne kerüljön sor jogalap nélküli folyósításra, hanem azt is, hogy a nyugdíjas érvényesíthesse azt az igényét, melyre jogosultsága fennáll.

Külföldi tartózkodás

A nyugdíjjogosultság nem szűnik meg azért, mert a nyugdíjas külföldön él, vagy külföldön tartózkodik, csak a folyósításnak speciális szabályai vannak.

A külföldön élő vagy tartózkodó személy nyugellátását, baleseti járadékát kérelmére 2006. január 1-jétől

¹⁵ Tny. 79. § (1) bek.

¹⁶ Tny. 79. § (2) bek. a) pont.

- a jogosult által megjelölt belföldi pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlára (bankszámlájára), vagy
- az Európai Gazdasági Térség tagállamainak területén élők részére történő folyósítás esetén a jogosult által megjelölt, valamely tagállamban vezetett pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlára, vagy
- belföldi meghatalmazottja részére kell folyósítani.

A folyamatos utalás érdekében naptári évenként március hónapban adat-egyeztetést kell végezni. Az ebből a célból kiküldött nyomtatványt az ellátásban részesülőnek megfelelően kitöltve, aláírva, aláírásának sajátkezesítését közjegyző, külföldi hatóság, illetőleg a Magyar Köztársaság külképviseleti szerve által hitelesítettve, 30 napon belül kell visszaküldenie.¹⁷

A házastársi pótlékra (jövedelempótlékra) való jogosultság megszűnik abban az esetben, ha az ellátásban részesülő az ország területét állandó letelepedési szándékkal elhagyja.

Átmeneti járadékra, rendszeres szociális járadékra, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékra való jogosultsága megszűnik, ha az ellátásban részesülő három naptári hónapot meghaladóan, egybefüggően külföldön tartózkodik.

A jogosult előzetes letartóztatása, vagy szabadságvesztés büntetése esetei

Ha a jogosult előzetes letartóztatását vagy szabadságvesztés büntetését tölti, nyugellátását kérelemre

- általa megjelölt belföldi pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlájára, vagy
- kérelemre, az általa – visszavonásig érvényes – szabályszerű (két tanú aláírásával igazolt) meghatalmazással ellátott személy kezéhez, vagy bankszámlájára kell utalni, vagy
- kérelemre a büntetés-végrehajtási intézethez (a jogosult nevére és az intézet címére vagy az intézet számlaszámára) kell utalni.

Amennyiben a 2010. január 1-jén hatályos rendelkezés alapján a nyugellátás folyósítása az előzetes letartóztatás vagy a szabadságvesztés ideje alatt a nyugdíjas kérelmére szüneteltetve volt, akkor a nyugellátást a büntetőeljárás befejezése, illetve a szabadságvesztés letöltése után egy éven belül előterjesztett kérelem alapján a jogosult részére egy összegben ki kell utalni.¹⁸

¹⁷ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról, 75. § (1) bek., 76. § (1) bek.

¹⁸ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 73. § (1)–(2) bek.

Amennyiben az egy összegben kiutalt ellátást a nyugdíjas nem vette át, akkor a már esedékessé vált, de fel nem vett ellátást a mindenkori esedékességtől számított öt éven belüli kérelemre lehet ismét kiutalni.

Az ellátás folyósítását meg kell szüntetni:

A végrehajtható határozat alapján

- a meghatározott ideig járó ellátás időtartama lejár,
- a megállapító szerv megszüntette a jogosultságot,
- a jogosultság nem áll fenn és a megszüntetés igazgatóságunk hatáskörébe tartozik (pl.: árva nem tanul tovább).

A határozat egyidejű meghozatalával, ha

- a kiutalt ellátás – az igazgatóságon kívüli okból – a megadott folyósítási címről visszaérkezik és az ellátás kiutalásához szükséges intézkedések nem vezetnek eredményre,
- a nyugellátást az igazgatóság bankszámlára utalja és az ellátásban részesülővel nem tudnak kapcsolatot felvenni, mivel a kiküldött levelek „ismeretlen” „nem kereste” vagy „elköltözött” jelzéssel visszaérkeznek és a nyugdíjas felkutatására tett intézkedések eredménytelenek maradnak.¹⁹

Az említett szabály alól kivételt képeznek azon hajléktalan személyek, akiknek az ellátását belföldi lakossági folyószámlára utalják. Nem lehet felfüggeszteni az ellátása folyósítását annak a személynek, aki ellátását számlára utaltatja és a „bejelentett tartózkodási helye: hajléktalan”. Az ilyen esetekben a tartózkodási helyre vonatkozó vizsgálatot évente le kell folytatni.

Az ellátás újbóli folyósítására és a megszüntetéséről szóló határozat hatálytalanítására a jogosult írásos megkeresése vagy az Ügyfélszolgálati Osztály által felvett panasz alapján van lehetőség.

Határozat meghozatala nélkül kell megszüntetni az ellátás folyósítását, ha a jogosult elhalálozik.

Elhalálozás igazolása a TAJ adatbázisban történik, az adatokat a BM Központi Adatfeldolgozó Nyilvántartó Hivatal adja át, ezért a TAJ állomány adatai hivatalos értesítésnek minősülnek. A TAJ állományban szereplő elhalálozási (passzíválási kód=5) dátum megléte esetén az elhalálozás igazolására csak vitott esetben kérhető be az eredeti halotti anyakönyvi kivonat. Amennyiben az elhalálozás tényét a közeli hozzátartozó (gyermek, házastárs, unoka) vagy szoci-

¹⁹ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 75/C. §; ONYF 7/1-90-2/2005. számú iránymutatása.

ális intézmény anyakönyvi kivonat nélkül jelenti, az ellátás folyósítását be kell szüntetni, még abban az esetben is ha a TAJ állományban az elhalálozás dátuma nem szerepel.

Hagyatékot képező nyugellátás belföldre történő utalása

A jogosult halála esetén a fel nem vett nyugellátást a vele közös háztartásban együtt élt házastárs, gyermek, unoka, szülő, nagyszülő és testvér egymást követő sorrendben, ezek hiányában az örökös veheti fel a halál napjától vagy a hagyatéki végzés jogerőssé válása napjától számított egy éven belül. Amennyiben kérelem nem érkezik be, akkor a hagyaték csak jogerős hagyatékátadó végzés, vagy öröklési bizonyítvány alapján utalható az örökösök részére. Abban az esetben, ha jogerős hagyatékátadó végzésben (öröklési bizonyítványban) bejelentett és elismert hagyatéki teher szerepel, akkor az utalható hagyaték összegéből azt kell elsődlegesen rendezni.²⁰

II. fokú Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) szakvéleményének elkészültéig az ellátás folyósíthatósága

Munkaképesség-csökkenés vagy egészségkárosodás fennállása miatt megállapított és folyósított ellátások esetén előfordulhat, hogy az esedékes felülvizsgálat alkalmával az ügyfél állapotának javulása miatt az ellátás megszüntetéséről kell határozni.

Ha az ügyfél, fellebbezéssel él a megszüntető határozat ellen, arra hivatkozással, hogy nem ért egyet a szakvéleményben foglaltakkal, a megszüntető határozat nem hajtható végre (nem jogerős). Az ügyben megindult II. fokú eljárást az újabb szakvélemény beérkezéséig felfüggeszteni nem lehet.

Szüneteltetés iránti kérelem

A nyugellátást szüneteltetni csak a törvényben meghatározott esetben lehet. Az öregségi nyugdíj, valamint a bányásznyugdíj, korengedményes nyugdíj, az egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíja, szolgálati nyugdíj, előnyugdíj, a mezőgazdasági szövetkezeti járadékokra vonatkozóan a nyugdíj tárgyhónapra (tárgyhónapokra) járó folyósítását a biztosítási jogviszonyban álló jogosult kérelmére mindaddig szüneteltetni kell, amíg annak újbóli folyósítását nem kéri.

A nyugellátás szüneteltetésének időtartama alatt az érintett nyugdíjasnak minősül.

²⁰ 1997. évi LXXXI. tv. 83. § (2) bek.

Az újbóli folyósítás során a jogosultat az ellátás szüneteltetést megelőző összegének növelt, az időközben végrehajtott emelésekkel felszorozott összege illeti meg.²¹

A saját jogú nyugellátás szüneteltetéséről a nyugdíjas erre irányuló kérelme alapján a nyugdíjfolyósító szerv határozattal intézkedik. A saját jogú nyugellátás szüneteltetésére a kérelem benyújtását követő naptári hónap első napjától kerül sor, ha a kérelmező a szüneteltetés kezdő időpontját követő időre nyugellátást nem vett fel, vagy a felvett nyugellátást a szüneteltetésről az első fokú határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül visszafizeti.

A saját jogú nyugellátás újbóli folyósításáról a nyugdíjas erre irányuló kérelme alapján a nyugdíjfolyósító szerv határozattal intézkedik, ha a saját jogú nyugellátás jogosultsági feltételei fennállnak. Az újbóli folyósítás kezdő időpontja a kérelem benyújtását követő naptári hónap első napja.

A keresőtevékenységből származó jövedelem alapján való folyósítási korlátozásokról

2008. január 1-től a keresőtevékenységből származó jövedelem alapján, illetve jognyilatkozat hiányában történt foglalkoztatás esetén folyósítási korlátozások kerültek bevezetésre. A nyugellátásokra és az egyéb ellátásokra eltérő szabályok jelentek meg, de ellátás típusonként és az ellátás megállapításának hatályától függően is eltérő szabályok érvényesülnek. A 2008. január 1. előtti időponttól megállapított öregségi nyugdíjakra nem vonatkoznak a korlátozó szabályok.

A reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személy öregségi nyugdíja folyósításának korlátozása

Ha az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött, előrehozott, csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíjban, karkedvezményes nyugdíjban, bányásznyugdíjban, korengedményes nyugdíjban, az egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíjában, az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló törvény alapján járó öregségi nyugdíjban, a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény alapján járó öregségi nyugdíjban részesülő személy a tárgyévben, biztosítással járó jogviszonyban áll, illetőleg egyéni vagy társas vállalkozóként kiegészítő tevékenységet folytat, és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladja a tárgyév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizennyolcszorosát (éves keretösszeg), az éves keretösszeg elérését követő hónap első napjától az adott tárgyév december 31-ig,

²¹ 1997. évi LXXXI. tv. 83/A. § (1)–(2) bek.

de legfeljebb az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig a nyugdíjfolyósító szervnek a nyugdíj folyósítását szüneteltetnie kell. Ha éves keretösszeget a tárgyév decemberében haladja meg, a nyugellátás szüneteltetésére nem kerül sor, de a tárgyév december havi nyugellátást vissza kell fizetni.

A nyugdíjfolyósító szerv a nyugdíj folyósításának szüneteltetéséről, újbóli folyósításáról, valamint a jogalap nélkül felvett nyugellátás visszafizetéséről, a nyugellátásban részesülő személynek bejelentése, illetve az állami adóhatóság által közölt éves keretösszegre vonatkozó összesített adatok alapján, hivatalból dönt.²²

Az ügyfél bejelentése „egyenrangúvá” vált az állami adóhatóság adatszolgáltatásával. Mivel a korlátozás az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyre vonatkozik és a korlátozás a keretösszeg elérését követő hónap első napjától hajtandó végre, december hónapban történő korbetöltés és keretösszegtúllépés esetén a december havi nyugellátásnak csak a korbetöltés napjáig fizetett részét kell tartozásként előírni.

Amennyiben a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) adatszolgáltatása a tárgyévet megelőző időszakra vonatkozik, az ellátás folyósítását nem kell szüneteltetni, de a jogalap nélkül felvett ellátást a nyugdíjastól vissza kell követelni. A 90 napon túli összeg is felróható számára, mivel öt 2010. január 1-től bejelentési kötelezettség terheli

Az öregségi nyugdíj felélesztése a következő év január hóra automatikusan történik, a határozat kiküldéséről az igazgatóság gondoskodik.

Korhatárt elért nyugdíjasok esetei:

- Az 1949. január 1-je előtt született nyugdíjas (2010-ben már betöltötte a 62. életévét),
- Az 1954. január 1-je előtt született szolgálati nyugdíjas (2010-ben már betöltötte az 57. életévét)

A korlátozásra vonatkozó összegszerűség 2011-ben: a minimálbér tizen-nyolcszorosa 1 404 000 Ft.

A rokkantsági, illetve baleseti rokkantsági nyugdíjak korlátozása

A rokkantsági, a baleseti rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnik, ha az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő és keresőtevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladja a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét.²³

²² Tny. 83/B. § (1)–(2) bek.; 97. § (5) bek.

²³ Tny. 36/A. § (1) bek. a) ab) pont.

Keresőtevékenység minden olyan munkavégzés, amelyért díjazás jár, továbbá kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt is, aki vállalkozói igazolvánnyal rendelkezik, valamint aki gazdasági társaság tevékenységében személyes közreműködés vagy mellékszolgáltatás keretében történő munkavégzés útján vesz részt, illetve aki a társaság vezető-tisztségviselője vagy a társasági szerződésben közreműködési, munkavégzési kötelezettsége, joga fel van tüntetve.²⁴

Az I. és II. csoportba tartozó rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjasokra vonatkozóan a jogszabály nem tartalmaz korlátozást, az ilyen ellátásban részesülő nyugdíjasok korlátozás nélkül folytathatnak kereső tevékenységet.

2009. augusztus 31-ét követően az EGT tagállamban, illetőleg szociálpolitikai vagy szociális biztonsági egyezmény hatálya alá tartozó szerződő államban végzett keresőtevékenységet és az ott szerzett kereseteket és jövedelmet is figyelembe kell venni.²⁵

Amennyiben rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra, illetve rehabilitációs járadékra való jogosultság keresőtevékenység miatt szűnik meg, úgy a rokkantság alapján megállapított özvegyi nyugdíjat 60%-ban kell továbbfolyósítani.²⁶

Rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj folyósítása esetén bejelentés alapján nem lehet az ellátás megszüntetése felől intézkedni. Amennyiben a bejelentés időpontjában nem rendelkezik Igazgatóságunk Nemzeti Adó- és Vámhivatal által megküldött jövedelmi adatokkal, az adóhatóságot meg kell keresni. Az intézkedésről az ügyfelet is tájékoztatni kell. Ettől eltérően, amennyiben III. csoportba tartozó rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó tesz bejelentést arról, hogy kereső tevékenység miatt a nyugdíj megszüntetésének feltételei bekövetkeztek, a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra történő jogosultságot meg kell szüntetni.²⁷

A megszüntetésről határozattal kell intézkedni és minden esetben 3 példányt kell készíteni: egy eredeti példányt kell a nyugdíjasnak megküldeni, egy példányt a jogerőssé válást követően a megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóságnak kell megküldeni, a harmadik példány az iratanyagban marad.

A rokkantsági nyugdíjra jogosultság a szolgálati idő tartamától függetlenül feléled, ha a jogosultság egyéb feltételei a nyugdíj megszüntetése után öt éven belül újra bekövetkeznek. A jogosultat a nyugdíj megszüntetését követő emel-

²⁴ 2007. évi LXXXIV. tv 1. § b) pont; 1991. évi IV. tv. 58. § (5) bek. e) pont.

²⁵ Tny. 36/D. § (6) bek.; 36/G. § (5).

²⁶ Tny. 50. § (2) bek a) pont.

²⁷ 168/1997. (X.6.) Korm. rendelet 85. § (5) pont.

sek, kiegészítések is megilletik. A feléledés vizsgálata nem NYUFIG hatáskör, arról a megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóság hoz határozatot.

Az ellátásban részesülőket terhelő tartozások

A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a követelését fizetésre kötelező határozattal érvényesíti. 2005. XI. 1. előtt meghatározott ügyekben fizetési meghagyással is érvényesíthető volt a követelés.

Behajtandó követelés az a végrehajtható közigazgatási határozaton, valamint jogerős bírói ítéleten alapuló követelés, amely önkéntes teljesítés hiányában nem térült meg.

Végrehajtható közigazgatási határozat:

- a jogerős fizetésre kötelező határozat,
- a jogerős fizetési meghagyás.

Követelések típusai:

- jogalap nélküli kifizetések miatti tartozások,²⁸
- ellátások megtérítése miatti tartozások,²⁹
- mulasztási bírság,³⁰
- bírósági peres vagy nemperes eljárással érvényesített követelések (ide tartozik a perköltség is),
- késedelmi kamat,³¹
- jogerős hagyatékátadó végzés alapján az örököstől behajtandó összeg (amennyiben a nyugdíjas terhére még életében jogerősen előírásra került a tartozás).³²

A követeléseket a folyószámla nyilvántartó rendszerbe kell rögzíteni.

Követelés érvényesítésének módja:

A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv az e törvényen alapuló követelését öt éven belül érvényesítheti.³³ Amennyiben a fizetésre kötelezett a fizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül fizetési kötelezettségét nem teljesíti, akkor igazgatóságunk megkeresésére az állami adóhatóság adók módjára hajtja be, a 2009. november 1-től hatályos rendelkezések alapján.³⁴

²⁸ Tny. 84. §, 86/A. §, 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 77. §.

²⁹ Tny. 85, 87, 88. §.

³⁰ Tny. tv. 91. §.

³¹ Tny. 80. §.

³² 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 83. §.

³³ Tny. 93. § (1) bek.

³⁴ Tny. 93. § (3) bek.

Az igazgatóság, a végrehajtást, az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összegét elérő vagy azt meghaladó követelésre kezdeményezheti a rendelkezést, a 2009. november 11-ét követően meghozott, fizetésre kötelező határozatokra kell alkalmazni a rendelkezést.³⁵

A 2009. november 1-től hatályos jogszabály módosítást megelőzően a jogszabály a követelés érvényesítésével kapcsolatban kimondta, amennyiben a fizetésre kötelezett a fizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedéséről számított tizenöt napon belül fizetési kötelezettségét nem teljesíti, akkor igazgatóság a követelést:

- a bankszámlával rendelkező kötelezett esetében azonnali beszedési megbízással,
- bankszámlával nem rendelkező kötelezett személy esetén munkabérből vagy egyéb rendszeres járandóságból, továbbá kifizetőtől járó kifizetésből történő letiltással érvényesíti,
- amennyiben a fenti végrehajtási eljárás nem vezet, vagy előreláthatóan nem vezetne eredményre, a követelést igazgatóságunk megkeresésére az állami adóhatóság ingó- és ingatlan-végrehajtással hajtja be.

2009. november 1-től az igazgatóság a követelést azonnali beszedési megbízással nem érvényesítheti. Az ONYF Jogi és Méltányossági Ügyek Főosztálya vezetőjének 2009. november 4-én kiadott tájékoztatása a jogszabályváltozásról tartalmazza, hogy 2009. november 12-ét megelőzően meghozott fizetésre kötelező határozatok esetén még a 2009. november 1-jét megelőzően hatályos végrehajtási szabályok figyelembevételével kell eljárni. Ez azt jelentette, hogy amennyiben a természetes személy adósnak van munkáltatója, akkor igazgatóságának a követelést letiltás útján kellett érvényesítenie. Munkáltató hiányában az állami adóhatóság útján csak az a követelés volt érvényesíthető, amelynek összege a 100 000 Ft-ot elérte.

A 2009. november 11-e után meghozott fizetésre kötelező határozatok esetén az állami adóhatóságnak végrehajtásra a 28 500 forintot elérő követelést kell átadni.

Az ügyintézésének jellege, valamint az ügyek nagy száma miatt a behajthatóság feltétele a folyószámlarendszerben nyilvántartott automatikus jogerődátum. Ebbe a jogerő dátumba nemcsak a tényleges jogerőre emelkedés, hanem a teljesítési határidő is belefér, tehát a folyószámla-nyilvántartásban jogerős követelés, egyben behajtható is, ha nincs érvényes fizetési kedvezmény.

³⁵ Tny. 93. § (5) bek.

Saját térítményként történő levonás

Az Igazgatóságtól végrehajtás alá vonható ellátásban részesülő magánszemély adós esetén speciális pénzforgalmi úton történő behajtásnak minősül az ún. saját térítményként történő levonás. Saját térítményként akkor állítható be levonásra a tartozás, ha a tartozás előíró határozat kelte 2009. november 12-ét megelőző időpont. A behajtási modulban a TAJ adatbázis ütköztetés segítségével állapítható meg, hogy az adós részesül-e az igazgatóságtól ellátásban.

A behajtási modulban a bázis ütköztetés segítségével eldönthető, hogy a folyósított ellátás végrehajtás alá vonható-e, vagyis az öregségi nyugdíj összegét meghaladó az ellátás összege.

Amennyiben a folyósított ellátás végrehajtás alá vonható, akkor a törzszám szerint illetékes folyósítási osztályra kerül továbbításra az iratanyag.

Nem kell a késedelmi pótlékot felszámítani, ugyanis a folyószámla nyilvántartó rendszerben a program a jóváírás időpontjáig fennálló késedelmi pótlékot automatikusan kiszámolja.

Az adós társadalombiztosítási nyugellátásából általános szabályként 33%-ot lehet levonni. Nyugellátásból történő levonás esetén az egyik legfontosabb szabály az, hogy mentesnek kell tekinteni a végrehajtás alól a nyugellátásnak azt a részét, amely megegyezik a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegével. (Az árvaellátásból – legfeljebb 50% erejéig – a jogalap nélkül ugyanazon személy által felvett árvaellátást lehet levonni.) Több letiltás esetén a levonás a nyugellátásnak legfeljebb 50%-áig terjedhet. Korlátozás nélkül végrehajtás alá vonható a havonta kifizetett nyugellátásnak az a része, amely meghaladja az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének ötszörösét.

Mentes a végrehajtás alól:

- a nemzeti gondozási díj és a hadigondozottak pénzbeli ellátása, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék, a segély (ideértve a szociális ellátásként kapott segélyt is),
- a rokkantsági járadék,
- rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka,
- a lakbér-hozzájárulás (szociális támogatás),
- a cukorbetegeket megillető támogatás összege,
- a mecseki bányászatan munkát végzők bányászati kereset kiegészítése.

A rehabilitációs járadéokra vonatkozó speciális szabály, hogy a levonásnál figyelembe kell venni a nyugdíjjáradék, illetve a magánnyugdíj-pénztári tagság esetén a tagdíj fizetési kötelezettséget. A rehabilitációs járadék esetén csak a já-

rulék, illetve tagdíj levonása után fennmaradó összegből lehet saját térítménylevonást teljesíteni.

Idegen térítményként történő levonás

A bírósági végrehajtásról szóló 2000. évi CXXXVI. törvénnyel módosított, 1994. évi LIII. törvény alapján. A törvény hatálybalépésének időpontja: 1994. szeptember 1.

A letiltó végzésben a bíróság az adós munkáltatóját, illetőleg az adós számára járandóságot, illetményt, munkából eredő díjazást, juttatást, egyéb összeget rendszeresen, időszakonként visszatérően, folyósító szervezet vagy személyt (a továbbiakban: munkáltatót) arra hívja fel, hogy a letiltó végzés jogerőre bevétele nélkül az adós munkabéréből a végzésben feltüntetett összeget vonja le és haladéktalanul fizesse ki a végrehajtást kérőnek. A bíróság a letiltó végzést a munkáltatónak és a feleknek is kézbesíti. A végzés elleni fellebbezésnek a letiltott összeg levonására és kifizetésére nézve halasztó hatálya nincs. Általános szabály, hogy elsősorban az eredeti bírósági ítéleteket (végzéseket) kell elfogadni, illetve azokra lehet levonásokat teljesíteni.

Új megállapítás esetén a volt munkáltató, tartozásigazoláson (MIL-lap) közli a nyugdíjast terhelő tartozásokat. (Igazolást kell adni arról is, ha a munkavállalónak nincs tartozása.)

Ha az ellátás utalása a mindenkori öregségi nyugdíj minimum összegében, vagy annál alacsonyabb összegben történik, a letiltási rendelvényt fogantatás nélkül vissza kell küldeni a végrehajtást kérő részére. Ez alól kivételt képeznek a gyermektartásdíj fizetési kötelezettséget megállapító okiratok.

A tartásdíj fogalma alatt értendő, a gyermektartásdíj, a házastársi tartásdíj, a szülő, testvér (rokon) tartására szolgáló díj, továbbá a szerződésen alapuló tartásdíj.

Nem tartozik a tartásdíj fogalma alá, az állami gondozási díj és az intézeti elhelyezés költségeihez való hozzájárulás.

Az adós társadalombiztosítási nyugellátásából egy letiltás esetén – ide nem értve a gyermektartásdíjra vonatkozó letiltást – legfeljebb 33%-ot lehet levonni.

Nyugellátásból történő levonás esetén az egyik legfontosabb szabály az, hogy mentesnek kell tekinteni a végrehajtás alól a nyugellátásnak azt a részét, amely megegyezik a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegével. Ez a mentesség azonban nem vonatkozik a gyermektartásdíj végrehajtására.

Ha az adós nyugellátásának összege a mindenkori öregségi nyugdíj minimum összegét meghaladja, és az ellátásban részesülőnek egy tartozása van, a tartozás összegére a levonást úgy lehet teljesíteni, hogy az utalandó nyugellátás összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegénél kevesebb nem lehet.

A levonás a nyugellátásnak legfeljebb az 50%-áig terjedhet, ha a követelés gyermektartásdíjra, jogalap nélkül felvett nyugellátásra vonatkozik.

Több letiltás esetén a levonás a nyugellátásnak legfeljebb 50%-áig terjedhet. Ha több tartozás címén a havi levonás mértéke (összege) a nyugdíj 50%-a, akkor az állományban lévő idegen térítményre a végrehajtás alá vonható ellátás 33%-a, míg a sorrendben következő letiltásra az ellátás 17%-a utalható.

Ez nem vonatkozik a gyermektartásdíj levonására, mely esetben az ellátás 50%-a (egy kedvezményezett részére) is levonható.

Ha az ellátásból egyidejűleg saját térítményt és idegen térítményt is kell vonni, akkor az eljárási szabályok – a kielégítési sorrend betartásával, azonosak a fentiekben foglaltakkal, a levonás legfeljebb az ellátás 50%-áig terjedhet.

Ha a nyugellátásból az idegen térítmény mellett biztosítási díjat, vagy esetlegesen tüzelőtartozást is kell vonni, akkor az ellátás nettó forintja a biztosítási díj, illetve a tüzelőtartozás összegével a mindenkori öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege alá csökkenhet.

Korlátozásra tekintet nélkül végrehajtás alá vonható a havonta kifizetett járandóságnak az a része, amely meghaladja a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének az 5-szörösét.

Egészségbiztosítási pénzbeli ellátásból, baleseti járadékból 33%-ot lehet levonni az alábbi követelések fejében:

- gyermektartásdíj,
- jogalap nélkül felvett egészségbiztosítási ellátás.

Mentes a végrehajtás alól

- a nemzeti gondozotti és hadigondozott ellátás,
- az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék, (személyi életjáradék),
- a segély (ideértve a szociális ellátásként kapott segélyt is),
- a rokkantsági járadék,
- vakok személyi járadéka,
- a megváltozott munkaképességű személyt megillető juttatás, (átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, rendszeres szociális járadék,
- a lakbér-hozzájárulás (szociális támogatás),
- a cukorbetegket megillető támogatás összege,
- a mecseki bányászatan munkát végzők bányászati keresetkiegészítése,

- fogyatékosági támogatás,
- meghatározott kiadás fedezetére szolgáló összeg,
- távhőszolgáltatási támogatás.

Több tartozás egyidejű fennállása esetén a kielégítési sorrend:

- gyermektartásdíj (a gondozási díj a levonhatóság figyelembevételével),
- egyéb tartásdíj (házastársi, szülői),
- munkabér (járandóság),
- a büntető és a büntetés-végrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg (pl.: bűnügyi költség),
- adó, társadalombiztosítási követelés (saját térítmény) és más köztartozás,
- egyéb követelés,
- végrehajtási eljárásban kiszabott rendbírás.

A letiltás foganatosításáról, illetve annak akadályáról a nyugdíjast (adó), a letiltó hatóságot, illetve a végrehajtást kérőt (kedvezményezett) egyaránt értesíteni kell. (Kivétel a gyermek és egyéb tartásdíj levonása, mely esetben a bíróságot, mint letiltó hatóságot, nem kell értesíteni.)³⁶

Pénzügyi közvetlen letiltások esetén az Alkotmánybíróság 52/1991. (X. 22.) AB. számú határozatával megállapította, hogy a pénzügyi közvetlen letiltásokról szóló 26/1985. (X. 21.) PM. számú rendelet alkotmányellenes, ezért azt 1992. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Ennek alapján a pénzügyi közvetlen letiltást – foganatosítás nélkül – az illetékes pénzügyi közvetlennek vissza kell küldeni.³⁷

Kerekítés

A 2008. évi IV. törvény rendelkezett az egy- és kétforintos címletű érmék bevonásáról és ezzel összefüggésben a kerekítési feladatok végrehajtásáról. A kerekítést ellátás típusonként és emelésenként külön-külön kell végrehajtani, érintve a levonások összegét. A lényegét tekintve a kifizetendő ellátások összegének nullára, vagy öt forintra kell végződnie.

³⁶ Ügyviteli Rendelet 910. számú Utasítás 1–18.

³⁷ Ügyviteli Rendelet 910. számú Utasítás 42.

2008 márciusában 4 103 525 tételt érintett, közel 400 a folyósítási feladatok zavartalan működéséhez szükséges programot és kapcsolódó informatikai rendszert kellett módosítani a feladat végrehajtásához.³⁸

Ügyvitel és informatika

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságra háruló és jelentősen bővülő feladatok jellegéből, sokrétűségéből és nagyságrendjéből adódóan a számítógépes alkalmazásoknak meghatározó szerepük van. Az informatikai támogatásnak a feladatok növekedésével párhuzamosan folyamatosan fejlődnie kellett és kell.

Történeti visszatekintés

Az Igazgatóságnál 1963-ban az ügyintézés még manuálisan, az utalványozás és a könyvelési elszámolás adréma és hagyományos gépkönyvelési rendszerben történt. 1964-től a lyukkártyás feldolgozást biztosító Hollerith-gép telepítését követően a nyugdíjak emelése és utalványozása felgyorsult, az ügyintézők számára az állományon belüli pénzes- és egyéb intézkedések végrehajtása egyszerűbbé vált. Az első, a mai értelemben számítógépnek nevezhető kis kapacitású IBM 360/20 elnevezésű gépet, 1968 májusában telepítették és matuzsálemi kort megérve 17 éven át üzemelt.

A hetvenes években kialakult ügyviteli nehézségeket a felsőbb vezetők úgy kívánták megoldani, hogy az „igazgatóság tehermentesítése” címén, leválasztották a számítástechnikai részleget, 1977. november 1-jével önálló társadalombiztosítási számítóközpontot, későbbi nevén Társadalombiztosítási Számítástechnikai Igazgatóságot hoztak létre. Az elképzelés szerint a társadalombiztosítás teljes területére kiterjedően, bér munkában végezték volna az informatikai feladatokat. A megalakulást követően átvették az adatlapos határozatok elkészítését, a folyószámlák nyilvántartását, valamint a családi pótlékhoz kapcsolódó járulékos feladatok ellátását a megyei igazgatóságoktól. Az új felállásban, a különválással, a napi munkavégzés, a nyugdíjemelések végrehajtása egyre nehezebbé vált, az ügyek áttételekkel intéződtek, a tényleges végrehajtásra egyre kevesebb idő maradt és nem érvényesülhetett az egyszemélyi vezetés és felelősség követelménye. Végül, belátva, hogy a szervezet szétválása nem hozta meg a hozzá fűzött reményeket, sőt a helyzeten rontott, a két igazgatóságot 1987-ben újból egyesítették.

Az 1980-as évek első felében indult meg az ügyvitel és az ügyvitelt támogató számítógépes rendszer átfogó, hosszú távú koncepcióra épített fejlesztése.

³⁸ BÁLINTNÉ FÜLEKY, *i. m.*, 63.

A rendszer tervezése és döntő mértékben azok megvalósítása is önerőből történt. A fejlesztésben résztvevő szakemberek az Igazgatóság teljes ügyvitelét, az ügyvitelben használatos bizonylatokat, a bizonylatok adattartalmát és a feldolgozás-hoz alkalmazott kódrendszert újratervezték. A feldolgozásokat a korábbi széttagolt adatállományokat kiváltó integrált állományokra alapozták, melyben biztosított volt az adott munkafolyamathoz szükséges, a nyugdíjast érintő adatok egy időben és egy helyen történő rendelkezésre állása. A rendszer kialakítása 1988-ra fejeződött be és százezer tételre kiterjedő, közel egy éves párhuzamos feldolgozás után került sor az üzemszerű bevezetésére. A „Nyugdíjfolyósítás új rendszere”, a NYUFUR, 1989 októberétől vett részt a mindennapi munkavégzésben.

Az új folyósítási rendszerrel párhuzamosan és azzal összhangban, az 1980-as évek elejére kialakult kényszerhelyzet következtében, fejlesztésre és bevezetésre kerültek az ügyvitel egyes speciális területeit támogató kisképes (IBM S/36), illetve középgepes (AS/400) alrendszerek is. Az alrendszerek központi számítógépes kapcsolatot igényeltek, mely a későbbiekben a NYUFUR-ral történő, viszonylag egyszerűnek mondható összekapcsolása révén valósult meg.

Az alrendszerek által kezelt funkciók:

- munkakönyves érkeztetés (iktatás és iratanyag-követés),
- hozzátartozói ellátások megállapítása, egyesítése,
- házastársi és jövedelemptólek megállapítása és megszüntetése,
- szénjárandóságra jogosultak nyilvántartó és lekérdező rendszere,
- nyugdíj adatlapok rögzítése,
- nyugdíjhatározatok adatainak fogadása (floppys határozatok),
- foglalkoztatáspolitikai nyugdíjak kezelése,
- méltányossági ellátások feldolgozása,
- gázártámogatással kapcsolatos feladatok,
- vizitdíjat először időszakos feltételekkel kellett kezelni, majd véglegesen be kellett építeni az ellátásokba,
- 5, illetve 10 forintra kerekített nyugdíjszámolás, folyósítás, az 1-2 forintos érmék megszüntetésével,
- korrekciós nyugdíjmelések végrehajtása,
- a 13. havi nyugdíjak többszöri módosítással történő folyósítása, majd megszüntetése,
- a nyugdíj mellett munkát vállalók 0,5 százalékos nyugdíjmelése, mely évente ismétlődő, folyamatosan elvégzendő feladat,
- az állami adóhatóságon keresztül érkező jövedelemigazolások alapján bizonyos ellátások ellenőrzése, szünetelése vagy megszüntetése,
- külső adatkapcsolatok elektronikus kiépítése (pl.: állami adóhatóság, Oktatási Hivatal),

- a rehabilitációs járadék folyósításával kapcsolatosan jelentkező új kategóriák kezelése, mint magánnyugdíjpénztári tagdíj és nyugdíjjárulék számítása, nyilvántartása, levonása és utalása a pénztár, illetve a nyugdíjalap felé.

Külön ki kell emelni a MÁV nyugdíjasok ügyeinek és iratanyagainak átvételét és migrációját, mely közel 130000 MÁV nyugdíjügy átkonvertálását jelentette a használt adattartalomra. Az állomány átvétele informatikai megoldásokkal vált valóra, csupán 600 tételt kellett manuálisan kezelni.³⁹

A további fejlesztésekkel összefüggő feladatok alapvetően a NYUFUR-hoz kapcsolódtak. Jelentős előrelépés volt 1993-ban a lekérdező és indexkezelő rendszerek használatának általánossá tétele az igazgatóság valamennyi egységénél. Az új adatbázis-kezelő rendszerrel lehetővé vált valamennyi ügyintéző számára, hogy terminált használhasson és a szükséges adatokhoz, ésszerű válasz idővel hozzájuthasson.

A résznyugdíj intézményét bevezető 1993. január 1. hatályú jogszabályváltozással kapcsolatos döntés elhúzódása következtében az év első négy hónapjában az új nyugdíjasok számára csak előleg folyósítása történt. Számítva a határozatoknak a jogszabály kihirdetését követő tömeges beérkezésére, három hónap alatt kidolgozásra került a kettes számú határozatok feldolgozásának számítógépes rendszere.

1996. második felében alakították ki a központi irattározás rendszerét. Belső munkaerő átcsoportosítással megalakult az Ügykezelési és Irattározási Főosztály, melynek munkája egy teljes egészében újra tervezett rendszeren alapuló, korszerű eszközök igénybevételevel működő számítógépes háttérre épült fel. Ezzel párhuzamosan az ügyviteli egységekre kialakított és ahhoz kapcsolódó munkakönyves rendszer átalakítása is megtörtént. A munkakönyves rendszerrel a vezetők számítógépes információ szolgáltatása bővült, az ügyintézői teljesítmények kimutatásával és összesítésével.

A központi irattár iratkezelési munkájának további támogatására, az ügyiratok átadásának-átvételének meggyorsítása érdekében az iratanyagok 1998. év végétől vonalkóddal vannak ellátva, így az iratkezelés minden tekintetben, teljes körűen számítógépes háttérűvé vált.

Az ügyvitel területén jelentős fejlesztésként a '90-es évek második felében megtörtént az „Érkeztető, Irattári Nyilvántartó és Értékelő Rendszer” kifejlesztése.

³⁹ *Uo.*, 75–79.

A '90-es évek végén, az informatikai fejlesztések másik nagy feladata az új adatbázis kialakítása volt. Meg kellett szüntetni a többfunkciós adatmezőket, a személyi szám használatát, és más személyi azonosítót kellett bevezetni, a korhatár emelésével összefüggő intézkedéseket is követni kellett a rendszer egészében. Az új adatbázis struktúra tartalék lehetőségeket is tartalmazott, így az 1997. évi LXXXI. törvény alapján megállapított ellátásokat is folyósítani lehetett a segítségével. Többéves átmenet alatt egymás mellett létezett a régi és új nyugdíjrendszer nyilvántartásához, elszámolásához, statisztikai kimutatásához szükséges adattartalom. A rendszerterv kialakítása után kezdődtek el, a programrendszerek és az ügyviteli rend átalakításának konkrét munkálatai. 1998 novemberében megtörtént az áttérés az új adatbázisra, melyet több hónapos párhuzamos feldolgozás előzött meg. Az áttérést követően már csak az új típusú bizonylatok alkalmazásával történhetett a munkavégzés. Az érvényes bizonylat kitöltési szabályokat a 2000. számú Ügyviteli Utasítás tartalmazta, ezzel egyidejűleg a korábbi bizonylat kitöltési szabályokat tartalmazó NYUFUR ÜR. 1000. sz. Utasítás hatályát veszítette.⁴⁰

Az 1999. január 1. hatályú nyugdíjemelést már az új adattartalmú adatbázison hajtották végre. A precízebb nyilvántartás alapján lehetőség nyílt egyes manuális intézkedések kiváltására, illetve megnőtt a számítástechnikai folyamatokba épített logikai ellenőrzések száma és szerepe, és ezzel a biztonság is fokozódott.⁴¹

Interaktív feldolgozás

Az interaktív feldolgozás megtervezése, előkészítése és bevezetése az Igazgatóság eddigi egyik legnagyobb informatikai rendszerének felépítését jelenti. Az interaktív feldolgozás célja a hagyományos bizonylati intézkedések és a külön rögzítési tevékenység kiváltása a gyorsabb ügyintézés és az ügyfelek minőségi kiszolgálása érdekében. Biztosítja a naprakészséget és számottevő mértékű költségcsökkentő tényezővé válhat. Minőségi javulást eredményezhet a közvetlen feldolgozás, mert az előadói-revizori tevékenység során az automatikus gépi mechanizmusok megakadályozzák a hibás végrehajtást. Lényegesen gyorsulhat az ügymenet, mert elmarad a különböző egységek közötti átadás-átvétel adminisztrációja és a feldolgozás napján történik a változások bedolgozása.

A hagyományos feldolgozáshoz képest a legfőbb változás, hogy az interaktív intézkedés során az ügyintéző közvetlen és gyors visszajelzést kap a rögzített adatok helyességéről. Ebben a rendszerben az ügyintézőnek nem az intéz-

⁴⁰ 2000. számú Ügyviteli Utasítás 2001. február 22., 1.

⁴¹ BÁLINTNÉ FÜLEKY, *i. m.*, 80–82.

kedési okot, hanem az intézkedés típusát kell meghatározni. A feldolgozáshoz szükséges intézkedési ok képzése a kiválasztott intézkedés típus és a kitöltött adatok alapján, a bizonylat sorszám képzése pedig az adatbázis figyelembevételével automatikusan történik.⁴²

Az interaktív feldolgozás megvalósítását az egyes intézkedések nehézsége alapján három fázisra tervezték. A feldolgozás alapja a biztonságos, visszaélésre, indokolatlan hozzáférésre lehetőséget nem adó környezet kialakítása volt.

Az első fázis intézkedései között a címváltozás, névváltozás, számlaszámváltozás, beszüntetés, majd az index bizonylat bedolgozása szerepeltek. Ez a fázis a 2009. és 2010. év folyamán a teszteléstől eljutott abba szakaszba, hogy teljes egészében kiváltotta a hagyományos ügyintézői intézkedést. A második, harmadik fázis fejlesztése folyamatban van, illetve az ügyintézői munkában még nem hozott jelentősebb változást.

Az interaktív feldolgozáshoz kapcsolódó új adatbázis környezet neve Db2, az interaktív munkafelületen az adatok közvetlen rögzítése vált lehetővé, felváltva a régi VSE adatbázist, melyben a bizonylat kézi rögzítésével hozták létre az adattartalmat. Jelenleg a két rendszer párhuzamosan működik, amely azt jelenti, hogy az interaktív feldolgozást követően, kiemelik az adatokat és ámentik a régi adatbázisba, így mind a két munkafelület ugyan azzal az adattartalommal rendelkezik.

A fejlesztés során új és korszerűsített alkalmazások jöttek létre:

- TAJ adatbázisban az ellátottak korszerűsített előzményezése,
- EDIT névre keresztelt dokumentumszerkesztő, nyomtató és archiváló rendszer, az ügyfélirányú kimenő levelezés előállításának támogatása,
- szünetelő irattári rendszer bevonása, korszerűsítése az új környezetbe,
- a Db2 adatbázis-kezelő alatt létrejött új folyósítási személyi adatbázis és annak történeti áttekintése,
- az interaktív környezeten belül új adatstruktúrák, alkalmazások, online elérések biztosítása a bázis ügyviteli nézegetővel (BŰN), melyet az egész ágazat használ.⁴³

⁴² 222. számú Ügyviteli utasítás 2010.11.18., 1.

⁴³ BÁLINTNÉ FÜLEKY, *i. m.*, 84–85.

Összegzés

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság egy olyan intézmény, amelynek a társadalmi, gazdasági élet minden rezdülésére gyorsan és pontosan kell reagálnia. A 3 059 000 személy ellátását, sokaknak kifejezetten a megélhetését biztosító járandóságát utalja hónapról hónapra az igazgatóság. Meghatározó feladat, hogy a jogszabályok végrehajtása, mindig zökkenőmentes legyen, határidőben megtörténjen, az ellátottak a kitűzött időpontra megkapják járandóságukat és ezzel együtt elégedettek legyenek az intézmény működésével.

Már az is sokat elárul a folyósítási tevékenységről, hogy a számfejtési időszak, amelyre az ügyintézők dolgoznak, két hónappal előrébb jár, mint az adott év naptári hónapja. Szinte lehetetlen az ügyvitel területén gyors változásokat elérni. Az interaktív rendszer bevezetését a technikai háttér hiánya is hátráltatta. Jelenleg egy felgyorsulni látszó fejlesztési folyamat közepén jár az Igazgatóság, amely az ügyintézőktől állandó alkalmazkodást kíván. Nem csupán a több mint 130 jogszabályt kell megfelelően alkalmazni, köztük olyanokat, amelyek léte már mindenhol feledésbe merült, hanem havi szinten kell megtanulni újabb technikai megoldásokat, amelyek a munkájukat végeredményben segíti, az ellátások színvonalát javítja, de az ügyintézői tevékenységben bizonytalanságot eredményez. Nagyon hosszú időn keresztül, egy mindenben leszabályozott rendszer, lényeges változások nélkül kellett alkalmazni, jelenleg ami állandó az a változás.

Zoltán Varga

The regulations of the pension payment

Summary

I deal in this article the main regulations of the pension payment. Not only with the theoretical part, with the practical too. The institution of the pension payment is 60 years old. I examine the history of this office, the main tasks of the departments. This is very important to understand the fiscal aspects of the pension system. This office is in connection more than 3 million people, with the Hungarian pensioners. So the perfect operation is significant. I bring forward the procuration system and informatic background of the pension payment and the special cases in connection with the theme.

DER MATERIELLE BESCHULDIGTENBEGRIFF IM REFORMIERTEN ÖSTERREICHISCHEN STRAFPROZESS- RECHT*

HEIDELINDE LUEF-KÖLBL**

I. Einleitung

Durch das Strafprozessreformgesetz,¹ das seit 1.1.2008 in Kraft ist, wurden Struktur und System des österreichischen strafprozessualen Vorverfahrens grundlegend neu geregelt. Nach alter Rechtslage herrschte eine tiefe Kluft zwischen Theorie und Praxis – somit zwischen Gesetz und Rechtsanwendung. Die Strafprozessordnung (StPO)² sah selbständiges Vorgehen der Sicherheitsbehörden im Dienste der Strafrechtspflege nur in sehr begrenztem Ausmaß vor. In der Regel ermittelten die Sicherheitsbehörden – ausgenommen insbesondere die Fälle der Verhängung der Untersuchungshaft – jedoch selbständig und erstatten erst nach Abschluss ihrer Erhebungen einen Bericht in Form einer „Vollanzeige“ an die Staatsanwaltschaft. Damit ergab sich im tatsächlich geführten Verfahren vor allem für den Beschuldigten ein Rechtsschutzdefizit, das die Diskussion über eine Reform des Vorverfahrens jahrzehntelang genährt hat.³

* Vgl insb *Luef-Kölbl*, *Der Beschuldigte: Vom Objekt zum Subjekt des Strafverfahrens*, Hamburg (2005) 245 ff mit weiteren Nachweisen.

** Ass.- Prof. DR. HEIDELINDE LUEF-KÖLBL
Institut für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie
Karl-Franzens-Universität Graz

¹ BGBl I 2004/19.

² BGBl 1975/631 idF BGBl 2007/109.

³ Vgl allgemein zur Diskussion rund um die Reform des Vorverfahrens ua: MOOS – E. STEININGER, *Probleme der Strafprozeßreform*, Linz, 1982; W. SCHUPPICH, *Rechtsstaatliche Verteidigungsrechte* = W. SCHUPPICH, R. SOYER, *Vorverfahren und Verteidigungsrechte*, Verlag Österreich, Wien, 1992 (Juristische Schriftenreihe 51), 13 (F. SCHUPPICH–SOYER); MIKLAU, *Reform des Vorverfahrens und Strafverteidigung* = SCHUPPICH–SOYER, 21; ders., *Zur Rollenverteilung im Strafprozeß – Reinhard Moos und die Reformdiskussion in Österreich* = *FS für Reinhard Moos zum 65. Geburtstag*, Hrsg. HUBER, Wien, 199, 283; SOYER, *Anwesenheits- und Mitwirkungsrechte* = SCHUPPICH–SOYER, 63 ff; ders., *Die Strukturreform des Vorverfahrens*, *Juridikum* 4/95, 37; ders., *Vorüberlegungen zu einer Reform des strafprozessualen Vorverfahrens*, *AnwBl* 1995, 868; SEEWALD, *Recht auf Akteneinsicht* = SCHUPPICH–SOYER, 91; FOREGGER, *Mögliche Schwerpunkte*

II. Das neue Ermittlungsverfahren

Das Strafprozessreformgesetz wendet sich vom untersuchungsrichterlichen Konzept ab und folgt einem neuen Leitbild. Voruntersuchung und Vorerhebungen werden durch ein einheitliches Ermittlungsverfahren ersetzt. Am Ermittlungsverfahren sind die Staatsanwaltschaft, die Kriminalpolizei, das Gericht sowie Beschuldigte und Opfer beteiligt. Die Leitung des Ermittlungsverfahrens wird der Staatsanwaltschaft übertragen, sie entscheidet über dessen Fortgang und Beendigung und kann auch eigene Ermittlungen durchführen. Die Kriminalpolizei⁴ verfügt über eigenständige Ermittlungskompetenz, hat jedoch Anordnungen der Staatsanwaltschaft und des Gerichts zu befolgen und ist an die Staatsanwaltschaft berichtspflichtig. Dem Gericht sind im Wesentlichen die Kontrolle der Ermittlungstätigkeit von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei und Rechtsschutzbefugnisse zugewiesen sowie die Entscheidung über Verhängung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft.⁵

Einen weiteren Hauptpunkt der Reform bildeten die Verbesserung der Rechtsstellung des Beschuldigten und die Regelung des Verhältnisses zwischen ihm und den ermittelnden Behörden und Gerichten. Die Rechtsstellung des Beschuldigten musste im Hinblick auf das von Polizei und Staatsanwaltschaft geführte Ermittlungsverfahren entsprechend ausgedehnt werden. Im Sinne eines EMRK-konformen fairen Verfahrens werden dem Beschuldigten seine Verfahrensrechte – ausgehend von einem materiellen Beschuldigtenbegriffsverständnis – in jedem Stadium des Strafverfahrens in vollem Umfang zugestanden. Neben der Aufwertung der Beschuldigtenrechte richtet die Reform auch besonderes Augenmerk auf die verstärkte Berücksichtigung der Opferinteressen (§§ 65 ff StPO).

einer umfassenden Strafprozeßreform, ÖJZ 1976, 449; Hrsg. BRENNER ua, *Kriminalpolizei und Strafprozeßreform: Konzept der Arbeitsgruppe StPO-Reform des BMI zu einem sicherheitsbehördlichen Ermittlungsverfahren*, Wien, 1995 (Juristische Schriftenreihe Band 84); PLEISCHL, *Zur Reform des strafprozessualen Vorverfahrens*, in *FS für Udo Jesionek*, Hrsg. MOOS ua, Wien–Graz, 2002, 447; SEILER, *Der Diskussionsentwurf des BMJ zur Reform des Vorverfahrens*, ÖJZ 1999, 251; BERTEL, *Die Abschaffung der Voruntersuchung*, RZ 2002, 84; ders., *Das Strafprozessreformgesetz, das einmal fair sein wollte*, ÖIM-Newsletter 2004/3, 155; ders., *Auf dem Weg zum Polizeistaat: Das StrafprozessreformG*, in *Festschrift für Manfred Burgstaller zum 65. Geburtstag*, Hrsg. GRAFL–MEDIGOVIC, Wien–Graz, 2004, 239.

⁴ Der Begriff „Kriminalpolizei“ ist als funktioneller Oberbegriff für polizeiliche Tätigkeiten im Dienste der Strafrechtspflege zu verstehen.

⁵ Zusätzlich obliegt dem Gericht (auf Antrag der Staatsanwaltschaft) die Durchführung von Tatrekonstruktionen und kontradiktorischen Vernehmungen von Zeugen und Beschuldigten (§ 104 StPO).

III. Die Stellung des Beschuldigten im neuen Ermittlungsverfahren

1. Materieller Beschuldigtenbegriff

Die neue Struktur des Vorverfahrens, insbesondere der Wegfall der Voruntersuchung und die Ermittlungstätigkeit im Kooperationsmodell von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei, führten konsequenterweise von einem vormals formellen Beschuldigtenbegriffsverständnis zu einem materiellen Beschuldigtenbegriff.

Die neue Strafprozessordnung versteht unter einem Beschuldigten jede Person, die auf Grund bestimmter Tatsachen konkret verdächtig ist, eine strafbare Handlung begangen zu haben, sobald gegen sie wegen dieses Verdachts ermittelt oder Zwang ausgeübt wird. Zum Angeklagten wird der Beschuldigte sobald gegen ihn Anklage eingebracht ist (§ 48 Abs 1 Z 1 und 2 StPO).

Damit wurde einer langen Forderung von Lehre und Verteidigungspraxis⁶ Rechnung getragen. Das Erfordernis eines formellen deklaratorischen Einleitungsbeschlusses (Anklageschrift oder Antrag auf Einleitung der Voruntersuchung) zur Herstellung des Prozessrechtsverhältnisses und der daraus folgende, oft kritisierte Missstand, dass sich der Beschuldigte, solange die Kriminalpolizei von sich aus tätig wurde, nicht auf seine Rechte berufen konnte, wurde beseitigt. Aktive und wirksame Verteidigung setzt somit ab einem viel früheren Zeitpunkt ein als bisher.

Folgt man dem Wortlaut des Gesetzes, so kann – wenn die Kriminalpolizei ihre Ermittlungen gegen keine konkret verdächtige Person richtet – auch niemand den Status eines Beschuldigten erlangen.⁷ Auszugehen ist im Hinblick auf die konkrete Verdachtslage (die Ermittlungen richten sich gegen eine bestimmte Person als möglichen Täter) von einer objektive Sichtweise und nicht von der (subjektiven) des Strafverfolgungsorgans. Nach dem materiellen Beschuldigtenbegriff sollte es jedoch auf eine konkrete Verdächtigung nicht ankommen, vielmehr müssen dem – wenn auch nur „vage“ Verdächtigen – bereits bei der ersten

⁶ Eindringlich MOOS, *Grundsatzfragen der Reform des Vorverfahrens*, ÖJZ 1996, 893; ders., *Polizei und Strafprozeß: Gutachten für den 14. ÖJT*, Wien, 2001, Band IV/2, 9; ST. SEILER, *Der Diskussionsentwurf des BMJ zur Reform des Vorverfahrens*, ÖJZ 1999, 251 f; ders., *Die Stellung des Beschuldigten im Anklageprozess*, Wien, 1996, 34f; HOFFMANN, *Strafprozessuales Vorverfahren*, AnwBl 2002, 353.

⁷ ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 65 und auch AB 406 BlgNR 22. GP 7. Vgl SOYER, KIER, *Die Reform des Strafverfahrensrechts. Grundzüge der Strukturreform und der neuen Verteidigungs- und Opferrechte*, AnwBl 2008, 111.

polizeilichen Ermittlungsmaßnahme, welche sich unmittelbar gegen seine Person richtet, sämtliche Beschuldigtenrechte zustehen.

2. Konsequenzen einer materiellen Begriffsdefinition

Der Beschuldigte wird zum „Beteiligten“ des Verfahrens,⁸ dem das Recht zusteht, sich zu verteidigen. Eine Beteiligung am Strafverfahren setzt begrifflich vor allem auch aktive und effektive Mitwirkungsrechte voraus.

Deshalb werden ausgehend vom materiellen Beschuldigtenbegriff als wesentliche Beschuldigtenrechte genannt (§ 49 StPO):

- die Information über den Inhalt der Beschuldigung und die wesentlichen Rechte im Verfahren
- das Recht auf Akteneinsicht während des Ermittlungsverfahrens
- das Recht, Beweise zu beantragen
- das Recht auf Übersetzungshilfe
- das Recht auf einen Verteidiger und die Besprechung mit ihm
- der Anspruch auf Verfahrenshilfe
- das Recht nicht aussagen zu müssen
- das Recht, der Vernehmung eine Vertrauensperson beizuziehen
- Einspruchsrechte bei subjektiver Rechtsverletzung im Zuge der Durchführung von Ermittlungs- und Zwangsmaßnahmen
- das Beschwerderecht gegen gerichtliche Beschlüsse
- das Recht die Einstellung des Ermittlungsverfahrens zu beantragen und
- Beteiligungs- und Anwesenheitsrechte.

Dementsprechend kann man von Informationsrechten, materiellen bzw formellen Verteidigungsrechten und Rechtsbehelfen als Verfahrensrechte des Beschuldigten sprechen.⁹

2.1. Informationsrecht

Zur Ermöglichung einer wirksamen Verteidigung, ist gem § 50 StPO jeder Beschuldigte entweder durch die Kriminalpolizei oder die Staatsanwaltschaft über

⁸ MOOS, *Polizei und Strafprozeß: Gutachten für den 14. ÖJT*, Wien, 2001, Band IV/2, 103 und FN 301.

⁹ Vgl Diskussionsentwurf zur Reform des strafprozessualen Vorverfahrens, Bundesministerium für Justiz, JMZ 578.017/2-II.3/1998, Erläuterungen (B12) zu § B 2; SOYER, *Thesen zur Reform von Ermittlungsbefugnissen und Verteidigungsrechten im Vorverfahren*, 14. ÖJT, Wien, 2001, Band IV/2, 41 und ders, *Verteidigungsrechte im künftigen Vorverfahren*, AnwBl 2000, 598.

ein gegen ihn geführtes Ermittlungsverfahren und einen bestehenden Tatverdacht sowie auch über seine wesentlichen Verfahrensrechte (§§ 49 und 164 StPO) so bald wie möglich zu unterrichten. Wenn und so lange aufgrund besonderer Umstände der Zweck der Ermittlungen gefährdet erscheint (insbesondere weil Ermittlungen oder Beweisaufnahmen durchzuführen sind, deren Erfolg voraussetzt, dass der Beschuldigte keine Kenntnis von den gegen ihn geführten Ermittlungen hat; zB laufende Telefonüberwachung), darf diese Information unterbleiben. Dass es in der kriminalpolizeilichen Praxis wohl oft zur Abwägung zwischen Effizienz der Ermittlungen und Verteidigungsinteressen kommen wird müssen, bleibt dabei zu befürchten.¹⁰

Spätestens vor der ersten Vernehmung bzw bevor Zwang (zB die Verhängung der Untersuchungshaft) gegen eine Person ausgeübt wird (bzw unmittelbar danach) muss der Beschuldigte belehrt werden. Dies ergibt sich aus den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen des § 164 Abs 1 und § 171 Abs 3 StPO, die Vernehmung des Beschuldigten bzw die Festnahme betreffend.

Gegen eine unterlassene, verspätete oder unzureichende Belehrung der Staatsanwaltschaft steht dem Beschuldigten Einspruch wegen Rechtsverletzung gem § 106 StPO. Eine unterlassene Belehrung kann aber auch zur Nichtigkeit des Ermittlungsaktes führen.¹¹

2.2. Akteneinsichtsrecht

Gemäß den strukturellen Veränderungen, die das neue Ermittlungsverfahren mit sich brachte, wurde auch das Akteneinsichtsrecht dahingehend novelliert, dass dem Beschuldigten bzw seinem Verteidiger neben dem Recht auf Akteneinsicht bei der Staatsanwaltschaft und bei Gericht, erstmalig auch Einsicht in den polizeilichen Akt zu gewähren ist (§ 51 StPO). Der Beschuldigte ist über dieses Recht im Sinne des § 50 StPO zu belehren.

Die Akteneinsicht darf jedoch beschränkt werden, sofern durch die Kenntnis von personenbezogenen Daten eines Zeugen, dieser einer Gefahr ausgesetzt wäre und darüber hinaus, wenn (vor Beendigung des Ermittlungsverfahrens) „besondere Umstände“ befürchten lassen, dass durch die Kenntnisnahme von bestimmten Aktenstücken der Ermittlungszweck gefährdet wäre. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Akteneinsicht liegt bei der jeweiligen Behörde

¹⁰ Vgl SOYER – KIER, *Die Reform des Strafverfahrensrechts. Grundzüge der Strukturreform und der neuen Verteidigungs- und Opferrechte*, AnwBl 2008, 112. Bedenken hinsichtlich des Zeitpunkts der Rechtsbelehrung äußert auch Achammer, § 50 StPO = Hrsg. FUCHS – RATZ, *Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung*, 2009, Rz 20.

¹¹ Achammer, § 50 StPO = Hrsg. FUCHS – RATZ, *Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung*, 2009, Rz 16.

selbst (§ 53 StPO). Die vage Formulierung der „besonderen Umstände“ harrt einer einschränkenden Interpretation durch entsprechende Rechtsprechung, um eine allzu leichtfertige Ablehnung der Akteneinsicht hintanzustellen.¹² Geht man von einem umfassenden Informationsrecht des Beschuldigten vor der Vernehmung aus, ist die Beschränkung der Akteneinsicht bezogen auf vorhandenes Beweismaterial jedenfalls nur bis zur Vernehmung zulässig. Danach kann die Beschränkung der Einsicht der Akten nur hinsichtlich solchen Beweismaterials, das nach einer Vernehmung neu gewonnen wurde, gerechtfertigt sein.¹³

Dem verhafteten Beschuldigten darf ab Verhängung der Untersuchungshaft die Akteneinsicht hinsichtlich solcher Aktenstücke, die für die Beurteilung des Tatverdachts oder der Haftgründe von Bedeutung sein können nicht verwehrt werden (§ 51 Abs 2 StPO).

Gegen eine Verweigerung bzw Beschränkung der Akteneinsicht durch die Staatsanwaltschaft steht dem Beschuldigten wiederum der Einspruch nach § 106 Abs 1 Z 1 StPO zu.

2.3. *Beweisantragsrecht*¹⁴

Das Strafprozessreformgesetz baut die Mitwirkungsrechte des Beschuldigten im Bereich der Stoffsammlung auch auf das kriminalpolizeiliche Ermittlungsverfahren aus und stützt sich dabei im Wesentlichen auf das zuvor an sich bestehende Beweisantragsrecht des Beschuldigten während der Hauptverhandlung. Die inhaltlichen Anforderungen eines Beweisantrages ergaben sich aus der Rechtsprechung und wurden nunmehr positivrechtlich formuliert.

Dementsprechend müssen Beweisthema und Beweismittel hinreichend konkretisiert und die Geeignetheit des Beweismittels, das Beweisthema zu klären, begründet werden.¹⁵ Der Beweisaufnahme dürfen weder Beweiserhebungs-, Beweismethoden- bzw Beweisverwertungsverbote entgegenstehen (§ 55 StPO).

¹² Vgl SOYER – KIER, *Die Reform des Strafverfahrensrechts. Grundzüge der Strukturreform und der neuen Verteidigungs- und Opferrechte*, AnwBl 2008, 113; KIER, *Beschuldigten- und Verteidigungsrechte im neuen Ermittlungsverfahren*, ÖJZ 2008, 182. Eine rechtlich zu unbestimmte Begrifflichkeit ortet auch BERTEL, *Das Strafprozessreformgesetz, das einmal fair sein wollte*, ÖIM-Newsletter 2004/3, 155.

¹³ In diesem Sinne auch VENIER, *Der Beschuldigte und sein Verteidiger im Vorverfahren – zum Diskussionsentwurf des BMJ mit Blick auf die Rechtslage in Italien*, AnwBl 1998, 736.

¹⁴ Vgl dazu auch HINTERHOFER, *Beweisantragsrecht im neuen Strafverfahren*, ÖJZ 2007, 883 ff.

¹⁵ In der Literatur wird bemängelt, dass der Beweisantrag an zu strenge Voraussetzungen gebunden sei: Vgl AISTLEITNER, *Anwaltliche Ermittlungen, Privatgutachten und Re-*

Dennoch kann im Ermittlungsverfahren die Aufnahme eines Beweises der Hauptverhandlung vorbehalten werden. Dies ist unzulässig, wenn das Beweismittel geeignet ist, den Tatverdacht zu beseitigen, bzw wenn die Gefahr besteht, dass das Beweismittel in der Hauptverhandlung nicht mehr bzw nicht mehr in derselben Qualität zur Verfügung steht.

Gegen die Ablehnung der Aufnahme eines beantragten Beweises durch die Staatsanwaltschaft steht dem Beschuldigten der Einspruch gem § 106 StPO.

2.4. Übersetzungshilfe

Da die mangelnde Sprachkenntnis den Beschuldigten in der Ausführung seiner Verteidigungsrechte wesentlich beeinträchtigen würde, ist – ähnlich der alten Rechtslage – das Recht des Beschuldigten auf einen Dolmetsch in folgenden Fällen vorgesehen: Einem Beschuldigten, der der Gerichtssprache nicht hinreichend mächtig bzw gehörlos oder stumm ist, ist durch die Beistellung eines Dolmetschers Übersetzungshilfe zu leisten, soweit dies im Interesse der Rechtspflege und zur Wahrung seiner Verteidigungsrechte nötig ist. Dies ist dann der Fall, wenn er für Beweisaufnahmen, an denen er teilnimmt, für Verhandlungen, während des Kontakts mit seinem Verteidiger, für die Akteneinsicht oder anlässlich der Bekanntgabe eines Antrages oder einer Anordnung der Staatsanwaltschaft, Übersetzungshilfe verlangt (§ 56 StPO).

Aus der gesetzlichen Regelung ersieht man, dass der Beschuldigte weiterhin keinen Anspruch auf Übersetzung des gesamten schriftlichen Beweismaterials in allen Einzelheiten hat.¹⁶ Das mag auch verzichtbar erscheinen. Wichtig ist für den sprachunkundigen Beschuldigten, dass mit Hilfe der Übersetzung seine Verteidigungsrechte hinreichend gewahrt werden und er zumindest über die ihm zur Last gelegte Tat vollinhaltlich Kenntnis hat, damit er zu allen Vorwürfen Stellung nehmen kann.

formvorhaben = Hrsg. SOYE, *Strafverteidigung – Konflikte und Lösungen*. 2. Österreichischer StrafverteidigerInnentag, Linz, 2004, 72; BERTEL, ÖIM-Newsletter 2004/3, 155; ders, *Auf dem Weg zum Polizeistaat: Das StrafprozessreformG = Festschrift für Manfred Burgstaller zum 65. Geburtstag*, Hrsg. GRAF L., MEDIGOVIC, Wien–Graz 2004, 241; FUCHS, *Die Strafprozessreform in rechtsdogmatischer Sicht* = Hrsg. BMJ, 36. Ottensteiner Fortbildungsseminar aus Strafrecht und Kriminologie 2008, 2008 19 (i. F. 36. Ottensteiner Fortbildungsseminar...); SCHMOLLER, *Neues Strafprozessrecht in Österreich*, Goldtammers Archiv für Strafrecht 2009/9, 521 und SOYER, *Beschuldigtenrechte sichern – der Rechtsanwalt in der StPO-Reform = Neue Wege im Strafverfahren*. 5, Hrsg. BMI, Rechtsschutztag des Bundesministeriums für Inneres, 2008, 133.

¹⁶ So in den ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 81 und FN 163 unter Hinweis auf Art 6 Abs 3 lit e EMRK.

2.5. *Recht auf einen selbst gewählten Verteidiger und auf Verfahrenshilfe*

Der Beschuldigte hat das Recht einen (oder mehrere) Verteidiger zu bestellen und ist bei der Wahl seines Verteidigers frei (§ 58 Abs 1 StPO). Der Verteidiger ist berechtigt, die dem Beschuldigten zustehenden Verfahrensrechte auszuüben, wobei es dem Beschuldigten unbenommen ist – mit vorrangiger Geltungswirkung – auch selbst Erklärungen abzugeben. Einzig für den Fall, dass der Beschuldigte ohne Beisein seines Verteidigers einen Rechtsmittelverzicht gegen das Urteil abgibt, gilt dies nicht und die Erklärung des Verzichts bleibt wirkungslos (§ 57 Abs 2 StPO).

Wenn der Beschuldigte außerstande ist, ohne Beeinträchtigung seines Unterhalts oder jenes seiner Familie die Kosten der Verteidigung selbst zu tragen, hat er in bestimmten Verfahrenslagen oder unter bestimmten Verhältnissen (zB in Fällen der notwendigen Verteidigung gem § 61 Abs 1 StPO, im Rechtsmittelverfahren oder bei schwieriger Sach- oder Rechtslage) Anspruch auf Verfahrenshilfe (§ 61 Abs 2 StPO).

2.6. *Verteidigerkontakt und Beziehung des Verteidigers zur Vernehmung*¹⁷

Nach alter Rechtslage wurde dem Beschuldigten vor der Vernehmung die Kontaktaufnahme mit einem Verteidiger erst viel zu spät gestattet und war außerdem im Vorverfahren nur für den festgenommenen Beschuldigten ausdrücklich geregelt. Ein Rechtsschutzdefizit ergab sich vor allem für den Bereich der selbständigen sicherheitsbehördlichen Ermittlungen, wo der Kontakt mit einem Verteidiger fast nie zugelassen wurde.

§ 58 StPO normiert nun das Recht des Beschuldigten, unabhängig davon, ob er festgenommen ist oder nicht, auf jederzeitige Kontaktaufnahme mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl und dessen Anwesenheit während der Vernehmung. Darüber ist der Beschuldigte vor Beginn seiner Vernehmung zu belehren. Die Benützung von Kommunikationseinrichtungen ist dem Beschuldigten zu gestatten.¹⁸ Eine Verpflichtung der Kriminalpolizei, mit der Vernehmung zuzuwarten,

¹⁷ Vgl dazu allgemein MOOS, *Anwesenheit des Verteidigers bei Vernehmungen des Beschuldigten im Vorverfahren = Festschrift für Roland Miklau zum 65. Geburtstag*, Hrsg. MOOS, Innsbruck ua 2006, 331ff; SOYER, *Anwesenheitsrechte*, AnwBl 2007, 21; MUR-SCHETZ, *Das Recht auf Verteidigerbeistand während der (ersten) Einvernahme – § 164 Abs 2 StPO – gegläckte Regelung oder unzulänglicher Kompromiss*, ÖJZ 2010, 650ff und HEISSENBERGER, *Die Beziehung eines Verteidigers zu den kriminalpolizeilichen Vernehmungen im Lichte des Strafprozessreformgesetzes*, RZ 2007, 87.

¹⁸ ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 210.

bis der Verteidiger eingetroffen ist, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Wenn der Beschuldigte die Aussage aber solange verweigert, wird sich faktisch ein Zuwarten ergeben. Um die effektive Durchsetzung dieses Rechts zu gewährleisten, wurde (allerdings einstweilen noch befristet) ein anwaltlicher Journaldienst eingerichtet.

Dem Beschuldigten ist in weiterer Folge zwar die Besprechung mit seinem Verteidiger vor seiner Vernehmung zu gewähren, es ist ihm jedoch nicht gestattet, sich mit ihm über die Beantwortung einzelner Fragen während der Vernehmung zu beraten.¹⁹ Dem Verteidiger kommt während der Vernehmung kein Fragerecht zu, ebenso wenig kann er Einfluss auf die Protokollierung des Vernehmungsinhaltes nehmen. Auch die nonverbale Beteiligung des Verteidigers, die Einfluss auf die Aussage des Vernommenen haben kann, ist davon umfasst.²⁰ Bei Zuwiderhandeln kann der Verteidiger von der Vernehmung ausgeschlossen werden (§ 164 Abs 2 iVm § 94 StPO). Erst nach Beendigung der Vernehmung darf der Verteidiger dem Beschuldigten ergänzende Fragen stellen. Aus der Praxis der Strafverteidiger wird allerdings berichtet, dass sich die Vernehmungssituation bei Anwesenheit eines Verteidigers meist dahingehend entwickelt, dass es dem Verteidiger auch während der Vernehmung ermöglicht wird, am Gespräch teilzunehmen.²¹

Von einer Beiziehung des Verteidigers zur Vernehmung kann abgesehen werden, wenn dies „erforderlich erscheint, um eine Gefahr für die Ermittlungen oder eine Beeinträchtigung von Beweismitteln abzuwenden“ (§ 164 Abs 2 StPO). Diese Regelung erscheint aus Sicht des Beschuldigten problematisch. Über die „Gefährdungslage“ entscheidet die Kriminalpolizei bzw die Staatsanwaltschaft.

Die Kontaktaufnahme des festgenommenen Beschuldigten mit seinem Verteidiger wird in § 59 StPO besonders geregelt. Er hat das Recht, ihn zu bevollmächtigen und sich vor seiner Vernehmung mit ihm zu besprechen. Gem § 59 Abs 1 StPO kann die Kriminalpolizei diesen Kontakt (ohne Rücksicht auf die Art und Schwere der Tat bzw auf Haftgründe), „soweit dies erforderlich scheint“, überwachen und auf eine allgemeine Rechtsauskunft beschränken, „um eine Beeinträchtigung von Ermittlungen oder von Beweismitteln abzuwenden“. Diese allgemeine Formulierung führt in der Praxis dazu, dass die erste Besprechung zwischen dem Beschuldigten und seinem Verteidiger vor Einlieferung in die Justizanstalt meist in Form einer allgemeinen Rechtsauskunft in Anwesen-

¹⁹ ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 84 und FN 172.

²⁰ AB 406 BlgNR 22.GP 8.

²¹ Vgl SOYER – KIER, *Die Reform des Strafverfahrensrechts. Grundzüge der Strukturreform und der neuen Verteidigungs- und Opferrechte*, AnwBl 2008, 114.

heit eines Kriminalbeamten erfolgt.²² Nach Einlieferung in die Justizanstalt kann sich der Beschuldigte grundsätzlich ohne Überwachung mit seinem Verteidiger besprechen. Ausnahmsweise ist die Überwachung des Kontakts mit dem Verteidiger bei Haft wegen Verabredungs- oder Verdunkelungsgefahr zulässig, wenn „auf Grund besonderer, schwer wiegender Umstände zu befürchten ist, dass diese Besprechung zu einer Beeinträchtigung von Beweismitteln führen könnte“ (§ 59 Abs 2 StPO). Dies gilt zeitlich bis zur Einbringung der Anklageschrift bzw längstens für die Dauer von zwei Monaten.

Gegen eine staatsanwaltschaftliche Anordnung der Beschränkung und Überwachung des Verkehrs des Verteidigers mit seinem Mandanten steht dem Beschuldigten der Einspruch wegen Rechtsverletzung nach § 106 StPO zu. Dass dieser hier im Nachhinein keine wirkliche Abhilfe zu schaffen vermag, liegt allerdings auf der Hand.

2.7. Aussagefreiheit

Das Recht des Beschuldigten, nicht aussagen zu müssen (§ 7 Abs 2 StPO), ist ein eigenständiges, heute auch unbestritten gefestigtes Prinzip unserer Strafprozessordnung. Dementsprechend ist der Beschuldigte gem § 164 Abs 1 StPO vor Beginn der Vernehmung über sein Recht zu belehren, nicht zur Aussage verpflichtet zu sein.

Um das Verbot des Zwangs zur Aussage nicht umgehen zu können und im Interesse der Wahrheitsfindung, ist jede Einflußnahme auf den freien Willen des Beschuldigten durch die vernehmenden Beamten verboten. Unzulässig sind Fangfragen, Versprechungen, Vorspiegelungen, Drohungen und Zwangsmittel, um den Beschuldigten zu einem Geständnis zu bewegen. Die Freiheit der Willensentschließung und Willensbetätigung sowie das Erinnerungsvermögen und

²² Kritisch zur Einschränkung des Verteidigerkontakts ua SOYER, *Anwesenheitsrechte. Zur Funktion und zur Regelung des Rechts auf Verteidigung bei der ersten Beschuldigtenvernehmung aus österreichischer Verteidigerperspektive*, AnwBl 2007, 25; ders., *Strafverteidigung im europäischen Raum: Neue Entwicklungen und Herausforderungen aus österr. Verteidigerperspektive*, ÖJZ 2005, 561; VENIER, *Strafprozessreform und Haftrecht = Festschrift für Roland Miklau zum 65. Geburtstag*, Hrsg. MOOS, Innsbruck ua, 2006, 609 ff; FUCHS, *Die Strafprozessreform in rechtsdogmatischer Sicht = 36. Ottensteiner Fortbildungsseminar...*, 19; ders., *Strafprozessreform und Rechtsschutz II = Verfassung-Reform-Rechtsschutz 3.*, Hrsg. BMJ, Rechtsschutztag des BMI 2006, 130f; MURSCHEZ, *Das Recht auf Verteidigerbeistand während der (ersten) Einvernahme – § 164 Abs 2 StPO – gelungene Regelung oder unzulänglicher Kompromiss*, ÖJZ 2010, 655 und SCHMOLLER, *Neues Strafprozessrecht in Österreich*, Goldtammers Archiv für Strafrecht 2009/9, 514.

die Einsichtsfähigkeit des Beschuldigten dürfen weder durch Maßnahmen noch durch Eingriffe in seine körperliche Integrität²³ beeinträchtigt werden (§ 164 Abs 4 StPO).

Unter Verletzung dieser Bestimmungen zustande gekommenes Beweismaterial ist mit einem Verwertungsverbot abgesichert. Nach § 166 StPO dürfen Aussagen des Beschuldigten zu seinem Nachteil bei sonstiger Nichtigkeit nicht als Beweis verwertet werden, wenn wesentliche Verteidigungsinteressen des Beschuldigten dabei verletzt wurden. Konkret spricht § 166 Abs 1 Z 1 StPO von nichtigen Aussagen, die unter der Einwirkung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zustande gekommen sind. Aussagen, die „sonst durch unerlaubte Einwirkung auf die Freiheit der Willensentschließung oder Willensbetätigung oder durch unzulässige Vernehmungsmethoden zustande gekommen sind, sind nur dann nichtig, soweit diese fundamentale Verfahrensgrundsätze verletzen“ und „ihr Ausschluss zur Wiedergutmachung dieser Verletzung unerlässlich ist“ (§ 166 Abs 1 Z 2 StPO). Auf Beweismaterial, das unter Verstoß gegen § 164 Abs 4 StPO zustande gekommen ist, wird das wohl regelmäßig zutreffen.²⁴ Nicht erfasst vom Verwertungsverbot sind damit Verletzungen die Belehrungspflicht der ermittelnden Organe betreffend. Das Fehlen einer zwingend vorgesehenen Belehrung soll eine Aussage nur dann unverwertbar machen, wenn dieses auch Einfluss auf die Willensentschließung und –betätigung des Beschuldigten ausgeübt hat, der Beschuldigte ansonsten zB keine Aussage abgelegt hätte.²⁵

2.8. Einspruchs- und Beschwerderecht

Dem Beschuldigten steht – wie schon mehrfach angeführt – gegen die Verletzung prozessualer Rechte durch die Staatsanwaltschaft während des Ermittlungsverfahrens der Einspruch als Rechtsbehelf zur Verfügung. Anlass kann jede behauptete subjektive Rechtsverletzung sein, indem die Ausübung eines gesetzlich zuerkannten Rechtes (zB Recht auf Akteneinsicht; Beweisantragsrecht usw) verweigert oder eine Ermittlungs- oder Zwangsmaßnahme (zB Festnahme; Wohnungsdurchsuchung usw) gesetzwidrig angeordnet oder durchge-

²³ Eine Definition ergibt sich aus ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 173 zu § 123 StPO, die wohl analog anzuwenden sein wird: Ein Eingriff in die körperliche Integrität liegt demnach dann vor, wenn es sich dabei um eine „invasive medizinische Behandlung“ handelt, die mit einer zumindest geringfügigen Verletzung des Körpers verbunden sein muß. Dazu zählen auch Blut-, Samen-, oder Harnabnahmen.

²⁴ Vgl BERTEL–VENIER, *Strafprozessrecht*⁴, Wien, 2010, Rz 265.

²⁵ ErläutRV 25 BlgNR 22. GP 215. Vgl dazu auch SEILER, *Strafprozessrecht*¹¹, Wien, 2010, Rz 412 f.

führt wurde (§ 106 StPO). Die Entscheidung über den erhobenen Einspruch obliegt letztendlich dem Gericht, es sei denn die Staatsanwaltschaft entspricht von sich aus dem Einspruch.

Der Einspruch muss bei der Staatsanwaltschaft eingebracht werden (§ 106 Abs 3 StPO). Er muss die Ermittlungshandlung bzw –maßnahme, auf die er sich bezieht und die subjektive Rechtsverletzung genau bezeichnen. Des Weiteren ist die Art und Weise zu benennen, wie ihm stattzugeben sei. Die Staatsanwaltschaft und/oder Kriminalpolizei haben das Recht auf Stellungnahme, die dann dem Einspruchswerber zur Gegenäußerung zuzustellen ist.

Grundsätzlich ist das Einspruchsrecht des Beschuldigten gegen subjektive Rechtsverletzungen seitens der Staatsanwaltschaft als positiv zu bewerten. Auf Kritik stößt Abs 1 letzter Satz des § 106 StPO, wonach ein subjektives Recht jedenfalls dann nicht verletzt wird, wenn die Staatsanwaltschaft von einem Ermessen, das ihr gesetzlich eingeräumt ist, iSd gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch macht.²⁶ Ungeklärt ist dabei bis dato die strittige Frage, ob es sich dabei, wenn das Gesetz Beschränkungen der Verfahrensrechte (zB Beschränkung der Akteneinsicht, wenn besondere Umstände eine Gefährdung des Ermittlungszwecks befürchten lassen; oder des Verteidigerkontakts, um eine befürchtete Beeinträchtigung der Ermittlungen oder von Beweismitteln abzuwenden) des Beschuldigten zulässt, um Ermessensentscheidungen handelt (bzw überhaupt handeln kann).²⁷

Gegen unmittelbare Zwangsakte der Kriminalpolizei – dh wenn die Kriminalpolizei ohne gerichtliche bzw staatsanwaltschaftliche Anordnung von sich

²⁶ FUCHS, *Strafprozessreform und Rechtsschutz II* = Verfassung-Reform-Rechtsschutz. 3. Hrsg. BMJ, Rechtsschutztag des BMI 2006, 132; REINDL-KRAUSKOPF, *Strukturelle Probleme im neuen strafprozessualen Vorverfahren*, ecoloex 2008, 209; VENIER, *Das neue Ermittlungsverfahren: Eine Reform und ihre Mängel*, ÖJZ 2009/593 und ders., *Der zahnlose Rechtsschutz der StPO am Beispiel der Hausdurchsuchung*, JSt 2009, 159.

²⁷ Vgl zur dieser strittigen Frage FUCHS, *Rechtsschutz im Ermittlungsverfahren*, ÖJZ 2007, 898 und PILNACEK-PLEISCHL, *Das Strafverfahren und seine Grundsätze (Teil II)*, ÖJZ 2008, 675. BERTEL-VENIER, *Strafprozessrecht*⁴, Wien, 2010, Rz 212 gehen davon aus, dass Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei von keinem Ermessen Gebrauch machen, wenn sie im Sinne der Bestimmungen der StPO die Rechte des Beschuldigten beschränken (beispielsweise das Recht auf Akteneinsicht oder Verteidigerkontakt). So auch VENIER, *Rechtsschutz im neuen Vorverfahren: Der Einspruch wegen Rechtsverletzung: 34. Ottensteiner Fortbildungsseminar aus Strafrecht und Kriminologie*, Wien-Graz, 2006, Schriftenreihe des Bundesministerium für Justiz, Band 127, 68 ff und SOYER – KIER, *Die Reform des Strafverfahrensrechts. Grundzüge der Strukturreform und der neuen Verteidigungs- und Opferrechte*, AnwBl 2008, 110.

aus oder bei Gefahr im Verzug tätig wird²⁸ – hat der Beschuldigte das Recht, Beschwerde beim Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) zu erheben (Art 129a Abs 1 Z 2 B-VG). Bei Beschränkung/Verweigerung der Ausübung gesetzlich zuerkannter Beschuldigtenrechte (zB Recht auf Akteneinsicht; Beweis-antragsrecht usw) durch die Kriminalpolizei besteht derzeit nur insofern Rechtsschutz²⁹, als dass der Beschuldigte die Durchsetzung seiner Rechte direkt bei der Staatsanwaltschaft begehren muss.³⁰

§ 87 StPO gewährt dem Beschuldigten und der Staatsanwaltschaft ein umfassendes Beschwerderecht gegen gerichtliche Beschlüsse. Darüber hinaus steht auch jeder anderen Person, der durch einen Beschluss Rechte unmittelbar verweigert werden oder Pflichten entstehen, oder die von einem Zwangsmittel betroffen ist, Beschwerde zu. Die Einbringung der Beschwerde ist generell an eine 14tägige Frist gebunden. Die Beschwerde muss den Beschluss oder Vorgang, auf den sie sich bezieht, anführen und es ist auszuführen, worin die Verletzung des Rechts bestehen soll. Die formellen Beschwerde Voraussetzungen können aus der Sicht des Beschuldigten im Hinblick auf die „alte“ formlose Beschwerde nicht als Verbesserung angesehen werden.

2.9. Antrag auf Einstellung des Verfahrens

Nach § 108 StPO hat der Beschuldigte das Recht, einen Antrag auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens bei Gericht zu stellen, wenn dies der Staatsanwalt rechtsirrig (es liegt keine gerichtlich strafbare Tat vor oder es stehen rechtliche Gründe der weiteren Verfolgung des Beschuldigten entgegen) nicht von sich aus tut (§ 108 Abs 1 Z 1 StPO) oder (frühestens nach 3 bzw bei Verbrechen nach 6 Monaten – gerechnet ab Verfahrensbeginn) das Ermittlungsverfahren dem Gebot der Beschleunigung (§ 9 StPO) widerspricht (§ 108 Abs 1 Z 2 StPO). Damit kann sich der Beschuldigte gegen die ungerechtfertigte Fortdauer der Ermittlungen aktiv zur Wehr setzen.

²⁸ ZB Festnahme nach § 171 Abs 2 StPO oder Durchsuchung von Orten und Gegenständen sowie von Personen nach § 120 Abs 2 StPO.

²⁹ Die ursprüngliche Regelung des § 106 Abs 1, selbständiges kriminalpolizeiliches Handeln im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren mit Hilfe des Einspruchs gem § 106 einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen, wurde wegen Verfassungswidrigkeit (vgl VfGH G 259/09-12, G 19/10-13, G 20/10-13, G 21/10-13, G 22/10-13, G 106/10-11 vom 16.12.2010) zwischenzeitlich aufgehoben.

³⁰ PILNACEK – FUCIK, VfGH gegen einheitlichen Rechtsschutz im Ermittlungsverfahren der StPO, ÖJZ 2011/12.

IV. Zusammenfassung

Die Neuerungen im Strafprozessreformgesetz unterstreichen die grundsätzliche Achtung der Rechtsstellung des Beschuldigten in einem Strafverfahren. Ausgehend vom materiellen Beschuldigtenbegriff (Beschuldigter ist jede Person, die auf Grund bestimmter Tatsachen konkret verdächtig ist, eine strafbare Handlung begangen zu haben, sobald gegen sie wegen dieses Verdachts ermittelt oder Zwang ausgeübt wird) werden dem Beschuldigten seine Rechte bereits zum Zeitpunkt kriminalpolizeilicher Ermittlungen zugestanden. Der Beschuldigte wird zum „Beteiligten“ des Verfahrens. In Folge der materiellen Begriffsdefinition werden als wesentliche Beschuldigtenrechte: Informationsrechte, materielle bzw formelle Verteidigungsrechte und Rechtsbehelfe als Verfahrensrechte des Beschuldigten statuiert.

Die Subjektstellung des Beschuldigten wird durch die positive Ausformulierung von Verfahrensgrundsätzen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Rechtliches Gehör; Recht auf Verteidigung; Unschuldsvermutung; Beschleunigungsgebot – §§ 5 bis 9 StPO), die in allen Stadien der Ermittlungen Geltung haben, betont. Dabei kommt es im Strafprozessreformgesetz auch zu einer starken Akzentuierung des Begriffs des fairen Verfahrens, das – EMRK-gemäß – dem Beschuldigten Garantie für eine gerechte Behandlung während eines gegen ihn geführten Strafverfahrens bieten soll. Zu einem Teil erfahren diese Rechte erstmalig eine gesetzliche Ausformulierung, zum anderen Teil eine Klarstellung innerhalb der StPO. Auch die den Beschuldigten treffenden Pflichten werden gesetzlich geregelt.

Wenn auch nicht anzunehmen ist, dass mit diesem Gesetzeswerk die Entwicklung der Beschuldigtenrechte endgültig abgeschlossen sein wird – weiterhin besteht in wichtigen Bereichen Reformbedarf: zB hinsichtlich der Beschränkungsmöglichkeiten des Verteidigerkontakts; das Einspruchsrecht sollte auch bei Ermessensentscheidungen gelten; wünschenswert wären auch Videoaufzeichnungen von allen Vernehmungen; die kontradiktorische Einvernahme von Opfern sollte nicht ohne notwendige Verteidigung des Beschuldigten vonstatten gehen³¹ – kann das Strafprozessreformgesetz durch die Statuierung eines materiellen Beschuldigtenbegriffs alles in allem als eine gelungene Weiterentwicklung der prozessualen Rechte des Beschuldigten angesehen werden.

³¹ Vgl dazu insb SCHWAIGHOFER, *Notwendige Verteidigung bei kontradiktorischen Vernehmungen?*, AnwBl 2005, 456 ff und ders, *Zur Verwendbarkeit kontradiktorischer Zeugenaussagen*, ÖJZ 2006, 237.

Heidelinde Luef-Kölbl

**A materiális terhelt fogalom Ausztriában
a büntetőeljárás jog reformját követően**

Rezümé

Az osztrák büntetőeljárás reformtörvény által bevezetett új szabályozás a terhelt büntető eljárási jogait még inkább kihangsúlyozza. A terheltet – a materiális terhelt fogalom alapján – a büntető eljárási jogok a nyomozástól kezdve illetik meg. Terheltnek az a személy minősül, akit meghatározott tények alapján konkrétan meggyanúsítanak egy büntetendő cselekmény elkövetésével, mégpedig attól az időponttól kezdve, hogy vele szemben e miatt a gyanú miatt nyomoznak vagy kényszer alkalmaznak. A terhelt ezáltal az eljárás „résztvevője” lesz. A materiális terhelt fogalom bevezetésével a legalapvetőbb büntető eljárási jogok az alábbiak: információhoz való jog, materiális, illetve formális védelemhez való jog, jogorvoslathoz való jog.

A terhelt alanyi jogai az eljárás garanciális alapelvei között találhatóak (arányosság alapelve, bírósági meghallgatáshoz való jog, védelemhez való jog, ártatlanság védelme, az eljárás gyors befejezésének követelménye – Be. 5. § -9. §), amelyek a nyomozás minden szakaszára érvényesek. A büntetőeljárás reformtörvényben a fair eljárás követelménye még hangsúlyosabb megfogalmazást kap, amely alapján – az Európai Emberi Jogi Egyezménynek megfelelően – a terheltnek tisztességes elbánáshoz való jogot kell biztosítani az ellene folyó büntetőeljárásban. Ezen jogok egy része először kerül törvényben megfogalmazásra, másik részét a törvényalkotó először értelmezte a Be-ben. A terhelti kötelezettségeket is rögzíti a törvény.

Noha ezzel a törvénnyel a terhelti jogok fejlődési folyamata nem tekinthető végleges lezártnak, mégis a büntető eljárási reformtörvény – a terhelt materiális fogalmának bevezetése által – összességében, a terheltet megillető büntető eljárási jogok sikeres továbbfejlesztésének tekinthető.

Bizonyos fontos területeken azonban további reformokra lenn szükség; így például a védővel való kapcsolattartás korlátozásának lehetőségei, a mérlegelésen alapuló döntéseknél a jogorvoslathoz való jog biztosítása tekintetében, továbbá szükséges lenne minden kihallgatásról videofelvételt készíteni és a sértett kontradiktórius kihallgatására nem kerülhetne sor a terhelti védelem biztosítása nélkül.

A TÁRSADALMI STIGMATIZÁCIÓ VIZSGÁLATA A FIATALKORÚAK DELIKVENCIÁJA TEKINTETÉBEN

KEREKES VIKTÓRIA *

I. Bevezetés

A fiatalok kriminalitásának kérdése örökzöld témának számít a kriminológia ezerszín palettáján. Számos munka született és a korokkal való haladás jegyében születik napjainkban is okait, kialakulását, tényezőit taglalva. Jómagam ezen, elkövetői köre okán speciális deliktumok körének egy apró, ám el nem hanyagolható aspektusát, szeletét próbálom megvilágítani, ez pedig az ifjúsági szubkultúrák kérdésén belül ragadható meg. Megosztani kívánt gondolataim tehát kriminológiai színezetűek, alapvetően pedig a fiatalokkal, illetőleg e témakörön belül az előbb említésre került jóval szűkebb kérdéskört megragadva az ifjúsági szubkultúrákkal kapcsolatosan megjelenő társadalmi, s egyben társas (általában negatív tartalmú) értékítélettel, az úgynevezett stigmatizációval foglalkoznak.

A kérdéskör legalapvetőbb vonalait, problémáit a megszabott terjedelem betartásával vázlatosan, mégis több szempontot figyelembe véve kívánom bemutatni, ennek megfelelően ki kell, hogy térjek egy rövidebb terminológiai alapvetés erejéig a stigmatizáció, mint jelenség, mint „szükséges rossz” társadalmi folyamat fogalmára (a szakralitás talaját természetesen hanyagolva), illetőleg a különféle negatív értékítéletek típusainak bemutatására. Ez utóbbira a különböző stigmatizáló megnyilvánulások, cselekvések típusainak nagy száma miatt szükséges kitérni, ugyanis a fiatalok esetében másfajta megőrzési folyamatokról beszélhetünk, mint esetlegesen egy szabadságvesztés-büntetést kitöltött személy esetén.

A stigmatizációt, mint társadalmi jelenséget, annak különböző fázisaival együtt nem kívánom tudományos mélységben taglalni, meglátásom szerint ennél alaposabb bemutatást igényelnek a fiatalok devianciái és a negatív értékítéletek közötti esetleges kapcsolódási pontok. E gondolatmeneten továbbhaladva célszerű körüljárni a stigmatizáció mint jelenség, illetőleg a fiatalok kriminalitás közötti esetleges ok-okozati vonatkozásokat. Célom ezen összefüggések nem feltétlenül létének, de létjogosultságának bizonyítása, illetőleg ennek kapcsán a stigmatizált egyénnel szembeni negatív attitűdhöz kapcsolódóan a stigmatizáció

* DR. KEREKES VIKTÓRIA

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem, ÁJK, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

kriminogén faktorként való feltüntetése. Ez a témakör nem mellőzheti a pszichológiai alapok ismertetését és tüzetes elemzését sem. Ennek megfelelően mind a megbélyegzett, mind pedig a negatív ítélettel címkéző felek szemszögéből érdemes a problémakör a megvilágításra.

E témakörön belül végigkövetem a megítélőben, szemlélőben zajló folyamatokat, szót ejtek ezen ítéletek kialakulásának okairól, párhuzamosan pedig megvizsgálom azon fiatalok hozzáállását, gondolkodásmódját és reakcióját, akik kapcsán ezek megfogalmazódnak. Ebben a tekintetben jutnak szerephez a kriminálpszichológiai vonatkozások, melyeket – érthető módon – a kedvezőtlen ítélettel illetett fiatalok tekintetében célszerű vizsgálni.

A közdiskurzus számtalan stigmatizációs formát (ha úgy vesszük a deviáns magatartások társadalmi, többnyire íratlan szabályok alapján kollektíven kirótt ítéletsémát) melenget a tarsolyában. Egy személy vagy csoport negatív karakterrel való felruházása viszont nemcsak a társadalom legkisebb egységeinek, az embereknek a szintjén történhet, ölthet – ahogyan tapasztaljuk is – szervezett formát is, éppen ezért indokolt a kérdés szociológiai vizsgálatára is nem elhanyagolható módon némi helyet szorítani. E helyütt a megbélyegzés folyamata kiküszöbölhetetlen össztársadalmi jelenséggént, egyfajta önvédelmi funkcióként kerül értékelésre, melyben az ítélező maga sem személyében, csoporttagként, hanem mint maga „a” csoport jelenik s vizsgáltatik meg.

Remélem sikerül a problémakört összetettsége, interdiszciplinaritása ellenére a vonatkozó tudományok területéről összegyűjtött információk segítségével a kellő áttekinthetőség érdekében megfelelően körbejárni, minden tudományterület (így a pszichológia, a speciálisabb kriminálpszichológia, szociológia és kriminológia) szemszögéből megvizsgálni, ezzel pedig hozzátenni valamit a fiatalok által elkövetett bűncselekmények okainak tanulmányozásához.

II. Fogalmi áttekintés

A jobb megértés tekintetében e helyütt kívánatos a leggyakrabban alkalmazott, a szociológia területéről kölcsönzött terminusok szükséges mértékű magyarázata. A terminológiai sorban az első a *sztereotípa* fogalma. A sztereotípa fogalmát Lippmann¹ vezette be 1922-ben, majd tudományos talajon először Allport² ragadta meg a '70-es évek végén, e szerint egyfajta kategóriával társult, túlzáson alapuló nézetről van szó.³ Olyan rögzített benyomásról, amely csak igen kis mértékben felel meg annak a ténynek, melyet reprezentálni próbál.

¹ Walter Lippmann amerikai újságíró.

² Gordon Willard Allport amerikai pszichológus, szakterülete a személyiségpszichológia.

³ SÍKLAZI István, *Előítélet és tolerancia*, Bp., Akadémiai, 2010, 59.

A sztereotípiák kialakításának menetét a *sztereotipizálás* fogalma jelöli, mely alatt nagyrészt a normális kognitív szociális működés következményeként előálló terméket értünk.⁴

A *stigma* görög eredetű szó, alapvetően a testi megbélyegzést jelentette, mellyel az igazságszolgáltatás keretében a becsület elvesztését illették. Ez többnyire rabszolgaságot, vagy büntetett előéletet takart. Ezen felül megjelenik még a szakrális, illetőleg a szociálpszichológiai aspektusa is. Utóbbi tekintetében azt lehet megjegyezni, hogy nemcsak a szegény érhető bennük tetten, hanem megannyi más negatív leképezés is a stigmával nem rendelkező normálisak világában.⁵ Az adott jellemzőkhöz való hozzáállás nagyban függ a társadalmi kontextustól, ugyanazon tulajdonság, ugyanis míg az egyik társadalomban negatív színezetet kap, előfordulhat, hogy a másikban nem fog diszkreditálódni. Goffman⁶ elméletében a stigmának három változatát különíti el:

1. a test torzulásai,
2. az egyéni jellem „szepelői”,
3. törzsi stigmák (ebben az esetben faj, rassz, illetőleg vallási alapon történik a megbélyegzés).⁷

A választott téma szempontjából a második csoport bír relevanciával, ez jelöl ugyanis társadalmi szempontból deviáns magatartásokat, megjelenési formákat. A társadalmi negatív értékítéletek kategóriája másképpen is differenciálható. Kettő oldal különböztethető meg, a tradicionális, illetőleg a szezonális stigmák csoportja.⁸ Az ifjúsági szubkultúrák tekintetében a második, vagyis a szezonális stigmák köre vizsgálendő. A szezonális stigmakörbe tartoznak azok a megjelenésbeli elemek, melyek egy adott ifjúsági szubkultúrában a csoportazonosság-tudat kialakítói és fenntartói is egyben. Ezen elemek alatt lehet érteni mind a haj- és ékszerviseletet, színek használatát, valamint az öltözködés, illetőleg akár a viselkedés különböző formáit. Szezonális mivoltukat az éppen uralkodó divatirányzatok változékonysága, valamint az érintett szubkultúrához való tartozás, és az ahhoz való lojalitás mértéke eredményezi. Azok a feltételek és körülmények továbbá, melyek egy szubkultúrát létrehozhatnak, nem szükségszerűen azonosak azokkal, melyek fenntartják vagy átalakítják azokat. A szerkezeti feltételek változhatnak, illetve a szubkultúra követőinek orientációi újfajta reali-

⁴ MURÁNYI István, *Identitás és előítélet*, Bp., Új Mandátum Könyvkiadó, 2006, 31.

⁵ VÉGH József, *Szegénybélyegek*, Szeged, Magyar Börtönpasztorációs Társaság, 1996, 9.

⁶ Erving Goffman kanadai szociológus.

⁷ SÍKLAKI, *i. m.*, 44.

⁸ VÉGH, *i. m.*, 22.

tások súlya alatt, esetleg a problémáikra talált alternatív megoldásoknak köszönhetően átdefiniálódhatnak vagy átalakulhatnak.

A *stigmatizált* személy a negatív sztereotípiával illetett társadalmi csoport tagja,⁹ a negatív ítéletek kialakításának folyamata pedig a *stigmatizáció* fogalmával írható le. Goffman általánosságban az identitás társadalmi szakcionálását értette alatta. E fogalom a mai napig használatban van.¹⁰

A klasszikus értelemben vett stigmatizáció mozgatórugója egyfajta társadalmi szégyenérzet. Braithwaite¹¹ meglátása szerint olyasféle tényező, mely adott esetben előreviheti a társadalmi fejlődést és talán az egyetlen erő, ami a bűnözést vissza tudja fordítani. Ennek értelmében a stigmatizáció éppen olyan társadalmi definíciós funkció, mint a deviancia,¹² mellyel egyébként a társadalmi bélyegek témaköre szervesen össze is függ.

A társadalom rendszeresen felülvizsgálja azokhoz a címkékhez való viszonyát, melyek alapján egy-egy tagját stigmatizálja. Ez megjelenhet a kriminalizálás, dekriminalizálás, vagy rekriminalizálás formájában. Ez tulajdonképpen egy folyamatosan működésben lévő társadalmi normarendezési folyamatot jelent. A stigmák esetében igen vékony a határvonal, hogy a jogalkotó még védeni, vagy már üldözni rendeli-e azt.

A társadalom stigmával rendelkező tagjai tovább osztályozhatók azokra a személyekre, akik stigmajegyekkel eleve rendelkeznek (testi hibák, mentális defektusok stb.), illetőleg azokra, akik ezeket életük során később szerzik meg.¹³

III. Társadalom és stigmatizáció

A társadalom tagjai tekintetében megfogalmaz bizonyos elvárásokat, egy-egy norma-szerephez történő alkalmazkodást éppúgy, mint az egyén vizuális megjelenését is. Az elfogadott társadalmi normákból kerül levezetésre, hogy a cselekvéseknek milyen antropológiai követelményeknek kell megfelelniük.¹⁴ Hozzájuk

⁹ FORGÁCS József, *A társas érintkezés pszichológiája*, Bp., Kairosz Könyvkiadó, 2007. 89.

¹⁰ Herbert WILLEMS, *Theatralisierung der Gesellschaft: Soziologische Theorie und Zeitdiagnose*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage, 2009, I, 144.

¹¹ John Braithwaite, ausztrál kriminológus.

¹² <http://bvpszichologiahirek.blogspot.com/2007/02/stigmatizaci-knyv.html>. Megtekintés ideje: 2011. június 2.

¹³ VÉGH, *i. m.*, 36.

¹⁴ Az értékracionális és tradicionális cselekvésen felül a weberi tipológiában megkülönböztetünk további kettő kategóriát, a racionálist és a tudattalant (affektuálist). E munka szempontjából ez utóbbi kettőnek van jelentősége.

tartoznak bizonyos attribútumok, melyeket emberek meghatározott csoportjaihoz rendelünk természetes, és megszokott jelzőként aposztrofálva azokat.

A szerepelvárásokat (anticipációkat) a társadalom önmaga határozza meg, s ágyazza a legalitás talaján normába. Ez a folyamat nagyrészt tudatlanul megy végbe és csak egy akut szituációt okoz, melyet Goffman karakterizálásnak nevez, mely megkonstruálja a „képletes (virtuális) társadalmi identitást”. A tulajdonságok és kategóriák, melyek az individuumba visszatalnak, alakítják ki az „aktuális (tényleges) társadalmi identitást”. Ez tulajdonképpen az a kategória és azok a sajátosságok, amelyekről ténylegesen bebizonyosodott, hogy az adott személynél fennállnak.¹⁵ Amennyiben egy magatartás evidensen elkülönül a normatív elvárástól, s ezzel kiesik a „kulturális standard” köréből, ezen attribútum azonnal egyfajta stigmává alakul át, mely ellentmondást idéz elő az aktuális és a virtuális társadalmi identitás között. A virtuális és a valóságos identitás között a fiatalkorúak esetében különösen nagy eséllyel alakul ki egyfajta szakadék, ez a diszkrepancia pedig alkalmas arra, hogy aláássa a szociális identitást.¹⁶ A stigma és stigmatizálás tulajdonképpen az attribúció és sztereotípa szimbiózisa, megragadni viszont egyfajta tulajdonságként nem lehet, ugyanis a stigma realitássá magában a stigmatizáló reakcióban válik. Ennél fogva e két fenomén – bár névileg különböznek – a társadalmi, szociális interakciók talaján mégis egymást feltételező, egymásból következő dialektikus dimenziókat alkotnak.¹⁷

IV. Az előítéletes gondolkodás

Az előítéletes gondolkodás, mint kifejezés tisztázása még hétköznapi szinten sem különíthető el a társadalmi csoportok kérdésének problematikájától. E helyütt elég a graffitik, utcai rajzok szimbolikus üzeneteire gondolnunk, amelyekben egy bizonyos csoporthoz, szubkulturális közösséghez tartozás feltételeinek való megfelelés minden esetben látványosan kifejeződik.

Az előítéletes gondolkodás megértésére való törekvésnél figyelembe kell vennünk szocializációs szempontokat is. Kialakulása és pszichébe történő beágyazódása tekintetében a szociálpszichológiai és kognitív pszichológiai nézőpontok társadalomlélektani tényezőkkel együtt gyakorolnak hatást.¹⁸

¹⁵ <http://szteszoc.gportal.hu/gindex.php?pg=25379358&nid=4086677>. Megtekintés ideje: 2011. május 22.

¹⁶ Herbert WILLEMS, *i. m.*, 146.

¹⁷ Wolfhardt STÖWSANDT, *Gesellschaftliche Stigmatisierung und die Entstehung von Subkulturen am Beispiel von S/M Diplomarbeit*, Norderstedt, Books on Demand GmbH, 1994, 32.

¹⁸ MURÁNYI, *i. m.*, 28.

Tulajdonképpen az eltérő társadalmi csoportok, megjelenésben a hagyományostól eltérő ifjúsági kultúrák észlelésével induló értékítélet-generálás a be-kategorizálás révén keletkező kisebb-nagyobb társadalmi csoportokra vonatkoztatott általános negatív tartalmú axiómák kialakításaként ragadható meg,¹⁹ s az életkor függvényében intenzitása lineárisan növekszik.²⁰ A stigmatizáló folyamatok már a devianciák észlelésénél megkezdődnek, s ebben az esetben már legtöbbször nem pusztán egyfajta „deviatio” egy „abszolút értékes” eltérés figyelhető meg, hanem negatív attitűdből táplálkozó, vagy azt eredményező hozzáállás alakul ki.²¹

V. A negatív értékítéletek kognitív alapjai

A kategóriális megkülönböztetés kognitív folyamata során a társadalmi csoportok, kategóriák rendszerező és egyszerűsítő funkciójához szükséges a csoporthoz tartozás és nem tartozás közti egyértelmű különbségtétel, ez pedig több formában manifesztálódhat, például észlelésben, értékelésben, viselkedésben.²² Ez azonban nem ad arra magyarázatot, hogy miért jár együtt a kategorizálás negatív értékítélet kialakításával. A kategorizáció funkciója alapvetően a megismerésnek az egyszerűsítése és valóság talaján való elhelyezése, karöltve a különböző csoportokhoz való tartozás koordinátáinak kijelölésével. A minket körbevevő társas világ bonyolultságát próbálja finomítani.

VI. A személyészlelési ítéletek torzulásának mechanizmusa

A szociális észlelés során mindig lezajlik egyfajta kategorizációs folyamat. Általában megjelenik a képzetben azon csoport prototípusának képe, amelybe véleményünk szerint a látott individuum beletartozik. Innentől automatikusan feltételezzük, hogy legtöbb tulajdonságában egyezik ezzel a kritikus csoporttal, ha pedig ebben a tulajdonsághalmazban vannak negatív tulajdonságok, akkor az egész attitűdöt ezek fogják meghatározni, ugyanis a negatív, vagy negatívnak vélt információknak nagyobb szerepe van a végleges kép kialakításában.²³

¹⁹ Henri Tajfel, 1969.

²⁰ MURÁNYI, *i. m.*, 65.

²¹ VÉGH, *i. m.*, 28.

²² MURÁNYI, *i. m.*, 30.

²³ FORGÁCS, *i. m.*, 87.

VII. A negatív értékítéletet alkotó szemszöge

A készen kapott, előre megkonstruált érzések, gondolatok, magatartásmódok ellenőrizetlenül áramló mennyiségeit többnyire „rendezni” kell. A rendezés már az észlelés folyamatában megkezdődik, ennek megfelelően kialakul ki az ítéletek bonyolult rendszere.²⁴ Mikor egy túláltalánosított fogalom a gyakorlatban nem nyer ellenőrzést, hamis tartalmú általánosságok megállapítására kerülhet sor, mely mellékes, vagy véletlenszerű vonásokat emel ki, azokat misztifikálja és általában jellemzően negatív színezettel lényegszerűvé alakítja. Az ítélelnél elegendő az észlelt csoporttagsága azon ítélet, asszociáció előhozásához, hogy az „ingerszemély” rendelkezik mindazokkal a tulajdonságokkal, amelyek az adott kategóriához tartoznak. A negatív értékítéletet alkotó egy dolgot, személyt abba a kategóriába sorol be, amit az individuum jól reprezentál, melynek a tipikus példányaira hasonlít. A besorolás után pedig elmarad a tévedés lehetőségének vizsgálata.²⁵ A bizonyos társadalmi csoportokkal, szubkulturákkal kapcsolatos negatív szociális attitűdök megjelenhetnek:

1. érzelmi szinten, ennek megfelelően szóbeli megnyilvánulásokról beszélünk,
2. megjelenhetnek a kogníció,
3. a viselkedés szintjén is.²⁶

A negatív értékítéletnek különböző fokozatai ismertek, (szóbeli elutasítás, diszkrimináció, bántalmazás, megsemmisítés)²⁷ az ítéletet alkotók körének reakciói azonban legtöbbször az elkerülés, illetőleg a domináns viselkedés köréből kerülnek ki. Az elkerülés egy olyan interperszonális kommunikációs stratégia, melynek lényege a stigmatizálttól való távolság szisztematikus növelésében áll, utóbbi tekintetében pedig a dominancia és a kirekesztő attitűd non-verbális szinten történő demonstrálásáról van szó.²⁸

1. Az önmagát beteljesítő jóslat

E kifejezés kidolgozása Merton nevéhez fűződik. A jóslat (ha úgy tetszik előítélet) kiindulópontja azon dolog, individuum téves meghatározása, megítélése,

²⁴ HELLER Ágnes, *Társadalmi szerep és előítélet*, Bp., Akadémiai, 1966, 82.

²⁵ SÍKLAKI, *i. m.*, 69.

²⁶ HEWSTONE–STROEBE–CODOL–STEPHENSON, *Szociálpszichológia európai szemszögből*, ford. BODOR Péter, Bp., Akadémiai, 2007. 164.

²⁷ HELLER, *i. m.*, 110.

²⁸ SÍKLAKI, *i. m.*, 98.

amely olyan új magatartást vált ki, amely az eredeti téves elgondolást „igazzá” teszi. Ebben az esetben az események lefolyása bizonyítékként szolgál a stigmatizáló számára, hogy feltételezése, ítélete kezdetektől fogva igaz volt.²⁹

Ebben a megközelítésben ítélkezőről (észlelőről) és megítéltről (célszemélyről) beszélünk. Az ítéletalkotó véleményt formál interakciós partnerének viselkedése kapcsán, a célszemély pedig az, akinek a cselekedetei, megjelenése, interakciói megítélhetnek.

VIII. A stigmatizált célszemély szemszöge

A célszemély részéről, amennyiben feléje a szemlélőtől (később ítélőtől) a csoportját illető, negatív sztereotípián alapuló magatartás irányul, kettő féle reakció tapasztalható. Az első kategóriában az úgynevezett reciprocitás említhető, mely eredményezhet az ítélettel illetett részéről egyfajta válasz cselekvést,³⁰ mely a fiatalok tekintetében úgy gondolom, kriminológiai értelmet is nyerhet adott esetben, hiszen előfordulhat, hogy a célszemély a pszichológiai távolságtartáson kívül az ellenállás, avagy válasz cselekvés egyéb aktív, esetlegesen pönalizálandó formáját választja.

1. A fiatalok stigmái

A fiatalok stigmái tekintetében úgy gondolom célszerű két kategóriát képezni. Mindenekelőtt célszerű a korábban ismertetésre került szempontra reflektálni, mely a „bélyegeket” két típusát a „vele született”, illetőleg a szerzett stigmák körében nevezte meg. A fiatalok esetében az utóbbi csoportnak van megglátásom szerint jelentősége.

A szerzett stigmák körében ezen túlmenően célszerű különbséget tenni a társadalmi környezet által létrehozottak, illetőleg az önstigmatizáció között. Míg az előbbiek csoportja szembeállítható a domináns kultúrával és a nemritkán kegyetlen „normálisak” értékrendjével,³¹ az utóbbi szolgálhatja a csoport-, mind pedig önazonosság-tudat kialakítását, erősítését, összetartását. Míg a börtönviseltek körében a stigmatizálás válaszút elé állítja a személyiséget, önátértékelésre, önújragondolásra készítet,³² a fiatalok szubkulturális társadalmában bizonyos esetekben a delikvenciával karöltve az identitás-tudat kialakítását, a csoporton belüli hierarchia fenntartását, és a domináns szerep fenntartását szolgál-

²⁹ *Uo.*, 89.

³⁰ *Uo.*, 97.

³¹ VÉGH, *i. m.*, 18.

³² *Uo.*, 19.

hatja. Míg a stigmatizált a stigma hatására általában identitáskrizist él át (a börtönviseltek tehát a modern társadalmi keretek között értett klasszikus stigmával bélyegzettek), a fiatalkorúak esetében, ahogyan vázolni igyekeztem ez már nem következik ilyen tisztán. Ilyen esetben szerveződni kezd egyfajta csoportidentitás-védelmi mechanizmus, az én-azonosság és csoportazonosság erősítése történik meg nemritkán büntetendő cselekmények elkövetése által.

2. Az önstigmatizáció

Önstigmatizáció alatt ebben az esetben úgy vélem az egyén (de jelen kontextusban inkább csoporttag) saját elhatározásán alapuló, meghatározott (szubkulturális társadalmon belül elérni kívánt) cézzattal bíró, önátalakító, önmegváltoztató tevékenységét kell érteni, mely fizikálisan megjelenő, a külvilág számára az adott csoporthoz való tartozást szándékoltan szemléletesen demonstráló eredménnyel jár.

E cselekmények magyarázata több ok mentén is megragadható, három alapvető ok kategória különböztethető meg:

1. behódolás,
2. azonosulás,
3. interiorizáció.

Az első kategória esetén a csoporttag azért veti alá magát a csoportnyomásnak (érthetünk ez alatt értékek, szabályok átvételét, vagy akár bizonyos cselekmények elkövetését is) mert ezzel a csoporton belül számára kedvező reakció kiváltására törekszik.³³ A szubkulturális csoportosulásnak úgy gondolom a legkevésbé szilárd tagja ez a típus.

Az azonosulás esetében már sokkal mélyebben gyökerezik a csoporttag lojalitása, ebben az esetben azért tesz magáévá az érintett bizonyos viselkedést, mert ez kielégítő önmeghatározó viszonyt jelent a csoporttal. Ennek az egyénnek ahhoz, hogy fenntartsa csoporttagként való önmeghatározását, általában bizonyos konkrét előírások szerint kell kialakítani a viselkedését, valamint ki kell elégítenie a csoport elvárásait. Ez a típus már elég hálás tagja a csoportnak az önstigmatizáció tekintetében.

³³ ERŐS Ferenc, *Megismerés, előítélet, identitás*, Bp., Új Mandátum Könyvkiadó, 1998, 28.

Interiorizációról akkor beszélhetünk, amikor a csoporttag azért enged a nyomásnak, mert a csoport értékrendje egybevág a sajátjával. Ez természetesen nem jelent ésszerű alapon történő elsajátítást.³⁴

Ezek a különböző csoportokban különböző valószínűséggel és intenzitással megjelenő „mesterséges stigmák” a csoporton belül egyfajta familiáris légkör, összetartozás-tudat és szereprendezés kialakításához járulnak hozzá, a társadalom többi tagja számára azonban távolság tartást és előítéletek keletkezését eredményezik. Ezek a szubkulturális szerepfunkciók tulajdonképpen megteremtik az egymáshoz tartozás, egymással törődés látszatát,³⁵ a stigmatizált fiatalnak azonban innentől mindenhez több energiára lesz szüksége, az „éber intolerancia” végett pedig folyamatos konfliktus helyzetek kialakulásának veszélye áll fenn.³⁶ Ez úgy gondolom, egy el nem hanyagolható méreteket öltő feszültség kialakulásához vezethet. A fiatalkorra jellemző lobbanékonyság és meggondolatlanság, valamint intenzitás okán tulajdonképpen rontja a fiatalkorú, illetőleg fiatal felnőtt későbbi, konform társadalmi rendbe történő beilleszkedési vágyát és esélyeit esetlegesen az interakcióban résztvevő másik (ítélő) személy attitűdjének érzékelése pedig kiváltója lehet deviáns, és/vagy büntetendő viselkedésnek, mindemellett pedig figyelembe veendő az is, hogy a korábbi fiatalkori szerep, annak kezelése és annak nyomai a későbbi egyéb szerepekre is meghatározó jelleggel bírhat.³⁷

IX. A fiatalkorúak uralkodó, anyakultúrához való viszonya

Az egyén a számára előírt konform szerepeihez rendkívül sokféleképpen viszonyulhat, leírható azonban négy alapmagatartás:

1. identifikáció, amely a teljes konformitást jelenti;
2. distancia az uralkodó szabályok elfogadásával;
3. distancia azoknak a diszkrét figyelmen kívül hagyásával;
4. szerepfelborítás.³⁸

A szubkultúra kutatásban az újhullám irányzat szerint a másság kifejezése az önazonosság és személyes méltóság kialakítását célozza egy olyan társadalmi környezetben, mely a fiataloktól ezt a mindennapok folyamán megtagadja. A

³⁴ *Uo.*, 30.

³⁵ HELLER, *i. m.*, 61.

³⁶ VÉGH, *i. m.*, 19.

³⁷ BUDA Béla, HAVAS Ottóné, *A felnőttkor küszöbén*, Bp., Tankönyvkiadó, 1974, 246.

³⁸ HELLER, *i. m.*, 61.

másság kifejezése a domináns szimbolikus rend hegemóniája ellen vívott harc és a vele való egyezkedés. Ez a küzdelem alapvetően szimbolikus szinten képeződik le, manifesztálódhat azonban a cselekvés szintjén is.³⁹ A szerepkonfliktusokra általában egyébként (a patológikus személyiségfejlődéstől eltekintve) a személyiség talál valamilyen egyéni kompromisszumot, amíg azonban ez kialakul, igen sok feszültséggel terhes helyzet kívánhat megoldást.⁴⁰

1. Személyiségtípusok és anyakultúra

A domináns kultúrához való viszony tekintetében kettő személyiség típust különböztethetünk meg. E két típus két szociális alapbeállítódást is meghatároz az azoknak megfelelő magatartásokkal együtt. E két típus az úgynevezett:

1. individuális, illetőleg
2. integratív típus.⁴¹

Erre a felosztásra ehelyütt azért van szükség, mert a szubkulturális társadalomban általában az aktív, illetőleg a csoport irányába igen erős szolidaritással viseltető egyének az első kategóriát képviselik. E csoport tagjai autonóm létre törekcsenek, jellemző a rájuk a vonatkozó döntés meghozatalának szabadsága, és mindemellett az azért való felelősségvállalás is, alkalmazkodniuk pedig csakis az általuk kiválasztott személyekhez, körülményekhez kell. Nagyobb eséllyel találkoznak a delikvenciával és feltételezhetően érzékenyebben reagálnak a társadalmi ítéletekre is. Az individuálisok, közülük is az extrém individuálisok tulajdonképpen egyfajta „menlevelet” kaphatnak egyes társadalmi konvenciók alól. Ez a típus jelöli ki a szabad(oss)ág mindenkori határait, ez az említett – a konvencionális világgal való egyezkedés eredményeképpen létrejött – menlevél azonban nem mindig eredményez toleranciát, vagy elfogadást. Az integratív típus keresi a tiszta alá-fölérendeltségi viszonyokat, s esetükben döntő szerepe van annak a közösségnek a döntéseikben ahova tartozónak vallják magukat, s ez minden esetben a mindenkori konform társadalmat jelenti. Tulajdonképpen ők tartják fenn és össze a társadalmat.⁴²

A kategoriális megkülönböztetés kognitív folyamata során a társadalmi csoportok, kategóriák rendszerező és egyszerűsítő funkciójához szükséges a csoporthoz tartozás és nem tartozás közti egyértelmű különbségtétel, ez pedig

³⁹ *Uo.*, 64.

⁴⁰ BUDA-HAVAS, *i. m.*, 249.

⁴¹ VÉGH, *i. m.*, 21.

⁴² *Uo.*, 22.

több formában manifesztálódhat, például észlelésben, értékelésben, viselkedésben.⁴³ Neuralgikus pontot képez viszont az, hogy a csoportközi viselkedés (csoport és önmeghatározó megmozdulásnak, de egyes esetekben destruktív megnyilvánulásoknak is) felerősítéséhez, illetőleg kiváltásához elegendő már maga a szociális kategorizáció ténye is.⁴⁴

2. In-group és out-group orientációk

Az in-group orientáció a különösen erős összetartozás-érzés generálója. Több, azonos típusú stigmával rendelkező egyén egyesüléséről, a csoporton belüli lojalitásról van itt szó (ez az egyesülési típus önmagában megköveteli a magas fokú lojalitást). Sarkalatos pontot itt azok a cselekedetek képezhetnek, amelyek által bizonyítást nyerhet a nevezett lojalitás. Destruktív szubkultúrák esetében nem elegendő a közös, vagy hasonló stigma viselése, a magas fokú lojalitás inkább büntetendő cselekmények elkövetése révén valósulhat meg. Ebben az esetben gyakran válik a már kialakult csoport egy másik csoporttal szemben elutasítóvá, illetőleg előítéletessé, agresszívvá. Ebben a körben a csoport csoport(ok) elleni agresszió kérdése forog fenn.⁴⁵

X. Kirekesztés, kivonulás

E két fogalom gyakorta jelenik meg a fiatalkorúakkal kapcsolatos diskurzusban. Tény, hogy a társadalomba beilleszkedés és az onnan kiilleszkedés (kiválás) fogalmi mellé szervesen odakívánkozik a stigmatizáció fogalma,⁴⁶ érdemes azonban vizsgálat tárgyává tenni e két jelenség sorrendjét is. Rácز meglátása szerint a szubkultúrába kerülés három útja közül az úgynevezett kivonulás képezi az egyik pontot. A kivonulás a domináns, uralkodó kultúra szabályrendszerének ignorálását jelenti egy sajátos szabályrendszerrel működő szubkultúrához történő csatlakozással egyidejűleg. A kivonulással együtt veszi kezdetét az úgynevezett szubkulturális karrier, kevésbé kívánatos esetben pedig valamely destruktív szubkultúrába való integrálódás. Ebben az esetben tehát először a kivonulás folyamata zajlik le, ezt követően kerülhet sor a stigmatizációra az érintett szubkul-

⁴³ MURÁNYI, *i. m.*, 30.

⁴⁴ *Uo.*, 29.

⁴⁵ Wolfhardt STÖWSANDT, *Gesellschaftliche Stigmatisierung und die Entstehung von Subkulturen am Beispiel von S/M Diplomarbeit*, Norderstedt, Books on Demand GmbH, 1994, 8.

⁴⁶ Michael EHN, *Abweichende Lebensgeschichten Angehörige sozialer Randgruppen erzählen*, Wien, Selbstverlag, 1989, 11.

túrába tartozás okán, mely részint szerzett, részint átvett nem ellenőrzött tapasztalatok átvételén alapul.⁴⁷

A másik lehetséges esetkörben elsőként a negatív értékítélettel való szembesítés történik meg, a domináns kultúra értékrendjének megkérdőjelezése, és az abból való önkéntes (legtöbbször csak jelképes) távozás ennek következményeképpen történik meg.

XI. Devianciaamplifikáció⁴⁸

Igen nagy jelentőséggel bír az érintett szubkultúra természete és a domináns társadalmi környezethez való hozzáállása. Az általában konszenzussal kialakított értékei és normái közösségi reakciók egész sorát válthatják ki az ignorálástól, közönytől elindulva a közgondolkodás általános nyugtalanságáig vagy egészen a hisztériáig, mely jelenségek szervesen visszahatnak a szubkultúra fejlődésére, dinamikájára. Egy határozott, pejoratív közösségi válaszreakció, beleértve a médiát⁴⁹ és a társadalmi kontroll egyéb eszközeit is, egyfajta katalizátorként eredményezheti a szubkultúrával, annak szabályrendszerével való sokkal erőteljesebb azonosulást, illetőleg előidézheti értékeinek és szokásainak az ifjúsági társadalom nagyobb szegmensére történő kiterjedését. Ez a folyamat az úgynevezett devianciaamplifikáció.⁵⁰

XII. A szubkultúra – ellenkultúra határvonalainak elmosódása

Egy szubkultúra sorsát a korábban ismertetettek alapján tehát igen nagymértékben befolyásolja a társadalmi reakciók természete, a formális és informális szankciók ereje, és az, hogy résztvevői életében mennyire játszik központi szerepet a szubkultúrával való azonosulás, az iránta tanúsított lojalitás. Ha egy domináns kultúrán belül szerveződő alternatív kultúrát erőszak alkalmazásával kívánják elnyomni a társadalmi kontroll jegyében cselekvő döntéshozók, az érintett „normarendszer” és közös értékek úgynevezett „földalatti mozgalmak” formájában értelmeződnek újjá, egyfajta rezisztens ideológiát hozva létre, mellyel együtt járnak a közösségen belüli csoportvédelmi funkciók keretében kifejtésre kerülő válaszcselekvések. Ezek a válaszcselekvések nemritkán büntetendő cselekmények, melyeknek van egyfajta újrarajzoló, újrakörvonalazási szerepük is

⁴⁷ Anton AMANN, *Soziologie: ein Leitfadens zu Theorien, Geschichte und Denkweisen*, Wien, Boehlau Verlag, 1996, 243.

⁴⁸ Leslie T. Wilkins, 1965.

⁴⁹ KITZINGER Dávid, *A morális pánik elmélete*, Replika, 2000/6, 27.

⁵⁰ <http://passzio.hu/modules.php?name=News&file=print&sid=5735>. Megtekintés ideje: 2011. június 1.

a szubkultúra határainak tekintetében. Az ellenreakciók intenzitása, irányultsága többnyire attól függ, hogy ez az alternatív kultúra központi szerepet játszik-e a személyes és a kollektív identitás kialakításában.

Ha a szubkultúrák bizonyos fokú legitimitást kapnak, vagy kezelésük a tolerancia jegyében történik, (tehát nincsenek kizárva a teljes szociális akceptáció alól) a változás kettő úton következhet be. Egyrészt élénkülhet a tagjai közötti kapcsolat, mely kedvező esetben legálisan megrendezett rendezvények, békés összejövetelek formájában képeződik le, másrészt megindulhat egy asszimilációs folyamat, mely a szubkulturális hagyományok korábbi követőinek az uralkodó társadalmi berendezkedés, és normarendszer által alkotott intézményekben való részvételével fejeződik be.

Ha azonban az akceptáció nem történik meg, a stigmatizáció az alacsonyabb rendűség érzésének kialakulását eredményezi, mely úgy gondolom adott esetben okozója lehet egyes csoport identitási elemek ellenkultúrába történő rendeződésének, amennyiben a kirekesztettség a fiatalkori csoportszellemmel és csoportidentitással találkozódik. Az ellenkultúra a domináns társadalmi kultúra elmentélezéseként jelenik meg,⁵¹ tagjai negatív emocionalitással viseltetnek a kultúrán kívüli szabályrendszer iránt, saját csoportosulásukon belül viszont továbbra is aktívak maradnak, a közös stigmák pedig megteremtői lehetnek új deviáns hagyományoknak.

XIII. Összegzés

A zárógondolatok a tolerancia és megértés jegyében készülnek, úgy gondolom továbbá, hogy maga a témakör több munkálkodást, odafigyelést igényelne. A serdülőkor és az azt követő fiatalkor (nemritkán úgyszintén a fiatal felnőtt kor) a személyes identitás kialakításának vágya mellett a (még mindig) aktívan fejlődő pszichoszexuális én azonossággal, valamint a felnőtt társadalomba való beilleszkedéssel kapcsolatos szorongásos epizódokkal terhes periódus. A társadalom részéről kulcsfontosságú lenne a tagjai részére biztosított védelem mellett egy elfogadó, megértő légkör létrehozása, melyben a fiatalkor a morális pánik helyzeteket elkerülve békésen megélheti és a felnőtté válás folyamata során meghaladhatja saját metamorfózisát.

⁵¹ Míg az uralkodó társadalmi kultúrán belül alternatív csoportként működő szubkultúra elfogadja a domináns anyakultúra alapértékeit és szabályait, az ellenkultúra a felette álló rendszer értékeinek teljes elvetésén alapul.

Viktória Kerekes

Untersuchung der gesellschaftlichen Stigmatisierung unter besonderen Rücksicht der Jugenddeliquenz, und jugendlichen subkulturen

Zusammenfassung

Der Fragenkreis der Kriminalität den Jugendlichen ist ein ewiges Thema auf dem Gebiet der Kriminologie. Zahlreiche Studien sind gebohren, weiters unter dem Motto der wissenschaftlichen Entwicklung werden in der Zukunft andere Studien geschrieben, die der Problemkreis der deliquenten Jugendlichen angreifen möchten. Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Kreis der jugendlichen Täter aus einer psychologischen und soziologischen Aspekt, unter besonderen Rücksicht den jugendlichen Subkulturen. Die Gedanken, die ich verteilen möchte, haben also eine kriminologische Färbung. Am Anfang dieser Artikel setze ich in Kenntnis terminologische Grundlagen, die die nachherige Informationen zu rezipieren und verstehen helfen. Diese sind ohne das Bedürfnis der Vollständigkeit zum Beispiel die Stigmatisierung, die Stereotypie, und das Vorurteil. Die Stigmatisierung möchte ich als ein negatives gesellschaftliches Werturteil und Prozess als eine nötiges Schlimme analysieren. Diese muss untersucht werden, weil es der stigmatisierende Offenbarungen unzählbare Arte gibt, die gesellschaftliche Stigmatisierung in der Fall der Jugendlichen ist ferner nämlich nicht äquivalent mit der Stigma eine Freiheitsstrafe abgeladete Täter. Ich bin der Meinung, dass zwischen den negativen Werturteilen und die (subkulturelle) Jugenddeliquenz in bestimmten Fällen eine Zusammenhang existiert, infolgedessen kann die Stigmatisierung als ein gelinder kriminologischer Faktor erscheinen. Ich beschäftige mich mit den Typen der negative Werturteile, mit den kognitiven Gründen dieser Urteile, und mit der Rückwirkung den Stigmatisierten auch. Ich hoffe, dass die Präsentation des Prozesses der gesellschaftlichen Stigmatisierung der Jugendlichen, die aktive Mitglieder einer Subkultur sind, als eine gesamt-gesellschaftliche Phänomen, ist gelungen.

A HULLADÉK FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE AZ UNIÓS ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT ALAPJÁN*

CSÁK CSILLA**

A környezetjogban számos fogalmi meghatározással találkozhatunk, amelyek közül az egyik legvitatottabb a hulladék definíciója. A hulladék körülhatárolása azért nagyon fontos kérdés, mert ez képezi az alapját a hulladékgazdálkodás, hulladékkezelés rendszerének, azaz annak tárgyi hatályát öleli fel.¹ Abban az esetben azonban, ha az adott „tárgy” nem tartozik a hulladék fogalmában, akkor más szabályokat kell rá irányadónak tekinteni, más környezetvédelmi és egyéb szakterületi szabályok hatálya alá tartozik. Ez irányadó a közösségi jogban, illetőleg a tagállami jogi szabályozás szempontjából egyaránt. Például ha egy anyag, tárgy mint termék jelenik meg, akkor az unión belül az árúk szabad mozgásának szabályai szerint közlekedhet, azonban, ha hulladékról van szó, akkor az uniós szabályozás speciális rendelkezéseit, pl. a hulladékszállításra vonatkozó szabályokat kell mértékadónak tekinteni.²

Köznap értelemben – leegyszerűsítve – hulladék az, amit kidobunk a szeméttárolóban, azaz ami szemét. Jogi szempontból azonban ettől tágabb kört ölel fel a hulladék fogalma. A hulladék fogalmába beletartozik a „szemét” is, azaz azok az anyagok, amelyek további felhasználásra, hasznosításra alkalmatlanok, ártalmatlanításra kerülnek. Ezen túl a hulladék fogalmába beletartoznak azok az

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. (This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.)

** DR. CSÁK CSILLA
tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

¹ Lásd bővebben: SZILÁGYI János Ede, *Környezetvédelem az európai uniós jogban = Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, szerk. SZILÁGYI János Ede, Miskolc, Novotni, 2010, II, 59, 64, 70–71.

² Lásd bővebben: RAISZ Anikó, *A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel*, Miskolci Jogi Szemle, 2011/1, 90–108, valamint RAISZ Anikó: In : *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, szerk. SZILÁGYI János Ede, Miskolc, Novotni, 2010, II, 9–13.

anyagok is, amelyek további hasznosításra, másodlagos nyersanyagként való felhasználásra kerülhetnek. A hulladék fogalmának értelmezése során a továbbhasznosítható anyagok hulladékként történő kezelése és ekként történő szabályozása okozza a legtöbb problémát. Egyes hulladékként behatárolt anyagok, értékes vagyontárgyak is lehetnek. Nagyon keskeny a határvonal a hulladékként behatárolt anyagok és „értékes termékek” között.

A hulladék fogalmának elemei között található olyanok, amelyek objektíve megítélhetők és olyanok is amelyek szubjektív elemeket hordoznak. A szubjektív tényezők megítélése nehézkes és nem egyértelmű. A jogalkalmazás számára iránytűt jelent a kialakult bírósági gyakorlat, ezért a továbbiakban az esetjogi relevanciák kerülnek bemutatásra a téma kifejtése kapcsán.

I. A hulladék fogalma

A hulladék fogalmának tisztázása körében előjáróban a közösségi jogalkotást célszerű megvizsgálni. Az Európai Parlament, illetőleg a Tanács is több ízben felkérte a Bizottságot, hogy pontosítsa a hulladék ártalmatlanítás és hasznosítás valamint a hulladék és nem hulladék fogalmi elhatárolását, és tegyen javaslatot a különbségtétel egyértelmű megfogalmazására.

A hulladék fogalmát már rögzítette az első hulladékkal kapcsolatos irányelv³ is, amely fogalmon, az azt követő⁴ és a jelenleg hatályos hulladék irányelv⁵ sem változtatott. Eszerint hulladék az irányelv I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.⁶

A hulladék fogalmi elemeit alapvetően három szegmens figyelembevételével célszerű megvizsgálni. Egyrészt a hulladék valamely anyag vagy tárgy. Ennek eldöntése, hogy mit tekintünk anyagnak, tárgynak körülhatárolható, objektíve meghatározható, ennek értelmezése okozza a legkevesebb gondot a definatív elemek közül. Másrészt ettől az anyagtól a birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles, amely már szubjektív megítélés kérdése. A birtokos tevékenysége és annak motivációja már nehézkesen értelmezhető kérdéskör jogalkotói és jogértelmezői aspektusból egyaránt. Harmadrészt az I. számú melléklet szerepe, amely alapvetően nem vezet el a hulladék lényegi meghatározásához. Ha nagyon szélsőségesen akarunk fogalmazni, akkor tulajdonképpen

³ A Tanács 75/442/EGK irányelve.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁶ 2008/98/EK irányelve 3. cikk (1).

technikai jelleget tulajdoníthatunk a mellékletnek. Ha egy anyag hulladékként került meghatározásra, annak besorolását, kategorizálását, nyilvántartását segíti elő azáltal, hogy különböző kategóriákba, osztályokba sorolja az anyagokat. A melléklet szerepét az Európai Bíróság sem tekinti »ügydöntőnek« az anyag hulladékká minősítése szempontjából. „A melléklet tisztázza és illusztrálja a fogalmat oly módon, hogy meghatároz anyagokat és tárgyakat, amelyeket hulladéknak lehet tekinteni. Mindenesetre, a lista csak iránymutatás, és a hulladékká minősítés kérdése elsősorban a birtokos tevékenységének függvényében érthető meg, illetve a „megváltik” fogalom megértésével (l. ennek kapcsán a C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ügyet (1997) ECR I-7411, 26. bekezdés és a C-9/00 Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtyman hallitus esetet (2002) ECR I-353, 22. bekezdés)”⁷

Az irányelvek felhatalmazása alapján létrehozott hulladéklista vagy hulladékjegyzék⁸ sem abszolút érvényű és nem teljes körű. A listán szereplő anyagok esetében nem jelenti azt, hogy az adott anyag minden körülmények között hulladéknak minősül, ez csak akkor áll fenn, ha a hulladék fogalmi elemeinek vizsgálata alátámasztja. A lista célja tehát azonos fogalmak használatának elősegítése.⁹ Egy anyag vagy tárgy jegyzékbe történő felvétele nem jelenti azt, hogy az minden körülmények között hulladék. Egy anyag vagy tárgy csak akkor tekintendő hulladéknak, ha megfelel a 3. cikk 1. pontjában foglalt fogalommeghatározásnak.¹⁰

Az irányelv átültetése során a tagállami hulladékfogalmak is adekvátak, áveszik az irányelv fogalmát.¹¹ A hazai jogalkotásunkban is teljes mértékben

⁷ C-1/03 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen folyó büntetőeljárásban, beavatkozó Région de Bruxelles-Capitale, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07613).

⁸ 2000/532/EK bizottsági határozat által létrehozott jegyzék, amely már tartalmazza a hulladékokra és a veszélyes hulladékokra vonatkozó szempontrendszert egyaránt. Korábban a 94/3/EK bizottsági határozat az Európai Hulladékkatalógus volt irányadó a hulladékokra, a 94/904/EK tanácsi határozat a veszélyes hulladékok jegyzékét tartalmazta. A felsorolási rendszer átláthatósága érdekében került sor a két jegyzék egyesítésére, így jött létre a harmonizált jegyzék, amelynek időszakonként felülvizsgálatára kerül sor az új ismeretek és kutatási eredmények alapján.

⁹ Az európai Unió környezetvédelmi szabályozása, szerk. BÁNDI Gyula, Bp., KJK Kerszöv, 2004 (Környezetvédelmi Kiskönyvtár 8), 578.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. I. fejezet 7. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Lásd például az olasz jogban a hulladékot úgy határozták meg, mint amely emberi tevékenységből vagy a természetes körforgásból származó olyan anyag vagy tárgy, amelyet eldobnak vagy eldobni szándékoznak.

átvételre került az irányelvi hulladékfogalom. A jelenlegi közösségi joggyakorlat – az irányelv alapvető rendeltetésétől eltérően – megköveteli a vonatkozó definíciók majdnem szó szerinti átvételét. A hulladék – irányelvvel szó szerint megegyező – fogalma a hulladékgazdálkodási törvényben, mint keret jogszabályban található (továbbiakban: Hgtv.).¹² Ennek megfelelően a törvény átvette a Keretirányelv-hulladék definícióját, illetőleg harmonizál ezen irányelvben felsorolt többi fogalommal is. Számos, a fenti irányelvben nem szabályozott definíció meghatározása is szükségessé vált, figyelemmel egyéb közösségi jogszabályra (1999/31/EK, 91/189/EGK), valamint a hazai speciális rendelkezések egységes és egyértelművé tételének érdekében.

A közösségi jogalkotásra és a speciális hulladékkezelési szabályokra tekintettel számos további alacsonyabb szintű, hulladékokkal kapcsolatos jogszabály létezik a magyar jogban, többek között a Bázeli Egyezmény kihirdetéséről szóló 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet, 98/2001 (VI.15.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékokról, 16/2001 (VII.18.) KöM rendelet a hulladékjegyzékről, 180/2007 (VII.3.) Korm. rendelet az országhatárt átlépő hulladékszállításról, 16/2002 (IV.10.) EüM rendelet a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről stb.

A hazai jogalkotásban a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) a hulladékokra vonatkozó általános szabályokat rögzíti az alábbiak szerint. A hulladékok környezetre gyakorolt hatásai elleni védelem kiterjed mindazon anyagokra, termékekre – ideértve azok csomagoló- és burkolóanyagait is –, amelyeket tulajdonosa eredeti rendeltetésének megfelelően nem tud, vagy nem kíván felhasználni, illetve, amely azok használata során keletkezik. A környezethasználó köteles a hulladék kezeléséről (ártalmatlanításáról, hasznosításáról) gondoskodni. A hulladékok kezelésére (ártalmatlanítására, hasznosítására) vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a különböző tisztítási, bontási műveletek során leválasztott, illetőleg elkülönülő anyagok, a hulladékká vált szennyezett föld, továbbá a bontásra kerülő vagy bontott

¹² 2000. évi XLIII. évi törvény. A törvénynek számos társadalmi, gazdasági és jogharmonizációs elvárásnak kellett megfelelnie: többek között keretet ad a hulladékgazdálkodás rendszerének, meghatározza a hulladékgazdálkodással kapcsolatos szereplők főbb kötelezettségeit és jogait, szabályozza a hulladékokkal kapcsolatos magatartásokat, felelősségvállalás normáit, a hulladékgazdálkodás speciális igazgatási szabályait. A törvény elfogadásához nélkülözhetetlen a speciális végrehajtási jogszabályok tartalmi meghatározása, sok esetben ezek elvi, koncepcionális kidolgozása is. A törvény kidolgozásakor a jogalkotó előtt az is szempont volt, hogy az előírt normák bevezetése csak fokozatosan történjen meg annak érdekében, hogy a hatálybalépéssel okozott jogi, gazdasági változások ne rójának elviselhetetlen kötelezettséget a jogalanyokra.

termékek esetében is. A Kvt. általános érvényű előírásait a Hgtv. mint speciális jogszabály felülírta, pontosította és kiegészítette.¹³

A Hgtv. az európai közösségi jogszabályok által meghatározott alapvető célokat foglalja össze úgymint az emberi egészség és a környezet magas szintű védelme, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a hulladékkezelés megelőzése, a képződő hulladékok mennyiségének és veszélyességének csökkentése stb. felsorolásával. A hulladék fogalmában nem jelenik meg a környezetre, illetőleg az emberi egészségre utaló negatív következmény, azonban mint irányelvi és törvényi célkitűzést minden esetben szem előtt kell tartani. Ez a következtetés természetesen azt is maga után vonja, hogy bármely anyag lehet hulladék.¹⁴

A hulladék fogalmát ezen védettségi szint szempontjából kell megítélni és a kialakított eljárási rend szabályainak alkalmazásával elérni. Az irányelv és annak alapján megalkotott tagállami szabályozás által felállított felügyeleti és gazdálkodási rendszer célja ugyanis, hogy minden olyan tárgyra és anyagra vonatkozzon, amelytől birtokosa megválnak, akkor is, ha ezek piaci értékkel rendelkeznek és újrafeldolgozás, hasznosítás vagy ismételt felhasználás céljából üzletszerűen gyűjtik őket (lásd különösen a C-9/00. sz., *Palin Granit és Vehmassalon kansantervstyyön kuntayhtymán hallitus ügyben* 2002. április 18-án hozott ítéletet (EBHT 2002. I-3533. 29. pontját)).¹⁵

II. A hulladék és melléktermék elhatárolása

A hulladék fogalmának alapvető fogalmi eleme, a hulladékká minősítés lényegi szempontja a hulladékbirtokos magatartása, azaz a „megválnak” fogalom értelmezése. A továbbiakban ezt a kérdéskört járjuk körül az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának bemutatásán keresztül.

A hulladék minősítése mindenekelőtt a birtokos magatartásán és a „megválni” kifejezés jelentésének értelmezésén alapul, amelyet kellő körültekintéssel kell vizsgálni.

¹³ Hazai esetjoggal kapcsolatos témaköröket lásd OLAJOS István, *Jogesetek a környezetjog különös részéből = Agrárjog gyakorlat II.*, szerk. OLAJOS István, Miskolc, Novotni, 2007, III/7, 77–91.

¹⁴ A hulladék kategóriájával (újrafutóztott gumik) kapcsolatban merült fel jogvita a WTO vitarendezési eljárásban: Lásd bővebben: SZILÁGYI János Ede, *WTO-jog és környezetvédelem = Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*, szerk. BOBVOS Pál, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 507–509.; SZILÁGYI János Ede, *Környezetvédelem a Világkereskedelmi Szervezet jogában = Környezetjog...*, i. m., 48–50.

¹⁵ C-263/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11745) 36. pontja.

„A »megválni« kifejezést nemcsak az irányelv alapvető célkitűzéseire figyelemmel kell értelmezni... Következésképpen az irányelv 1. cikkének a) pontja szerinti »megválni« kifejezést és »hulladék« fogalmat tehát nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd e tekintetben a C-418/97. és C-419/97. sz., ARCO Chemie Nederland és társai egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítéletet (EBHT 2000.I-4475)36-40. pontját...”¹⁶ Ez az értelmezés utal arra, hogy a célkitűzésekben megfogalmazott védettségi szintet mindig figyelembe kell venni, azaz a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmét biztosítani kell. Erre az alapvető elvi tételre tekintettel a hulladék fogalmát kiterjesztően, kellő körültekintéssel értelmezni.

Mint ahogy a hivatkozott ítélet rendelkezéseiből is megállapítható a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nyomon követhető az a folyamat, amely korábbi, illetőleg hasonló ügyekben hozott ítéletekre hivatkozással támasztja alá egyes rendelkezések létjogosultságát. Ez a hivatkozási rendszer vezet oda, amely által egyes jogintézmények folyamatos fejlesztésére sor kerülhet, a fogalmi rendszerek csiszolódhatnak. Ez a tendencia a hulladék fogalmának tartalmi elemeit érintő értelmezési és ítélkezési gyakorlat esetében is megfigyelhető.

A hulladék fogalmának meghatározása, akár az irányelvi akár a hazai, illetőleg tagállami jogalkotásban vizsgáljuk, meglehetősen általános, nehezen megragadható, amely abból ered, hogy alapvetően a birtokos szándékát tekinti központi elemnek. A hulladék birtokosának magatartása, az adott anyaghoz való viszonya tekintetében nem egyértelműen állapítható meg fogalmi szinten, mindig az eset összes körülményeinek figyelembevétel szükséges az adott anyag hulladék mivoltának minősítése tekintetében. Ezért a bírósági gyakorlatnak döntő szerepe van az értelmezési kérdések kapcsán.

Az adott anyag – amelyet abból a szempontból vizsgálunk, hogy beletartozik-e a hulladék fogalmába – lehet olyan természetű, ami felesleges, továbbiakban nem hasznosítható és lehet olyan anyag, amely további hasznosítás kapcsán a másodlagos nyersanyagok piacára kerül.

Egyik klasszikusnak számító jogeset a Vessoso–Zanetti-ügy¹⁷, amely történeti tényállása szerint a vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak engedély nélkül. Az eljárás alá vont személyek azzal érveltek, hogy az általuk kezelt anyagok nem hulladékok, mert azok további hasznosításra alkalmasak. Az eset kapcsán a jogi problémák lényege az, hogy a hulladékok különböznek-e a

¹⁶ C-263/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11745) 33. pontja.

¹⁷ C-206/88 és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, melyet a Pretura di Asti (Italy) kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (ECR 1990 I-014161).

gazdaságilag még hasznosítható anyagoktól. A hulladék fogalma nem értelmezhető akként, ami kizárja azon anyagokat a hatálya alól, amelyek gazdasági újrahasználatra alkalmasak. A birtokos akaratát nem lehet abból az aspektusból vizsgálni, hogy az általa elhagyott anyag tekintetében kizárta-e vagy ki akarta-e zárni annak más által történő gazdasági hasznosítását.

A bírósági gyakorlat értelmében teljesen mindegy, hogy az adott anyag további sorsa szempontját tekintve hasznosítható vagy sem, ez nem jelent ügydöntő ismérvet a hulladék minősítése szempontjából. Annak eldöntése ugyanis, hogy az adott anyag hasznosítható vagy sem, nagyon nehéz és relatív kategória, amely a technikai fejlődés által, illetőleg a költségvonatokra tekintettel is determinált.¹⁸

A hulladék fogalmát érintő ítéletek egymásra épülnek és lineáris fejlődési tendenciát mutatnak egy-egy releváns aspektus értelmezésének finomításával. Számos esetben hozott döntést az Európai Bíróság, amelyek közül azon esetek bemutatására kerül sor, amelyek mérföldkönek, illetőleg újdonság erejűnek tekinthetők a fogalmi elemek tisztázása tekintetében.

Az értelmezési folyamatban a másik klasszikus jogeset a Palin Granit ügy,¹⁹ amely a gránitbányából kitermelt és a kőbányát üzemeltető termelő cég telephelyén további hasznosítás céljából tárolt kövek, kőzúzalékok jogi sorsának meghatározására irányult. A cég az eset kapcsán azzal érvelt, hogy a maradékanyag nem tekinthető hulladéknak, azt rövid ideig tárolják, nincs tényleges hasznosítási művelet, illetőleg nem jelent az emberi egészség és környezet számára kockázatot, hiszen anyagában és összetételében ugyanaz, mint az előállított termék. A jogeset kapcsán három vizsgálati szempont körvonalazódik. Egyrészt a maradékanyag megítélése, másrészt a birtokos megváltási szándékának vizsgálata, harmadrészt a tárolás folyamatának értelmezése.

A hulladékok besorolása szempontjából a bányászati tevékenység során keletkező, eredeti célra fel nem használt anyagok „Ásványi nyersanyagok kitermelésének és feldolgozásának maradékai” Q11 kategóriájába tartoznak. A hulladéklista is tartalmazza az ásványok és kő kifejtéséből, bányászatából, kezeléséből származó hulladékot. „...Amint arra a Bizottság figyelmeztetett, jelen ügyben a termelés fő folyamatát illetően a maradék kő nem jelenti a Palin Granit cég elsődleges célját. A maradék kő csak másodlagos termék és a cég törekszik az előállított mennyiség csökkentésére. A hétköznapi értelemben hulladék az, ami

¹⁸ C-2/90.sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992 I-04431) 27. pont.

¹⁹ C-9/00 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő a Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymán hallitus közötti ügyben, 2002. április 18. (ECR 2002 I-03533).

megmarad, amikor valaki egy tárgyat vagy anyagot feldolgoz, és ami nem az a végtermék, amit a feldolgozási folyamat előállítani kíván.”²⁰ Az ítélet értelmében, tekintettel arra, hogy a maradékkövet a birtokosa meghatározatlan ideig tárolta, arra várva, hogy majd hasznosításra kerülnek, a „megválnak, megválni szándékozik” birtokosi magatartás megállapítható, a maradékanyagot tehát hulladéknak kell tekintetni.

A Palin Granit-ügyhöz hasonló eseti döntés született az ún. AvestaPolarit Chrome²¹ ügyben, amelyben ugyanakkor az alapvető különbség úgy foglалható össze, hogy a bányászati tevékenységből eredő ércmeddő és kőmaradék egy részét a bányában közvetlenül felhasználták, más részét tovább tárolták. Itt is megállapította az ítélet, hogy a bányászatból származó maradék kő és érc, illetve feldolgozási meddő hulladéknak minősül, hacsak jogszerűen fel nem használják tölteléként ezeket ugyanezen bánya aknafolyósóiban. Az előző ügyek folytatásaként a Niselli-ügyben²² vashulladék hasznosítása, felhasználása kapcsán kaphatunk értelmezést a hulladék fogalmát illetően. A Bíróság a vizsgálati szempontokat és lehetőségeket összegezte az eset kapcsán. Kimondta, hogy alapvetően a termelési maradék anyagokat (előállítási folyamat nem elsődleges célját szolgáló anyagokat) hulladéknak kell tekinteni, mert a birtokosi magatartásra tekintettel a „megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles” fogalmi elem megállapítható. Ugyanakkor nem zárható ki az a lehetőség sem, hogy az adott anyagot mellékterméknek (azaz nem hulladéknak) tekintsük, amely minősítésre az irányelv is lehetőséget biztosít, bizonyos feltételek és célok fennállása esetén. Feltételezhető, hogy a birtokos ezeket a (termelési vagy kitermelési folyamatból származó) gazdasági értékkel rendelkező anyagokat számára előnyös feltételek mellett, előzetes feldolgozás nélkül kívánja felhasználni vagy forgalomba hozni. Ennek ellenére azonban a melléktermékként történő minősítést korlátozni és széles körben vizsgálni kell a tekintetben, hogy az adott anyag ugyanazon termelési körben történő, előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználása bizonyos-e. Ezekre a következtetésekre jutott több Bírósági ítélet²³ is például a petrolkokszok

²⁰ Palin Granit-ügy 32. pont.

²¹ : C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy ügyben, 2003. november 9. szeptember 11. (ECR 2003 I-08725)

²² C-457/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztett elő az előtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban, 2004. november 11. (ECR 2004 I-10853).

²³ C-194/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11661).

C-195/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11699).

ügyében,²⁴ ahol megállapította, hogy a szándékosan vagy más kőolajtermék tüzelőanyagokkal egyszerre olajfinomítóban előállított és az olajfinomító vagy más ipari üzemek energiaszükségletének fedezésére tüzelőanyagként bizonyosan elhasznált petrolkoksz nem minősül hulladéknak. Vagy például a tenyésztőüzemi szennyvíz²⁵ ugyanezekkel a feltételekkel kerülheti el a hulladékká minősítést, ha törvényes trágyázási gyakorlat keretében jól azonosított földeken termőföld trágyázásra használják.

Ugyanakkor vannak olyan esetek, amelyek arra mutatnak rá, hogy hulladéknak kell tekinteni a tenyészállatok tetemeit, ha az állatok az üzemben elhullottak, és nem pedig emberi fogyasztás céljából vágták le őket.²⁶ A 1774/2002 EK rendelet értelmében ezek a tetemek „állati hulladéknak” minősülnek és tagállami engedéllyel rendelkező üzemben kell feldolgozni, illetve égetéssel vagy betemetéssel ártalmatlanítani.

Az irányelv értelmezését jelentő joggyakorlat alapján tehát megállapítható, hogy töretlen az az álláspont,²⁷ mely szerint a termelési folyamatok maradványanyaga maradéknak, mellékterméknek minősíthető. Az irányelv preambulumában foglaltak szerint nem szabad összekeverni a hulladék fogalom meghatározásának különböző aspektusait, és szükség esetén megfelelő eljárásokat kell alkalmazni azon melléktermékek kapcsán, amelyek nem hulladékok. A hulladék fogalom meghatározás bizonyos aspektusainak részletesebb meghatározása érdekében az irányelvnek tisztázni kell azok az anyagok vagy tárgyak, amelyek olyan előállítási folyamat során keletkeznek, amelynek elsődleges célja nem ezen anyagok vagy tárgyak előállítása, mely esetben minősülnek mellékterméknek és nem hulladéknak. Az arra vonatkozó döntés, hogy egy anyag nem

²⁴ C-235/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale di Gela (Italy) utalt a Bíróság elé Marco Antonio Saetti és Andrea Frediani elleni büntetőeljárásban, 2004. január 15. (ECR 2004 I-01005).

²⁵ C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569).

²⁶ C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005. I-07569).

²⁷ Lásd pl. ún. AvestaPolarit Chrome-ügyet: C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy-ügyben, 2003. november 9. szeptember 11. (ECR 2003 I-08725).

Ún. Niselli eset: C-457/02.sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztett elő az előtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban, 2004. november 11. (ECR 2004 I-10853).

Ún. Saetti és Frediandi ügyben: C-235/02.sz.ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale di Gela (Italy) utalt a Bíróság elé Marco Antonio Saetti és Andrea Frediani elleni büntetőeljárásban, 2004. január 15. (ECR 2004 I-01005).

hulladék, összehangolt megközelítésen kell hogy alapuljon, amit rendszeresen naprakésszé kell tenni és csak akkor hozható meg, ha összhangban áll a környezet és az emberi egészség védelmével. Amennyiben egy környezetvédelmi licenc vagy az általános környezetvédelmi szabályok értelmében valamely melléktermék használata megengedett, a tagállamok ezt eszközként használhatják fel annak eldöntésére, hogy a környezet vagy az emberi egészség tekintetében nem várhatók negatív hatások. Egy tárgy vagy anyag kizárólag bizonyos feltételek teljesítése mellett tekintendő mellékterméknek.

„Valamely anyagot vagy tárgyat — amely olyan előállítási folyamat során keletkezik, amelynek elsődleges célja nem ezen termék előállítása — csak akkor lehet nem a 3. cikk 1. pontjában említett hulladéknak, hanem mellékterméknek tekinteni, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

- a) az anyag vagy a tárgy további felhasználása biztosított;
- b) az anyag vagy a tárgy további, a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználható;
- c) az anyagot vagy tárgyat valamely előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, valamint
- d) a további használat jogszerű, azaz a konkrét használat tekintetében az anyag vagy a tárgy megfelel a termék adott használatára, valamint a környezet- és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelménynek, és nincsenek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai.”²⁸

Valamely anyag felhasználási módja, illetőleg az, hogy a jövőben mi történik az anyaggal nem meghatározó abból a szempontból, hogy hulladéknak minősül-e vagy sem. Az a körülmény, hogy a jövőben az anyagot ismételen fel fogják használni még nem jelenti azt, hogy ténylegesen felhasználják, illetőleg mikor fog erre sor kerülni. Ha feltételezzük azt, hogy a birtokosnak a felhasználásból anyagi előnye, gazdasági haszna származik, ez még mindig nem megnyugtató válasz a hulladék minősítés szempontjából, ugyanis a hulladéktól történő megszabadulás is jelenthet számára előnyt. A hulladék vagy melléktermék minősítése esetében nagy körültekintéssel kell eljárni a jogalkalmazóknak, hiszen, ahogy az ítélkezési gyakorlat is mutatja nagyon keskeny a határvonal a két intézmény között. Míg a hulladék fogalmat kiterjesztően, addig a melléktermék minősítést korlátozással kell értelmezni és érvényesíteni.

²⁸ 2008/98/EK irányelv I. fejezet 5. cikk (1) bek.

III. Összegzés

Egy adott anyag, tárgy hulladékként, vagy áruként történő minősítése alapvető kérdés a hulladék birtokosának szempontjából. Ez az alapvető besorolás meghatározza az adott anyag gazdálkodására, kezelésére vonatkozó további szabályok sorozatát. Azt pedig, hogy egy adott anyaggal folytatott tevékenységre vonatkozóan mely szabályokat, előírásokat kell alkalmazni, az anyag birtokosának felelősségét alapozza meg. A hivatkozott jogesetek jellegét tekintve alapvetően közigazgatási engedélyezési eljáráshoz kapcsolódó, illetőleg büntető eljáráshoz kapcsolódó közösségi értelmezési aspektusokat öleltek fel. Tekintettel az alapeljárások jellegéből eredő felelősségi kérdések körére, azok a hulladékgazdálkodás körében zömmel közigazgatási tiltások, kötelezések, bírságok, szabálysértési eljárások és szankciók, illetőleg büntetőjogi tényállások megállapítását teszik lehetővé.

A hulladék fogalmát alapvetően a 2008/98/EK irányelv célkitűzéseivel összhangban kell megérteni és értelmezni. Az anyag hulladékká történő minősítése során valamennyi körülményre figyelemmel kell a célkitűzés érvényre juttatását biztosítani.

A hulladék meghatározása körében kiindulási alap az irányelv hulladék fogalma, mely szerint a hulladék a mellékletében felsorolt kategóriák valamelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A hulladékká minősítés során alapvető kérdés a birtokos tevékenységének értékelése, amely nagyon nehezen meghatározható fogalmi elem a gyakorlatban. Ennek eldöntésére és értelmezésére hívható segítségül a Bíróság ítélkezési gyakorlata. Sommásan megállapítható az esetjog kapcsán, hogy a hulladék fogalmi elemei közül a „megválni” ige jelentéstartalma a meghatározó, illetőleg a hulladék lehetséges hasznosításának az egyedi megítélése tekinthető döntő ismérvnek.

Csilla Csák

Definition of waste according to the judicial practice of the European Court of Justice

Summary

From the waste's holder's point of view it is a crucial issue how to qualify a substance, whether it is waste or goods. This crucial qualification determines the set of regulations regarding the husbandry and treatment of that substance. The set of regulations regarding the substance determines the liability of the holder. The cases referred in this paper reflect interpretations in connection with the administrative permission process and criminal process. With regard to the characteristics of liability in the ground processes, these are mostly administrative prohibitions, obligations, fees, offences, sanctions and criminal matter of facts.

The definition of waste shall be understood and interpreted in accordance with the goals of Directive No. 98/2008/EC. While qualifying the substance as waste the goals shall be ensured by taking into account all the circumstances.

By defining "waste" starting point shall be the "waste definition" of the Directive, ie. "waste" means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard. During this process it is a crucial issue to evaluate the holder's activity, which is a very difficult point in the practice. To define it the practice of ECJ can be called. Summarizing the case law it can be concluded that in the "waste" definition the word "discard" is determining, and the potential use of waste could be a crucial characteristic.

A TÁMOGATOTT DÖNTÉSHOZATAL ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI KANADÁBAN

JAKAB NÓRA*

1. A fogyatékossgal élő emberek társadalmi integrációjának kérdései

A fogyatékossgal élő emberek részvétele, esélyegyenlősége (esélyegyenlősítése) során mindenképpen szükséges a rendszerben való gondolkodás, különösen igaz ez az állami fogyatékossgalpolitikára és azon belül a foglalkoztatásra vagy a cselekvőképesség gyakorlását lehetővé tevő rendszer működésére. Ugyanakkor a cselekvőképtelenségtől a Fogyatékos Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény 12. cikkelyében megfogalmazott teljes cselekvőképességig vezető út egy folyamat, amelyet nagymértékben meghatároz az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó, évszázadokon keresztül uralkodó paternalizmus és helyettes döntéshozatal, azaz a gondnoksági rendszer és azon belül is a cselekvőképességet kizáró gondnokság működése. A két végpont között pedig, köszönhetően a cselekvőképtelenség elméletét áttörő nézeteknek, a gondnoksági rendszer reformjai húzódnak meg, igyekezve azok merevségén finomítani.

A társadalmi integrációt célzó fogyatékossgatudományi kutatások a rendszerszemléleten túl más összefüggésre is rávilágítottak. A kutatók a vizsgálatok során igyekeznek a fogyatékossgot valamilyen megközelítés alá besorolni. Mi is a megközelítés? Ezek a fogyatékossg modelljei.

Az orvosi-egészségügyi modell eredménye, hogy a fogyatékossgal élő emberek leginkább elfogadói az orvosi szolgáltatásoknak, pénzbeli ellátásoknak, javadalmaknak.¹ A fogyatékossg pusztán orvosi kérdés. Ezt erősítette a WHO ábrája is,² amely a fogyatékossgot a betegségből és a károsodásból eredeztette, s mindez hátrányt eredményezett. Tulajdonképpen – ahogy Könczei György fogalmaz – ezzel szemben fogalmazza meg eszméjét az Önálló Élet Mozgalom is a XX. század második felétől.

*DR. JAKAB NÓRA

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

¹ KÁLMÁN Zsófia, KÖNCZEI György, *A Taigetosztól az esélyegyenlőségig*, Bp., Osiris, 2002, 87.

² A WHO 1980-ban megalkotott definíciója 1997-ig volt érvényben.

Az ötvenes években az orvosi modell mellett a képzési modell jelenik meg, amely középpontjában a képzés áll, a legkülönbélebb készségek elsajátítása.

A hetvenes évektől a szolgáltatói modell kezd általánossá válni a fejlettebb államokban, amely fókuszában a kliens, mint szolgáltatást igénybe vevő áll.

A nyolcvanas évek végétől következnek a szükségleten alapuló modell, amely a fogyatékos embert, mint állampolgárt tekinteti alanyának. Ehhez kapcsolható a jogon alapuló modell, amelyben az esélyegyenlőség alapja jogegyenlőség.³

A kutatások utalnak kisebbségi modellre is, amely szerint a fogyatékos-sággal élő emberek egy adott társadalmon belül kisebbséget alkotnak.⁴ Ez azonban inkább az amúgy is meglévő szegregációt erősíti.

A Fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményt pedig az emberi jogi modellel azonosítják, amelyben a fogyatékos ember emberi jogok alanya, az államnak pedig kötelessége ezen jogok tiszteletben tartása. Ilyen jog például a törvény előtti egyenlőség, amely a mindenkit egyenlően megillető jog- és cselekvőképesség elvéből indul ki.⁵

Két alapvető modell helyezhető egymással szembe: az egyéni és a szociális modell. Alapvető különbség, hogy a szociális modell esetében a fogyatékos-ság társadalmi probléma. Azaz a személyes tragédiával szemben megjelenik a társadalom felelőssége.⁶

A szerző szerint indokolatlan éles határvonalat húzni az egyes modellek között. Ugyanis, ha jobban megfigyeljük az egyes modelleket, akkor egyfajta folytonosságot lehet felfedezni, amely természetes velejárója a fogyatékos-sággal élő emberek esélyegyenlőségi mozgalmának. A jogegyenlőségért vívott csaták során ugyanis egyértelműen kirajzolódik egy ív, amelynek egyik végpontján az orvosi, a másik végpontján pedig a szociális, majd emberi jogi modell helyezkedik el. Jelen írás *elsődleges célja* az, hogy ezt a fejlődési utat érzékeltesse, s a fejlődés mozgatórugóját az intellektuális és pszichoszociális fogyatékos-sággal élő emberek cselekvőképességéről alkotott nézetek képezik. S miért éppen a cse-

³ KÁLMÁN – KÖNCZEL, *i. m.*, 88.

⁴ Lásd erről bővebben: Sandra FREDMAN, *Disability Equality: A Challenge to the Existing Anti-Discrimination Paradigm? = Disability Rights in Europe, From Theory to Practice* ed. Anna LAWSON, Oxford, Caroline Gooding Hart Publishing, 2005.

⁵ Lásd erről bővebben: Amita DHANDA, *Constructing a new human rights lexicon: Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Sur. International Journal on Human Rights, 8(2008), 43–61.; Amita DHANDA, (World Network of Users and Survivors of Psychiatry): Article 9: Equal Recognition As A Person Before the Law Legal Capacity Note AHC, Advocacy Note on Legal Capacity

⁶ KÁLMÁN – KÖNCZEL, *i. m.*, 89.

lekvőképesség? A társadalomban való részvétel, azaz az integráció, a foglalkoztatás, a rehabilitáció, a választójog, az orvosi kezelésekre való hozzájárulás mind attól függnek, hogy az ember az őt megillető jogokat gyakorolhatja-e, azaz jognyilatkozataival szerezhet-e jogokat és vállalhat-e kötelezettségeket. A cselekvőképesség kizárása gondnokság alá helyezéssel alapvető gátját képezi mindannak, amit a szociális és emberi jogi modell igyekszik közvetíteni, azaz a fogyatékossgal élő ember a társadalom teljes jogú tagja. Az előbb említett folytonosság tehát az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek cselekvőképességének vizsgálatán keresztül kerül bemutatásra, azzal a nem titkolt céllal, hogy bebizonyosodjon, az orvosi modelltől el lehet jutni a támogatott döntéshozatal intézményéig, amely az új, hatályba nem lépett Ptk. egyik cselekvőképességet nem érintő intézménye.⁷ Ebben a vizsgálódásban a cselekvőképéletenség elméletétől igyekszünk eljutni a teljes cselekvőképesség elméletéig, amelyet a támogatott döntéshozatal képvisel.

Az írás *másodlagos célja*, hogy a támogatott döntéshozatal elméleti háttere és gyakorlati megvalósításának kérdései az angolszász jogrendszerben, Kanadában értékes tapasztalatokkal szolgáljanak a magyar joggyakorlat kialakítása során, amennyiben, a támogatott döntéshozatal intézménye megmarad az új, hatályba nem lépett Ptk-t követő koncepcióban is.

Jelen írás tematikai lehatárolását illetően a döntéshozatal kérdéseivel foglalkozik, földrajzilag pedig többségében Kanada jogrendszerére vonatkozó megállapításokat tartalmaz, érintve olykor a kontinentális jogrendszer gondnoksági szabályait is.

2. A döntésteszt

A cselekvőképéletenség elméletei közül azért ez került kiemelésre, mert ez fejezi ki legjobban a döntéshozatali képtelenséget. Míg később látni fogjuk, hogy a támogatott döntéshozatal modelljének alapvető eleme a döntéshozatali képesség fogalmának bevezetése és annak, valamint a döntéshozatal folyamatának vizsgálata.

Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek cselekvőképéletenségéről három tesztet különíthetünk el, ezek pedig *a státuszelmélet, funkcióteszt és döntésteszt*.⁸

⁷ A 2009. évi CXX. törvény szövege elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK09165.pdf> (A letöltés ideje: 2011. 02.03.)

⁸ Amita DHANDA, *Legal Capacity in the Disability Rights Convention: Stranglehold of the past or Lodestar for the future?*, Syracuse J. Int'l L. & Com., 34(2007), 431., lásd még LCCP No 119 Mentally incapacitated adults and Decision-Making: An Overview, London, HMSO 1991. paras. 2.30.–2.40., Brenda HALE, *Mentally Incapacitated adults*

A státuszelmélet szerint, ha az egyénről bebizonyosodik, hogy fogyatékos, akkor a jog a képesség hiányát feltételezi.⁹ Így jogszabályban rögzítik, hogy az intellektuális és pszichoszociális, vagy testi fogyatékossgal élő személyek nem tudnak meghatározott jogi cselekményeket megtenni (például örökbefogadás).¹⁰ Az elmélet szerint, elegendő a fogyatékossg meglétének pusztja ténye, ahhoz, hogy a képtelenséget feltételezzük. A fogyatékossg ténye az orvosi diagnózison alapul, amely eszerint megkérdőjelezhetetlen. Ez a fogyatékossg a *cselekvőkép-telenség orvosi modellje*. A státuszelmélet diszfunkciójára hívta fel a figyelmet a *Clark v. Clark* eset is.¹¹ Ebben az esetben elegendő lett volna a felperes szellemi fogyatékossgának a ténye ahhoz, hogy a döntéshozatali képtelenségét megállapítsák. Azonban a bíróság elvetette a státuszelméletet, tekintettel arra, hogy a felperes tisztában volt körülményeivel és szándékát kifejezésre is tudta juttatni.¹² Ez az elmélet ugyanakkor szembesít bennünket azzal a helyzettel, amit oly sok-szor hoznak fel a jogbiztonság védelme érdekében, nevezetesen a tartósan ágyhoz kötött, illetve kómában lévő vagy demenciával élőkről a jog a cselekvőkép-telenséget feltételezi. Az ír jogi bizottság azonban úgy véli, hogy minden döntéshozatali helyzetben, amikor az szükséges, képességmérést kell végezni.¹³

A funkcióteszt szerint a fogyatékossg pusztja ténye még nem eredményezi a cselekvőkép-telenség megállapítását. Ennek megállapítására akkor kerül sor, ha az egyén fogyatékossga folytán valamilyen speciális funkciót nem tud ellátni. Így a teszt alapján cselekvőkép-telen lesz az, aki kognitív hiányossága folytán nem tudja megérteni a szerződés következményeit.¹⁴ Azaz a döntéshozatali ké-pesség meglétét és mértékét az határozza meg, hogy az egyén hogyan viselkedik a döntéshozatali helyzetben. A teszt így mindig egy adott döntési helyzetre vo-

and Decision-Making: The English Perspective, International Journal of Law and Psychiatry, 1997/1, 63.

⁹ A státusz-elméletet eszerint „mindent vagy semmit” jelzővel is szokták illetni, tekintet-tel arra, hogy nem ismer köztes megoldásokat.

¹⁰ DHANDA, *Legal Capacity...*, i. m., 431.

¹¹ Az eset szerint a 20 éves szellemi fogyatékossgal élő fiatalember 2 éves kora óta otthonban élt. Szellemi fogyatékossga mellett testi fogyatékossga volt, amely miatt kerekesszékkal közlekedett, továbbá nem tudott beszélni. Ugyanakkor nagyszerűen tudott kommunikálni a Blissymbol módszerrel. Szeretett volna kiköltözni az otthonból és egy önállóbb életvitelt lehetővé tevő otthonba költözni. Megbeszéltek számára időpontokat, amikor ezeket az otthonokat az meglátogathatja, azonban az édesapja nem egyezett bele az utazásba, mivel fiát képtelennek tartotta arra, hogy az otthonon kívül éljen.

¹² *Consultation Paper on Vulnerable Adults and the Law: Capacity (LRC CP 37-2005) by the Law Reform Commission*, Ireland, 2005, 43. Ezt az elméletet az angliai és walesi jogi bizottság is elutasította.

¹³ *Uo.*, 44.

¹⁴ DHANDA, *Legal Capacity...*, i. m., 431.

natkozik, s feltételezi, hogy az egyén bizonyos döntéseket képes meghozni, valamint azt, hogy ez a képesség időről időre változik.¹⁵ Így elképzelhető az, hogy egy idős férfi cselekvőképesebb, ha házasságkötésről van szó, azonban cselekvőképtelen, ha például ugyanazon a napon végrendelkezik.¹⁶ Az ír jogi bizottság ezen teszt alkalmazását javasolta a döntéshozatali képesség megállapítására.¹⁷

A döntésteszt alapján a cselekvőképtelenség megállapításának mércéje a fogyatékos személy által hozott döntés. Ennek tipikus esete az orvosi kezelésekre való hozzájárulás vagy annak megtagadása.¹⁸ Ezt a tesztet az intellektuális és pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek esetében a Kanadából induló szellemi egészség jogterület több ponton kritizálta. Mi is az a szellemi egészség joga? A szellemi egészség joga szoros kapcsolatban áll más tudományterületekkel, így a pszichiátriával, pszichológiával és az etikával. Ezen multidiszciplináris jogterület egyik kiemelkedő szegmensét az értelmileg vagy mentálisan sérült emberek orvosi kezelésekre való hozzájárulásának, illetve azok megtagadásának orvosi, jogi, etikai és filozófiai fejtegetései alkotják. Így a kezelésekre való hozzájárulás, vagy azok megtagadása a cselekvőképesség elméleti kérdéseire is ráirányítja a figyelmet.

A döntésteszt először is felveti azt a kérdést, hogy kit is tekintünk cselekvőképtelennek, illetve ezáltal döntéshozatalra képtelennek? Az ontarioi helyettes döntéshozatalról szóló törvény szerint „*egy személy akkor képtelen ... ha nem képes megérteni azokat az információkat, amelyek a saját egészségi állapotát érintő döntések meghozatalában relevánsak ... továbbá nem képes megérteni a döntéshozatal vagy annak elmulasztásának ésszerűen előrelátható következményeit*”.¹⁹ Az Anglia–Wales Jogi Bizottság 231. sz. tanulmányában rögzítette a cselekvőképtelen nagykorú fogalmát: „*az a nagykorú, aki szellemi fogyatékosága miatt nem képes önmagát érintő döntést hozni, vagy döntését nem tudja*

¹⁵ *Consultation Paper...*, i. m., 45–47. Ugyanezt a nézetet vallja az angliai és walesi jogi bizottság, a Mental Capacity Act 2005, a skóciai The Adults with Incapacity Act 2000. Lásd erről bővebben *Consultation Paper...*, i. m., 47–50.

¹⁶ *Park v. Park eset*, (1953) 2 All ER 408, *Consultation Paper* (2005) 47.

¹⁷ *Consultation Paper...*, i. m., 54.

¹⁸ DHANDA, *Legal Capacity...*, i. m., 431.

¹⁹ “*A person is incapable ... if the person is not able to understand information that is relevant to making a decision concerning his or her own health care ... and is not able to appreciate the reasonably foreseeable consequences of a decision or lack of it.*” An Act to Provide for the Making of Decisions on Behalf of Adults Concerning Management of their Property and Concerning their Personal Care (Substitute Decision Act), 1st Session, 35th Leg. Ontario, 1991, p. 46. lásd még Office of the Public Guardian Trustee, Ministry of the Attorney General, Province of Ontario, *Capacity Assessment Manual*, Queen’s Printer for Ontario, Toronto, 1996.

másokkal közölni eszméletlenség vagy más okból kifolyólag, cselekvőképtelen.”²⁰ A bizottság elvetette a cselekvőképtelenség ezen konstrukcióját, mert a döntés, mint végeredmény, nem lehet a döntéshozatali képesség megítélésének mércéje.²¹

A döntésteszt alapján nagy a szubjektív veszélye, s ismét felvetődik az ésszerűség megítélésének kérdése.²²

A cselekvőképtelenség fogalma a fenti definícióknak megfelelően ráírnyítja a figyelmet a döntéshozatali képesség mérésére, amelyet az I. fejezet 5. pontjában részletesen kifejtettünk.

3. Alternatívák a gondnoksági rendszer merevségének feloldására, és a támogatott döntéshozatal

3.1. Bevezetés

Mint ahogyan azt az alcím is jelzi, az irodalom a gondnokság intézményének reformjait gyakran úgy kezeli, mint amelyek alternatívák, amelyek azt a célt szolgálják, hogy az egyén az önmeghatározáshoz való jogát a lehető legteljesebb mértékben gyakorolni tudja. A gondnoksági rendszerek reformjának első reformhulláma, amelynek keretén belül megjelent a *god man* és *Forvaltare* (Svédország), a mentor (Hollandia), s a német szabályok is enyhültek, a gondnok hatáskörét illetően, aki azonban még mindig képviselő és nem segítő. A cselekvőképtelenség és a teljes cselekvőképesség között helyezhető el ez a reformhullám.²³

Az angolszász jogrendszerek a gondnokság szabályozását tekintve is eltérnek a kontinentális gyakorlattól. Más jogi kultúra, jogi környezet, másféle gondolkodásmód. Habár Kanadában már az 1990-es évek elején megjelent a támogatott döntéshozatal, mint a gondnoksági rendszer, vagyis *a cselekvőképesség gyakorlásának alternatívája*, mégis meg kell állapítanunk, hogy Kanadában az egyes államokban olyan intézmények bevezetésére került sor, amelyek a támogatott döntéshozatal elemeit vagy elveit hordozzák magukban (ezekről lásd a

²⁰ „...adult without capacity: an adult who is unable, by reason of mental disability, to make a decision for himself on the matter in question or to communicate this decision on that matter because he is unconscious or for any other reasons...” Kees BLANKMAN, *Guardianship Models in the Netherlands and Western Europe*, International Journal of Law and Psychiatry, 1997/1, 47.

²¹ *Consultation Paper...*, i. m., 44.

²² *Uo.*

²³ Lásd ezekről: Stanley S. HERR, *Self-Determination, Autonomy, and Alternatives for Guardianship = The human rights of persons with intellectual disabilities, Different but equal*, ed Stanley S. HERR, Oxford, Oxford University Press, 2003.

3.2. pontban leírtakat). Nagy-Britanniában a kezelésekhez való hozzájárulás által felvetett jogi kérdések miatt a szellemi egészség joga foglalkozik a képesség mérésével, amely ezáltal az egyén önmeghatározáshoz való jogának tiszteletben tartását igyekszik tudatosítani. Az Amerikai Egyesült Államokban az 1990-es évektől az önmeghatározáshoz való jogról kezdődő viták az idős emberek vagyoni és egészségi állapotára vonatkozó kérdésekre vonatkozó döntéshozatali képességhez kapcsolódott.²⁴ Az Államokban egyebekben a célcsoport miatt egy időben jelentkezett a gondnoksági rendszerrel és az institucionalizációval szemben a más megoldások iránti igény.²⁵

A továbbiakban a gondnokság intézményét megelőzve, a cselekvőképesség gyakorlásának egyik alternatívája, a támogatott döntéshozatal kerül bemutatásra.

3.2. A támogatott döntéshozatal

A Polgári Törvénykönyv kodifikációja során az új tervezettel a támogatott döntéshozatal, mint egy eddig teljesen ismeretlen jogintézmény kerülne be a magyar jogrendszerbe. A támogatott döntéshozatal modellje Kanadából származik, és az 1960-as és 1970-es évektől a szellemi egészség joga, a terapeuta igazságszolgáltatás nézetei folyamatosan készítették elő az intellektuális és pszichoszociális fogyatékosággal élő emberek társadalmi integrációját is segítő támogatott döntéshozatal intézményét, ami az univerzális cselekvőképesség elmélettel kapcsolható össze.²⁶

A döntéshozatal, s a döntéshozatalt segítő támogatás – legyen az ember vagy technika általi – ma az önmeghatározáshoz való jog gyakorlásának kulcskérdésévé vált, s tulajdonképpen alternatívaként fogalmazható meg a helyettes döntéshozatallal, illetve a gondnoksággal szemben.²⁷ Ez az intézmény a jogalkalmazókat arra ösztönzi, hogy újragondolják a személy, a döntéshozatal és a képesség fogalmakat.

Persze ez nem azt jelenti, hogy a helyettes döntéshozatalról, mit olyanról teljes egészében le kellene mondani, hiszen vannak olyan élethelyzetek, amikor nem áll rendelkezésre megfelelő segítség, azaz nincs támogató. Így feltehetjük a kérdést, hogyan kezeljük a helyettes döntéshozatal intézményét az Egyezmény

²⁴ Lásd erről bővebben: Kathleen H. WILBER, Sandra REYNOLDS, *Rethinking alternatives to guardianship*, *The Gerontologist*, 35(1995), 248–257.

²⁵ *Uo.*, 248.

²⁶ Lásd erről bővebben: DHANDA, *Constructing a new human...*, *i. m.*, 43–61.

²⁷ Michael BACH, *Advancing Self-Determination of Persons with Intellectual Disabilities*, *Inclusion Europe*, 2007/1, 2–5.

12. cikkelyének ratifikációja után? Feltétlenül szükség van egy előre lefektetett eljárásra, amely meghatározza az alábbiakat:

- azon döntések körét, amikor helyettes vehető igénybe,
- a fellebbezés jogát,
- egy olyan szigorú monitoring rendszert, amely biztosítja, hogy az adott személy minél előbb önállóan gyakorolhassa cselekvőképességét.²⁸

Az Egyezményt kihirdető 2007. évi XCII. törvény 12. cikkének 1. pontja szerint a részes államok újólág megerősítik, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van ahhoz, hogy a törvény előtt mindenhol személyként ismerjék el őket. A 3. pont szerint a részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon. Tulajdonképpen a 12. cikk értelmezésekor a 3. pontból kellene kiindulni, amely egy támogató hálózat kialakítását szorgalmazza. A kérdés az, hogy miféle segítség ez, hogyan kell ezt értelmeznünk? Ez a segítség a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal intézménye. A modell megértéséhez kérdések feltevésén és azok megválaszolásán keresztül vezet az út.

1. Mi is a támogatott döntéshozatal és miben különbözik más döntéshoztali formáktól, illetve azok milyen egyéb problémákat vetnek fel?

A támogatott döntéshozatal (TD) egy olyan jogi helyzetet hoz létre, amely segítségével az intellektuális és pszichoszociális, valamint kommunikációs fogyatékossgal élő emberek segítséget kaphatnak. A TD lényege, hogy nem érinti a személy teljes cselekvőképességét, miközben jogilag is elismert támogatásban részesül.²⁹ A támogatott döntéshozatal arra is felhívja a figyelmet, hogy a döntéshozatal egy függő és nem független (interdependens), azaz nem önállóan, hanem másokkal együtt zajló folyamat.³⁰

A támogatott döntéshozatal ugyanakkor egyféle döntéshoztali helyzet, természetesen különböző döntéshoztali helyzetek léteznek:

²⁸ Michael BACH, Supported Decision Making under Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Questions and Challenges, Notes for Presentation to Conference on Legal Capacity and Supported Decision Making, Parents' Committee of Inclusion Ireland – November 3, 2007, 1.<http://moodle.disabilityknowledge.org/mod/resource/view.php?id=417> (Letöltés ideje: 2009. augusztus 1.)

²⁹ BACH, *Supported Decision...*, i. m., 4–7.; BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 3.

³⁰ BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 3., lásd még erről Report of the C.A.C.L. Task Force on Alternatives to Guardianship August 1992, Executive Summary 7. és DHANDA, *Constructing a new human...*, i. m., 48, 50.

- autonóm döntéshozatal,
- helyettes döntéshozatal,
- előzetes jognyilatkozat vagy
- mentor segítségével történő döntéshozatal.³¹

Az *autonóm döntéshozatal* esetében egy illetékes, például orvos ítéli meg, hogy a személy képes-e az adott ügyletben jognyilatkozat tételére, azonban itt fontos, hogy azt mérlegelik, vajon az adott személy számol-e a döntés lehetséges következményeivel.³²

A *helyettes döntéshozatal* tulajdonképpen a gondnokság intézményét jelenti, amikor is az adott személyről azt feltételezik, hogy nem képes megérteni a döntés lehetséges következményeit.³³

Az *előzetes jognyilatkozat vagy ügyvédi meghatalmazás* esetében az autonóm döntéshozatali képességgel rendelkező személy mást bíz meg döntései meghozatalával a jövőre vonatkozóan. Ezt élő végakaratnak is szokták tekinteni.³⁴

A *mentor* személye megtalálható a svéd modellben, Ausztriában és Németországban. Tulajdonképpen olyan „szürke zónákban”, amikor a bíróság döntése szerint nem beszélhetünk autonóm döntéshozatalról, azonban a helyettes döntéshozatal nem indokolt, mentor, avagy segítő kirendelésére kerül sor. Erre a pontra azonban a bíróság képességmérésen keresztül jut el, amelynek részletezésére már korábban sor került. Annyi azonban megállapítható, hogy a képességmérés az orvosi modellel hozható összefüggésbe és ez vezet el a mentor segítségével az önmeghatározást segítő szociális modellhez.³⁵

³¹ BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 4–7.; BACH, *Supported Decision...*, i. m., 3.; Robert M. GORDON, *The Emergence of Assisted (Supported) Decision-Making in the Canadian Law of Adult Guardianship and Substitute Decision Making*, <http://moodle.disabilityknowledge.org/mod/resource/view.php?id=414> (Letöltés ideje: 2009.08.01.)

³² *Uo* Lásd itt még a képesség méréséről írtakat.

³³ *Uo*. Lásd erről bővebben a BGB §§1896 – 1903 rendelkezéseit.

³⁴ *Uo*. Lásd erről bővebben a BGB § 1901c rendelkezését (*Schriftliche Betreuungswünsche, Vorsorgevollmacht*).

³⁵ Lásd erről Stanley S. HERR, i. m., 432. és azt követő oldalak. Magyar nyelven Dósa Ágnes ad erről áttekintést. DÓSA Ágnes, *Cselekvőképesség és gondnokság Németország, Svájc, Ausztria és egyes kelet-európai államok jogában*, Állam- és Jogtudomány, 2001/1–2, 35–84. A svéd fogyatékosági szabályok erősen decentralizáltak, azaz az önkormányzatok felelnek a végrehajtásért. Minden önkormányzat működtet egy hivatalt, amelynek többek között a mentorok és vagyongondnokok ellenőrzése a feladata. A svéd jogszabályok széleskörű fellebbezési jogot biztosítanak abban az esetben, ha az egyén a személyes segítség formáját vagy módját kifogásolta.

Az Államokban az idős emberek vagyoni viszonyaira és egészségi állapotára vonatkozó döntéshozatali eljárások más módon kerültek csoportosításra: támogatott, együttes, előzetes meghatalmazáson alapuló, és helyettes döntéshozatali eljárás. Támogatott döntéshozatalnak minősül az eseti ügyvédi meghatalmazás, a közüzemi szolgáltatások díjának megfizetésével kapcsolatos tanácsadás, a vagyongazdálkodók által nyújtott tanácsadás. Együttes döntéshozatalnak tekinthető, amikor az idős ember a döntés és a végrehajtás jogát mással együtt megosztva gyakorolja, ilyenek például a közös számlák, közös bérlet, közös vagyongazdálkodás. Előzetes meghatalmazáson alapuló döntéshozatal a végakarát, a tartós ügyvédi megbízás³⁶, vagyongazdálkodó részére adott tartós megbízás. Helyettes döntéshozatalnak minősül a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság, törvényes képviselő.

Az autonóm, a helyettes döntéshozatal és az előzetes jognyilatkozat/ügyvédi meghatalmazás intézményekkel szemben számos probléma merül fel a célcsoport vonatkozásában.³⁷

- Az érintettek többsége nem felel meg annak a kritériumnak, amely szerint az önmeghatározáshoz való joguk gyakorlására lenne lehetőségük az azt elősegítő autonóm döntéshozatal segítségével. Azaz a külső szemlélő úgy ítéli meg, hogy az adott személy nem képes megérteni az adott ügylet természetét és következményeit.³⁸

³⁶ Írországból a tartós ügyvédi megbízást a gondnokság mellett említik, mint a helyettes döntéshozatal egyik formáját. Lásd erről bővebben *Consultation Paper...*, i. m., 96–98. Ugyanakkor habár helyettes döntéshozatalról van szó, az ügyvéd eljárása során olyan szabályokat fektettek le, amelyek hasonlítanak a támogatóra irányadó szabályokra. Nevezetesen figyelembe kell vennie a meghatalmazó múltbéli és jelenlegi kívánságait, lehetővé kell tenni a meghatalmazó mind teljesebb körű részvételét a döntéshozatalban, kötelező a meghatalmazó által megjelölt személyekkel való kapcsolattartás és konzultáció, és a döntés elérése érdekében a lehető legkevésbé korlátozó megoldást kell alkalmazni. Nem hiába, hogy a jogi bizottság a 2005-ben elkészült jelentésben azt javasolta, hogy a gondnoksági rendszer jelenlegi formájában történő eltörlését át kellene gondolni, valamint a minél szélesebb teret kellene engedni a tartós ügyvédi megbízásoknak. Azonban az intézmény működését kritikával is illették, mert úgy vélték, hogy a meghatalmazásra a státusz elmélet és nem a funkcionális elmélet alapján kerül sor. Mindez egyértelműen következik abból, hogy meghatalmazásra akkor kerül sor, ha az adott személy értelmileg képtelennek minősül. Lásd erről bővebben: *Consultation Paper...*, i. m., 100–101, 104–105, és a *Power of Attorney Act 1996* rendelkezéseit.

³⁷ BACH, *Supported Decision...*, i. m., 6–7.

³⁸ A képesség méréséről, a megértés és kritikai megítélés fogalmáról lásd bővebben: Brenda HALE, i. m., 59–75.; Bruce WINICK, *The Side Effects of Incompetency Labeling and the Implications for Mental Health, Psychology, Public Policy and Law*, 1995/1, 6–42.; BLANKMAN, i. m., 47–57.

- Az előzetes jognyilatkozat vagy ügyvédi meghatalmazás pusztán lehetőségek maradnak.
- A helyettes döntéshozatalban az állami paternalizmus nyilvánul meg és a gondnokság alá helyezési eljárások számos kivetni valót hagynak maguk után. Szükség lenne a megfelelő felülvizsgálat szabályozására.
- Ezek a megoldások nem ismerik el azt, hogy mindazoknak joguk van dönteni, akik ki tudják fejezni akarataikat, vagy akik segítséget kapnak annak kifejezésre juttatásában.
- A mentort a bíróság vagy más szerv rendeli ki, azaz teljesen a bíró vagy szolgáltatást nyújtó diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy valakit alkalmasnak talál-e autonóm döntéshozatalra³⁹, és még a képeségmérés eszközeit nem is említettük.
- Kritikaként fogalmazható meg, hogy ezek a döntéshozatali helyzetek között nem állítható fel rangsor, amelynek a végén a helyettes döntéshozatal áll, és az csak végső esetben lenne alkalmazható. Kétségtelenül helyettes döntéshozatalra kerül sor, ha a szerződő fél úgy érzi, hogy a személytől nem várhat el megalapozott információkon alapuló hozzájárulást (*informed consent*).⁴⁰

A kritikák hatására az elmúlt években, Kanadában (British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Ontario) kialakult a támogatott döntéshozatal intézménye, illetve egy olyan joggyakorlat, amely magában hordozza annak sajátosságait.⁴¹ Eszerint az egyén teljes cselekvőképességgel rendelkezik, ha akaratát és szándékát teljes mértékben kifejezésre tudja juttatni; vagy ha mégsem, akkor mások elegendő információval rendelkeznek ahhoz, hogy megértsék az adott személy által kifejezésre szánt nyilatkozatot, a megfelelő kommunikációs tudás birtokában. A segítő ismeri az adott személy élettörténetét. Ez a szemlélet arra helyezi a hangsúlyt, hogy a döntéshozatal folyamatát kell a képesség meglétéhez vagy meg nem létéhez kapcsolni, és nem a személyt. Ugyanis amikor nem a döntéshozatali folyamatot, hanem a személy megfelelőségét vizsgáljuk, akkor nem jutnak szerephez a fogyatékos ember intellektuális és kommunikációs képességei.⁴²

A személy fogalmát illetően talán új szempontokat is érdemes lenne figyelembe venni, azaz személy az, aki önállóan vagy segítséggel képes döntést hozni; és/vagy képes kifejezni akaratát/szándékát mások felé; akinek a szemé-

³⁹ BACH, *Supported Decision...*, i. m., 6–7.

⁴⁰ Lásd bővebben: Robert WEINSTOCK, *Informed Consent and Competency Issues and the Elderly = Psychiatry and the Law*, eds. Richard ROSNER, Harold I. SCHWARTZ, New York, Plenum Press, 1987, 64.

⁴¹ BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 5–6.

⁴² BACH, *Supported Decision...*, i. m., 7.

lyisége vagy élettörténete (narratív koherencia erkölcsi-filozófiai értelemben) megismertethető harmadik személlyel.⁴³

2. A TD vizsgálatokor tisztázni kell, hogy mit értünk a személy, segítség és döntéshozatali eljárás fogalmán.

A *személy* fogalma több évezredes hagyományokra vezethető vissza, s általában véve elmondható, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élők sokszor jogi értelemben nem voltak személyek, hiszen nem voltak képesek autonóm döntéseket hozni, megérteni cselekedeteik következményeit, nem tudtak segítség nélkül eljárni és úgy kommunikálni, hogy egy jogügyletben a másik fél megértse őket. Ugyanakkor a korábban már említett változásoknak köszönhetően, személynek azok tekinthetők, akik képesek döntést hozni, segítséggel vagy anélkül; akik kifejezésre tudják juttatni akarataikat; vagy az oly módon közvetíthető, hogy az mások számára is érthető.⁴⁴

Mit is jelent a *támogatás*? A cselekvőképesség gyakorlását segítő támogatás három féle lehet: a) döntéshozatalban, b) akaratkinyilvánításban, c) a személyiségjegyek kommunikációjában megnyilvánuló segítség. Nagyon fontos az arányosság a segítő eszközök igénybevételekor (ilyenek például a tolmácsolás, a támogató hálózat és az információ-szolgáltatás stb.).⁴⁵ A támogató hálózat kialakításában – hasonlóan a Barbara Murray által elmondottakhoz – szintén a fogyatékos embert körülvevő embereknek van jelentősége, s itt nem a szociális szolgáltatásokra kell gondolnunk.⁴⁶

Mit tekintünk *döntéshozatali eljárásnak*? Egy olyan eljárás, amely teljes mértékben az egyén tudatában megy végbe, amely folyamatról egyértelműen megállapítható, hogy megfelelő volt-e vagy sem, s ez a megfelelősége mindig megkérdőjelezhető, az eredménye azonban sohasem, ha az eljárást korábban megfelelőnek ítélték meg. A döntéshozatali eljárás eredményeként megalapozott döntés születik, ha az egyén teljes cselekvőképességének a védelmét szolgálja.⁴⁷ A *Vulnerable Persons Living with Mental Disability Act* (Értelmi fogyatékossgal élő sérülékeny emberekről szóló törvény) (Manitoba, Kanada) 6. szakaszában rögzítették a támogatott döntéshozatal fogalmát. Eszerint ez egy olyan eljárás, amelyben a sérülékeny személy személyét és vagyonát érintő

⁴³ *Uo.*; BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 3.

⁴⁴ BACH, *Supported Decision...*, i. m., 8.

⁴⁵ *Uo.*, 9.

⁴⁶ BACH, *Advancing Self-Determination...*, i. m., 3.

⁴⁷ BACH, *Supported Decision...*, i. m., 10.

döntéseket hoz, azokat kinyilvánítja, s mindezt a köréje rendelt támogató hálózat tagjának vagy tagjainak segítségével teszi.⁴⁸

3. Melyek a TD működtetésének legszükségesebb elemei?

Mindenekelőtt támogató hálózat kialakítására van szükség, amely azon egyének csoportjából áll, akik személyes kapcsolatban állnak a támogatottal, lehetőleg önkéntes alapon. A cselekvőképesség gyakorlásában nyújtott támogatás azonban felveti azt a kérdést, hogy miként kellene kezelni a jogviszonyban így megjelenő harmadik személyt. A kanadai esetjogban a segítő csak akkor tartozik felelősséggel szerződő fél irányában, ha a döntéshozatali eljárás során összeférhetlenségi ok merült fel vagy a segítő nem látta el megfelelő információval a fogyatékos embert.⁴⁹

A szűkebb csoport mellett azonban közösségi szinten is szükség van olyan hivatalokra, ügynökségekre, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a támogató hálózatokat összefogják, megfelelő technológiai segítséget nyújtsanak, nyilvántartást vezessenek és természetesen programok koordinálásában vegyenek részt. Mindemellett szükség van egy TD-t segítő jogi környezet kialakítására. Mindez a felelősségi viszonyok átgondolását szorgalmazza. Hiszen ebben a többszereplős hálózatban, amikor is a döntéshozatalban fázisokat különíthetünk el (információ megismertetése, az egyén élettörténetének megismerése, egyéni tervek készítése) több szereplő is felelősséggel tartozhat, ha a támogatottat hátrány éri, így az állam, a szolgáltatást nyújtók, orvosok, szociális munkások stb.⁵⁰

A támogatott döntéshozatalt segítő szabályozásban mindenképpen le kellene fektetni legalább az alábbiak jogi alapjait:

- a személy támogató-kijelölési joga,⁵¹
- a cselekvőképesség gyakorlásának módjai,
- a támogató hálózat és eszközeinek elismerése,
- a támogató jogai és kötelességei,⁵²

⁴⁸ GORDON, *i. m.*, 6.

⁴⁹ BACH, *Supported Decision...*, *i. m.*, 11.; GORDON, *i. m.*, 6. és a *Vulnerable Persons Living with Mental Disability Act* rendelkezései. Lásd erről még *Personal Relationships of Support between Adults: The Case of Disability*, by Roehrer Institute, March 2001, 47–54.

⁵⁰ Lásd erről bővebben BACH, *Advancing Self-Determination...*, *i. m.*, 3.

⁵¹ Report of the C.A.C.L. Task Force (1992) 14. A támogató kijelölésének formája a jelentés szerint tanúk által ellenjegyzett, egyszerű nyelvezetű okiratban kell, hogy történjen. Az ily módon történő kirendelést harmadik félnek el kell ismernie.

⁵² Lásd erről Report of the C.A.C.L. Task Force (1992) 12.

- a cselekvőképesség harmadik fél általi elismerése, akkor is, ha annak gyakorlásában a személy segítségre szorul,⁵³
- a jogügyletben történő megjelenés feltételei,
- az államhatalom feladatai,
- felnőttvédelmi szabályozás,
- a helyettes döntéshozatal intézményének helye és szerepe a jogrendszerben,
- a bíróságok szerepe,⁵⁴
- a döntéshozatal szabályait támogató hiányában,⁵⁵
- az döntéshozatali eljárás megfelelőségének vizsgálata.⁵⁶

A bíróságoknak fontos szerepe lenne abban, hogy a segítő személyeket nyilvántartsák,⁵⁷ hogy megítéljék egy adott döntés megfelelő döntéshozatali eljárás eredménye-e vagy sem, hogy vajon az adott személyt egy felnőtt védelmi hatóság segítheti-e az adott segítő támogató hálózathoz való eltávolításában vagy, hogy a helyettes döntéshozatal keretében hozott döntések számát minimalizálták-e. Természetesen a 12. cikk 3. pontja az államokat és a jogalkalmazókat is számos kérdés elé állítja. Talán az egyik legfontosabb az, hogy ha a támogatott döntéshozatal modellje bevezetésre kerülne, milyen célcsoportra fókuszálnak a jogalkalmazók. Közösségben, intézetben, családban élő vagy gondnokság alatt álló fogyatékos emberekre?⁵⁸ Ez egyelőre még nem kiforrott. Ugyanakkor a szerző úgy véli, hogy a támogatott döntéshozatal az intellektuális és pszichoszociális fogyatékosággal élő emberek jogviszonyban való megjelenésének a feltétele, függetlenül attól, hogy a célcsoport tagjai hol élnek vagy cselekvőképességet kizáró/korlátozó gondnokság alatt állnak-e.

A TD működésének megértése nem képzelhető el a képesség mérésének vizsgálata nélkül. Ugyanis, a képesség jogi értelemben sokféle lehet: jogképesség, cselekvőképesség, belátási képesség, vétőképesség. Olyanról azonban talán

⁵³ Report of the C.A.C.L. Task Force (1992) 13–14.

⁵⁴ *Uo.*, 11–14.

⁵⁵ Lásd erről bővebben: Report of the C.A.C.L. Task Force (1992) 27.

⁵⁶ *Uo.*, 11.

⁵⁷ A C.A.C.L. jelentés ellenezte a támogatók nyilvántartásba vételét, arra hivatkozva, hogy túl formálissá teszi a bizalmon alapuló viszonyt. Minden esetben a harmadik felet terheli a bizonyítási kötelezettség, ha vitatja a támogató eljárási jogosultságát. Ugyanakkor vannak olyan estek, amikor a támogató kirendelésére formalizáltabb körülmények között kellene, hogy sor kerüljön, ezt azonban bizonyos döntéstípusokra kellene leszűkíteni, úgy, mint a támogatott vagyoni viszonyaira vonatkozó döntésekre. Ezekben az esetekben azt is szükséges rögzíteni, hogy támogató kommunikációs közvetítő, vagy magyarázó szerepet tölt-e be. Lásd erről: Report of the C.A.C.L. Task Force (1992) 16.

⁵⁸ *Uo.*, 14–15.

keveset hallunk, hogy létezik döntéshozatali képesség is, amely az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek jognyilatkozat tétele előtt nyitja meg az utat, így teremtve meg az önmeghatározás, a társadalmi integráció lehetőségét, s nem utolsó sorban sajátos értelmezést ad a munkavállalói jogalanyiság kérdésének.

A támogatott döntéshozatal kérdésének vizsgálatakor felmerül a szerződési szabadság elve és ahhoz kapcsolódóan, harmadik személy megjelenése a jogviszonyban. Természetesen senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy egy intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személlyel jogviszonyt létesítsen. A szerző okfejtéseinek célja a jogviszonyban való megjelenés elvi lehetőségének feltárása. A támogatott döntéshozatal eredményeként született jogviszonyban tulajdonképpen nem beszélhetünk háromoldalú jogviszonyról. A jogügyletben továbbra is két fél vesz részt. A támogató felelőssége a megfelelő információval való ellátásért áll fenn, azaz a döntéshozatali eljárás megfelelőségével kapcsolatban.

3.2.1. Támogatott döntéshozatal Kanadában

A kanadai gyakorlat vizsgálatának azért van jelentősége, mert általa feltárhatjuk a támogatott döntéshozatal szabályozásának lehetséges módjait.

A nagykorúakra vonatkozó gondnokság intézménye jelentős változáson ment keresztül Quebec, Ontario, British Columbia, Prince Edward Island, The Northwest Territories, Nova Scotia és Yukon államokban. Minderre a képesség méréséről szóló fejezetben is történt utalás. Gordon ezt a változást Kanadában harmadik reformhullámként értékeli a '70-es, '80-as években zajló változásokat követően.⁵⁹ A támogatott döntéshozatal modelljének fokozatos megjelenése figyelhető meg az 1990-es években a bíróság által elrendelt gondnokság intézménye mellett. Mindezt Gordon a skandináv fejlődés hatásának tekinti, amely nagymértékben befolyásolta a civil szervezeteket, így a *Canadian Association for Community Living* (Az Önálló Életért Kanadai Egyesület) szerveződést, amely minél előbb reformokat sürgetett a nagykorúak helyettes döntéshozatalát illetően. A skandináv fejlődés kulcspontja, hogy a nagykorúak számára segítő kirendelésére kerül sor, s ez az intézkedés egyáltalán nem jár az adott személy cselekvőképességének elvesztésével.⁶⁰ Tulajdonképpen mintegy világviszonylatban a szerző ezt az időszakot tekintette a gondnoksági rendszer első reformhullámának.

⁵⁹ GORDON, *i. m.*, 1.

⁶⁰ *Uo.*, 2. Lásd erről még BLANKMAN, *i. m.*, 47–57.

A segítő iránti igény első jelei már Alsó Kanada Polgári Törvénykönyvében is megtalálhatók 1866-ból. Erre akkor kerülhetett sor, ha a nagykorú személy gyenge szellemi képességgel vagy könnyelműsége való hajlandósággal rendelkezett, amely saját vagyonára veszélyt jelentett. A rendelkezés célja a cselekvőképességet kizáró gondnokság általi beavatkozás elkerülése volt.⁶¹

A segítő, mint jogi kategória elismerése a jogbiztonság érdekében is fontos, hiszen a segítő a támogatott és a támogatottal szerződő fél viszonyában habár nem jelenik meg, de kétségtelenül ráhatással van a közöttük fennálló jogviszonyra. Ezért tartja Gordon fontosnak a támogatott döntéshozatal intézményének jogrendszerbeli elhelyezését, amelyre több alternatívát is bemutat.⁶²

A) A támogatott döntéshozatalt elrendelheti bíróság, ez valósul meg British Columbia-ban és Québecben. Ekkor a bíróság a gondnokságra vonatkozó szabályok között, azt megelőzően egy kevésbé beavatkozó megoldást lát indokoltnak. Ezáltal a segítők (családtagok, barátok, önkéntes jogászok) jogi státuszt kapnak, de az általuk tett nyilatkozatok semmi esetre sem bírnak kötelező erővel. Ugyanakkor a nagykorú által tett jognyilatkozat megtámadható bíróság előtt, ha az nem konzultált kijelölt segítőjével.⁶³ British Columbiában ezen túlmenően létezik egy ún. Képviselőre vonatkozó megállapodásról szóló törvény (*Representation Agreement Act*), amely alapján regisztrált személlyel vagy csoporttal (pl. támogató hálózat) megállapodás köthető segítségnyújtás igénybevétele céljából egészségi állapotra, vagyoni viszonyokra vonatkozó döntések meghozatalakor. Ez a megoldás hasonlít az eseti ügyvédi meghatalmazáshoz. Ennek azonban az a feltétele, hogy a nagykorú személy megértse az eset összes olyan körülményét, amely a döntéshozatal szempontjából fontos lehet. Mindezen megoldások elismerik, hogy az emberi viszonyok interdependensek, azaz függő személyi viszonyok.⁶⁴

B) A támogatott döntéshozatalra vonatkozó szabályokat külön, önálló törvény is tartalmazhatja. Így van ez Manitoba államban és Prince Edward Islandon is, ahol ezáltal a támogató a gondnok tényleges alternatívájaként jelenik meg.⁶⁵ A manitobai törvényhozás szokatlan módon leszűkíti a támogatott döntéshozatallal érintettek körét az intellektuális fogyatékossgal élő emberek

⁶¹ GORDON, *i. m.*, 3.

⁶² *Uo.*, 3–4.

⁶³ *Uo.*, 5.

⁶⁴ BACH, *Advancing Self-Determination...*, *i. m.*, 4. Lásd erről bővebben *Personal Relationships of Support between Adults* (2001) 47–54, 76–77.

⁶⁵ GORDON, *i. m.*, 5.; BACH, *Advancing Self-Determination...*, *i. m.*, 4.

csoportjára (*Vulnerable Persons⁶⁶ Living with Mental Disability Act*). Éppen ezért nem is biztos, hogy a törvény megfelel az esélyegyenlőségi szabályoknak.⁶⁷ A törvény a képesség feltételezéséből indul ki, illetve lefekteti a támogatott döntéshozatal négy alapvető elvét: az egyén önálló döntéshozatalának fontossága; az egyént körülvevő támogató hálózat megléte az önmeghatározás mind teljesebb megélése céljából; a lehető legkisebb mértékű beavatkozás szem előtt tartása; valamint a bíróság által elrendelt helyettes döntéshozatal végső megoldásként történő alkalmazása.⁶⁸

Prince Edward Islandon a *Supported Decision Making and Adult Guardianship Act* (A Támogatott döntéshozatalról és a gondnokságról szóló törvény) rendelkezései alapján támogatott döntéshozatalra, erről szóló megállapodás alapján kerülhet sor, amely alapelveit tekintve a manitobai szabályozással egyezik meg, s a british columbiai képviselőre vonatkozó megállapodásról szóló törvényben rögzített megállapodásnak felel meg. A megállapodásban több támogató is kijelölhető, akik vagy együttesen vagy egymást váltva látják el feladatukat. Ezeket a megállapodásokat a közgyám tartja nyilván.⁶⁹

C) A támogatott döntéshozatal ugyanakkor közvetve, törvényben nem szabályozott módon is megjelenhet a joggyakorlatban. Ez figyelhető meg The Northwest Territories és Ontario államokban. The Northwest Territories államban a támogató kijelölése a gondnok vagy vagyongondnok kirendelésére vonatkozó eljárás részét képezheti a *Guardianship and Trusteeship Act* (Gondnokságról és gyámságról szóló törvény) rendelkezései alapján. Több ponton is dönthet úgy a bíróság, hogy nem gondnok, hanem támogató kirendelését rendeli el: így az orvos szakértői vélemény elkészítését követően, a gondnok kirendelést megelőzően, a gondnokság felülvizsgálata során. Ezekon a pontokon a bíróság, ha indokoltnak látja, mindig választhatja a kevésbé beavatkozó megoldást.⁷⁰ Az ontarioi helyettes döntéshozatalról szóló törvényről pedig már korábban is esett szó (*Substituted Decision Act*), azonban a képesség mérés körében. Támogató kirendelésére akkor kerülhet sor, ha a döntés meghozatalához nem szükséges a gondnok kirendelése, s az nem igényli a cselekvőképtelenség megállapítását, és ezzel az egyén a döntési autonómiához való jogát gyakorolhatja. Ugyanakkor a törvényszöveg nem rögzített egyéb garanciákat.⁷¹ A bírósági gyakorlat szerint,

⁶⁶ *Vulnerable persons* kifejezéssel illetik a intellektuális fogyatékossgal élő embereket, ha személyi és vagyoni viszonyaik tekintetében segítségre szorulnak. Lásd erről GORDON, *i. m.*, 14, 12. végjegyzet.

⁶⁷ GORDON, *i. m.*, 5.

⁶⁸ *Uo.*, Personal Relationships of Support between Adults (2001) 77.

⁶⁹ *Uo.*, 7.

⁷⁰ *Uo.*, 8.

⁷¹ GORDON, *i. m.*, 8.

ha egy nagykorú személy döntéshozatali képességgel rendelkezik, még ha az segítséggel is történik, akkor megfelelő szellemi képességgel rendelkezik.⁷²

A Kanadában megvalósuló gyakorlat felvet bizonyos problémákat. A támogató személyének kijelölésekor például gondot okozhat, ha a családtagok vagy barátok helyett, egy önkéntes jogászt rendelnek ki. Ekkor ugyanis érdekelletét alakulhat ki a támogatott nagykorú és a családtagok, barátok között. Azaz Gordon arra hívja fel a figyelmet, hogy a bíróság által történő kirendeléskor különösen figyelemmel kell lenni a már meglévő támogató hálózatokra, akkor is, ha azok informális jellegűek. Továbbá úgy véli, hogy a támogatott döntéshozatal több egy bíróság által elismert jogi státusznál. Ez egy folyamat, amely idővel alakul ki, és minden bizonnyal nem rövid távú, hanem hosszú távú elkötelezettséget igényel, különös tekintettel a intellektuális fogyatékossgal élő emberekre. Szintén gondot jelenthet, ha a nagykorú személynek nincsen családja, vagy nincsenek barátai, hiszen a támogató hálózat alapvetően rájuk épít. Ekkor jutnak nagyobb szerephez az állami támogatással működő tanácsadó hálózatok, ugyanakkor a civil szervezetek szerepe nem tisztázott.⁷³

A támogatott döntéshozatal során is fennáll annak a veszélye, hogy a döntés esetleg a támogató véleményét tükrözi. A képesség mérésénél leírtaknak a megfelelően Gordon abba csoportba tartozik, aki a döntéshozatalkor a „kockázat tiszteletét” (*dignity of risk*) hangsúlyozza, azaz annak fontosságát, hogy mindenki tapasztalatokon keresztül tanul, legyen az jó vagy rossz. Éppen ezért óvva int attól, hogy a támogatott döntéshozatal helyettes döntéshozatallá váljon, azaz a paternalizmus egy új időszakának a kezdetét jelentse. S a másik oldalról, éppen a támogatott döntéshozatal elveinek megsértésétől féltve, lehet, hogy a megfelelő pillanatban nem történik meg beavatkozás. Éppen ezért lenne feltétlenül szükséges a támogatott döntéshozatal módszerének elméleti és gyakorlati kidolgozása.⁷⁴ A továbbiakban a gyakorlati megvalósítás lehetőségei kerülnek bemutatásra.⁷⁵

3.3. A támogatott döntéshozatal megvalósításának gyakorlati kérdései

A támogatott döntéshozatal gyakorlati megvalósítására több tanulmány is született, s ezek alapul vételével egy áttekintésre kerül sor. A TD, mint azt már említettük, az egyén önmeghatározáshoz való jogának gyakorlását teszi lehetővé,

⁷² 1997 33 O.R. (3d) 485 (Ont. Gen. Div.), GORDON, *i. m.*, 8.

⁷³ GORDON, *i. m.*, 10.

⁷⁴ *Uo.*, 11–12.

⁷⁵ Lásd erről *Kendrick Report Coalition*, Issue Paper (1992); *Personal Relationships of Support Between Adults: The Case of Disability by The Roeher Institute*, March 2001; <http://www.disabilitknowledge.org> (Letöltés ideje: 2009. augusztus 1.)

azáltal, hogy az adott személy saját életét illetően, döntéseket hoz.⁷⁶ A TD keretében ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mit is jelent a támogatás. Ez a 3.2. pontban foglaltaknak megfelelően a) döntéshozatalban, b) akaratkinyilvánításban, c) a személyiségjegyek kommunikációjában megnyilvánuló támogatást jelent megfelelő támogató eszközök igénybevételével, amely során figyelemmel kell lenni az arányosság elvére.

A TD a gyakorlatban úgy is felmerül, mint segítségnyújtás szolgáltatások igénybevétele során, amelyet az egyén közvetlenül a személyes büdzsén (*individualised funding/direct payment, persönliches Budget*) keresztül kap meg. A személyes büdzsés és a személyre szabott tervek az önmeghatározáshoz való jog minél teljesebb körű gyakorlását teszik lehetővé, a társadalmi integrációt segítő szolgáltatások igénylése, nyújtása és igénybevétele során, azonban ez még önmagában nem elegendő. A támogatás igénybevételének módját tekintve szintén egy folytonosságot tapasztalunk. Ugyanis, ahogyan a döntéshozatali képesség is változik, úgy a döntéshelyzeteknek megfelelően is változik a személyes büdzsés felhasználásának „képessége”, illetve önállósága. Az egyik végpont az önmenedzsment (*self-management*), a másik végpont a támogatott döntéshozatal. Az egyik oldalon a fogyatékos személy közvetlen kontrollal rendelkezik az igénybe vett támogatás felett, a másik oldalon pedig mindezt a támogató hálózatban szereplők segítségével teszi.⁷⁷ Azonban a szolgáltatások igénybevételének módja – jóllehet ez is a cselekvőképesség gyakorlása –, nem képezi jelen írás tárgyát, így a támogatott döntéshozatal és a szolgáltatások igénybevételének kapcsolatával a továbbiakban nem foglalkozunk.⁷⁸

Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékosággal élő emberek számára elengedhetetlenül fontosak a személyi kapcsolatok. A Roeher Intézet ezek feltárására vállalkozott. A személyi kapcsolatok osztályozása során az alábbiak különböztethetők meg:

- családon,
- ápolók, ellenszolgáltatás fejében,
- támogatott döntéshozatali hálózat,
- quasi család (a család tagjai ellenszolgáltatás fejében nyújtanak segítséget, illetve ha nem a vérszerinti család gondoskodik a fogyatékos személyről),

⁷⁶ Lásd még *Personal Relationships...*, i. m.

⁷⁷ Lásd bővebben *Kendrick Report Coalition*, Issue Paper (1992) 1–3.

⁷⁸ Lásd erről *Uo.*, 1–8., *A direct payment* és a kockázatkezelés kedvező hatásairól lásd Wendy MITCHELL, Caroline GLENDINNING, *A review of the Research Evidence Surrounding Risk Perceptions, Risk Management Strategies and their Consequences in Adult Social Care for Different Groups of Service Users*, 1997, Working Paper No. DHR 2180 01.07., The University of York, Social Policy Research Unit 59.

- felnőttek közös otthona (az egyik felnőtt nem rendelkezik fogyatékos-sággal, és ő ellenszolgáltatás fejében vállalja a segítségnyújtást).⁷⁹

Számunkra a támogatott döntéshozatali hálózat, mint kapcsolati rendszer vizsgálata szükséges.⁸⁰ A TD hálózat előnye az alábbiakban foglalható össze.

1. Mivel az intellektuális és pszichoszociális fogyatékos-sággal élő személyek cselekvőképessége két oldalról kérdőjeleződik meg: az egyik az állam, a másik a szerződő harmadik fél; a TD hálózat által nyújtott szolgáltatás (magyarázat, jogi tanácsadás, konzultáció, információnyújtás) legitím elismerése által a jogbiztonság iránti igény is teljesülhet.
2. A hálózat kiemelten fontos a személyes tervek elkészítése szempontjából, amely a társadalmi integrációt hivatott elősegíteni.
3. A hálózatot egy hídnak tekinthetjük, amely a kapocs a fogyatékos ember és a munkaerőpiac között.⁸¹
4. A hálózat egyéniesített, és tiszteletben tartja az egyén választását.
5. Folyamatos szolgáltatást nyújt, még akkor, ha az egyén érdekei, kívánásai változnak.⁸²

A TD hálózat működése természetesen problémákat is felvet. Ilyenek például:

- a támogatás nyújtásának adminisztratív költségei,
- a hálózat tagjainak folyamatos változása az egyén szükségleteinek megfelelően,
- a tagok felelőssége a megkötött szerződése tekintetében,
- a tagok folyamatos képzése.

TD hálózat természetesen önmagában működésképtelen, azaz egyéb feltételek biztosítása is szükséges:

- minimális jövedelem biztosítása,
- fogyatékos-ság specifikus szolgáltatások létrehozása,
- a döntéshozatali státusz jogi elismerése, azaz az egyén döntéshozatali képességének elismerése és a támogató jogi helyzetének tisztázása a döntéshozatali folyamatban,
- munkajogi szabályozás.⁸³

A döntéshozatali státusz elismerése iránti igény a képességre vonatkozó irodalommal támasztható alá, amelyet a II. Rész I. fejezetében igyekeztünk be-

⁷⁹ *Personal Relationships...*, i. m. 7.

⁸⁰ Ugyanakkor a későbbiekben, amikor a cselekvőképesség gyakorlásának magyar szabályait ismertetjük, a személyi kapcsolatok rendszere még relevanciával bírhat.

⁸¹ A TD előnyei és azok kiegészítése a Roehrer Intézet jelentése alapján kerültek megfogalmazásra. Lásd: *Personal Relationships...*, i. m., 50–51.

⁸² *Uo.*, 53.

⁸³ *Uo.*, 55.

mutatni. A TD egyik alapelve azon elv, amely szerint a döntéshozatal folyamatainak vizsgálata alapján állapíthatjuk meg, hogy az adott személy rendelkezik-e döntéshozatali képességgel (*competent decision making*). A döntéshozatal megfelelőségének négy kritériumát különböztethetjük meg:

- a döntés meghozatalára önként és nem kényszer hatására került sor,
- az egyén döntéshozatali képességgel rendelkezik,
- az egyén szellemi képességgel rendelkezik,
- az egyén megfelelő információval rendelkezik a döntés természetéről, a vele járó kockázatról, és előnyeiről.⁸⁴

A munkajogi szabályozással kapcsolatos megállapítások a TD hálózatban szereplők munkajogi helyzetének vizsgálatára korlátozódnak. Habár a Roeher Intézet által végzett kutatás alapján a fogyatékos személyek munkajogi jogalanyiságáról nem tudunk ténymegállapításokat tenni, azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a TD hálózatban szereplők, mint segítők oldalán milyen munkajogi megfontolások szükségesek. Így a jelentés szerint a kollektív munkaügyi kapcsolatoknak, azon belül is a szakszervezeteknek és a kollektív szerződésnek kiemelt szerepe van a fogyatékos személyt segítő egyéb juttatásainak meghatározásában, továbbá a Munka Törvénykönyvekben indokolt lenne a pihenőidők rendszerébe, azon belül is munkaidő kedvezmények körében a fogyatékos személy ápolása, mint jogcím megjelölése. Fontos továbbá a munkaviszony oly módon történő akadálymentesítése, amely alapján a segítőt nem éri hátrány családi állapotuk miatt.⁸⁵ Ez a harmadik személyre tekintettel történő diszkrimináció.

A fent említett személyes büdzsére vonatkozó szabályokat a jelentés szerint kollektív szerződésben kellene meghatározni.⁸⁶ Ennek alkalmazására azonban a fejlett munkaügyi kapcsolatokkal rendelkező országokban van lehetőség.

A TD megvalósításának ugyanakkor elengedhetetlen feltétele a TD elveinek és szabályainak normaszövegben való rögzítése, amelynek elemeire már utaltunk a 3.2. pontban.

4. Kockázatkezelés

A képességmérés kritériumai, a támogatott döntéshozatal és a döntéshozatali képesség során áttanulmányozott irodalom felhívta a szerző figyelmét a „*dignity*

⁸⁴ *Uo.*, 72.

⁸⁵ *Uo.*, 79–81.

⁸⁶ *Uo.*, 82.

of risk”, azaz a kockázat tiszteletének elvére.⁸⁷ A képességmérés fő kritériumai a megértés és kritikai megítélés. A kritikai megítélés létjogosultságának egyik fő ellenérve volt, hogy az az elmélet, amely nem számol a kockázat lehetőségével, életszerűtlen, mivel minden döntés kockázattal jár, amelyet megfelelő segítséggel az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek is megtanulnak kezelni. A kockázatkezelésre való képesség szoros összefüggést mutat a képesség vagy képtelenség címke alkalmazásával, illetve, hogy egy adott jogrendszer az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek esetében melyik elméletből indul ki.⁸⁸

Egy másik relációban, a helyettes döntéshozatallal kapcsolatban is felmerül a kockázat kérdése, ugyanis a döntésbe történő beavatkozás összefügg a képességgel/cselekvőképességgel, a kockázattal (személyes és vagyoni), és a vagyoni viszonyokra, valamint egészségi állapotra vonatkozó kérdésekkel.⁸⁹ A döntésbe történő beavatkozásra gyakran a „*best interest*” („az egyén érdekében történő beavatkozás”) klauzulára történő hivatkozással kerül sor.⁹⁰ Feltételezhető, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek cselekvőképességének gyakorlása során a kockázat méltósága primátust kell, élvezzen az egyén érdekében történő beavatkozás elvével szemben.

A kockázatkezelés szorosan kapcsolódik az önmeghatározáshoz való joghoz,⁹¹ és az annak gyakorlását segítő támogatott döntéshozatalhoz. Ugyanis a TD során abban is segíteni kellene a támogatottat, hogy megtanulja kezelni a döntés előtt nyitva álló választási lehetőségeket, és a különböző élethelyzetekben felmerülő kockázatokat. A kockázatkezelés során a TD szolgáltatásként fogható

⁸⁷ A fogalom viszonylag új, azonban Nagy-Britanniában számos programot működtetnek, ilyen például a *National Risk Management Program*. A kockázatkezelésről lásd: GORDON, i. m., 11–12., Sarita VERMA, Michel SILBERFELD, *Approaches to Capacity and Competency: The Canadian View*, International Journal of Law and Psychiatry, 1997/1, 37., United Kingdom, Department of Health: Independence, choice and risk: a guide to best practice in supported decision making, May 2007. <http://moodle.disabilityknowledge.org/mod/resource/view.php?id=400> (Letöltés ideje: 2009. augusztus 7.)

⁸⁸ Lásd erről MITCHELL–GLENDINNING, i. m., 30–44.

⁸⁹ WILBER–REYNOLDS, i. m., 251.

⁹⁰ Lásd erről DHANDA, *Legal Capacity...*, i. m., 441., Mary DONNELLY, *Best Interests, Patient Participation and The Mental Capacity Act 2005*, Medical Law Review, 17(2009), 8.

⁹¹ VERDES Tamás, TÓTH Marcell, *Jogok a jóléti présben: Cselekvőképtelenség és értelmi fogyatékossg problémáikájához a rendszerváltás utáni Magyarországon* = „Amít tudunk és amit nem...” Az értelmi fogyatékos emberek helyzetéről Magyarországon, szerk. BASS László, Bp., Kézenfogva Alapítvány, 2008, 8.

fel, amelyet a TD hálózatban szereplők nyújtanak, s el kell sajátítaniuk az erre vonatkozó ismereteket és gyakorlatokat.

Mi is a kockázat? A kockázat elkerülhetetlen következménye annak, ha az egyén saját életét érintően döntéseket hoz. Nincs erre vonatkozóan egy általános definíció. Ahhoz, hogy a támogatott fel tudja mérni a döntésből származó előnyöket és hátrányokat, mindenképpen szükséges egy *támogatási terv*.⁹² Mikor ésszerű a kockázat? A kockázat ésszerűségéhez meg kell találni valamiféle egyensúlyt a szolgáltatás igénybevétele során. Az egyensúly megtalálásában, a legjobb döntés elérése érdekében biztosítani kell az egyén szükségleteinek megfelelő információellátást a megfelelő formában.⁹³

A szolgáltatás nyújtása során kiemelt jelentősége van a TD hálózatnak (család, ápolók, szociális munkások, szolgáltató hivatalok stb.). Különösen akkor, ha a döntéshozatalkor egymásnak feszülő ellentmondásokkal kell szembenézni. Ezért fontos, hogy a hálózat szereplői egymással kapcsolatot tartsanak és meghatározzák azon illetékes személyt, aki nézeteltérés esetén segít feloldani ellentétet a szolgáltatás mielőbbi igénybevétele érdekében.⁹⁴

A kockázatkezelés alapelvei: individualizáció, tervezés, feljegyzések készítése a választási lehetőségekről és a felmerülő kockázatokról, szükségletek felmérése.⁹⁵ Ugyanakkor a kockázatkezelés során figyelemmel kell lenni az alábbi jogi megfontolásokra:

- a feladatok ellátása során a támogató felelősséggel tartozik (polgári vagy büntető jogi);
- az információval alátámasztott választás is magában hordozza a „rossz” döntés lehetőségét;
- a szolgáltatások nyújtása során mindennél előrébb való szolgáltatást igénybevevő emberi jogainak tisztelete.⁹⁶

A kockázatkezelés nemcsak a szolgáltatások nyújtásakor bír jelentőséggel. A munkáltató egyik fontos kötelezettsége az egészséget nem veszélyeztető biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése. Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatása során ez a szempont kiemelt helyet foglal el, hiszen a munkáltatók ez irányú felelőssége objektív. A munkahelyen történő kockázatkezelés a lehetséges kockázatok felméréssel kezdődik, amelynek ajánlatos minél egyszerűbben történnie, mert minél egy-

⁹² Department of Health (2007) 10.

⁹³ *Uo.*, 11–12.

⁹⁴ Department of Health (2007) 15–16.

⁹⁵ *Uo.*, 17–21.

⁹⁶ *Uo.*, 21.

szerűbb, annál hatásosabb. A kockázatelemzésbe a munkavállalók minél szélesebb rétegeit is be kell vonni.⁹⁷

Mivel a kockázatkezelés a rendelkezésre álló irodalomban a szolgáltatások igénybevételére vonatkozik, az írás témája szempontjából, tekintettel annak szociológiai, közgazdasági jellegére, nem igényel további fejtegetést. A kérdés tágabb kontextusban a munkáltató kockázatkezelésével összefüggésben merülhet fel.

5. Záró gondolatok

Jelen írás a döntésteszt, a gondoksági rendszerek merevségének feloldására tett javaslatok, a támogatott döntéshozatal alapelveinek, majd kanadai gyakorlatának ismertetésével, valamint a kockázatkezelés elvének felvetésével a bevezetőben említett két célt beteljesítette. Az elsődleges cél az volt, hogy bemutassuk azt a fejlődési ívet, amely az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségi harcában mutatkozott meg, s amelynek egyik végpontján az orvosi, a másik végpontján pedig a szociális, majd emberi jogi modell helyezkedik el. Mindezzel arra is felhívtuk a figyelmet, hogy a fogyatékossg, mint jelenség minden esetben az ahhoz kapcsolódó társadalmi jelenségek rendszerében vizsgálándó.

Az írás *másodlagos célja*, hogy a támogatott döntéshozatal elméleti háttere és gyakorlati megvalósításának kérdései az angolszász jogrendszerben, Kanadában értékes tapasztalatokkal szolgáljanak a magyar joggyakorlat kialakítása során, amennyiben, a támogatott döntéshozatal intézménye megmarad az új, hatályba nem lépett Ptk-t követő koncepcióban is.

Nóra Jakab

Theoretical and Practical Issues of the Supported Decision Making in Canada

Summary

The paper contains statements regarding the Canadian legal system, in some parts refers to the continental guardianship model development. Its main focus is decision-making and the capacity for that.

This paper deals with the decision test, as one way of determining if a person with intellectual and psychological disability has legal capacity or not. It describes the suggestions made for the guardianship models, lays down the principles and practical

⁹⁷ *Uo.*, 26–27.

issues of supported decision making, and mentions the problem of risk management as a potential issue by determining one's decisional capacity. By doing this the paper fulfils two aims described in the introduction. One aim was to demonstrate that kind of development, which can be discerned from the medical model of disability till the human rights model of disability. This can be drawn from the independent living movement of disabled people. This reflects the point of view of the author, i.e. disability must be examined with the social phenomena around it in a system. The second aim of the paper was to present the theoretical background and practical difficulties of supported decision making in Canada, because this can give a good example for the Hungarian legislation and practice, if this model is going to be initiated into the Hungarian national system during the Civil Code codification restarted after the new Civil Code did not come into force last year.

**A MUNKAVÉDELEM ÉS MUNKAEGÉSZSÉGÜGY INTÉZMÉNY-
RENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE ÉS A BALESETI ELLÁTÁSOK
SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKÁLTATÓ FELELŐSSÉGÉRE, A II. VI-
LÁGHÁBORÚT KÖVETŐEN NAPJAINKIG**

MÁDI SAROLTA*

I. Előzmények

A második világháború befejezését követően a dolgozók rendkívül rossz munkakörülmények között kezdték meg a munkát. Az üzemekben tömegesen voltak jelen olyan munkafolyamatok, amelyek a munkavállalók életét, testi épségét, egészségét közvetlenül veszélyeztették. A gépek nem voltak felszerelve védőberendezéssel, valamennyi üzemben közvetlen veszélyt jelentett a transzmissziós meghajtás. (A gépiparban a halálos baleseteknek majdnem a felét még 1950-ben is szíjelkapás okozta.) Teljesen el volt hanyagolva az érintésvédelem, egészségre ártalmas anyagokat használtak, veszélyes technológiával dolgoztak. Az üzemekben nem volt megoldva a szellőztetés, rossz volt a világítás stb.¹

Az üzemek szociális ellátottsága, így az öltözők, mosdók, fürdők állapota lehangoló képet mutatott. Még hozzávetőleges adatunk sincs arról, hogy a Horthy-korszakban az üzemek egészségügyi felszereléseire mennyit fordítottak. Nyilvánvalóan rendkívül keveset, hiszen a 800–900 főt foglalkoztató Richter Gedeon Vegyészeti Gyárban, 1944-ben például mindössze egy női, és egy férfi-fürdő állt a dolgozók rendelkezésére 4-5 zuhanyrózsával.²

„A háború pusztításai a társadalombiztosítás intézményeit sem kímélték. A harci cselekmények által előidézett károk mellett jelentős veszteséget okoztak az átvonuló frontok, amelyek magukkal hurcolták a társadalombiztosítási intézmények nagy értékű mozgatható vagyontárgyait és készpénzvagyonát. Az 1946-os adatok szerint közel 160 millió dollárt tett ki a társadalombiztosítást ért károk. A kórházak, rendelőintézetek zöme felszerelés nélkül maradt.”³

* Dr. Mádi Sarolta
mestertanár
Debreceni Egyetem, Egészségügyi Kar

¹ GÁL László, Dr. BARTOS István, Dr. DARVAS László, SZILI Imre, *Szociálpolitikánk két évtizede*, Bp., 1969, 139–140.

² *Szociálpolitikánk két évtizede, i. m.*, 149.

³ CZUCZ Ottó, *Szociális jog I.*, Bp., 2003, 82–83.

II. Első intézkedések

A második világháborút követően a Magyar Köztársaság Alkotmánya még nem foglalkozott a munkavédelemmel. Az ideiglenes kormány úgy rendelkezett, hogy a Népjóléti Minisztérium felügyelje a társadalombiztosítást, mely a rendszeren nem változtatott. 1948-ban megkezdődött az Országos Társadalombiztosító Intézetten kívüli biztosítótársaságok államosítása, felszámolása. A szociális biztonságért az állam vállalt garanciát. A megszűnt biztosító intézetek vagyona, az állami egészségügybe került beolvasztásra, kezelésüket az OTI vette át. Megszüntették a Magánalkalmazottak Biztosító Intézetét, a Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézetet, a Magyar Dohányjövedék Betegségi Biztosító Intézetet, a Magyar Posta Biztosító Intézetet, az Országos Bányatárspénztárt. 1950 őszén a különálló biztosítóintézetek összevonása után a társadalombiztosítási feladatokat több szerv látta el. Ezek az alábbiak voltak: (1) Országos Társadalombiztosítási Intézet (OTI); (2) MÁV társadalombiztosítási szervei; (3) Országos Nyugdíjintézet; (4) Újságírók Szanatórium Egyesülete.

Már a II. világháború végén 1944-ben a szociáldemokraták és a kommunisták igyekeztek a szakszervezetekben erős befolyást szerezni. 1945 tavaszán a kommunisták megszerezték a funkciók többségét a bányászok, építők, textilesek, vasasok, vegyészek szakszervezeteiben. 1950-től a szakszervezetek több éves hagyományai elvesztek, vezetői pártfunkcionáriusok voltak. Az állam a szakszervezetekre telepítette a társadalombiztosítás és a munkavédelem feladatát. A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1950. évi 36. számú törvényerejű rendelete, a társadalombiztosítás igazgatását a Szakszervezetek Országos Tanácsára bízta ezzel az OTI feladatkörét, átvette a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ (SZTK) 1950. október 1-jei hatállyal. A MÁV, illetve a Győr-Sopron–Ebenfurt Vasút dolgozóinak társadalombiztosítását a SZOT felügyeletével a Vasutasok Szakszervezete látta el. Egyidejűleg megalakultak a társadalombiztosítás helyi feladatait ellátó SZTK – alközpontok és – kirendeltségek. A társadalombiztosítással kapcsolatban a népjóléti minisztert megillető hatáskörök és feladatkörök – a felügyeleti jogkört kivéve – a SZOT elnökségéhez kerültek. A társadalombiztosítás költségvetését az állami költségvetésben, elkülönítetten kellett előirányozni.

139/1950. MT. sz. rendelet, úgy rendelkezett, hogy a betegség és baleset esetére biztosított személyek egészségi ellátása, és az erre a célra létesített gyógyító és megelőző egészségügyi szolgálat fenntartása állami feladat. Ezért elrendelte, hogy a biztosító intézetek, köztük az OTI által fenntartott és igazgatott egészségügyi intézményeket az állam vegye át, és építse be az állami egészségügyi szolgálatba. Ezzel az intézkedéssel a biztosítottak és családtagjaik egészség-

ségügyi ellátása az állami egészségügyi szervezet feladata lett, de mint társadalombiztosítási szolgáltatás továbbra is megmaradtak.

1950-ben létrejött az Országos Munkaegészségügyi Intézet (OMI). Az intézmény közvetlen az Egészségügyi Minisztérium irányítása alatt állt, annak bázis intézményeként. Egyik fő feladata volt a munka- és üzemegészségügy országos megszervezése, szakmai és módszertani irányítása. Az OMI⁴ hamar bekapcsolódott az üzemorvosok képzésébe, melyet kezdetben az Orvosok Szabad Szakszervezete, majd megalakulása után az Orvos Továbbképző Egyetem (OTE) irányított.⁵

A munkavédelmet 1950-től⁶ szovjet mintára a Szakszervezetek Országos Tanácsa irányította és felügyelte. A mezőgazdasági szövetkezetek kivételt képeztek, ezek munkavédelmi ellenőrzése⁷ az illetékes tanácsok végrehajtó bizottságaihoz tartoztak. A bányászat irányítását 1945-től az Ipari Miniszter vette át. A bányafelügyelet munkavédelemmel kapcsolatos feladatait 1955-től az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség látta el, mint a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos főhatóság.⁸

1951-ben létrehozták az Állami Közegészségügyi Felügyeletet, melynek egyik fő feladata volt a közegészségügyi feltételek érvényesítése az üzemek létesítése során, illetve azok ellenőrzése a működés során. 1954-ben megalakult a SZOT keretében a Munkavédelmi Tudományos Kutató Intézet, melynek feladatát a munkavédelem műszaki megoldásainak kidolgozása képezte.

III. A baleseti ellátások alakulása 1952 után

1951. december 31-én megszűnt a kötelező baleseti biztosítás külön állása.⁹ Az üzemi baleset, foglalkozási megbetegedés címén járó betegségi szolgáltatások

⁴ 1962 után az OMI keretei között működött az OTE Munkaegészségügyi Intézete.

⁵ GALGÓCZI Gábor, *A foglalkozás-egészségügy központi intézménye*, Hippokratés I. évf. 1. szám, 26.

⁶ 1980-ig.

⁷ 1969-ig.

⁸ Az 1993. évi XCVIII. törvény alapján, jogutódja a Magyar Bányászati Hivatal.

⁹ „A jelenlegi helyzet azt a pervers helyzetet eredményezi, hogy a biztosítottak önmaguk is hozzájárulnak egészségbiztosítási- és nyugdíjjárulék fizetésével ahhoz, hogy munkahelyi baleset, illetve foglalkozási megbetegedés esetében megfelelő ellátást kapjanak, holott ezen kárveszélyt alapvetően a munkáltatóknak kell megfizetniük a kontinentális Európa legtöbb civilizált államában. Prugberger Tamással egyetértve, szorgalmazzuk a balesetbiztosítás önálló megszervezését és annak foglalkoztatók általi finanszírozását”. MENYHÁRT Szabolcs, *Reform előtt, reform után...*, avagy a társadalombiztosítási reform margójára, Polgári Szemle, 2010/6.

szabályait az 1927. évi XXI. törvénycikk és az e törvénycikket módosító és kiegészítő jogszabályok tartalmazták, míg az egyéb baleseti ellátásokra vonatkozó rendelkezések beépültek az egységes társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

Az 1952. január 1-jén hatályba lépett az 1951. évi 30. számú törvényerejű rendelet az un. első egységes társadalombiztosítási nyugdíjtörvény, mely megvalósította az addig különálló nyugdíjrendszerek egységesítését. A törvény kiterjedt minden munkásra és alkalmazottra, aki munkaviszonya alapján betegségi biztosítás alá esett, általános, egységes és kötelező nyugdíjbiztosítást hozott létre.

A betegségi biztosítás szolgáltatásai a baleseti sérülteknek továbbra is időbeli korlátozás nélkül – a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz pedig térítés nélkül – jártak, ha ezekre, a szolgáltatásokra a balesettel kapcsolatban volt szükség.

Járadék helyébe a munkabérrel arányos nyugellátások kerültek. Ennek megfelelően a baleseti járadék és a sérültek, illetve hozzátartozóik baleseti nyugdíja a balesetet megelőző munkabérátlaghoz igazodtak. A baleseti ellátás megállapításához előzetes biztosítási idő nem volt szükséges. Baleseti járadék a 15 százalékot meghaladó munkaképesség-csökkenésnél járt. Összege a balesetet megelőző 12 hónap munkabérének átlagától és attól függött, hogy a sérült milyen fokozatba tartozott. 67 százalékot el nem érő munkaképesség-csökkenés mellett ugyanis – akárcsak ma – nyugdíj helyett az alábbi fokozatok szerint baleseti járadékok négy csoportját különböztették meg:

16–25%-os munkaképesség-csökkenésnél (1. fokozat) a munkabér 8%-a,
26–35%-os munkaképesség-csökkenésnél (2. fokozat) a munkabér 10%-a,
36–49%-os munkaképesség-csökkenésnél (3. fokozat) a munkabér 15%-a,
50–66%-os munkaképesség-csökkenésnél (4. fokozat) a munkabér 30%-a.

Az 1. fokozatba tartozó sérültek részére a baleseti járadék legfeljebb két éven át járt.

A baleseti rokkantsági nyugdíj mértéke igazodott a balesetet szenvedett munkavállaló, baleset bekövetkezését megelőző 12 havi keresetének átlagához és a sérült rokkantságának mértékéhez. A sérült rokkantak három (I–III) csoportba tartoztak, aszerint, hogy a sérült rokkant (III. csoport), teljesen munkaképtelen (II. csoport), vagy mások ápolására és gondozására is szoruló, magával tehetetlen (I. csoport) rokkant volt.

Az üzemi baleset következtében elhalt dolgozó hozzátartozói közül az özvegyet, az árvát és a szülőt illette meg baleseti ellátás. A hozzátartozói baleseti ellátás megállapításakor, a feleséggel azonos elbírálás alá esett a törvény alapján az élettárs is, ha az együttélésből gyermek származott. A hozzátartozói baleseti ellátás két részből állt: törzsn nyugdíjből és nyugdíjkiegészítésből. Az árvaellátás és a szülői nyugdíj összege az özvegyi nyugdíj összegéhez igazodott. Az özve-

gyi törzsnyugdíj üzemi balesetből történt elhalálozásnál a meghalt férj munkabérátlagának 30 százaléka volt, és ehhez járt a nyugdíjkiegészítés.

A hozzátartozókat együttesen megillető ellátás az özvegyi nyugdíj kétszeresénél nem lehetett több, az árváknak azonban a törvény meghatározott minimális összeget erre az esetre is biztosított. A törvény a baleseti rokkantsági nyugdíj összegét a III. csoportbeli rokkantnál a munkabérátlag 42, majd 1954. április 1-től kezdve a munkabérátlag 45 százalékában, a II. csoportbeli rokkantnál a munkabérátlag 60 százalékában, az I. csoportbeli rokkantnál pedig a munkabérátlag 75 százalékában állapította meg.

A második „egységes társadalombiztosítási nyugdíjtörvény” az 1954. évi 28. számú törvényerejű rendelet a baleseti járadékok tekintetében változást nem hozott. A baleseti rokkantsági nyugdíjknál a törzsnyugdíj mértékét a III. csoportban, a korábbi 45 százalékkal szemben, a munkabérátlag 60 százalékára, a II. csoportban a korábbi 60 százalék helyett a munkabérátlag 70 százalékára, az I. csoportban pedig 75 százalékkal szemben a munkabérátlag 80 százalékára emelte fel.

1956. január 1-től kezdve, az 1927. évi XXI. törvénycikknek a betegségi biztosításra vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezték. Az új rendelkezéseket a dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. számú törvényerejű rendelet és ennek végrehajtási rendeletei tartalmazták. A törvényerejű rendelettel a különböző biztosítási ágakban megszűnt a tárgyi biztosítás. A biztosítás alapja a személyi biztosítás lett és hatálya kiterjedt egyes munkaviszonyban nem álló személyekre és mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagokra, tanulóakra, lelkészekre és egyházi tisztségviselőkre is. Az új jogszabályok változatlanul biztosították az üzemi baleseti sérülteknek és a foglalkozási megbetegedésben szenvedőknek a korábban nyújtott betegségi biztosítási ellátásokat.

1959. január 1-jén hatályba lépett „harmadik egységes nyugdíjtörvény”, az 1958. évi 40. számú törvényerejű rendelet, mellyel az üzemi baleset következtében elhalt személy hozzátartozóinak együttes ellátásának felső határát is magasabb összegben állapította meg.

Az 1975. évi II. törvény, a 17/1975 (VI.14.) számú Minisztertanácsi rendelet és az ehhez kapcsolódó 3/1975 (VI.14.) számú SZOT szabályzat a rendkívül sok, szinte áttekinthetetlen társadalombiztosítási jogszabály rendelkezéseket egységes rendszerbe foglalta és egységes elvek alapján szabályozta a társadalombiztosítási rendszer valamennyi ágazatát. A törvény V. fejezete rendelkezik a sajátjogú és hozzátartozói baleseti ellátásokról. A törvény a baleseti ellátások korábbi rendszerén lényegében nem változtatott. Kimondta, hogy a társadalombiztosítás állami feladat, ennek megfelelően az állam a társadalombiztosítás keretében gondoskodik a dolgozók és hozzátartozóik anyagi ellátásáról.

1997-ben új alapelvekkel, új jogszabályokban szabályozták a társadalombiztosítási jog egészét. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló, ma is hatályos 1997. évi LXXX. törvény, és a törvény végrehajtására kiadott 195/1977. (XI. 5.) kormányrendelet rögzíti, hogy baleseti ellátásra kik jogosultak.

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és a törvény végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) kormányrendelet meghatározza az üzemi baleset és foglalkozási megbetegedés fogalmát és rendelkezik az egészségbiztosítás keretében nyújtott baleseti ellátásokról.¹⁰

A társadalombiztosítás nyugellátásaira vonatkozó szabályokat az 1997. évi LXXXI. törvény, és a végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) kormányrendelet tartalmazza.¹¹

IV. A dolgozók egészségének vagy testi épségének sérelméből eredő károk megtérítésének szabályai 1954 után

A dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1954. évi 28. számú törvényerejű rendelet végrehajtása tárgyában kiadott 69/1954. (XI. 2.) Mt. számú rendelet 73. §-a alapján a munkáltató, a vele munkaviszonyban álló, illetve hozzátartozója részére üzemi baleset, foglalkozási betegség által okozott kár fejében kártérítéssel tatózott, amennyiben jogerős büntető bírói ítélet megállapította, hogy ő maga vagy olyan megbízottja, akinek eljárásáért felelős, az üzemi balesetet szándékosan, vagy gondatlanságból idézte elő vagy az üzemi baleset vagy foglalkozási betegség a hatóság által jogerősen elrendelt balesetelhárító, illetőleg egészségvédő óvórendszabály megszegéséből vagy az óvintézkedés elmulasztásából származott. A kártérítés mértékeként a jogszabály azt az összeget jelölte meg, amellyel az okozott kár a társadalombiztosítás alapján járó nyugellátást vagy baleseti járadékot meghaladta.¹²

A 69/1954. (XI. 2.) MT számú rendelet 73. § később kiegészítette a 16/1956. (V. 30.) MT számú rendelet 1. §-a, amely szerint, ha az üzemi baleset bekövetkezéséért való felelősség megállapításával kapcsolatban büntetőeljárás nem indult, vagy azt megszüntették, a felelősséget a bíróság a polgári eljárás során megállapíthatta.

¹⁰ Egészségbiztosítás keretében nyújtott baleseti ellátások: a baleseti egészségügyi szolgáltatás, a baleseti táppénz és a baleseti járadék.

¹¹ E jogszabályok keretében nyert szabályozást a sajátjogú és a hozzátartozói nyugdíj.

¹² A felszabadulás előtti társadalombiztosítási jogszabályok lényegében azonos módon rendezték a munkáltatóknak a dolgozóval szembeni felelősségét.

1959. január 1-jén, a fenti rendelkezések helyébe lépett a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1958. évi 40. számú törvényerejű rendelet végrehajtása tárgyában kiadott 67/1958. (XII. 24.) Kormányszámú rendelet, 93. §-a, mely alapján a munkáltató a vele munkaviszonyban álló dolgozónak, illetve hozzátartozójának üzemi baleset, vagy foglalkozási betegség bekövetkezése esetén akkor tartozott a társadalombiztosítási szolgáltatásokat meghaladó kártérítéssel, ha a) ő maga, vagy olyan megbízottja, akinek az eljárásáért felelős volt az üzemi balesetet vagy egészségromlást vétkesen idézte elő vagy b) az üzemi baleset, illetőleg a foglalkozási betegség a hatóság által jogerősen elrendelt balesetelhárító, illetőleg egészségvédő óvórendszabály megszegéséből vagy óvóintézkedés elmulasztásából származott.

A munkáltató felelősségének tehát két alakzata volt: 1. vétkességen alapuló és 2. vétkességtől független tárgyi felelősség.

A vétkességen alapuló felelősség esetén közömbös volt, hogy a baleset, vagy egészségkárosodás óvórendszabály, óvó intézkedés megszegésével állt-e összefüggésben. A kártérítési kötelezettséget ebben az esetben, egymagában megalapozta az, hogy az üzemi balesetet, egészségkárosodást a munkáltató vagy olyan megbízottja, akinek az eljárásáért felelős, vétkesen idézte elő. A hatóság által jogerősen elrendelt balesetelhárító, illetőleg egészségvédő óvó rendszabály megszegéséből vagy óvó intézkedés elmulasztásából származott üzemi balesetnél, egészségkárosodásnál ezzel szemben annak nem volt jelentősége, hogy a munkáltató, illetőleg megbízottja a baleset, egészségkárosodás bekövetkezésében vétkes volt-e. Önmagában az óvórendszabály megszegése vagy az óvó intézkedés elmulasztása megalapozta a munkáltató (megbízott) kártérítési kötelezettségét.

A fenti felelősségi szabályokat ezek szerint a következők jellemezték : a) a munkáltatónak a dolgozójával szemben fennálló baleseti felelősségét nem a munkajog általános szabályai, hanem társadalombiztosítási rendelkezések határozták meg; b) a társadalombiztosítási rendelkezések, közelebbről a nyugdíjjogszabályok, a munkáltatónak a dolgozójával szemben fennálló kártérítési kötelezettségét csak az üzemi balesetek (egészségkárosodások) eseteire szabályozták; c) a munkáltatói felelősségnek két (vétkességi és tárgyi) alakzata volt, és d) a munkáltatói felelősség bizonyításának a terhe a baleseti sérültre (hozzátartozójára) hárult.¹³

Azonban a társadalombiztosítási és a munkaügyi szabályok nem rendelkeztek a kár mértékének megállapítására és a kártérítés módjára vonatkozóan.

¹³ *Üzemi baleset és foglalkozási betegség*, kiad. A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége, Bp., SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1966, 366.

Az ítélkezési gyakorlat analógia útján ezt a joghézagot úgy oldotta meg, hogy az üzemi balesettel és a foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos kárigények esetében is alkalmazta a kártérítés módjára és mértékére vonatkozóan, a Ptk. 355–360 §-ainak a rendelkezéseit és a kárenyhítés, kármegosztás tekintetében pedig a Ptk. 340. §-ában foglaltakat.

Az 1963. évi 34. számú törvényerejű rendelet a dolgozó egészségi sérelméért fennálló felelősség rendszerén alapvetően változtatott. A tvr. 4. §-a a munkáltatónak az üzemi balesetből és más egészségromlásból (foglalkozási megbetegedésből) eredő kártérítési felelősségét szabályozó rendelkezéseket a munkajogi szabályok közzé iktatta, így azok kikerültek a társadalombiztosítási jogszabályok rendszeréből. Az alapvető rendelkezéseket a Munka Törvénykönyve¹⁴ XII. fejezetében, „A vállalat anyagi felelőssége az üzemi balesetekért és más egészségkárosodásokért” cím alatt a 123/A. § tartalmazta.

A törvény 123/A §-a úgy rendelkezett, hogy

„(1) A vállalat köteles megtéríteni dolgozójának – halála esetén hozzátartozóinak – azt a kárát, amely a dolgozó életének, egészségének vagy testi épségének a munkaviszonya keretében történt megsértésével kapcsolatban keletkezett. Ez nem vonatkozik a munkába menet és onnan jövet a dolgozót ért kár megtérítésére, kivéve, ha ez a vállalat szállítóeszközén történt utazás során következik be.

(2) Nem felel a vállalat, ha bizonyítja, hogy a kárt működési körén kívül eső elháríthatatlan ok vagy kizárólag a károsult dolgozó elháríthatatlan magatartása okozta. Ennek hiányában is mentesül a kár azon része alól, amelyet a dolgozó vétkes magatartása idézett elő.”

Az új jogi szabályozással a munkáltató felelőssége objektív felelősséggé vált, ami azt jelenti, hogy felelőssége nem korlátozódik a munkáltató vagy megbízottja által vétkesen előidézett vagy a munkavédelmi óvó rendszabályszegés folytán bekövetkezett balesetekre és egészségkárosodásokra. A munkáltató csak akkor mentesül, ha a kárt 1. működési körén kívül eső elháríthatatlan ok, vagy 2. kizárólag a károsult dolgozó elháríthatatlan magatartása okozta.

Amennyiben a kár bekövetkezése részben a dolgozó vétkes magatartására vezethető vissza, ez a körülmény csökkenti, de nem szünteti meg a munkáltató felelősségét. A dolgozó vétkes közrehatása esetén kármegosztásnak van helye.

A 39/1963. (XII. 26.) Korm. számú rendelet az anyagi felelősséggel kapcsolatban a kár körének meghatározását és kiszámítási módját a felelősség érvényesítésének részletes szabályozását a munkaügyi miniszterre bízta. A munkaügyi miniszter e felhatalmazás alapján adta ki a dolgozók egészségének vagy testi épségének sérelméből eredő károk megtérítéséről szóló 2/1964. (IV.3.)

¹⁴ 1951. évi 7. sz. törvényerejű rendelet a Munka Törvénykönyvről.

MüM számú rendeletet, mely kihirdetése napján lépett hatályba. Rendelkezéseit alkalmazni kellett az 1961. április 1. napja után bekövetkezett balesetekre, egészségkárosodásokra, ez alól kivételt képeztek azok az ügyek, amelyekkel kapcsolatban a bíróság jogerős határozatot hozott.

Az 1967. évi törvény a Munka Törvénykönyvéről¹⁵ majd e törvény helyébe lépő és jelenleg is hatályos 1992. évi XXII. törvény nem érintette a korábbi rendelkezéseknek azt a lényeges elvét, hogy a munkáltató a dolgozónak a munkaviszony keretében elszenvedett károsodásáért vétkességre tekintet nélkül teljes mértékben felel.

V. A munkavédelmi szabályozás alakulása

A Magyar Köztársaság Minisztertanácsának 240/1950. számú rendelete kiemelkedő jelentőséggel bírt a hazai munkavédelem történetében. E jogszabály alapján vette át a SZOT 1950. október 1-jével az OTI balesetelhárítási szervezetét, valamint annak kerületi balesetelhárítási felügyelőseit. A továbbiakban a baleset elhárítás szervezetét és működését a SZOT szabályozta, a munkáltató pedig köteles volt a szakszervezet balesetelhárítási szakközeit működésükben támogatni. A rendelet tételesen felsorolta a szakszervezeti munkavédelmi felügyelők jogait.

1951. év elején jelent meg az 1951. 7. sz. tvr. az első Munka Törvénykönyve, amely azért bírt különös jelentőséggel, mert a felszabadulás után, ez volt az első olyan jogszabály, amely a törvény szintjén állapította meg a munkavédelem követelményeit és új önálló rendszerét. A jogszabály önálló fejezetben¹⁶ foglalta össze a munkavédelem szabályait. Emellett számos miniszteri szintű rendelkezés jelent meg még ugyanebben az évben a Munka Törvénykönyve végrehajtásával kapcsolatban. Ezek közül a legfontosabbak: az Országos Tanács (OT) elnökének a 12090/1953. OT sz. rendelete az üzemi egészségvédelmet és balesetelhárítást szolgáló beruházásokról; a 3161-1/1951. (VI. 19.) egészségügyi miniszteri rendelet a dolgozók védőöltözettel való ellátásának szabályozása tárgyában; az Egészségügyi Miniszter 134/1951. (XII. 12.) számú rendelete a munkaviszony megkezdése előtti kötelező orvosi vizsgálatról. Rendelkezés született 78/1951 (III. 17.) MT számmal a foglalkozási megbetegedések

¹⁵ 1968. január 1-jén lépett hatályba.

¹⁶ VIII. fejezet.

kötelező bejelentéséről, valamint a 173/1951. MT sz. rendelet a közegészségügyi felügyelet létrehozásáról.¹⁷

Meg kell még említeni a 29/2/1951. NT határozatot, mely „Az üzemi egészségvédelem átszervezése” címmel jelent meg. A határozat az akkori szabályoknak megfelelően a Népgazdasági Tanács előzetes hozzájárulását biztosította ahhoz, hogy az üzemi egészségvédelem szabályozása tárgyában az egészségügyi miniszter rendelettervezetet terjesszen a Minisztertanács elé, amelynek alapelve, hogy az üzemi egészségvédelem megszervezése és fenntartása állami feladat. Az üzemi egészségvédelem feladata: (1) a dolgozók felvétel előtti és időszakos orvosi vizsgálatának elvégzése; (2) az üzemben megszervezett elsősegélynyújtó helyek munkájának és az üzemi elsősegély oktatásának irányítása; (3) a munkahelyek egészségügyi viszonyainak ellenőrzése, valamint közreműködés a baleset elhárítással foglalkozó szervek munkájában. A határozat értelmében az üzemi egészségvédelmet, minden olyan üzemben meg kell szervezni, amely legalább 500 fizikai dolgozót foglalkoztat, vagy ennél kevesebb dolgozót foglalkoztat ugyan, de az üzem természetével járó különleges veszélyek és egészségártalmak ezt indokoltá teszik.

Jelentős előrelépés volt a munkavédelem szabályozásában az egészségügyi miniszter 4/1955. (VI. 15.) EüM sz. rendelete az „Általános Balesetelhárító és Egészségügyi Óvórendszabály” kiadásáról (ÁBEÓ), melyet valamennyi munkahelyen alkalmazni kellett és előírásait valamennyi óvó rendszabály, szabvány és más munkavédelmi rendelkezés kidolgozásánál alapul kellett venni. Ezt követték a szakmánként megjelenő különböző ágazati óvó rendszabályok, végül a helyi körülményeket is figyelembe vevő vállalati munkavédelmi szabályzatok. Ezeket túl még két szabályozási forma volt fontos tényező a munkavédelem területén. Az egyik a biztonsági szabályzatok, a másik a szabványok. Emellett számos egészségügyi miniszteri rendelet is foglalkozott közelebbről a munkavédelem kérdéseivel.

1980. január 1. előtt a munkavédelemre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, elveket a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény¹⁸ valamint a végrehajtásáról szóló 34/1967. (X. 8.) Kormány számú rendelet tartalmazta „Az egészség és testi épség védelme” cím alatt. Ezek mellett meg kell még említeni a 6/1967. (X. 8.) SZOT szabályzatot, mely a dolgozók egészsége és testi épsége védelmével kapcsolatos egyes kérdéseket szabályozta.

¹⁷ DONÁTH Béla, *A munkavédelem fejlődésének történelmi áttekintése, különös tekintettel a magyar szakszervezetek tevékenységére*, Bp., Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete, II, 75.

¹⁸ Hatályon kívül helyezte a Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendeletet.

1980. január 1-től a munkavédelemről szóló 47/1979. (XI. 30.) MT rendelet foglalta össze a legfontosabb munkavédelmi szabályokat,¹⁹ majd 1994. január 1-től a jelenleg is hatályos 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről, és a törvény végrehajtása tárgyában kiadott jogszabályok.

VI. Munkavédelmi és munkaegészségügyi helyzet a számok tükrében

6.1. A balesetek alakulása 1967-ig²⁰

Halálos balesetek és a balesetek alakulása

Év	100 000 munkásra jutó halálos balesetek száma	1951–1955 évek átlaga 100%-nak véve	1000 munkásra jutó balesetek száma	1951–1965 évek átlaga 100%-nak véve
1938	31	74	89	99
1951–1955-ös évek átlaga	42	100	90	100
1958–1962-es évek átlaga	25	59	71	79
1963–1967-es évek átlaga	21	50	61	68
1967	19	45	54	60

Az adatokból kitűnik, hogy a balesetek száma folyamatosan csökkent.

A következő táblázatból az állapítható meg, hogy milyen okok játszottak közre a balesetek bekövetkezésében.

¹⁹ A foglalkozási expozíciós esetek bejelentésének kötelezettségét 1981-ben a világon először Magyarországon írta elő jogszabály.

²⁰ A 6.1 pontban foglalt KSH adatok a SZOT Munkaközössége hivatkozott tanulmánya alapján, 144–147.

A balesetek száma százalékban a balesetek okai szerint

A baleset oka	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Védőberendezés hiánya	6,4	6,3	5,9	6,2	7,7	6,6
Egyéni védőeszköz hiánya	12,1	9,6	8,1	9,2	12,7	13,0
Munkahelyi hibák (világítás, szellőzés stb.)	1,8	2,6	2,6	1,4	0,7	0,5
Munkahelyi folyamatok helytelen megszervezése	5,5	5,5	6,5	8,6	9,1	8,0
A dolgozók szakképzetlensége	48,5	5,9	54,7	43,7	31,2	35,0
Veszélyes eljárás az utasítások ellenére	4,9	2,0	2,4	5,4	8,1	7,6
Berendezések, gépek, kézi szerszámok elégtelen állapota	15,3	12,9	13,2	17,4	23,9	22,6
Egyéb, fegyelmezetlen magatartásból	3,1	5,3	4,9	6,3	6,0	6,0
Egyéb okok következtében	2,4	1,5	1,7	1,8	0,6	0,6

Az adatok azt mutatják, hogy a legtöbb baleset a dolgozók szakképzetlenségéből eredt. Ezt követte a berendezések, gépek, kézi szerszámok elégtelen állapotából, majd az egyéni védőeszközök hiányából, a világítás, a szellőzés nem megfelelőségéből eredő balesetek.

Balesetek százalékos megoszlása a balesetek jellege szerint

Megnevezés	1963	1966
Géppel, illetve gépnél	44,4	45,7
Nem géppel, nem gépnél	27,4	26,7
Kézzel végzett anyagmozgatás	19,9	44,4
Munkahelyen való tartózkodás közben	1,2	1,7
Egyik helyről a másikra való közlekedésnél	5,8	6,6
Nem munkahely (fürdő)	1,0	1,4
Munkaidő után (fusi)	0,3	0,0

Az adatokból megállapítható, hogy a legtöbb baleset a gépeken és a gépeknél történt, de jelentős a kézzel végzett anyagmozgatás során bekövetkezett balesetek száma is. A szakszervezeti és állami szervek együttműködése, a munkavédelmi felügyelők intézkedései nagymértékben hozzájárultak a munkavédelmi helyzet javulásához. A balesetek megelőzésében fontos szerepet játszott a korszerű technológiák, fejlett technikák megteremtése, védőeszközök biztosítása a munkavállalók részére, és azok használatának megkövetelése.

6.2. Balesetek, foglalkozási betegségek és a fokozott expozíció alakulása 1980 után

A halálos és a nem halálos balesetek

A munkavédelem országos programja 2001-ben bemutatta a munkavédelmi helyzet 1980 után kialakult állapotát és megállapította, hogy „A munkabaleseti adatok alakulása az elmúlt évtizedben látszólag kedvező volt. Az 1980-as évek közepétől a bejelentett munkabalesetek abszolút száma évről évre egyenletesen csökkent. Míg 1989-ben több mint 80 ezer dolgozó szenvedett balesetet, 1998-ban csak 28 688. A csökkenésben közrejátszott a veszélyes nehézipari ágazatokban folyó tevékenység visszaszorulása, a munkanélküliség megjelenése, tehát a foglalkoztatottak és a munkahelyek számának csökkenése, valamint sok munkahelyen a termelés intenzitásának visszaesése. Az utóbbi évek adatai (az OMMF által felügyelt munkáltatóknál) a következők:

Év	Munkabaleset	1000 foglalkoztatottra vonatkozó gyakoriság	Foglalkoztatottak száma**
1992*	45 230	12,27	3 686 300
1993*	40 314	11,79	3 414 800
1994	35 919	10,81	3 323 200
1995	33 471	10,36	3 231 000
1996	30 910	9,68	3 132 000
1997	28 896	9,04	3 196 000
1998	28 688	8,75	3 276 800

* Korrigált adatok (a KSH adatai az úti baleseteket is tartalmazzák).

** KSH évkönyv adatai: alkalmazottak, szövetkezeti tagok, társas vállalkozás tagjai

A munkáltatók és a munkavállalók értékrendjében az egészség és biztonság sokszor háttérbe szorul. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1991-1992-ben Magyarországon járt szakértő bizottsága ezt a mai napig is lényegében érvényesnek tekinthető módon fogalmazta meg a jelentésében: „az általános biztonság tudat az országban nem eléggé fejlett. A nyugat-európai lakossággal összehasonlítva, a biztonság ... a munka világában ... nem szerepel előkelő helyen. A nyugat-európai országokban a dolgozók biztonsággal és egészséggel kapcsolatos tájékozottsága és érdeklődése folyamatosan fejlődött, és ma előkelő helyen áll, a magyar dolgozók között viszont az ilyen fejlődésnek a csíráit sem sikerült felfedezni. Ma Nyugat-Európában ... senkinek, még a munkáltatónak sem jut eszébe, hogy nyíltan megkérdőjelezze az átfogó munkavédelmi intézkedések szükségességét. A jelenlegi magyarországi helyzetben viszont a munkáltatótól egyelőre igen távol áll az ilyen attitűd.”²¹

²¹ A munkavédelem Országos programja, Melléklet a 20/2001. (III. 30.) OGY határozathoz, 5-6.

Év	Munkabalesetek száma	1000 foglalkoztatottra vonatkozó gyakoriság	Foglalkoztatottak száma**
1999	26 697	7,4	3 811 500
2000	27 214	7,2	3 789 300
2001	25 536	6,6	3 859 500
2002	25 284	6,5	3 870 600
2003	25 745	6,6	3 921 900
2004	23 872	6,1	3 900 400
2005	23 971	6,1	3 901 500
2006	23 685	5,8	3 930 100
2007	20 922	5,3	3 926 200

Forrás: OMMF adatai alapján

Halálos munkabaleset száma, 1000 foglalkoztatottra vonatkozó gyakoriság									
Év	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Szám	154	151	124	163	133	160	125	123	118
Gyakoriság	4,2	4,0	3,2	4,2	3,4	4,1	3,2	3,1	3,0

Forrás: OMMF adatai alapján

A fenti adatok azt mutatják, hogy az elmúlt évtizedben tovább csökkent a balesetek száma. Az adatokat azonban fenntartással kell kezelni, mivel az OMMF éves munkájáról szóló beszámolóik kihangsúlyozzák, hogy a balesetek megközelítőleg 25%-át a munkáltatók eltitkolják. Ennek egyik oka a gazdaságban jelentős súllyal jelen lévő fekete gazdaság és a társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye. Mindemelllett a munkavédelmi törvény hatálya nem terjed ki a nem szervezett munkavégzés keretében dolgozókra, azaz az egyéni vállalkozókra, mezőgazdasági termelőkre, akiknek a száma megközelítőleg egy millió.

Foglalkozási megbetegedések és fokozott expozíció alakulása

Év	Foglalkozási betegség száma	Fokozott expozíció száma
1987	1891	3526
1988	1352	2867
1989	1429	3316
1990	990	2371
1991	988	2053
1992	675	1485
1993	640	1347
1994	531	901
1995	829	1280
1996	719	958
1997	709	1161
1998	691	1156
1999	670	854
2000	547	567
2001	469	481
2002	423	488
2003	379	541
2004	529	675
2005	248	473
2006	164	339
2007	51	187

Forrás: OMMF adatai alapján

Az OMMF, illetőleg korábban az ÁNTSZ éves munkájáról szóló beszámolóiban visszatérő megállapítás, hogy a foglalkozási megbetegedések száma évek óta nem kielégítő. Az alul jelentettség okait abban látják, hogy a bejelentésben ellenérdekelt a munkáltató, a munkavállaló kiszolgáltatott helyzetéből kifolyólag a munkáltató „cinkosa” lesz és a foglalkozás-egészségügyi orvos a munkáltatótól függő helyzete miatt, vonakodik a bejelentések megtételétől.

VII. A társadalombiztosítás, az üzemegészségügy és a munkavédelem irányítása 1964-től napjainkig

A társadalombiztosítás irányításának egységesítésében fontos állomás volt 1964. évi 6. sz. tvr., amellyel az Elnöki Tanács megvalósította a társadalombiztosítás

teljes szakszervezeti irányítását és ellenőrzését. A törvényerejű rendelet alapján létrejött az SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság. Megszűnt az Országos Nyugdíjintézet különállása, az Újságírói Szanatórium Egyesülete és a Kisipari Szövetkezetek Kölcsonös Biztosító Intézete (KSZKBI) is.

Létrehozták az Országos Társadalombiztosítási Tanácsot (OTT), a mely a SZOT társadalombiztosítási tanácsadó szerve lett. A társadalombiztosítás működése felett a főfelügyeletet továbbra is a Minisztertanács gyakorolta a munkaügyi miniszter útján. A munkaügyi minisztert addig megillető társadalombiztosítási jogok a SZOT-ra szálltak át.

1972-ben az egészségügyi törvény az egészségügyi szolgáltatás alapellátásait kivette a társadalombiztosítás rendszeréből, és állampolgári jogon biztosította. Ezzel az intézkedéssel a társadalombiztosítás gyakorlatilag az egész lakosságra kiterjedt.

A munkavédelem területén az Alkotmány 1972. évi módosítása már alkotmányos joggá emelte és alapvető állami feladatok közé sorolta a munkavédelmet. „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki fejlődéshez.” Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. Az üzem egészségügyi hálózat kiépülése, a kutatási feladatok növekedése 1975-ben szükségessé tette az OMI átalakulását és 1975-ben létrejött az Országos Munka- és Üzemegészségügyi Intézet (OMÜI).

A társadalombiztosítás a nemzeti jövedelem jelentős részével gazdálkodott, ugyanakkor a szakszervezetek a '80-as évek elejére meglehetősen lejártotok és megjelent a társadalom részéről is az, az igény, hogy a párt és az állami munkát szét kell választani. Mindez szükségessé tette, hogy a szakszervezetektől az irányítást átvegye az állam. Ezt valósította meg az 1984. évi 5. számú tvr., mely kimondta, hogy „a társadalombiztosítás irányítását állami szervezetek a társadalombiztosítási tanácsok közreműködésével végzik, illetve a központi igazgatási feladatait a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervként az Országos Társadalombiztosítási főigazgatóság az igazgatási szervein keresztül látja el”. Ezzel az intézkedéssel megszűnt a SZOT irányítási, felügyeleti jogköre a társadalombiztosítás felett. Az irányítás, ellenőrzés és felügyelet gyakorlásában az új jogszabályok szerint kétféle szervtípus vett részt: az önkormányzati jellegű szervek és az igazgatási szervek.

Az önkormányzati jellegű szerveket három szinten hozták létre: a) központi szervként létre hozták az Országos Társadalombiztosítási Tanácsot; b) regionális szinten a megyei (fővárosi) társadalombiztosítási tanácsokat (mtt); c) az egyes munkáltatóknál vállalati, munkahelyi társadalombiztosítási tanácsokat (tt).

A társadalombiztosítás igazgatási feladatait ellátó szervek is három szinten épültek fel: a) a központi igazgatás az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság (OTF) feladata volt; b) a megyei (fővárosi) feladatok, a megyei (fővárosi) társadalombiztosítási igazgatóságok hatáskörébe tartozott, és ezen a szinten jöttek létre a Vasutas Társadalombiztosítási Igazgatóságok is; c) Munkáltatói szinten, társadalombiztosítási kifizetőhelyek látták el a társadalombiztosítási ügyek intézését, amennyiben az alkalmazottak létszáma meghaladta a 100 főt.

1980. január 1-jén hatályba lépett a munkavédelemről szóló 47/1979. (XI. 30.) MT rendelet, és ezzel a munkavédelem irányítása az államigazgatás területére került, de az ellenőrzés jogköre továbbra is a szakszervezeteknél maradt.

1984. július 1-jével a munkavédelem irányítására, összehangolására és ellenőrzésére a Minisztertanács létrehozta az Országos Munkavédelmi Főfelügyelőséget. A Főfelügyelőség a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló, önálló költségvetési fejezetet képező országos hatáskörű szervként működött. A Főfelügyelőség hatásköre 1987-ben kibővült a munkaügyi ellenőrzéssel és ezzel egyidejűleg a neve „Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség”-re módosult.

1991-ben született meg a XI. törvény az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, valamint a 7/1991 számú rendelet a szolgálat szervezetről és működéséről. A törvény, már az első mondataiban rögzíti, hogy a közegészségügyi, járványügyi és egészségvédelmi ellátás felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás állami feladat, és ennek a feladatnak az ellátását az egészségügyi miniszter a közvetlen felügyelete alatt álló szolgálatra bízta. A törvény hatálybalépésével az Országos Munka- és Üzemegészségügyi Intézet, amely addig az Egészségügyi Minisztérium irányítása alá tartozott, az Országos Tiszti Főorvosi Hivatal részévé vált. Ezzel az ÁNTSZ feladatkörébe került a munka- és üzemegészségügy hatósági tevékenységével kapcsolatos közigazgatási feladatok.

Az OMÜI 1997-ben megszűnt és egyidejűleg létrejött a Fodor Józsefről elnevezett Országos Közegészségügyi Központ (OKK), mely a munkaegészségügy szakmai, módszertani, tudományos, oktató bázisául szolgál. Az OMÜI feladatai az OKK-hoz tartozó Országos Munkahigiénés és Foglalkozás Egészségügyi Intézetbe (OMFI) és az újonnan kialakított Országos Kémiai Biztonsági Intézetbe (OKBI) kerültek átszervezésbe. Az OKK-OMFI a Magyar Köztársaság egész területére kiterjedően állami feladatként látja el szakterületi feladatát, amely két részből áll, a munkahigiénéből és a foglalkozás-egészségügyből.

A „Fodor József” OKK-hoz tartozó további intézeteket is meg kell említeni, mivel a munkavédelem továbbfejlesztése terén szerepük van: a) Országos Közegészségügyi Intézet (OKI); b) Országos Élelmezés és Táplálkozástudomá-

nyi Intézet (OÉTI); c) Országos Sugárbiológiai és Sugáregészségügyi Kutató Intézet (OSSKI). A járványügy központja az Országos Epidemiológiai Központ.

Az 1990-es évek második felében az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés idején, három hatóság látta el az állami irányítás alatt álló munkavédelem és munkaegészségügy felügyeletét.

Az *Országos Munkabiztonsági és Munkavédelmi Főfelügyelőség*, a munkabiztonság és műszaki megelőzés területén.

Az *Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat* a munkaegészségügyi követelmények megtartása területén

A *Magyar Bányászati Hivatal* a bányászat területén.²²

1989-ben a társadalombiztosítás költségvetése levált az állami költségvetésről és ezzel egy önálló, állami garanciával működő pénzalap jött létre. Az 1990-es évek elején az országban romlott a gazdasági helyzet, ami megmutatkozott az ellátások színvonalán is, ezért szükségessé vált a társadalombiztosítás szervezeti rendszerének reformja.

A 60/1991. (X.29.) számú országgyűlési határozat elfogadásával, elindult az irányítási és szervezeti struktúra átalakítása. Megfogalmazták a biztosítás két ágának – a betegbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás – külön választását és a profil-tisztítást, ami azt jelentette, hogy a biztosítási ágakba nem tartozó szociális feladatokat (pld. gyermekgondozási segély, anyasági segély, családi pótlék megállapítása, folyósítása) és ezek finanszírozását az állami költségvetés fokozatosan vegye át.

1991-ben elfogadták a társadalombiztosítás önkormányzati irányításáról szóló 1991. évi 84. törvényt, amely alapján létrejött önkormányzatok önállóan gazdálkodtak a biztosítási alaphoz tartozó vagyonnal. Létrejött az önálló Társadalombiztosítási Alap, amely a társadalombiztosítási bevételek és kiadások kezelését szolgálta.

1993-ban szervezetileg külön vált az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ágazat. Ennek megfelelően az önálló társadalombiztosítási alapot 1992-ben szétválasztották Nyugdíj- és Egészségbiztosítási Alapra. A társadalombiztosítás irányítását a nyugdíj és egészségbiztosítási önkormányzatok, illetve szerveik az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és az Országos Nyugdíjbiztosító főigazgatóság látták el.

Az 1998. évi 39. tvr. megszüntette az Alapok önkormányzati felügyeletét és kimondta, hogy az Alapok felügyelete, továbbá a társadalombiztosítás igazgatási szerveinek irányítása állami feladat. Az Alapok felügyeletét közvetlenül a kormány végzi, míg az igazgatási szervek irányítása az Országos Egészségbizto-

²² A 2007. január 1-jén hatályba lépett 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a nevét Magyar Bányászati és Földtani Hivatalra változtatta.

sítási Pénztár, illetve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság hatáskörébe tartozik. Az önkormányzatok megszüntetését azzal magyarázták, hogy a két terület irányítása alatt nem lett jobb az egészségügyi és nyugdíjbiztosítás gazdálkodása és emellett korrupciógyanús üzletekkel, illetve rossz gazdálkodással is megvádolható a szervezet.²³

2004. május 1-től Magyarország az UNIO teljes jogú tagja lett. A csatlakozást követően az Európai Unió részéről többször megfogalmazódott, azaz elvárás, hogy ne csak a munkabiztonsági és munkaegészségügyi jogi szabályozás, hanem az ellenőrzést ellátó felügyelet is egységes legyen. Az államháztartás hatékony működését elősegítő átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat alapján, 2007. január 1-jétől megvalósult a munkavédelem két szakmailag egybetartozó ága – a munkabiztonság és munkaegészségügy – szervezeti integrációja. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) munkaegészségüggyel kapcsolatos feladatai átkerültek az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőséghez, melynek neve is megváltozott, Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségre (rövidítése változatlanul OMMF). Ez azt jelentette, hogy az OMMF látja el az ÁNTSZ megyei, városi, fővárosi kerületi intézeteinél gyakorolt munkaegészségügyi (munkahigiénés) elsőfokú és másodfokú hatósági feladatokat, továbbá a Fodor József Országos Közegészségügyi Központ keretében működő és a munka-egészségügyi (munkahigiénés, foglalkozás-egészségügyi) szakmai irányítási feladatokat, valamint az Országos Munkahigiénés és Foglalkozás-egészségügyi Intézet hatáskörébe tartozó munka-egészségügyi követelmények vizsgálatát is.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a II. világháborút követő évtizedekben kiépült a munkavédelem és munkaegészségügy új intézményrendszere. A munkavédelmi előírások folyamatosan igazodtak a műszaki, technikai fejlődés kapcsán jelentkező új kihívásokhoz. Mindezek eredményeként jelentősen csökkent az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések száma. A statisztikai adatokat azonban számos tényező, elsősorban a feketegazdaság jelenléte torzítja. A munkáltatónak az üzemi balesetből, munkahelyi egészségromlásból eredő kártérítési felelősségét szabályozó rendelkezések kikerültek a társadalombiztosítási jogszabályok rendszeréből, azokat a munkajogi szabályok tartalmazzák és a munkáltató felelőssége objektív felelősséggé vált. Megszűnt a kötelező

²³ 1999. január 1-től a társadalombiztosítási ellátások fedezetét biztosító járulékok bevalóságával, befizetésével és behajtásával kapcsolatos feladat- és hatáskör az állami adóhatósághoz került át a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján.

balesetbiztosítás különállása. A társadalombiztosítás keretében nyújtott baleseti ellátások az érintett munkavállalók részére a korábbihoz hasonló életszínvonalat biztosítanak. Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz új fejezetet nyitott munkavédelem és munkaegészségügy fejlődésében.

Felhasznált irodalom

1. SZOT Munkaközösség, GÁL László, dr. BARTOS István, dr. DARVAS László, SZILI Imre, *Szociálpolitikánk két évtizede*, Bp., Táncsics, 1969.
2. CZUCZ Ottó, *Szociális jog I.*, Bp., UNIO Kiadó, 2003.
3. Dr. GALGÓCZI Gábor, *A foglalkozás-egészségügy központi intézménye*. Hippokrates I. évf. 1. szám, 1999. <http://www.medlist.com/HIPPOCRATES/I/1/26.htm>
4. A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: *Üzemi baleset és foglalkozási betegség*, Bp., Táncsics, 1967.
5. *A munkavédelem országos programja*. Melléklet a 20/2001. (III. 30.) OGY határozathoz.
6. DONÁTH Béla, *A munkavédelem fejlődésének történelmi áttekintése, különös tekintettel a magyar szakszervezetek tevékenységére II.* Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete, Budapest.

Sarolta Mádi

**Die Entwicklung des Systemes des Rechtsinstituts von Arbeitsschutz
und Arbeitsgesundheit in Ungarn,
insbesonders Betrachtet die Verantwortung der Arbeitgeber, nach dem II. Weltkrieg
folgend bis zu den heutigen Tagen**

Zusammenfassen

Als Summarum können wir feststellen, dass in den nachfolgenden Jahrzehnten des II. Weltkrieges, neue Institutssysteme von Arbeitsschutz und Arbeitsgesundheit ausgebaut wurden in Ungarn. Die Arbeitsschutzvorschriften haben sich fortlaufend angepasst im Zusammenhang der neuen Herausforderungen der technischen Entwicklung.

Als Resultat sind die Zahlen der Betriebsunfälle und Berufskrankheiten bedeutend zurückgegangen. Die statistische Angaben verzerren sich aber durch vielen Tatsachen, in erster Linie durch Schwarzarbeit.

Die Schaden betreffenden Regelungen der Arbeitgeber, folgend von Betriebsunfällen, beruflichen Gesundheitsschädigungen, sind aus dem System der Gesellschaftliche-versicherungsrechtregeln rausgenommen, dies beinhalten die Arbeitsrechtregeln und so wurde die Verantwortung der Arbeitgeber objektive Verantwortung. Die Sonderstellung der Pflichtunfallversicherung hat sich aufgehoben. Im Rahmen ider in

der Gesellschaftlichenversicherung geleisteten Unfallversorgungen für die betreffenden Arbeitnehmer ist dem früheren ähnlichen Lebensniveau gesichert.

Ungarns Anschluss zur Europäischen Union öffnete ein neues Kapitel in der Entwicklung des Arbeitsschutzes und der Arbeitsgesundheit.

A KORMÁNYTISZTVISELŐI TÖRVÉNY AZ EURÓPAI JOG TÜKRÉBEN

MÉLYPATAKI GÁBOR*

I. Bevezetés

A kormánytisztviselői törvény (továbbiakban: Ktjv.), a tavalyi év folyamán alapvető változásokat hozott a magyar munkajog rendszerében. Az eddigi kétpólusú közszolgálati jog egy új szolgálati szinttel bővült. Ez a lépés is bizonyítja, hogy hazánk a zárt közszolgálati rendszerek mellett tette le a voksát. Ez a lépés önmagában nem jelentene problémát, hiszen a történelmi fejlődés is ezt a tendenciát igazolja a hazai közigazgatásban. A megvalósítás terén a kivitelezés, a jogszabály erejének érvényre juttatása az, amely aggályok egész sorát veti fel. Mindezekon túl pedig találhatunk olyan rendelkezéseket, melyek nem igazán kompatibilisek a hazai és nemzetközi kötelező normákkal. A felmerülő aggályok meglátásom szerint három csoportba sorolhatóak:

- a) magánjogi és közjogi (közigazgatás jogi) aggályok
- b) alkotmányjogi aggályok,
- c) európai jogi aggályok.

Természetesen ezen három csoport érveit nem lehet élesen elkülöníteni egymástól, hiszen többé-kevésbé szorosan összefüggnek. Igazolja ezt az is, hogy a kétségek, majd mindegyike a törvény egy adott szakaszához köthető, mely lehetővé teszi a szolgálatvállalók indoklás nélküli felmentését.

Azonban úgy gondolom, hogy az európai joggal összefüggő problémakört sajátosságaira tekintettel mégis érdemes kiemelni, és jelen tanulmány tárgyává tenni. Még akkor is, ha az Alkotmánybíróság megállapította a kormánytisztviselői törvény alkotmányellenességét. Meglátásom szerint már csak azért is, mert ezek az ellenérvek más típusú kérdésekre keresik a választ, mint a másik két csoport.¹ A vizsgálódásunk alapját az Alkotmánybírósághoz a Ktjv.-vel szemben

* DR. MÉLYPATAKI GÁBOR

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

¹ A magánjogi és közjogi (közigazgatás jogi) aggályok, illetve az alkotmányjogi probléma felvetések elsősorban belső jogi problémákat próbálnak meg orvosolni, szemben az európai jogi ellenérvekkel, mely a belső és külső jog szemszögéből közelíti meg ugyanazt a kérdést.

benyújtott beadványok képezik. A beadványban foglalt érvek azonban nem kerülnek részletes ismertetésre, az alkotmánybíróvási határozatban sem éppen ezért jelen dolgozat feladata, hogy ezeken a megfogalmazásokon túlmutatva részletesen mutassa be a hazai jog és az európai jog kollízióját. A rendelkezéseknek az Európai Unió Alapjogi Chartájához (továbbiakban: Alapjogi Charta, Charta) való viszonyát kell áttekintenünk elsősorban. Azonban nem állhatunk meg annál a ténynél, hogy a két jog ütközik egymással, ennél sokkal nagyobb horderejű kérdéseket hordoz magában a felvetés. Ezeket a problémaköröket szeretném részletesen bemutatni, persze nem teljesen elszakadva a tanulmány tárgyától.

Ahhoz azonban, hogy a Ktjv.-t egy koordináta-rendszerben el tudjuk helyezni szükséges még egy dimenzió felvázolása. Ahhoz, hogy ezt a dimenziót felvázolhassuk, az európai jogot (európai jogot) tágabb értelemben is használnunk kell. Ez abból a szempontból fontos, hogy a már említett beadványok az Alapjogi Chartán kívül említenek még egy dokumentumot, mellyel ellentétes ez a bizonyos honi szabály. Ez a dokumentum pedig a Módosított Európai Szociális Charta.² A Szociális Charta több szállal is kötődik a dolgozat tárgyához. Egyrészt a honi jogban a 2009. évi VI. törvénnyel került kihirdetésre, másrészt pedig az Alapjogi Charta több helyen is hivatkozik a Szociális Charta rendelkezéseire és esetjogára is.

II. Az Alapjogi Charta általános jellemzői

2.1. Az Alapjogi Charta létrejötte és időbeli fejlődése napjainkig

Ahhoz azonban, hogy az Alapjogi Charta-t, illetve egyes rendelkezéseit összevethessük a beadványokban kifogásolt jogi megoldásokkal, általános képet kell kapnunk a dokumentumról.

Az Alapjogi Charta az EU-n belüli alapjogvédelem legújabb eszköze, melyet a nizzai csúcstalálkozón fogadtak el. Ezt megelőzően az alapjogok védelme elsősorban az Európai Bíróság esetjogában jelentkezett. Erre a gyakorlatra építve nyert írásba foglalt formát, az Egységes Európai Okmányban általánosan megfogalmazva az alapjogvédelem, majd a Maastrichti Szerződésben és az ezt követő szerződés módosításokban néhány nevesített jog formájában.³ Az Alapjogi Charta azonban nem egyenes következménye a fenti folyamatnak. Már ekkor is felmerült a tagokban az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás

² Az Európai Alkotmány záró tanulmányában felülvizsgált Szociális Charta néven szerepel, <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/hu/04/cg00/cg00087-ad02re02.hu04.pdf> (2011.02.01).

³ BLUTMAN László, *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, Bp., HVG Orac, 2010, 481.

ötlete. Az Európai Bíróság azonban megállapította, hogy Közösségnek, ehhez nincs hatásköre.⁴

Az Unió és a tagországok ezért a másik utat választotta, mely egy alapjogi katalógus összeállítása volt. A jogi dokumentum kidolgozását egy ad hoc bizottságra, egy Konventre bízta, melynek az eljárása a folyamat végéig teljesen nyilvános volt, és az összes előkészítő iratot is bárki elérhette.⁵ Fontos kérdésként jelentkezett, a tartalom meghatározása mellett, a dokumentum elnevezése is. Ez a dilemma az emberi jogok és alapvető jogok fogalmi kettősségéből fakadt.⁶ Azt kell azonban mondanunk, hogy akár szinonim fogalmakként is használhatjuk a két elnevezést. A különbségtételt lényegében annyi indokolja, hogy az alapjogok elnevezéssel a dokumentumba foglalt jogok az intézményeket is kötelezik.⁷

A nyilvános „alkotmányozási folyamat” 2000. december 7-én az Alapjogi Charta elfogadásával zárult. Az így létrejött alapjogi katalógus azonban nem fogalmazott meg újabb jogokat a már más hasonló dokumentumokban meglévőkhöz képest. Az összes klasszikus alapjog megfogalmazásra került, melyet az Európai Emberi Jogi Konvenció elfogadott. A Charta jogokat és elveket biztosít, amelyekbe beletartoznak gazdasági- és szociális jogok, a tagállamok közös alkotmányjogi tradíciói, illetve az Európai Bíróság ítéletei és más hasonló egyezmény eredményei.⁸ A klasszikus jogok mellett, olyan harmadik generációs jogok is megfogalmazódtak, melyeket eddig más hasonló alapjogi katalógusok nem tartalmaztak. Ilyen jog például az adatok védelméhez való jog, a bioetika területe vagy a jó közigazgatáshoz való jog.

Az Alapjogi Charta nem kötelező erejű dokumentumként jött létre, mivel nem a tagállamok fogadták el, hanem a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament elnökei írták alá, miután a szöveget az Európai Tanács kezdeményezésére

⁴ *Uo.*

⁵ ASZTALOS Zsófia, *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jövője*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2002, II, 304.

⁶ Susanne LEURS, *Grundrechtscharta*,

http://www.linse.unidue.de/linse/publikationen/Hass/Leurs_Grundrechts-charta.pdf, 2 (2011.01.22).

⁷ BLUTMAN, *i. m.*, 480.

⁸ Viviane REDING, *Die Bedeutung der EU-Grundrechte-Charta für die Europäische Rechtsetzungspraxis*,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/451&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, 2 (szöveg a Viviane Reding által 2010. szeptember 17.-én az Emberi Jogok Német Intézetében tartott *The importance of the EU Charter of Fundamental Rights for European legislative practice* című előadásának hivatalos német fordítása) 2011.01.10.

és határozat alapján egy testület elfogadta. Annak ellenére azonban, hogy nem volt kötőereje, mégis hatással volt az uniós jog fejlődésére. A hatása először az Európai Bíróság ítéleteiben mutatkozott meg az utóbbi időkben, még ha csak utalás szintjén is. Azonban kezdetben a Törvényszék is ódzkodott az Alapjogi Charta-ra hivatkozással, és kifejezetten került a Charta említését az ítéletek szövegében.⁹ Majd fokozatosan feloldódott ez a merev elzárkózás és a bíróság hivatkozási alapként tekintett rá, akár a felek felhívása alapján is.

Az idő múlásával a tagok új alapokra kívánták helyezni az integráción belüli együttműködésüket, az integráció elmélyítését tűzték ki célul. A célhoz vezető út egyik állomásaként az Alkotmány szerződés megfogalmazását és annak minden tag által véghezvitt ratifikációját jelölték meg. Ez a lépés nem csak az Unió szerkezetében és jogi eljárásaiban jelentett volna új minőséget, hanem új korszakot kívánt nyitni az Unió által garantált alapjogok védelmében is. Az Alapjogi Chartát ugyanis beemelték az Alkotmány szerződés szövegébe, pontosabban a szerződés II. részét képezte volna.¹⁰ Ha az Alapszerződés hatályba lépett volna, akkor az Alapjogi Charta, mint elsődleges jogforrás, kötelező normává vált volna az EU jogrendszerében, mely a tagállamok jogában közvetlenül hatályosuló joganyagként jelentkezett volna. Az Alkotmány szerződés a francia és a holland népszavazás során elbukott, így az alapjogi rész sem vált elsődleges kötelező jogforrássá.

A végleges változást a Reformszerződés hozta, mely megpróbálta elkerülni azokat a buktatókat, melyek miatt az Alkotmány szerződés nem lépett hatályba. Az egyik ilyen lépés, hogy az Alapjogi Chartát kivették a szerződés szövegéből, ehelyett az alapjogi dokumentumra az Európai Unióról szóló szerződés tesz egy utalást:

„Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek

⁹ GOMBOS Katalin, *Az alapjogok helyzetének változása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2010/2, 92.

¹⁰ Az Alapszerződés megfogalmazói több megoldási javaslatot is elképzelhetőnek tartottak az Alapjogi Charta vonatkozásában, erről bővebben: ASZTALOS, *i. m.*, 313–314.

*megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.*¹¹

A rendelkezés lényegében szerződési rangra emelte az Alapjogi Chartát, mely ezáltal kötelező erővel bír, és mint elsődleges jogforrás a hatálya is közvetlenül érvényesül bizonyos esetekben a nemzeti jogrendszerekben. Azonban már az EUSz. 6 cikke is tartalmaz megszorításokat a Charta értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban. Az alapjogi katalógust nyilatkozatnak szánták, amely azt jelenti, hogy a jogokat felsorolja ugyan, de nem határozza meg pontos alkalmazásuk szabályait. Az alkalmazása épp ezért képlékeny, és nem lehet előre meghatározni, hogy milyen hatással lesz ténylegesen az Unió, illetve a tagállamok jogalkotására a jövőben. További szűkítésként értékelhető, hogy a tagállamok, a Charta értelmezésének bizonytalanságait ötféleképpen próbálták csökkenteni:

- a) A Charta rendelkezései semmilyen módon nem módosíthatják a Szerződésekben meghatározott hatásköröket;
- b) A Charta rendelkezései csak az uniós tevékenység körében alkalmazhatók;
- c) A Chartának nincs visszamenőleges hatálya, a múlt ügyekre nézve;
- d) A Charta úgy védi az emberi jogokat, ahogy azokat az emberi jogok emberi jogok európai egyezménye biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból erednek;
- e) A Chartában foglalt jogokat az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, és ennek során figyelemmel kell lenni a Chartához fűzött magyarázatokra is.¹²

2.2. Az Alapjogi Charta felépítése, tartalma

Az Alapjogi Charta tartalmazza mindazokat a klasszikus jogokat, melyeket már hasonló más egyezmények, deklarációk megfogalmaztak. A klasszikus jogok mellett azonban olyan jogok is megfogalmazásra kerültek, melyek eddig nem szerepeltek hasonló szöveggörnyezetben. Ezek közé tartozik a fentiekben már említett jó közigazgatáshoz való jog vagy bizonyos bioetikai kérdések.

A Chartába foglalt elveket a Konventnek a mandátuma alapján három csoportba kellett volna sorolnia:

- a) polgári és politikai jogok,
- b) szociális jogok,
- c) EU polgárjogok.

¹¹ EUSz. 6 cikk (1).

¹² BLUTMAN, *i. m.*, 484.

A Konvent azonban a jogokat természetük alapján csoportosította:

- a) méltóság,
- b) szabadság,
- c) egyenlőség,
- d) szolidaritás,
- e) polgárjog,
- f) igazságosság.

Így előfordulhat olyan, hogy gazdasági és szociális jogok egy csoportban foglalnak helyet, ami az emberi jogok szétválaszthatatlanságát tükrözi. Általánosságban érvényesül az univerzalitás elve, azonban vannak olyan jogosultságok is, melyek csak az európai polgárokra vonatkoznak. Ezek a jogosítványok általában részvételt biztosító politikai többletjogosítványok.¹³

Az Alapjogi Charta végleges tartalmát 2007-ben nyerte el, melyben a nizzai csúcson elfogadott szöveget igazították ki. EUSz. ezt a megváltoztatott szöveget emelte szerződéses rangra.

Az Alapjogi Charta tiszteletben tartja az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, a tagállamok közös alkotmányos hagyományából és a más emberjogi dokumentumokból eredő jogosítványokat. Ebben a szellemben fogalmazza meg a fenti csoportosítás szerint a jogosítványokat. A következőekben a Charta címeit szeretném szinoptikus módon áttekinteni, melyek tartalmazzák azokat a jogokat, amelyeket a dolgozat későbbi részében bővebben is ki szeretnék fejteni az AB beadványok kapcsán.

2.3. Az Alapjogi Charta alkalmazására vonatkozó általános szabályok

Az európai alapjogi katalógus VII. címe határozza meg azokat a feltételeket, melyek alapján a megfogalmazott alapjogokat és elveket érvényesíteni, illetve alkalmazni lehet. A Charta címzettjei a szubszidiaritás figyelembevételével elsősorban az Unió intézmények, illetve a tagállamok, amennyiben uniós jogot hajtanak végre. Azonban az államok ennek ellenére nem elsődleges címzettjei az Alapjogi Chartának. Az Európai Unió, nem egy „Szuperállam”, éppen ezért nem is láthatja el egy „szuper alapjogokat őrző” szervezet szerepét az államok felett.¹⁴ Egy meghatározott szituációban mégis ugyanolyan kötőerővel rendelkezik a Charta a tagállamok vonatkozásában, mint az intézmények irányában. Ez abban az esetben fordulhat elő, ha a tagállamok nemzeti hatóságai Uniós jogot alkalmaznak, vagy ültetnek át. Azonban egyelőre még nem létezik megfelelő

¹³ WELLER Mónika, *Az Európai Unió Alapjogi Chartája*, Acta Humana, 2001, No. 43, 39.

¹⁴ Reding, *i. m.*, 9.

kontrollmechanizmus, hogy ezt ténylegesen is ellenőrizni lehessen. A Bizottság feladata, hogy a szabálytalanságokat kiküszöbölje, mivel ha egy tagállam az Unió jog alkalmazásánál nem veszi figyelembe a Chartát, az könnyen odavezethet a későbbiekben, hogy az EU szerződéseket is megsérti. A meglévő formális eljárások pedig egyáltalán nem riasztják vissza a tagállamokat a szabályok megsértésétől.¹⁵

A Bizottság, mint a Szerződések őre, annak érdekében, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az alapjogokat, három elv mentén érvényesíti a vizsgálatait. A három elv: a megelőzés, jogsértési eljárások és a Charta hatályán kívül eső helyzetek. A Bizottság ki fogja dolgozni a megelőzési megközelítését. Adott esetben emlékezteti a jogszabályok átültetéséért felelős hatóságokat, hogy az érintett jogszabály végrehajtása során kötelesek tiszteletben tartani a Chartát, továbbá különösen az irányelvek átültetésének elősegítéséért felelős szakértői bizottságok keretében segítséget nyújt a számukra.¹⁶ Amennyiben egy állam nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat az unió jog végrehajtása során, a Bizottság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megszüntesse az említett jogsértést, és adott esetben a Bírósághoz fordulhat köteleességszegési eljárás megindításával. A Charta hatályán kívül eső helyzetek az alapjogok megsértésének azon esetei, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak az unió joghoz. A tagállamok nemzeti igazságszolgáltatásaik révén saját rendszerekkel rendelkeznek az alapvető jogok védelmének biztosítására, és a Charta nem helyettesítheti ezeket.¹⁷

Még egy fontos korlátozásról kell itt szót ejtenünk. A dokumentum alkalmazása nem vezethet oda, hogy az unió jog alkalmazási körét kiterjeszti az Unió hatáskörein túlra, továbbá nem hozhat létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

Fontos kérdésként merül fel a jogok és az elvek korlátozhatóságának a kérdése. Csak annyiban korlátozhatóak, amennyiben ezt törvény útján, és a jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történik. A korlátozásnak mindig arányosnak kell lennie, melynek mértékét mindig a korlátozás célja határozza meg. Tehát a jogok korlátozásra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgál-

¹⁵ *Uo.*

¹⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról, COM (2010) 573 végleges, (továbbiakban: *A Bizottság Közleménye 1.*). In:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:HU:PDF,2010.01.25.>, 10.

¹⁷ *A Bizottság Közleménye 1.*, 10.

ja. Ez alól, a korábbi szabályokból következően, kivételt képeznek azok a jogok, melyeket a Szerződések nevesítenek. Ezek a jogok csak az ott meghatározottak alapján korlátozható.¹⁸ A védelmi szintek bizonyos mértékig össze is kapcsolódnak. Ez azokra az elismert jogokra igazak, melyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben is biztosítottak. Ebben az esetben a jogok tartalmát ugyanúgy kell értelmezni mindkét dokumentum esetén, és ennek még az sem mond ellent, hogyha az Alapjogi Charta kiterjedtebb védelmet biztosít. A védendő jogoknak harmadik csoportját képezik a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő jogok. Ezeket a jogokat a hagyományokkal összhangban kell értelmezni.

A fentiekben felsorolt alapelvek az intézmények esetén a saját hatáskörükben hozott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott uniós jog végrehajtására irányuló jogalkotás esetén hajthatóak végre. A Bíróság kizárólag az előzőekben felsorolt jogi aktusok megvizsgálására jogosult. A Bíróság, mind az Európai, mind a nemzeti a döntéseinél, amennyiben a Charta rendelkezéseinek alkalmazására kényszerül, köteles figyelembe venni a jogi deklarációhoz fűzött magyarázatokat. A védelemnek egy állandó szintet kell tartania, ugyanis a jogok értelmezése nem vezethet el odáig, hogy a Charta rendelkezései szűkítik, vagy éppen hátrányosan érintik azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, melyeket más hasonló nemzetközi dokumentumok, az EU és a nemzetek alkotmányos hagyományai elismernek. A rendelkezéseket azonban úgy sem lehet értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.¹⁹

III. Az Alapjogi Charta alkalmazhatóságának kérdése a magyar jogban

Az Alapjogi Charta általános szabályai több problémára is rávilágítanak. Az egyik ilyen probléma a Charta alkalmazhatósága a nemzeti jogban. Az európai alapjogi katalógus a saját alkalmazhatóságát úgy határozza meg a tagállamok vonatkozásában, hogy amennyiben egy tagállam uniós jogot hajt végre, ugyanolyan módon kötelezi, mint az uniós szerveket. Ez kiegészül az EUSz. 6 cikkével, mely alapján az Alapjogi Charta ugyanolyan kötőerővel bír, mint a szerződések. Ez alapján azonnal kijelenthetnénk, hogy az Alapjogi Charta elsődleges jogforrásnak minősül, és mint ilyen primátussal rendelkezik azokban az esetekben, amikor a tagállam uniós jogot hajt végre. Az uniós jog elsődlegességének

¹⁸ GOMBOS, *i. m.*, 93.

¹⁹ Alapjogi Charta 54. cikk.

elve egy elég markánsan jelentkező koncepció. Az elv és a hozzá tartozó európai bírósági gyakorlat hosszú utat járt be napjainkig. Az európai jog *elsőbbségét* a magyar jogrenddel szemben az EU-csatlakozási szerződés egyértelműen leszögezte, így az eljáró magyar bíróságoknak és más hatóságoknak azonos tárgyban született magyar és európai jogszabályok közül az európaiat kell alkalmazniuk.²⁰ Ez magában foglalja azt is, hogyha a tagállami bíróság észleli az ütközést, akkor nem kell kérnie és bevárnia, hogy a nemzeti jogrendben az ilyenkor egyébként szokásos eljárások lefolyjanak, esetleg e tárgyban előzetesen döntés szülessen.²¹ A bíróság, amint tudomására jut a kollízió, a felek felhívása nélkül is hivatalból köteles reagálni. Az elv magában foglalja továbbá annak a tilalmát, hogy a tagállamok az uniós joggal ellentétes jogszabályt alkossanak, illetve az Unió számára fenntartott hatásköröket szabályozzanak.

Az elv egészen az Alkotmány szerződés szövegéig nem került megfogalmazásra az alapító szerződésekben, mivel az Európai Bíróság esetjogán alapult. A jövőben is a Bíróság esetjoga lesz irányadó, hiszen az Alkotmány szerződés kudarca nyomán kikerült a Reformszerződés megfogalmazásából. Az uniós jog primátusáról a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. számú Nyilatkozat szól.²² Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok egy jogilag nem kötelező dokumentum aláírásával vállaltak kötelezettséget, hogy elfogadják a Bíróságnak az uniós jog elsőbbségére vonatkozó gyakorlatát, „de ezt nem kívánták kőbe vésni”.²³ A Szerződés azonban bizonyos esetekben eltérést enged a tagállamoknak. Az egyik lehetőség EUSz. 4 cikk (2)-ben megfogalmazott azon rendelkezés, mely szerint az EU tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapevetői politikai és alkotmányos berendezkedésének. A másik megengedő szabály pedig az Alapjogi Charta 53 cikke, mely megengedi, hogy a tagállamokban magasabb szintű alapjogvédelem valósuljon meg, mint az EU-ban. A tagállamok által biztosítható magasabb szintje az alapjogvédelemnek az elsőbbség elvét elvileg korlátozhatja azon uniós jogszabályokkal szemben, melyek csak alacsonyabb uniós mércének felelnek meg.²⁴

Az Uniós jog elsőbbségét elvi éllel először a *Costa vs. ENEL*²⁵ ügy mondta ki. Az ítélet kimondta, hogy az EGK szerződés eltérően más nemzetközi szerződésektől saját jogrendszert hozott létre, mely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötele-

²⁰ VÖRÖS Imre, *Az európai jog beáramlása a magyar jogrendbe*, http://www.econ.unideb.hu/oktatas_es_kutatas/competitio/2008-1/04_voros_imre.pdf, 67 (2011.01.26).

²¹ VÁRNAY-PAPP, *i. m.*, 297.

²² 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.

²³ BLUTMAN, *i. m.*, 343.

²⁴ *Uo.*

²⁵ C-6/64.

ző. Az ítélet elsőként mondta ki az uniós jog primátusát az elsődleges jogforrások vonatkozásában. Ez a tendencia csak erősebbé vált, amely az előbb említett 17. számú Nyilatkozatban csúcsosodott ki. Azt azonban hozzá kell fűzni, hogy a magyar AB ilyen kérdésben még nem konfrontálódott az Európai Bírósággal. Az AB véleménye szerint ennek megállapítása az alacsonyabb szintű bíróságokra tartozik. Az AB jelen esetben sem kívánta európai fórum elé vinni az ügyet. Az érvekről bővebben a tanulmány végén önálló fejezetben kívánok szólni.

A fentiek alapján felmerül a kérdés, hogy vajon az Alapjogi Charta azonos megítélés alá tartozik-e az uniós jog elsődlegességének kérdésében, a többi olyan uniós jogforrással, melyek elsődlegessége biztosított a nemzeti joggal szemben. Ugyanolyan jogi minőséget képvisel-e, mint például a Lisszaboni Szerződés, vagy más olyan jogszabály, mely élvezzi az uniós jog primátusát? Befolyásolja-e az alkalmazhatóság kérdését, hogy nem létezésénél fogva válik elsődleges jogforrássá, hanem ezt a jogát az EUSz.-ből származtatja?

Meglátásom szerint az Alkotmánybíróságnak érdemes lett volna egy előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést feltennie az Unió felé.²⁶ Mondhatjuk ezt mindannak fényében, hogy osztom Sólyom László azon álláspontját, hogy önmagában az a tény, hogy valamely jogi rendelkezés uniós jogba ütközik, nem alapozza meg a szabály alkotmányellenességét.²⁷

Az általános alkalmazhatóságon túl azonban, a konkrét helyzetre alkalmazhatóságot is meg kell vizsgálni. A konkrét helyzetet a Ktjv. 8. §-ának az alapjogi Chartával való ütközése határozza meg. A magyar szervek, mikor az EU munkajogi normáit ültetik át vagy alkalmazzák, akkor lényegében Uniós jogot alkalmaznak. Ebből a szempontból, ha a korábban kérdésként felvetett elsődlegesség kapcsán a válasz „igen”,²⁸ akkor a munkajog szempontjából uniós jog alkalmazása történik. A munkajog, mint olyan, az unió politikáinak sorában a szociálpolitika egy szegmensét adja, mely a Lisszaboni Szerződésben meghatározott megosztott hatáskör. A Szerződés meghatározza azokat az általános célkitűzéseket, melyek a munkavállalók munkafeltételeinek, és életkörülményeinek javítását célozza.²⁹ Ezenfelül ehhez kapcsolódóan beszélhetünk európai munkajogról is. A közösségi munkajog fogalmát szűkebben kell értelmeznünk. Szűkebb értelmű európai munkajogon a kizárólag az úgynevezett „szupranacionális” munkajogot kell érteni. A „szupranacionális” munkajog elsősorban az Európai

²⁶ Az Alkotmánybíróság nem a döntése meghozatalánál nem élt ezzel a jogi lehetőséggel.

²⁷ Sólyom László levele Schmidt Pál részére a kormánytisztviselői törvényjavaslat kapcsán, 2, <http://www.szeft.hu/lapok/462/csatolmany> (2011.01.08).

²⁸ Véleményem szerint az Alapjogi Charta elsődleges és közvetlenül alkalmazandó jogforrásnak minősül származékos jellege ellenére.

²⁹ Lisszaboni Szerződés 151–153. cikk.

Közösség elsődleges és másodlagos jogát, illetve az Európai Bíróság munkajogi tárgyú releváns ítéletei jelenti.³⁰

Ebből következően tehát megállapítható, hogy a munkajogi szabályok tekintetében általánosságban uniós jog alkalmazása történik. Erre a legjobb példát az Mt. legutóbbi átfogó módosításai adják.³¹ Ha az eddig leírtakat a konkrét helyzetre szeretnénk vonatkoztatni, még egy kérdéssel találjuk magunkat szembe. A kérdés a személyi hatályra vonatkozóan merül fel. Hogyan értelmezzük a munkavállaló fogalmát az Alapjogi Charta alkalmazása során? Beletartoznak-e a munkavállaló fogalmába a közszolgálati alkalmazottak, jelesen a kormánytisztviselők? A törvényjavaslat benyújtói és jogalkotó megítélése szerint nem:

„Az E- munkajogi tárgyú irányelveinek hatálya általában nem terjed ki a közigazgatásra. [...] Európában a közszolgálati alkalmazás kondícióinak meghatározása tradicionálisan nemzeti belügy. Közösségi jogforrásként az Európai Szociális Charta sem állapítja meg kötelezően ratifikálandó követelményként a munkáltató munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos indokolási kötelezettségét. [...] Az E- Alapjogi Chartájának eredeti angol szövege védett jogalanyként a „worker”-t jeleníti meg. [...] Ez a kifejezés nem általában jelenti valamennyi foglalkoztatotti jogviszony alanyát, kifejezetten a gazdaság munkavállalójára utal. Amennyiben a közösségi jogforrások bármely rendelkezésnek ennél szélesebb hatályt állapítanak meg, ennek megfelelő terminológiát is alkalmaznak (például civil servant, public servant vagy public administration).”³²

Illetve, ehhez kapcsolódóan a kormányzat álláspontja:

„Az elnök úr további megjegyzései tekintetében álláspontunk szerint, ahogy az elnök úr is megjegyzi levelében, maga a szabályozás nem ellentétes az alkotmánnyal, ő az Európai Unió jogával való kollízióra hívja fel a figyelmet. Álláspontunk szerint az alapjogi chartának a vonatkozó rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálati szabályozásra, értelmezésünk szerint az eredeti, a védett jogalanyokként szűkebb értelemben vett munkavállalókat fogalmazza meg az alapjogi charta, és nem terjeszti azt ki a közszolgálatban dolgozókra, nem alkalmazza az ennek megfelelő terminológiát. Szerintünk így ez nem ellentétes az

³⁰ KISS György, *Az Európai Unió munkajoga*, Bp., Osiris, 2001, 20.

³¹ Pl. munkáltatói jogutódlás vagy kirendelés.

³² Répássy Róbert (törvényjavaslat benyújtójaként) nyilatkozta = BARÁT József, „Nem lesznek kirúgva, ám lehet, hogy elveszítik a posztjukat” – Répássy az elbocsátásokról. *Indoklás nélkül*, <http://www.168ora.hu/litthon/repassy-kormanytisztviselok-versenyvizsga-schmitt-alapjogi-charta-57477.html> (2011.01.27).

Európai Unió jogával. Ezért a módosító javaslat erre tekintettel nem tartalmaz rendelkezést."³³

Meglátásom szerint, a fentebb vázolt két állásponttal szemben, a munkavállaló fogalma sokkal cizelláltabb. Az igaz, hogy az európai jog vonatkozásában nincs egységes fogalom a munkavállalóra, csupán csak a jellemzőit szedjük össze. Minden olyan személyre vonatkozik, aki más irányítása alatt, díjazás ellenében valódi és tényleges munkát végez.³⁴ Továbbá hozzá kell fűznünk a jellemzőkhöz azt a ténytet, hogy a közszektor vonatkozásában a köztisztviselő és az alkalmazott ugyancsak munkavállalónak minősül.³⁵

Ha a mai magyar munkajogi rendszert vizsgáljuk, a többségi álláspont szerint a közszeolgáltat a munkajog részét képezi. A közszeolgáltatati jog a munkajog közjogi oldalaként jellemezhető, mely bizonyos szempontból atipikus jogviszonynak minősíthető. Az atipikus jelleget elsősorban a munkáltató személye adja, hisz jelen esetben a munkáltató szerepét az állam tölti be. Másodsorban a szolgáltatati viszonyt jellemző nagyfokú kógencia is érvényesül. Ha a munkajogot tágabb értelemben fogjuk fel, akkor idetartozik valamennyi jogviszony, mely alkalmas a más részére végzett önálló munkát megjelenítésére, függetlenül a munkaadó minőségétől, illetve annak jogállásától.³⁶ De ha csak a Ktjv. szövegét megnézzük, a törvény is munkáltatót említ több helyen a kormánysszeervek megjelöléseként. Annak megállapítására, hogy ténylegesen hogyan is határozhatjuk meg a munkavállalók körét az Alapjogi Charta vonatkozásában, a dokumentumhoz kiadott magyarázatból kell kiindulnunk. A magyarázatból is elsősorban a 30 cikkhez fűzött magyarázatot kell kiemelni.³⁷ A magyarázat elsősorban visszautal a Módosított Európai Szociális Charta (továbbiakban: Módosított Szociális Charta) 24. cikkére, illetve két korábbi uniós irányelvre (a munkavállalók jogainak a vállalkozások átruházása esetén történő védelméről szóló 2001/23/EK irányelv, és a 2002/74/EK irányelvvel módosított, a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelméről szóló 80/987/EGK irányelv). A munka-

³³ Dr. Gyáva Krisztián államtitkár felszólalása az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának 2010. június 21-én megtartott ülésén. Jegyzőkönyv: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/FMB/1006211.htm>, 2011.01.27.

³⁴ A Bizottság Közleménye, *A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5575&langId=hu>, 5 (2011.01.27).

³⁵ A Bizottság Közleménye: *Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0694:FIN:de:PDF>, 5 (2011.02.01).

³⁶ KISS György, *Munkajog*, Bp., Osiris, 2000, 17.

³⁷ Az Alapjogi Charta 30 cikkébe ütközik leginkább a Ktjv 8§-a, ezekre azonban részletesen a dolgozat későbbi részeiben szeretnék kitérni.

vállaló fogalmát ugyan nem határozza meg sem az eredeti, sem a Módosított Szociális Charta, de a kialakult esetjog alapján meghatározható:

„(...) a fogalom általánosan az összes munkavállalót fedi, beleértve a tengerészeket, az önfoglalkoztatókat (az angolban *self-employed*), a mezőgazdasági munkásokat éppúgy, mint a közalkalmazottakat vagy a köztisztviselőket.”³⁸

Azt is meg kell jegyeznünk azonban, hogy jelen fogalom áttételesen kapcsolódik az Alapjogi Charta 30 cikkéhez. Az említett cikk ugyanis a Módosított Szociális Charta 24. cikkét hívja fel, mint joggyakorlatot és háttérrel. A Módosított Szociális Charta 24. cikk alkalmazásánál azonban a gyakorlatban kialakult munkavállaló fogalom kötelező erővel bír, és mivel az Alapjogi Charta cikke ebből merít, ezért mondhatjuk, hogy a fent említett munkavállaló fogalom alkalmazható az Unió jog viszonyában is. Mondhatjuk ezt akkor is, ha csak közvetetten kapcsolódik az EU jogához.

Az uniós alapjogi dokumentum említett cikke még két uniós irányelvre is hivatkozik. Mindkét irányelv tartalmaz megfogalmazást a munkavállalókra. A 2001/23 EK irányelv megfogalmazásában: „*olyan személy, akit az adott tagállamban a nemzeti munkajogi szabályok munkavállalóként védenek*”.³⁹ A megfogalmazás alapján akár közszolgálati alkalmazottakra is alkalmazhatóak a szabályok, hiszen a közszolgálatok is rendelkeznek munkavállalói szintű védelemmel. A fogalom azonban pontosításra szorul. Az európai gyakorlat alapján a közigazgatási átszervezés, illetve a közigazgatási feladatok átadása nem tartozik az irányelv hatálya alá.⁴⁰ A helyzet megítélését a magyar jogban bonyolítja a Kjt. 94. § c. pontja, mely hivatkozik az irányelvre, mint a közalkalmazottakra vonatkozó szabályozásnak az európai jognak való megfelelésére.

Az 80/987 EK irányelv a munkavállaló fogalmát nem határozza meg, csupán annyit ír elő, hogy kivételesen a jogviszonyok némelyike kizárható, melyeket a rendelet melléklete határoz meg.

A fentiekből következően elmondható, hogy a munkavállaló fogalma az Alapjogi Charta vonatkozásában értelmezhető úgy, amelybe beletartoznak a közszolgálati alkalmazottak. Szemben a jogalkotóval, én úgy vélem, hogy az alapjogi dokumentum általánosságban és a 30 cikk vonatkozásában is alkalmazható a kormánytisztviselőkre.

³⁸ GYULAVÁRI Tamás, KÖNCZEI György, *Európai Szociális jog*, a könyv II. része: Az Európai Szociális Charta. A Szociális Jogok Fundamentuma, 14., a szöveg internetes forrásból: <http://text.disabilityknowledge.org/Masodik-R.pdf>, 2010.12.15.

³⁹ 2001/23 EK irányelv 2. cikk (1) d. pont.

⁴⁰ BERKE Gyula, *Jogutódlás a munkáltató személyében. A munkáltató személyében bekövetkező változás az európai és a magyar munkajogban*, 147, http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Berke_Gyula_ertekezes.pdf (2011.01.13).

Az eddig leírtak alapján tehát alapvetően két kérdés merült fel a Charta és a honi jog kapcsolatát illetően, melyek szerintem akár egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében is megfogalmazódhatnak. A dolgozat vizsgálati tárgyát tekintve egy általános alkalmazhatósági kérdésre és egy fogalmi meghatározásra szükséges a választ megkeresni. Az egyik kérdés az alapjogi dokumentum elsődlegességére vonatkozott a nemzeti jog bizonyos területeivel szemben. A másik kérdés pedig a munkavállaló fogalmának értelmezését keresi a nemzeti jog és a Charta vonatkozásában. A válasz meglátásom szerint mindkét esetben igen kell legyen azzal, hogy a jogok tartalma valamilyen módon pontosításra szorul. Ugyanis a dokumentum jelenlegi megfogalmazása néhol túl széles értelmezési lehetőségeket enged a jogalkalmazóknak, és a kiadott magyarázat sem nyújt mindig segítséget a pontos értelmezéshez.⁴¹ A probléma szemléltetésére Vörös Imre professzor egyik írásában nyújt egy szellemes példát: „*Mindezek fényében nehezen értelmezhető – és tréfára véve a kérdést: akár korosabb férfiak esetében egy kiadós hormonkúra alapjogkénti tételezését is megengedi – a családalapításhoz való jognak alapjogként történő, az Alapjogi Kartában megjelenő intézményesülése.*”⁴² A példa jól szemlélteti azt a lehetséges problémaforrást, mely könnyen felmerülhet az Unió és a tagállam viszonyában, ha „*ugyanis rendeletként jelenik meg egy – az Alapjogi Karta végrehajtásaként – megalkotott szabály, akkor ez közvetlen alkalmazandósága, elsőbbsége folytán adott esetben a költségvetésre róhat nehezen kezelhető terheket és »átlép« a magyar Alkotmányon és az Alkotmánybíróság gyakorlatán.*”⁴³

Összegzésként tehát elmondhatjuk, hogy a munkajog uniós jognak minősül, mely kiterjed a közszolgálati munkavállalókra is, és mint ilyenre az Alapjogi Charta ugyanúgy alkalmazható, mint az intézmények vonatkozásában.

IV. A Kormánytisztviselői törvény és az Alapjogi Charta egyes rendelkezéseinek ütközése

A tanulmány korábbi részeiben az Alapjogi Charta általános alkalmazhatóságának a vizsgálatát próbáltam meg elvégezni. Az általános alkalmazhatóság kérdésére adott válasz fontos szerepet játszik abban, hogy a későbbiekben az egyes konkrét helyzetekre történő alkalmazhatóságot vizsgálni lehessen. A dolgozat hátralévő részében a Ktjv. 8. §-nak és az AB beadványokban megjelölt jogok ütközését szeretném megvizsgálni.

⁴¹ Lásd: Alapjogi Charta 30. cikkének magyarázata.

⁴² VÖRÖS, i. m., 68.

⁴³ *Uo.*

A vizsgálat kiindulópontjaként meg kell jelölnünk a kifogásolt magyar szabály tartalmát. A Ktjv. 8. §-a szerint mind a munkáltató, mind a kormánytisztviselő indoklás nélkül megszüntetheti a jogviszonyát.⁴⁴ A jogszabály megalkotását megelőzően csak a köztisztviselőket illette meg ez a jogosultság. A munkáltatót azonban, néhány kivételtől eltekintve,⁴⁵ általános jelleggel kötelezte az indoklási kötelezettség. A jogalkotó azonban arra hivatkozással iktatta ki az államigazgatási szervek ez irányú kötelezettségét, hogy ez aszimmetriát teremt a két fél viszonyában. A közszolgálati jogviszony mint minden munkavégzésre irányuló jogviszony, természeténél fogva aszimmetrikus. Az egyenlőtlenség azonban nem azon a momentumon alapszik, amit a törvényalkotók megjelöltek. Az ilyen típusú jogviszonyok természetüknél fogva aszimmetrikusak, hiszen szükséges a kiszolgáltatottabb fél védelme. A közszolgálat tekintetében ez fokozottabban érvényesül, hiszen itt sokkal több a kógens előírás és a kötöttség. A jogalkotók azon félelme is alaptalan meglátásom szerint, mely azon alapszik, hogy a szolgálatvállaló állami feladatok megvalósulását hiúsíthatja meg az indoklás nélküli eltűnésével. A félelem már csak azért is alaptalan, mert a szolgálatvállalókat kötelezi az együttműködési kötelezettség, illetve a felmentési idő letöltése. Ha a szolgálatvállaló pedig ezeknek nem téve eleget, tényleg csak eltűnne egyik napról a másikra, az a munkáltató fegyelmi jogkörét, illetve rendkívüli felmentéshez való jogát helyezné előtérbe.

Az indoklás nélkülség a belső nemzeti jogban több magánjogi, közjogi (közigazgatás jogi) és alkotmányjogi aggályt felvet, melyek összekapcsolhatóak azokkal az uniós joggal való ütközéssel, melyeket a beadványok tartalmaznak.

A beadványok szerint a Ktjv 8. §-a ellentétes az Alapjogi Charta „Megkülönböztetés tilalmáról” szóló 21. cikkével. A cikk tilalmazza bármiféle megkülönböztetés lehetőségének a tilalmát, különösen a faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, vallás vagy meggyőződés, politika vagy más vélemény miatti megkülönböztetést. Azok az AB beadványok, melyek hivatkoznak jelen cikkre nem fejtik ki bővebben, hogy mit is értenek a két rendelkezés kollízióján. Ha azonban egy kicsit jobban belegondolunk, az ütközés lényege könnyen megfogható. Indoklás hiánya teret engedhet a vezetői szubjektív döntések meghozatalának, melyek akár rejtett politikai döntéseket is rejthetnek. Jelentősen megkönnyítheti ez a szabály a választásokon nyertes fél számára, hogy hamar a saját embereivel töltsen fel a hivatalokat. A Charta rendelkezése az EUMSZ. 19. cikkén alapul, mely elvi éllel fogalmazza meg az Unió azon célját, mely megszüntetné a

⁴⁴ Ezt a koncepciót azóta a köztisztviselőkre is kiterjesztette a jogalkotó a 2010. évi CLXXIV. törvénnyel.

⁴⁵ Jogviszony próbaidő alatti megszüntetése vagy a nyugdíjasnak minősülő szolgálatvállaló viszonyának megszüntetése.

megkülönböztetés minden formáját. A cél érdekében felhatalmazza a megfelelő szerveket jogi aktusok meghozatalára, hogy ezzel is elősegítse a cél elérését. A Ktjv. 8. cikke tehát így nem csak az alapjogi dokumentumba ütközik, hanem az EU céljaival is ellentétes irányt képvisel, még ha közvetett formában is.

Az Alapjogi Charta 27–28. cikke elsősorban a kollektív munkajogi intézményeket védik. Ezek a rendelkezések elsősorban nem a már említett jogviszony megszüntetési módhoz kapcsolódnak elsősorban. A beadvány, amelyik megemlíti, nem fejt ki bővebben az ütközés okát. De valószínűsíthető, hogy a szakszervezetek azon sérelmét kívánja alátámasztani ezzel a kérelem benyújtója, hogy elmaradt a társadalmi szintű egyeztetés, melyre a jogalkotót kötelezte volna a jogalkotási törvény. A két említett cikk visszaül a Módosított Szociális Charta 6. cikkére, mely Magyarországon is kötelező erővel bír. A 6. cikk a Módosított Szociális Charta úgynevezett: „kemény magjába” tartozik. A cikk keretbe foglalja a Felek mindazon kötelezettségét, melyeket biztosítaniuk kell a kollektív tárgyalások és a kollektív alku eljárásai alatt. A szabályok a közszolgáltatásra is vonatkoznak.⁴⁶

A Ktjv. 8. §-a azonban leginkább az Alapjogi Charta 30. cikkével nincs összhangban. Ezt a kollíziót szinte mindegyik beadvány megfogalmaz és Sólyom László is hosszasan elemzi a Parlamentnek megküldött levelében. A 30. cikk megfogalmazása szerint: „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”⁴⁷ Láthatjuk, hogy a magyar jog ennek az elvnek pont az ellenkezőjét fogalmazza meg. Jelen cikket azonban a korábbiakhoz képest más megvilágításba kell helyoznunk. A tanulmány egy korábbi részében a munkavállaló fogalmának meghatározására használtuk fel, felhasználva a cikkhez fűzött hivatalos magyarázatot. Most azonban a cikk konkrét tartalmának meghatározása jelentkezik elsődleges célként. A cikkhez fűzött magyarázat visszaül a Módosított Szociális Charta 24. cikkére, mely a védelem azon szintjét határozza meg, melyet a foglalkoztatás megszüntetése esetén kell alkalmazni. A 24. cikket a Magyar Köztársaság nem ratifikálta, így a nemzeti jogban nem jelentkezik kötelező szabályként. A cikk magában foglalja, hogy ne lehessen tényleges indok nélkül megszüntetni a jogviszonyt, amely összefügg a képességükkel és magatartásukkal. A rendelkezés a kártérítési jogról és a megfelelő segítségre való jogról is rendelkezik, mely azoknak a munkavállalóknak jár, akiknek a jogviszonyát indoklás nélkül szüntették meg. A felek vállalják azt is, hogy annak a dolgozónak, akinek a jogviszonyát ténylegesen indoklás nélkül szüntették meg, jogosult legyen a megfelelő jogorvoslatra.

⁴⁶ GYULAVÁRI-KÖNCZEL, *i. m.*, 28.

⁴⁷ Alapjogi Charta 30. cikk.

A Módosított Szociális Charta ezen cikke az Alapjogi Chartán keresztül válik közvetetten a magyar jogrend részévé, annak ellenére, hogy nem vált ratifikációval a honi jogalkalmazás részévé.

Az indoklás hiánya nyitottabbá tette a közszolgálati rendszerünket, ami önmagában nem lenne probléma. A probléma abban jelentkezik, hogy ezt az indoklásnélküliséggel oldotta meg. Ha ugyanis bármikor megszüntethető indoklás nélkül a kormánytisztviselő jogviszonya, akkor egy folyamatosan fennálló bizonytalan helyzetbe kerülhet, mely egy örökös próbaidőre hasonlít. Ez a helyzet több kérdést is felvet. Az egyik legfontosabb, hogy mi az, amit ilyen helyzetben a szolgálatvállalónak el kell tőnie. Hogyan bontakoztassa ki személyiségét és őrizze meg méltóságát, ha akár egy, a felettese által sérelmesnek vélt apróság miatt is megszűnhet a szolgálatvállaló jogviszonya? Meddig köteles tőnie a közszolga, hogy méltóságában gázoljanak, csak azért, hogy megtarthassa a munkáját? Lehetséges, hogy a felvázolt kérdések nagyon sarkosan lettek megfogalmazva, azonban előrevetítenek olyan jelenségeket, melyek felerősödhetnek. Az indoklásnélküliség ezért érinti az emberi méltósághoz való jogot is.⁴⁸ A méltósághoz való jog nem egyike az alapjogoknak, hanem az „alapjogok alapjaként” is nevezhetjük.

Az emberi méltóság sérthetetlen, tiszteletben kell tartani és védeni kell. A Ktjv. említett szabálya, és meglátásom szerint a törvény szelleme sem, nem tesz eleget ennek az alapjogi követelménynek. A Ktjv. 8. § jelenlegi formájában nem is tehet eleget az alapjogi dokumentum által megfogalmazott jogok biztosításának, hiszen nem képviseli azt az alapjogi szellemiséget, melyet az Unió jog sugall. Az emberi méltósághoz való jogot azonban nem csak az Alapjogi Charta határozza meg, hanem a Lisszaboni Szerződés is az EUSz. 2. cikkében. A Szerződés az emberi méltóságot az EU egyik alappilléreként említi: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”⁴⁹ Az említett honi szabály azonban nincs összhangban az EUSz. 2. cikkével, és addig nem is lesz teljesen, amíg a mobbing (munkahelyi pszichoterror) kár minimális lehetősége fennáll, méghozzá oly módon, amely ellen a munkavállaló nem tud védekezni.

Az emberi méltósághoz szorosan kapcsolódik az Alapjogi Charta 31. cikkében megfogalmazott tisztességes és igazságos munkafeltételek biztosításához. A cikk szerint mindenkinek joga van a méltóságát tiszteletben tartó munkára. Itt azonban utalnunk kell a Módosított Szociális Charta 26. cikkére,⁵⁰ mely jelen

⁴⁸ Alapjogi Charta 1. cikk.

⁴⁹ EUSz. 2. cikk (1).

⁵⁰ A cikk Az emberi méltósághoz való jog munkavégzés közben címet viseli.

cikk alapját és jogi hátterét képezi. A 26. cikk 2. pontjára kell elsősorban utalnunk, mely kimondja, hogy a felek kötelesek a munkahelyeken vagy a munkával kapcsolatban az egyes dolgozók ellen irányuló és visszatérő elítélhető, vagy egyértelműen negatív és sértő cselekedetek tudatosítását, az azokra vonatkozó tájékoztatást és az ilyen cselekedetek megelőzését.⁵¹ A szerződő felek továbbá mindent megtesznek, a dolgozókat az ilyen magatartásoktól megvédjék.

Az indoklás nélküliség, az eddigieken felül még egy problémát felvet. Ha ugyanis a szolgáltató nem kapja meg a valós, világos és okszerű indoklást, akkor lényegében jogalapot sem tud találni arra, hogy hogyan lépjen fel a döntéssel szemben. Ha ugyanis nincs kézzel fogható indoklás, a bíróság sem tudja megállapítani felmentés jogosságát vagy jogtalanságát. A jogalapot csak kerülő úton lehet megtalálni megtámadásra, diszkriminációra, vagy rendeltetésellenes joggyakorlás címén. Az ilyen típusú ügyekben az államigazgatási szerv feladata, hogy bizonyítsa a felperesi kérelem ellenzőjét, azaz quasi indokolja döntését. Ez az indoklás csak formálisan lehet azonos egy jogviszonyt megszüntető indoklással. A két említett eset önmagában pedig nem is elegendő, hiszen nem lehet az összes esetre ráhúzni a diszkriminációt, és a rendeltetés ellenes joggyakorlást. A Charta 47. cikke kiemeli, hogy akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Meglátásom szerint ez a jog alapjaiban sérül, hiszen az indoklás hiánya olyan jogi kapaszkodótól fosztja meg a kormánytisztviselőket, akik ezek hiányában nem tudják érvényesíteni a jogaikat, illetve olyan jogi kényszermegoldások alkalmazására, amelyek nem biztos, hogy biztosítják megfelelően a jog gyakorlását.

A fentiekből láthatjuk, hogy a Ktjv. több ponton is ütközik az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Az ütközések, mindig valamely alapjog részleges, vagy teljes sérelmével járnak. A Ktjv. ezek alapján egy olyan törvény, mely meglátásom szerint nem alkalmas arra, hogy megfelelő biztosítékot nyújtson a hatálya alá tartozó szolgáltatók számára, ráadásul gátját szabja azon alapjogok érvényesülésének, melyeket az Európai Unió a legmagasabb jogforrási szinten biztosít. Mivel a biztosított jogok alapjogok, ezért azok az Unió polgárai számára olyan jogként jelentkeznek, melyek minden körülmények között megilletik őket. Az Alapjogi Chartával való ütközés egyetlen megengedett módja, ha a tagállam által nyújtott védelmi szint magasabb a Chartáénál.

Az Ktjv. ezért az európai jog szempontjából egy olyan törvény, mely elsődleges jogforrásba ütközik és mint ilyet, Magyarországnak jogharmonizációs kötelezettségének keretei között vagy EU-konformmá kell tennie, vagy pedig ki kell iktatnia a honi jogrendszerből.

⁵¹ Módosított Európai Szociális Charta 26. cikk 2. pont.

V. Összegés a 8/2011 (II.18) AB. h. tükrében

A benyújtott AB beadványok ügyében az Alkotmánybíróság a tanulmány érdemi lezárását követően meghozta a döntéseit. Azonban úgy gondoltam, hogy a kérdés összetettsége miatt szükséges kiegészíteni a dolgozatot a határozatra vonatkozó néhány gondolattal.

A döntés meghozatala a tanulmány lényegi következtetéseiben nem változtat, hiszen az AB elutasította azon beadványok vizsgálatát, melyek az Alapjogi Chartával való ütközést hozták fel hivatkozási alapnak.

A bíróság kifejtette álláspontjában, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződéseit nem a nemzetközi jog, hanem a belső jog részének tekinti. Azonban az ABtv. 1 §-a nem hatalmazza fel a belső jog és a közösségi jog ütközésének vizsgálatára, ezért ezeket a beadványokat elutasította. Az eddigi ítélezési irányok tekintetében a döntés nem meglepő. Véleményem azonban továbbra is az, hogy érdemes lett volna a kérdést egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében is tisztázni, hiszen attól még lebegő kérdés marad a munkavállaló fogalmának meghatározása európai szinten, és további problémákat okozhat az Alapjogi Charta alkalmazásának megítélése a hazai jogban

Az európai jogi aggályok azonban csak egy elemét adták a Ktjv.-vel szembeni fellépésnek. Az AB. a másik két érvrendszer mentén fogalmazta meg ellenérveit az indoklásnélküliséggel szemben. Anélkül, hogy részleteiben belemennék a döntés taglalásába elmondható, hogy a Ktjv. 8. § (1) Alkotmányellenes. Jelen § megsérti az Alk. 2. § (1) jogállamiság elvét, az Alk.70/B § (1) a munkához való jogot, az Alk.70§(6) a közhivatal viseléséhez való jogot és az Alk.57. § (1) bírósághoz fordulás jogát, illetve az Alk. 54. § (1) az emberi méltósághoz való jogot.

A rendelkezés 2011. május 31-i hatállyal szünteti meg az indoklásnélküliséget mind a munkáltató, mind a kormánytisztviselő oldalán. A jogalkotó eddig kapott haladékot, hogy változtassa meg a szabályt. Ez azt is jelenti, hogy az ütközés megsértésének feloldására közvetett módon kerül sor. Ami annyit tesz, hogy alkotmányjogi alapon fog bekövetkezni a változás, de ez kihatással van a kollízióra is.

Az AB. határozat mindezekon felül megerősítette azt az álláspontomat, mely szerint fontos kérdés a honi jog és az uniós jog ütközésének a vizsgálata. Az ütközés önmagában természetesen nem alapozhat meg alkotmányos döntéseket, de az államnak egy másfajta felelősségét veti fel. Tartós gyakorlat esetén ez akár egy az EU Bíróság előtt lefolytatott kötelességszegési eljárásban is megvalósulhat.

Gábor Mélypataki

Das Regierungsbeamtengesetz im Spiegel von dem europäischen Recht

Zusammenfassung

Das neue Regierungsbeamtengesetz (RbG) hat im vorigen Jahr Kraft getreten. Dieses Gesetz führt den neuen Grad von Beamten in ungarisches Arbeitsrecht ein. Das Problem ist nicht nur die neue Regelung, sondern die neugeregelte Rechtsinstitute.

Die Regelung der Entlassungen hat am größten Anklang gehabt. Der Arbeitgeber im Beamtenrecht hat sonst jemand ohne schriftlichen Grund entlassen. Die Anstände kann man in dreien Gebieten teilen:

- privatrechtliche-, und staatsrechtliche Abstände,*
- verfassungsrechtliche Abstände,*
- Abstände vom EU-Recht.*

In diesem Abhandlung möchte ich auf die Kollision von EU-recht und RbG hinzeigen. RbG verstößt die Regelung von der Grundrechtscharta. Der Artikel 30 vom Grundrechtscharta beschützt die Arbeitnehmer vor der grundlosen Entlassung. Der neue ungarische Praxis steht gegen dieses EU-Grundrechtes. Im Hintergrund von der Grundrechtscharta steht die Europäische Sozialcharta. Die Grundrechtscharta ist primäre Rechtsquelle vom EU, weil sie ist ein Teil vom Reformvertrag (Vertrag vom Lissabon), und der Artikel 6 vom Reformvertrag sagt: Die Grundrechtscharta steht gleich Niveau, wie Reformvertrag, und wenn die Staaten EU-Recht anwenden werden, sollen die Staaten die Grundrechtscharta anwenden.

Die Quelle vom Problem ist, dass die Charta enthält der Begriff des Arbeitnehmers. Es ist sehr wichtig, wohin kann man die Beamter reihen? Der Beamter ist eine eigene Kategorie, oder ein Teil von Arbeitnehmern? Meiner Meinung nach, der Beamter ein Teil von Arbeitnehmern, denn er arbeitet heteronom Arbeit, was er nach den Instruktionen von dem Arbeitgeber leisten soll. Die Beamtenrecht ist so ein Teil von dem Arbeitsrecht. Das Arbeitsrecht is EU-Politik, und EU-Recht. Wenn der Gesetzgeber will die Beamtenrechtverhältnisse ändern, muss er die Grundrechtcharta anwenden.

A KÖZJOGI SZERZŐDÉS MINT A TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS JOGALKALMAZÁS EGY ÚTJA*

OLAJOS ISTVÁN**

I. A közjogi szerződés alapkérdései

1. A közjogi szerződés specialitása

A támogatási jogban fontos kérdésként jelentkezik, hogy maga a támogatás milyen formában jelenik meg. A vidékfejlesztési támogatások zöme és a piacszabályozáshoz kapcsolódó támogatások jelentős része határozati formában, míg egy kisebb része szerződéses formában valósul meg. Az agrártámogatási szerződések megkötői ugyanis egyik oldalon közjogi személyek, és a szerződés tartalma is a közigazgatási szervek tevékenységéhez kapcsolható. A támogatási szerződés tehát speciálisan közjogi szerződés vagy szerződések láncolata. A polgári jogban felépített szerződési fogalmakra alapítottan e szerződések specialitásai a következők.

2. A közjogi szerződések alanyai

A szerződés egyik alanya általában az államkincstár tevékenységéhez, és az állam közigazgatási feladataihoz egyszerre kapcsolódó közigazgatási szerv vagy közjogi jogi személy, amelynek a fiscus által rendelkezésre bocsátott pénzeszközökkel gazdálkodva kell ellátnia úgy egy közfeladatot, hogy a közfeladat ellátásához szükséges eszközök és infrastruktúra nem áll rendelkezésre. Ezt a hiányt próbálja pótolni a közigazgatás oly módon, hogy feladata ellátására bevonja a hasonló tevékenység végzésére létrejött gazdálkodó szervezet és annak pénzbeli, vissza nem térítendő juttatásokat biztosít.

* A tanulmány/kutató munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

** DR. OLAJOS ISTVÁN

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3. A közjogi szerződések tárgya

A közjogi szerződések tárgya tehát a gazdasági igazgatás körébe tartozó állami feladat ellátása. Ez az állami feladat általában stratégiai célokat szolgál, és olyan területek fenntartására alapul, amely nélkül az emberi élet elképzelhetetlen. Az ilyen tevékenység fenntartása általában a piacok telítettsége nyomán nem kifizetődő, tehát az állam gazdasági szerepvállalása nélkül nem tartható fenn gazdaságosan.

4. A közjogi szerződések tartalma, létszakai

A szerződések tartalma az állam feladat végrehajtását célozza, és ebbe a feladatba kell bevonni a gazdálkodó szervezeteket mint magánjogi személyeket. A szerződés tényleges tartalmi elemeit, a gazdálkodó szervezetek feladatait, a közigazgatási szerv ellenőrzési jogosítványait, és a kifizetések ütemezését általában közigazgatási jellegű, általános eljárási szabályok határozzák meg. Kiepitik az ezzel kapcsolatos fórumrendszert. Maga a szerződés a felek konkretizálását, a feladatok pontos meghatározását és a szerződésszegés következményeit konkretizálja.

A szerződés fogalmi körét ténylegesen kidolgozó francia jogirodalom szerint: a) A közigazgatási szervvel szerződő fél maga köteles teljesíteni feladatát, később a közigazgatási szerv bevonásával teljesítési segédet is igénybe vehet. b) A megbízási díjra akkor is jogosulttá válik a közigazgatási szervvel szerződő fél, ha a felek ügyfélkörén kívül felmerült elháríthatatlan ok miatt hiúsul meg a teljesítés vagy válik lehetetlenné. c) A közigazgatási szervnek saját hatáskörén belül lehetősége van szankciót alkalmazni szerződésszegés esetén, de a bírói utat nem zárhatja ki. d) A közigazgatási szerv a változó közérdeknek megfelelően változtathatja a szerződés tartalmát, és egyoldalúan jogosult a szerződés megszüntetésére. e) Minden olyan szerződési kikötés érvénytelen, mely korlátozná a közigazgatási szerv többletjogait. f) A másik fél a közigazgatási szerv szerződésszegő magatartásától függetlenül köteles teljesíteni, és ez alól csak vis maior esetén mentesülhet.¹

¹ HARMATHY Attila, *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*, Bp., Akadémiai, 1977, 14–36.

5. A közjogi szerződés elméleti háttere

A szerződés tartalmának elméleti hátterét a német jogirodalomban az 1950-es évek végén Ipsen dolgozta ki. Ezen elmélet szerint a támogatásoknál két szakaszt kell megkülönböztetni. Az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, második pedig a támogatásnyújtás szakasza. A támogatásnyújtás szakaszában a támogatások egyes fajtáinál magánjogi elemek is keveredhetnek, attól függően, hogy milyen szerződésről van szó. A támogatás közvetlen nyújtása az államháztartással való kapcsolatban jelenik meg, és a szakmai, közigazgatási jellegű jogviszonyt határolja el a pénzügyi döntésektől.

Az elméletet továbbfejlesztve P. Badura a döntést a támogatás odaítéléséről fenntartotta a közjog körében, azonban a konkrét finanszírozást megvalósító bankszámla műveletekre már a magánjogi szerződés (bankszámlaszerződés) szabályait vélte alkalmazhatónak.

Siebert a magánjogi szerződési elemek közjogiasításával emeli ki a közérdek szerepét, míg Krüger az állami tevékenység kettős funkciójával (közérdek szolgálata, és a gazdaság alanyaként való fellépés) indokolja Ipsen elméletének jogosságát.

A francia jogban Fromont elkülöníti a kereskedelmi jellegű támogatási szerződést (amikor a szerződéssel jut kedvezményhez a vállalkozó vagy magán-személy, de a szerződés másik alanya is gazdálkodó szervezet, vagy ilyen tevékenységet végző állami szerv) a német jogban kifejtett klasszikus szerződéstől.

A támogatások odaítélése szempontjából, ha valamiképpen részt vesz a támogatás odaítéléséről szóló döntésben hatáskörén belül eljáró közigazgatási szerv, a némettől eltérően a közigazgatási jog, és ezen belül a közigazgatási szerződés keretei között, a konkrét kifizetéssel együttesen szabályozzák. Ez alól egy kivétel van, ha a támogatási döntés a versenytársak érdekeit sérti, és e döntést megtámadják, e döntést önálló határozatként kezelik, és a közigazgatási bíróságok elé utalják.²

6. A közjogi szerződések típusai

1. Közbeszerzési szerződés (az állam, vagy állami szerv által a költségvetési törvényben megkívánt feltételekkel meghirdetett, vagy meghívásos pályázat keretében a versenyszférában lévő cégekkel látják el a fenn tartási és felújítási jellegű feladataikat).

² *Uo.*, 23–30.

2. Privatizációs szerződés (célja az állami vagyon magánkézbe adása a tevékenység fenntartása, és az állam felügyeleti és ellenőrzési jogának biztosítása).
3. Közigazgatási együttműködési szerződés (a vidékfejlesztésben és a környezetvédelemben megvalósuló eseti megállapodásban rögzített feltételek melletti együttműködés).
4. Közfeladat ellátásáról szóló szerződés (általában nem kötelező közfeladat közös ellátására szolgáló, hosszabb távú együttműködés).
5. Támogatási szerződés (melyben az állam által megvalósítandó célra ad magán vagy jogi személyeknek pénzügyi fedezetet).

Vitatott, de közjogi jellegű szerződésnek minősülhet, erős magánjogi elemekkel a polgári és kereskedelmi jogból már ismert

1. Koncessziós szerződés.
2. Közszolgáltatási szerződés.³

7. A támogatási szerződések altípusai egyes európai országok jogában

1. Quasi contract: a gazdasági tervezéssel összefüggő megállapodásfajta, amikor a szerződő partner a gazdasági tervezés céljainak megvalósítását elősegítő beruházási, kutatási és termelési tevékenységre vállal kötelezettséget, és ezt teljesíti is. Maga a vállalat még nem, csak az eredmény produkálása teremti meg a többfajta támogatás nyújtásának a lehetőségét.
2. Planning agreement: egy középtávú fejlesztési terv elkészítését írja elő, és ha ez egyezik az állami tervekkel, akkor támogatja az állam.
3. Pénzügyi szerződések: az állam maga nem nyújt támogatását, hanem a jogalanynak valamely az állam számára fennálló kötelezettségét engedi el.
4. Állam és állami vállalat között megkötött speciális tulajdonosi szerződések: ezeket 1967-től mint az uniós versenyjogba ütköző intézményt eltörölték.
5. Árváltoztatásokra vonatkozó megegyezések a termelő és feldolgozó érdekvéviselőket, később a piaci szervezetek és az állam között.
6. Konzierte akción: egy gazdasági érdekegyeztető mechanizmus kialakítása az állami gazdaságpolitika megvalósítása érdekében és ennek pénzügyi vonzatai.⁴

³ MOLNÁR Miklós, Margaret M. TABLER, *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről*, Magyar Közigazgatás, 2000/10, 598–608.

A mezőgazdaságban zömében a planning agreement és a quasi contract mint szerződéstípus a jellemző, de néhány, még élő támogatási formánál érvényesülnek a pénzügyi szerződések is.

II. A közjogi szerződések szerepe egyes országok jogában

A közjog és magánjog elhatárolása kapcsán a közjogi szerződés problematikája korán része lett a legfejlettebb jogrendszerrel rendelkező országok jogi kultúrájának.

1. Közjogi szerződések a francia jogban

A francia jogban a napóleoni korszakban jelentkező probléma volt, hogy a közigazgatási szervek által megkötött, a szervek működéséhez nélkülözhetetlen szerződések milyen jellegű bíróságok hatáskörébe tartoznak, és milyen jellegű szabályozás érvényesül rájuk. A rendszer a közjog és a magánjog elválasztására törekedett. Az elhatárolás, és az eljáró bíróságok kijelölésének legfontosabb elve az lett, hogy ahol a közigazgatás mint közhatalom birtokosa jár el, és kerül a másik féllel szemben irányító pozícióba, ott a közigazgatási jog, ahol a felek egyenrangúak, és a közigazgatási szerv is a szolgáltató másik féllel szemben egyenértékű szolgáltatást, vállalkozást vagy egyéb szolgáltatásért pénzben kifejezhető ellenértéket szolgáltat, ott a polgári jogi jog szabályai érvényesülnek. E főszabály, melynek megállapításai a mai napig meghatározó a két jogterület és a két szerződéses kapcsolat elhatárolásakor, számos olyan élethelyzetet produkál, ahol a felek nem egyenrangúak, de mindkét fél kerülhet szolgáltatási pozícióba. Ezen jogviszonyokra, melyek nem egyértelműen elhatárolhatók, a francia jog a következő megállapításokat tette: a felek egyike vagy közigazgatási szerv vagy rendszerében a közjog által szabályozott, de a közigazgatási szerv ismérveivel nem rendelkező jogi személy, a felek által alkalmazott megállapodás pontja között vannak olyan kikötések, melyek a polgári jog szerint a felek között nem alkalmazhatóak, a felek közötti megállapodást elsődlegesnek tekintve a jogviszonyt, a közigazgatási bírászkodás hatáskörébe utalja.⁵

⁴ HARMATHY, *i. m.*, 30–34.

⁵ Lásd bővebben HARMATHY Attila, *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Bp., Akadémiai, 1983, 45–56.

2. Közjogi szerződések a brit jogban

Nagy-Britanniában a közigazgatási jog relatíve későn jön létre, a közhatalom ellenőrzését itt a parlament gyakorolja. A common law rendszer a szerződési jogra is kiterjedő jellegzetessége az, hogy itt a szerződés szabályait a joggyakorlat és a bírói precedensek határozzák meg, valamint az, hogy itt minden olyan pert vagy jogvitát melyben vitás félként vett részt közigazgatási szerv az egységes bíróságok tárgyalják, melyek nem oszthatók fel részekre, a közigazgatásra a magánfelek joga, a magánjog vonatkozott. Ez alól kivétel volt a király és a központi szervek perlése, melyek előzetes engedély nélkül nem voltak perelhetők. A perelhetőségi korlát később megszűnt, azonban e rendszer utóhatásaként a perben speciális többletjogosítványai maradtak a közigazgatási szerveknek.⁶

A közigazgatási jog kialakulásával egyidőben a közjogi viszonyok jellegzetessége az, hogy a 19. század második felétől kezdve, a központi közigazgatás működésének előzetes pénzügyi ellenőrzése minden esetben a parlament irányítása alá kerül. Nagyobb kiadásait a parlament előzetesen megszavazza, a konkrét pénzügyi tevékenység ellenőrzése azonban átmegy a rendes bírósági hatáskörébe, amely saját precedensjogának kialakult normáiba kompilálta a közigazgatás írott jogának normáit is, így a bíróságok nem törekedtek a közjog és a magánjog elválasztására, mindkét jog eszközeit használják.⁷

3. A közjogi szerződések szerepe a német jogban

A közigazgatási jog hazájában, Németországban a probléma viszonylag később vetődik fel. A hagyományos német közigazgatást imperatív határozatok jellemzik, így a szerződéses szabályozás kérdése nem vetődik fel a szövetségi állam és a német egység koráig.

Ebből következett, hogy az állam csak magánjogi jogviszonyban volt perelhető a szövetségi bíróságok előtt, az állam által megkötött és főleg valamely közérdekű cél megvalósítására irányuló a szerződésekre, az állam perelhetősége tekintetében azonban a bíróságok joggyakorlata kiterjesztő volt. A bíróságok ezen joggyakorlatát azzal magyarázza a német jogirodalomból ismert Mayer professzor, az állam közjogi jellege nem vitatott, de a fiscuson keresztül lehet polgári jogi jogviszonyok alanya. Ebből következik a fiscus, tehát nem része a szorosán vett közigazgatásnak.⁸

⁶ A brit közigazgatási szerződések további jellegzetességeit lásd TABLER–MOLNÁR, *i. m.*, 597–610.

⁷ HARMATHY, *A közigazgatási...*, *i. m.*, 14–36.

⁸ *Uo.*, 36–52.

A közjog tehát úgy olvasztja be a magánjogot, így a szerződések egyes intézményeit is, hogy tisztán magánjogi eszközöket használ, de ezek magánjogi jellegét és a szerződési jogból történő származását nem ismeri el.

A második világháborút követően kialakult jóléti állam koncepciójában vetődik fel először, hogy a közigazgatás által használt eszközök között lehet létjogosultsága a szerződésnek is.

1976-ban jelenik meg a német jogban a közigazgatási szerződés első jogszabályi megfogalmazása, mely a jogintézményt a „a közigazgatási szervek szabályozásának egy sajátos módja”-ként definiálja. A jogszabály következményeként megszorodó kommentárok kidolgozzák a jogintézmény elhatárolásának ismérveit, melyek a következők: a közigazgatási szerv csak akkor szerződhet, ha ez nem ütközik jogszabályba, a közigazgatási szerv célja a szerződéssel a hagyományos közigazgatási módszerekkel el nem érhető közigazgatási feladat megvalósítása, melynek eljáró fóruma a közigazgatási bíróság.⁹

III. A közjogi és magánjogi szerződések elhatárolásának kérdései

Az intézmény kialakulásának, elhatárolásának egyes kérdéseit, konkrét bemutatását követően a következő lényeges kérdés, melyet a jogirodalom felvetett az volt, hogy milyen jellegű jogviszonyokra alkalmazható a közjogi szerződés és intézményi háttere. A jogirodalom a szerződés fogalmi ismérveinek konkrét elhatárolásában is adós maradt. Ennek az elhatárolására törekedtek a magyar közjog olyan meghatározó alakjai, mint Ádám Antal¹⁰ és Horváth M. Tamás¹¹ és olyan magánjogászok, mint Harmathy Attila és Petrik Ferenc.¹² Munkásságuk eredményeképpen a közjogi szerződés a következő jellemzőkkel bír. A jellemzők összeállításánál figyelemmel voltam e szerzők által felhasznált külföldi irodalmi alkotók műveire is. A területen folytatott korábbi saját kutatási eredményeimet is felhasználtam. A szerződés jellegzetességei tehát a következők.

⁹ Uo., 53–54.

¹⁰ ÁDÁM Antal, *A közjogi szerződések Magyarországon* = Uő., *Közjogi intézmények*, Pécs–Budapest, Dialóg-Campus, 2004, 9–40.; valamint Uő., *A közjogi szerződésekről*, Jura, 2004/1, 5–17.

¹¹ HOTVÁTH M. Tamás, *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2005/3, 142–147.; Uő., *Versenyben a megállapodásért – a nem hagyományos közszolgáltatások jogi szabályozása*, Jogtudományi Közlöny, 1994/5, 209–219.

¹² PETRIK Ferenc, *A közigazgatási aktus alakváltozása: a közszerződés*, Magyar Közigazgatás, 2005/5, 267–275.; Uő., *Közszerződés a közjog és a polgári jog határán*, Gazdaság és Jog, 2005/1, 3–8.

1. Határai

Ha közigazgatási szerv köti, de nincsenek közjogi jellegű céljai (gázszolgáltatási szerződést aláíró közigazgatási hivatal mint megrendelő). Ebben az esetben a szerződés tisztán magánjogi jellegű.

Ha közigazgatási szerv határozatban kötelezi a felet, melybe csak a fellebbezés és a felülvizsgálat eszközeivel van beleszólása, tehát nem képes befolyásolni az általa elvégzendő feladat tartalmát, tisztán közigazgatási a jogviszony, azonban szerződésről nem beszélhetünk.¹³

2. Jellemzői

Legalább az egyik fél közjogi jogi személy (közigazgatási szerv, önkormányzat, esetleg köztestület).¹⁴ A szerződés közigazgatási szerződés jellegét nem befolyásolja az a tény, hogy mindkét fél közjogi jogi személy, de az elvégzendő feladat egymás eszközei nélkül nem oldható meg.¹⁵

A második jellemző az, hogy a feladat, melynek megvalósítását tervezik, a közjogi jogi személy hatáskörében tartozó, állami vagy önkormányzati feladat.¹⁶

A harmadik jellemzője akként fogalmazható meg, hogy a célnak, melyre a feladat megvalósíthatósága szolgál, eredetileg közigazgatási eszközökkel is megvalósíthatónak kellett lennie,¹⁷ de az eredeti megvalósíthatóság nem elég hatékony ahhoz, hogy mint módszer fenntartható legyen.¹⁸

A negyedik jellemző a cél és eszközrendszer tekintetében a közigazgatás csoportosíthatósága, mely lehet: (1) rendelkező közigazgatás, mely az állami akarat absztrakt megvalósítása törekszik a hagyományos jogi eszközökkel (rendelet, rendelkezés, határozat), illetve (2) foganatosító közigazgatás: konkrét ügyben intézkedik vagy az alárendelt szerv feladatát meghatározva vagy szolgáltatva vagy a közhatalmát gyakorolva.¹⁹

¹³ Lásd PETRIK, *A közigazgatási...*, i. m., 269–270.

¹⁴ Lásd HARMATHY, *Szerződés...*, i. m., 52.; PETRIK, *A közigazgatási...*, i. m., 267.

¹⁵ Lásd HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 145.

¹⁶ Lásd HORVÁTH M., *Versenyben...*, i. m., 211.

¹⁷ Lásd PETRIK, *A közigazgatási...*, i. m., 268.

¹⁸ OLAJOS István, *Közjogi szerződés = Agrárjog*, szerk. CSÁK Csilla, Miskolc, Novotni, 2006, 343–346.

¹⁹ Lásd ÁDÁM, i. m., 5–7.

A jogviszony ötödik ismérve: a feladat megvalósításához a szerződő közigazgatási félnek vagy nincsenek meg, vagy nem elégségesek az eszközei.²⁰

A hatodik ismérv az, hogy a felek közötti alá-fölérendeltségi viszony az alku és a jogszerű teljesítés szakaszában eltűnik. Az alku során a felek között közigazgatási jogviszony jön létre, de: érdekegyeztetés eredményeként a szerződés megkötésével a közigazgatási szerv lemondhat valamely hierarchikus jogosítványáról, amelyek a szerződés nem teljesítése esetén felélednek.²¹

A hetedik ismérv akként jellemezhető, hogy a szerződéskötés és a jogszerű teljesítés létszakában a felek között mellérendelt viszony van – ez a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségében kellene, hogy megnyilvánuljon.²²

A nyolcadik ismérv az állam szerepe a jogviszonyban. A felek rendelkezési jogait ugyanis a jogszabályok határozzák meg,²³ és e keretek között feltétlen a felek szerződési szabadsága.

A kilencedik ismérv, hogy a közigazgatási szervvel szerződőknek vannak bizonyos, a szerződés alapjait megszabó általában eljárási jogszabályban lefektetett többletgaranciái a bírósághoz fordulás lehetősége és a szerződés garanciális feltételének nyilvánossága.²⁴

A tizedik ismérv a közigazgatási szerv jogait és a szerződésen belüli cselekvés mértékét határozza meg. A szerződő fél számára az elvégzett konkrét megállapodásban rögzített cselekvés ellenértéke a szerződés megkötésére felhatalmazott közigazgatási szerv költségvetésében vagy jogszabályban rögzített, és kizárja más szerv azonos jellegű finanszírozását (keresztfinanszírozás tilalma). A második jogosítvány a teljesítés feltételeinek (időszak, a szolgáltatás gyakorlásának módja, követelményei, kapcsolattartás, adatkezelés) meghatározása, és a beavatkozási lehetőség akkor, ha a szerződő fél nem a szerződésnek megfelelően cselekszik.²⁵

A tizenegyedik, utolsó jellemző a szerződésszegés. E cselekvés a másik szerződő részéről a szerződés idejére kiegyenlített alá-fölérendeltségi viszonyt helyreállítja, és a közigazgatási szerv közvetlenül alkalmazhat szankciót a másik féllel szemben, míg a szerződésszegő közigazgatási szervvel szemben szerződő

²⁰ Lásd PETRIK, *A közigazgatási...*, i. m., 5–6.

²¹ Lásd ÁDÁM, *i. m.*, 7–8.; illetve HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 143.

²² Lásd HORVÁTH M., *Versenyben...*, i. m., 210–211. illetve ÁDÁM, *i. m.*, 7–8.

²³ OLAJOS István, *A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái*, Publicationes Universitatis Miskolcinenis. Sectio Juridica et Politica, XXIV, 2006, 279–289.

²⁴ Lásd HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 144.; illetve OLAJOS, *A támogatási...*, i. m., 282–285.

²⁵ Lásd HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 145.; illetve OLAJOS, *A támogatási...*, i. m., 286–288.

félnek csak a bírósági jogorvoslat lehetősége áll fent az őt ért hátrány kiegyenlítésére.²⁶

IV. A közjogi szerződések csoportosításának lehetőségei a magyar jogirodalomban

A közjogi szerződés csoportosítása során (melyet főleg közjoggal és a magánjogi határterületeivel is foglalkozó szerzők végeztek) felvetődnek az agrár- és vidékfejlesztési jogban is előforduló jellegzetes elemek. Ezek alapján a közjogi szerződések csoportosítása a következő:

Közszerződés: a kifejezés Petrik Ferenc munkáiban fordul elő, és a leginkább a KET²⁷ 76. §-ában jogilag is szabályozott hatósági szerződés elemzéséből kiindulva terjeszti ki a szerződés hatókörét. A közszerződés lehet – hatósági határozatot pótló közszerződés²⁸ – melynek legfontosabb ismérve a megegyezés a fél és a hatóság között, melyet a hatóság konkrétan határozatba foglal. Erre példa a vámkezelési eljárásban a fél bevallása és vámkezeltség alapján megállapított illetékalap, mely alapján a vámkezelt árura a vagyonszerzés illetékét kiszabják.

A közszerződés másik típusa a fejlesztésre vonatkozó közszerződés,²⁹ melyben a közigazgatási döntés e szerződéseken keresztül decentralizálódik, és így kerül sor a források elosztására. Erre kiváló például a környezetvédelem oktatás, mezőgazdaság-vidékfejlesztés területén megvalósuló fejlesztési támogatások, és a szerző szerint e támogatások során létrejövő közszolgáltatások.

Horváth M. Tamás már más megközelítésben a közigazgatási szerződések típusai közt nevesít hasonló szerződéseket. Az ő terminológiájában fejlesztési célú közigazgatási szerződések³⁰ lehetnek a tervszerződések, közbeszerzési szerződések. E szerződések kötelező elemei a következők: a fejlesztés céljának meghatározása állami feladatra utalással, támogatás összegének pontos megjelölése és a felhasználás pénzügyi feltételeinek meghatározása, leosztásának ütemezése. A közigazgatási szerv meghatározza e szerződések során a támogatott rendszeres beszámolási kötelezettségét és pénzügyi kötelezettségeit.

Petrik Ferenc csoportosításában a harmadik típust a szolgáltatások ellátására vonatkozó közszerződés jelenti.³¹ A szerződés lényege az, hogy a közszolgál-

²⁶ Lásd: HARMATHY, *Szerződés...* i. m., 35.; illetve TABLER–MOLNÁR, i. m., 603.

²⁷ KET = A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

²⁸ Lásd PETRIK, *Közszerződés...*, i. m., 3.

²⁹ *Uo.*, 4.

³⁰ HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 143.

³¹ PETRIK, *Közszerződés...*, i. m., 5.

tatásra kötelezett állam mással láttatja el a feladatát, ezt finanszírozza, és biztosítja közhatalmi jogosítványait. Erre példa a házi orvos kettős finanszírozása, melyben az OEP finanszírozási szerződést, jegyző pedig ellátási szerződést köt vele. Paralel példa az önkormányzatnak kötelező feladatként előírt személyszállítás, hulladékgyűjtés megszervezésénél. Itt az önkormányzat közszolgáltatási szerződésben biztosítja a garanciális feltételek megléte esetén a közszolgáltatónak azt az önkormányzat, hogy a lakosság igénybe veszi és megfizeti a kötelező közszolgáltatásokat. Hasonló a helyzet szociális ellátás, mint közfeladat ellátásánál, melyben a közétkeztetést, és ápolás megszervezőjének az ellátási szerződés alapján jár a biztos finanszírozás.

Horváth M. Tamás a szolgáltatásra irányuló közigazgatási szerződések³² a felsoroltakon túl nevesíti a közoktatási megállapodást, kéményseprést, mint közszolgáltatást és a vagyongazdálkodás egy formájaként nevesített koncessziót. E szerződések³²nél az alábbi jellegzetességeket emeli ki: több polgári elem van, e szerződésekben ugyanis a szolgáltatás és ellenszolgáltatás összhangban van, de a feladat teljesítése állami és közfeladat, közérdekű igényeket szolgál, így a szerződészegésnek lehetnek közjogi jellegű szankciói, ellenőrzés kiterjedhet az ellátás jogszerűségére, a finanszírozás elszámolási rendjére, a pénzeszközök felhasználására. A szankció lehet: eltiltás, kártérítés, térítési díjak visszatérítése is.

A Petrik Ferenc által nevesített szerződéstípusokon felül a közigazgatási jogász Horváth M. Tamás olyan közigazgatási szerződéseket is tipizál, ahol mindkét fél közigazgatási szerv, vagy a közigazgatási szerv magánjogi szervezet közvetlen befolyása alá veszi azzal, hogy bizonyos közfeladat ellátására létrehozza ezt. E szerződéstípust a szervezet-átalakító közigazgatási szerződések³³ néven nevesíti. Példaként város községzövetségek létrehozatalát említi, mely együtt jár közigazgatási feladatok szerződészerű átadásával. Hasonló példa lehet önálló vidékfejlesztési feladatokra több község által létrehozott LEADER akciócsoport is. E szervezetek alapítója lehet: önkormányzat, kormány, kincstár. Az alapító okiratban meg kell határozni az ügydöntő testület feladat- és hatáskörére, képviselőre, szervezetére, jogi személyiség megléte vagy hiányára vonatkozó szabályokat, társulás bírósági nyilvántartása is kötelező. Ezen társasági jogi elemek mellett a közjogi elem az ellátandó közjogi feladat meghatározása, és a közigazgatási szervek mint alapítók beavatkozási lehetőségének meghatározása.

³² HORVÁTH M., *A közigazgatási...*, i. m., 144.

³³ *Uo.*, 146.

István Olajos

The public law contracts as a way of law practice connected supports

Summary

This present paper gives a brief overview of the public law contracts. It summaries the historical antecedents of German, French and English law this mention territories. The paper treats the main contract questions: object, subject, formation, alteration, and termination of the public law contracts. The next part the essay has analises the main limitation the civil law and the public law. The final parts the paper it summeries various typical public law contracts in the overview the public lawyers.

A LAKOSSÁGI ÉS AZ ELŐÁLLÍTÓI „FOGYASZTÁSSAL” ÖSSZEFÜGGŐ JOGÜGYLETEK TÁRSADALOMPOLITIKAI ÉS JOGI PROBLÉMÁI*

PRUGBERGER TAMÁS**

I. A téma körvonalazása és a problémák felvezetése

A fogyasztói jogügyleteket, illetve szerződéseket kétféleképpen, szűkebb és tágabb értelemben közelítjük meg. Ha szűkebb értelemben nézzük őket, akkor kifejezetten csak jogi, mégpedig polgári jogi szempontok, esetleg igazgatási jogiak kerülnek előtérbe. Ha viszont tágabb értelemben vizsgáljuk e jogterületet, vagyis, ha a vizsgálatunkat minden olyan jogügylet-típusra kiterjesztjük, amely a lakosság életvitelét közvetlenül vagy közvetve érinti, akkor olyan komoly társadalomgazdasági és szociális feszültségekkel találjuk szembe magunkat, amelyek kezelése alól nem vonhatja ki magát az állam.

A szűkebb értelemben vett fogyasztói szerződéseket, így a házaló szerződést, a prospektus és a komputerre feltett áru-tulajdonsági adatok alapján történő internetes vételt, a „time-sharing-et” az utazási szerződést, a fogyasztói hitelt, valamint a közműszerződéseket, továbbá az iparszerűen szolgáltatók által egyoldalúan a megrendelőknek címzett általános szerződési feltételeket (blankettaszerződések) – a bennük foglalt egyoldalú, nem egyszer a laikus megrendelőt tudatosan megtévesztő kikötések miatt – a fogyasztói társadalom védelme érdekében a tagállamok törvénykönyvei speciális módon rendezik, mégpedig uniós irányelvek alapján. A helyzet nagyjából Magyarországon is hasonló, azzal az eltéréssel, hogy a fogyasztói hitelt a fogyasztók védelme szempontjából nem rendezi külön sem a Ptk., sem más magasabb rendű jogszabály. Ezeknél a hitel-szerződéseknél ugyanis nincs a magyar jogban megnevezve, hogy ki számít fogyasztói „megrendelőnek” és ki nem. Ebből viszont komoly társadalmi-szociális feszültségek, állami úton kezelendő egzisztenciális problémák adódnak. Ezzel szemben, a globalizáció térhódítása ellenére, a holland Ptk. (Bjurgerliche Wetbok), egyrészt mind a vásárlás, mind a fogyasztói hitel szempontjából

* A tanulmány az OTKA 68-609 sz. támogatása keretében készült.

** DR. PRUGBERGER TAMÁS

professor emeritus

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

fogalomkiterjesztéssel, fogyasztóként kezeli azt a vásárlót, vagy hitelt felvevő személyt, így pl. az egyszemélyi-családi kisvállalkozóként működő taxist vagy fuvarozót, aki a gépkocsit iparúzó tevékenységén túlmenően magáncélokra, a családdal történő utazásokra is használja.¹ Ugyanígy a munkaszerződés-kötéskor, legtöbbször a munkáltatók által egyoldalúan elkészített blankettaszerződések alkalmazása, valamint a munkáltatónak a munkavállaló feletti fölénye, és a munkavállalónak a munkáltatótól való egzisztenciális függősége miatt a holland jog a munkaszerződést is fogyasztói jellegű szerződésként kezeli. Ebből adódik, hogy valamennyi európai uniós tagállam közül a munkavállalók részére a legerőteljesebb felmondásvédelmet ez a jog biztosítja.²

Visszatérve a magyar tételes jogra, a Ptk.-ban szereplő, szűkebb értelemben vett fogyasztói vételi és vállalkozási jellegű fogyasztó szerződéseket teljeskörűen feldolgozta.³ Nem mondható ez el azonban a fogyasztói hitelről, ahol a magyar jogalkotó nem tett mást, mint az eléggé hézagos uniós irányelvet szó szerint lefordítva, mechanikusan beillesztette a magyar jogrendszerbe. Ezzel szemben annak idején a német Alaptörvényben (Grundgesetz) deklarált szociális jogállamiság elvének megfelelően Németország megvizsgálta, hogy a saját érvényben lévő fogyasztói hitelszerződési szabályok mennyiben állnak összhangban a kiadott irányelvvel. Ennek során megállapította, hogy a német fogyasztói hitelre vonatkozó előírások nagyobb védelmet biztosítanak a fogyasztók részére mint az irányelv, ezért a Bundestag a fogyasztói hitelre vonatkozó hazai jogát érintetlenül hagyta.⁴ A magyar jogalkotó részéről az irányelvhez történő viszonyulásnak e kritizálható módja következtében állott elő az a helyzet, hogy a bankok, nemcsak figyelmen kívül hagyva a fogyasztói hitel speciális szabályait, hanem az általános szabályok megszegésével, erőfölényüket is felhasználva viszonyultak és viszonyulnak ma is a lakásvásárlási hitelekkel kapcsolatos azon problémákra Magyarországon, amelyek részben a világválság hatására állottak elő. Ezzel, valamint az államot terhelő lakossági, különösen élelmiszerellátási felelősség felvetésénél eljutottunk azokhoz a szociális kérdésekhez, amelyek miatt a fogyasztói ügyletek problémáit a tágabb megközelítés alapján kívánjuk megvizsgálni.

¹ *BrungerlijkWetboek* (Nederlands)m – Boek 7/A Art. 1791–1793 = *Welteksten 2002–2003*, Boeken 1t/m 8, ed. Mr. R. J. Q KLOMP, Een mitgave van Ars Aegui Libri Nijmegen, 551 és köv.

² Herma van Voss, *Inleiding Nederlands sozjal recht*, Den Haag, 2003, 149 és köv.

³ *Jura Europae; III.* 70. 10–29. (FUL. Art. 2.); Heema van VOSS, *Indeiling Nederlands Sozjalrecht. Uitgever Boom*, Den Haag, Derste druk, Boom Juridische witegers.

⁴ Peter BÜLOW, *Recht der Kreditsicherheiten*, 4. Aufl., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 84., 760 és 796. pont.

Mindezt figyelembe véve, most azokat a jogügylet típusokat fogjuk tárgyalni, amelyek társadalmi problémaként nemcsak a fogyasztókat, hanem a hazai termelőként, gyártóként, illetve előállítóként a fogyasztók részére piaci jelenlétükkel szolgáltatnak, de akiket vagy amelyeket a multinacionális kereskedelem, valamint szolgáltatóipar monopóliumok kialakításával és/vagy gazdasági erőfölény alkalmazásával, továbbá szakmai jártasság alapján igyekeznek elnyomni, és a piacról kiiktatni. Ez a jelenség a fogyasztók, és a már említett módon fogyasztói attitűdökkel is kevert egyéni-családi kis-, és középvállalkozások sérelmére egyaránt fennáll az ipar, az áruforgalom, az iparszerű szolgáltatásnyújtás és a pénzügyi műveletek területén.

Erre való tekintettel, kihagyva a Ptk.-ban kifejezetten fogyasztói szerződésnek minősített, több nevesített, a jogirodalomban már feldolgozott szerződést, először a fogyasztói, valamint a kis- és középvállalkozói hitel problémáival, azt követően az élelmiszertermelés és láncolatos értékesítés, valamint általánosságban a blankettaszerződések anomáliáival kívánunk foglalkozni. Ennek során érinteni fogjuk azokat a munkaszerződés-kötési és felmondási technikákat is, amelyekkel – gazdasági erőfölényüket kihasználva – a munkáltatók a munkavállalók hátrányára éppen úgy élni szoktak, mint azok a szakmát ismerő vállalatok, amelyek a laikus ügyfelek csalárd megvezetésére éreznek gyakran késztetést.

II. A fogyasztó fogalmának szélesebb körű értelmezéséhez fűződő társadalomgazdasági és jogpolitikai igény

Azon túlmenően, hogy az Európai Unió egyes tagállamai a fogyasztói szerződéseket kiterjesztik az olyan ipar- és jövedelemszerzésszerűen üzemeltetett tevékenységgel kapcsolatos beszerzési és hitelügyletekre, amelyeknél a beszerzés tárgyát nemcsak a vállalkozásban használják és hasznosítják, hanem magáncélokra is, különbséget tesznek a vállalkozók, illetve az iparszerűen gazdasági tevékenységet folytatók között aszerint is, hogy kis-, közép- vagy nagyvállalkozásban áll fenn az érdekeltségük.

A *termelésben* a jog mindig különbséget tett családi-, kis-, közép- és nagyüzem között.

A családi üzem 10 fő alatti személyzettel, míg a kisüzem az 50 főt, a közepes méretű a 200 főt meg nem haladó alkalmazotti gárdával működik. Nagyüzemnek pedig ebben a konstellációban a 200 főt meghaladó személyzetet foglalkoztató gazdasági cég számít. Ez kifejezésre jut abban, hogy a munkajogi szabályok értelmében 10 főt meg nem haladó vállalkozásoknál nem érvényesül a munkavállalói részvétel a vezetésben, 10 vagy 15 fő munkavállalót elérő üzemben egészen 50 főig a germán jogrendszerekben csak üzemi megbízott (Németország, Ausztria, Magyarország), a frankofon, latin és skandináv jogrendszerek-

ben pedig csak munkavállalói képviselőket jelentő üzemi bizottság (committee d enterprise), míg 200 főn felül üzemi tanács (conseil d entreprise vagy Betriebsrat) működik. Olyan gazdasági társaságoknál pedig, ahol több, mint 200 foglalkoztatott tevékenykedik, a társaság felügyelő tanácsában vagy igazgatóságában a munkavállalók egyharmados határozathozatalban való részvételi jogosultsággal és ilyen arányú tagsági jogosultsággal rendelkeznek. Ez a szabály van érvényben Magyarországon is.⁵

A kereskedelemben – ezen különbségtételen kívül – a kereskedelmi jog régtől fogva megkülönböztetést tesz kis- és nagykereskedők között. A klasszikus kereskedelmi szokás, illetve szokásjog értelmében a nagykereskedő nagyban átveszi, azaz többnyire megvásárolja a gyártó cégtől a terméket, amit a kiskereskedelemnek ad el. A nagykereskedő a gyártó cégtől nagyban vásárol, és ő is nagyban adja tovább a kiskereskedő részére, akitől aztán az árucikk a fogyasztóhoz jut el.⁶

A mezőgazdaság szintén ismeri az üzemméretek szerinti megkülönböztetést. Az agrárgazdasági irodalom a családi farmnak kétféle, kis- és közepméretű formájáról beszél, ahol a gazdasági tevékenységet túlnyomórészt családi munkaerővel látják el (family farm) és csak a mezőgazdasági munkák „dömping” idejére (aratás, cséplés, betakarítás) vesznek fel átmeneti jelleggel szerződéses munkaerőt. A másik a nagy- és esetleg közepméretű ún. „contract” farm, ahol a gazdaság nagyon sokszor társasági formában működik és ahol a gazdasági tevékenységet szerződéses munkavállalók végzik.⁷

Mindez, az érdekegyeztetéssel összefüggve, a munkaügyi kapcsolatokban jogilag is leképezve nyilvánul meg a nyugat- és közép-kelet európai országokban. Eklatáns példaként felhozható erre nyugat-európai viszonylatban Belgium, ahol a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek az ágazati, politikai és a vallási tagozódás mellett a vállalkozás nagysága szerint is tagozódnak. Így a kis- és közepvállalkozással rendelkező cégtulajdonosok munkáltatói érdekvédelmi szervezete elkülönül a nagy cégek hasonló szervezeteitől. Kelet-Európában – kissé más előjellel – hasonló tendencia észlelhető. Oroszországban például ahol a kis- és közepméretű vállalkozások tulajdonosai az őket alvállalkozóként foglalkoztató

⁵ *Employee participation in Europe = Works councils, worker directors and other forms of participation in 15 European countries*, E/RR Report Number Four, 45–51.; *Jura Europae I*, 10.50. II. lap (NSZK), III.60.50. II. lap (Hollandia), I.30.50. II. lap (Franciaország), III.70.50. II. 1. (Dánia). Feldolgozta: PRUGBERGER, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Bp., Complex, 2006, 185–215.

⁶ P. A. SAMUELSON, W. D. NORDHAUS, *Közgazdaságtan (Mikroökonómia)*, Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, II, 620–626.

⁷ Imrik STANEK, *Landwirtschaft in Ost und West*, Stuttgart, Umler Verlag, 1974.

nagyvállalkozókkal szemben saját érdekeik védelmére érdekes módon nem munkáltatói szövetséget, hanem szakszervezetet alapítottak.⁸

A gazdaságok/vállalatok, pontosabban a *cégek* és a vállalkozások *méretektől függő megkülönböztetése* az európai uniós szabályozásban is megnyilvánul. Az uniós támogatási rendszer igénybevétele és az elnyerhető támogatás összege más szabályok szerint alakul a kis- és középméretű vállalatoknál és másként a tőkeerős nagy cégek esetében. Ez a Római Szerződés 1986. évi kiegészítésén nyugszik, amely kifejezetten előírja, hogy az Európai Gazdasági Közösség (ma már Európai Közösség) jogi normarendszerével ellenkezik minden olyan nemzeti jogi jogalkotás, amely akadályozza a kis- és középméretű vállalatok alapítását és fejlesztését.⁹ Ezzel függ össze, hogy más normatív támogatások vonatkoznak a nagyvállalati és mások a kis- és középvállalati szférára.¹⁰ Itt azonban meg kell jegyezni azt, hogy az esélyegyenlőségi előírások és a diszkriminációs tilalom (ami magába foglalja a pozitív diszkrimináció tilalmát is), tekintetében az EU támogatáspolitikája nem tesz különbséget profitorientált és nonprofit gazdasági szervezet között,¹¹ ami viszont a szociális szempontok alapulvételének a hiánya miatt komoly hiba. Ezáltal a szövetkezetek és a csökkent munkaképességűeket foglalkoztató munkahelyek elvesztették adókedvezményeiket és privilegizált pénzügyi támogatási lehetőségeiket.¹² Magyarországon pedig a Bajnai-kormány azzal, hogy a 2009. évi költségvetésből teljesen ki akarta venni a csökkent munkaképességűek támogatását, nyíltan szembehelyezkedett Európai Unió szociális és foglalkoztatáspolitikai normáival.

Összegzőképpen mindezek alapján elmondható, hogy a fogyasztó fogalma szűken és tágan egyaránt értelmezhető. A magyar szabályozás még mindig a szűk fogalomértelmezést használja, ugyanakkor nyugaton már a tágabb foga-

⁸ Alex Scharf, *Gewerkschaften und sozialpartnerschaftliche Strukturen in der russischen Föderation*, WIRO, 1996/5, 65. Lásd PRUGBERGER, *Európai és magyar munka...*, 534.

⁹ PRUGBERGER, *A gazdaság működésének korlátai a gazdaság globalizált szociál-liberál-kapitalista belső- és külső környezetében*, *Gazdaság és Társadalom*, 2005/1, 38–45.

¹⁰ HALMAI Péter, *A reform ökonómiája*, Bp., KJK-KerSzöv, 2004, 234.; SZILÁGYI János Ede, *A KAP piacsabályozási pillére = Agrárjog*, szerk. CSÁK Csilla, Miskolc, Novotni. Illetve PRUGBERGER, *A gazdaság működésének...*, i. m., 41–42.

¹¹ EU Gazdasági és Szociális Bizottsága 2004. február 23. állásfoglalása. 1.8.; 1435/2003. sz. EU rendelet a szövetkezeti társaságokról = *Szövetkezés*, 237–238.; PRUGBERGER, *A szövetkezeti társaság állami elismerésének és támogatásának problematikus pontjai a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége és az Európai Unió szemlélete szerint (Tények és kívánalmak)*, Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica XXV, 2007/2, 692–702.

¹² Lásd az előbbi jegyzetet.

lomértelmezés terjedése tapasztalható. Ennek megfelelően mind polgári jogi, mind pénzügyi jogi szempontból fogyasztóként kezelik azt, aki a munkaeszközét kettős jellegűen, részben munkavégzésre, részben pedig magáncélra használja. Ugyanakkor a fogyasztói, valamint a kis- és középvállalkozói státusz is mind jobban elválik a nagyvállalkozói státusztól és közeledik a fogyasztói oldalhoz. Ennek oka, hogy a nagyvállalkozói közeg egyre inkább elkülönül a kis- és középvállalkozói közegetől, amely ennél fogva egyre inkább a fogyasztói körrel kerül érdekközösségbe. Ugyanez a helyzet az önfoglalkoztató, azaz a kényszervállalkozó, a kölcsön, és a távmunkaerő, valamint a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatott alkalmazott esetében is, aki az alvállalkozóhoz hasonló kiszolgáltatott helyzetben van. Különbség csak az, hogy míg az alvállalkozó a fővállalkozótól, addig az önfoglalkoztató és a munkavállaló a foglalkoztatójától, illetve a munkáltatójától függ.¹³

Mindezt figyelembe véve, ebben a tanulmányban e két társadalmi gazdasági tényezőt érintő jogi, pontosabban gazdaság-jogszociológiai problémákat igyekszem megvilágítani az ellentmondásos jogi szabályozáson és jogkövetési gyakorlaton keresztül. Ennek keretében megkísérek „de lege ferenda” olyan megoldást felvázolni, amellyel a lakossági hiteleket a Magyarországon működő bankoktól felvett személyek/családok egzisztenciális érdekeit meg lehet óvni, majd ezt követően másodikként az élelmiszergazdaságnál jelentkező termelői és fogyasztói problémákat tárgyaljak, végezetül pedig bemutatom, hogy a szolgáltatók miként próbálják áthárítani a szolgáltatásaikkal kapcsolatos kötelezettségeiket és költségeiket a vevőre, illetve a megrendelőre.

III. A lakossági, valamint a közép- és a kisvállalkozói hiteleknél jelentkező problémák

1. Az 1990. évben bekövetkezett rendszerváltás Magyarországon is kialakította a fogyasztói társadalmi modellt. A *külföldi* államokban működő *bankok*, a tőke szabad mozgása révén *Magyarországon* is *megalapították leányintézményeiket*, illetve *fiókokat nyitottak*. Egészen a 2008. szeptemberben beköszöntött pénzügyi válságig egész könnyen lehetett *lakossági hitelekhez* jutni, amit nemcsak a pénzintézetek reklámoztak, hanem maga az állam is.

Maga az állam is ajánlotta a devizahitelek felvételét abban a feltevésben, hogy az eredeti tervnek megfelelően rövid időn belül nálunk is az euró lesz a törvényes fizetési eszköz, és a kamatokat is euróban lehet majd törleszteni. A bankok itt Magyarországon egész kedvező feltételekkel propagálták és reklá-

¹³ Bővebben lásd, PRUGBERGER, *Munkavállalói biztonság a globalizációban*, Valóság, 2008/2. 37–53.

mozták mind a rövid, mind pedig a hosszú lejáratú lakossági hiteleket, amelyeket a lakosság többnyire gépkocsi, bútor, háztartási gép vásárlására, valamint lakás- és telekvásárlásra, családi ház vételére és építésére vett fel. A több helyről beszerzett információk szerint a banki ügyintézők a legtöbb esetben félre tájékoztatták az ügyfeleket. A hitelkonstrukcióknak csak a hitelt felvevőre nézve kedvező oldalát domborították ki, az árnyoldalairól viszont nem szóltak. A legtöbb esetben egy szó sem esett arról, hogy a külföldi bankok itt működő intézményei az előre gyártott szerződési feltételekbe (blanketta szerződésekbe) apró betűkkel elrejtve a hitelintézet menetközbeni egyoldalú szerződésmódosítási jogát is belefoglalták, amit a hitelt felvevők, mindezekről tudomást nem véve, írtak alá a hitelszerződést.

E blanketta szerződéseket a PSzÁF részéről azonnal bírósági úton meg kellett volna támadni, amire mind a jelenleg még hatályos Ptk., mind a parlament által elfogadott új Ptk., mind a kormány megbízás alapján elkészült, de a Gyurcsány–Bajnai-kormány által méltatlanul „kiszorított” „Vékás-bizottság” is lehetővé tesz az előre gyártott szerződési feltételekkel szemben, a fogyasztók védelme érdekében (popularis actio). Ezt az akkori kormány nem tette meg. Ugyanakkor a gazdasági válság beköszöntével egyre több munkavállaló vesztette el az állását és ha hitele volt – különösen ha devizában – sem törlesztési, sem kamatfizetési kötelezettségének az eredetileg megállapított mértékek szerint sem tudott maradéktalanul eleget tenni. Emellett még bejött a bankok részéről az egyoldalú kamat- és törlesztőrészlet-emelés, ezen kívül pedig a hitelt nyújtó bankok banki ügyintézés költségeinek a növekedését, sőt a banki ügyintézők béremelésével járó költségeket is egyoldalúan az ügyfeleikre hártották. Ezeket a lakossági hiteleket a bankok olyan ingatlan jelzáloggal biztosították, ahol az ingatlan értékét is önhatalmúan, saját ingatlanbecslőjükkel jóval a valóságos érték alatt állapították meg. A Magyar Hírlap 2009. szeptember 3-i számában közölt adatok szerint Magyarországon kb. 1,4 millió jelzáloghitel-szerződés van, melyek közül 750 ezer, vagyis több mint fele deviza alapú. Ezen kívül, a teljes hitelállományból 716 ezer hitelszerződésnél az adós több mint 90 napos törlesztéssel áll hátralékban, ami lehetőséget ad a bank részére, hogy elindíthassa a jelzálog-biztosítékra, vagyis a lakásra, lakóházingatlanra a végrehajtást. A Magyar Hírlapnak ez a száma arról is tudósít, hogy a 2009. év első felében e végrehajtások során mintegy 6000 kilakoltatásra került sor, ami júliusra úgy felgyorsult, hogy a kilakoltatások száma e hónapban az előző fél év itt közölt mennyiségének a duplájára nőtt.¹⁴ A bankok a törlesztő részleteket mintegy 30–60%-kal

¹⁴ *Több tízezer családra vár kilakoltatás*, MH, 2009. szept. 3., 6. Ezeket az adatokat megerősíti a HVG, 2009. december 19. számában közölt cikk is: PAPP Erika, *Állami mentőöv lakáshiteleseknek*, HVG 2009. december 19. 77.

emelték, amit azzal indokoltak, hogy a bankközi kamatok és biztosítási díjak a válság hatására jelentősen emelkedtek.¹⁵

A helyzet ugyanis az volt, hogy a bankok, érezve a válság közeledtét, továbbra is reklámozták a lakossági hiteleket, ugyanakkor azonban a biztosító társaságokkal a hitel-bedőlési veszélyekre magas biztosítási díj ellenében biztosítási szerződést kötöttek, amelynek költségeit teljes egészében a hitelt felvevőkre terhelték át. Ezen kívül a bankok, mivel a lakossági hiteleket hosszú lejáratra adják, és ha a hitelszerződést devizában kötik meg, ennek fedezetül a válság kirobbanása előtt az anyabankjaiktól olcsón vettek fel rövid lejáratú devizaforrásokat. A kettő közötti különbségből a bankok komoly nyereségre számítottak, ami viszont nem jött be. Ez a spekuláció azonban teljesen az ő érdekkörükben merült fel, amelynek kockázatát nekik kellett volna viselniük. Ezeket a mögöttes ügyleteket a hitelt tőlük felvevő ügyfelektől teljesen függetlenül bonyolították le, így az ebből fakadó többlet-költségeiknek – egyoldalú szerződésmódosítással – az ügyfeleikre történő áthárítása a banki kölcsönrel teljesen ellentétes, jogellenes lépés.

E lakossági hitelezéseknél ezen kívül figyelembe kell venni azt is, hogy itt *fogyasztói hitelről* van szó, amelyet európai uniós normaként 1989 óta mind ez ideig a 37/102. sz. EGK. irányelv rendezett és amelyet a német jog a saját „Verbrauchercreditsgesetz”-ébe szakszerűen implementált, míg a magyar jogalkotó az irányelv angol szövegét egyszerűen magyarra lefordítva több alacsonyabb rendű jogforrásra osztva részlegesen és mechanikusan beillesztette a magyar jogrendszerbe.¹⁶ Ez az irányelv kimondta, hogy ha a hitelt felvevő fogyasztónak minősül, kártérítés-fizetés, pontosabban a további kamatfizetés alóli mentesülés mellett felmondhatja a hitelszerződést, ha a felvett összeget a lejárat előtt visszafizeti. Ugyanakkor ez az irányelv fokozott felelősséggel terheli meg a bankokat arra nézve, hogy csak olyan fogyasztók számára folyósítsanak hitelt, akik valóban hitelképesek, vagyis szűrjék ki és utasítsák el a könnyelemű hitelkérelmeket. Az itt említett irányelvet felváltó 2006/48. sz. EK. irányelv a bankokat az ingatlanhitelek vonatkozásában kedvező helyzetbe hozta. A korábbi irányelv szerint ugyanis valamennyi lakossági hitelt fogyasztói hitelnek kell minősíteni. Az új irányelv azonban kiveti ebből a körből az ingatlanhiteleket. Ez azonban a magyar jogrendszerbe implementálásra még nem került, így a bankok itt abban a vonatkozásban is jogellenesen jártak el, hogy sem a lakásvásárlási, építési és felújítási hiteleknél, sem az egyéb fogyasztói hiteleknél nem vizsgálták a hitelt ké-

¹⁵ *Uo.*

¹⁶ L. a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. MT sz. rendelet, valamint az áruvásárlási kölcsönről szóló 115/1987. sz. PM-KEM sz. rendelet 2005. évi irányelvi előírásoknak megfelelő kiegészítését, illetve kiegészítő szakaszait.

rők hitel-visszafizetési képességét, hanem éppen ellenkezőleg, minden érdeklődőt hitelfelvételre bízattak, még akkor is, ha a hitelnújtás a hazardírozás veszélyével járt. A szociálliberális kormány pedig e téren a bankoknak asszisztált és fel sem vetette azt, hogy itt a fogyasztói hitel szabályait kellene alkalmazni. A Bajnai-kormány ahelyett, hogy – az 1929–32-es gazdasági válság időszakában az életképes családi agrárgazdaságok adósmoratóriumi kormányrendeletéhez hasonlóan – adósmoratóriumi előírással elvágta volna a kilakoltatással járó végrehajtási eljárások útját és bíróság előtt „popularis aktio” keretében támadta volna meg a blanketta hitelszerződési feltételek egyoldalú kikötéseit, egyezkedni próbált a hazánkban lényegében illegális kartellbe szövetkezett bankokkal, a tekintetben, hogy fogadjanak el egy, a kormány közreműködésével létrehozandó *etikai kódexet*, amelyet be is fognak tartani. A bankok ugyanis itt Magyarországon a saját etikai kódexüket – a Magyar Nemzet tudósítása szerint – már legalább egy évtizede nem tartották be, annak ellenére, hogy az egyoldalú szerződésmódosítások miatt sorozatosan bírságolja őket a Gazdasági Versenyhivatal.¹⁷ Ez a bírságolási gyakorlat azonban túl enyhének bizonyult. Ezért a kormány először olyan törvény parlamenti elfogadtatásával igyekezett meggátolni a további egyoldalú hitelszerződési módosításokat, mely szerint a bankoknak nyilvánosan előre közölni kellett volna hitelkamat-emelési tervüket, valamint a kamatemelés indokait. Ezt kivédendő a bankok a lehető legtöbb olyan feltételt közzétették, amelyekre hivatkozva egyoldalúan változtathattak a kamatokon, valamint a kezelési költségekben, ami így is ellentétes a kötelmi jog általános szabályaival. Következésképpen a bankok a törvény hatályba lépését követően is folytatni tudták a szerződések egyoldalú módosításának a gyakorlatát, a törlesztő részletek és a kamatok megemelését, valamint a költségek áthárítását is ideértve. Előrelépés csupán abban történt, hogy a törvény a PSzÁF felügyeletét fogyasztóvédelmi szempontból is kiterjesztette e lakossági hitelszerződésekre, egyébként pedig a törvény nem tudta megfékezni a bankok egyoldalú hitelszerződés-módosítási gyakorlatát.

Mindezek láttán állt elő a Bajnai-kormány az új banki magatartási (etikai) kódexnek a bankokkal együtt történő megalkotásának a gondolatával, ami meg is valósult. A bankoknak csak egy kisebb hányada tartotta magát távol a kódex elfogadásától. Ugyanis ezek a lakossági hiteleket nyújtó pénzintézetek, amelyek az új etikai kódexet aláírták, fogyasztóvédelmi szempontból is a PSzÁF felügyelete alá kerültek. Annak ellenére, hogy a kódex önkéntes az azt aláíró bankok részéről, annak betartását a PSzÁF ellenőrzi. A kódex előírásainak magukat alávetett bankok pedig, ha mégsem tartják be a magukra önkéntesen elvállalt kódex előírásokat, szankciókra számíthatnak a Bankszövetség álláspontja szerint. Arra

¹⁷ *Elszabadultak a bankok*, Magyar Nemzet, 2009. okt. 14.

azonban a Bankszövetség képviselője a laptudósítások szerint nem adott választ, hogy milyenekre. Sőt, a Bankszövetség képviselője a sajtónak egyenesen kijelentette, hogy nem lép fel a szerződéseket egyoldalúan módosító bankokkal szemben, mivel fellépése úgymint hatástalan.¹⁸ Ezen kívül, a Bankszövetség elnöke 2009. október közepén a Hír Tv fogyasztóvédelmi műsora keretében adott interjújában a munkavállalók részére cinikus módon még meg is indokolta az egyoldalú szerződésmódosításokat azzal, hogy a bankok erre az ország rossz gazdaságpolitikája miatt kényszerültek, amiért a szociálliberális kormányt a választások során hatalomba segítő lakosságnak kell felelnie. E cinikus interjúnyilatkozat veszélyes is, mert lényegében a kollektív felelősség elvét eleveníti fel. Eme teljesen demagóg indoklással szemben a Gazdasági Versenyhivatal a bankokkal az egyoldalú szerződésmódosítások miatt indult eljárások során megállapította, hogy olyan „külső körülményektől független”, saját érdekkörükbe tartozó döntéseikre hivatkozva – mint pld. „az iroda felújításának költsége” –, emelik egyoldalúan a törlesztő részletek, a kamatok és a költségek összegét. E gyakorlat megállítása érdekében javasolta a Gazdasági Versenyhivatal a „véltlen csőd” fogalmának az azonnali bevezetését,¹⁹ amelyre eddig még mindig nem került sor.

A Gazdasági Versenyhivatalnak e javaslatával azonban csak a jövőre nézve lehetett volna elejét venni a bankok e törvénytelen gyakorlatának, ami az eddig jogellenes módon kismizmizettek részére jogorvoslatot nem jelent. Sőt, a Bajnai-kormány által erőltetett és a bankok többsége által aláírt új magatartási kódex decemberben lépett csak hatályba. Addig viszont a jelenlegi fizetéseketlen hitelezők teljes bizonytalanságban voltak, mert nem volt világos, hogy rájuk is vonatkozni fog a terhek egyoldalú növeléseinek az eltörlése, vagyis visszamenőleges hatályú lesz-e a kódex által jelenleg előírt magatartás, vagy sem? Emellett sokan kételkedtek abban, hogy a bankok be fogják-e egyáltalán tartani az új magatartási kódexben vállaltakat, mivel a saját maguk által korábban elkészített kódexük előírásait – miként erről már szó esett – sem tartották be.²⁰ A Bajnai-kormánynak a bankokkal szembeni gyenge fellépése azzal magyarázható, hogy meghajolt a bankvilág ama törekvése előtt, amely az amerikai hitelintézeti egyeduralmat átültetné Európára is. Az USA-ban házat többnyire csak banktól és minden esetben csak részletfizetésre lehet vásárolni hosszú lejáratú, általában 10 éves törlesztés mellett évi 30%-os kamattérítéssel. Amennyiben egyhavi törlesztés kimarad, a bank a kamatot emeli, ha pedig háromhavi részlettel vagy kamatfizetéssel marad el a lakást a banktól hosszú lejáratú hitelre megvásárolt adós, a bank kilakoltatással egybekötve visszaveszi az ingatlant, lakást vagy házat, a

¹⁸ *Uo.*

¹⁹ Magyar Hírlap (a továbbiakban: MH), 2009. szept. 3. 6.

²⁰ Magyar Nemzet, 2009. okt. 10. 1, 11.

már kifizetett részleteket azonban nem fizeti vissza, csak akkor, ha azt az adós keresetére a bíróság megítéli. A bírósági illeték és a perköltségi óvadék összege azonban általában hatvan ezer dollárt tesz ki. Ezért általában az adósok nem perelnek, hanem újból hasonló hitelkonstrukcióval vásárolnak lakást vagy házat, lehet, hogy ugyanattól a banktól, amely ily módon duplán nyereszkesedik. Bár ez a nyereszkesedés a fogyasztó sérelmére alaptalan gazdagodás, az USA-ban azonban legitim. Nyilván az USA által irányított nemzetközi tőkepiac orgánumainak (IMF, Világbank) a nyomására vette ki az új irányelv a fogyasztói hitel köréből az ingatlanhiteleket. Ugyanígy jár el a fogyasztói hitelről szóló PM-IRM-SZMM törvényjavaslat is, amely továbbra is fenntartja a banknak a fogyasztói hiteltörlesztő részletét, kamatát és költségeit érintő egyoldalú módosítási jogát. Mivel mindez Magyarországon még nem hatályos, ezért a régi irányelv szellemében szükséges az összes eddigi fogyasztói hitel tekintetében a banki magatartásokat megítélni.²¹

A Bajnai kormány kérésére a bankok nagy többsége leállította az adósokkal szembeni kilakoltatásokat. Erre csupán az osztrák bankok és a pénzüzetek nem voltak hajlandók. Ugyanakkor a kormány a bankok segítségével 2009. december 9-én meghozta az állami törlesztéscsökkentő program részletfizetés továbbkönnyítését jelentő módosításokat. Eszerint a korábbi előírással ellentétben az is igényelheti állami garanciavállalás mellett a két éven át tartó törlesztési könnyítést, akinek a havi részlete a korábbi 40%-kal ellentétben havi jövedelmének a 60%-át eléri, illetve nem haladja azt meg. Ezen kívül az állami garanciával támogatható hitelösszeg a korábbi 10 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra emelkedett. Az is egy kedvező változás, hogy munkaviszony időközi megszűnése a kedvezmény igénybevételét már nem befolyásolja. A munkaviszony megszűnésének módja ma már nem kizáró ok. Így a közös megegyezés, valamint a munkavállaló részéről történő felmondás. A szakemberek megállapítása szerint azonban ezek a könnyítések csak azoknak a munkanélkülivé vált „lakáshiteleseknek” segítettek, akik a törlesztéseiket rendszeresen fizették, a fizetési késedelembe esetteknek azonban nem.²² A Bajnai-kormány ezért 2010. április 30-ig terjedő időtartamra az eladósodottak javára végrehajtási moratóriumot vezetett be, ami azt jelentette, hogy a kölcsön fedezetének a tárgyát képező lakásból nem lehet az adóst és családját árverés lebonyolításával kilakoltatni. Ez azonban a már folyamatba helye-

²¹ Prof. dr. Szigeti Jenő (Miskolci Egyetem) 2009. júliusi USA-beli tanulmányúti beszámolója alapján, New York állam, Capatha település, banki ügyfél-felvilágosítás.

²² PAPP Emília, *Állami mentőöv lakáshiteleseknek*, HVG, 2009. december 19. 76–77.

23/a. PAPP Emília, *Kordában tartva*, HVG, 2010. jan. 12.

23/b SZALMA József, *Közrendésrelmes szerződések és jogi következményei = A magánjogi kodifikáció eredményei*, szerk. PUSZTAHELYI Réka, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 140–141.

zett árverések elszenvedőin mit sem segített. Ezen kívül 2010. április 30. után gőzerővel elindították a bankok a nem fizető adósokkal szembeni árveréseket és kilakoltatásokat. Ezért a június közepén hatalomra került új polgári, második Orbán-kormány először 2010. december 31-ig, majd április közepéig, végül pedig június végéig meghosszabbította a végrehajtási és a kilakoltatási tilalmat. Az Orbán-kormány viszont annak tudatában, hogy ez csak átmenetileg oldja meg a problémát, olyan döntést hozott, hogy júliustól jelzálogjogot devizahitelre bejegyezni nem lehet, és a további kilakoltatásokat megelőzendő a kormány megalakítja a „Nemzeti Eszközkezelő Társaságot”, amely kivásárolja a bankoktól a rossz hiteleket. A Társaság egyéni kérésre átváltja a devizahitelesek adósságát forintra, amit ha az adós nem tudna megfizetni, állami tulajdonba és a társaság kezelésébe kerül a lakása, az adós viszont bérlőként továbbra is a lakásban maradhat. Az is egy könnyítés a részükre, hogy a bérleti díjat a szociális helyzet alapján egyénileg állapítják meg.²³ A végleges megoldás szerint az állam 50–60 Mrd forintot különített el kedvezményes állami kölcsönre, amelyből az adós a lakáshitelt kiválthatja. Akiknél viszont ez az állami kölcsönrel történő hitelkiváltás nem tud a tartozások felgyülemzése miatt segíteni, ott az állam vásárolja meg a lakóingatlant és szociális bérlakásként adja az eladósodott lakónak bérbe. Mivel a bankok a kormány által elképzelt árfolyamrögzítést nem voltak hajlandók elfogadni, egy meghatározott árfolyamszint felett az állam magára vállalta a terhek rendezését.²⁴ Ez a nagyon is szociális megoldás azonban csak a jövőre nézve ad megoldást. A moratórium bevezetése előtt kilakoltatottak helyzetén ez a megoldás azonban már nem segít.

Megoldást jelenthet a jövőre nézve a 2010. október 5-én életbe lépett kormányrendelet, mely szerint a bankok minden egyes kölcsönért folyamodó ügyfél esetében a saját és a vele közös háztartásban élők igazolt jövedelme alapján hitelezhetőségi limitet kötelesek megállapítani az ügyfél törlesztési terheivel és képességeivel kalkulálva. Az így megállapított limit a havi törlesztés maximumát jelenti az esetben, ha az ügyfél forintban adósodik el. Euro alapú kölcsön esetén a havi részlet maximum a hitelezhetőségi limit 80%-át, más deviza esetén pedig annak 60%-át nem haladhatja meg. Ezen kívül a bankok az ügyfelekkel megkötött hitelszerződéseket egyoldalúan nem módosíthatják. E rendelet meghozatalára azért volt szükség, mert a bankok a Bajnai-kormánnyal megállapodott újabb magatartási kódexet sem tartották be. Ez a rendelet az új polgári kormány részéről egy jelentős előrelépés. Azonban mégis csak egy alacsonyabb rendű jogforrás. Helyesnek látszana ezért, ha – miként ezt Szalma József professzor Újvidékről felveti – a Ptk. kodifikációja során az uzsoraszerződés semmisségét kimondó

²³ MH, 2010. június 31., Gazdaság.

²⁴ MH, 2011. április 5. sz. 11.

jelenlegi 202. § kiegészítéseként úgy pontosítani az uzsora fogalmát, miként ezt az 1937. évi uzsoratorvény tette.

Ezeknél a lakossági hiteleknél is a hitelért folyamodottak szorult helyzetének vagy pedig könnyelműségének a kihasználásából a bankok aránytalan előnyhöz jutottak. Tetézi még mindezt az is, hogy a Gyurcsány-kormány idején a Nemzeti Bank (MNB) magasan tartotta a forint árfolyamát és ezáltal a kamatot, míg ez alatt az időszak alatt a svájci frank árfolyama alacsony volt. A Gyurcsány-kormány ez alatt az időszak alatt propagálta a svájci deviza árfolyam alapján történő hitelfelvételt. Miután ez tömegesen megtörtént, érdekes módon megfordult a helyzet és a svájci árfolyam lett magasabb, a magyar forinté pedig alacsonyabb. Jogosan vetődhet fel a kétely, hogy itt tudatos pénzügypolitikai manipulációról van szó. Ezért ezek a szerződések a Ptk. 202. §-a alapján semmissé nyilváníthatók és a bankok a hitelkárosultak keresete esetén kártérítésre is kötelezhetőek.

Álláspontom szerint ezért annak érdekében, hogy egyrészt az eddig kiemeltettek is a bankok által jogellenesen okozott károk megtérítéséhez, lényegében „in integrum restitutio-hoz” jussanak, másrészt a jövőben csak az ügyfél beleegyezésével vagy az ügyfél indokolatlan beleegyezését bírósági ítélettel (Ptk. 241. §) lehessen a hitelszerződést módosítani, az öt éves elévülési időn belül az összes eddigi egyoldalú szerződés-szerződésmódosítás érvénytelenítése érdekében pert kellene indítani, amely magába foglalná a bankok által a kiemeltett ügyfeleknek okozott károk teljes megtérítését is. Tudomásunk szerint a Hitelkárosultak Szövetsége már megindított egy próba pert az elszabadult bankokkal szemben. A Hitelkárosultak Szövetségének az elnöke reálisan ítéli meg a helyzetet akkor, amikor azt állítja, hogy „Európa civilizáltabb részén sehol sem akad arra példa, hogy a bankok gazdasági erőfölényükkel visszaélve, arcátlan módon és tisztességtelenül eljárva, az ügyfelek hátrányára korlátlanul módosíthassák a hitelszerződéseket.”²⁵ Álláspontom szerint ez Magyarországon csak azért lehetséges, mert olyan komprádor kormány vezette az országot, amely – Gyurcsánnyal az élen – csak a külföldi tőke érdekeit nézte. E lehetővé vált banki gyakorlatnak a káros társadalmi hatásai beláthatatlanok. Észak-Magyarországon az illegális uzsorakölcsönök adásával foglalkozók a bankoknak ezt a gyakorlatát követve, az illegális kölcsönök és uzsorakamatok kifizetése után is, költségterítés címén zsarolják a volt „ügyfeleiket” újabb befizetésekre.²⁶ Hogy a bankok ennyire elmerészkedtek, az állam felelősségét is felveti, amit mind a Bankszövetség le-

²⁵ *Bankuralom*, MH, 2009. július 16. 6. (A hitelintézetek költségeinek drágulása vagy akár az alkalmazottak fizetésemelése is ok lehet az egyoldalú szerződésmódosításokra.)

²⁶ Az RTL Klub televízió október 30-i híradása.

mondott elnöke Felcsuti Péter,²⁷ mind pedig az „Instrum Iustitia” ügyvezető igazgatója Felfalusi Péter is megerősített.²⁸ Ezért a bankokkal szembeni, az egyoldalú szerződésmódosítások semmisségének kimondására és az egyoldalú szerződésmódosítások következményeként lebonyolított végrehajtásokkal és jogtalan követelések behajtásával okozott károk megtérítése iránt javaslatunk szerint indítandó perek kártérítés iránti részébe be kellene vonni az államot is, kiterjesztve a keresetet a károk megtérítésével kapcsolatos helytállása érdekében.

Tanulva az eddigiekből, a jogalkotónak sürgősen az irányelvvel összhangban álló olyan új fogyasztói hitelről szóló törvényt kellene alkotnia, amely tiltja a hitelfelvevővel nem egyeztetett, olyan hitelszerződés-módosítást, amely a bank működésével kapcsolatos és nem áll adekvát oksági összefüggésben a hitelszerződéssel, és a hitel felvevőjével. Ezen kívül a fogyasztói hitel nyújtó bankokat a fogyasztók érdekeire tekintettel nagyobb körültekintésre kellene kötelezni a tekintetben, hogy a hitel felvétele mennyire indokolt, és vagyoni helyzete, valamint jövedelme függvényében mennyire megterhelő számára. Emellett a jelenlegi csőd- és a felszámolási törvény (1991. évi I. tv.) teljes átalakításával a fejlett nyugati államokhoz hasonló egységes fizetésképtelenségi anyagi és eljárási jogot kellene kialakítani, ahol a felszámolásra csak az időtartamát is tekintve törvényileg előírt egyeztetési eljárás (Vorverfahren) után, annak sikertelensége esetében kerülhetne sor. Szükséges emellett bevezetni a már említett személyi csőd fogalmát egy speciális szanálással a fogyasztóként viselkedő adós javára a személyi csődeljárással együtt.²⁹ A személyi csődöt pedig ki kellene terjeszteni – miként ezt Bárány János helytállóan javasolja – a lakáshitelekre és a tanulmányok folytatására adott kölcsönökre is.³⁰ Örvendetes, hogy az a korábbi – általunk is többször kritizált³¹ – képtelenség, miszerint csak az adós indíthat maga ellen csődöt, az adósok viszont nem, a csődtörvény (Cstv.) legutóbbi módosításával kiiktatódott. Ugyanakkor a hitelezők érdekeit védő csődválasztmányt kötelezően

²⁷ Magyar Nemzet, 2009. szeptember 14., 11.

²⁸ *Több jogi eljárás indul idén a nemfizetők ellen*, MH, 2009. szeptember 18. 8.

²⁹ PRUGBERGER T., KÁROLYI G., *A magyar fizetésképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében*, 128–150.; CSÁK Cs., NAGY Z., *Hitelezői érdekek érvényesítésének problémái a felszámolási eljárásban*, 171–172.; MISKOLCZI BODNÁR Péter, *Az egységes és a kétszintű eljárás értékelése reorganizációs szempontból*, 257–262 = *Bérgarancia és a csődfelszámolási eljárás reformja*, szerk. MISKOLCZI BODNÁR P., PRUGBERGER T., Miskolc, Novotni, 2005.

³⁰ BÜLOW, *Recht der Kreditsicherheiten*, a fogyasztóvédelemre nézve l. különösen a 125., 635., 657., 779., 796., 798. pontokat. BÁRÁNY János, *Adósvédelem*, MH, 2009. szeptember 4. 14.

³¹ L. a 25. sz. jegyzetet.

felállítandónak kellene a Cstv.-ben elrendelni és ezzel a vagyonszámláló mai túlzott hatalmát mérsékelni.³²

2. Ami a *kis- és középvállalkozások banki finanszírozását* illeti, a Medgyessy-kormány hatalomra kerülését követően a Széchenyi-tervvel együtt e szektor számára történő hitelnyújtások is jelentősen szűkültek, miközben a külföldi és a kormányközeli gazdasági cégek igen előnyös feltételek mellett juthattak hitelhez. A Bajnai-kormány politikája ezen a helyzeten némi fordulatot mutatott, mivel a Bankszövetséggel és a bankokkal az etikai kódex megalkotásáról szóló 2009. júliusi tárgyalásokon kezdeményezte a kis- és középvállalkozások hitelkérelmeinek elbírálását célzó eljárások meggyorsítását. Ennek során a kormány megállapodott a Bankszövetséggel, hogy egy közös bizottságot hoznak létre ennek a problémának a lerendezésére.³³ A bankok magatartása itt is a lakossági hitelezésekhez volt hasonló. A Népszabadságnak a már hivatkozott Kipontozzák a bankokat című szerkesztőségi cikke szerint a bankok a vállalati hitelterheket is egyoldalúan megnövelték a székházfelújítási, munkabéremelési, számítógéppark korszerűsítési, valamint működési- ügyintézési költségek emelkedésének átterhelésével. Éppen ezért ide is vonatkozik mindaz, amit már elmondtunk a hitelezés eme gyakorlatának jogi szankcionálására, valamint a csőd-eljárási reformjára.

A bankok ugyanis a kis- és középvállalkozások, valamint a kis- és közepes méretű családi farmok részére a gyenge tőkeerősségük következtében nem szívesen adnak még rövid lejáratú áthidaló hitelt sem vagy ha mégis adnak, azt relatíve ugyancsak magas kamatkikötés és a gazdaság alacsony értékelés mellett történő jelzálogba bocsátásának az igénylésével teszik³⁴.

Ennek ellenére a kis- és a középvállalkozásoknak a bankokkal szembeni likviditása a lakossági hitelekkel szemben megnyugtatóbb. A Magyar Hírlap szerkesztőségi cikke szerint azért, mert a kisvállalkozások kevésbé adósodtak el, aminek oka, hogy kevésbé voltak hitelképesek és emiatt óvatosabbak voltak. Ezzel szemben a közepes méretet meghaladó kisebb nagyvállalatok viszont már megszenvedték a válságot. Míg ugyanis ebben a szektorban – a hírlapi tudósítás szerint – 2008-ban mindössze 10%-kal növekedett az Instrum Iustitiának átadott hitelvégrehajtási ügyek száma, addig 2009 első fél évében már az ilyen ügyek száma negyvennel emelkedett³⁵. A válság miatti kevesebb értékesítés és a kevesebb számlakiállítás következtében csökken e szektorban a bevétel és mindenki

³² L. PRUGBERGER-KÁROLYI, *i. m.*, 25. sz. jegyzet.

³³ MH, 2009. szeptember 18., 8.; *Kipontozzák a Bankokat*, Népszabadság, 2009. július 17. 17.

³⁴ *Gabonai pari hitelválság*, Világ gazdaság, 2008. december 30., 1, 4.

³⁵ MH, 2009. szeptember 18., 8.

az aktuális kintlévősegeit igyekeznek behajtani és még 30 napos adós késedelmet sem várnak ki a hitelezők, mert hátha időközben „bedől” az adós. Ez a türelmetlenség minden hitelezőre, köztük a bankokra is vonatkozik.³⁶ Ettől függetlenül is a helyzet azonban az, hogy a kormány és a Bankszövetség között történt 2009. júliusi megállapodás vakvágányra futott, mivel a bankok – egymással megállapodva – továbbra is csak extra magas profittal voltak hajlandók a hazai közép- és kisvállalkozóknak hitelt folyósítani. A bankvilág készíti ki tehát a hazai vállalkozásokat – állítják a vállalkozók – a multinacionális vállalatok malmára hajtja a vizet.³⁷

Mindebből kitűnik, hogy a hitelfelvételekre is kihatással a közepes és az annál nagyobb vállalatok is sérülékenyek, ami negatívan befolyásolja a hitelfelvételeket is. Ez még inkább vonatkozik a kis vállalatokra, főleg akkor, ha azok családi cégek vagy gazdaságok. Ebben a körben gyakori, hogy gazdasági eszközeiket nemcsak jövedelemforrásként használják, hanem magáncélokra is. Ezért is lenne indokolt, hogy a kisvállalati szektorban az ilyen kettős célra használatos beszerzéseket, valamint az ilyenek beszerzését célzó hitelfelvételeket a holland joghoz hasonlóan fogyasztói ügyletként kezelni. Remélhetőleg valamennyit segíteni fog ezen a helyzeten az Orbán-kormány által a Gazdasági Akcióterv keretében bevezetni tervezett „Széchenyi kártya” általi beruházási hitel plafonjának ötven millió forintra történő felemelése és a 2011 januárjában újra induló Széchenyi-terv keretében meghirdetésre került pályázati rendszer, aminek forrását döntően az Új Magyarország fejlesztési projekt még szabadon felhasználható uniós támogatásai fogják adni. Ezáltal remélhetőleg tompítható az a veszély, hogy a bankadó bevezetésének reakciójaként a bankok többek között esetleg a kis- és középvállalkozási hitelnyújtás szabotálásával is megpróbálnák a kormányt a bankadó elejtésére rávenni, az ezzel járó terheiket csökkenteni. A 2011. év első negyedéből származó írott és sugárzott hírforrások arról tudósítanak, hogy ezen a téren is kedvező folyamatok indultak el.

IV. Fogyasztói és termelői problémák a mezőgazdaságban, valamint az élelmiszergazdaságban

2007 nyaratól kezdve egyre sűrűbbé vált a mezőgazdasági termelők demonstrációja, ami most már nemcsak itthon, hanem uniós szinten is megjelenik. A ko-

³⁶ *Forragnak az Unió tejtermelői*, MH, szeptember 9., 7.

³⁷ MH, 2009. jan. 19., 7.

rábbi demonstrációk a hazai mező- és élelmiszergazdaságot érintették,³⁸ 2009 őszén azonban már az Európai Unió tagországainak tejtermelői is demonstrációkat szerveztek az Unió mező- és élelmiszergazdaság-politikájával szemben. A tagállamok tejtermelői a tej- és tejtermék kvóták uniós emelését sérelmezik, mivel az ezzel járó tejtermelési- és értékesítési mennyiség-növekedés annyira leviheti az átvételi árakat, hogy azok még a termelés költségeinek a fedezésére sem lesznek elegendők³⁹. Az Európai Unió régi tagállamai, csak úgy, mint az USA, Kanada, Kína és a távol-keleti „kis tigrisek” a közép- és a kelet-európai poszt-kommunista/szocialista országok piacainak a megszerzésére törekednek, amely folyamat az 1990-es rendszerváltás óta tart.⁴⁰ Ami a közép-európai régió országait illeti, a multinacionális európai és Európán kívüli áruházláncolatok és élelmiszeripari feldolgozó vállalatok tömegesen települtek be, amelyek a saját hazájuk mezőgazdasági termelőinek a termékeit „nyers állapotban” vagy élelmiszeriparilag feldolgozva igyekeznek e régióban piacra dobni úgy, hogy közben a hazai gazdák tönkremenjenek, és ne jelentsenek konkurenciát a nyugat-európai és az Európán kívüli fejlett tőkés államok mezőgazdaságának, amelyek a korábbi európai uniós alacsony felvásárlási árak miatt túltermeltek és amelyek termékeinek a minősége sokszor elmarad a hazaihoz viszonyítva⁴¹.

Ami a magyar gazdaságpolitikát illeti, sem az Antall–Boross-kormány sem a szociálliberális kormányok kötötték ki a szomszédos közép-európai államokkal – pl. Lengyelországgal vagy Csehországgal – szemben, hogy az országba beengedett élelmiszeráruházláncolatoknak túlnyomórészt és pontosan meghatározott százalékban a hazai gazdától, mint beszállítótól származó termékeket kötelesek árusítani. Mivel ez Magyarországon nem történt meg, az itteni külföldi élelmiszer-áruházak a magyar gazdától származó termékeket általában 5–8%-os arányban tartanak a polcaikon, azokat is polcdíj fizetésének az igénylése mellett.⁴² Az Unió mezőgazdaság politikájával összhangban – amely egyre alacso-

³⁸ KELEMEN Zoltán, *Zöldség-gyümölcs árharok. Aki szelet vetett*, HVG 2008. július 26., 6–8.; PRUGBERGER, *Termelő- és fogyasztóellenes törekvések a multinacionális tőke haszonmaximálása érdekében*, Valóság, 2008/12, 68.

³⁹ CSATH Magdolna, *Kiút a globalizációs zsákutcából*, Bp., Kairosz, 2001, 115–116.; BOGÁR László, *Bokros újratöltve. (A megszorítások mitológiájának mélyszerkezete)*, Bp., Kairosz, 2006, 169.; SZARKA Ágota, *Csődbe juttatott szobi szörpgyár*, Magyar Nemzet, 2008. május 29.; lásd PRUGBERGER *i. m.*, 68–74.

⁴⁰ *Uo.*, 68–74.; KELEMEN, *i. m.*, *Fogytán a tejtermelők türelme*, MH, 2008. augusztus 22., 9.

⁴¹ *Uo.*

⁴² *Elvérizik a hazai állattenyésztés*, MH, 2009. szeptember 28., 9.; *Harmadára zsugorodott a nyúlpiac*, MH, 2009. szept. 4., 9.; *Csökken a hazai pulykaállomány*, MH, 2009. szept. 3., 9.; *Végzetes számháború a kenyérért*, MH, 2009. augusztus 21., 9.

nyabban állapítja meg a termékfelvásárlási árakat – olyan alacsony árakon vásárolják fel mind a növényi, mind az állati eredetű mezőgazdasági termékeket, hogy sok gazda felhagy a mezőgazdasági termeléssel⁴³. Ugyanakkor sem az élelmiszer-feldolgozó és –értékesítő ipart, sem annak céljait kiszolgáló állami gazdaságpolitikát közömbösen hagyta mind ez ideig az, hogy a termelők ellehetetlenítésével a fogyasztók érdekei is súlyosan sérülnek. Ennélfogva a tisztességtelen piaci magatartás két irányban és érvényesül: termelőket és fogyasztókat társadalmi szinten egyaránt súlyosan károsít, ráadásul a piaci versenyt korlátozza.

Eklatánsan mutatja ezt a tisztességes piaci magatartással teljesen ellentétes tendenciát a multinacionális sertésfeldolgozó cégek 2009. decemberi összehangolt felvásárlási árcsökkenése, miközben a húsboltokban a fogyasztói árak nem változtak. Ugyanakkor az élelmiszer-árusító láncolatoknál az utóbbi öt év alatt a felére csökkent a hazai sertésállományból származó jó minőségű sertéshús kiesése, amit erősen kifogásolható minőségű importsertéshússal pótolták. Ez egyébként a hazai élelmiszer-feldolgozásban és élelmiszer-árusításnál eddig általános jelenség volt⁴⁴. E körülmények miatt a termeléssel felhagyó gazdák termőföldjeit igen olcsó áron legálisan hazai komprádor szociálliberális kormányközeli nagybirtokosok/vállalkozók, illegálisan pedig zsebszerződésekkel külföldi cégek vásárolják fel. A cél tulajdonképpen az is, hogy az Unió által igényelt termőföld-áruforgalmi szabadsággal a közép-kelet-európai régióban olyan élelmiszeripari és élelmiszer-kereskedelmi kombinátok alakuljanak ki, amelyek egyúttal olyan nagybirtokkal rendelkeznek, amelyen maguk meg tudják termelni az általuk feldolgozásra és/vagy értékesítésre kerülő zöldség-gyümölcs- és húsarúikat, valamint más mezőgazdasági termékeket.⁴⁵ Ugyanakkor mind az élelmiszer-feldolgozó és –értékesítő ipart, mind annak céljait kiszolgált szociálliberális állami gazdaságpolitikát közömbösen hagyja, hagyta az, hogy a termelők ellehetetlenítésével a fogyasztók érdekei is súlyosan sérülnek. Ennélfogva a tisztességtelen piaci magatartás még ma is két irányban is érvényesül: termelőket és fogyasztókat társadalmi szinten egyaránt súlyosan károsít, ráadásul a piaci versenyt korlátozza.

Az EU pénzügyi támogatáspolitikája diszkriminatív és teljesen egyenetlen. Ezen túlmenően még protekcionista is. Protekcionista és egyúttal diszkrimi-

⁴³ *Elárasztja a piacot a külföldi hagyma*, MH, 2009. szeptember 9. 9.; *Segítség nélkül az ajkai kristály*, MH, 2009. 11. 8.; *A SPAR továbbra is élenjár a minőségi élelmiszer-kereskedelemben*, MH, 2009. augusztus 14. melléklet. VIII. sz. (A SPAR maga termeli az élelmiszert magyarországi birtokán).

⁴⁴ *Alig fizetnek a hazai sertésért*, MH, 2009. december 9.

⁴⁵ SZILÁGYI János Ede, *A KAP piacsabályozási...*, i. m., 369–387.; HALMAI Péter, *A reform ökonómiaja*, Bp., KJK KERSzÖV, 2004, 237.

natív az által, hogy az EU új tagállamai egységesen kevesebb támogatásban részesülnek a régi tagállamokhoz képest.⁴⁶ Ezen kívül még annyiban is diszkriminatív és egyúttal egyenetlen, hogy nem egyenlő támogatást biztosít az egyes mezőgazdasági ágazatok részére. Az állattenyésztés és azon belül a sertéságazat uniós támogatása jóval alatta van a növénytermesztés támogatásához képest. Ebből az tűnik ki, hogy az Unió nem veszi figyelembe az egyes tagállamok élelmiszer-fogyasztási szokásait, hanem úgy tűnik, mintha a saját központi elképzeléseit akarná ráerőltetni a fogyasztókra. Ez viszont arra utal, hogy az Unió agrárpolitikáját különböző mezőgazdasági termelő és értékesítési csoportok lobbijereje mozgatja, ami az Unió egész területén érvényesül. Ennek megfelelően alakul és változik időszakosan az agrártámogatás és az agrárhitelezés. Emellett a közép-kelet-európai régióban és mindenek előtt Magyarországon, főleg gazdasági társasági formában működő nagyfarmok és élelmiszer-feldolgozó vállalatok, valamint élelmiszer-kereskedelmi láncolatok nagyobb uniós és nemzeti támogatásban részesülnek, mint a kis-, és közepes családi gazdaságok, valamint élelmiszer-kereskedelmi cégek.

A multinacionális és részben hazai mega-élelmiszerfeldolgozó és kereskedelmi cégek gyors terjeszkedését a már említett, feltételek nélküli privatizáció segítette elő. Magyarországon az Antall-kormány idején a privatizáció folytán külföldi kezekbe került a növényolajipar, valamint a cukor- és az édesipar. Az új francia tulajdonos – minthogy az adásvételi szerződésben nem került kikötésre, hogy az étolajnak feldolgozásra kerülő napraforgómagot továbbra is a hazai beszállítóktól kell átvenni, a francia agrárlobbi nyomására a francia gazdák által termelt napraforgómagot szállította feldolgozásra Magyarországra. Mivel pedig a termelési költségekbe a fuvarozás költségeit is felszámította, Magyarországon az étolaj ára a németországinál és a franciaországinál drágább lett. A magyar cukoripart több nyugat-európai ország multi cége vásárolta meg. Amerikai nyomásra, hogy az EU csökkentse répacukor feldolgozását és értékesítését a dél-amerikai nádcukor behozatalának a javára, az Unió régi tagállamainak édesipari cégei a tulajdonukba került magyar cukorgyárak felszámolásával tettek eleget. Ezzel nemcsak nagy számú cukorrépa termelő családi gazdaság ment tönkre, hanem a fogyasztói érdekek is sérelmet szenvedtek, mivel a nádcukor kalóriatartalma jóval kisebb, mint a répacukoré. Ezen kívül pedig jelentősen megdrágult a cukor fogyasztói ára is.⁴⁷ Hasonló hatásokat váltott ki a húsipar és a tejipar privatizációja is. Az új külföldi, és a mostani szociálliberális ellenzékhez tartozó

⁴⁶ Információ a Cukoripari Termék Tanács elnökétől, Budapest, 1999.

⁴⁷ A kérdést a konferencia 3. szekciója, a Round de Table (a kerek asztal) tárgyalta, melynek e tanulmány szerzője résztvevője és a magyar agrárjog alakulásának beszámoló referense volt. *Spekuláció hajtja fel a cukor árát*, MH, 2001. márc. 3., 11.

volt kormányközeli belföldi tulajdonosok az egyes gyáregységei igen gyakran kiszámíthatatlan megfontolású sűrű áthelyezésével azon kívül, hogy az addig részükre beszállítást végzett állattenyésztő gazdákat egzisztenciájukban rendítettek meg, jelentősen megzavarták a fogyasztói körök bevásárlási szokásait is.

Egyértelművé vált, ami az Európai Agrárjogi Bizottság (CEDR) 2001. évi amszterdami konferenciáján külön is artikulálódott, hogy az Európai Unió régi tagállamainak az az érdeke, hogy az ottani farmerek termékraktárakban felhalmozódott termékfeleslegei elkeljenek, majd pedig ezek elfogyását követően is stabil piacot jelentsen számukra a termékeik Közép- és Kelet-Európában való elhelyezése⁴⁸. Ennek keretében a hűtőraktárakban sok éve tárolt és szavatosságukat rég elvesztett és ezért gyakran átcsomagolt élelmiszerkészleteiket dobták a friss árukkal egyenlő bearázással a piacra friss áruként, megtévesztve ezzel a vásárlókat. Ugyanakkor a külföldről hazánkba bejött cégek az élelmiszerek árát a nyugat-európai szinthez igazítva állapították meg, mit sem törődve azzal, hogy a bérszint ebben a régióban – így Magyarországon is – jóval alacsonyabb, mint az EU régi tagországában. Ami viszont az élelmiszer-feldolgozó vállalatok és élelmiszer-kereskedelmi üzletláncolatok, plázák által felkínált termékfelvásárlási árakat illeti – miként már utaltunk rá –, olyan alacsonyan kerülnek megállapításra, hogy egyes ágazatokban a gazdáknak nem hogy minimális nyereségük sincs, hanem még a termelési költségeket sem tudják kigazdálkodni. Magyarán, ráfizetéssel termelnek. Több termék felvásárlási és értékesítési ára között 200–300%-os árkülönbözet is észlelhető a magyar termékek esetében. Ezzel szemben a külföldi származású mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeket a plázák jóval a termelési költségeket sem fedező áron értékesítik.⁴⁹

Ezzel a magatartásukkal a multinacionális élelmiszer-kereskedelmi láncolatok egyrészt megkárosítják a fogyasztókat, mert – miként ezt laboratóriumi vizsgálatok is igazolták – a feldolgozatlan magyar mezőgazdasági termékek jelentős részének a minősége jobb, mint ami külföldről behozatalra kerül és amivel zsúfolásig tele vannak az élelmiszerplázák polcai, másrészt szisztematikusan a magyar családi gazdaság és a magyar mezőgazdaság tönkretételére játszanak, ami összhangban áll az Európai Unió mezőgazdaság politikájával. Ennek eredményeként a magyar mezőgazdaság legtöbb ágazatában a termelés rendszere és az állatállomány tetemesen csökkent⁵⁰. Az európai uniós szabályok szerint

⁴⁸ *Értünk való fogyasztóvédelem: II. Cikkgyűjtemény a „Kontroll” országos fogyasztóvédelmi újság megjelent írásaiból*, Százhalombatta, A Társadalmi Unió Civilszervezetek országos tömörülésének kiadása, 3. Blokk, 85–117.

⁴⁹ PRUGBERGER, 68–74.

⁵⁰ L. a 37. sz. jegyzetet.

49/a A csomagoláson múlik, hogy mi a magyar. MH, 2011. márc., 12., 12.; továbbá: A tojástermelőket megkopasztja az EU, MH, 2011. márc., 17. 11.

ugyanis a hazai fogyasztókat megtévesztő módon magyar terméként lehet eladni más tagállamból származó terméket, ha a külföldi termékhez valamilyen adalék anyagot hozzátesznek vagy ha a terméket itthon csomagolják. A baromfi és a tojástermelő ágazatot pedig az Uniónak az a rendelete lehetetleníti el, amely a régi baromfiketrecek nagyobbakra történő rövid határidőn belüli kicserélését írja elő. A szükségtelenül előírt csereakció ugyanis tetemes költségekkel jár. Ugyanakkor az EU fele annyit sem foglalkozott azzal, hogy rákkeltő dioxinnal fertőzött tojások kerültek forgalomba az élelmiszerpiacon. Ezen kívül nem mer állást foglalni a génezelt termékelőállítás és -forgalmazás tiltásának kérdésében sem, hanem a döntést az egyes nemzeti kormányokra bízta. 49/a

Mindez összhangban áll azzal az Európai Agrárjogi Bizottság (CEDR) amszterdami konferenciáján megfogalmazott kompromisszumos állásponttal, hogy míg a régi tagállamoknál maradjon meg a fejlett technikát és munkaerő-állomány használatát igénylő zöldség-gyümölcs termesztésre szakosodott és főszabályként családi munkaerő alkalmazását igénylő közép- és nagyüzemi vagy ahhoz közelítő családi gazdasági struktúra, addig Közép- és Kelet-Európában a kevésbé munkaigényes nagyüzemi gabonatermesztés legyen a fő profil.⁵¹ Az EU agrárpolitikája tehát a közép-kelet-európai országokban a rendszerváltást követően a mezőgazdasági termelőszövetkezetekből földeikkel együtt kilépett tagok, valamint a kárpótlási jegyeikkel vásárolt földekkel újonnan létesített családi gazdaságait kívánja felszámolni. Ennek indokaként az agrárpolitika azt hozza fel, hogy e régió mezőgazdasággal foglalkozó falusi lakossága a reálszocializmusnak mint egy fél évszázados időszakában hozzászokott a nagyüzemi agrárgazdálkodáshoz.⁵² Nem véletlen, hogy eme angolszász és kontinentális nyugat-európai agrárpolitikát kiszolgáló magyar első polgári és az összes szociálliberális komprádor kormány nem propagálta a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek beszerző-értékesítő szövetkezetekké történő átalakítását és hagyta, hogy az újonnan elindult „Hangya” szövetkezeti áruáncolat az 1990-es évek elején csődbe jusson⁵³. Mind az Antall/Boross MDF-kisgazda polgári, mind pedig a Horn Gyula vezette szociálliberális kormány egyrészt meghagyta a gazdákat abban tévhitben, hogy a szövetkezet a kommunizmus-szocializmus szüleménye és a parasztság kifosztására, nem pedig segítésére szolgáló intézmény, másrészt nem lépett fel az olyan termelőszövetkezet vezetői magatartással szemben,

⁵¹ L. a 41. sz. jegyzetet.

⁵² *Uo.*

⁵³ L. PRUGBERGER, *A jog működésének korlátai...*, i. m., 42.

amely nem volt hajlandó a szövetkezetből kivált és önállóvá vált gazdákat beszerző-értékesítő szövetkezetként integrálni.⁵⁴

Ez a hazai és más közép-kelet-európai családi gazdaságokat ellehetetleníteni igyekvő agrár- és élelmiszergazdaság politika a fogyasztók számára rövid távon az árak tekintetében kedvezőnek bizonyult, távlatilag azonban már nem. A rövid távú kedvezőséget az jelentette, hogy annak érdekében, hogy a környékbeli kis élelmiszerboltokból magukhoz csalogassák nagyobb választékaikkal a vevőket, az árakat a termelési költségeket sem fedező módon igen alacsonyan állapították meg. Mikor viszont a vevők túlnyomó része a kisboltokat elhagyva vásárlási színhelyüket az újonnan létesített plázákba helyezték át és emiatt a kis élelmiszerüzletek bezárni kényszerültek, az árakat hirtelen, a nyugat-európai szinthez közelítőre emelték fel. Ugyanakkor a minőség nem változott, amely korábban és ma is igen sok termék esetében – a már tárgyalt okokra visszavezetve – alatta marad a magyar fogyasztók által elvárt minőségnek, nem is beszélve egyes élelmiszer-kereskedelmi láncolatok egészségét is veszélyeztető minőségi előírásoknak meg nem felelő és lejárt szavatosságú termékeiről⁵⁵.

Abban, hogy ez az állapot így kialakulhatott, jelentős szerepet játszik a kereskedelmi láncolatokkal, valamint az élelmiszer-feldolgozó nagyvállalatokkal szembeni gyenge és elnéző fogyasztóvédelmi, növény- és állategészségügyi, valamint humánegészségügyi felügyelet. Míg a kis- és középvállalatokkal szemben gyakori felügyeleti intézkedés az időleges és a végleges működésmegvonás vagy nagy összegű bírságkiszabás, addig a külföldi élelmiszer-kereskedelmi és -feldolgozó vállalatok esetében működés megvonásra csak elvétve és csak rövid időre kerül sor. A kiszabásra kerülő bírságok összege pedig olyan kis mértékű, amit e vállalatok tőkéjük nagysága folytán meg sem éreznek. Ez nyomon követhető volt a lejárt szavatosságú és átsomagolt élelmiszerek illegális raktározásával és árusításával kapcsolatos ügyek szankcionálásánál.⁵⁶ Mindezt figyelembe véve állapította meg a Kopint-Tárki vezető kutatója Szabó Márton, hogy „súlyos hibát követett le az akkori magyar kormány, amikor az uniós csatlakozásunkat előkészítő 2004. évi tárgyalások során nem igényelte a csatlakozásunk idejéig az élelmiszeriparunkat védő vámok további fenntartását vagy azok helyébe lépő másmilyen ár- és minőségvédelmet a hazai élelmiszer-termelők, kereskedők és fogyasztók javára. Ennek eredményeként szorították ki a multinacionális élelmiszer-feldolgozó- és -kereskedelmi vállalatok a hazai termelőket és élelmiszer-

⁵⁴ PRUGBERGER, *Az új szövetkezeti, kárpótlási és földtörvényalkotás kihatása a magyar agrárviszonyokra*, Szövetkezés, 1992/1–2.; Uő., *Szövetkezet-átalakítás és földtulajdonrendszer*, Borsodi Szemle, 1990/2.

⁵⁵ L. a 42. sz. jegyzetét.

⁵⁶ PRUGBERGER, *A jog működésének korlátai...*, i. m., 41–43.

kereskedelmi cégeket, most pedig a válság hatására távoznak, maguk mögött hagyva egy komoly űrt, mivel a tönkretett hazai élelmiszer-termelés és -kereskedelem nem tudja az űrt egyelőre kitölteni. A Kopint-Tárki megállapítása szerint az élelmiszeripart és a hazai vállalkozásokat ebből az okból, valamint azért is fel kellene karolnia a kormánynak, mert az ágazat termelési értéke több mint kétezer milliárd Ft, és az exportban is nagy lehetőségek rejlenek.⁵⁷

Annak érdekében, hogy ezen a téren a helyzet javuljon, optimális az lenne, ha jogszabályi úton lehetne meghatározni, hogy milyen százalékos arányt képviseljen a magyar termékek árusítása, illetve árubeszállítási lehetősége. A Bajnai-kormány a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium, (MVM) ezen a téren is e cégekkel történő hasonló megállapodásokkal próbálkozott, mint amit kormány a bankoknál alkalmazott a lakossági hitelek tekintetében. A probléma azonban itt is a megállapodások megszegése lett. Ezért – amennyiben a második Orbán-kormány részéről mégis ilyen megállapodás-kötésekre kerülne sor, ezt olyan hosszú időre szóló háromoldalú országos kollektív megállapodásokkal kellene megkötni, amelyben az állam nevében az MVM a Gazdasági Minisztérium és a Pénzügyminisztérium – mint tárcaközi bizottság – továbbá a feldolgozó és a kereskedelmi cégek, valamint a termelők, és a fogyasztók érdekvédelmi szerve venne részt. Ez a megállapodás emlékeztetne az 1929–32-es világgazdasági válság után felállított termékhivatalokban megkötött termékértékesítési megállapodásokra⁵⁸, amihez hasonlókat ma Magyarországon elvileg a termelés tekintetében a minisztérium az egyes terméktanácsokkal a termelést érintve köt. Ezt kellene kiterjeszteni a termékfeldolgozásra és az értékesítésre is, bevonva abba a külföldi és hazai élelmiszer-feldolgozó vállalatokat és élelmiszer-értékesítő vállalatokat egyaránt.⁵⁹ Egy ilyen rendszerben történő részvételre talán jogszabályi úton is rá lehetne szorítani a mező- és az élelmiszergazdaság valamennyi szereplőjét. Persze ehhez az kell, hogy e megállapodások kellő visszatartást biztosító szankciós záradékkal legyenek ellátva, amelyben meg kellene jelölnie azt az állami vagy választott bírósági fórumot, amely az esetleges jogvita elbírálására hatáskörrel és illetékességgel bírna. Mivel a Bajnai-kormány megállapodásai ilyen szankciókat nem helyeztek kilátásba, a multik nem is tartották be azokat.

Ezért a Bajnai-kormány megalkottatta az Országgyűléssel a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkal-

⁵⁷ Az EU-csatlakozás nagy vesztese az élelmiszeriparunk, MH, 2009. január 14., 9.

⁵⁸ PRUGBERGER–ZSOHÁR, *A versenyvállalati gazdaságirányítás és felügyelet néhány rendszertani és tartalmi kérdésének reformjához*, Bp., MTA Államtudományi Kutatások Programiroda kiadása, 1986.

⁵⁹ *Folytatja a bolthálózat fejlesztését a Co-op*, Világgazdaság, 2008. december 30.

mazott tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. tv-t. Ebben a törvényben a jogalkotó azonban feleslegesen körülírta a tisztességtelen forgalmazású magatartást, kimondva, hogy a külföldi élelmiszer-kereskedelmi cégek a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. 21. §-ába foglalt visszaélést követik el, amit a nettó árbevétel 10%-áig terjedhető bírsággal rendelt sújtani. E törvény egyúttal előírta, hogy a bírságkiszabás tényét és az azt elszedő cég nevét a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium köteles nyilvánosságra hozni, a felügyeleti eljárásban pedig az élelmiszert beszállító gazdák érdekképviselője ügyfélként részt vehet.⁶⁰ Megítélésem szerint maga a törvény teljesen felesleges. Elég lenne a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szankcióit szigorúan a versenyfelügyeleti eljárás szerint alkalmazni és az eljárásokat következetesen végig vinni.

Az emberi fogyasztásra alkalmas minőség biztosítása végett – álláspontom szerint – ugyanis csak kisebb mértékben lenne szükséges a fogyasztók megkárosításával összefüggő büntetőjogi és szabálysértési szankciókat szigorítani. Sokkal inkább szigorítani kellene a büntetőjogi és a szabálysértési felelősségre vonási gyakorlatot, mindenek előtt a külföldi és a belföldi komprádor nagyvállalatokkal, illetve vezetőikkel szemben. Velük szemben ugyanis a korábbi szociálliberális ellenőrzési és felelősségre vonási gyakorlat túl elnéző, a joghatárny alkalmazás pedig túl enyhe volt. Ezzel szemben viszont az ellenőrzési és szankcióalkalmazási gyakorlat a hazai kis- és középkategóriájú élelmiszeripari és kereskedelmi cégekkel szemben tendenciózusan és megalapozatlanul túl szigorúan járt el. A velük szembeni vizsgálatokat igen gyakran negatív elfogultsággal indították, amelyeknek a célja lehetőleg minél több és minél nagyobb összegű bírságok kiszabása volt, az előző kormányzat államháztartási hiányának csökkentése érdekében. Emiatt e szektor ellenőrzésére az egyes településeket ellenőrök kommandószerű csapata szállta meg, amely addig vizsgálódott, míg valamilyen – gyakran mondva csinált – hiányosságot nem tudott felmutatni, amit aránytalanul magas bírsággal sújtott.⁶¹ Ezt a multinacionális cégekkel a korábbi szociálliberális kormány ellenőrzési mechanizmusa nem merte megtenni, mert félt, hogy kimegy az országból. A gazdasági és fogyasztóvédelmi ellenőrzés, valamint az annak eredményeként záruló intézkedési és szankcionálási gyakorlat terén az egyenlő bánás elvét ezért a második Orbán-kormányuk sürgősen helyre kell állítani. Egyforma szigorral és pártatlanul szükséges eljárni mind a multinacionális, mind a hazai nagyvállalati, mind pedig a hazai kis- és középvállalati szektor esetében. Ezt kívánja a termelés és az ellátás biztonságának az érdeke.

⁶⁰ 2009. évi XCV. tv. 3–6. §-ai [Magyar Közlöny 148. (okt. 15. sz.)].

⁶¹ *Csak minőségi áruval tudunk piacra jutni*, MH, 2009. szeptember 8., 4.

Úgy tűnik, hogy a 2010 tavaszi kormányváltás után a gyakorlat ilyen irányban kezd kialakulni. Erre utal, hogy a kelet-magyarországi plázákban az őszi folyamán megjelent német eredetű penizilinnel szennyezett marhahúst a fogyasztóvédelmi felügyelet mindenütt radikálisan súlyos bírságkiszabás mellett elkobozta és megsemmisítette (Kossuth R. 2010.10.03.)

Ami pedig a mezőgazdasági termelést illeti, utaltunk rá, hogy az EU támogatási rendszere a közép-kelet-európai régiót érintve kedvezőbb támogatást biztosít a nagyobb méretű farmok részére, ezen kívül pedig egyes ágazatokat a másokhoz képest előnyösebb támogatásokban részesíti. Minthogy ez az agrártámogatási mechanizmus az egyes országok – különösen a közép-kelet-európai országok, így Magyarország sajátosságaira tekintettel nincs, az ezzel összefüggő hátrányokat az egyes tagországoknak kell saját nemzeti szubencióikkal kiegyenlíteniük. Ez hatványozottan vonatkozik Magyarországra is.

Mindezekon kívül szükséges szólni arról az örvendetes jelenségről, hogy a MAGOSZ országos jelleggel elindította a „Co-op” hálózatot, megszervezve az értékesítési szövetkezeteket és azok országos kiterjedésű élelmiszerkereskedelmi üzlethálózatát, ami egyre szélesedik és sűrűsödik.⁶² A hálózat beszállítói túlnyomó részt kis- és közepes méretű családi gazdaságok üzemeltetői. Ez egyúttal egyre érezhetőbbé váló konkurenciát jelent majd a multiknak, amely megfontolásra készíti őket a tekintetben, hogy mennyire vihetik le a termelőkkel szemben az átvételi árakat és mennyire vihetik fel a fogyasztói árakat. A MAGOSZ által megszervezett „Co-op” beszerző-értékesítő szövetkezeti hálózat előnye az, hogy egyfelől csökkenti a magyar mezőgazdasági termelés kiszolgáltatott helyzetét a külföldi élelmiszer-feldolgozó iparral és élelmiszer-kereskedelemmel szemben, másfelől rászorítja őket arra, hogy egyre jobb minőségben és egyre realisabb áron legyenek kénytelenek áruikat a fogyasztók rendelkezésére bocsátani. Hogy ez így megvalósuljon, annak azonban az is feltétele, hogy a Co-op beszerző-értékesítő szövetkezeti hálózat folyamatosan bővítse választékát és vigyázzon a minőségre.

E Co-op beszerző-értékesítő szövetkezeti rendszert kezdi szervesen kiegészíteni a kistelepülések polgármesteri irodája vagy közüzeme által a községi földeken megszervezett közhasznú munkával végzett termelés, valamint a családi gazdákkal történő termeltetés és a község által üzemeltett boltban községi közhasznú munkával, valamint a családi gazdaságokban előállított termékek értékesítése.⁶³ Az lenne a kívánatos, hogy ez az egyre szélesedő községi önellátó rendszer bekapcsolódjon Co-op hálózatba. Így együtt eredményesen meg lehetne ol-

⁶² *Kezébe vette a jó sorsát a szatmári Túrístvándi*, MH, 2009. július 16., 5.

⁶³ *Uo.*

dani a vidéki munkanélküli lakosság községi áruutalványos rendszerrel történő élelmiszerellátását a Monokon bevezetett rendszerhez hasonlóan.

Ugyanakkor a beszerző- és értékesítési szövetkezeti hálózatot mind a családi mezőgazdasági farmok, mind pedig az újra megalapítandó és fejlesztendő hazai kis- és közepméretű élelmiszer-feldolgozó és egyéb ipari vállalkozások integrálására, valamint ezen keresztül üzleti érdekeik védelmére minél gyorsabban országos hálózatként kellene kifejleszteni. Ebben a formában ma egy olyan kombinált beszerző-értékesítő és fogyasztási szövetkezeti formának van létjogosultsága Magyarországon mind a mezőgazdasági-élelmiszer-gazdasági ágazatban, mind pedig a lakosságot érintő egyéb ipari és kereskedelmi ágazatokban, ahol a termelők, előállítók, valamint a fogyasztók egyaránt tagjai a szövetkezetnek, a szövetkezet működtetését pedig alkalmazási elsőbbséggel a szövetkezet tagjai végeznék. Ezzel is hozzá lehetne járulni a munkanélküliség csökkentéséhez. Továbbá érdemes lenne azon is gondolkozni, hogy miként lehetne egy magyar takaré- és mezőgazdasági, valamint ipari-kereskedelmi kis- és középvállalkozásokat segítő hazai hitelszövetkezeti hálózatot távlatilag kialakítani, esetleg az OTP-vel együtt működve. Az osztrák Raiffeisen és a holland hitelszövetkezeti hálózat ugyanis napjainkra meglehetősen messze került az önszegély és a kölcsönös segítségnyújtás szövetkezeti elvétől, ami a Raiffeisen bankot magyarországi működésében hatványozottan érvényesül.⁶⁴

V. A munkaszerződés és a fogyasztóvédelem összefüggése a gyakorlatban

Ugyancsak a Holland gazdasági jogelmélettől származik, és ma már a magyar jogirodalomban is megtalálható az az álláspont, hogy a munkaszerződés és a munkaviszony erőteljesen hasonlít a fogyasztói szerződésekhez.⁶⁵ Mint ahogy a fogyasztó az iparszerű szolgáltatást nyújtó cégtől, ugyanúgy a munkavállaló is kiszolgáltatott helyzetben áll a munkáltatójától. Ezt erősíti az is, hogy a fogyasztói szerződésekhez hasonlóan a munkaszerződés-kötések körében is egyre terjed az előre gyártott blanketták használata. Ez a kérdés jogelméleti része. Gazdaságpolitikai indíttatású jogszabály-alkotási oldala viszont az, hogy a neoliberális globalizációs világáramlat hatására az Európai Gazdasági Közösség által kibocsátott irányelveket az Európai Unió sorra módosítja a munkavállalók hátrányá-

⁶⁴ Franz Kirschbichlernek, a RAK Akademia Wien nyugdíjas igazgatójának az álláspontja szerint a Raiffeisen bank az 1970-es évek végétől egyre messzebb.

⁶⁵ PRUGBERGER, *A kiszolgáltatottabb fél védelmének a kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv koncepciójának kötetmi jogi részében*, Polgári jogi kodifikáció, 2002/3, 38–39.

ra.⁶⁶ Ez érvényesül munkaidő-növelési és pihenőidő, valamint szabadságrövidítési jelleggel a munkaidőről, a pihenőidőről és a szabadságról szóló irányelvnel, továbbá a munkáltatói jogutódlási irányelvvel a jogutód munkáltatónak a munkavállalók irányában fennálló kötelezettségeinek lazítása miatt, valamint a csoportos létszámleépítésnél az alkalmazás szűkítését illetően az elküldeni szándékolt csoportlétszám-emelések folytán.

Ezen kívül az itt tárgyalt tágabb értelmű fogyasztóvédelem és a munkanélküliség alakulása között szoros összefüggés mutatható ki. Abban ugyanis, hogy a Bajnai-kormány leköszönése idejére Magyarországon 10% fölé nőtt a munkanélküliek száma, jelentősen közrehatott, hogy egyre több munkahelyteremtő kis-, és középvállalkozás, valamint családi gazdaság ment tönkre részben fogyasztói megrendelésihiány, részben az alvállalkozók kisémmizése, részben a termékeiknek a multik által igen alacsony átvételi árfizetése, részben a bankok magatartása, részben pedig a hazai beszállítói kört feláldozó privatizáció következtében. Nem véletlen, hogy a Foglalkoztatási Törvény 2005. évi módosítása során a munkanélküli segélyezést ki kellett terjeszteni a tönkrement vállalkozókra is. Ugyanakkor el kell mondani azt is, hogy az Európai Unió néhány meggondolatlan intézkedésével is a munkanélküliség növekedését idézte elő. Azáltal pl., hogy elrendelte a hagyományos villanykörtegyártás leállítását és a jövőt illetően csak az energiatakarékos villanygőg gyártását engedélyezte, a TUNGSRAM-ot megvásárolt amerikai cég költségkímélés okából nem hajlandó technológiát váltani, hanem inkább bezárja magyarországi üzemeit. Ennélfogva a szakszervezeti vezetők álláspontja szerint közel százezer munkavállaló és beszállító veszíti el megélhetési forrását. Ami pedig a munkaviszony megszüntetés amerikai gyakorlatát illeti, az egészen egyszerűen úgy történik, hogy a munkáltató közli a munkavállalóval, hogy gazdasági okból nem tud részére munkát biztosítani. Ezért kéthetes időtartamra fizetést folyósít a részére anélkül, hogy dolgozna. Egyúttal közli azt is, hogy amennyiben ismét lesz munka, akkor behívja, ami vagy megtörténik, vagy nem. Mivel pedig az USA-ban a családok többsége banki hitellel és részletre vásárolt lakásban vagy házingatlanban lakik, ahol a törlesztésekre a házastársak egyikének a keresetét teljesen elviszik. Ezért a már bemutatott kilakoltatások és a már letörlesztett részletek elvesztése elkerülhetetlenné válik⁶⁷. Ebből is leszűrhető, hogy a Magyarországon 2009. december 14-én elfogadott új előírások az áthidaló kölcsön visszafizetésének az eredeti 5 éves határidejét 8 évre csak a munkaviszonyban állók esetében hosszabbították meg, nem oldja meg a problémát.

⁶⁶ PRUGBERGER, *Az európai munkajogi szabályozás módosulásának és kiegészítésének kihatása a munkavállalók szociális érdekeire*, Európai Jog, 2009/4, 20–27.

⁶⁷ L. Szigeti Jenő idézett művét.

Mindebből leszűrhető, hogy szoros összefüggés áll fenn a fogyasztóvédelem, a kis- és közepes hazai beszállítókat védő gazdaságpolitika és a munkavállaló-centrikus foglalkoztatáspolitikák között.

VI. A termelői és a forgalmazói/előállítói felelősség a fogyasztó irányában

A ma is érvényes klasszikus polgári jogi szabályok értelmében a termelőnek és az elárusítónak, szolgáltatónak a felelőssége kétféle lehet. Az egyik a szavatossági felelősség a hibás szolgáltatásért, amikor a vevőt, vállalkozás esetében az átvevőt terheli annak bizonyítása, hogy a szolgáltatás hibája már az átadás előtt fenn állott. Ezzel szemben a garancia, vagyis a jótállás esetében a szolgáltatónak kell bizonyítania, hogy hibátlan átadás történt és a hiba az átvevő részéről végzett rendellenes használat vagy dilettáns javítási kísérlet következménye. A fogyasztóvédelem előtérbe kerülésének következtében annyi történt csupán, hogy az igényérvényesítési láncolat lerövidült és most már nem az eladónál lehet csak érvényesíteni az igényt, hanem közvetlenül az előállító céghez lehet az igény érvényesítésével fordulni.

Ugyanakkor az áruk világviszonylatban jelentkező szabad áramlása következtében – amit a WTO tett lehetővé – különösen az élelmiszerek, a játéktérmékek és a munkaeszközök esetében fordul elő, hogy azok emberi fogyasztásra veszélyesek vagy komoly sérüléseket okozhatnak. Játékok esetében gyakori a káros kisugárzás vagy oldódó olyan színezés alkalmazása, ami a gyermek szájába kerülve mérgező hatást válthat ki. Ezen kívül játékszerek és munkaeszközök formájuk vagy szerkezeti jellegük következtében lehetnek balesetveszélyesek, testi sérülést vagy pszichés megrázkódtatást (pl. ijedséget) kiváltó jellegűek. Legveszélyesebbek közegészségre történő igen komoly veszélyt okozható jellegük miatt az élelmiszerek, valamint az állati takarmányok, azok előállítása és forgalma. A fertőzött takarmány okozta szarvasmarha szivacsos agysorvadásban megbetegedett állatoktól származott és emberi fogyasztásra elkészített húseledetek következtében több haláleset következett be, ezen kívül rákkeltő dioxinnal számos növényi és állati eredetű élelmiszer került kapcsolatba. A madárinfluenza több megjelent formája szintén élelmiszer-szennyezéssel függött több esetben össze, aminek szintén volt halálos áldozata. Igaz, ez nem az élelmiszerláncolatból függött össze, hanem a nem higiénikus kezeléssel. Viszont a már előbb említett kettőhöz kapcsolódva élelmiszer-láncolatból eredő problémaként jelent meg az ugyancsak rákkeltő fuzáriumos gombafertőzés a gabonában és az

ilyen gabonából elkészült lisztben és ételekben. Egyértelmű, hogy a Németországban 2011 májusában elindult igen veszélyes és halálos kimenetelű, jelenleg gyógyíthatatlan járványos gyomorfertőzés is élelmiszerlánc-eredetű, gyaníthatóan kolibaktériumtól származva.⁶⁸ Nem lehet még tudni azt sem, hogy milyen károsító hatást fog kiváltani az USA által erőltetett géntekezelt élelmiszertermékek előállításának és forgalmának az erőltetése. Gondoljunk csak az 1960-as évek nagy kontergán nyugtatószer botrányára. Az újonnan előállított nyugtatószer terhes nők szedték, aminek eredménye rendellenes születések tömege lett. Végül zárható ez a sor a nem élelmiszerként megnyilvánult azbeszt szigetelő anyagokkal, amelyek egyértelmű rákkeltő hatása már bizonyított vagy pedig a burgonyabogár elleni küzdelemben a DDT por alkalmazása, amitől származott rákkeltő burgonyát évtizedeken át ette a magyar társadalom és hasonlóképpen itta az ugyancsak rákkeltő kátrány lepárlásból előállított narancsízű bambi szörpöt.

Mindebből végső következtetésként le lehet vonni egy olyan álláspontot, miszerint helyes lenne, ha a Ptk. kimondaná a környezetvédelmi felelősséghez hasonlóan, hogy a termékelőállító a környezetvédelmi felelősséghez vagy a munkáltatónak az üzemi balesetekért fennálló felelősségéhez hasonlóan a Ptk. 345. §-ához hasonló felelősséggel tartozna. Figyelembe véve az előző címben kifejtetteket, ahol utaltunk a munkaszerződéssel kapcsolatban annak a fogyasztóvédelemhez hasonló jellegér, itt azzal összefüggésben felvetődik a munkáltató objektív felelőssége veszélyes üzemi felelősségként a munkabalesetekért, a szállodai felelősséghez hasonló letéti felelősségi jelleggel a munkavállalóknak a munkahelyre bevitt dolgaiért, mindezzel összhangban állna az objektív felelősségnek a fogyasztóvédelem területére történő kiterjesztése is.

Tamás Prugberger

Gesellschaftlich politische und juristische Probleme bei den Rechtsgeschäften, die mit dem Bevölkerungs-, und Gewerbeverbrauch zusammenhängen

Zusammenfassung

Der Beitrag fast fünf verschiedene Themen um, die aber miteinander zusammenhängen. Das erste Kapitel schreibt die Problehmen um und erörtert, wie hangen die hier dargestellte Themen miteinander Zusammen. Im zweiten Kapitel werden solche makroökonomische und rechtpolitische Ansprüche aufgereicht, die eine breitere Auffassung des Verbraucherbegriffs benötigt. Naher das dritte Kapitel beschäftigt mit den bankrechtlichen Problemen, mit der Kreditzuweisung von den Banken den klein-, und mittleren Un-

⁶⁸ Vö. OLAJOS István, *Az élelmiszerlánc jogi rendszere = Agrárjog..., i. m., 411–471.*

ternehmenkreis berührt. Im vierten Kapitel werden die Probleme, die bei den Verbraucher und Lebensmittelfabrikanen, eben so wie bei der Lebensmittelkaufhandlung auftaucht, besprochen. In diesem Kapitel wird ausgezeigt, dass in der Land-, und Lebensmittelwirtschaft am meisten die Käufer, die Kleingeschäfte und die Kleinbauer ertragen die Nachteile der neo-liberalische Globalisierung. Letztlich das fünfte Kapitel beschäftigt damit, wie hängt der Arbeitsvertrag mit dem Verbraucherrecht durch den Blankettenverträge zusammen. In diesem Gebiet die Arbeitnehmerseite ist eben so der Arbeitgeberseite ausgeliefert, wie der privatpersönliche und kleinunternehmerische Kreditaufnehmer den Banken, oder wie die Bauer den Lebensmittelgroshandel.

DIE ÄNDERUNG DER ROLLE DES STAATES IN DER WIRTSCHAFT IM SPIEGEL DER PRIVATISIERUNG IN UNGARN

RÓBERT ROMÁN*

I. Die Privatisierung und die Konversion der Besitzstrukturen innerhalb des Staates

Das staatliche Unternehmen, dessen Regelung das Gesetz Nr. VI von 1977 enthält, war eine grundlegende Institutionsform in der sozialistischen Gesellschaftsordnung.¹ Das Staatsbudget hat aus dem staatlichen Vermögen eine Teilmenge entnommen und diese einer Institution mit Rechtspersönlichkeit zugeordnet. Dieser traditionelle Typus existierte in Ungarn nach 1995 nicht mehr, da sich alle Staatsunternehmen vorher in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) oder Aktiengesellschaften (AG) umwandeln mussten.

Im rechtlichen Sinne ist das Wesen der Privatisierung der Verkauf des Staatsvermögens an Privatleute, indem der Staat bzw. die Institution mit staatlichem Eigentümerrecht der Verkäufer und der Privatmann der Käufer sind. Die Parteien schließen einen Privatisierungsvertrag ab, der eine Art Kaufvertrag ist und dessen wesentlicher Bestandteil die Übertragung der staatlichen Rechte gegen Entgelt oder andere Gegenleistung bildet. Daraus ergibt sich, dass es nicht als Privatisierung anzusehen ist, wenn entweder nicht der Staat – d.h. eine Genossenschaft, eine Rechtspersönlichkeit des Öffentlichen Rechts oder Sozialversicherungs-Selbstverwaltung – der Verkäufer ist, oder der Käufer kein Privatmann – Budgetorgan, öffentliche Stiftung – ist, oder wenn die Übergabe des Staatsvermögens ohne Entgelt erfolgt. Nach dem Privatisierungsgesetz darf der Anteil des Staates an einer Wirtschaftsgesellschaft nicht verkauft werden. Daher erfolgt die Privatisierung in zwei Stufen, indem sich das Staatsunternehmen zuerst in eine Gesellschaft im alleinigen staatlichen

* DR. RÓBERT ROMÁN

Dozent

Lehrstuhl für Wirtschafts- und Rechtswissenschaft, Eszterházy Károly Hochschule

¹ Das Gesetz VI. aus dem Jahr 1977 ist auch derzeit gültig – zusammen mit der Verordnung des Ministerrates 33/1984 (31. X.) MT. Seine letzte Änderung wurde durch § 320, Punkt b) des Gesetzes CXLIV. aus dem Jahr 1997 vorgenommen – mit Inkrafttreten am 16. Juni 1998, und nach am 1. Jan. 2007. und 1. Jan. 2009.

Eigentum verwandelt, erst danach werden die Gesellschaftsanteile an die Privatpersonen veräußert.

Die ungarische Privatisierung, deren erste Phase als eine sog. spontane Privatisierung bezeichnet wird, ist im zweiten Drittel der 80er Jahre von den Verantwortlichen der Großunternehmen mit der Auflösung oder Umwandlung ihrer Unternehmen² gestartet worden³. Dieser Prozess wandelte sich nach 1989 immer mehr in eine Privatisierung um. Die erste Norm im Zusammenhang damit war das Gesetz Nr. XIII von 1989 – das Konversionsgesetz – nach dem die Konversion bedeutete, dass das Staatsunternehmen aufgehoben worden ist, und die entstandene GmbH oder AG mit der Firmeneintragung sein allgemeiner Rechtsnachfolger wurde. Diese Norm fixierte eine dezentralisierte Privatisierung, nach der das Unternehmen – außer den Staatsverwaltungsunternehmen – selbst über die Umwandlung entschied. Dieser ungarische Prozess entsprach im Wesentlichen dem allgemeinen Trend in Mitteleuropa. Die Privatisierung stand im Mittelpunkt des allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Strukturwechsels in Mittel und Osteuropa, da keine Marktwirtschaft und keine bürgerliche Gesellschaft ohne die Dominanz des Privateigentums existiert⁴.

Zur Zeit der spontanen Privatisierung war der Initiator – im Gegensatz zu der früheren Struktur – nicht die Staatsverwaltung, sondern das Unternehmensmanagement. In dieser Periode wurde langsam auf den Abbau des staatlichen Eigentums Wert gelegt. Die Staatsverwaltungsaufsicht blieb nur noch bei einem Viertel der Unternehmen erhalten, so bestimmte grundsätzlich die vom unternehmerischen Management gelenkte Gesellschaftsgründung die Chancen der effektiven Privatisierung. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes Nr. VI von 1998 wurden die Gesellschaften in erster Linie durch Industrieunternehmen mit mehreren Standorten gegründet. In diesen Fällen ging es gar nicht um die Privatisierung des Staatseigentums. Die stark verschuldeten, in schwerer wirtschaftlicher Lage befindlichen Unternehmen gingen die

² Dieser Prozess wurde wesentlich durch das Inkrafttreten des Gesetzes VI. aus dem Jahr 1988, am 1. Januar 1989 vorangetrieben.

³ Tamás SÁRKÖZY, *Wirtschaftliches Statusrecht*, Budapest, Aula Verlag, 2003, 195–219.

⁴ Der Verhältnisanteil des Staatseigentums am Nationalvermögen hatte in der überwiegenden Mehrheit der früheren sozialistischen Länder ein immenses Ausmaß, es belief sich in der Sowjetunion auf 96%, in der Tschechoslowakei auf 97% und in Bulgarien auf 98%. Es gab zwei Ausnahmen: Polen mit 81% und Ungarn mit 65%. Mitgeteilt von Tamás SÁRKÖZY, *Über die internationalen Modelle der Privatisierung in Mittel-Osteuropa*, Zitiertes Werk: *Regieren, Zivilgesellschaft, Recht*, Budapest, Kossuth-Verlag, 2004, 37–47.

Umwandlung ein, um so einen Konkurs oder eine Liquidation des Betriebes zu vermeiden. Die Motivation der ausländischen Partner für ihre Investitionen waren die schlechte Liquiditätslage der ungarischen Unternehmen und besonders die Steuervergünstigungen beim ausländischen Anteil.⁵

Die Mehrheit der Staatsunternehmen geriet bis Anfang der 90er Jahre in direkte Konkursgefahr, und es bedurfte deshalb einer raschen Kapitalerhöhung. Der in wesentlichen Teilen stark verschuldete Staatshaushalt benötigte ebenfalls dringend die Privatisierungseinnahmen. Die USA und die Regierungen der bedeutendsten westeuropäischen Länder betrachteten den Fortgang der Privatisierung als die wichtigste Kennziffer der osteuropäischen Wende. Eins wurde klar: mit mehrheitlichem Staatseigentum kann kein Land der Europäischen Union beitreten.

Als Beginn der Privatisierung wartete das „Programm der Nationalen Erneuerung“ von der Privatisierung, dass die Marktwirtschaft, die auf verantwortliche Inhaber und hochqualifizierte, gut bezahlte Arbeitnehmer aufbaut, stufenweise wiederhergestellt wird.⁶

Im rechtlichen Sinne bedeutet die Privatisierung die Aufhebung des Staatseigentums zugunsten nicht staatlicher Eigentümer. Als Folge der Privatisierung geraten also die im Staatseigentum befindlichen Vermögensobjekte bewusst, d.h. entweder durch eine Rechtsnorm oder mit einem Vertrag in Privateigentum. Die Privatisierung kann also als Inhaberwechsel betrachtet werden. Das Gesetz Nr. VI von 1988 – das Gesellschaftsgesetz – bedeutete die allgemeine Legitimität des privaten Sektors⁷. Dies war auch dann die gesetzliche Geburtsstunde der Marktwirtschaft in Ungarn.

⁵ Die Unternehmen haben sich während der Gesellschaftsgründung nicht um die Anerkennung ihres Vermögens um viel mehr als den Buchwert bemüht, auch dann nicht, wenn dieser real gewesen wäre. Das hätte nämlich automatisch den Bargeldbedarf der Gründung erhöht, das heißt es hätte die Chancen für das „Zustande-Bringen“ der Gesellschaft verschlechtert. Eine niedrigere Bewertung des Apports als real hat die weiteren Teilnehmer der Gründung in eine günstige Position gebracht, denn damit wurde ihre Beteiligung als wesentlich höher angegeben, so hat das inhaltlich die Privatisierung von Staatseigentum ohne Gegenwert bedeutet. Mitgeteilt von Mária MÓRA, (*Schein-Privatisierung der staatlichen Unternehmen*, Közgazdasági Szemle (Wirtschaftsrundschau), 1991/6, 569.

⁶ Károly LÓRÁNT, *Gesellschaftliche Auswirkungen der Privatisierung*, Társadalmi Szemle (Gesellschaftsrundschau), 1991/4, 15 – 21.

⁷ Tamás SÁRKÖZY, *Das Recht der Privatisierung in Ungarn (Betrachtungen ohne Erregung über Tatsachen / Möglichkeiten)*, Budapest, Unió-Verlag, 1991, 49–95.

Die Privatisierungsschwierigkeiten ergaben sich daraus, dass die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in den meisten mitteleuropäischen Ländern fehlten, die Privatisierung kann ja ohne das Zivilrecht nicht verwirklicht werden. Weiterhin fehlten auch die marktwirtschaftlichen Institutionen sowie die Regelung des Rechnungswesens, der Buchführung und der Bilanzaufstellung. Auch der Mangel an geschultem Personal verursachte Schwierigkeiten, sowie die Tatsache, dass eine sehr kapitalschwache Nachfrage dem enormen Staatsvermögensangebot gegenüberstand. Im Sinne der Privatisierung waren die Regierungen gespalten, da sie einerseits die Privatisierungseinnahmen benötigten, andererseits aber ihre Macht nicht reduzieren wollten.

Die Form des sozialistischen Staatsunternehmens war zum Verkauf eines Unternehmens wirklich nicht geeignet, deshalb war man gezwungen, das Staatsunternehmen – mithilfe der allgemeinen Rechtsübergangsmethode laut dem deutschen Umwandlungsgesetz – in eine Wirtschaftsgesellschaft umwandeln. Diese erste Stufe war die formale, rechtliche Privatisierung. Erst danach konnte die wirkliche, auch im ökonomisch-soziologischen Sinne tatsächliche Privatisierung durchgeführt werden, nämlich der Verkauf der Aktien und Geschäftsanteile an Privatpersonen und Gesellschaften.⁸

Mit dem Gesetz Nr. VII von 1990 wurde die Staatliche Vermögensagentur (SVA) als das die Privatisierung überwachende Budgetorgan ins Leben gerufen. Die staatliche Kontrolle der spontanen Privatisierung wurde durch das Gesetz Nr. VIII von 1990 geschaffen. Neben der unternehmerischen Vermögensbewertungspflicht mussten die Einbringung des Unternehmensvermögens als Sacheinlage in die Wirtschaftsgesellschaft, die Immobilienveräußerungen sowie alle Verträge, durch die mindestens die Hälfte aller Mittel des Unternehmens in fremde Hände übergeben wird, der SVA gemeldet werden. Daraufhin durfte die SVA eine wiederholte Vermögensbewertung vorschreiben, oder sogar den Geschäftsabschluss untersagen. Nach dem Inkrafttreten dieser zwei Gesetze kann schon von staatlich kontrollierter Privatisierung gesprochen werden. Das Gesetz Nr. LXXII von 1990 legte die SVA unter die Aufsicht der Regierung, danach setzte die staatlich gelenkte Privatisierung statt der staatlich kontrollierter dezentralisierter Privatisierung ein. Vom September 1990 gerieten alle Aktien und Geschäftsanteile in das Eigentum der SVA, die darüber unbeschränkt verfügen konnte. Damit wurden auch die gesetzlichen Garantien der unternehmerischen Selbstständigkeit ausgelöscht. Die neuem gesetzlichen Rahmenbedingungen der Privatisierung wurden durch die folgenden Gesetze

⁸ Über die internationalen Modelle der Privatisierung in Mittel-Osteuropa..., zit. Werk: Regieren, Zivilgesellschaft, Recht, Budapest, Kossuth Verlag, 2004, 37–47.

geschaffen: durch das Gesetz über die Verwaltung und Nutzbarmachung des im staatlichen Dauereigentum bleibenden unternehmerischen Vermögens (Nr. LIII von 1992), das Gesetz über die Verwertung, Nutzbarmachung und den Schutz des zeitlich befristet im Staatseigentum befindlichen Vermögens (Nr. LIV von 1992) und durch das, die obigen zwei Gesetze in Kraft setzende Gesetz (Nr. LV von 1992), das alle weiteren Gesetzesänderungen enthält, welche durch die beiden anderen Gesetzte erzwungen wurden. Dieses Gesetzespaket hat die Rechtsstellung der Staatsunternehmen völlig gewandelt, indem die Form des Staatsunternehmen aufgehoben wurde und diese in Form von Wirtschaftsgesellschaften weiter fungierten. Das Gesetz wandelte auch die Lenkung der Staatsunternehmen um. Die zu diesem Zweck ins Leben gerufene „Staatliche Vermögensverwaltungs-Aktiengesellschaft“ (SV-AG) arbeitete in Form einer Wirtschaftsgesellschaft. Die staatliche Vermögensverwaltung und die Privatisierung spalteten sich auf, erstere in das System der Gesellschaften unter der Lenkung der SV-AG, letztere in den Kreis der zu privatisierenden Unternehmen unter der Kontrolle der SVA. Dieses Gesetzespaket folgte dem Prinzip, dass die Privatisierung durch die Regierung gelenkt werden müsse. Die SV-AG fungierte wesentlich als Holding und genoss gegenüber den anderen AGs Vorteile. Die Privatisierung blieb eine zentralisierte Privatisierung unter staatlicher Lenkung, zu allen Verkäufen war ja der Beschluss der SVA von Nöten, was im wesentlichen den Willen der Regierung widerspiegelte, welche Unternehmen sie als im staatlichen Dauereigentum bleibenden Unternehmen einstuft und wie hoch der staatliche Anteil an diesen Unternehmen sein sollte.⁹

II. Die Staatsunternehmen und die Privatisierung

Die Konversion in die Form der Wirtschaftsgesellschaften war notwendig, es ist ja einfacher, Aktien oder Geschäftsanteile zu verkaufen als das Unternehmen selbst.¹⁰ Die Privatisierungsmöglichkeiten weiteten sich aus, die Privatisierungsverpachtung erschien, die Vermögensverwaltungsverträge wurden

⁹ Tamás SÁRKÖZY, *Wirtschaftliches Statusrecht*, Budapest, Aula Verlag, 2003, 210.

¹⁰ Die Regierung hatte keine einheitliche, sich auf das Ganze der Wirtschaft beziehende Privatisierungsstrategie. Über deren Nachteile hinaus, konnte der Vorteil dessen in der praktischen und flexiblen Herangehensweise liegen. Infolge der sich aus ihrer Position ergebenden Begrenztheit der Treuhand, in Form von ÁVÜ und ÁV Rt., waren sie nicht in der Lage, dass sie ihre Konzeptionen selbst hätten ausarbeiten können. Festgestellt von Éva VOSZKA, *Chancen der Dinosaurier. Strukturänderung und Privatisierung von Großunternehmen*, Budapest, Péntzügykutató Rt. (Finanzforschungs-AG), Perfekt Rt. (AG), 73–112.

reguliert. Das vor der Privatisierung stehende, zeitlich befristet Staatseigentum befindliche Vermögen musste bis zum Verkauf nutzbar gemacht werden.

Es war aber besonders schwierig, bei den diversifizierten globalen Unternehmen den Anteil der unternehmerischen Leistungen mit großer Mehrwert genau zu bestimmen, besonders wenn diese nicht von externen Partnern geleistet sondern betriebsintern genutzt werden.¹¹

Über die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zur Zeit der Wende konnte festgestellt werden, dass die Umwandlung in Gesellschaften an sich zur Beseitigung der riesigen Schwierigkeiten der Unternehmen kein geeignetes Mittel ist. Die wirkungsvolle Umwandlung in Gesellschaften steckte nicht in der Kraft der Form, sondern in den konkreten Bedingungen. Die Umwandlung in Gesellschaften war auch die strukturelle Voraussetzung, damit neue Lösungsstrategien für die wirtschaftlichen Problem der Nachwendezeit von den Unternehmen wirkungsvoll eingesetzt werden konnten. In den Jahren 1988-89 wurden die Umwandlungen durch die Unternehmensmanagements initiiert und durchgeführt. Sie handelten allein unter wirtschaftlichem Zwang, die Regierungsorgane nahmen ja an diesem Prozess größtenteils nur indirekt teil. Die danach folgenden Umwandlungen wurden durch die Regierung initiiert. Während die erste Welle also spontan war, enthielt die zweite uniformierte Lösungen¹². Die Reform der Unternehmensführung im Jahre 1985 lockerte schon die Abhängigkeit der Unternehmen von der Staatsverwaltung. Die spätere Umwandlung in Gesellschaften beruhte zur Zeit der spontanen Privatisierung auf der These, dass die Abtrennung der Inhaberezuständigkeiten vom operativen Management zur Verbesserung der unternehmerischen Leistungen beitragen könne. All dies änderte aber nicht daran, dass das Unternehmen weiterhin im Staatseigentum blieb, spaltete aber das Verfügen über das Staatseigentum auf. Der Staat konnte sein Eigentümerrecht über die Gesellschaften nur indirekt ausüben. Zu dieser Zeit war die Frage des Eigentümerrechtes noch kein lebendiges Problem.

Was am Anfang als ein spontaner Prozess begann, schien in der späteren Phase nur als ein vom Staat organisierter bzw. kontrollierter Prozess vorstellbar zu sein.¹³

¹¹ László ÁRVA, Balázs MEZÖSI, Tamás VÁRHELYI, *Verantwortung der Regierungspolitik im Bereich des Kapitaleinzugs*, Valóság (Realität), 2005/2, 2.

¹² Éva VOSZKA, Staatliche Gesellschaften – „spontane Privatisierung“ und die Früchte der Zwangsumwandlungen, *Közgazdasági Szemle* (Wirtschaftsrundschau), 1991/1, 24–31.

¹³ Das Bilanzvermögen der staatlichen Unternehmen belief sich 1989 rund auf 30 Milliarden Dollar. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass in dem

Zwischen 1990 und 1992 erschienen die Umweltschutzaspekte in der Regelung der Privatisierung nicht. Im Sommer 1992 trat das Privatisierungsprogrammpaket in Kraft, das im Vergleich zur ersten Periode in Hinsicht auf den Umweltschutz schon einen umsichtigeren Regelungshintergrund bedeutete. In der ersten Periode erhielt die Umweltschutzbehörden von der Privatisierung eines Unternehmens erst Kenntnis, wenn sich der Investor an das Überwachungsorgan wendete oder wenn sie davon zufällig erfuhren. Die Behörde hatte zu dieser Zeit eigentlich keine effektiven Mittel. In der Periode 1992-1995 sicherte das Gesetz dem Ministerium für Umweltschutz eine starke Stellung bei den unter Denkmalschutz stehenden Immobilien und den Naturschutzgebieten. Es war aber in dieser Periode mit keiner besonderen Auswirkung, wie gründlich die Ordnungspläne die Umweltbelastungen der Unternehmen aufdecken. Es wurde aber schon damals festgestellt, dass die Umweltschutzmaßnahmen bei den Staatsunternehmen genauso zur Geltung gebracht werden sollten wie bei den Gesellschaften.¹⁴

Nach dem Inkrafttreten der Privatisierungsgesetze im Jahre 1992 blieben die vorherigen Prinzipien der ungarischen Privatisierung weiterhin unverändert. Sie war gekennzeichnet durch den direkten Verkauf gegen Entgelt es kann sich zur Privatisierung. Die Verkaufsprivatisierung geriet gegenüber der Kapitalerhebungs- bzw. Börsenprivatisierung in den Hintergrund, und die Arbeitnehmer der privatisierten Unternehmen verfügten weiterhin über kein Entscheidungsrecht.

Das, im staatlichen Dauereigentum bleibende unternehmerische Vermögen, setzte sich wesentlich aus zwei Komponenten zusammen, einerseits aus den nicht in Wirtschaftsgesellschaften umgewandelten Staatsunternehmen, die in der herkömmlichen Unternehmensform fungierten, andererseits aus den Vermögen der nicht zu privatisierenden, aber schon in Gesellschaften umgewandelten Unternehmen, bzw. aus Aktien und Geschäftsanteilen, die sich auf diese Einheiten bezogen. Ein im staatlichen Dauereigentum bleibendes Unternehmen war, durch ein wirtschaftsstrategisches, nationalwirtschaftliches

Bilanzvermögen der staatlichen Unternehmen nicht die sog. physischen Vermögensgegenstände standen, außerdem der Boden, aber auch Immobilien nur zu einem Bruchteil des Wertes. Der vorherrschenden Meinung nach, war die Erweiterung der Investorenvergünstigungen nicht zweckmäßig. Vergünstigungen in übertriebenem Maße begünstigen nämlich das Einströmen von Spekulationskapital. Festgestellt von Béla CSIKÓS-NAGY, *Wirtschaftswende und Privatisierung*, Külgazdaság (Außenwirtschaft), 1991/8, 4–14.

¹⁴ Mária CSANÁDI, Umweltschutzgarantien in der Privatisierung. Rechenschaftslegung über das Talent, Budapest, ÁPV Rt., 1998, 44–109.

oder ein anderes wichtiges Staatsinteresse gekennzeichnet. Solche Interessen waren gegeben; wenn das Unternehmen dem nationalen öffentlichen Dienst diente oder nur in einem einheitlichen Produktions-Verteilungs-Forschungssystem betrieben werden konnte; wenn der Betrieb eine Monopoltätigkeit ausübte, oder zum Geltungsbereich des Konzessionsgesetzes gehörte; bzw. wenn es privatisierungsfähig war, weil die Privatisierungsvorbereitungen eine längere Zeit benötigten.

Das zeitweilige Staatseigentum musste grundsätzlich veräußert, d.h. privatisiert werden. Bis zur Privatisierung musste es aber entsprechend und ordnungsgemäß genutzt, und vor einer etwaigen Abwertung geschützt werden.¹⁵

Während der staats gelenkten Privatisierung blieben die folgenden Fragen ungelöst: die Strategie der Umstrukturierungen mit dem Ziel, eine Abwertung des Unternehmensvermögens zu verhindern und die Funktionsfähigkeit des Betriebes aufrecht zu erhalten; die Minderung der wettbewerbsbeschränkenden Disproportionen des Unternehmensorganisationssystems; Führung und Verwaltung des kurz- oder langfristig im Staatseigentum bleibenden Vermögens.¹⁶

Die Regierung stellte ihre Thesen über die Eigentumsreform in dem im August 1990 angenommenen Dokument „Eigentum und Privatisierung“ dar, laut dem sie die, in den entwickelten Marktwirtschaften gebildeten Eigentümer-, Unternehmens- und Organisationsformen anstrebte. Es wurde festgelegt, dass nur die lokalen Selbstverwaltungen und die Sozialversicherungsanstalt ohne Entgelt ein Vermögen, mit partikulärer Entschädigung der vorherigen Inhaber, erhalten können. Ein weiteres Prinzip war, dass die Privatisierungseinnahmen mit der Tilgung der Staatsschuldung verbunden werden sollten. Einen entscheidenden Teil der Privatisierungseinnahmen sollten für die Verminderung der inneren Verschuldung verwendet werden. Die ansteigende Rolle der Privatisierung diente dazu, dass das Nationalvermögen zur laufenden Verschuldungsleitung angewendet werden könne.¹⁷

¹⁵ Tamás SÁRKÖZY, *Über das unternehmerische Vermögen des Staates bzw. von Gesetzen über die Privatisierung*, Jogtudományi Közlöny (Rechtswissenschaftliches Mitteilungsblatt), 1993/1, 25.

¹⁶ Péter VINCE, *Varianten der staatlichen Rollenübernahme*, Külgazdaság (Außenwirtschaft), 1997/9, 15–25.

¹⁷ Der entscheidende Teil der Privatisierungserlöse musste für die Senkung der internen Schulden aufgewendet werden. Die Privatisierung gelangte in den Vordergrund, das diente der Tatsache, dass das Nationalvermögen für die laufende Schuldenerbringung verwendet werden kann. 1991 erschien auf dem Konto der Treuhand, in form der ÁVÜ, ein Erlös von 31,38 Milliarden Forint, grob 80% davon waren Deviseneinnahmen. 71%

Diese Konzeption umfasste die heimischen günstigen Eigentumserwerbsmöglichkeiten, d.h. den Existenzkredit, die Verpachtung, die Steuervergünstigung und das Aktienkaufprogramm für Angestellte.¹⁸

Der allgemeine Weg der Privatisierung wurde die Umwandlung der Staatsunternehmen in Wirtschaftsgesellschaften, indem die SVA die Gründerrechte ausübte und den Gesellschaftsvertrag unterschrieb. Von da an war die Einbringung des Staatsvermögens in verschiedene Gesellschaften nicht mehr möglich, in den Mittelpunkt der Privatisierung geriet die Umwandlung mit Rechtsübergang, aber die Umwandlung und die Privatisierung trennten sich im Zweistufenprozess voneinander ab. Die Gesellschaft wurde der allgemeine Rechtsnachfolger des Unternehmens, so verfielen die Forderungen gegen das Unternehmen bei der Umwandlung nicht. Unternehmen, die im Begriff waren aufgelöst zu werden, durften nicht umgewandelt werden. Das Firmengericht tilgte das Staatsunternehmen im Firmenregister und trug die neue Gesellschaft ein. Bei der Umwandlung mussten ein Gesellschaftsvertrag, eine Gründungsurkunde, eine Satzung sowie ein Umwandlungsplan und eine Vermögensbilanz vorgelegt werden.

Neben der Frage der Zerschlagung bzw. Beibehaltung der Betriebsstrukturen insbesondere bei Großunternehmen, war die Bestimmung der Inhaberstruktur der andere charakteristische Streitpunkt während der Privatisierung. Die SVA traf bei der Bestimmung der Umwandlungs- und Privatisierungsformen oft Entscheidungen, mit denen sie das Schicksal eines Großunternehmens für eine längere Zeit oder endgültig determinierte. Fast alle Unternehmen hielten die Verwaltung der staatlichen Privatisierungsorgane für bürokratisch, aber die Meinungen teilten sich in der Frage, in wieweit die Eingriffe aktiv und vorteilhaft gewesen seien.¹⁹

der Gesamteinnahme diene der Schuldentilgung. 1992 gingen 23 Milliarden Forint auf den Konten der ÁVÜ ein, wovon 2,45 Milliarden Forint auch für die Tilgung der Staatsschuld verwendet wurden. Zitiertes Werk: András VÍGVÁRI, *Politische Wende und Privatisierung*, Bp., Wirtschafts- und Gesellschaftsforschungsinstitut der Gewerkschaften, 1992, 90–95. Gegensätzliche Daten zu Obigem teilt Csanádi mit: *zit. Werk*, Anlage 6, Entwicklung der Privatisierungserlöse 1992: 77 Milliarden Forint, (Seite 108). Ebenfalls eine gegensätzliche Angabe dazu wird mitgeteilt, wonach der Privatisierungserlös sich 1992 auf 67, 2 Milliarden Forint belief. Péter MIHÁLYI, *Chronik der ungarischen Privatisierung*, Budapest, KJK, 1998, 409.

¹⁸ Bertalan DICZHÁZI, Rolle des ausländischen Kapitals bei der Privatisierung. Rechnungslegung über das Talent, Bp., ÁPV Rt., 1998, 22.

¹⁹ Die Meinung der Firmen wurde nicht davon beeinflusst, ob von der Treuhand in Form der ÁVÜ, ÁV Rt. oder ÁPV Rt. die Rede war. VOSZKA, *zit. Werk*, 89.

Die Staatsunternehmen, die nicht privatisiert werden konnten, gerieten unter die SV-AG. Sie wandelten sich schon 1993-94 in Einpersonengesellschaften. Die zu privatisierenden Unternehmen mussten ihren Umwandlungsplan bis Ende 1993 der SVA einreichen. Solange die SVA über die Unternehmensgründung nicht beschloss bzw. das Firmengericht die Gesellschaft nicht eintrug, wurde die Staatsunternehmensform aufrechterhalten. Die Eigentumsrechte wurden bei den umgewandelten Staatsunternehmen bis 1995 – den Inkrafttreten des Eigentümergesetzes – durch die SVA ausgeübt. Laut dem Gesetz Nr. LIII von 1992 legte die Regierung in ihrer mindestens zweijährig zu überprüfenden Verordnung den Kreis der im staatlichen Dauereigentum bleibenden anderen Unternehmen fest. Diese waren in wirtschaftsstrategischem, nationalwirtschaftlichem oder anderem wichtigem Staatsinteresse begründete Unternehmen, deren Zweck der öffentliche Dienst war, die eine zum Geltungsbereich des Konzessionsgesetzes gehörende Tätigkeit ausübten und die zur Privatisierung einstweilen nicht geeignet waren. Dieser Kreis wurde mit der Regierungsverordnung Nr. 126/1992 (VIII. 28.) festgelegt. Der Staat legte auch das Ausmaß der Staatsbeteiligung fest. Die Beteiligungen an den im staatlichen Dauereigentum gebliebenen Unternehmen waren in der Regel handelsfähig, aber ihre Veräußerung war ohne die Genehmigung der Regierung verboten. Diese Unternehmensbeteiligungen wurden in das Grundkapital der SV-AG eingebracht. Die SVA übergab der SV-AG die Aktien der schon 1992 in Gesellschaften umgewandelten Staatsunternehmen, wenn sie in staatlichem Dauereigentum verblieben. Die noch nicht umgewandelten, zu diesem Kreis gehörenden Staatsunternehmen wurden durch die SV-AG in AGs oder GmbHs umgewandelt. Die Umwandlung erfolgte nach den allgemeinen Privatisierungsregeln.²⁰

In den Ländern mit kaufkräftiger Bevölkerung war der Verkauf der Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungseinheiten – Geschäfte, Gaststätten – an die einheimischen Unternehmer möglich. Diese so genannte Kleinprivatisierung ging in der Regel der allgemeinen Privatisierung voran, so kann sie als Vorprivatisierung gekennzeichnet werden, die in Ungarn schon 1993-94 erfolgreich abgeschlossen war.²¹ Aufgrund des Gesetzes über die Privatisierung des Vermögens der gastgewerbliche, Einzelhandels- oder konsumdienstleistende Tätigkeiten ausübenden Staatsunternehmen (Nr. LXIV von 1990) wurden etwa zehntausend Geschäfte in Privathand gegeben. An

²⁰ SÁRKÖZY, *Wirtschaftliches Statusrecht...*, zit. Werk, 210.

²¹ SÁRKÖZY, *Über die internationalen Modelle der Privatisierung in Mittel-Osteuropa...*, zit. Werk, 42.

diesem Vorprivatisierungsprozess durften Ausländer nicht teilnehmen, da sich ein bedeutendes Interesse – laut der Gesetzesbegründung – an die Schaffung der heimischen Unternehmerschicht knüpfte²².

Während die Periode vor 1991 durch das Gemeinschaftsunternehmensmodell, die Privatisierung mit Kapitalerhebung und den partikulären Vermögensverkauf gekennzeichnet war, geriet der Verkauf des Mehrheits- oder Vollvermögen von den Staatunternehmen in den nachfolgenden Zeitraum in den Vordergrund. Die infolge der spontanen Privatisierung entstandenen soziale Spannungen verminderten sich. 1991 wurde ein Privatisierungsausschuss ins Leben gerufen, um die Privatisierungsstrategie der Regierung auszuarbeiten. Ein wichtiges Element dieser Strategie war, dass der Kreis der im staatlichen Mehrheits- oder Minderheitsdauereigentum befindlichen Unternehmen definiert wurden und das staatliche Vermögensverwaltungsorgan, das das staatliche Dauereigentum verwaltet, geschaffen werden sollte.

Die SV-AG wurde 1992 durch die Regierung als eine staatliche Ein-Personen-AG gegründet und konnte nur mit Gesetz stillgelegt werden. Ihr Grundkapital bildete sich aus den staatlichen Daueranteilen aus. Ihre Aufgabe in erster Linie war, bei den zu ihr gehörenden Gesellschaften die Inhaberrechte auszuüben, sie kann also als Holding betrachtet werden. Sie war berechtigt, aus ihrem Vermögen über dem Grundkapital eine Gesellschaft zu gründen, in der die Regierung den Anteil der staatlichen Beteiligung bestimmte. Bis 1995 wurde die Bewirtschaftungsregelung des im staatlichen Dauereigentum bleibenden Vermögens durch die vermögenspolitischen Richtlinien bestimmt. Das Gesetz Nr. XXXIX von 1995 schreibt in Bezug auf das Staatseigentum vor, dass das Schatzamtsvermögen des Staates bzw. sein zum Geltungsbereich des Staatshaushaltsgesetzes gehörendes Vermögen sowie sein unternehmerisches Vermögen unterschieden werden sollten. Dieses Gesetz nahm aus seinem Geltungsbereich das Schatzamtsvermögen aus, das sich aus den handelsunfähigen, ausschließlichen Sachen des Staatseigentums, aus dem Vermögen der Haushaltspläne und aus dem sonstigen Vermögen des staatlichen Rechtssubjektes zusammensetzt. Laut der Hauptregel hätten das unternehmerische Vermögen des Staates privatisiert werden sollen, aber auch in diesem Fall gab es weiterhin Unternehmungen, die im staatlichen Dauereigentum lagen. Diese sind die Unternehmen des öffentlichen Dienstes, die Unternehmen mit nationalwirtschaftlich strategischer Bedeutung, Konzessionsgesellschaften sowie die Unternehmen mit besonderen Zielen. Im

²² DICZHÁZI, *zit. Werk*, 27.

Vergleich zu der früheren Periode war es eine bedeutende Änderung, dass der Kreis der im staatlichen Dauereigentum stehenden Wirtschaftsgesellschaften nicht mehr in der Verordnung der Regierung, sondern im Anhang dieses Gesetzes definiert wurde. Die Regierung legte die Stufen des staatlichen Eigentumsanteils mit 100%, 75%, oder 50% + 1 Stimme fest. Der verbindliche staatliche Eigentumsanteil durfte nicht privatisiert werden. In den Gesellschaften im staatlichen Dauereigentum wurden die Inhaberrechte des Staates durch die SV-AG ausgeübt. Diese Rechte durften ausnahmsweise von dem Minister ausgeübt werden, der in den Anhängen des Gesetzes bestimmt wurde. Das Privatisierungsgesetz von 1995 bildete sich die rechtliche Grundlage der wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates. Demgemäß kann der Staat im Unternehmungssektor nur über die vom Gesetz bestimmten Unternehmenstypen verfügen und nur ausnahmsweise Mehrheitseigentümer sein. Das unternehmerische Vermögen wird durch den Staat in Form von AGs oder GmbHs geführt, welche in der Regel durch die SV-AG gelenkt werden.²³

III. Der Staat als Eigentümer

Die Budget- und Eigentümerrolle des Staates gerieten miteinander notwendigerweise und ständig in Konflikt, da die Ziele des Eigentums die Hälterung, bei Aufrechterhaltung der Wirksamkeit und die Wiederanlage der Dividende sind, während das Staatsbudget wenige Ausgaben und große Einnahmen wollte. Mit der Umwandlung der Staatsunternehmen in Gesellschaften änderte sich nicht nur das Maß der Zentralisierung von Inhaberrechten, sondern auch die Art der Besitzausübung über das Eigentum. Das Hauptforum der Ausübung des Eigentums wurde die Gesellschafter- bzw. Hauptversammlung, die über die Annahme der Bilanz, den Geschäftsplan, die maßgebenden und zu verfolgenden Strategien und die Bestellung der leitenden Repräsentanten beschloss. Die Mandate wurden für alle Firmen bei jeder Geschäftsordnung durch die Verwaltungsräte der staatlichen Vermögensverwaltungen genehmigt.²⁴

²³ 1999 war in Ungarn die institutionelle Privatisierung im Wesentlichen beendet, das Maß des unternehmerischen Vermögens, das dauerhaft in staatlichem Besitz verbleibt, sank unter 20% des Nationalvermögens. Mitgeteilt von SÁRKÖZY, *Wirtschaftliches Statusrecht*, zit. Werk, 219.

²⁴ Bei der Treuhandgesellschaft ÁPV Rt. kam es nicht selten vor, dass bei einer Geschäftsführersitzung 90 Tagesordnungspunkte verhandelt worden sind. Mitgeteilt von Éva VOSZKA, *Chancen der Dinosaurier...*, zit. Werk, 88.

Auch für die Vermögensverwaltung, der im staatlichen Dauereigentum bleibenden Firmen, gibt es ausländische Muster, die in Ungarn, das schon über Marktwirtschaft verfügte, nutzbar waren.

Die Präsenz des Staates als Eigentümer ist in bestimmten Fällen alleinig, d.h. mischt sich nicht mit Privatteilnahme. Die Lage ist aber nicht statisch, so war es bei der Privatisierung für den Staat möglich, nicht vollständige Unternehmen, sondern Anteile am Unternehmen zu verkaufen oder das Unternehmen auf der Börse einzuführen, so entstanden die staatlich-privaten Gemischtunternehmen. Überall gab oder gibt es Geldinstitute im Staatseigentum, es gibt auch ein infrastrukturelles Segment und es gibt ein bestimmtes Staatseigentum in der Regel auch im Kommunikationssektor. Die letzteren zwei Gruppen besitzen oft eine ganz andere Verwaltung wie das Produktions- und unternehmerische Vermögen. Betreibt der Staat Wirtschaftsgesellschaften, so bilden das Vermögen dieser Gesellschaften sowie die Gesellschaftsanteile des Staates als Hauptregel das Privateigentum des Staates.

Das Privateigentum und die Unternehmungen des Staates sollen unter die gleichen Wettbewerbsregeln fallen, die auch für die anderen Eigentümer gelten. Sie dürfen keine Wettbewerbsvorteile genießen, und der Missbrauch der beherrschenden Stellung soll auch für den Staat sanktioniert werden.²⁵

Das Gemeineigentum hat in allen Ländern zwei Ebenen: das Staats- bzw. das Selbstverwaltungseigentum. Es gehört zu den Fragen der staatlichen Aufsicht, in wessen Hand das Staatseigentum im privatrechtlichen und administrativen Sinne ist. In bestimmten Fällen sind die Unternehmen im direkten Staatseigentum unter der Aufsicht des sektionalen oder funktionalen Ministeriums. Bei den Unternehmen unter Aufsicht einer Holding kann die Holdinggesellschaft entweder der Eigentümer oder nur das Aufsichtsorgan sein. Sie kann über Unterholdig-Gesellschaften verfügen, und auch wechselseitige Beteiligungen kommen vor. Letzteres bedeutet, dass die Holdinggesellschaft ihre Unternehmen überwacht, aber nicht ihr Eigentümer ist. In diesem Fall darf sie kein Unternehmen oder keinen Anteil verkaufen oder aufkaufen.²⁶ Überall wurden unterschiedliche Organisationen zur Verwaltung des Staatsvermögens ins Leben gerufen. In der Regel gehören diese zu den holdingartigen

²⁵ Tamás SÁRKÖZY, *Regulierung des öffentlichen Eigentums im neuen Zivilgesetzbuch, zit. Werk*, Regieren, Zivilgesellschaft, Recht - Budapest, KossuthVerlag, 2004, 153–177.

²⁶ Gábor KARSAI, Zoltán KRASZNAI, György LAJTAI, Kata Pál NÉMETHNÉ, *Staatliche Vermögensverwaltung: Muster ohne Wert?*, Külgazdaság (Außenwirtschaft), 1997/12, 37–48.

Organisationen.²⁷ Die, eine spezielle Verwaltung benötigenden Unternehmen, werden von Institutionen geleitet, die als Teile des Staatsapparates tätig sind.²⁸

Wo das Staatsunternehmen im Wettbewerb tätig ist, gibt es keinen prinzipiellen Grund für die Aufrechterhaltung des Staatseigentums. Das Privateigentum ist effektiver, und der Staat kann sich von seinem Apparat mit Eigentümerfunktionen und seinen verlustbringenden Firmen trennen. Mit den Privatisierungseinnahmen kann er sogar die Staatsverschuldung senken. Infolge der historischen Entwicklung bestanden die Gründe nicht mehr, nach denen das Staatseigentum zur natürlichen Form im Sektor des öffentlichen Dienstes geworden war. Damit wurde auch die Privatisierung der Unternehmen möglich, die früher bei ihrem ausschließlichen Privateigentümerinteresse ihre öffentliche Leistung nicht hätten gewähren können oder wollen. Das Staatseigentum kann nur dort aufrechterhalten werden, wo der Staat sein beim Profitinteresse nicht wirksames spezielles Mittelsystem exakt, im Gesetz oder im sanktionierbaren Vertrag fassend nicht definieren kann, bzw. wo dies durch die Gegebenheiten oder die Unmöglichkeit des Wettbewerbs ausgeschlossen ist. In diesen Bereichen ist der Staat gezwungen, sich die Möglichkeit eines Eingriffs aufgrund seines Eigentümerrechtes vorzubehalten.²⁹

Laut der Konzeption des 1992 in Kraft getretenen Privatisierungsgesetzespakets kann das Staatseigentum in fünf Gruppen geteilt werden: das Vermögen des Staatsbudgets, zu dem das Vermögen gehört, das zum Funktionieren des Staatsapparates und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Grundversorgung vonnöten ist; die öffentlichen Stiftungen; das Selbstverwaltungsvermögen; das im staatlichen Dauereigentum bleibende unternehmerische Vermögen und das zeitlich befristet im Staatseigentum befindliche unternehmerische Vermögen.³⁰

Das Auftauchen und die gesetzliche Regelung der Möglichkeit bzw. Notwendigkeit der Privatisierung trennten das Vermögen zur öffentlichen Leistung des Staates stark von dem als marktwirtschaftartig genannten Vermögen zu den Zielen der wirtschaftlichen, produzierenden und dienstlei-

²⁷ In Österreich: Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG); in Italien: Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI); in Deutschland: Beteiligungs-Management GmbH Berlin (BMGB).

²⁸ So in Deutschland: die sich mit dem Nachlass der Treuhand beschäftigende Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), Mitgeteilt von: KARSAI-KRASZNAI-LAJTAI, *zit. Werk*, 40.

²⁹ KARSAI-KRASZNAI-LAJTAI, *zit. Werk*, an derselben Stelle.

³⁰ László KOVÁCS, *Eigentumsrechtliche Züge der Privatisierung*, Magyar Jog (Ungarisches Recht), 1992/10, 589.

stenden Sphären. Dies wurde auch durch die Bestimmung des Gesetzes Nr. XXXIX von 1995 bestätigt, die festlegt, dass das zu ihrem Geltungsbereich gehörende Vermögen nicht als Fiskalvermögen betrachtet werden darf. Als Fiskalvermögen darf also das Vermögen betrachtet werden, das mit der staatlichen Leistungserfüllung verbunden ist. Das Fiskalvermögen gehört nach seinem eventuellen Verkauf, d.h. nach dem Übertragung seines Eigentümerrechtes nicht mehr zu diesem Kreis und muss die Einnahme des Zentralbudgets bilden.³¹

Die ungarische Struktur ignorierte die Reprivatisierung, statt derer führte sie mit dem Gesetz Nr. XXV von 1991 die die Institution der Entschädigung mit Entschädigungsscheinen ein. Mit deren Entschädigungsscheinen wurde zumeist erzielt, dass man die zu privatisierenden Unternehmen, Geschäfte und die Aktien, der aus staatlichen Unternehmen umgewandelten Wirtschaftsgesellschaften kauft. Dies ähnelt der in anderen Ländern verwirklichten Coupon-Privatisierung, ist aber mit dieser nicht gleich zu setzen.

Da die SVA bei der Privatisierung die Umwandlungs- und Verkaufspläne nur formal kontrollieren konnte, wurden Vermögensbewertungsfirmen in bestimmter Anzahl in einem Bewerbungsprozess ausgewählt, und die Unternehmen waren verpflichtet, mit der Zusammenstellung ihres Umwandlungsplans und mit der Vermögensbewertung die ausgewählten Firmen zu beauftragen.³²

Bei der Verwaltung des unternehmerischen Staatsvermögens – in Bezug auf das Vermögen im staatlichen Dauereigentum – muss auch für die Verwertung gesorgt werden. Das gilt auch für das zeitlich befristet im Staatseigentum befindliche unternehmerische Vermögen. Nach dem Inhalt des Vermögensverwaltungsvertrags können die Vermögensverwaltungen einen Auftrag erhalten, als Pächter eingesetzt werden oder als unternehmerisch tätige Vermögensverwaltungen fungieren. Die Portfoliovermögensverwaltung geht über den Begriff der allgemeinen Vermögensverwaltung hinaus, denn die Ausübung der Aktionär- und Gesellschafterrechte umfasst auch die Veräußerung der Aktien und Geschäftsanteile. Das Wesen dieser Vermögensverwaltung ist, dass die, dort geführten Aktien und Geschäftsanteile ihre Individualität verlieren.

³¹ Izabella BENCZE, Katalin HUSZTY JUHÁSZNÉ, *Das Schatzkammervermögen in Ungarn oder was für ein Eigentümer ist der Staat?* Budapest, KoronaVerlag, 1998, 21.

³² Tamás PRUGBERGER, *Über die rechtliche Regelung der Privatisierungen von westeuropäischen und mittel-osteuropäischen Ländern*, zitiertes Werk: *Festliche Studien zum Geburtstag von Professor Dr. László Gárpárdy*, Miskolc, Novotni Verlag, 1997, 343.

Das Vertragsobjekt ist eine Vermögensmenge mit einem in Geld bestimmten Wert.³³

Laut des Gesetzes Nr. XXXIX von 1995 über den Verkauf des im Staatseigentum befindlichen unternehmerischen Vermögens ist das zum Geltungsbereich des Gesetzes gehörende Vermögen – mit gesetzlichen Ausnahmen – nur zeitlich befristet im Staatseigentum. Die primäre Aufgabe der Staatlichen Privatisierungs- und Vermögensverwaltungs-Aktiengesellschaft ist in diesem Kreis, die im Staatseigentum befindlichen Aktien und Geschäftsanteile, d.h. die Gesellschaftsbeteiligungen bzw. andere Vermögen an Privateigentümer baldmöglichst abzugeben. Bis zur Privatisierung sorgt die SPV-AG für die Vermögensberwertung. Im Rahmen der Verwertung trifft sie die zur Vorbereitung der Privatisierung nötigen Maßnahmen und bewirtschaftet das Vermögen bestimmungsgemäß. Die SPV-AG übt im Rahmen ihrer Privatisierungstätigkeit bzw. der Vermögensverwertung – mit gesetzlichen Ausnahmen – die Eigentümerrechte des Staates aus.³⁴

Bei dem Verkauf des Vermögens, das zu dem unternehmerischen Staatsvermögen gehört, müssen die folgenden Voraussetzungen besonders beachtet werden: Steigerung der Effizienz der Bewirtschaftung; Verminderung des Kapitalmangels der Wirtschaft; Sicherung der nötigen Kapitalerhebung; Beschaffung international führenden Technologien bzw. Führungs- und Marketingwissens; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens; Zugang zu neuen Märkten; Anreiz zum wirtschaftlichen Strukturwandel; Förderung der Unternehmensreorganisation, sinnvolle Dezentralisierung von wettbewerbshemmenden Strukturen; Stärkung des Wettbewerbes; Entwicklung des heimischen Kapitalmarktes, gezielter Einsatz des heimischen und internationalen Kapitals mit Hilfe von Investmentfonds und Gesellschaften; Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung des Privatisierungsinteresses der ausländischen Investoren, mit besonderem Hinblick auf strategischen Investoren; Unterstützung des Eigentumserwerbs der heimischen Unternehmer, Lieferanten und Grundstoffproduzenten, mit besonderem Hinblick auf die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie; Sicherung des mit den

³³ László KOVÁCS, Verwaltung und Veräußerung des staatlichen unternehmerischen Vermögens, *Magyar Jog* (Ungarisches Recht), 1993/4, 215.

³⁴ Ausländer haben viel weniger gekauft, als die öffentliche Meinung annimmt, aber infolge ihrer Kapitalkraft haben sie teilweise das gekauft, was auch die Bevölkerung gern gekauft hätte, teilweise ist das ausländische Eigentum an den so genannten strategischen Branchen in Ungarn viel geringer, als es nach dem zweiten Weltkrieg war. Mitgeteilt von Tamás SÁRKÖZY, *Über die internationalen Modelle der Privatisierung in Mittel-Osteuropa...*, zit. *Werk*, 42.

internationalen Abkommen harmonisierenden Schutz der heimischen Landwirte und der heimischen Industrie; Schaffung von Arbeitsplätzen; Bildung und Stärkung von Arbeitnehmerrechten; Förderung des Eigentümererwerbs der Mitarbeiter bzw. des Managementsbuyouts; Aufrechterhaltung der Wirksamkeit der Wirtschaftsgesellschaften; Verwertung von Privatisierungseinnahmen, finanziellen Stabilität; Entwicklung der Produktionsstruktur und der Technologie; Reorganisation; Verminderung der Umweltschäden und -belastungen; die Exporterweiterung und angemessene Vermögensvergabe gegen Entschädigungsscheine.³⁵

Zum Kreis des unternehmerischen Vermögens im Staatseigentum gehören die: alle – nicht in Eigentum der externen Unternehmer befindlichen – Gesellschaftsbeteiligungen der laut des Umwandlungsgesetzes³⁶ und der Privatisierungsgesetze von 1992 in Wirtschaftsgesellschaften umgewandelten Staatsunternehmen³⁷; das Vermögen der Staatsunternehmen, Trusts, Trustunternehmen und anderer staatlicher Wirtschaftsorgane, die zum Geltungsbereich des Gesetzes über die Staatsunternehmen gehören, das Vermögen der Tochtergesellschaften, die von Staatsunternehmen – laut des BGBs – gegründet worden sind; die Gesellschaftsbeteiligungen, die früher zur staatlichen Vermögensagentur gehörten und im Eigentum der staatlichen Vermögensverwaltungsaktiengesellschaft sind; Weiterhin das diesen Organen zukommende andere Vermögen, vermögenswertes Recht bzw. die diese belastende Verpflichtungen; das von der Fiskalvermögensverwaltung zur SPV-AG übertragene unternehmerische Vermögen sowie die Aktien, Geschäftsanteile, Immobilien, Mobilien und vermögenswerte Rechte der Wirtschaftsgesellschaften, die von der SPV-AG mit Hilfe von dem zu ihr geordneten Vermögen und den Einnahmen aus dem Verkauf dieses Vermögens gegründet bzw. durch Kauf oder Tausch erworben worden sind.

Folgendes Vermögen gehören nicht zu dem oben genannten Kreis: die staatliche Entwicklungsinstitut AG; die Wirtschaftsgesellschaften, in denen der Justizminister die Rechte der staatlichen Eigentümer ausübt³⁸; Wälder im Staatseigentum, bzw. die Flächen, die von der staatlichen Vermögensagentur verwaltet wurden oder zu dem Vermögenskreis der Staatlichen Vermögensverwaltungs-Aktiengesellschaft gehörten und mit den Wäldern als selbständige Gebietsteile registriert sind aber zu anderen Anbauzweigen gehören oder aus dem

³⁵ § 2 des Gesetzes XXXIX. aus dem Jahr 1995.

³⁶ Gesetz XIII. aus dem Jahr 1989.

³⁷ Gesetz LIII. aus dem Jahr 1992, Gesetz LIV. aus dem Jahr 1992.

³⁸ Mit Ausnahme der Ungarischen Übersetzungs- und Beglaubigungsbüro AG.

Anbau ausgenommen worden sind; die Wirtschaftsgesellschaften mit dem Ziel der Rehabilitation und Arbeitstherapie, in denen die Eigentümerrechte des Staates teilweise oder völlig von dem Minister für Gesundheits-, Sozial- und Familienwesen ausgeübt werden; die Schutzgebiete im Staatseigentum sowie Flächen, deren Umwandlung in Schutzgebiete sich in Planung befindet, die von der staatlichen Vermögensagentur verwaltet wurden oder zu dem Vermögenskreis der staatlichen Vermögensverwaltungsaktiengesellschaft gehörten.

IV. Abschluss der Privatisierung

Der entscheidende Teil der Privatisierung, die mit verschiedenen Techniken realisiert wurde, war bis zur Jahrtausendwende abgeschlossen. Man konnte die Verringerung des staatlichen unternehmerischen Vermögens³⁹ fortlaufend verfolgen, am ehesten nach der Häufigkeit, mit der die Anlage 1 des Gesetzes XXXIX. aus dem Jahr 1995, die das Verzeichnis der Gesellschaften im dauerhaften Staatseigentum beinhaltet – im Verhältnis des staatlichen Eigentums und unter Angabe der Beteiligung des jeweiligen Ministers, der die staatlichen Gesellschafterrechte (Aktionärsrechte) ausübt bzw. unter Angabe des Organs – geändert werden musste.

Das Gesetz CVI. aus dem Jahr 2007 über staatliches Vermögen setzte das Gesetz XXXIX. aus dem Jahr 1995, das die Basisprivatisierungsgesetze von 1995 in die Hilfsmittelsammlung der Rechtsgeschichte verweist, außer Kraft und es verweist das staatliche unternehmerische und Schatzkammervermögen in den Rahmen einer Organisation. Während der vergangenen fast zwei Jahrzehnte ist der Abbau des staatlichen Eigentums erfolgt, die institutionelle und massenhafte Privatisierung wurde abgeschlossen. Der Abbau des staatlichen Vermögens ist im Wesentlichen vollzogen⁴⁰, die Regierung musste bis zum 31. Dezember 2008, dem Parlament einen Bericht über die ÁPV Zrt. (*geschlossene AG*) und deren Rechtsvorgänger – als Zielorganisationen, die für die Abwicklung der Privatisierung gegründet worden sind – und über den Ablauf der vollständigen Privatisierung vorlegen.

³⁹ Anlage 1 des Gesetzes XXXIX. aus dem Jahr 1995 nennt am 25. 09. 2007, zum Zeitpunkt des Außerkraftsetzens, insgesamt 79 sich vollständig oder teilweise in staatlichem Eigentum befindliche Wirtschaftseinheiten. Diese Zahl belief sich im Sommer 2006 noch auf 116 Wirtschaftsgesellschaften.

⁴⁰ Die Anlage des Gesetzes CVI. aus dem Jahr 2007 listet 48 Wirtschaftsgesellschaften auf, die mit 25% + 1 Stimme, 50% + 1 Stimme, 75% + 1 Stimme oder mit 100% staatlicher Beteiligung tätig sind.

Laut dem Regierungsbericht über die Tätigkeit der ÁPV Zrt. und ihrer Rechtsvorgänger sowie über den Ablauf der vollständigen Privatisierung (1990–2007)⁴¹, hat die Privatisierung bedeutend zur ausländischen Zahlungsfähigkeit des Landes und zur Senkung seines Schuldenbestands beigetragen.⁴²

Laut der Zusammenfassung des Berichts muss die ungarische Privatisierung – auch wenn es weniger erfolgreiche Programme und Transaktionen gab – auf jeden Fall als ein Ergebnis verbucht werden, das anerkennenswert ist, so dass diese praktisch von Anfang bis Ende auf organisierte, kontrollierte Weise und ohne größere Störungen abgelaufen ist. Der abgelaufene Prozess trug zum Abbau des in riesiger Masse bestehenden Staatseigentums, zum Eigentumserwerb ungarischer und ausländischer Privatanleger, zum Aufbau des notwendigen Fachwissens für das Unternehmensmanagement, sowie zur Entstehung und Entwicklung der ungarischen Marktwirtschaft bei.

Das Vorgehen und der Ablauf der Privatisierung kann man natürlich mit juristischen Mitteln untersuchen – dieser Wissenschaftszweig ist jedoch nicht dazu berufen, die Frage nach den Gesellschafts-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und seelischen Auswirkungen der Privatisierung in Ungarn zu beantworten. Ebenso ist – meiner Meinung nach – die Beurteilung des Verhältnisses zwischen Erlösen und Ausgaben dieses Prozesses keine rechtliche Aufgabe.

Infolge der Privatisierung hat sich also die Struktur der ungarischen Wirtschaft gewandelt. Es ist eindeutig, dass die Eigentümerstrukturen der Vorwendezeit, die aufgrund des sozialistischen Eigentummonopols des Staates innerhalb der Wirtschaft und durch die oktroyierten Grundlagen des kommunistischen Gesellschaftssystems zustande gekommen waren, gänzlich nicht aufrechterhalten werden konnte. Die Umgestaltung des Eigentümersystems, das Umorganisieren der staatlichen Unternehmen und anderen Wirtschaftseinheiten (Trusts, Genossenschaften) waren eindeutig Bestandteil der gesellschaftlich- / wirtschaftlichen / eigentumsrechtlichen / soziologischen Wende, die wir als politische Wende bezeichnen. Es war gesetzmäßig die früheren Verhältnisse umzuwandeln, durch die im wirtschaftlichen Leben massenhaft Wirtschaftsgesellschaften erschienen. Mit der

⁴¹ Bericht Nummer J/8582, Januar 2009. Zitiertes Werk:

<http://www.parlament.hu/irom38/08582/08582.pdf>

⁴² „Das Startvermögen ist bis Ende 2007, zum Marktpreis, auf 918 Milliarden Forint gesunken. Die aus der Privatisierung stammende staatliche Einnahme belief sich in den geprüften Jahren 1990–2007 auf den Betrag von 2.395 Milliarden Forint, während im Zusammenhang mit der Privatisierung insgesamt Kosten in Höhe von 1.370 Milliarden Forint angefallen sind“ – beinhaltet wortwörtlich der Bericht.

Verfassungsänderung wurden auch sämtliche Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit beseitigt. Das frühere Unternehmensführungssystem wandelte sich, der gesetzliche Rahmen hat (recht und schlecht) die neuen Leitlinien vorgegeben. Ein nicht zu vernachlässigender Umstand war, dass die Entstehung dieser neuen Grundlagen auch der Änderung der Eigentümerstruktur zu verdanken ist.⁴³ Deren erste Regulierung bestand aus dem Gesellschaftsgesetz von 1988, es sollte dabei aber auch nicht der Einfluss der Deregulierungsverfügungen außer Acht gelassen werden.⁴⁴

V. Die im staatlichen Eigentum stehenden Wirtschaftsorganisationen

Das mit dem Vermögensgesetz⁴⁵ zu erreichende gewünschte allgemeine Ziel war, dass sich die Transparenz und die Effektivität des Wirtschaftens mit dem staatlichen Vermögen verbessert, dass in dem Bereich der langfristigen Nutzung des staatlichen Vermögens die Bedingungen für die Anwendung von neuen, effektiveren und kostensparsameren Lösungen als die heutigen erschaffen werden, dass die rechtliche Regelung eindeutiger und durchsichtiger wird, und die für die Vermögenswirtschaftung alleine verantwortliche Organisation gemäß einer für den vollen Umfang des staatlichen Vermögens einheitlich maßgebenden Rechtsnorm, sowie gemäß einheitlichen Prinzipien und Anforderungen, und in einem wesentlich effizienteren System funktioniert als das jetzige.

Das Gesetz besagt als Prinzip, dass das staatliche Eigentum einheitlich ist, die zentralen Haushaltsorgane des Staates über kein selbstständiges Eigentum verfügen, und ein zentrales Haushaltsorgan das Eigentum an irgendeiner Sache,

⁴³ Die Mehrheit des ungarischen Unternehmens-, Geldinstitutssystems befindet sich im Besitz von multinationalen Gesellschaften, ausländischen staatlichen/Landesunternehmen, ausländischen Firmen in Familienbesitz, von an ausländischen Börsen gezeichneten Gesellschaften sowie von ausländischen Institutionsanlegern. Insgesamt 2/3 der Industrie befinden sich unter ausländischer Kontrolle, von der Telekommunikation insgesamt 90%, von der Energieerzeugung und – verteilung fast 60%, vom Geldinstitutssektor 70% sowie die Hälfte des Handels. Heute ist das ungarische Eigentum nur noch in der Landwirtschaftsbranche dominant. Zitiert aus dem Werk: László ÁRVA, Bertalan DICZHÁZI, *Neuerliche Entwicklungen der Globalisierung und der ausländischen Kapitalinvestitionen in Ungarn*, Győr, Kairosz Verlag, ohne Jahresangabe, 261.

⁴⁴ Im Rahmen der wirtschaftlichen Deregulierung, hat das Gesetz XXII. aus dem Jahr 1990, von den ca. 3100 Wirtschaftsgesetzen 800 außer Kraft gesetzt.

⁴⁵ CVI. Gesetz aus dem Jahre 2007.

die Beteiligung an einer Wirtschaftsorganisation, oder irgendein verkehrsfähiges Recht nur zugunsten des Ungarischen Staates erwerben kann. Der Staat – als Eigentümer – wird von dem Nationalen Vermögenswirtschaftsrat, bzw. von der unter seiner Leitung stehenden Vermögensverwaltungsorganisation verkörpert, der Rat übt die Gesamtheit der Eigentümerrechte und Verpflichtungen über dem staatlichen Vermögen durch die staatliche Vermögensverwaltungsorganisation aus. Dieses Prinzip wird durch die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Nutzung des staatlichen Vermögens, der Gründung der im staatlichen Eigentum stehenden Wirtschaftsgesellschaften, und des staatlichen Eigentumserwerbs zur Geltung gebracht.

Das Vermögensgesetz beinhaltet während der Feststellung der Aufgaben des Rates und der Vermögensverwaltungsorganisation die wichtigsten Rahmenbestimmungen, und bestrebt grundsätzlich die Geschäfte und Rechtsakten festzusetzen, deren Abwicklung, Abschluss im Falle des im staatlichen Eigentum stehenden Vermögens in die ausschließliche Zuständigkeit des Nationalen Vermögenswirtschaftsrates, bzw. in die der staatlichen Vermögensverwaltungsorganisation gehört.

Im Bezug der Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt. – *Ungarische Nationale Vermögensverwaltungs AG*) werden die Rechte des Aktionärs im Namen des Staates vom Finanzminister ausgeübt, wer in Fällen welche in den Wirkungsbereich der Generalversammlung gehören, bzw. – in bestimmten Fällen aufgrund der gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Einmanggesellschaften auch in den in den Wirkungsbereich der führenden Amtsträger gehörenden Fällen – Entscheidungen treffen kann.

Der Rat berichtet dem Parlament jährlich über seine Tätigkeit, seine Wirtschaft wird vom Zentralen Rechnungshof kontrolliert. Die neue Vermögensverwaltungsorganisation führt über das Vermögen über dem sie im Namen des Staates die Eigentümerrechte ausübt ein gesondertes Register, und damit übereinstimmend werden die eigenen Einnahmen, bzw. Ausgaben der staatlichen Vermögensverwaltungsorganisation von den Einnahmen und Ausgaben des verwalteten Vermögens abgesondert.

Das Vermögensgesetz beinhaltet im Falle der zum Teil / in Gänze nicht privatisierbaren staatlichen Gesellschaften die Feststellung der Art und Weise der Ausübung der Eigentümerrechte des Staates, die der Verhaltensnormen der staatlichen Vermögensverwaltung, und die der speziellen Regelungen bezüglich der staatlichen Gesellschaften.

Auch bezüglich der strategisch bedeutenden Gesellschaften wird – unter anderem – die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erschaffung der Bedingungen für die Anpassung an die Anforderungen der Marktöffnung, die

Abtrennung der behördlichen Rollen, und die Durchführung der Reorganisations- und Entwicklungsprogramme erwartet.

Die Privatisierung wird an bestimmten Gebieten weitergeführt, beitragend zur Änderung der wirtschaftlichen Struktur, der Durchführung von Reformen, bzw. der Umgestaltung des Staatshaushaltes, zur Ausweitung der zur Durchführung der Reformen benötigten Haushaltsressourcen.

Das Gesetz überträgt die Ausübung der staatlichen Eigentümerrechte – im Gegensatz zu der früheren, zergliederten Struktur – auf eine einzige Organisation. Die Rechtsnorm ermächtigt den neu errichteten, über eine spezielle Rechtsstellung verfügenden Nationalen Vermögenswirtschaftsrat zur Ausübung der Eigentümerrechte, der seine Aufgaben durch die Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. als Arbeitsorganisation, und zugleich als dessen geschäftsführende Organisation ausübt.

Das staatliche Vermögen kann von seiner Bestimmung abhängig fiskalischer- bzw. Geschäftsvermögen sein.

Dem fiskalischen Vermögen gehört jedes Vermögenselement an, welches gesetzlich – inklusive die Anlagen der Gesetze – als in das ausschließliche staatliche Eigentum gehörende Vermögen als nicht verkehrsfähig, oder beschränkt verkehrsfähig qualifiziert wird.

Das Gesetz unterscheidet zwei Kategorien des staatlichen Vermögens. Eine davon ist das aufgrund von gesonderten Gesetzen dem ausschließlichen staatlichen Eigentum angehörende, oder das von Gesetzes wegen dauerhaft in staatlichem Eigentum zu haltende fiskalische Vermögen, welches auch im engeren Sinne das Vermögen der Nation ist, dies wird durch den Staat nur verwaltet, und der Staat ist verpflichtet dies auch für die zukünftigen Generationen zu verwahren. Der Staat wirtschaftet hingegen mit seinem geschäftlichen Vermögen frei, er kann dieses von seiner Entscheidung abhängig nutzbar machen, für strategische, die Wirtschaft beeinflussende Ziele nutzen, eventuell verwerten.

Die MNV Zrt. ist verpflichtet bei den in staatlichem Eigentum stehenden Wirtschaftsgesellschaften und anderen Wirtschaftsorganisationen die Verantwortung der Firmenleitung, sowie die Durchsetzung der Gemeininteressen sicherstellende Vermögenswirtschaft geltend zu machen.

Ab dem 25. Juni 2009. darf der Ungarische Staat – durch das seine gesetzliche Vertretung versiehende Organ – kann sich nur an einer Wirtschaftsorganisation beteiligen, bzw. eine Wirtschaftsorganisation gründen, in

welcher seine Verantwortung das Maß seines Vermögensbeitrages nicht überschreitet.⁴⁶

Die jetzige Regulierung beschränkt die wirtschaftliche Rolle des Staates ohne die Bestimmung eines expliziten Grundes gegenüber der Funktion des Marktes, als sie – abgesehen von den einzelnen gesetzlichen Ausnahmen – die Beteiligung nur an solchen Wirtschaftsorganisationen zulässt, wo der Staat über mehr als fünfzig Prozent der Stimmen verfügt.

Diese Regulierung kann eine sinnvolle Beschränkung in Fällen bedeuten, in denen eine im staatlichen Eigentum stehende Wirtschaftsorganisation irgendeine in einer Rechtsnorm bestimmte öffentliche Aufgabe erfüllt. Die ab dem 1. Januar 2009. gültige Modifizierung des XXXVIII. Gesetzes aus dem Jahre 1992. über den Staatshaushalt beinhaltet detailliert die ausführliche Regelung bezüglich diesen Fällen, einschließlich der Vorschrift bezüglich der mehr als fünfzigprozentigen Stimmenmehrheit.

Die Rolle des Staates im Bereich des Wirtschaftslebens ist aber über dem Kreis der unmittelbaren Ausführung von öffentlichen Aufgaben unbegründet eingeschränkt, und kann ein Hindernis dagegen sein – insbesondere jetzt während der Wirtschaftskrise – dass der Staat durch in einzelne Gesellschaften erworbene Minderheitsbeteiligungen, Kapitalzuwendungen die wirtschaftlichen Abläufe belebt. In dessen Interesse hebt die Gesetzmodifizierung die allgemeine Beschränkung bezüglich dem Maß der Beteiligung auf, mit dem Vorbehalt, dass nur von einer Beteiligung in einer solchen Wirtschaftsorganisation die Rede sein kann, wo das Maß der Verantwortung sich nur bis zur Höhe der Vermögensbeilage ausdehnt.

Román Róbert

Az állam szerepváltozása a gazdaságban a magyarországi privatizáció tükrében

Rezümé

A cikkben a magyarországi privatizációs folyamatok tükrében mutatok rá az állam gazdasági szerepváltozására, annak több, mint húsz esztendőös folyamatának főbb csomópontjait megragadva. A spontán privatizáció az állami tulajdon leépítésének első fázisa, majd a kisprivatizációt követően az állam gazdasági térvesztése az államilag irányított magánosítás keretében mutatkozott meg. Az előző társadalmi struktúrát

⁴⁶ Im ersten Drittel des Jahres 2010. verfügt der Ungarische Staat in 53 Wirtschaftsorganisationen über eine Eigentumsbeteiligung.

jellemző domináns, oktrojált alapon realizálódott állami tulajdon szükségszerű lebontását kellett megvalósítani ahhoz, hogy a piacgazdaság létrejöhessen. Ennek keretében az Állami Vagyonügynökség, majd az Állami Privatizációs Részvénytársaság irányításával zajlott a privatizáció, melynek részletes kritikai és összehasonlító elemzését végeztem el. A magyar állam fokozatos térvesztése a folyamatban jól nyomon követhető, elsősorban a privatizációs törvényeken, valamint azok módosításain keresztül. A cikkben áttekintem az állami vállalatok privatizációját, az állam, mint tulajdonos szerepváltozását, a szükségszerű tulajdoni változástól kezdve a privatizációs technikákig és annak hatásáig. Az elemzés a vagyontörvény vizsgálatával zárul, mely a privatizáció lényegi lezárultát követően helyezte nyugvópontra az állam vállalkozói vagyont, elkülönítve azt a kincstári vagyontól.

A NÖVÉNYFAJTÁK OLTALMÁRA LÉTESÜLT NEMZETKÖZI EGYEZMÉNY ÉS A NÖVÉNYFAJTA-OLTALOMAT ÉRINTŐ NEMZETKÖZI SZABÁLYOK

SZABÓ ÁGNES*

2011 decemberében lesz az 50. évfordulója a növényfajták oltalmával kapcsolatos jogi szabályozás alakulása szempontjából meghatározó, a növényfajták oltalmára létesült nemzetközi egyezmény (International Union for the Protection of New Varieties of Plants) (a továbbiakban: UPOV Egyezmény) 1961. évi aláírásának.¹ Az UPOV Egyezmény 1968. augusztus 10-én lépett hatályba.

E tanulmány keretében a növényfajták oltalmára létesült nemzetközi egyezmény alapján szeretném bemutatni az elmúlt 50 évre jellemző jogfejlődést a növényfajta-oltalom területén és a biotechnológia robbanásszerű fejlődéséből adódó új kihívásokat.

A növénytermesztés szempontjából meghatározó jelentőségű a növényi termék felhasználási céljának, az adott éghajlati és talajtani viszonyoknak megfelelő növényfajta kiválasztása és a jó vetőmag. Hosszú út vezetett a hagyományos nemesítéstől a napjaink kihívását jelentő biotechnológiáig.

A „*hagyományos*” nemesítési módszerek közé tartozik a növényfajták szelektálása, keresztezése – hibrid fajták létrehozása. A modern biotechnológia az öröklődő tulajdonságot hordozó gének felfedezésével kezdődött és az elmúlt évtizedek robbanásszerű fejlődése elvezetett a modern génszélesítésig, az ún. „genetic engineering”-ig. A biotechnológia fejlődésének eredményeként egy adott növényfajta termesztésének gazdaságossága szempontjából lényeges tulajdonságot meghatározó gének horizontálisan is átvihetők az egyik élő szervezetből a másikba. A *géntechnológiai módosítás* olyan eljárás, amelynek során egy gént, vagy annak bármely izolált részét kiemelik a sejtből és átültetik egy másik sejtbe vagy szintetikus géneket vagy génszakaszokat visznek be valamely természetes

* DR. SZABÓ ÁGNES

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

¹ Az UPOV Egyezmény megalkotását az 1957-ben Párizsban megtartott Diplomáciai Konferencián határozták el az alapító tagállamok: Belgium, Franciaország, Hollandia, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság. Az Unió az egyes Szerződő felek területén, az illető állam jogszabályaival összhangban, a céljai eléréséhez és a feladatai elvégzéséhez szükséges jogképességgel rendelkezik. Az Unió és állandó szerveinek székhelye Genf.

szervezetbe. A géntechnológiai módosítás következtében a befogadó fajta génállománya megváltozik. Transzgenikus növényeknek nevezzük azokat a növényeket, amelyek sejtmagjába géntechnológiával idegen gént juttatnak. A transzgén integrálódik és öröklődik.

A géntechnológiai módszerekkel előállított genetikailag módosított növényfajták megjelenése a kutatók, nemesítők és a vetőmag előállításával foglalkozó szakemberek számára új távlatokat nyitott. Az informatikához hasonlóan a biotechnológia fejlődése a jog fejlődése szempontjából is kihívást jelent mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szempontjából. „Az információs technika és a biotechnológia tesztelte leginkább a szabadalmi jog határait.”² A költséges biotechnológiai eljárásokkal létrehozott eredmények jogi oltalma iránti igény kikényszerítette a nemzetközi jogi szabályok változását. A biotechnológiai találmányok megjelenése a szabadalmi jog és a növényfajta-oltalom szabályozásának területén is új szabályokat igényelt.

2004-ben már több mint 81 millió hektáron termesztettek géntechnológiai úton előállított növényeket, amelyek 90%-a négy növényfaj (gyapot, kukorica, szója, repce) volt. A kereskedelmi célú termesztés főleg az USA-ban, Kanadában, Kínában, Indiában, Brazíliában, Argentínában és a Dél-Afrikai Köztársaságban elterjedt. A biotechnológiai módszerek azonban nemcsak a növénynevelés szempontjából, hanem a gyógyszeripar, a kozmetikai ipar és az élelmiszeripar szempontjából is jelentősek.

A növényfajták oltalmának kérdésköre egy olyan interdiszciplináris terület, amelyben a természettudományok találkoznak a jogtudományokkal, a szellemi tulajdonvédelem jogával, az agrárjoggal. A következő táblázat szemléletesen a géntechnológiai eljárással létrehozott termékek alkalmazási területeit és oltalmi formáit:

² BOBROVSZKY Jenő, *A szellemi tulajdon néhány dilemmájáról a körte és a sajt között = Liber Amicorum Studia Gy. Boyta dedicata (Ünnepi dolgozatok Boyta György tiszteletére)*.

Tudomány	Alkalmazási terület	Termék	Oltalom
<i>Géntechnológia</i> – növekedés, fejlődés módosítása – anyagcsere módosítása – rezisztencia kialakítása – ipari alapanyagok termeltetése	Vegyipar Orvostudomány Gyógyszeripar Élelmiszeripar Mezőgazdaság	Enzimek Inzulin Interferon Protein Rezisztencia képesség	Szabadalom
<i>Növénynemesítés</i>	Mezőgazdaság	Növényfajta	Növényfajta-oltalom

A nemesítőket már a XX. század elejétől kezdődően foglalkoztatta az új fajták szabadalmi oltalmazásának kérdése. Először az Amerikai Egyesült Államok szabadalmi törvénye tette lehetővé a vegetatív szaporítóanyagok szabadalmi oltalmát (1930), majd ugyanebben az évben Európában először Németországban dolgozták ki az új növényfajták speciális oltalmának szabályait. Ez a törvénytervezet azonban nem lépett hatályba akkor.

A növényfajták oltalma szempontjából meghatározó nemzetközi szerződések és európai uniós jogi aktusok és hazai jogszabályok áttekintését az 1. mellékletben lévő táblázat szemlélteti.

Az új növényfajták hazánkban 1969-től kezdődően szabadalmi oltalomban, majd 2003-tól kezdődően sui generis növényfajta-oltalomban, az Európai Unió tagállamaiban 1995-től kezdődően közösségi növényfajta-oltalomban részesíthetők.

I. A növényfajták oltalmára létesült nemzetközi egyezmény (UPOV)

Az UPOV Egyezmény célja egy hatékony növényfajta-oltalmi rendszer létrehozása és támogatása, amely elősegíti a mezőgazdaság, illetve a társadalom javát szolgáló új növényfajták nemesítését, valamint lehetővé teszi, hogy a tagállamok az új növényfajták nemesítőit elismerjék és részükre az oltalommal védett növényfajták esetében egy kizárólagos jogot biztosítsanak. Az UPOV Egyezmény tagállamai e kötelezettség teljesítésének érdekében olyan jogszabályokat alkottak, amelyek alapján egyre több növényfaj esetében tették lehetővé a nö-

vényfajták oltalmát. A tagállamok fokozatosan terjesztették ki az oltalomban részesíthető növényfajok körét.³

1. Az UPOV Egyezmény tagállamai

Az UPOV Egyezményt, annak létrehozásakor, az 1961. évi Diplomáciai Konferencián Belgium, Franciaország, Hollandia, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság írta alá. Ezt követően az aláírásra rendelkezésre álló időben még Dánia, az Egyesült Királyság és Svájc is aláírta. Magyarország 1983. évi csatlakozásakor az UPOV Egyezménynek 16 tagállama volt. Az UPOV Egyezményhez az egykori szocialista országok közül csak Lengyelország csatlakozott a rendszerváltozást megelőzően 1989. március 1-jén. Több állam csatlakozására az 1991. évi diplomáciai konferenciát követően 1993 és 1994 között, majd 2000 után került sor. Az UPOV Egyezménynek jelenleg 69 tagállama van. Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság az UPOV 1991. évi szövegéhez csatlakozott és 69. tagállamként 2011. május 4-én vált az UPOV tagállamává. Az egyes tagállamok csatlakozásának időpontját, valamint annak megjelölését, hogy az adott tagállam az UPOV Egyezmény melyik szövegének a részese a 2. melléklet tartalmazza. Az UPOV Egyezmény több tagállama jelentős mezőgazdasággal rendelkezik, míg számos tagállam a fejlődő országok közül került ki.

A 69 tagállam többségében a növényfajta-oltalom iránti kérelmek elbírálása a mezőgazdasági minisztériumokhoz vagy annak irányítása alá tartozó szervezethez, illetve önálló fajtaoltalmi hivatalhoz tartozik. Csak néhány tagállam esetében tartozik a növényfajta-oltalom a szellemi tulajdon hivatalának hatáskörébe. Ausztrália az egyetlen tagállam, amely 2004-ben megváltoztatta a hatáskört és a növényfajta-oltalom a Mezőgazdasági Minisztériumtól az ausztrál Szellemi Tulajdon Hivatalhoz került.

2. Az UPOV tevékenysége

Az UPOV Egyezmény elősegíti a tagállamok együttműködését és a fajtaoltalom bevezetését az Unión kívüli országokban. Egy egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásához vezetett az a tény, hogy az UPOV Egyezmény a fajtaoltalom

³ Hazánk az UPOV Egyezmény 1978. évi szövegéhez 1983. március 16-án csatlakozott és a csatlakozási okirat letétbe helyezése alkalmával tett nyilatkozat értelmében az UPOV Egyezményt valamennyi növénytani nemzetségre és fajra alkalmazza. az új növényfajták oltalmára létesült Nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről szóló 1983. évi 14. törvényerejű rendelet, valamint az új növényfajták oltalmára 1961. december 2-án létesült, Genfben 1972. november 10-én, 1978. október 23-án és 1991. március 19-én felülvizsgált nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi LI. törvény.

alapfogalmait egységesítette és a csatlakozó államok részére előírta a jogszabályaik megfelelő módosítását. Ez nemcsak a nemesítők részére volt előnyös, hanem megkönnyítette a tagállamok fajtaoltalmi hivatalainak az együttműködését is. A tagállamok munkáját az UPOV Egyezmény Irodája által elkészített ajánlások, mintaegyezmények, egységes formanyomtatványok és vizsgálati irányelvek segítik.

Az UPOV Egyezmény értelmében az egyes tagállamok kötelesek megtenni az UPOV Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazáshoz szükséges intézkedéseket. E szerint a tagállamoknak megfelelő védelmében kell részesíteniük az új növényfajtaikat, létre kell hozniuk egy fajtaoltalommal foglalkozó hivatalt, vagy egy már létező hivatalt kell ezzel a feladattal megbízniuk. A tagállamoknak gondoskodniuk kell a növényfajta védelmére vonatkozó bejelentések és közlemények, valamint a megadott oltalmak közzétételéről.

3. Az UPOV Egyezmény szervei

Az UPOV Egyezménynek két állandó szerve van a Tanács és az Iroda. A Tanács a tagállamok képviselőiből áll és hatáskörébe tartozik többek között a szervezet igazgatási és pénzügyi rendjének, valamint a szervezet tevékenységének meghatározása és az arról szóló beszámoló megvitatása, az egyes intézkedések felülvizsgálata, az UPOV Egyezmény módosításának előkészítése, továbbá a szervezet munkáját szolgáló határozatok kiadása.

Az UPOV Egyezmény Irodájának feladatait a Tanács határozza meg. Az Iroda ellátja a nemzetközi együttműködéshez szükséges technikai és adminisztratív munkákat. Az Iroda összegyűjti a tagállamok jogszabályait és rendszeresen tájékoztatja a tagállamokat a Szervezet tevékenységéről.

Az UPOV Egyezmény Technikai Bizottságának munkacsoportjai az egyes növényfajok fajtakísérleteihez szükséges vizsgálati irányelveket és a vizsgálati módszereket dolgozzák ki. A Technikai Bizottságnak hat technikai munkacsoportja van: a gyümölcsfajta, a dísznövények és erdészeti növényfajta, a zöldségfélék, a szántóföldi növények vizsgálati irányelveivel, valamint az automatizálás és a számítógépes adatfeldolgozás programjának kidolgozásával, továbbá biokémiával és molekuláris technikával foglalkozó munkacsoport. Az egyes munkacsoportok által kidolgozott vizsgálati irányelvek alapján a tagállamok egységesített alapelvek szerint folytathatják le a fajtakísérleti vizsgálatokat. Az egyes növényfajok DUS vizsgálatára vonatkozóan kidolgozott irányelvek száma évről évre emelkedett.⁴

⁴ Az irányelvek száma: 1985-ben 20, 1991-ben közel 60, 1998-ban 120, 2004-ben 220. A Közösségi Növényfajta- hivatal is átvette ezeket a vizsgálati irányelveket.

Az UPOV Egyezmény Igazgatási és Jogi Bizottsága kialakította a fajtaoltalom iránti bejelentések, a fajtakísérletek, valamint a fajtaoltalom megadásának összehangolt jogi szabályozását. Az Igazgatási és Jogi Bizottság egyes ülésein rendszeresen foglalkozik a növénynevelés során felmerülő jogi problémák elemzésével. E témák közé tartoznak többek között a következők: a farmer priviligium (a nemesített növényfajták saját célra való felhasználása fajtahasználati díj fizetése nélkül), a biotechnológiával nemesített tulajdonságok szabadalmazhatóságának lehetősége, a DUS vizsgálatokkal kapcsolatos jogi kérdések.

4. Az UPOV Egyezmény módosításai

Az UPOV Egyezmény 1961. évi szövege többször módosult: 1971-ben, 1978-ban 1991-ben. Az UPOV Egyezmény szövegét felülvizsgálta az 1972 novemberében megtartott Diplomáciai Konferencia, amelyen a tagállamok hozzájárulásait meghatározó kiegészítő szabályt fogadtak el, amely 1977. február 11-én lépett hatályba. A tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak mértékét öt osztályba (I. osztály 5 egység, II. osztály 4 egység, III. osztály 3 egység, IV. osztály 2 egység, V. osztály 1 egység) sorolja ez az új szabály és lehetőség van fél egységnek megfelelő hozzájárulás fizetésére is. Minden tagállam az osztályba sorolásának megfelelő mértékű hozzájárulást köteles fizetni.

Az UPOV Egyezmény módosított szövegét az 1978 októberében megtartott Diplomáciai Konferencia fogadta el és 1981. november 8-án lépett hatályba. Ezt a módosítást többéves előkészítő munka előzte meg. A módosítás többek között

a) pontosította az elsőbbségi szabályokat, mivel korábban lehetőség volt arra, hogy egy nemesítő egy még nem teljesen kész fajtát csak bejelentett az egyik tagállamban és a másikban elsőbbséget igényelt erre a bejelentésre – a kiegészítés lehetővé teszi, hogy az a tagállam, amelyben az elsőbbséget igényelték meghatározott időn belül kiegészítő dokumentumokat és a szükséges szaporítóanyag benyújtását kérje, ha az elsőbbséget megalapozó bejelentést elutasították, vagy visszavonták,

b) az USA szabályzására figyelemmel megváltoztatta a tagállamok fennálló jogának védelméről szóló 37. cikket, így lehetővé tette a kettős oltalom tilalmát szabályozó 2. cikk 1 bekezdése alóli kivételt, ha az adott tagállam az 1978. évi szöveg aláírására nyitva álló idő alatt bejelentést tesz az ENSZ Főtitkárához, hogy ugyanazon nemzettség vagy faj vonatkozásában fenntartja a különböző oltalmi formákat,

c) pontosította a fajtavizsgálat szabályait.

5. Az UPOV Egyezmény 1991. évi módosítása

A növénynemesítés területén bekövetkezett technikai fejlődés, a biotechnológia térhódítása szükségessé tette az Egyezmény átdolgozását. Az UPOV Egyezmény módosított szövegét az 1991 márciusában Genfben megrendezett Diplomáciai Konferencia fogadta el.

A tagállamoknak az UPOV Egyezmény 1991-ben elfogadott szövegének hatályba lépésétől számított 5 éven belül valamennyi növényfaj esetében lehetővé kell tenniük a fajtaoltalmat. Az UPOV Egyezményhez csatlakozó új tagállamoknak a csatlakozás időpontjában legalább 15 növényfaj, a csatlakozástól számított 10 éven belül pedig valamennyi növényfaj fajtaoltalmát lehetővé kell tenniük.

II. A növényfajta-oltalom szabályai az UPOV Egyezményben

Az UPOV Egyezmény meghatározta a fajtaoltalom megadásának feltételeit, a megadásra irányuló eljárást, a fajtanévre vonatkozó szabályokat, a nemesítők jogait.

1. A növényfajta-oltalom megadásának feltételei

Az UPOV Egyezmény szerinti növényfajta-oltalom tárgya: a növényfajta. Az UPOV Egyezmény az új növényfajtákra vonatkozóan, a biológiai sajátosságokat figyelembe véve az ipari találmányok szabadalmi oltalmától eltérő szabályokat állapított meg az oltalom feltételeként. A két oltalmi forma feltételeinek összehasonlítását a következő táblázat mutatja be.

Az oltalom feltételei	
<i>Szabadalom: Ipari találmány</i>	<i>Növényfajta-oltalom: Növényfajta</i>
– Új	– Új
– Feltalálói tevékenységen alapul	– Megkülönböztethető (distinctness)
– Iparilag alkalmazható	– Egyöntetű (uniformity)
	– Állandó (stability)
	– Fajtanév ⁵

⁵ Az UPOV Egyezmény 6. és 13. cikke.

Az új növényfajta megkülönböztethetőségét, egyöntetűségét és állandóságát fajtakísérletekben kell vizsgálni. Az UPOV Egyezmény lehetővé teszi, hogy a tagállamok külön megállapodás alapján felhasználják egymás fajtakísérleti vizsgálatainak az eredményét. Az UPOV Egyezmény alapján kialakult a növényfajta megkülönböztethetősége, egyneműsége és állandósága vizsgálatának (az ún. DUS vizsgálatoknak) az összehangolt rendszere. A tagállamok által megkötött megállapodások csökkentették a fajtavizsgálatok költségeit is. A kialakult együttműködés ösztönzi a tagállamokban a nemesítés fejlesztését és az értékes új növényfajta termesztését.

Az 1991. évi módosítást megelőzően az UPOV Egyezmény egyik lényeges szabálya az ún. „kettős oltalom tilalma” volt. Az UPOV Egyezmény 1978. évi szövege 2. cikkének (1) bekezdése előírta, hogy az a tagállam, amelynek hazai jogszabályai a nemesítői jogot mind a sajátos oltalmi forma, mind a szabadalom megadásával elismerik, ugyanarra a növénytani nemzetségre vagy fajra csak az egyiket írhatja elő. A „kettős oltalom tilalmának” elve egy alapvető kérdés a növényfajta-oltalom és a szabadalom közötti viszony szempontjából. A biotechnológia fejlődése azonban szétfeszíti „a kettős oltalom tilalmának” elvét és a 10 évig tartó, hosszas jogi viták után ez az elv az UPOV Egyezmény 1991. évi szövegébe már nem is kerül bele.

2. A növényfajta-oltalom tartalma

Az UPOV Egyezmény 1991-ben elfogadott új szövege – több lényeges változás mellett – bővíti a nemesítők jogait, a fajtaoltalom terjedelmét.

Az új rendelkezések értelmében a nemesítő kizárólagos hasznosítási joga nemcsak a vetőmagra, szaporító anyagra és a szaporítóanyagként felhasználható növényi részekre terjed ki. A nemesítő kiterjesztheti jogát a termésre, ideértve az egész növényeket és növényi részeket is abban az esetben, ha nem volt alkalma jogait a szaporítóanyag tekintetében érvényesíteni. Amennyiben a nemesítő akadályozva volt a jogérvényesítésben a termés vonatkozásában, akkor az oltalom érvényesíthető a termésből jogosulatlanul készült termék után is feltéve, ha ezt a szerződő államok törvényhozása előírja.

Ezeket a szabályokat alkalmazni kell az ún. lényegében származtatott fajtákra is. A lényegében származtatott fajtának világosan megkülönböztethetőnek kell lennie a kiindulási fajtától. Abban az esetben, ha a lényegében származtatott fajta és a védett fajta között nincs pontos megkülönböztethetőség, akkor a kiindulási fajta nemesítője szerez oltalmat az abból levezetett növényfajtára is.

Az alábbi táblázat szemlélteti az oltalom tartalmának bővülését az UPOV Egyezmény 1991. évi szövege szerint:

Az oltalom tartalma az UPOV Egyezmény	
<i>1961. és 1978. évi szövege alapján</i>	<i>1991. évi szövege alapján</i>
<p>Az oltalommal védett növényfajta vetőmagját, szaporítóanyagát csak a nemesítő hozzájárulásával lehet kereskedelmi forgalomba hozatal céljára</p> <p>a) előállítani, b) eladásra felkínálni, c) forgalomba hozni.</p>	<p>A növényfajta-oltalom jogosultja a kizárólagos hasznosítási joga alapján bárkivel szemben felléphet, aki engedélye nélkül az oltalom alatt álló <i>növényfajta szaporítóanyagát</i></p> <p>a) előállítja, vagy újból előállítja (többszörözi), b) szaporítás céljából előkészíti c) forgalomba hozatalra ajánlja, d) forgalomba hozza, e) az országból kiviszi, f) az országba behozza, az a)–f) pontokban említett bármelyik cselekmény céljából raktáron tart.</p>
	<p>A növényfajta-oltalom jogosultjának kizárólagos hasznosítási joga kiterjed</p> <p>a) az oltalom alatt álló fajta szaporítóanyagának <i>jogosulatlan felhasználásából származó terményre</i>, illetve, b) az ilyen terményből közvetlenül, a termény <i>jogosulatlan felhasználásával előállított termékre</i> is, ha a jogosultnak nem volt megfelelő lehetősége arra, hogy az említett szaporítóanyaggal, illetve terménnyel kapcsolatban jogait gyakorolja.</p>
	<p>A növényfajta-oltalom jogosultjának kizárólagos hasznosítási joga kiterjed az olyan fajtákra is, amely</p> <p>a) <i>lényegében az oltalom alatt álló fajtából származik</i>, ha az oltalom alatt álló fajta önmagában nem lényegében származtatott fajta, b) határozottan <i>nem megkülönböztethető – az oltalom alatt álló fajtától</i>, c) előállítása <i>az oltalom alatt álló fajta ismételt felhasználást</i> igényli.</p>

Az oltalom korlátait jelenti a nemesítői kedvezmény és a mezőgazdasági mentesség (ún. farmer privilégium).

3. Mezőgazdasági mentesség – saját célú vetőmag-felhasználás

A mezőgazdasági mentesség, más néven a saját célú vetőmag felhasználás (Farm-save-seed) kérdésének szabályozása a mezőgazdasági termelés szempontjából egy alapvető kérdés.

Az UPOV Egyezmény 1991. évi szövege 15. cikkének (2) bekezdése szerint a szerződő tagállamok a nemesítő jogos érdekeit figyelembe véve, ésszerű keretek között bármely fajta vonatkozásában lehetővé tehetik a saját üzemben előállított vetőmag saját célra való felhasználásának lehetőségét.

Míg az UPOV Egyezmény 1991. évi szövege a tagállamokra bízta a saját célú vetőmag-felhasználás körének szabályozását, addig a közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet a kérdés agrárpolitikai jelentőségére figyelemmel egy részletes feltételrendszert⁶ dolgozott ki. A közösségi növényfajta-oltalmi szabályok a licencdíj fizetés nélküli felhasználás, illetve a licencdíj kedvezőbb számításával való felhasználás lehetőségét mennyiségi, illetve az adott gazdaság méretéhez igazodó további feltételekhez kötik. Ezek a szabályok csak a nemesítő jogos érdekeit nem sértő mértékig teszik lehetővé a saját célú felhasználást. A közösségi rendelet előírja, hogy kizárólag a jogosultak felelőssége figyelemmel kíséri e rendelkezések betartását.

4. A nemesítői kedvezmény

A növényfajta-oltalom és a szabadalmi oltalom elhatárolása szempontjából lényeges kérdés a nemesítői kedvezmény. A nemesítői kedvezmény jogintézménye teszi lehetővé, hogy egy növényfajta-oltalom alatt álló növényfajta felhasználható a jogosult engedélye nélkül kutatási célra, illetve kiinduló alapanyagként új növényfajta előállítására. Erre nincs lehetőség a szabadalmi oltalom esetében. Ugyanakkor az UPOV egyezmény 1991. évi szövegében új jogintézményként szabályozott lényegében származtatott fajta már az egyezményben meghatározott esetekben jogot biztosít a kiindulási fajta nemesítőjének, ha az előállított új

⁶ A közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet 14. cikkében meghatározott növényfajoknak (takarmánynövények, gabonafélék, burgonya, olaj és rostonövények) felsorolt növényfajai esetében lehetséges a növényfajta-oltalom alatt álló növényfajta szaporítóanyagának a saját gazdaságban való felhasználása. Ez a szabály csak 21 növényfaj (Portugália esetében 22 növényfaj) esetében teszi lehetővé a saját célú felhasználást a hibrid és a szintetikus fajták kivételével.

fajta határozottan nem különböztethető meg az oltalom alatt álló fajtától vagy annak előállítására az oltalom alatt álló fajta ismételt felhasználását igényli.

5. Az oltalom időtartama

Az UPOV Egyezmény 1991. évi szövege hosszabb oltalmi időtartamot állapított meg, mint az 1961. évi szöveg. Az oltalom időtartamát a megadástól és nem a bejelentéstől kell számítani, mivel az új növényfajta megkülönböztethetőségének, egyneműségének és állandóságának fajtakitermesztéssel való vizsgálata több évet vesz igénybe. A fajtaleírásban megjelölt tulajdonságok vizsgálatát több generáción keresztül kell vizsgálni az adott fajra vonatkozó vizsgálati irányelveknek megfelelően. Az oltalom időtartamának összehasonlítását a következő táblázat szemlélteti.

Növény	A növényfajta-oltalom időtartama a megadástól számítva	
	<i>Az UPOV Egyezmény 1961. évi szövege szerint</i>	<i>Az UPOV Egyezmény 1991. évi szövege szerint</i>
<i>Szőlők, fák esetében</i>	nem rövidebb, mint 18 év	nem rövidebb, mint 25 év
<i>Egyéb növények esetében</i>	nem rövidebb, mint 15 év	nem rövidebb, mint 20 év

II. A növényfajta-oltalommal kapcsolatos nemzetközi egyezmények és európai úniós jogi aktusok

1. Az Európai Szabadalmi Egyezmény

Az UPOV Egyezmény 1961. évi megkötése megelőzte a Szellemi Tulajdon Világ Szervezetének (WIPO) 1970. évi létrehozását és az 1973-ban megkötött Európai Szabadalmi Egyezményt is. Így az UPOV Egyezmény meghatározta a növényfajta jogi oltalomnak a kereteit, amelyre a későbbi jogfejlődés során már tekintettel kellett lenni.

A növényfajta-oltalmat érintő nemzetközi szabályok között említést kell tenni az európai szabadalmak megadásáról szóló 1973. október 5-én aláírt Mün-

cheni Egyezmény az (Európai Szabadalmi Egyezmény)⁷ vonatkozó rendelkezéseiről is.

Az Európai Szabadalmi Egyezmény 53. cikkének b) pontja értelmében nem részesülhet európai szabadalmi oltalomban a növény- vagy állatfajta, valamint a növények vagy állatok előállítására szolgáló lényegében biológiai eljárás. Ez a rendelkezés a mikrobiológiai eljárásokra és az ilyen eljárásokkal előállított termékekre nem alkalmazható.

2. A TRIPS Megállapodás

A növényfajta-oltalmat érintő nemzetközi egyezmények sorában jelentős állomás az 1998. évi IX. törvénnyel kihirdetett, az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított Kereskedelmi Világszervezet (WTO) által létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 1/C mellékletében foglalt a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló Megállapodás (Agreement on Trade-Related Aspects on Intellectual Property Rights), az ún. TRIPS – Megállapodás. Ez a Megállapodás valamennyi iparjogvédelmi oltalmi formában és a szerzői jog területén meghatározza azokat a minimum követelményeket, amelyeket a tagállamoknak a saját nemzeti jogalkotásuk során érvényesíteniük kell. A TRIPS Megállapodás erőssége, hogy annak megsértése esetén a WTO vitarendezési szabályait⁸ kell alkalmazni.

A növényfajta oltalma szempontjából a TRIPS Megállapodás 27. cikkének 3. bekezdésében foglaltaknak van jelentősége. E bekezdés értelmében „a Tagok kizárhatják a szabadalmi oltalomból:

⁷ A Magyar Köztársaság 2002-ben csatlakozott az Európai Szabadalmi Egyezményhez.

⁸ A vitarendezési eljárás főbb szabályai: A WTO vitarendezési eljárásának tárgya csak a tagállamok között kormány szinten felmerülő jogviták lehetnek. A vitarendezési eljárás a WTO-hoz benyújtott tagállami kifogás (panasz) alapján indul meg. A WTO Vitarendezési Testülete folytatja le a vitarendezési eljárást Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 2. mellékletében foglaltak szerint. A WTO Általános Tanácsa a Vitarendezési Testület, amely létrehozza a három szakértőből álló ún. Panelt az adott vita kivizsgálása és a javaslatétel érdekében.

A vitarendezési eljárás három fő része: a) a felek közötti konzultáció, b) a Vitarendezési Testület, illetve a Fellebbviteli testület döntése, c) a döntés végrehajtása, ideértve a kényszerintézkedéseket is, ha a vesztes fél nem hajtja végre a döntést.

A Vitarendezési Testület, illetve a Fellebbviteli testület döntése kötelező a felekre. A felek közötti vita kétféleképpen oldódhat meg: a felek a kétoldalú konzultációk során egy kölcsönösen elfogadott megoldást találnak, vagy végrehajtják a Vitarendezési Testület, illetve a Fellebbviteli testület döntését.

a) az emberek vagy állatok kezelésére szolgáló diagnosztikai, gyógyászati és sebészeti eljárásokat;

b) azokat a növényeket és állatokat, amelyek nem mikroorganizmusok és a növények vagy állatok előállítására szolgáló, lényegében biológiai eljárásokat, melyek eltérnek a nem-biológiai és mikrobiológiai eljárásoktól.”

A TRIPS Megállapodás 27. cikke 3. bekezdésének b) pontja szerint a növényfajta oltalmát szabadalommal, vagy hatékony sui generis rendszerrel, vagy ezek bármely kombinációjával kell biztosítani. A TRIPS Megállapodásnak ez a rendelkezése erősíti az UPOV Egyezményt. A TRIPS Megállapodásnak az Európai Közösségek is részese.

3. A közösségi növényfajta-oltalom

Az UPOV Egyezmény 1991. évi módosított szövege alapján szabályozza a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról szóló, 1994. július 27-i 2100/94/EK tanácsi rendelet a közösségi növényfajta-oltalmat, amely egységes oltalmat jelent az Európai Unió valamennyi tagállamában. A közösségi növényfajta-oltalmat csak egységesen lehet megadni, átruházni és megszüntetni. Az UPOV Egyezmény Európai Uniót kívüli tagállamainak állampolgárai is jogosultak a közösségi növényfajta-oltalom iránti igény benyújtására.

4. Közösségi irányelv a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról

A biotechnológiai fejlődésével kapcsolatos nagy kockázattal járó, jelentős összegű befektetést igénylő kutatás és fejlesztés⁹ megfelelő jogi oltalom iránti igényét tükrözi a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-ai, 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a biológiai anyagok szabadalmazhatósága alapvető szabályainak meghatározásával írja elő a tagállamok jogalkotási kötelezettségét.

Az irányelv értelmében a növényfajta, valamint az állatfajta, valamint a növények és az állatok nemesítésére vonatkozó biológiai eljárások nem szabadalmazhatók. Az irányelv azonban lehetővé teszi az olyan „növényi és állati tárgyú” találmány szabadalmazását, amely esetében a találmány tárgya gyakorlatilag nem egy adott növényfaj, vagy állatfaj.

Az irányelv alapján biológiai anyagnak minősül minden olyan anyag, amely genetikai információt tartalmaz, önmagát képes reprodukálni vagy egy biológiai rendszerben reprodukálható.

⁹ A 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv preambuluma (2) bekezdése.

Az irányelv meghatározta az oltalom terjedelmét, valamint a szabadalom-függőség esetére vonatkozó kényszerhasznosítás szabályait is.

III. Biotechnológia a növénynemesítésben

1. A biológiai sokféleség megőrzése

A növényfajta-oltalom és a biotechnológiai növénynemesítési módszerek szabályozásával kapcsolatban említést kell tenni az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezményről.

A biológiai sokféleség megőrzése, illetve hasznosítása a XXI. század legbonyolultabb politikai, gazdasági és tudományos kérdése. Ez a komplex kérdéskör a genetikai erőforrásokban gazdag, azokat szolgáltató fejlődő országok és a genetikai erőforrásokban szegény, de azokat hasznosító fejlett országok közötti kapcsolatot testesíti meg. A genetikai erőforrások hasznosításának jelentőségét jól szemlélteti, hogy a fejlett országokban használt gyógyszerek 25%-a növényi eredetű és az azok eladásából származó bevétel 2000-ben meghaladta a 30 billió eurót.

A biológiai sokféleség a különböző, bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot, a szárazföldi, tengeri és más ökológiai rendszerek (növény-, állat és mikroorganizmus közösségek, valamint ezek élettelen környezetének dinamikus, funkcionális egységben való együttese), a fajkon belüli és az azok közötti, valamint az ökológiai rendszerek közötti sokféleséget jelenti.

1992. június 13-án Rio de Janeiro-ban írták alá a Biológiai Sokféleség¹⁰ Egyezményt. Az egyezmény célja a biológiai sokféleség megőrzése, a genetikai erőforrások használatából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása, a genetikai erőforrásokhoz való megfelelő hozzáférés biztosítása, a vonatkozó technológiai hozzáférhetőségének és átadásának lehetővé tétele, valamint a megfelelő anyagi források biztosítása. A nemzetközi egyezmények sorában a Biológiai Sokféleség Egyezmény az első egyezmény, amely etikai kérdésekkel is foglalkozik.

A Biológiai Sokféleség Egyezmény több rendelkezésének van szellemi tulajdonvédelmi összefüggése. Az Egyezmény 8. cikkének j) pontja értelmében minden részes állam a nemzeti jogalkotásában figyelembe veszi, megőrzi és fenntartja a hagyományos életmódot megtestesítő bennszülött és helyi közössé-

¹⁰ Az egyezményt az 1995. évi LXXXI. törvény hirdette ki. A Magyar Köztársaság a megerősítő okiratot 1994. február 24-én helyezte letétbe az ENSZ Főtitkáránál. Az egyezmény 1993. december 29-én lépett hatályba. Az Egyezménynek jelenleg 193 tagállama van.

geknek a biológiai sokféleség megőrzése és fenntartható hasznosítása szempontjából fontos ismereteit, újításait és módszereit, továbbá elősegíti azok szélesebb körű alkalmazását a hagyományos tudással rendelkező bennszülött és helyi közösségek bevonásával és jóváhagyásával, valamint ösztönzi a hagyományos tudás hasznosításából eredő haszon egyenlő elosztását.¹¹

A Biológiai Sokféleség Egyezmény 15. cikke rendelkezik a genetikai erőforrások hozzáférhetőségéről, amelyről való rendelkezés a nemzeti kormányok hatáskörébe tartozik. A genetikai erőforrásokat adó államnak előzetesen hozzá kell járulnia a hozzáféréshez. Ehhez kapcsolódóan szabályozza az egyezmény 16. cikke a technológia átadását.

Az egyezmény értelmében a technológiai magában foglalja a biotechnológiát. A molekuláris biológia fejlődésével a növénynevelésben lehetővé vált génebeszeti módszerekkel új tulajdonságok kialakítása. A biotechnológia elterjedésével új jogi fogalmak „hagyományos tudás”, „biokalózkodás” alakultak ki. A *hagyományos tudás* (traditional knowledge, TK) a bennszülött lakosság hagyományos gyógyászati tudása.¹² A *biokalózkodás* a hagyományos közösségek, illetve a tőlük származó biológiai anyagnak a jogosulatlan használata vagy a hagyományos tudáson alapuló ismert termékek gyártásának és használatának a monopolizációja.

2. A hagyományos tudás hasznosítása és védelme

A genetikai erőforrások és az azokhoz kapcsolódó hagyományos tudás hasznosítása az a pont, amely összeköti a szellemi tulajdonvédelmet a biológiai sokféleség egyezménnyel. A biotechnológiai módszerrel előállított új növényfajta oltalmához is kapcsolódik a fejlődő országok részéről felmerülő ún. hagyományos tudás védelmének a kérdése. A genfi székhelyű Szellemi Tulajdon Világszervezete (World Intellectual Property Organization, WIPO) már tíz éve foglalkozik a hagyományos tudás és folklór, valamint a genetikai erőforrások szellemi tulajdonvédelmi összefüggéseivel. Az e célból létrehozott Kormányközi Bizottság a

¹¹ A hagyományos tudás hasznosításáról és védelméről a Biológiai Sokféleség Egyezmény számos részes állama alkotott törvényt, illetve rendeletet: Bhutan Bolívia, Brazília, Ecuador, Costa Rica, Etiópia, Kirgiz Köztársaság, Panama, Peru, Fülöp Szigetek, Thaiföld, Kína, India, Svájc, Portugália, Olaszország. Az Afrikai Unió Szervezete minta törvényt készített a helyi közösségek, farmerek és növénynevelők jogainak védelméről, valamint a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről. Az Európai Unió irányelvet alkotott a hagyományos növényi gyógyszerekről (2004/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv).

¹² Lásd a Biológiai Sokféleség Egyezmény 8. cikkének j) pontját.

bennszülött és helyi közösségek képviselőinek bevonásával az elmúlt években többször ülésezett.

A WIPO keretében a Kormányközi Bizottság a következő kérdések elemzésével és megoldásával foglalkozik:

- a) a hagyományos tudás fogalma, amelyre az oltalom kiterjed,
- b) ki lesz az oltalomban részesített hagyományos tudás jogosultja és ki részesedik az oltalomból,
- c) mi lesz a szellemi tulajdonvédelmi oltalom tartalma, (gazdasági jogok, személyi jogok),
- d) legyen-e kivétel, illetve korlátozás az oltalomban,
- e) mennyi ideig tartson az oltalom,
- f) a meglévő oltalmi formák alkalmazhatósága, melyek a hiányzó területek,
- g) a jogsértés esetén alkalmazható szankciók,
- h) mely kérdéseket kell nemzetközi, illetve nemzeti szinten szabályozni,
- i) hogyan kell kezelni a külföldi jogosultakat, illetve a haszonból részesedőket.

A Kormányközi Bizottság rendszeresen ülésezik. A Szellemi Tulajdon Világszervezete egy sui generis oltalmi formát tervez létrehozni a hagyomány tudás oltalmára. A felsorolt kérdések szemléltetik, hogy milyen komplex, több jogterületet átfogó kérdéskört kell rendezni.

A WTO keretében is folynak a tárgyalások a hagyományos tudással kapcsolatban. A WTO elemző tanulmányt készített a biokalózkodásról.

3. Nagoya jegyzőkönyv

2010 októberében Japánban, Nagoyában rendezték meg a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes államainak 10. konferenciáját (COP10). Ez a konferencia több, mint 10 éve tartó tárgyalások után 2010. október 29-én elfogadta a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló Nagoya Jegyzőkönyvet.

A Jegyzőkönyv 2011. február 2-a és 2012. február 1-je között írható alá New-York-ban az ENSZ-ben. A Jegyzőkönyv az azt követő 90. napon lép hatályba, hogy az ötvenedik részes állam vagy regionális gazdasági szervezet letétbe helyezte a megerősítéséről, az elfogadásáról, a jóváhagyásról vagy csatlakozás-

ról szóló okiratot. A Magyar Köztársaság, az Európai Unió, valamint több tagállam¹³ 2011. június 23-án írta alá a jegyzőkönyvet.

A Nagoya Jegyzőkönyv csak a fejlődő és az iparilag fejlett részes tagállamok közötti nagyfokú kompromisszum eredményeként jöhetett létre. A Jegyzőkönyv megszületése rendkívül jelentős, annak ellenére, hogy a kompromisszum következtében több helyen enyhültek azok a követelmények, amelyeket a fejlődő országok a genetikai erőforrások hasznosításának feltételeként meg kívántak szabni.

A Jegyzőkönyv alapján a genetikai erőforrások hasznosításából, valamint a további alkalmazásokból és kereskedelmi hasznosításból származó hasznot igazságos és méltányos módon meg kell osztani a genetikai erőforrást szolgáltató féllel. A szolgáltató és a felhasználó fél kölcsönösen megállapított feltételekben határozza meg, hogy a felhasználó fél milyen és mekkora mértékű pénzbeli, illetve nem pénzbeli hasznot nyújt a genetikai erőforrást szolgáltató fél részére.

A genetikai erőforrást adó és az azt hasznosító ország előzetesen meghatározza a hasznosítás feltételeit, majd ennek alapján a hasznosításhoz egy nemzetközileg azonosítható engedélyre van szükség. A hasznosításnak nyomon követhetőnek és ellenőrizhetőnek kell lennie.

A genetikai erőforrások hasznosításából származó hasznok igazságos és méltányos megosztását a genetikai erőforrást nyújtó és azt hasznosító államnak a hasznosításra vonatkozó megállapodásban kell rögzítenie. A Jegyzőkönyv 11. cikke tartalmazza a genetikai erőforrások hasznosításából származó haszonmegosztást. A Jegyzőkönyv melléklete sorolja fel a pénzbeli juttatásokat (pl. licenc díj, kutatás finanszírozás, közös vállalkozás) és a nem pénzbeli juttatásokat (pl. kutatási és fejlesztési eredmények megosztása, együttműködés kutatási-fejlesztési programokban, termékfejlesztésben való részvétel).

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a Jegyzőkönyv előírásai a biodiverzitásban leggazdagabb, valamint a genetikai erőforrásokat hasznosító iparágakban legfejlettebb országokat érintik legjelentősebb mértékben.

A Jegyzőkönyv elfogadott szövege értelmében a részes feleknek megfelelő szabályozási és adminisztratív intézkedéseket kell tenniük a genetikai erőforrások hasznosításának átláthatósága érdekében és ki kell jelölniük egy nemzeti kapcsolattartót és egy vagy több nemzeti hatóságot. A *nemzeti kapcsolattartó* feladata a genetikai erőforrások hasznosítására vonatkozó tájékoztatás és a Jegyzőkönyv titkárságával való kapcsolattartás.

¹³ A Nagoya jegyzőkönyvet 2011. június 23-án írta alá Ausztria, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország és Svédország.

A *nemzeti hatóság* feladata, hogy a hatályos nemzeti joggal összhangban engedélyezze a genetikai erőforráshoz való hozzáférést és írásban igazolja, hogy a hasznosítás a követelményeknek megfelelően, nemzeti előírásokkal összhangban valósult meg. A nemzeti hatóság feladata az előzetes hozzájárulás és a kölcsönös megegyezési feltételek adminisztratív eljárásáról való tájékoztatás is.

4. Az UPOV Egyezmény és a Biológiai Sokféleség Egyezmény kapcsolódási pontjai

A Biológiai Sokféleség Egyezmény következő rendelkezései relevánsak az UPOV Egyezmény szempontjából:

- a genetikai erőforrások megőrzése,
- a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférés,
- a növényi genetikai erőforrások származásának feltüntetése,
- előzetesen közölt hozzájárulás a genetikai erőforrás használatához
- a haszon megosztás,
- farmer jogok.

Az UPOV Tanácsa 2003 októberében levelet intézett a Biológiai Egyezmény Titkárságához. A levél hangsúlyozta, hogy a genetikai erőforrások fejlesztése és használata és az azokhoz való hozzáférés a növénynemesítés alapvető érdeke. Az UPOV Egyezményben a „nemesítői kedvezmény” elve nem lehet korlátozás tárgya, mivel a növénynemesítés folyamatában szükség van a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésre.

A növényi genetikai erőforrások származásának feltüntetése az oltalom megadásának a feltétele. A nemesítőnek ki kell töltenie egy kérdőívet, amelyben le kell írni az egész nemesítési folyamatot. A növényfajta-oltalmat meg kell semmisíteni, ha utóbb kiderül, hogy olyan fajta kapott oltalmat, amely nem megkülönböztethető.

A Nagoya Jegyzőkönyv megfelelően tartalmazza a genetikai erőforrás jogszerű és etikus használatát igazoló, előzetesen közölt hozzájárulás szabályát.

Az UPOV Egyezmény értelmezése szempontjából a haszon megosztás követelménye nem egyeztethető össze a nemesítői kedvezmény jogintézményével, mivel korlátozás jelent.

A farmerjog, vagyis a növényfajta saját célra való hasznosítása szempontjából összhangban vannak a különböző nemzetközi egyezmények.

Összegezés

Az UPOV Egyezmény jelentősége évről évre nő. A növekedés nemcsak az egyezmény földrajzi területi bővülését jelenti. Az UPOV Egyezmény tagállama-

iban egyre több növényfaj részesíthető növényfajta-oltalomban. Az UPOV Egyezmény, a TRIPS Megállapodás, a Biológiai Sokféleség Egyezmény valamint mezőgazdasági és élelmiszeripari genetikai erőforrásokról szóló nemzetközi egyezmény között kiegyensúlyozott kapcsolat van az új növényfajta oltalma, a genetikai erőforrások megőrzése és az azokhoz való hozzáférés, valamint a haszonmegosztás szempontjából.

1. Melléklet

A növényfajta-oltalomról szóló, illetve azt érintő nemzetközi megállapodások, Európai Unió jogi aktusok és hazai jogszabályok áttekintése

Nemzetközi szerződések	Európai uniós jogi aktusok	Hazai jogszabályok
		1969 A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. tv.
1961. UPOV Egyezmény aláírása módosítás 1972, 1978, 1991		1983. Csatlakozás az UPOV egyezmény 1978. évi szövegéhez, 2002-ben az 1991. évi szövegéhez Kihirdette: az 1983. évi 14. tvr Kihirdette: a 2002. évi LI. tv
1973. Európai Szabadalmi Egyezmény ESZE		Csatlakozás 2003. január 1-jén Kihirdette: a 2002. évi L. tv. Az Egyezmény 2000-ben felülvizsgált szövegét a 2007. évi CXXX. tv. hirdeti ki.
1977. Budapesti Szerződés		Kihirdette: az 1981. évi I. törvényerejű rendelet
1992. Biológiai sokféleségről szóló Egyezmény		Kihirdette: az 1995. évi LXXXI. tv
1994. WTO TRIPS		Kihirdette: az 1998. évi IX. tv

	1994. a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról szóló 2100/94/EK rendelet	
		1995. évi XXXIII.tv. a találmányok szabadalmi oltalmáról
	1998 98/44/EK irányelv a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról	
2000. a biológiai biztonságról szóló, Nairobiban, 2000. május 24-én aláírt Cartagena Jegyzőkönyv		Kihirdette a 2004. évi CIX. tv.
2001. az élelmezési és mezőgazdasági célú növényi génforrásokról szóló, Rómában, 2001. november 3-án elfogadott nemzetközi Egyezmény		Magyarország csatlakozott: 2004. március 4-én Kihirdette: 358/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet
		2002. évi XXXIX.tv. Sui generis növényfajta-oltalom

2010. a Biológiai Biztonságról szóló Cartagena Jegyzőkönyv felelősségről és jogorvoslatról szóló <i>Nagoya-Kuala Lumpur Kiegészítő Jegyzőkönyve</i>		A Magyar Köztársaság 2011. május 11-én írta alá
2010. <i>Nagoya jegyzőkönyv</i> a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról		A Magyar Köztársaság 2011. június 23-án írta alá

2. Melléklet

Az UPOV Egyezmény tagállamai

Tagállam	Csatlakozás (aláírás) időpontja	Az UPOV Egyezmény
<i>Európai államok</i>		
<i>Alapító tagállamok:</i> Belgium, Franciaország, Hollandia, Olaszország, Német Szövetségi Köztársaság	1961. december 2.	1961/1972. évi szöveg 1978. évi szöveg 1991. évi szöveg 1978. évi szöveg
<i>Az aláírásra nyitva álló idő alatt aláírta:</i> Dánia,	1962. november 26.	1991. évi szöveg
Egyesült Királyság	1998. április 24.	1991. évi szöveg
Svájc	1962. november 26. 1999. január 3.	1991. évi szöveg
	1962. november 30. 2008. szeptember 1.	1991. évi szöveg
Ausztria	1994. július 14. 2004. július 1.	1991. évi szöveg

Finnország	1993. április 16.	1991. évi szöveg
Írország	1979. szeptember 27.	1978. évi szöveg
Norvégia	1993. szeptember 13.	1978. évi szöveg
Svédország	1971. november 17. 1998. április 24.	1991. évi szöveg
Spanyolország	1980. május 18. 2007. július 18.	1991. évi szöveg
<i>Európai Unió</i>	<i>2005. július 29.</i>	<i>1991. évi szöveg</i>
<i>Egykori európai szocialista országok</i>		
<i>Magyarország</i>	<i>1983. március 16.</i> <i>2003. január 1.</i>	1978. évi szöveg 1991. évi szöveg
Albánia	2005. október 15.	1991. évi szöveg
Bulgária	1998. április 24.	1991. évi szöveg
Horvátország	2001. szeptember 1.	1991. évi szöveg
Cseh Köztársaság	1993. január 1. 2002. november 24.	1991. évi szöveg
Lengyelország	1989. november 11. 2003. augusztus 15.	1978. évi szöveg 1991. évi szöveg
Románia	2001. március 16.	1991. évi szöveg
Szlovák Köztársaság	1993. január 1. 2009. június 12.	1991. évi szöveg
Szlovénia	1999. július 29.	1991. évi szöveg
Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság	2011. május 4.	1991. évi szöveg
<i>Az egykori Szovjetunió tagállamai</i>		
Azerbajdzsán	2004. december 9.	1991. évi szöveg
Fehér Oroszország	2003. január 5.	1991. évi szöveg
Észtország	2000. szeptember 24.	1991. évi szöveg
Grúzia	2008. november 29.	1991. évi szöveg
Kirgizisztán	2000. június 26.	1991. évi szöveg
Lettország	2002. augusztus 30.	1991. évi szöveg
Litvánia	2003. december 10.	1991. évi szöveg

Moldovai Köztársaság	1998. október 28.	1991. évi szöveg
Orosz Föderáció	1998. április 24.	1991. évi szöveg
Ukrajna	1995. november 3.	1991. évi szöveg
Üzbegisztán	2004. november 14.	1991. évi szöveg
<i>További tagállamok</i>		
Amerikai Egyesült Államok	1981. november 8. 1999. február 22.	1991. évi szöveg
Argentína	1994. december 25.	1978. évi szöveg
Ausztrália	1989. március 1. 2000. január 20.	1991. évi szöveg
Bolívia	1999. május 21	1978. évi szöveg
Brazília	1999. május 23.	1978. évi szöveg
Kanada	1991. március 4.	1978. évi szöveg
Csíle	1996. január 5.	1978. évi szöveg
Dél-Afrika	1977. november 6. 1981. november 8.	1978. évi szöveg
Kína	1999. április 23.	1978. évi szöveg
Kolumbia	1996. szeptember 13.	1978. évi szöveg
Costa Rica	2009. január 12.	1991. évi szöveg
Dominikai Köztársaság	2007. január 16.	1991. évi szöveg
Equvador	1997. augusztus 8.	1991. évi szöveg
Izland	2006. május 3.	1991. évi szöveg
Izrael	1979. december 2. 1998. április 24.	1991. évi szöveg
Japán	1982. szeptember 3. 1998. december 24.	1991. évi szöveg
Jordánia	2004. október 24.	1991. évi szöveg
Kenya	1999. május 13.	1978. évi szöveg
Koreai Köztársaság	2002. január 7.	1991. évi szöveg
Mexiko	1997. augusztus 9.	1978. évi szöveg
Marokkó	2006. október 8.	1991. évi szöveg
Nicaragua	2001. szeptember 6.	1978. évi szöveg
Oman	2009. november 22.	1991. évi szöveg
Panama	1999. május 23.	1978. évi szöveg
Paraguay	1997. február 8.	1978. évi szöveg
Singapore	2004. július 30.	1991. évi szöveg
Törökország	2007. november 18.	1991. évi szöveg
Trinidad és Tobago	1998. január 30.	1978. évi szöveg

Tunézia	2003. augusztus 31.	1991. évi szöveg
Új Zéland	1981. november 8.	1978. évi szöveg
Uruguay	1994. november 13.	1978. évi szöveg
Vietnam	2006. december 24.	1991. évi szöveg

Irodalomjegyzék

1. BOBROVSZKY Jenő, *Iparjogvédelem és csúcstechnika*.
2. Graham DUTFIELD, *Intellectual Property Rights, Trade and Biodiversity Seeds, Plant Varieties*, London Sterling, VA, Eartscan 2000.
3. Rolf JÖRDENS, *Progress of plant variety protection based on the International Convention for the protection of New varieties of Plants (UPOV Convention,)* World Patent Information, 27(2005).
4. Bart KIEWIET, *The Community Plant Variety Protection System* (2008. május 29. előadás Genova forrás: a Közösségi Növényfajta-Hivatal honlapja
5. www.cpvo.eu.int).
6. Bart KIEWIET, *Die Rolle des Gemeinschaftliches Sortenamtes, zwischen „good governance“ und „better regulation“* (forrás: a Közösségi Növényfajta-Hivatal honlapja www.cpvo.eu.int).
7. Bart KIEWIET, *Relation between PVP and Patents on Biotechnologie 2003* (forrás: a Közösségi Növényfajta-Hivatal honlapja www.cpvo.eu.int).
8. Peter LANGE, *Patentierungsverbot für Pflanzensorten*, GRUR International 1996 (Sonderdruck).
9. Peter LANGE, *Pflanzenpatente und Sortenschutz friedlicher Koexistenz*, GRUR, 1993.
10. Peter LANGE, *Abgeleiteten Pflanzensorten und Abhängigkeit nach dem UPOV Übereinkommen*, GRUR International, 1993 (Sonderdruck).
11. Ikechi MGBEOJI, *Global Biopiracy Patents, Plants and Indigenous Knowledge*.
12. Gert WÜRTEMBERGER, Kooji Paul van DER, Marttin EKWARD, *European Community Plant Variety Protection*, Oxford University Press.
13. *The first Twenty-five years of the International Convention for the Protection of new varieties of plants*, Geneva, 1987.
14. *Sammlung der Texte des UPOV Übereinkommens und anderer wichtiger Documente der UPOV*.
15. *Aufzeichnungen über die Diplomatischen Konferenz zur revision des Internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen*.
16. *UPOV Bericht über die Auswirkungen des Sortenschutzes*, UPOV 2006, Genf 1991.

Ágnes Szabó

Der Internationale Verband zum Schutz von Pflanzzüchtungen und die internationalen Abkommen im Hinblick auf den Sortenschutz

Zusammenfassung

Im 2011 wird die 50. Jahreswende des am 2. Dezember 1961 in Paris unterzeichneten Internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzzüchtungen (im weiteren: UPOV Übereinkommen). Zur Zeit (Juni 2011) bestand der Verband des UPOV Übereinkommens aus 69 Verbandsstaaten.

Die Züchtung neuer Pflanzsorten, die höhere Ernten, eine verbesserte Qualität und grössere Sicherheit von Wetterungseinflüssen und Krankheiten gewährleisten, spielt eine grosse Rolle in der Landwirtschaft. Die Züchtung der neuen Pflanzsorten kostet viel Geld und Zeit. Deshalb müssen auch die Züchterrechte durch einen Schutz anerkannt werden. Das Hauptziel des UPOV Übereinkommens ist den Schutz von Züchterrechten nach gleichartigen Grundsätzen zu fördern und die Pflanzzüchter zur Schaffung neuer Pflanzsorten anzureizen.

Das UPOV Übereinkommen regelt den Schutz der neuen Pflanzsorten, als eine Form des Schutzes des geistigen Eigentums sui generis, die dem Prozess der Pflanzzüchtung angepasst ist. Die Schutzvoraussetzungen sind: die Neuheit, die Unterscheidbarkeit, die Homogenität und die Beständigkeit. Auch eine Sortenbezeichnung muss der neuen Sorte gegeben werden. Die Unterscheidbarkeit, die Homogenität und die Beständigkeit der neuen Sorte wird in Anbauprüfungen geprüft.

Die Verbandsstaaten müssen als grundlegendes Recht des Züchters einer neuen Pflanzsorte anerkennen, dass seine Zustimmung erforderlich ist für die gewerbmässige Erzeugung von Vermehrungsmaterial der neuen Pflanzsorten.

Das UPOV Übereinkommen war dreimal revidiert (1972, 1978, 1991). Das UPOV Übereinkommen bestimmt, dass die Schutzdauer, darf nicht kürzer sein als 20 Jahre vom Tag der Erteilung des Züchterrechts an. Für Bäume und Rebe darf diese Zeit nicht kürzer sein als 25 Jahre nach dem in 1991 revidierten UPOV Übereinkommen.

Die Verbandsstaaten des UPOV Übereinkommens bilden den sogenannten Internationalen Verband zum Schutz von Pflanzzüchtungen. Der Verband ist durch die Beiträge der Verbandsstaaten finanziert

Die Organe des Verbands sind der Rat und das Büro. Der Rat besteht aus den Vertretern der Verbandsstaaten. Das Büro der UPOV hat seinen Sitz in Genf und bearbeitet die technischen und administrativen Angelegenheiten in enger Zusammenarbeit mit dem Internationalen Büro der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO).

Ein Technischer Ausschuss und die Technische Arbeitsgruppe für landwirtschaftliche Arten (TWA), die Technische Arbeitsgruppe für Gemüsearten (TWV), die Technische Arbeitsgruppe für Obstarten (TWF), die Technische Arbeitsgruppe für Zierpflanzen und forstliche Baumarten (TWO), die Technische Arbeitsgruppe für Automatisierung und Computerprogramme (TWC), die Arbeitsgruppe für biochemische

und molekulare Verfahren und insbesondere für DNS Profilierungsverfahren (BMT) sind in dem Verband tätig, um die technischen Fragen zu harmonisieren.

Das UPOV Übereinkomen ist sehr erfolgreich und ermöglicht die effiziente Ausdehnung des Sortenschutzes auf eine möglichs breite Auswahl von Pflanzengattungen und – arten und bietet für die Verbandsstaaten die technische Unterstützung und Zusammenarbeit.

Im Zusammenhang mit dem UPOV Übereinkommen muss man auch das Europäische Patent Abkommen, das TRIPS Abkommen und auch das Abkommen über die Biologische Vielfalt, die Regelung der Europäischen Gemeninschaften über den gemeinschaftlichen Sortenschutz und die Richtlinie über die biotechnologischen Erfindungen erwähnen.

Die technische Entwicklung der Pflanzenzüchtung, besonders die biotechnologischen Erfindungen bedeuten eine grosse Herausforderung für die Pflanzenzüchtung, für die Gesellschaft und auch für die Jurisprudenz.

VÍZJOG: A VIZEK TULAJDONÁNAK ÉS HASZNÁLATÁNAK FŐBB MAGYAR ELŐÍRÁSAI A NEMZETKÖZI TENDENCIÁK TÜKRÉBEN*

SZILÁGYI JÁNOS EDE**

Jelen tanulmány aktualitását azon kormányzati szándék adja, amely a vízágazat – tulajdoni illetve használati viszonyait is érintő – teljes újraszabályozására törekszik.¹ Ennek megfelelően e munkában a vizek tulajdonát és használatát érintő legfontosabb magyar szabályokat tekintjük át egy nemzetközi jogösszehasonlító, illetve történeti dimenzióba ágyazottan.

A tanulmány értelmezése kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy mit értünk a „vízjog” kifejezés alatt. Magunk részéről, egyfajta tág értelemben, vízjogon a vízre, mint közvetett szabályozási tárgyra vonatkozó, több jogág keretébe is tartozó előírások összességét értjük. Egy ilyen, tág értelemben való meghatá-

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. (This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.)

** DR. SZILÁGYI JÁNOS EDE

egyetemi adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

¹ A kormányzati elképzelések alapján a jelenlegi négyszáz víziközmű vállalat helyett a jövőben mintegy 30 vállalat látná el a vonatkozó lakossági, ipari illetve mezőgazdasági szolgáltatást; lásd:

<http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/atalakulas-elott-a-vizikozmu-szolgaltatas> (letöltés ideje: 2011. május 5.) Korábbi állásfoglalásában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa szintén az ágazat átszervezése mellett érvelt; lásd *A regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról* szóló JNO-319/2010 (2010. szeptember 22.) ügyszámú állásfoglalás 55-61. pontjait. Az ágazat jelenlegi struktúrájából származó nehézségekre hívja fel a figyelmet CSÁK Csilla, RAISZ Anikó, *Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns: Theorie und Praxis hinsichtlich der Haftung im ungarischen Umweltrecht = Jahrbuch des Agrarrechts*, Hrsg. Christian CALLIESS, Ines HÄRTEL, Barbara VEIT, Baden-Baden, Nomos, 2008, VIII, 173–176.

rozását a vízjognak mint jogterületnek,² illetve e jogterület értékelését, rendszeresítését egyrészt a víz mint természeti erőforrás³ felértékelődése, másrészt – a fenntartható fejlődés jegyében – a víz mint környezeti elem⁴ integratív (rendszer szintű) megközelítése is indokolja. Mindazonáltal a vízjognak lehetséges szűkebb értelmű megközelítése is.⁵ Ennek megfelelően e tanulmány keretei között például, Magyarország jelenlegi természeti adottságaira tekintettel figyelmen kívül hagyjuk a tengerekre vonatkozó szabályozást, és elsősorban az azokon túlmutató felszín feletti, illetve alatti szabályozásra koncentrálnak. Megjegyzendő ugyanakkor az, hogy a vizek két típusára (tudniillik a felszín alatti és feletti vizekre) vonatkozó szabályozás különbözően alakult a tekintetben, hogy a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályozás lényegében csak az utóbbi időszak (megközelítőleg az utóbbi száz év) jogalkotásának terméke.⁶

1. A vizek tulajdonlásának és használatának alapvető szabályozása a különböző nemzetek jogrendszerében

A fejezet témájának kifejtését megelőzően röviden ki kell térni a jogösszehasonlítás sajátosságaiból adódó nehézségekre; nevezetesen, hogy a külön-

² Jogterület abban a klasszikus jogelméleti felfogásban, hogy speciális szabályozási tárgya van, ugyanakkor ezen túl nem mutathatunk fel olyan önálló szabályozási módszert, amely például a jogágakat jellemzi. A jogágak, jogterületek elkülöníthetőségéhez lásd többek között SZILÁGYI Péter, *Jogi alaptan*, Bp., Osiris, 1998, 310–311.; SZABÓ Miklós, *A jogi alapfogalmak*, Miskolc, Bíbor, 2002, 37., JAKAB András, *A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra*, Collega, 2005/4, 52–54.

³ A természeti erőforrás magyar jogszabályi meghatározása kapcsán lásd Magyarország új alkotmányát, az Alaptörvény P) cikkét, amely alapján „természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet”; lásd továbbá a természeti erőforrások fogalmáról az 1995. évi LIII. törvény 4. § 3. pontját: „a – mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemek vagy azok egyes összetevői”. 1995. évi LIII. törvény 4. § 3. pontját: „a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői”.

⁴ A környezeti elem magyar jogszabályi meghatározása kapcsán lásd az 1995. évi LIII. törvény 4. § 1. pontját: „a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői”.

⁵ Példának okáért Bruhács János a nemzetközi folyók nem hajózási célú hasznosításának jogát tanulmányában „nemzetközi vízjogként” nevesíti; lásd BRUHÁCS János, *A nemzetközi vízjog kodifikációja*, Vízügyi Közlemények, 1985/1, 124.

⁶ Stephen HODGSON, *Modern water rights. Theory and practice*, FAO Legislative Study 92, Róma, FAO, 2006, 16.

böző jogrendszerek vonatkozó jogintézményeinek egybevetését megnehezíti a szabályozás közvetett tárgyának (azaz a víz előfordulásának és rendszerének) eltérése, és a vízre vonatkozó szabályozás teljesen különböző jogintézményeken és struktúrákon, sajátos módszerekkel való felépítése. Rövidebben: az egyes jogrendszerek eltérő problémákra eltérő válaszokat adnak. Ráadásul az egyes jogrendszerek is fejlődnek, történelmi koronként folyamatosan változó társadalmi viszonyokat, eltérő alapokon szabályoznak. Ennek okán egy ilyen terjedelmű tanulmány keretében a jog-összehasonlítás csak meglehetősen esetleges lehet. Ennek ellenére azonban mégsem szükségtelen; jól példázza mindez azt, hogy a jelenlegi magyar szabályozás sem marad változatlan és főleg, hogy nem változtathatatlán. A külföldi példák pedig egy változtatás esetén lehetséges irányokat mutathatnak; figyelembe véve természetesen a magyar sajátosságokat.

A munka jelenlegi részében elsődlegesen a fejlett államok jogrendszereire fókuszálva kerül bemutatásra a vizek szabályozása. A *common law*, illetve római-germán jogcsalád vonatkozó előírásainak bemutatása előtt azonban a két jogcsalád⁷ (vízszabályozási kérdésekben) közös eredőjének tekinthető római jog legfontosabb előírásait vázoljuk.

1.1. Előzmények: a vizekre vonatkozó római jogi szabályok

A római jognak az európai jogfejlődés mindkét jogcsaládjára nagy (bár eltérő) hatása volt. Tekintettel a római jog időbeli és területi eltéréseire nagyon nehéz egységes jellemzést adni a római jogi előírásokról a vizek vonatkozásában.⁸ Az mindenesetre megállapítható, hogy a vizek kapcsán érdekes kihívásokkal találkozhatunk a vizek dologként történő meghatározásában. A helyzet eldöntése nagyban függött attól, hogy milyen típusú vízről volt szó, illetve, hogy magáról a vízről, a partjáról (mint ingatlanról) vagy a medréről kellett-e határozni.

A római jog a vizekkel – a dologosztályozás kapcsán – több kategóriában is foglalkozott. Egyik lehetőség (I.) volt a dolgok megkülönböztetésére az „isteni jog alá tartozó dolgok” (*res divini iuris*), illetve az „emberi jog alá tartozó dolgok” (*res humani iuris*) elhatárolása. Ez utóbbiak között is megkülönböztették a „köz dolgokat” (*res publicae*) és a magándolgokat (*res privata*). A köz dolgok kategóriája magába foglalta egyrészt a közösségek (állam, városok, etc.) tulajdonába álló dolgokat, valamint a „közhasználatú dolgokat” (*res publico usui*

⁷ A két jogcsaládról lásd részletesebben SZABÓ Miklós, ZÖDI Zsolt, *A jogrendszerek csoportosítása = Bevezetés a jog- és államtudományokba*, szerk. SZABÓ Miklós, Miskolc, Bíbor, 1998, 99–101.

⁸ A vizekre vonatkozó római jogi esetjogot gyűjti össze Eugene F. WARE, *Roman Water Law*, St. Paul (Minn.), West Publishing Co, 1905.

destinatae), amelyekhez tartoztak – többek között – az állandó vizű folyók, a folyók kikötői. Fontos kiemelni ugyanakkor azt, hogy a folyópart (*ripa*) nem *res publica*, hanem „*res in publico usu*” volt. A folyópart ekképpen magántulajdonban is állhatott, ám fenntartották „rendeltetésszerű használat” céljából a köznek.⁹ További érdekességként, érdemes felhívni a figyelmet egy további római jogi megkülönböztetésre (*Ulpianus*¹⁰), amely alapján a római jog az állandó vizű folyókon túl ismerte az időszakos folyók kategóriáját is. E megkülönböztetés amíg „közfolyóként” – vagyis értelmezésünk szerint köztulajdonban lévő folyóként – az állandó vizű folyókat definiálta, addig az időszaki folyók esetében elképzelhetőnek tartotta a „magánfolyóként” való meghatározást is; vagyis utóbbi kategóriába sorolt folyókra, mint magántulajdon tárgyaira tekintett. A vizek ilyen jellegű megkülönböztetése fennmaradt (bár különböző jelentőséggel) mindkét (*common law*, római germán) jogcsaládban.¹¹

A római jogban a dolgok egy másik osztályozási lehetőségeként (II.) – a közdolgok mellett – ismert még a „mindenkit megillető dolgok” (*res communes omnium*) kategóriája, amelybe beletartozik a levegő, a folyóvíz, a tenger és (megszorításokkal) a tengerpart is. Ezek mindaddig uratlannak tekinthetők, amíg valaki tulajdont nem szerez rajtuk birtokbavételrel. (III.) Ismert volt (*Gaius*) mindezek mellett még a „senki dolgainak” (*res nullius*) csoportja is, amelybe többek között beletartoztak a fentebb már említett köz dolgai is. Ezek senki vagyonába nem tartoztak.¹²

A következőkben kifejtjük, hogy a későbbi jogfejlődés kapcsán a római jogban megfogalmazódott kategóriák, illetve szabályok közül több is felbukkant a különböző jogrendszerekben.

⁹ FÖLDI András, HAMZA Gábor, *A római jog története és intézményei*, Bp., Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 270–271.

¹⁰ Ulp. D. 43, 12, 1, 2-4; és Ulp. D. 43, 12, 1, 10; lásd továbbá WARE, *i. m.*, 33, 56. Ezzel szemben a folyó (a víz és a vízzel fedett meder) megítélését nem tartja egyértelműnek néhány szerző (FÖLDI–HAMZA, *i. m.*, 271.) felhívva a figyelmet, hogy a iustinianusi jogban a folyó vize a „*res communes omnium*” körébe tartozott.

¹¹ Ugyanakkor Hodgson a vizek magántulajdona kapcsán ellentmondásba keveredik saját magával mind a római jog, mind a *common law* jogcsalád vonatkozásában. Lásd Hodgson, *i. m.*, 10–11, 14.

¹² FÖLDI–HAMZA, *i. m.*, 271–272.

1.2. Napjaink jogrendszereiben kifejlődött előírások

Összességében megállapítható az, hogy a tulajdoni kérdésekben egy viszonylag egységes, egyszerű megoldás található, a vízhasználat szabályaiban ezzel szemben meglehetősen változatos rendszerek jöttek létre.

A vizek tulajdoni-használati kérdéseit is napirendre tűző nemzetközi tárgyalásokat¹³ követően a Világbank és az ENSZ Mezőgazdasági és Élelmezési Világszervezetének (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*; FAO) tanulmányai a következőkben összegzik a hatályos tendenciákat:

Napjainkban a vizek tulajdoni viszonyai esetén egyre inkább előtérbe kerül egy tágabb értelemben vett köztulajdoni megközelítés (tágabb értelmű ez a megközelítés megítélésünk szerint annyiban, hogy magában foglalhat minden olyan koncepciót, ami a magántulajdon körén kívül esik). Egy 2009 FAO tanulmány¹⁴ mindezt akképpen summázza, hogy a vizek állami tulajdonlásának mértéke változhat, az ún. nyílt állami tulajdoni rendszertől a kevésbé direkt megközelítésig, mint amilyen a „*public trust doctrine*” is, amely a vizeket mindenki tulajdonának tekinti, és amely szerint az állam a vizeket csak egyfajta gondviselőként vagy megbízottként kezeli. Továbbá az állami tulajdon illetve állam által történő vagyionkezelés magába foglalhatja az összes vizet vagy néhányat közülük magántulajdonban vagy -ellenőrzés alatt hagyhat. A bennszülött közösségek számára, az állam közös tulajdoni formákat biztosíthat.¹⁵

Egy 2006-os Világbanki tanulmány a felszín alatti vizek esetén mindazonáltal arra hívja fel a figyelmet, hogy a világ néhány részén még nem nyert egyértelmű alkalmazást az állami tulajdon és vagyionkezelés koncepciója, sok helyen ugyanis még azon elképzelés az uralkodó, amely értelmében „aki tulajdonolja a földet, az egyúttal tulajdonolja a vizet is alatta”; hangsúlyozandó ugyan-

¹³ Lásd például az Édesvizekről szóló Nemzetközi Konferenciát (Bonn, 2001. december 3–7.), amelynek miniszteri deklarációjában többek között kiemelték azt, hogy „A vízszolgáltatások magánszektoron keresztül történő működtetésének nem kell együtt járnia a vizek magántulajdonba adásával.”

¹⁴ *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*, eds. Jessica VAPNEK, Bruce AYLWARD, Christie POPP, Jamie BARTRAM, Róma, FAO, 2009 (FAO Legislative Study 101), 68.

¹⁵ Hangsúlyozandó, hogy nem csak a fejlett világ országainak jogrendszerei kezelik így a vizeket: Az iszlám vízjog alapelve is arról rendelkezik, hogy a vizek az egész társadalom jogosultságai, ennél fogva kinyilvánítja a köztulajdon általános szerepét. Lásd erről Salman M. A. SALMAN, Daniel D. BRADLOW, *Regulatory frameworks for water resources management*, The World Bank, Washington D.C., 2006, 143–144.

akkor az, hogy ezen utóbbi elképzelés, amely a hagyományokból ered, fokozatosan veszít a jelentőségéből. Helyette egyre inkább a vizek köztulajdonlásának elmélete kerül előtérbe a felszín alatti vizek esetén is, amely alapján a víz feletti föld tulajdonosának csak használati joga van a felszín alatti vízre, elfogadva az állam mint az adott ország vizeit felügyelő vagyongazdálkodó által előírt megszorításokat és korlátozásokat.¹⁶

A következőkben – a fentieket részletezve – két nagy jogcsaládra bontva vizsgáljuk a vizek tulajdoni-használati kérdéseinek legfontosabb vonatkozásait. A FAO egy vonatkozó, 2006-os tanulmánya¹⁷ alapján a vizek tulajdoni használati vonatkozásában a római–germán jogcsaláddhoz tartozik a legtöbb európai ország (beleértve a korábbi szocialista kelet-közép európai országokat), Latin Amerika közel összes országa, Afrika sok része, Indonézia és Japán, továbbá a korábbi Szovjetunió országa. A common law jogcsalád Anglia és Wales jogából ered, és hatása a következő országokra van: Ausztrália, Kanada, India, Új-Zéland, Pakisztán, Szingapúr, USA, és Afrika azon országai, amelyek nem tartoznak a római–germán jogcsaláddhoz, továbbá más, Brit Nemzetközösséghez tartozó országok, valamint a Közel-Kelet számos országa. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy vannak olyan országok, pl. Kamerun és Dél-Afrika, amelynek jogrendszerére mindkét jogcsalád hatással van.

1.2.1. A common law jogcsalád vizekre vonatkozó előírásai

A common law jogcsaládban a szabályozás eltérően alakul attól függően, hogy felszín alatti vagy felszín feletti vízről van szó.¹⁸

1.2.1.1. A felszín feletti vizek szabályozása

A common law jogcsaládon belül azon római jogra visszavezethető felfogásból, amely szerint a folyóvizek egyfajta közjogosultságok (*publici juris*),¹⁹ két eltérő megközelítés alakult ki a vizek tulajdoni, illetve használati kérdései esetén. Az egyik a „riparianus jogok” (*riparian rights*) elmélete, míg a másik az „első szer-

¹⁶ SALMAN–BRADLOW, *i. m.*, 145.

¹⁷ HODGSON, *i. m.*, 9.

¹⁸ Az angolszász szakirodalom további, különálló problémaként elemzi a mesterséges vízfolyásokat, és az azokhoz kapcsolódó tulajdoni-használati viszonyokat. Lásd HODGSON, *i. m.*, 6–8, és 18–19.

¹⁹ HODGSON, *i. m.*, 11.

zés” (*appropriative rights*) elmélete.²⁰ Ez a fajta elkülönülés részben az egyes államok eltérő vízrajzának köszönhető. A jelen kor kihívásaira adandó válaszként, mivel a tisztán ripariánus elmélet, illetve az első szerzés elmélet bizonyos hátrányokkal jártak, újabban megjelentek az ún. modern vízhasználati jogok (*modern water rights*) és az azokra vonatkozó elmélet is.

1.2.1.1.1. A ripariánus jogok elmélete (*doctrine of riparianism*)

A ripariánus jogok elmélete egy hosszabb, bírósági döntéseken alapuló jogfejlődés eredménye. Az elmélet térnyerése leginkább a 19. században volt jellemző Angliában és az USA *New Englandhez*²¹ tartozó államaiban. A ripariánus jogokra nem mint járulékos földhasználati jogokra (*subsidiary land rights*) tekintettek, mint amilyenek például a szolgálomok (*easements & servitudes*), hanem mint amelyek a kérdéses föld tulajdonjogának integráns részei.²²

A római jogi előzményekre visszavezethető²³ ripariánus elmélet²⁴ alapján a ripariánus (vagyis parti) jog jogosultjának joga van „rendeltetészerűen” (*ordinary*) használni a vízfolyás vizét. Ez magába foglalta a víz ésszerű (*reasonable*) használatát háztartási célra illetve az állatok megítatására. E vízkivételt arra való tekintett nélkül gyakorolhatták, hogy annak milyen hatása volt az alsó folyások tulajdonosaira. Egyúttal egy parti föld tulajdonosának megvolt az a joga is, hogy minden más célra is használja a vizet, ha biztosítja azt, hogy ez nem akadályozza más – alsó vagy felső folyásnál lévő – parti ingatlan-tulajdonosok jogainak gyakorlását. A vizek ilyen célú használatát „rendkívüli vízhasználatnak” (*extraordinary use*) nevezték. A rendkívüli vízhasználat határait sosem határozták meg pontosan, és valójában talán lehetetlen is teljes körűen meghatározni. Összefoglalóan azonban megállapítható az, hogy jelentős megszorítások vonatkoznak ezekre a használatokra. Így például, a víz használatának ésszerűnek kell lennie, a célnak – amely miatt vételezik – kapcsolódnia kell vételező földjéhez, és a vizet vissza kell juttatni a vízfolyásba lényegében a korábbi

²⁰ Egyes szerzők külön kategóriaként tartják számon a két elmélet kombinációját (*hybrid systems*). Lásd például David H. GETCHES, *Water Law in a Nutshell*, St. Paul (Minn.), West Publishing Co., 1997, 190–215.

²¹ New England („Új-Anglia”) az USA földrajzi régiója, amely *Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island* és *Vermont* államokat foglalja magába.

²² HODGSON, *i. m.*, 11.

²³ Nancy K. KUBASEK, Gary S. SILVERMAN, *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, 231.

²⁴ A ripariánus elmélet részletes elemzéséről lásd GETCHES, *i. m.*, 15–73. 1997-ben, csak az USA-ban, még 29 államban alkalmazták. Lásd GETCHES, *i. m.*, 5.

mennyiségben és változatlan jelleggel. Annak megválaszolására, hogy egy bizonyos rendkívüli vízhasználat ésszerűnek minősíthető-e, csak az összes körülmény mérlegelésével kerülhet sor.²⁵

A fenti jellemzőkkel a ripariánus elmélet elterjedt az egész angolul beszélő világban; tipikusan olyan államokban alkalmazták ezen megközelítést, ahol nem fenyegetett vízhiány. Ugyanakkor például az USA – lényegében nyugati- és délnyugati részein található – azon államaiban, ahol az éghajlat száraz, hamar felismerték e rendszer korlátait, mindez pedig egy új elmélet, az „első szerzés” elméletének fejlődéséhez vezetett.²⁶

1.2.1.1.2. Az első szerzés elmélete (*prior appropriation doctrine*)

Az első szerzés elméletét a 19. században alkották meg, a célból, hogy az új megközelítés kielégítse az USA nyugati részén lévő vízhasználók gyakorlati igényeit. Az elmélet a szövetségi közföldeken bányászók szokásaiból ered, amelyhez hasonlóan erősebb jogokat nyújtották azoknak, akik elsőként használták a vizet, éppen úgy, ahogyan korábban azoknak adtak bányászati jogokat, akik elsőként találtak rá egy adott érctelepre.²⁷ Abban az esetben ugyanis, ha szövetségi közföldeken és nem magán földeken folytatták az arany mosó tevékenységüket, egész egyszerűen nem volt lehetőségük a ripariánus elmélet alkalmazására. Az első szerzés elméletét csak később terjesztették ki a mezőgazdasági termelőkre illetve más vízhasználókra, valamint a magán földekre. Ezt az új elméletet azóta számos államban elfogadták és azóta is alkalmazzák, így pl. Alaszkában, Arizonában, Coloradóban, Idahóban, Montanában, Nevadában, Új Mexikóban, Utahban és Wyomingban.²⁸

Az első szerzés elmélete alapján, a vízhasználati jogokat sokkal inkább a „hasznos célra történő felhasználás” (*beneficial use*) alapján szerzik meg, mintsem a földtulajdon alapulvételével. Ezen elmélet alapján ugyanis a vízhasználati jog addig áll fenn, amíg a hasznos célra történő felhasználás megtörténik. Az elméletet leginkább alkalmazó jogrendszerek úgy tekintenek a vízre, mint egy olyan természeti erőforrásra, amely senki tulajdonában nem áll. Az első szerzés elmélete értelmében az egyének jogosultsága egy meghatározott mennyiségű víz használatára azon alapul, hogy azt egy hasznos célra használják fel. A megala-

²⁵ HODGSON, *i. m.*, 12; a ripariánus elmélet más jellemzőit emeli ki KUBASEK–SILVERMAN, *i. m.*, 231–232.

²⁶ HODGSON, *i. m.*, 12.

²⁷ GETCHES, *i. m.*, 6–7. Az első szerzés elméletének részletes elemzéséről lásd GETCHES, *i. m.*, 74–189.

²⁸ HODGSON, *i. m.*, 12–13.

pozott felhasználás hagyományos elemei: a) a szándék, hogy a vizet hasznos célra használják fel; b) a víz tényleges elvezetése a természetes vízforrástól; c) a víz felhasználása egy ésszerű időn belül egy hasznos célra.²⁹

A hasznos célon túl, az elmélet fontos eleme a felhasználás időpontja is. A felhasználás időpontja határozza meg ugyanis a felhasználó elsőbbségét a víz használatára, azáltal, hogy a legkorábbi felhasználó egy felsőbb (elsőbbségi) joggal (*superior right*) bír. Amennyiben a víz nem elégséges az összes szükséglet kielégítésére, azok, akik a legkorábbi felhasználással bírnak (a rangelső felhasználók, *senior appropriators*) fogják megszerezni az összes lefoglalt vizet; a később szerző felhasználók (*junior appropriators*) csak kevesebb, vagy adott esetben semmilyen, vizet szerezhetnek meg (ahhoz képest, mint amihez joguk lenne).³⁰

Az elmélet jellemzői közül végezetül érdemes kiemelni azt, hogy az első szerzés elméletét alkalmazó államokban van egy olyan közigazgatási eljárás, amelynek segítségével meghatározzák a vízszerezés és a megállapított vízhasználati jogok szabályozásának rendezett módját. Néhány tagállamban a felhasználóknak választása van, hogy a) egy engedélyhez folyamodnak; vagy b) egy common law szerzést végeznek (amely egy értesítésből és a víz elvezetéséből tevődik össze). Napjainkban, azonban, az a leggyakoribb, hogy a jog megköveteli az engedélyt, mint az érvényes szerzés egyetlen elfogadott alapját.³¹

Az egyre népszerűbbé váló megközelítéssel szemben mindamellett számos kritika is megfogalmazódott. Az egyik, hogy önmagában az első szerzés elmélete nem ösztönzi a rangelső felhasználókat a vízzel való spórolásra, hisz tudatában vannak jogosultságuk védettségével. Továbbá, egészen addig folytathatják a víz kinyerését, amíg csak víz van az adott vízfolyásban vagy víztározóban.³²

1.2.1.1.3. A modern vízhasználati jogok (*modern water rights*)

A riapiánus és az első szerzés elméletek hátrányainak kiküszöbölésére – az utóbbi időszak jogfejlődésének termékeként – a vízhasználati jogok egy következő generációja jelent meg: az ún. „modern vízhasználati jogok”. Ezek esetében immáron egyértelműen meghatározzák azon víz mennyiségét, amelyre a jogosultság kiterjed, egyúttal szabályozzák a kapcsolódó intézkedéseket ezek odaítéléséről, nyilvántartásáról, monitoringjáról és végrehajtásáról. A modern víz-

²⁹ *Uo.*, 13.

³⁰ *Uo.*

³¹ *Uo.*, 14.

³² *Uo.*

használati jogok valójában nem kötődnek speciális földrészekhez, valamint a jogrendszerek egyre növekvő számában átruházhatók, és ennél fogva ezekkel kereskedni lehet időlegesen vagy véglegesen. Hosszú időtartam, egyértelműen meghatározottság és védettség, mindezek a vizek használata feletti dologi jogok egy formáját jelentik.³³

1.2.1.2. A felszín alatti vizek szabályozása

Történetileg, a felszín alatti vizek használata a földek tulajdonjogán alapult. Ezen földek tulajdonosainak korlátlan joguk volt a föld alatt található víz kiszivattyúzására, ugyanúgy amiként korlátlan joguk volt a földjeik felett található levegőre. Ezt az elméletet „angol szabályként” (*English Rule*) ismerik. Ezen megközelítés hasznosnak minősült, amikor a vízkivétel relatíve alacsony volt, így amikor a földtulajdonos megcsapolta a felszín alatti víztározót ez nem érintette lényegesen a többi földtulajdonos forrásait vagy nem húzta le azokat a vízfolyásokat és egyéb felszíni vizeket, amelyek hidrológiailag kapcsolódtak a felszín alatti vízhez. Ám, ahogyan nőttek az ismeretek a helyi felszín alatti vízforrásból történő kivétel és a helyi illetve regionális vízkészlet (beleértve mind a felszín alatti, mind a feletti vizeket) közötti kölcsönhatásról, megjelentek a megszorítások a felszín alatti vizek használata esetén. Ezen megszorítások az „ésszerű használaton” (*reasonable use*) vagy másként az „amerikai szabályon” (*American Rule*) alapulnak.³⁴

Mindezek alapján fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a common law alapján nincs tulajdon azon víz felett, amely a föld alól kerül a felszínre, egészen addig, amíg az tulajdonszerzés tárgya nem lesz; ezt szokás a „foglalás” elméletként (*doctrine of capture*) is nevesíteni.³⁵ Napjainkban a felszín alatti vizeket pl. az USA legtöbb államában közjavakként szabályozzák, az angol szabály csak kevés államban maradt meg joggyakorlatként, tipikusan olyan államokban, amelyekben a vízhiány csak kevés problémát okoz (pl. Connecticut, Georgia, Mississippi).³⁶

³³ *Uo.*, 14.

³⁴ KUBASEK–SILVERMAN, *i. m.*, 235. Vö. HODGSON, *i. m.*, 17–18.

³⁵ HODGSON, *i. m.*, 17.

³⁶ KUBASEK–SILVERMAN, *i. m.*, 235.

1.2.2. A római–germán jogcsalád vízjogi szabályozása

I. A római–germán jogcsalád sajátossága, hogy – összevetve a common law jogcsaláddal – sokkal határozottabb különbséget tesz a köz és magánvizek között.

Ezzel a megkülönböztetéssel találkozhatunk például a *Code Civil* 538. cikke kapcsán. E szerint közvizek azok, amelyek „hajózhatók” illetve „úsztatásra alkalmasak” (utóbbi alatt értve azt, amennyiben egy folyón leúsztatható egy fatörzs), és amelyek köz- vagy nemzeti tulajdonban állnak. Ezeket használni csak állami engedéllyel vagy felhatalmazással lehet. Ezzel szemben a magánvizek, amelyek egy magántulajdonban lévő föld alatt, mentén vagy azon helyezkednek el, szabadon használhatók bizonyos törvényi korlátozások között, mint amilyenek pl. szolgalmak. Az ilyen magánvizek – mind felszín feletti, mind felszín alatti vizek – használatának joga a földtulajdonból ered, amely elismeri a tulajdonos jogát a földje felett lévő víz korlátozás nélküli használatához (*ius utendi et abutendi*).³⁷ Hasonlóan a spanyol 1886-os víztörvény is, amely minden felszíni vizet – így az ingatlan határain belül eredő forrást illetve esővizet – magánnak tekint azon használat esetében, amely az adott föld határain belül történik; (mindemellett a 413., 415., 420–422. cikkek alapján lehetőség van bizonyos közigazgatási felügyeletre; e cikkek ui. a magánvizeket mint speciális tulajdon tárgyait definiálják, s ilyenképp néhány korlátozó előírásnak vannak alávetve).³⁸

Hagyományosan, a római–germán jogcsaládban, összhangban a római jog alapelveivel, a felszín alatti vízre akként tekintettek, mint a felette fekvő föld tulajdonosának tulajdonára.³⁹ Ezen alapvető megközelítés tükröződik a francia *Code Civil* 552. szakaszában, amely megállapítja, hogy: „A földtulajdon magába foglalja mindannak a tulajdonjogát, ami a felett illetve alatt van. A tulajdonos a föld felett bármilyen olyan telepítést elvégezhet és berendezéseket építhet, amelyet szükségesnek tart, hacsak más rendelkezés nincs a szolgalmak illetve a földhasználat címében. A tulajdonos föld alatt minden olyan létesítményt építhet és ásatást végezhet, amelyet szükségesnek tart, és amelyekeken keresztül felszínre

³⁷ HODGSON, *i. m.*, 15. o.

³⁸ *Uo.* E spanyol megközelítés nagyban ismétlődik Ázsia, Latin Amerika magánjogaiban továbbá Afrika bizonyos részein. Így például, a Kongói Demokratikus Köztársaságban, minden tó és hajózható vízfolyás medre a közföldek tulajdonának részét képezik, és az ilyen tavak, illetve vízfolyások vize továbbá a felszín alatti vizek szintén állami tulajdonban vannak. Az ilyen vizek használata ugyanakkor bárki számára nyitott meghatározott közigazgatási és jogi korlátok között (pl. koncesszió megszerzésének szabályai). HODGSON, *i. m.*

³⁹ *Uo.*, 16.

hozhat minden terméket, amely ezeken keresztül fel lehet hozni, alávetve olyan korlátozásoknak amelyek a bányászati és rendőrségi szabályozásból erednek.”

II. A magyar jogfejlődéshez több szálon kötődő osztrák szabályozás a fentiekkel sok hasonlóságot mutat. A szabályozás alapját képező Osztrák Polgári Törvénykönyv (Optk.) számos rendelkezést tartalmaz a vizek vonatkozásában ezek közül kiemelkedik az Optk. „szabadon álló dolgok; közjavak és állami vagyon” címet viselő 287. §-a, amely értelmében „Azokat a dolgokat, amelyek tulajdonjogát az állam minden tagja megszerezhet, szabadon álló dolgoknak hívják. Azokat pedig, amelyeket csak használatba vehetnek, mint [...] folyamok, folyók, kikötők, tengerpart, általános vagy közjavaknak hívják”.

Az Optk. 287. §-ára hivatkozva taglalja a vizek tulajdoni viszonyait a hatályos, szövetségi szinten született, 1959-es osztrák vízjogi törvény (*Wasserrechtsgesetz*; továbbiakban: WRG) is. A törvény kiindulási alapja ugyanis az, hogy „a vizek köz- vagy magántulajdonban vannak, s ezek a közjavak részét képezik”.⁴⁰

A WRG ezt követően – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – külön-külön meghatározza a köztulajdonban, illetve a magántulajdonban lévő vizeket. A WRG rendelkezései alapján *köztulajdonban lévő vizek* a) a WRG A. mellékletében megnevezett folyamok, folyók, patakok, tavak, minden hozzájuk tartozó ággal, csatornával és elágazással; b) azon vizek, melyeket már a WRG hatályba lépése előtt az illetékes hatóság a vízjogi engedély megadása kapcsán köztulajdonban lévő vízként kezelt; c) minden egyéb víz, melyet a WRG nem sorol kifejezetten magántulajdonba.⁴¹ Amennyiben az előbb megnevezett vizek tekintetében 1870 előtt bizonyíthatóan különleges magánjogi jogcím keletkezett, e vizek magántulajdonban lévő vizeknek tekintendők; fontos azonban kiemelni, hogy ilyen jogcímen ugyanakkor a folyópart és a folyómeder nem képezhet magántulajdont.⁴² Egyébiránt köztulajdonban lévő vízből a fogyasztástól eltérő célra történő elvezetés által az elvezetett rész köztulajdoni jellegét nem veszíti el. Valamint, köztulajdonban lévő vizek megtartják-e a jogi tulajdonságukat felszín alatti szakaszaik tekintetében is, továbbá akkor is, ha medrükben nincs állandó jelleggel víz.⁴³

A WRG rendelkezései alapján a következő vizek minősülnek *magántulajdonban lévő víznek* és (a ripariánus elmélethez hasonlóan) képezik az ingatlantu-

⁴⁰ WRG 1. §.

⁴¹ WRG 2. §. (1) bek.

⁴² WRG 2. §. (2) bek.

⁴³ WRG 2. §. (3)–(4) bek.

lajdonos tulajdonát, amennyiben másnak joga arra nem áll fenn: a) az ingatlanban található felszín alatti víz és az ingatlanon található forrás; b) az ingatlanon a légkörből származó csapadékból gyűjtött vizek; c) kutak, ciszternák, tavak vagy egyéb tartályokban található, illetve a csatornákon, csövekben, stb. fogyasztási célra elvezetett vizek. Továbbá, amennyiben az nem ellentétes a közvizek esetén taglalt *a)* és *b)* pontokkal, d) azon tavak, melyek nem köztulajdonban lévő vízből táplálkoznak vagy amelyekben nem ilyen víz folyik át, e) a fent említett vizekből történő levezetések, ameddig azok nem egyesülnek köztulajdonban lévő vízzel.⁴⁴ A *d)* és *e)* pontjában megnevezett magántulajdonban lévő vizek, ameddig ellenkezője bizonyítást nem nyer, addig azon ingatlanok tartozékának tekintendők, amelyeken vagy amelyek között található, mégpedig az adott ingatlanhoz tartozó partszakasz hosszához mérten.⁴⁵

A vizek használatának legfontosabb keretszabályait a WRG három körben rendezi. Elsőként a *köz- és magántulajdonban lévő vizek közhasználatáról* rendelkezik, s ennek kapcsán kiemeli azt, hogy köztulajdonban lévő víz szokásos, különösebb előkészületet nem igénylő olyan használata, amely a mások által történő ugyanolyan használatot nem zárja ki, különösen fürdés, mosás, itatás, úsztatás, merítés, valamint növények, iszap, föld, homok, kavics és jég kinyerése, végül egyáltalán a jégburok használata a vízjogi hatóság külön engedélye nélkül díjtalanul megengedett, amennyiben az sem a vízfolyást, a víz minőségét, sem a partot nem veszélyezteti, valamint ezáltal sem valamely jog vagy közérdek nem sérül, sem valaki kárt nem szenved.⁴⁶ Magántulajdonban lévő folyó, medence és tó vízének itatás és kézi edényekkel történő merítés céljára történő használata mindenki számára külön jóváhagyás és a vízjogi hatóság engedélye nélkül díjtalanul megengedett, amennyiben az jogok, vagy köz-, illetve magánérdekek sérelme nélkül, a megengedett hozzáférés használata által megtörténhet.⁴⁷

A vizek használatának másik köre az ún. különleges vízhasználat köztulajdonban lévő vizeknél és magántulajdonban lévő felszíni vizeknél. A vízjogi hatóság engedélye szükséges a köztulajdonban lévő víz minden, (az első körben említett) közhasználaton túlmutató használatához, valamint a vízhasználatot szolgáló berendezések létesítéséhez vagy módosításához. A kérelem alapján a hatóság köteles megállapítani, hogy a köztulajdonban lévő víz adott használata túlmutat-e a közhasználaton.⁴⁸ A magántulajdonban lévő felszíni vizek használata

⁴⁴ WRG 3. §. (1) bek. A sómonopólium alá tartozó só lelőhelyek, a cementvíz és a bányászati vizek külön törvényi szabályozás alá esnek. WRG 3. § (2) bek.

⁴⁵ WRG 3. §. (3) bek.

⁴⁶ WRG 8. §. (1) bek.

⁴⁷ WRG 8. §. (2) bek.

⁴⁸ WRG 9. §. (1) bek.

ta, valamint az erre szolgáló berendezések létesítése vagy módosítása kapcsán akkor szükséges a vízjogi hatóság engedélye, ha ezáltal befolyást gyakorolhat idegen jogokra vagy köztulajdonban avagy idegen magántulajdonban lévő vizekkel való összefüggés következtében a lejtőre, a víz folyására vagy – különösen egészségkárosító módon – minőségére, vagy a vízállás magasságára ezeken a vizeken, vagy veszélyeztetheti a partot, vagy idegen ingatlanok elárasztásához vagy elmosarasításához vezethet.⁴⁹

A WRG a harmadik körben szabályozza a felszín alatti vizek használatát. Az ingatlantulajdonos a vízjogi hatóság engedélye nélkül használhatja a felszín alatti vizet a szükséges házkörüli és gazdasági munkákra, ha ez a felszínre hozatal csak kézi szivattyúval történik, vagy ha a kivétel arányos a saját ingatlan nagyságával.⁵⁰ Minden más esetben a talajvíz feltárásához és használatához és a talajvízháztartásba ezzel összefüggésben történő beavatkozásokhoz, valamint az erre szolgáló berendezések létesítéséhez vagy módosításához a vízjogi hatóság engedélye szükséges.⁵¹

A római–germán jogcsalád kapcsán végezetül érdemes felhívni a figyelmet két fontos jellemzőre. Az egyik a római–germán jogcsaládban tipikusan létező megkülönböztetés az állami tulajdon két típusa között, nevezetesen: az állami tulajdon azon típusa, amely forgalomképes, és így magántulajdonba kerülhet, és az állami tulajdon másik típusa, amelyik nem. A másik jellemző a közvizek hasznosításának koncesszió kötelezettsége, vagyis hogy a közvizekkel összefüggésben a római–germán jogcsaládhoz tartozó jogrendszerek legtöbbször megkövetelik a koncessziót.⁵² Mind a köztulajdon körébe vont dolgok forgalomké-

⁴⁹ WRG 9. §. (2) bek. Amennyiben a magántulajdonban lévő folyó vízzel szemben lévő partszakasz különböző tulajdonosok tulajdonában van, akkor ezek, ha nem áll fenn más bizonyítható jogviszony, a parti tulajdon hossza arányában jogosultak az előtte elfolyó vízmennyiség felének használatára. WRG 9. § (3) bek.

⁵⁰ WRG 10. §. (1) bek. Ha az első bekezdés értelmében vett talajvízhasználat során a talajvíz állása olyan mértékben megváltozik, hogy lényegesen sérül a talajvíz jogszerű használata, a vízjogi hatóság kérelemre a méltányosság figyelembevételével olyan szabályozást hoz, hogy a tekintetbe jövő összes ingatlantulajdonos szükséglete a gazdasági vízhasználat tekintetében lehetőleg fedezve legyen. Egy ilyen határozat elveszíti kötelező erejét, ha a felek másképp állapotodnak meg, vagy ha a mérvadó viszonyok jelentős mértékben megváltoznak. WRG 10. § (4) bek.

⁵¹ WRG 10. §. (2) bek. Artézi kutak esetében minden esetben a második bekezdés szerinti engedélyezés szükséges. WRG 10. § (3) bek.

⁵² HODGSON, *i. m.*, 15. Az ilyen koncessziókat a modern vízhasználati jogok előfutárának is tekinthetjük a római–germán jogcsalád országaiban.

pességének differenciáltsága, mind a koncesszió intézménye jellemző vonása az alább bemutatásra kerülő magyar jogrendszernek is.

2. A magyar szabályozás fejlődésének főbb állomásai és hatályos előírásai

A magyar jogfejlődés vonatkozó előírásait három főbb csoportra bontva mutatjuk be. Az első csoportban, amely lényegében a második világháborút követő kommunista hatalomátvételig tart – az előzmények rövid összegzését követően – az 1885. évi XXIII. törvénycikk vonatkozó előírásait taglaljuk. A második csoportban a szocialista jogalkotás vonatkozó előírásai közül a korszak joggyakorlatát meghatározó 1964-es szabályozás előírásait vizsgáljuk, annak elfogadása idején hatályos állapota alapján. A harmadik csoportban az 1989/1990-es rendszer-váltást követően kialakult jogi előírások legfontosabb elemeit elemezzük.

2.1. A magyar vízjog fejlődése a második világháborúig

A római–germán jogcsaládhoz tartozó magyar szabályozás kapcsán elsőként a történeti előzményeket vizsgáljuk meg. Ezekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a vizekkel kapcsolatos *rendszerezett* jogalkotásra elsőként a kiegyezést követően találunk példát; konkrétan a vízjogról [sic!] szóló 1885. évi XXIII. törvénycikket⁵³ (továbbiakban „1885-ös tc.”-ként is hivatkozva). Mindazonáltal a terület szabályozása koránt sem előzmények nélküli. A témánk szempontjából ezek közül kiemelkedik a *Hármaskönyvünk*, amelynek vonatkozó előírásait az 1885-ös tc. indoklása a következőképpen összegzi: „*Hármaskönyvünk néhány határozatában tartalmaz vízjogi elveket is, így I. r. 24. cím 8. §-ban, hogy a vizek, folyamok, halastavak, a vízlefolyások és a malmok a birtok tartozékai; – az I. rész 87. címe a folyamok rohamossága által elszakasztott földterületek jogi viszonyairól szól. – Ezen nagyon is szűk intézkedéseken kívül alaptörvényünk nem szól a vizekről, s egyáltalában törvényhozásunk igen sokáig nem foglalkozik a vizekkel.*”⁵⁴

⁵³ Lásd továbbá a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. tc. kiegészítéséről és módosításáról szóló 1913. évi XVIII. törvénycikket.

⁵⁴ 1885. évi XXIII. tc. általános indoklása. Az indoklás további – jelen tanulmány szempontjából kevésbé jelentős – előzményekként említi a következőket: Az 1723:XV. törvénycikk a folyókon nagyon elharapódzott vámszedések ellen lép föl s e vámosokat szünteti meg; az 1751:XIV. törvénycikk a hajózásra ártalmas vagy káros malmok megszüntetését rendeli el; az 1807:XVII. törvénycikk a vízvédelmi munkálatokhoz az érdekeltnek hozzájárulását rendeli el, a mely törvény intézkedéseit az 1836:XXXVI. törvénycikk még szigorúbbakká változtatja; A vízjognak bizonyos főbb elveit, még pedig már rend-

Az 1885-ös tc. címével – vagyis a „vízjog” elnevezéssel – kapcsolatban a szakirodalomban ismert olyan nézet, amely a cím meghatározás indokaként azt hozza, hogy a „*a magántulajdonra épült társadalomban alapvető feladat volt a magánérdekeknek a jog eszközeivel történő érvényesítése és védelme*”;⁵⁵ tehát a terület vízjogként való definíciója ezt a célt szolgálja.

Az 1885-ös tc. egyik legérdekesebb sajátossága, hogy a törvény „*a vizek osztályozásánál mellőzi az igen vitatott, s a különböző országokban nagyon is különbözően megoldott megkülönböztetést és kifejezéseket, melyek szerint bizonyos vizek: magánvizek és közvizek; mellőzi különösen a vizek tulajdonának kérdését, mert bármely irányban oldatnék is meg az, a gyakorlati életben számos bonyodalomra és tulajdonjogi viták támasztására adna alkalmat, a nélkül hogy a főcél: – a vizek használatának és kellő rendezésének biztosítása – oly szilárd alapra helyeztetnék, mint a mikép ez akkor történik, ha a vizek tulajdonjogi oldala egészen mellőztetik és tisztán csak a használat szabályozása czéloztatik.*”⁵⁶ Ennek megfelelően „*az egyes vizekre nézve két osztályzatot állapít meg: oly vizekről intézkedik, melyekre nézve a vízhasználat legalább nagyban és egészben a hatóság befolyása nélkül szabadon történik, tehát a szabad rendelkezés alatt álló*

szerebben foglalja magában a vizekről és a csatornákról szóló 1840:X. törvénycikk. A kiegészítést követő jogalkotásból kiemelésre került továbbá: az 1870:XXXIV. (és az azt kiegészítő és módosító 1873:XVII.) törvénycikk a Ferencz-csatorna használatának és üzletének átruházásáról s ezen csatornának kiegészítéséről, mely több tekintetben a vízhasználat magánjogi viszonyaira vonatkozólag tartalmaz intézkedéseket; az 1871:XXXIX. tc. (és az azt módosító 1879:XXXIV. tc.) a vízszabályozási társulatokról szól; az 1871:XL. törvénycikk a gátrendőrségről; az 1874:XI. törvénycikk a belvizek levezetése körüli eljárásról; az 1884:XIV. törvénycikk a Tiszának és mellékfolyóinak szabályozásáról és az 1884:XXVIII. törvénycikk az 1840:X. törvénycikk némely határozmányainak módosításáról. A jogterület elemzéséről lásd KOVÁCSY Sándor, *A vízjogi törvény, a tiszai törvény és az ezekre vonatkozó rendeletek*, Jogtudományi Közlöny, 1887/6, 42–43.; STAUD Lajos, *A vízjogi törvény reformjához*, Jogtudományi Közlöny, 1914/3, 22–23.; HORUSITZKY Henrik, *Megjegyzések a vízjogról szóló 1885: XXIII. számú törvénycikk kiegészítésére és módosítására vonatkozó 1913: XVIII. számú törvénycikkhez csatolt miniszteri rendelethez*, Hidrológiai Közlemények, 1930/1, 67–69.; NÉMETHY Béla, *Vízjogi előzmények a magyar Corpus Jurisban*, Vízügyi Közlemények, 1931/1, 126–148.; PREHOFFER Elemér, *A hazai határvízi és vízgyűjtő-gazdálkodási kapcsolatok vízjogi és történeti áttekintése (1919–2003)*, Vízügyi Közlemények, 2004/1–2, 265–288.

⁵⁵ FILOTÁS Ildikó, *A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény*, Vízügyi Közlemények, 1995/4, 437–438.

⁵⁶ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk I. fejezetéhez.

vizekről, - és oly vizekről, a melyeknek minden használata felett a hatóság intézkedik, tehát a hatósági rendelkezés alatt álló vizekről.”⁵⁷

Az 1885-ös tc. indoklása továbbá fontos magyarázattal szolgál a vízjog és a polgári jog kapcsolatáról. E szerint a törvénycikk első szakaszai „*oly általános határozatokat tartalmaznak, a melyek különben a polgári magánjogban szoktak rendszerint szabályoztatni. Tekintettel mindazáltal arra, hogy codificált polgári jogunk még készülöben van [...] czélszerűnek mutatkozott ezen általános határozatoknak a vízjogi törvénybe való fölvétele. Annál inkább, mert a polgári törvénykönyv tárgyalására összehívott értekezlet a vízjogra vonatkozó minden intézkedést kihagyandónak határozott a tervezetből.*”⁵⁸ Az indoklás további érdekes eleme – amely végül nem került be a végleges szövegbe –, hogy „*a vizek jogi természetét ingatlannak jelöli meg.*”⁵⁹

Mindezen értelmező megjegyzéseket követően a vízjogi törvény legfontosabb tulajdoni-használati rendelkezéseit a következőképpen summázhatjuk felhasználva a korszak magánjogi jogirodalmát is.

Az 1885-ös tc. törekvéseivel szemben a magánjogi szakirodalom tisztázandónak és rendezendőnek ítélte a vizekkel kapcsolatos tulajdonjogi kérdéseket. A szakirodalom⁶⁰ (Kolosváry) „magánuralom alatt nem álló dolgok”, más néven „forgalmon kívüli dolgok” közé sorolta többek között a „folyó víz hullámot” (*aqua profluens*), illetve a „tengert”. A szakirodalom alapján ezek „*senkinek tulajdonában, birtokában, vagy bármely dologi jogviszonyban is nem állhatnak*”.⁶¹ Kolosváry állást foglal a római jogi dologkategóriák kérdésében is, nevezetesen: „*Helyesen mondhatnók tehát, hogy az ilyen „dolog” valóban és igazán „res nullius”, míg abban a másik közkeletű formulában, mely az ilyen dolgokat „res communes omnium”, azaz mindnyájunk közös javainak mondja, kevesebb a belső igazság*” (tudniillik mivel – véleménye szerint – itt inkább közös használatról van szó).⁶² Ezen vizek *res nullius* minősége ugyanakkor csak addig

⁵⁷ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk I. fejezetéhez.

⁵⁸ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk „Általános határozatok” c. részéhez.

⁵⁹ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk „Általános határozatok” c. részéhez.

⁶⁰ KOLOSVÁRY Bálint, *A magyar magánjog tankönyve*, Bp., Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1911, I, 266.

⁶¹ *Uo.*, 266.

⁶² KOLOSVÁRY Bálint, *A dologi jog általános tanai*= SZLADITS Károly, *Magyar magánjog. Dologi jog*, Bp., Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942, V, 47.

tart, amíg uralom alá nem vonják (pl. a vizet felfogják egy tartályba); ekkor ugyanis a víz a „forgalomra való képtelenségét elveszti”.⁶³

A magántulajdon tárgya lehet az 1885-ös tc. alapján a vizek partja és medre, amelyek a parti birtokos tulajdonai és a parti birtoknak elválaszthatatlan alkatrészei.⁶⁴ A meder és part tulajdonosa tulajdonjogát csak a vízhasználatok sérelme nélkül és a rendőri szabályok megtartása mellett gyakorolhatja.⁶⁵ Kolosváry mindezek kapcsán 1911-ben hangsúlyozta, hogy ezen rendelkezések nem a vízre, hanem csak a víz partjára és medrére vonatkoznak; vagyis ez nem jelenti azt, hogy pl. a „hatósági rendelkezés alatt álló” folyók vize (ezeket egyébiránt Kolosváry – ellentmondva az 1885-ös tc. hivatkozott, eredeti indoklásának – többször is „közvizekként” említi 1942-es munkájában⁶⁶) magántulajdon tárgyai lennének.⁶⁷ Az 1885-ös tc. tulajdoni kérdések között rendezi még a folyóban újonnan keletkezett sziget, a parti birtokról leszakadt föld, és az eredeti medrét elhagyó folyó medrének jogi sorsát.⁶⁸

Ezt követően – indoklásának megfelelően – az 1885-ös tc. immáron a vízhasználatról szóló részben a vizek két típusát különbözteti meg. Ezek egyrészt a „szabad rendelkezés alatt álló vizek”, másrészt a „hatósági rendelkezés alatt álló vizek”.

A *szabad rendelkezés alatt álló vizek* esetén, vagyis a forrásból, talajvízből, csapadékból származó vizeknél az, „*a kinek birtokán a forrás vagy talajvíz fakad, vagy a kinek birtokára a csapadék hullott, mindaddig szabadon rendelkezik, míg a víz birtokának határát el nem hagyja*”.⁶⁹ Az ilyen vizeket tehát már nem tekintették forgalomkívülinek.⁷⁰ A birtokos ezen vizek használása, szabályozása vagy az általuk okozható károk megszüntetése végett számos munkálatakat szabadon végezhet; az „élet rendes szükségletére” vizet szolgáltató kutakat saját birtokán mindenki szabadon építhet.⁷¹ Mindezen szabadságok mellett az 1885-ös tc. számos korlátot is megfogalmaz a szabad rendelkezés alatt álló vizek esetén; ezek: „mások szerzett jogai”, „hatósági jogosítványok”, „hatósági korlátozás”, „hatósági engedély”, „rendőri szabályok”, „védterület”, etc.⁷²

⁶³ *Uo.*, 47.

⁶⁴ 1885:XXIII. tc. 4. §.

⁶⁵ 1885:XXIII. tc. 6. §.

⁶⁶ KOLOSVÁRY, *A dologi jog...*, i. m., 48–49.

⁶⁷ KOLOSVÁRY, *A magyar magánjog...*, i. m., 267–268.

⁶⁸ 1885:XXIII. tc. 5., 8–9. §.

⁶⁹ 1885:XXIII. tc. 10. §.

⁷⁰ KOLOSVÁRY, *A magyar magánjog...*, i. m., 267–268.

⁷¹ 1885:XXIII. tc. 13–14. §.

⁷² 1885:XXIII. tc. 10–17. §.

A szabad rendelkezés alatt álló vizekhez képest, az ezek körén kívül eső vizek, vagyis a *hatósági rendelkezés alatt álló vizek* esetében a használat jóval korlátozottabb volt, s számos esetben nagyban függött a hatóságok engedélyétől.⁷³

Az 1885-ös tc. a vízhasználat körén kívül részletesen szabályozta a „vízi munkálatok” rendjét⁷⁴ és a „vízi szolgálomak” előírásait⁷⁵ is.

2.2. A magyar vízjog fejlődése 1948-tól a rendszerváltásig

A kommunista diktatúra idején, a társadalmi tulajdon szerepének felértékelődésekor értelemszerűen újraszabályozták a kérdéskört, hiszen 1948-tól sor került a vízügyi ágazat erőteljes központosítására.⁷⁶

⁷³ 1885:XXIII. tc. 18–39. §.

⁷⁴ 1885:XXIII. tc. 40–56. §.

⁷⁵ 1885:XXIII. tc. 57–67. §.

⁷⁶ A kommunista hatalomátvétel idején illetve azt követően, de az 1964-es vízügyi törvényt megelőzően alkotott legfontosabb jogszabályok: 6.060/1948. (VI.2.) Korm. rendelet; az országos árvízvédelmi kormánybiztosról szóló 12.580/1948. (XII. 14.) Korm. rendelet; 207.760/1948. (VIII.3.) FM rendelet; az öntözési és talajjavítási feladatok megszervezéséről, valamint az Országos Vízgazdálkodási Hivatal felügyeletének rendezéséről szóló 150/1950. (V.27.) MT rendelet; egyes vízgazdálkodási feladatoknak a... földművelésügyi miniszter hatáskörébe való átadása tárgyában kiadott 52/1951. (II.18.) MT rendelet; a vízjogi eljárási szabályok megállapítása tárgyában kiadott 2/1952. (I. 8.) MT rendelet (különösen annak 2–3. §-ai); az Országos Vízügyi Főigazgatóság létrehozásáról szóló 1060/1953. (IX. 30.) minisztertanácsi határozat; az 1060/1953. (IX. 30.) minisztertanácsi határozat IV/6. pontjának módosításáról szóló 1109/1954. (XII. 31.) minisztertanácsi határozat; az árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról szóló 10/1955. (II. 15.) MT rendelet; a helyi vízkárelhárításra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 58/1955. (IX. 10.) MT rendelet; az Országos Vízügyi Főigazgatóság hatáskörének kiegészítéséről szóló 1003/1955. (I. 9.) minisztertanácsi határozat; a vízgazdálkodás munkájának megjavításáról szóló 2193/1955. (VIII. 28.) minisztertanácsi határozat; a helyi vízkárok elhárítására közérök térítés nélküli igénybeveteléről szóló 9/1956. (III. 7.) MT rendelet; az árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról szóló 10/1955. (II. 15.) MT rendelet módosítása tárgyában kiadott 25/1956. (VIII. 30.) MT rendelet; az árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról szóló 10/1955. (II. 15.) MT rendelet egyes rendelkezéseinek módosítása tárgyában kiadott 31/1957. (V. 29.) Korm. rendelet; az Országos Vízügyi Főigazgatóság hatáskörének kiegészítéséről szóló 1011/1957. (I. 22.) Korm. határozat, a vízügyi feladatok pénzügyi fedezetének biztosításáról szóló 1075/1957. (IX. 1.) Korm. határozat, kivéve a 4. és 5. pont rendelkezéseit; az árvíz- és belvízvédekezés műszaki és államigazgatási feladatainak összehangolásáról szóló 46/1958. (VIII. 9.) Korm. rendelet; a vizek tiszta-

A vizek szerepének jelentőségét mutatja, hogy tulajdoni aspektusaik helyet kaptak az 1949: XX. törvénnyel elfogadott Magyar Népköztársaság Alkotmányában is (6. §); ennek értelmében „az egész nép vagyónaként az állam és a közületek tulajdona: a föld méhének kincsei, az erdők, a vizek, a természeti erőforrások, a bányák...”. A vizek tulajdoni viszonyainak rendezésében fontos szerepet töltött be első kodifikált magánjogi kódexünk, a Polgári Törvénykönyv (Ptk., 1959. évi IV. tv.), amely már a hatályba lépése idején fontos rendelkezéseket tartalmazott a vizek vonatkozásában. Ezek szerint kizárólag az állam tulajdonában vannak és ezzel együtt forgalomképtelenek a föld méhének kincsei, a folyóvizek, csatornák és természetes tavak, valamint ezek medre, a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget.⁷⁷ A Ptk. ezen rendelkezéseit ismételték,⁷⁸ illetve részletezték tovább a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvényünk, és a végrehajtására kiadott 32/1964. (XII.13.) Korm. rendelet. A szabályozás rögzítette, hogy az állami tulajdonban lévő vizeket, illetőleg területeket – főszabály szerint⁷⁹ – a vízügyi szervek kezelik.⁸⁰ A törvény értelmében a meder

ságának biztosításáról szóló 1/1961. (I. 22.) Korm. rendelet; a vízügyi feladatok pénzügyi fedezetének biztosításáról szóló 1075/1957. (IX. 1.) Korm. határozat módosítása tárgyában kiadott 1002/1961. (I. 20.) Korm. határozat; a vizek tisztaságának biztosításáról szóló 1/1961. (I. 22.) Korm. rendelet kiegészítése tárgyában kiadott 2004/1961. (I. 22.) Korm. határozat 5. pontja.

⁷⁷ Ptk. eredeti 168-169. §.

⁷⁸ Az 1964:IV. tv. 17. § (1) bek. alapján „a vizek – a folyóvizek (folyók, állandó és időszakos vízfolyások), a közcélú csatornák és a természetes tavak, valamint ezek medre –, továbbá a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget az egész nép vagyónaként az állam tulajdonában vannak, és azokkal az állam e törvényben foglaltak szerint rendelkezik”. Az 1964:IV. tv. 18. § (2) bek. alapján továbbá: „A mederszabályozási művek hatására keletkezett feliszapolódások az állam tulajdonában vannak.”

⁷⁹ A 32/1964. Korm. rendelet 43. §-a alapján például „azokat a kisebb vízfolyásokat, amelyek szabályozása és kártételei elleni védekezés helyi jelentőségű, a tanács végrehajtó bizottsága illetékes szakigazgatási szerve kezeli, illetőleg azokat – ha a területen ilyen működik – a vízgazdálkodási társulat kezelésébe lehet adni”. A vízgazdálkodási társulatok szabályozásáról lásd BARTA Judit, *A vízgazdálkodási társulat* = BARTA Judit, FAZEKAS Judit, HARSÁNYI Gyöngyi, MISKOLCZI BODNÁR Péter, UJVÁRINÉ ANTAL Edit, *Speciális társaságok*, Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999, 343–372.; BARTA Judit, *A vízgazdálkodási társulat = Speciális társaságok...*, i. m., 299–320.; PRUGBERGER Tamás, *A vízgazdálkodási jog* = FODOR László, MIKÓ Zoltán, PRUGBERGER Tamás, *Agrárjog I.*, Miskolc, Bíbor, 1999, 192.; TÖRÖK Géza, *Speciális agrárszervezetek, Agrárjog*, szerk. CSÁK Csilla, Miskolc, Novotni, 2008, 301–305.; SZILÁGYI János Ede, *Vízgazdálkodási társulat = Agrárjog...*, i. m., 309–314.; SZILÁGYI János Ede, *Megjegyzések vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához*,

szabályozására, valamint a partok védelmét szolgáló művek építésére és fenntartására – főszabály szerint – a vízfolyás, illetőleg a természetes tó kezelője köteles.⁸¹ A kormányrendelet azon túl, hogy a tulajdoni szabályozás vonatkozásában fontos értelmező rendelkezéseket tartalmazott,⁸² megállapította azon vizek körét is, amely nem kizárólag az állami tulajdon körébe tartoztak; így konkrétan az a természetes állóvíz, amely egy tulajdonos (kezelő, használó) ingatlanának határain belül terül el, és idegen ingatlanokon levő vizekkel összefüggésben nincs.⁸³

Az 1964-es – állami tulajdon és az állam tevékenységét végző centrálisan alárendelt szervezetrendszer középontjába állító⁸⁴ – szabályozás a tulajdoni rendelkezéseken túl nagy terjedelemben foglalkozik a vizek használatának legkülönbözőbb aspektusaival. A tejjesség igénye nélkül ezek közül fontos előírásnak tekintjük az alábbiakat. a) A szabályozás egyik alapeleme a tervszerű vízgazdálkodás, amelynek pedig az alapját az országos vízgazdálkodási keretterv adja.⁸⁵ b) Pontos meghatározást és elveket találunk a vízkielégítési sorrenddel kapcsolatban.⁸⁶ c) A szabályozásnak további meghatározó eleme a vizek természetes viszonyaiba való korlátozott beavatkozás, valamint a vizek mennyiségi és minőségi védelme.⁸⁷ d) Végezetül kiemelendőnek tartjuk, hogy a vízhasználatért fizetendő vízdíj meghatározása során a jogalkotó olyan rendszert épített ki, amely a víztakarékosságot ösztönözte.⁸⁸

2.3. A magyar vízjog fejlődése a rendszerváltást követően

A rendszerváltást követően egy számos elemében megváltozott – új körülményeknek is megfelelni kívánó – szabályozás jött létre.⁸⁹ A változások irányát jól

Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, XXVIII. (2010), 491–502.

⁸⁰ Az 1964:IV. tv. 17. § (2) bek.

⁸¹ Az 1964:IV. tv. 18. § (1) bek.

⁸² A 32/1964. Korm. rendelet 38–40., 42. §-ok meghatározzák a meder, elhagyott meder, időszakos vízfolyás és újonnan keletkezett sziget fogalmait.

⁸³ 32/1964. Korm. rendelet 41. §.

⁸⁴ FILOTÁS, *i. m.*, 438.

⁸⁵ Lásd 1964:IV. tv. 3–4. §, 32/1964. Korm. rendelet 1–3. §.

⁸⁶ Lásd 1964:IV. tv. 6–9. §, 32/1964. Korm. rendelet 8–13. §.

⁸⁷ Lásd 1964:IV. tv. 5., 11–16. §, 32/1964. Korm. rendelet 4–7., 16–37. §. A környezetvédelmi szempontok érvényesüléséről lásd LÁBDY Jenő, *A környezetvédelem vízjogi kérdései*, Hidrológiai Tájékoztató, 1973/1, 28–30.

⁸⁸ Lásd 1964:IV. tv. 10. §, 32/1964. Korm. rendelet 14–15. §.

⁸⁹ Az egyik ilyen lényeges elem a környezetvédelem szerepének felértékelődése. A vízszabályozás hatályos struktúrájának környezetvédelmi elemzéséről lásd: CSÁK Csilla,

szemléltetik az Alkotmányon végigvezetett változások, amelyek – immáron a vizet külön nem nevesítve – a következőket rendelik: a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon; az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg; az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.⁹⁰

A fenti – a társadalmi tulajdon primátusának elvével szakító – alkotmányjogi rendelkezésekkel összhangban került sor a magánjogi előírások újraszabályozására. Elsőkén az 1991. évi XIV. törvény módosításai érintették a Ptk. állami tulajdonjoggal kapcsolatos szabályait (Ptk. 172–176. §). A Ptk. vizek tulajdonjogára vonatkozó előírásai vonatkozásában jelentős változást azonban majd csak az új vízgazdálkodási törvénnyel hatályba lépő előírások jelentettek.

A Ptk. 1996. január 1-jétől hatályos szabályai immáron új kategóriaként nevesítik a felszín alatti vizeket is. Ezek szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, kizárólag az állam tulajdonában vannak a föld méhének kincsei, a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre, valamint a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget is.⁹¹ Kérdésként merülhet fel, hogy a „föld méhének kincseit” miért nevesítjük a vizek tulajdonjoga kapcsán. Nos, ez által kívánunk utalni arra, hogy a geotermikus energia (amely esetén a

Környezetjog, Miskolc, Novotni, 2008, I, 100–115.; FODOR László, *A megújuló vízjogi szabályozásról környezetvédelmi aspektusban*, Jogtudományi Közlöny, 1996/4, 175–180.; UÖ., *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetem ÁJK–Lícium Art, 2006, 160–182.; *Környezetjog*, szerk. MIKLÓS László, Szeged, SzTE-ÁJK–JATE Press, 2008, vízvel kapcsolatos részei; OLAJOS István, *Speciális tulajdonszerzések az erdő- és vízgazdálkodás, valamint a szőlőtermesztés területén = Agrárjog...*, i. m., 118–121. UÖ., *A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok = Agrárjog...*, i. m., 122–125.; NAGY Zoltán, *Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén = Környezetjog*, szerk. SZILÁGYI János Ede, Miskolc, Novotni, 2010, II, 87., 89–90.; NAGY, *Környezetvédelmi adók a környezetvédelmi szabályozás rendszerében = Környezetjog...*, i. m., 99, 101, 110.; PÁNOVICS Attila, *A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – fejlődéstörténeti áttekintés*, Jogtudományi Közlöny, 2007/5, 205–215.; RAISZ Anikó, *Környezetvédelem a nemzetközi jogban = Környezetjog...*, i. m., 10–12, 17–18.; WÁGNER János, *Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól*, Magyar Közigazgatás, 2004/2, 109–115.

⁹⁰ Lásd az 1949. évi XX. törvény (jelen tanulmány lezárásnak idején; 2011. május 1.) hatályos 10–11. §-ait.

⁹¹ Ptk. 172. § a)–c) pontok. Az új Ptk. 4:20. §-a [A köztulajdon] az állam kizárólagos tulajdona kapcsán a hatályos Ptk.-hoz nagyban hasonlatos kategóriákat határoz meg. Lásd *Az új Polgári Törvénykönyv*, Bp., Complex, 2009.

víz energiahordozóként jelenik meg) kinyerése és hasznosítása jelenleg a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény hatálya alá tartozik.⁹²

A Ptk. tulajdonra vonatkozó előírásait a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény egészíti ki. Ezen rendelkezések szerint alapvetően három tulajdonosi kört különböztethetünk meg: az állami tulajdon (ezen belül van forgalomképtelen és van forgalomképes kör is), a helyi önkormányzati tulajdon és az adott ingatlan tulajdonosának tulajdona.

Az állam kizárólagos tulajdonában vannak (és – a Ptk. fent ismertetett rendelkezései, valamint a vízgazdálkodási törvény indoklása szerint is – forgalomképtelenek) a) a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei; b) a természetes tavak közül a Balaton (a Kis-Balaton Vízvédelmi Rendszerrel együtt), a Velencei-tó, a Fertő tó és a Hévízi-tó, valamint azok medre; c) az államhatárt alkotó vagy metsző folyók, patakok, a törvény 2. számú melléklete szerinti egyéb folyók, patakok, holtágak, mellékágak és azok medre; d) a folyóvízben újonnan keletkezett szigetek; e) az államhatárt alkotó vagy metsző csatornák, továbbá a törvény 3. számú melléklete szerinti csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízilétesítmények. A 2. és a 3. számú melléklet szerinti vízfolyások és vízilétesítmények jegyzékét a miniszter rendeletben teszi közzé.⁹³

⁹² A 1993. évi XLVIII. törvény 3. § (1) bek. értelmében „az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak... az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át”. A törvény 49. § 12. pontja értelmében „geotermikus energiahordozók” azok a különböző halmazállapotú anyagok (pl. *felszín alatti vizek, gőzök*), melyek a földkéreg belső energiájának hőenergetikai célú hasznosítását kitermeléssel vagy más technológia alkalmazásával lehetővé teszik. A geotermikus energia kinyerését és hasznosítását – ha a tevékenység nem vízjogi engedély köteles – a bányafelügyelet engedélyezi (5. § (1) bek.). Az állam a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti (8. §). A geotermikus energia vonatkozásában ilyen koncessziós szerződés a természetes felszíntől mért 2500 m alatti földkéreg-rész. 2500 m és 20 m között a vízjogi engedély kérdése merül fel; 20 m felett a geotermikus energia kinyerése/hasznosítása nem engedélyköteles (9. §, 22/B. §, 49. § 24. pont). Lásd még OLAJOS, *A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés = Környezetjog...*, i. m., 199–207.; FARKAS CSAMANGÓ Erika, *The utilisation of geothermic energies from a legal aspect*, Journal of Agricultural and Environmental Law, 2007/3, 3–10.

⁹³ 1995:LVII. tv. 6. § (1)–(2) bek. A hivatkozott miniszteri rendelet jelenleg az állam kizárólagos tulajdonában levő vizek és vízilétesítmények jegyzékéről szóló 11/2009. (VIII.5.) KvVM rendelet.

A helyi önkormányzat tulajdonában vannak⁹⁴ törzsvagyonként⁹⁵ – a külön törvények rendelkezése alapján – a helyi önkormányzatoknak átadott vizek és vízellátási létesítmények (ideértve a víziközműveket⁹⁶ is). Jelen jogszabályhely értelmezéséhez két korábbi törvény rendelkezéseit kell alapul venni. Egyrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt, amely az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak között nevesíti az önkormányzatok közigazgatási területén levő vizeket (konkrétan azok törvényben meghatározott körét), valamint a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményeit, vonalas létesítményeit, berendezéseit (a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével).⁹⁷ Az önkormányzati törvény rendelkezése alapján a korábbi tanácsok (vagy szervei ill. intézményei) kezelésében lévő állami vizek az önkormányzati törvény hatálybalépésének napján, *ipso iure* a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.⁹⁸ Ezen túl, a külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő vizek, közművek létesítményei rendezéséről meghatározott közigazgatási szerv döntött (a vagyontádaság ezen vagyontárgyak forgalomképesek; igaz csak meghatározott szerv hozzájárulásával).⁹⁹

A másik törvény, amely a helyi önkormányzatok tulajdonával kapcsolatban kiemelést érdemel, az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkor-

⁹⁴ 1995:LVII. tv. 6. § (3) bek.

⁹⁵ A törzsvagyon az önkormányzati vagyon külön része. Törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon körébe tartozó tulajdon vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes: (a) forgalomképtelen [...] minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít. *A helyi önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen törzsvagyon birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát a helyi önkormányzat – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti* [a kurzívval szedett rész a 2010. évi XLVI. törvénnyel került be a jogszabály szövegébe – a Szerző]. (b) korlátozottan forgalomképesek a közművek [így a víziközművek – a Szerző], intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. 1990:LXV. tv. 78-79. §.

⁹⁶ A víziközmű tevékenység meghatározását az 1995:LVII. tv. 13. § (1) bekezdése tartalmazza; ez alapján „a víziközművek működtetése során végzett vízellátás, szennyvízelvezetés, -elhelyezés és -tisztítás, valamint egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetés közüzemi tevékenység”.

⁹⁷ 1990:LXV. tv. 107. § (1) bek. a), c) pontok.

⁹⁸ 1990:LXV. tv. 107. § (1) bek. a), c) pontok.

⁹⁹ 1990:LXV. tv. 107. § (1) bek. a), c) pontok.

mányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény. Ezen törvény speciális rendelkezéseket tartalmaz a vizek, közcélú vízellátási létesítmények és víziközművek vonatkozásában.¹⁰⁰ A törvény szabályai értelmében a forgalomképeség alapján két dologi kört különböztethetünk meg. Így, míg az önkormányzati tulajdonba kerülő vizek és közcélú vízellátási létesítmények az önkormányzati törzsvagyongba tartoznak és forgalomképtelenek,¹⁰¹ addig az önkormányzati tulajdonba kerülő víziközművek az önkormányzati törzsvagyong körébe tartoznak, és korlátozottan forgalomképesek, csak közszolgáltatási célra hasznosíthatók.¹⁰² Többek között a víziközművek ezen speciális szabályozásának köszönhetően a víziközműveknek egy nagyban szétaprózódott struktúrája jött létre.¹⁰³ A szétaprózottságból eredő probléma megoldására várhatóan már 2011-ben komoly lépéseket tesz a kormányzat; feltehetően egy víziközmű törvény keretében. A problémával és az ágazat privatizációjával egy későbbi tanulmány keretei között kívánunk foglalkozni.

A vízgazdálkodási törvényben nevesített harmadik tulajdonosi kör, az adott ingatlan tulajdonosa. A törvény szerint az ingatlan tulajdonosának a tulajdonában vannak: a) az ingatlan határain belül keletkező és ott befogadóba torokolló vízfolyások; b) az ingatlan határain belül levő természetes állóvizek (a tó, a holtág), amelyek más ingatlanon elhelyezkedő vizekkel közvetlen kapcsolatban nincsenek; c) az ingatlanra lehulló és az ingatlanon maradó csapadékvíz; d) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az ingatlan határain belül levő és saját célt szolgáló vízellátási létesítmények.¹⁰⁴

A vízgazdálkodási törvény értelmében mindazon vizek, amelyek nem tartoznak a fent részletezett kategóriákba állami tulajdonban vannak, de forgalomképesek (elidegenítésük esetén az érintett helyi önkormányzat elővásárlási joggal rendelkeznek).¹⁰⁵

Az állami tulajdonban lévő vizekről és vízellátási létesítményekről a központi költségvetés illetve víztársulat útján kell gondoskodni.¹⁰⁶ Ehhez hasonló módon,

¹⁰⁰ 1991:XXXIII. tv. 15–20. §.

¹⁰¹ 1991:XXXIII. tv. 18. § (1) bek.

¹⁰² 1991:XXXIII. tv. 20. § (2) bek.

¹⁰³ Lásd PUMP (PÉTER) Judit, *Víziközművek a jogértelmezés csapdájában*, Magyar Jog, 2008/8, 523–531.

¹⁰⁴ 1995:LVII. tv. 6. § (4) bek. A törvény ismer még egy további kategóriát is (amely ugyanakkor beleillik az állami tulajdon körébe); nevezetesen: „az állami tulajdonban lévő természetvédelmi szempontból védett, fokozottan védett, illetve védelemre tervezett területeken lévő vizek forgalomképtelenek” (1995:LVII. tv. 6. § (5) bek.).

¹⁰⁵ 1995:LVII. tv. 6. § (6) bek.

¹⁰⁶ 1995:LVII. tv. 7. § (1) bek.

a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vizekről és vízellétesítményekről a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával, illetve víztársulat útján lehet gondoskodni.¹⁰⁷ Az állam a kizárólagos tulajdonában, valamint az önkormányzat a törzsvagyonaiban lévő víziközmű működtetéséről – a 2007. január 1-je óta hatályos szabályok szerint – a következő módokon gondoskodhat: a) olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik; b) az állam és az önkormányzat együttesen olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos közös részesedéssel rendelkezik; c) a működtetés gyakorlásának időleges jogát koncessziós szerződésben átengedi.¹⁰⁸

A vízgazdálkodási törvényünk és a kapcsolódó végrehajtási jogszabályok a vízhasználattal kapcsolatban számos előírást határoz meg. Ezek közül pusztán az alábbiakat emelnénk ki: a) A törvény részletesen szabályozza a vízgazdálkodással kapcsolatos állami és helyi önkormányzati feladatokat.¹⁰⁹ b) A törvény meghatározza a vízhasználat legfontosabb alapelveit, a vízbázisvédelmet, a vízkészlet-gazdálkodás megfelelő szintjének fenntartása érdekében bevezethető tulajdoni és használati korlátokat, a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzést. c) A jogszabály alapvető előírásai közé tartozik a vízigények kielégítésének sorrendje, és a vízhasználat korlátozásának sorrendje is.¹¹⁰

Végezetül kitérnénk arra, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő új, magyar Alaptörvény több ponton is foglalkozik a vízzel. Egyrészt a vizet a „természeti erőforrásként”, s ekképpen a „nemzet közös örökségként” nevesíti, amelynek a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.¹¹¹ Másrészt az Alaptörvény rendelkezése alapján a mindenkit megillető testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő az ország.¹¹² Harmadrészt az Alaptörvény rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona „nemzeti vagyon”, amely kezelésének és védelmének célja – sok más mellett – a termé-

¹⁰⁷ 1995:LVII. tv. 7. § (3) bek.

¹⁰⁸ 1995:LVII. tv. 6. § (6) bek.

¹⁰⁹ 1995:LVII. tv. 2–5. §.

¹¹⁰ 1995:LVII. tv. 14–15/E., 20–27. §.

¹¹¹ Alaptörvény P) cikk.

¹¹² Alaptörvény XX. cikk. Ezen rendelkezések értelmezése kapcsán a vízhez való jog mint emberi jog kérdése merül fel. KARDOS Gábor, *A vízhez való jog*, Acta Humana, 2004/1, 93–98.; KECSKÉS Gábor, *A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója*, Állam- és Jogtudomány, 2009/4, 569–598.; BÖSZÖRMÉNYI Jenő (ford.), *Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárja 2002*, a vízhez való jog, Acta Humana, 2004/1, 149–164.

szeti erőforrások megóvása. Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.¹¹³

János Ede Szilágyi

Water Law: International tendencies and the main Hungarian rules concerning the ownership and the use of waters

Summary

The management of waters is a topical question all over the World. The water law is about to be amended in Hungary as well. Both the environmental protection of waters (e.g. the European Danube Region Strategy, the implementation of the Water Framework Directive) and the management of waters (e.g. remunicipalisation of water companies; it can be seen at the reversal of privatisation in Pécs) are important issues in the changing Hungarian water law.

In the present article the author would like to focus on the principal legal questions of water law; i.e. the ownership and the use of waters. Before the details of this article the definition of „water law” is necessary to be clarified. Taking into consideration the Hungarian legal order, water law is not an independent legal branch in the legal system. It is only a huge amount of the provisions concerning waters from different fields of the international, European and Hungarian laws. The article concentrates on both underground waters (including the natural basins of underground waters) and surface waters, but it does not deal e.g. with seas and oceans taking into consideration the fact that, at this moment, Hungary does not have any seas.

The article comprises two main parts. In the first part of the article the different national laws concerning the ownership and use of waters are analysed. Because of the common roots of the present national water laws of the developed countries, the antecedent of the researched questions (i.e. the Roman law) is presented in chapter 1.1. In the Roman law, different approaches to the ownership of waters can be found (e.g. water as res publico, res private, res communes omnium, res nullius)

Following this, in chapter 1.2, the recent provisions and jurisdictions of the national laws are detailed and the modern laws of most of the countries are classified into two main legal traditions; i.e. into the civil law tradition and the common law tradition. In chapter 1.2.1, first, the ownership and use of surface waters are presented. In the countries of the common law tradition there are typically three different doctrines according to which the legal relations of waters are regulated. These doctrines are the following: doctrine of riparianism, prior appropriation doctrine and doctrine of modern

¹¹³ Alaptörvény 38. cikk.

water rights. Second, in chapter 1.2.1 as well, the legislation and legal practise relating to/concerning underground waters are assessed. Historically, water legislation mainly focused on surface waters; it has been only over the last hundred years lawmakers have regulated the legal relations of underground waters.

In chapter 1.2.2, the provisions of the nations in the civil law tradition are presented. The Hungarian law is also part of the civil law tradition, similarly to the French, Spanish and German laws. The common history of Austria and Hungary and the legal provisions being similar, in this part the Austrian water law concerning the ownership and the use is analysed in detail.

Chapter 2 deals with the historical development of the Hungarian water law. After mentioning a number of legal antecedents (e.g. Tripartitum), chapter 2.1 focuses on the act of 1885 on water law which, firstly in the Hungarian history, dealt with water as a system. Though, before this act Hungarians had numerous acts and other legal provisions on waters but these acts and provisions regulated only parts of water law.

Chapter 2.2 analyses the Hungarian law concerning waters after the 2nd World War especially after the communist takeover in 1948. The legal basis of water law was the Constitution of 1949, the Civil Code and the Act IV of 1964 on water policy. The main feature of this period of the Hungarian water law history was the governmental ownership and centralised uses of waters.

Chapter 2.3 focuses on the legislation in force. According to Sections 172-173 of the Civil Code of Hungary, unless otherwise provided by law, the following shall remain under exclusive state ownership: underground waters, the natural basins of underground waters, rivers and natural lakes, and the beds thereof, abandoned riverbeds and newly evolved islands of rivers. These waters are not subjects to trade. The Act LVII of 1995 on the management of waters details the above provisions of the Civil Code concerning the ownership of waters and this Act of 1995 includes the principal rules of the use of waters.

According to Article P of the new Hungarian Constitution which is going to come into force on 1st January 2012 the protection of waters as natural resources is the task of the state and of everyone. Article XX of the new Hungarian Constitution could be interpreted as if it included a type of right to water as well.

The present paper is only the introductory article of a longer research. In the next article the privatisation and the remunicipalisation of water companies are going to be analysed.

UNFAIR COMMERCIAL PRACTICES IN SOME MEMBER STATES OF THE EU

EDIT ZSUZSANNA TÁRCZY *

Introduction

In 2005 the 2005/29/EC Directive on the unfair commercial practices (hereafter: UCPD) was born. The Member States had to do the implementation till the 12th of June 2007, and use the new rules after the 12th of December 2007.

This paper will show the rules after the implementation, and the questions in connection with the implementation. In the end there will be the institutions which are in connection with the practices and cases, data from the practices of the unfair commercial practices.

The scope of the paper is the group of some Member States of the European Union: the Czech Republic, Poland, Romania, the Slovak Republic, the Republic of Slovenia, Austria and Germany.

I. Implementation

Possible problems

In 2005 – according to a report of the British Institute of International and Comparative Law – it seems that the Member States will fight with some problems in connection with the implementation. In the Czech Republic the main problem was that there were numerous norms which dealt with – directly or indirectly – the unfairness in competition, so the challenge was to harmonize them with the new rules from the UCPD.

The problem was the same in the Slovak Republic. Furthermore, it seemed hard to transpose new institutions which haven't existed before, like the aggressive practices.

Mainly the problem was the same in the Republic of Slovenia, there were numerous laws, regulations and decrees. Another challenge was to ensure a coherent system of sanctions and it would be more difficult if the legislator wouldn't create a new act, but choose an other way to implement. In fact, a new

* DR. EDIT ZSUZSANNA TÁRCZY

PhD-student

Department of Commercial Law, Faculty of Law, University of Miskolc

act was born in 2007. An implementation problem would be that the Directive provides that only the information required in Community law is considered as material and that laws of Member States must be harmonised. But the Slovenian law prescribed more stringent information requirements in respect of certain goods (for example, electrical goods) or sectors of the economy, it would seem that these laws would also have to be amended even though they were introduced specifically to protect the health and safety of consumers.

The definition of the consumer was the problem too in Poland, because the definition was broader than the one in the UCPD. Another problem was that the justice system didn't seem to be able to deal swiftly with the cases in connection with the consumers.¹

Implementation techniques

In 2005 these countries had two types of plans to implement the UCPD. The Czech Republic, Poland, the Slovak Republic wanted to implement into a general code, like the Civil or the Commercial Code or to the Act on Consumer Protection. The Republic of Slovenia had another plan: to enact a specific act.²

Later, there were six methods for the Member States to implement the UCPD:

1. A new act has been born.
2. The legislator has amended the consumer protection act.
3. The legislator has amended the law on the unfair competition.
4. The amendment of the particular acts which regulate the market practices.
5. Implementation among the rules of the civil law and the rules of the consumer protection.
6. A new act has been born and – at the same time – the amendment of the act on the advertisements.³

Poland, the Republic of Slovenia, Romania have chosen the first, the Czech and the Slovak Republic have chosen the second, Germany and Austria have chosen the third alternative.

II. The present regulations

¹ Professor Dr Cees van DAM, Erika BUDAITE BA in Law (coordinators), *Unfair Commercial Practices – General report*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2005, 73–75.

² Cees van DAM–BUDAITE, *i. m.*, 77.

³ GÖMÖRI Zoltán, *A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló Irányelv átültetése a tagállamokban és hazánkban*, <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/949712D46A1107D4.pdf> (2009.10.25).

The UCPD has the following chapters:

- the first chapter is on the purpose, the definitions, the scope and the internal market,
- the second chapter contains the general clause/ban of the unfair commercial practices and the rules on the misleading and aggressive practices,
- the third chapter is on the codes of conduct,
- the fourth chapter contains the final provisions,
- the first Annex is the black list which contains the commercial practices which are in all circumstances considered unfair.

This list consists of two parts: misleading commercial practices (23 practices) and aggressive commercial practices (8 practices)

- the second Annex contains community law provisions setting out rules for advertising and commercial communication.

The Member States had to implement the rules from the UCPD without changes, so the texts of the implementing laws (hereafter: UCP laws) don't differ from the text of the directive. So, the following sections will show only the specialities of the UCP laws.

National specialities 1. – structures

In the Czech Republic in 2008 the No. 36/2008 Coll. Act amended the No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection (hereafter: CPA) and implemented the UCPD to it.

The new legislation contains the followings:⁴

1. new definitions of unfair, misleading and aggressive commercial practices,
2. restrictions concerning consumer discrimination: the CPA says that „a seller shall not discriminate against any consumer in any way in the selling of products or in the provision of services”.⁵
3. general ban of trading goods marked as goods for humanitarian purposes: „The offering for the purpose of sale, the sale, and the export

⁴ Petr Frischmann, Zeiner & Zeiner v.o.s.: Czech Republic Developments 2007/2008 Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.oasisadvocates.org/czech2008.htm>(2011.02.28).

⁵ No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection (CPA) Part Two Section 6 Elérhető az alábbi honlapon: http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Faction-consumerprotectioncz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJDsOYUeXyOL&usq=AFQjCNELfYjNRC5bdf3Es9p_61v7yuLFbw&cad=rja (2011.02.28).

out of the Czech Republic of products which are intended for humanitarian purposes and are marked with the inscription “humanita” under a special legal regulation, shall be prohibited”⁶

4. general ban of misuse of ecological marks.

There are two lists in the end of the CPA, the list of the misleading and the list of the aggressive practices. But, in the CPA there isn’t one practice: „claiming that a code of conduct has an endorsement from a public or other body which it does not have.”⁷ This lack is a serious problem, because a commercial practices is missing which is in all circumstances considered unfair, which doesn’t need examination. The lack harms the protection of the consumers.

In Poland the Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices (hereafter: PUCP Act) implemented the UCPD.

It is interesting that while the black list of misleading and aggressive practices is in the end of the UCPD, in the Polish PUCP Act the part of the black list on misleading practices is after the sections on misleading practices, and the part of the black list on aggressive practices is after the sections on aggressive practices. This solution mirrors the gradation, because the consumer can see after the – with some conditions – misleading and aggressive practices – which require examination – the practices which are in all circumstances considered unfair, so the complaints in connection with them don’t require examinations.

Chapter 3 is a plus chapter – considering the UCPD – and it is about the civil liability. The consumer who has suffered from an unfair commercial practice has five options:

1. request that the practice be discontinued,
2. request that the effects of the practice be removed,
3. request that a statement of appropriate content and appropriate form be made,
4. request that the damage be redressed,
5. request that an adequate amount of money be adjudicated for a specific social cause related to supporting the Polish culture, national heritage or consumer protection.

According to the rules the trader is loaded by the burden of proof, the trader must prove that the given commercial practice hadn’t constituted a

⁶ CPA Part Two Section 7b

⁷ 2005/29/EC Directive (UCPD) Annex I 3,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0022:0039:EN:PDF> (2011.03.5).

misleading unfair commercial practice.⁸ This rule was born – unambiguously – in the spirit of the UCPD.

Chapter 4 contains criminal provisions. According to these a person who uses aggressive practice is penalized with fine. But, there are four situations when this person is penalized with imprisonment:

1. using the Argentine system: from three months to five years,
2. the same penalty is used to people using unfair commercial practices that consist in establishing a group of consumers referred to the Argentine system,
3. if the value of the assets collected to finance the purchases within an Argentine system is great, the perpetrator of the act specified in section 1) above shall be subject to imprisonment from 6 months to 8 years,
4. the penalties above shall also apply to people committing the acts specified therein by acting in the name or on behalf of the trader carrying out the commercial activity in section 1) or 2).⁹

It is a speciality in the Polish act that it contains rules on civil liability and rules on criminal liability too. It isn't definitely good that the act links this two different fields of law, but it is understandable if we note that in the UCPD the aggressive practices and some practices from the black list belong to the criminal law too.

The legislator in Romania implemented the UCPD with the Law 363/2007 on unfair commercial practices (*Lege nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor*) (hereafter: RUCP Act).

The RUCP Act is very similar to the UCPD, it contains the black list as it is in the UCPD, so the misleading and the aggressive practices are in the same list, but they are separated. It is different from the UCPD that in the RUCP Act the misleading actions and omissions are in the same section, not separated.¹⁰

There is a chapter which deals with the competence of the National Authority for Consumer Protection, the sanctions, and the modified rules of the consumer protection law.¹¹

⁸ Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices (PUCP Act) Chapter 3 Article 12, 13, <http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=7636> (2011.02.31).

⁹ PUCP Act Chapter 4 Article 15, 16.

¹⁰ Law 363/2007 on unfair commercial practices (RUCP Act) Secțiunea 1, Anexa Nr. 1, http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege_nr._363_din_2007_pri_vind_practicile_comerciale_incorecte.pdf?1295017906 (2011.03.20).

¹¹ RUCP Act Capitoul III

In the Slovak Republic the Act No. 250/2007 (Act 250 of 9 May 2007) (hereafter: Consumer Protection Act) amended the Consumer Protection Act and implemented the rules of UCPD to it.

In the Slovakian Consumer Protection Act the 21§ about the preliminary measures says that the supervisory authority can issue an order to stop unfair commercial practices. Also says: „written objections may be filed against the preliminary measure within three days. The objections do not have a dilatory effect.”¹² The preliminary measure suggest the ambition for prevention.

The misleading actions and the misleading omissions are in the same chapter, not separated, like in the UCPD. The misleading and the aggressive practices are in the same list, but they are separated.¹³

In the Republic of Slovenia the UCPD was implemented by the Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act (Law 2826/2007) (2826. Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami) in June 2007.

Similar to the PUCP Act, in the Slovenian Act the part of the black list on misleading practices is after the sections on misleading practices, and the part of the black list on aggressive practices is after the sections on aggressive practices too.¹⁴ This is the editing of the gradation which is a positive step.

National specialities 2. – Germany, Austria

The interesting fact of Germany's act against unfair competition (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, hereafter: UWG = Act Against Unfair Competition, 2010) is that its amendment and the implementation of the rules of the UCPD have happened with the excluding the institutions of the competition law, so the cartel and the merger presently are in a separate act (Gesetz gegen

¹² Act No. 250/2007(Act 250 of 9 May 2007) (Consumer Protection Act) 21§ (1), (2)
Elérhető az alábbi honlapon: http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&ccd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5_items%2F2%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20amended.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usq=AFQjCNGsMIGNIjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja (2011.02.27).

¹³ Consumer Protection Act 8§, Annex 1

¹⁴ Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act 2. Poglavje 7. člen, 10. člen, http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/transpos_laws_sl.pdf (2011.03.22).

Wettbewerbsbeschränkungen, GWB).¹⁵ The main aim of the UWG to protect competitors, consumers and other market participants against unfair commercial practices and protect the interests of the public in connection with the competition. At the general ban, the act doesn't define as the UCPD does, but the rules – in view of the content – are the same as the ones in the UCPD, with one exception. Instead of the „distorts or is likely to materially distort the economic behaviour with regard to the product of the average consumer”¹⁶ from the UCPD, the UWG contains the element „commercial practices (...) are suited to tangible impairment of the consumers ability to make an information-based decision”.¹⁷ This phrasing contains – compared to the UCPD – a possible negative consequence, furthermore the act contains the effect of the misleading and aggressive practices, here at the general ban: the consumer takes a transactional decision that he would not have taken otherwise. The fact that the legislator has defined the general ban – compared to the UCPD - in detail doesn't seem to be negative, but it can cause problems in the practice because if a practice can be qualified as unfair according to the general ban, with the details from the UWG maybe it won't be possible.

After the ban the UWG contains examples to the unfair commercial practices. This list is interesting because it contains not only acts which harm consumers, but acts which harm competitors and market participants too, for example „deliberately obstructs competitors” or „infringes a statutory provision that is also intended to regulate market behaviour in the interest of market participants”.¹⁸

The definition of the misleading action is not totally is the same as the one in the UCPD and many elements are different – totally or partly – from the UCPD. For example the effect (the consumer takes a transactional decision that he would not have taken otherwise) is missing and at the misleading practices - containing comparative advertising – the UWG contains pictorial illustration which isn't in the UCPD.¹⁹ At the misleading omissions the effect is missing too, but the UWG alludes to it with the phrase „a person influences a consumers ability to take a decision”.²⁰

¹⁵ Jan Peter Heidenreich: The New German Act Against Unfair Competition <http://www.iuscomp.org/gla/literature/heidenreich.htm#sdfootnote2anc> (2011.04.19).

¹⁶ UCPD Chapter 2 Article 5 2. (b)

¹⁷ Act Against Unfair Competition (UWG) Chapter 1 Section 3 (2)

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_uwg/englisch_uwg.html (2011.04.19).

¹⁸ UWG Chapter 1 Section 4 10., 11.

¹⁹ UWG Chapter 1 Section 5 (1) (3)

²⁰ UWG Chapter 1 Section 5a (2)

This isn't the same as the definition of the UCPD, but there is a bigger problem: the UWG says „person” while the UCPD „commercial practice” – this is the situation in the case of the mentioned list of examples too – which is defined (in the UCPD) as (...) by a trader (...).²¹ So, while the UCPD protects the consumers against the trader than the UWG – ideally – against other consumers too, which is an unambiguous and serious mistake from the legislator, and it comes from – compared to the UCPD – complex group of the protected people, and the rules on comparative advertising and unconscionable pestering too – furthermore, the UWG protects the market participants from the latter one.

The UWG ends the unfair commercial practices, and doesn't mention the aggressive practices. The next chapter is on the legal consequences, after this the next is on the procedural provisions and after this the next one is on the criminal law provisions.

The annex of the UWG is the black list of the UCPD, but one practice is missing: „making persistent and unwanted solicitations by telephone, fax, e-mail or other remote media except in circumstances and to the extent justified under national law to enforce a contractual obligation.”²² The problem is the same as it was in connection with the CPA: a commercial practices is missing which is in all circumstances considered unfair, so doesn't need examination.

The Austrian act against unfair competition (Federal Act Against Unfair Competition of 1984, hereafter: Austrian UWG) doesn't use the definition of the „trader” too, it uses the phrase „enterprise”.

It is interesting that the first is contains the rules on aggressive practices, but the definition of them is the same as the one in the UCPD in only one element: the mentioned effect (the consumer takes a transactional decision that he would not have taken otherwise), the rule on use of harassment, coercion and undue influence is missing. The same situation is in connection with the misleading practices: the UWG – as at the aggressive practices – says not „consumer” but „market participant” – as the harmed part – and doesn't say „trader” but „entrepreneur”. The rules on misleading action are incomplete, the misleading omissions are missing.

After this, the Austrian UWG deals with other topics, like – similar to the UWG – with the comparative advertising and the rules on legal liability. The

²¹ UCPD Chapter 1 Article 2 (d)

UWG Chapter 1 Section 5a (2)

²² UCPD Annex I 26 ;UWG Annex.

annex is the black list which – differing from the German annex – has a misleading and an aggressive part.²³

National specialities 3. – definitions

In the Czech Republic – although in the UCPD the consumer is a natural person – in the CPA it is:

„an individual or a legal entity that purchases products or uses services for purposes other than conducting a business with such products or services.”²⁴

The definition of the trader isn't in the CPA, and definition of the product differs from the definition in the UCPD. In the CPA it is: “an object or another value intended for being offered to consumers, that may constitute the subject of a legal relationship”; in the UCPD it is: “any goods or service including immovable property, rights and obligations.”²⁵

Because of the definition of the consumer in the CPA isn't the same as the one in the UCPD, the requirement of using uniform definitions isn't realized, which is a critical point, but the different definition is a bigger problem, because with this a person who is a consumer in another Member State, in the Czech Republic isn't.

The PUCP Act doesn't contain the definition of the consumer, just refers to the definition of the consumer from the Civil Code. The Act contains plus definitions – considering the UCPD –, like the average consumer, or the Argentine system.

The previous one: „a consumer who is adequately informed, attentive and careful; the assessment is made with account taken of social, cultural, linguistic factors and the belonging of the particular consumer to a specific consumer group, which shall be understood as a consumer group that can be unambiguously identified and is particularly receptive to the influence of a commercial practice or the product to which the commercial practice applies, due to its specific characteristics, such as age, physical or mental disability.”

The latter one: „commercial activity which consists in managing assets generated within a group with the participation of consumers and established in

²³ Federal Act Against Unfair Competition of 1984 (Austrian UWG) Chapter I Section 1a., Section 2., Annex http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_448/ERV_1984_448.pdf (2011.04.19).

²⁴ UCPD Chapter 1 Article 2 (a); CPA Part One Section 2 a)

²⁵ CPA Part One Section 2 f); UCPD Chapter 1 Article 2 (c)

order to finance the purchase of a product for the group's members."²⁶ Operating an Argentine system is also an unfair commercial practice.²⁷

Similar to the law of the Czech Republic, although in the UCPD the consumer is a natural person, in the Slovakian Consumer Protection Act it is: „a natural person or legal person purchasing products or using services in order to satisfy his own personal needs or the needs of his family members.”²⁸

Both the definition of the trader and the definition of the product is wider than the definitions in the UCPD.

The trader in the UCPD is:

„any natural or legal person who, in commercial practices covered by this Directive, is acting for purposes relating to his trade, business, craft or profession and anyone acting in the name of or on behalf of a trader.”²⁹

In the Consumer Protection Act the „trader” means three categories:

1. an entrepreneur offering or selling products to the consumer or providing services to the consumer;
2. a natural person selling plant and animal products to the consumer, which originate from his own minor agricultural activities, or non-wood forest products;
3. a natural person selling his own used products, with the exception of food.³⁰

The product in the UCPD is: „any goods or service including immovable property, rights and obligations.”³¹ In the Consumer Protection Act the product is:

„a new, used or modified movable item produced, extracted or otherwise obtained, regardless of its stage of processing, which is intended to be offered to the consumer or which can be assumed to be used by the consumer; it can be supplied for consideration or not;

a product is also a movable item comprising part or accessories of another movable or immovable item, electricity, gas, water or heat intended for the consumer.”³²

In connection with the definition of the consumer the problems are the same as they were in connection with the CPA, and in the case of the definition of the trader too, but in the case of the trader the uniform definition is important

²⁶ PUCP Act Chapter 1 Article 2 2), 8), 10).

²⁷ PUCP Act Chapter 2 Article 10.

²⁸ Consumer Protection Act 2.§ a).

²⁹ UCPD Chapter 1 Article 2 (b).

³⁰ Consumer Protection Act 2§ b).

³¹ UCPD Chapter 1 Article 2 (c).

³² Consumer Protection Act 2§ f).

– naturally – not because of the protection of rules, but because of the obligations.

In connection with the UWG the complex group of the protected people was mentioned and it was mentioned too that the act protects the consumer not against „commercial practice” but against „person”. In the definition of commercial practice there isn’t „by a trader” but „by a person”. In the definition of code of conduct the UWG doesn’t say „trader” but „entrepreneur”, but amends the mistake with the definition of the latter one because it is the same as the definition of the trader in the UCPD.³³

The Austrian UWG in the definitions of the commercial practice and the code of conduct doesn’t say „trader” too, but „enterprise”, but the Austrian UWG doesn’t define it. The definition of the consumer is missing. In connection with the professional diligence the act says „entrepreneur” and doesn’t say anything on „commensurate with (...) and/or the general principle of good faith”. The mixture of the definitions/phrases is extremely embarrassing, and this mixture is in the annex too, in it there is the „enterprise” and the „entrepreneur” and the „trader” too.³⁴

III. Institutions, practice

The Czech Republic

In the Czech Republic there are several institutions which are responsible for the enforcement of the rules from the UCPD. The two main are: the Czech National Bank (Česká národní banka), the Czech Trade Inspection Authority (Česká obchodní inspekce).

Beside these, there are the Czech Proof House for Arms and Ammunition (Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva), the State Institute for Drug Control (Státní ústav pro kontrolu léčiv), the Czech Agriculture and Food Inspection Authority (Státní zemědělská a potravinářská inspekce), the State Veterinary Administration (Svaz vinařů České republiky).

³³ Act Against Unfair Competition Chapter 1 Section 1., 5., 6.

³⁴ Federal Act Against Unfair Competition of 1984 Chapter I Section 1 (4) 2., 4., 8., Annex.

Of course, there are organisations to protect the interests of the consumers, like the Consumer Protection Department which is the part of the Czech National Bank, or the SOS Consumers Protection Association.³⁵

The main task of the Czech National Bank to maintain price stability, so it sets monetary policy, issues banknotes and coins and manages the circulation of currency, the payment system and settlement between banks. It also performs supervision of the banking sector, the capital market, the insurance industry, pension funds, credit unions and electronic money institutions, as well as foreign exchange supervision.³⁶

According to the CPA the following fines can be imposed:

1. CZK 3,000,000 for violating the general ban of trading goods marked as goods for humanitarian purposes;
2. CZK 5,000,000 for violating the general ban of unfair commercial practices;
3. CZK 50,000,000 for misleading, aggressive practices and consumer discrimination.³⁷

The Czech Trade Inspection Authority oversees and inspects legal entities, corporations, as well as individual people who sell or supply products or goods to local markets, provide services or are engaged in similar business activities on local markets, entities or institutions offering consumer loans or run so-called sale fairs and market places, unless these entities are supervised by other inspection authority.³⁸

At the Czech National Bank the Consumer Protection Department was established in September 2008. It receives and investigates the complaints of the consumers.

According to the data, complaints usually pertain to the breaches of the prohibition of unfair commercial practices, discrimination against consumers and requirements for proper informations about prices.

From September 2008 to December 2008 the Department received 142 complaints. From them it investigated 95 complaints. The 16% of these 95 cases

³⁵ *The Czech Republic...*, i. m., 6.

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf (2010.10.21).

³⁶ *About the CNB*, http://www.cnb.cz/en/about_cnb/ (2011.03.7).

³⁷ CPA Part Three Section 24 (9)

³⁸ *Who we are – competency*, <http://www.coi.cz/en/about-cti/who-we-are-competency-1.html> (2011.03.07).

has dealt with aggressive practices.³⁹ In 2009 the Department received 313 complaints. The subjects were the same as in 2008.⁴⁰

Poland

In Poland the President of the Office of Competition and Consumer Protection (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) is responsible for implementing the consumer protection policy.

The Office is also responsible for initiating administrative proceedings concerning infringements of the collective consumer interests. On the other hand, a consumer can turn to a local consumer ombudsman with his/her individual claim.

The present Polish Act on competition and consumer protection orders that the unfair commercial practices infringe the collective consumer interests.

Proceedings concerning infringements of collective consumer interests are instituted *ex officio*. However, anyone can submit a written notification constituting a basis for intervention.

The President of the Office can decide that the practice infringes the collective consumer interests and impose a fine of up to 10% of the income of the trader from the preceding year. If a trader fails to execute the decision, the President of the Office is able to impose a fine of up to 10 000 euro per each day of the delay.

The President of the Office also must monitor the standard contract terms which are used by the traders in transactions with consumers.

The Office also initiates legislative changes aimed at providing weaker market participants with the most comprehensive protection and the Office cooperates with municipal and district consumer ombudsmen and non-governmental consumer organisations too.⁴¹

³⁹ Annual Report 2008, 37. http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2008_en.pdf (utolsó lekérdezés: 2011. március 7.)

⁴⁰ Annual Report 2009 36. Elérhető azt alábbi honlapon: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2009_en.pdf (2011.03.07).

⁴¹ *Consumer protection in Poland*, http://www.uokik.gov.pl/consumer_protection_in_poland.php (2011.03.07).

In December 2008 the President established that an advertising campaign of the PKO Bank Polski was misleading, because it hasn't contained necessary references and deceived consumers about important deadline.⁴²

In August 2010 the President of the Office of Competition and Consumer Protection diagnosed that the Canal+ Cyfrowy has breached the rules on unfair commercial practices when it hasn't guaranteed the correct access of the informations – after these data had been amended – to the consumers. The President imposed 3,6 billion PLN as a fine.⁴³

Romania

In Romania the National Authority for Consumer Protection (Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor) is responsible for the rules from the UCPD.

The Authority is responsible for enforcement of rules on general product safety and the economic interests of the consumers, including certain financial services (consumer credit, distance contracts for financial services, cross-border payments in euro).

In detail, the tasks of the Authority:

1. to supervise the legal provisions of the consumer protection,
2. to ascertain the infringements and to adopt the legal measures for limiting the consequences of manufacturing, import, trade or free delivery or performance of some products or services that don't meet the legal stipulations,
3. to coordinate the rapid exchange of information with the national or international competent bodies,
4. to inform the decision bodies and the operators involved in the certification system of the quality of products and services,
5. to receive and solve complains from consumers, consumer associations or, by case, to transmit them to other competent bodies,
6. to perform analyses and tests in accredited laboratories,
7. to develop consumers information, consulting and education activities; to inform permanently the consumers about the products and services which present risks for their health and safety or which could affect their economic interests,

⁴² „Max Lokata” mislead consumers, http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=1074 (2011.03.27).

⁴³ Canal+ Cyfrowy in breach of the law, http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=2208 (2011.03.26).

8. to provide specialized consultancy in consumers protection field for legal people.⁴⁴

Between 2005 and 2009 most of the complaints have applied to the quality of products and services, delivery and unfair commercial practices. In connection with the latter ones the consumers have complained about misleading informations and the lack of essential informations.⁴⁵

The Slovak Republic

In the Slovak Republic there are several institutions which deal with the consumer protection, so with the unfair commercial practices too.

For example, there is the Slovak Trade Inspection (Slovenská obchodná inšpekcia) which inspects the products being sold and services being provided to consumers with the some exceptions. The Slovak Health Care Authority (Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky) deals with matters of consumer protection especially by monitoring the factors that influence health.

The Telecommunications Regulatory Authority of the Slovak Republic (Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky) protects the interests of the end users with respect to the price and quality of services.⁴⁶

The Republic of Slovenia

In the Republic of Slovenia the The Market Inspectorate of Republic of Slovenia (Tržni inšpektorat RS) is responsible for the enforcement of the rules from the UCPD. It ensures that consumer rights are fully respected by surveillance of legal entities and by management of consumer complaints, as specified by national legislation from this area. The Market Inspectorate can take several measures, such as administrative decisions, which forbid sales or advertising of a

⁴⁴ *Romania*, 4, 5.,

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/RO_web_country_profile.pdf
(2010. 10.21).

⁴⁵ *The European Consumer Centres' Network – Fifth Anniversary Report 2005–2009*, 79. http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th_anniversary_report_2005-2009_en.pdf
(2011.03.27).

⁴⁶ *Slovakia*, 6, 8.,

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SK_web_country_profile.pdf
(2010. 10.21).

product or service. From 2005 it is able to impose fine for legal entities if their action (or omission) is considered a criminal offence.⁴⁷

On the 11th of November 2010 the NCPA and the Market Inspectorate of Republic of Slovenia signed an agreement on supporting their partnership. The aims of this agreement:

1. to create a safe and consumer – central market of goods,
2. to run effective system of consumer protection and market – protection in both countries.

Some plans:

1. to broaden the international connections,
2. to apply prevention instead of reprisal,
3. to develop the informative activity,
4. to motivate the companies to the law abiding behaviour,
5. positive list⁴⁸

Summary

Before the implementation of the UCPD, the provisions in connection with the consumers and the competitors were very varied. Of course, the varegation was in all Member States, not just the ones mentioned above, the UCPD was born to create the unity. After the implementation – ideally – the same rules were born – because of the maximal harmonization – but we can find differences, problems. With the specialities the national rules mirror the national features of the consumer protection sytems of the Member States, although the aim of the UCPD was the unity – true, not the sameness.

The main problems of the mentioned national laws are in connection with the definitions and the phrases – extremely in Germany and Austria. Member States have to correct and complete the laws because now they are not solutions but another problems for the consumers.

⁴⁷ *Slovenia*, 8.

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SL_web_country_profile.pdf
(2010. 10.21).

⁴⁸ Szlovén-magyar együttműködési megállapodás

Elérhető az alábbi honlapon: http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek_101116_3.html
(utolsó lekérdezés: 2011.03.27.)

The group of the institutions is varied, perhaps the Czech National Bank is the most surprising choice of all. The data from practice show the domination of the misleading practices.

This topic can be examined from several views, this paper showed only some of them.

Bibliography

Professor Dr Cees van DAM, Erika BUDAITE BA in Law (coordinators), *Unfair Commercial Practices – General report*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2005.

Petr FRISCHMANN, Zeiner & Zeiner v.o.s.: *Czech Republic Developments 2007/2008*
<http://www.oasisadvocates.org/czech2008.htm>

GÖMÖRI Zoltán, *A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló Irányelv átültetése a tagállamokban és hazánkban*
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/949712D46A1107D4.pdf>

Jan Peter HEIDENREICH, *The New German Act Against Unfair Competition*
<http://www.iuscomp.org/gla/literature/heidenreich.htm#sdfootnote2anc>

Legislation

Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council
<http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Feurlex.europa.eu%2FLEXUriServ%2FLEXUriServ.do%3Furi%3DOJ%3AL%3A2005%3A149%3A0022%3A0039%3AEN%3APDF&rct=j&q=Directive%202005%2F29%2FEC%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council&ei=H2ZyTYvKPIz2sgbo7JmEDg&usg=AFQjCNFHU90jXrssJxmRvXXpkJaIJCc9Ig&ad=rja>

No. 634/1992 Coll. Act on Consumer Protection
http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=12&ved=0CCAQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.coi.cz%2Ffiles%2Fdocuments%2Fact-on-consumer-protection-cz.doc&rct=j&q=Act%20No.%2036%2F2008%20Coll.%20Czech&ei=NGNqTYeuDJDsOYUExY0L&usg=AFQjCNELfYjNRC5bdF3Es9p_61v7yuLFbw&cad=rja

Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practice
<http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=7636>

Law 363/2007 on unfair commercial practices

http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege_nr._363_din_2007_pri_vind_practicile_comerciale_incorecte.pdf?1295017906

Act No. 250/2007 (Act 250 of 9 May 2007) on Consumer Protection and amendments to Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on Offences, as amended

http://www.google.hu/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rpr.sk%2Fchillout5_items%2F2%2F3%2F8%2F6%2F2%2F23862_41c0f4.doc&rct=j&q=Coll.%20of%20Laws%2C%20on%20Consumer%20Protection%20and%20on%20Change%20of%20Act%20of%20the%20Slovak%20National%20Council%20No.%20372%2F1990%20Coll.%2C%20on%20Minor%20Offences%2C%20as%20ame nded.&ei=LVRqTf-IJNCUOviV2cAL&usg=AFQjCNGsMIGNjfnXNYL27RRF11YV7EQ&cad=rja

Consumer Protection Against Unfair Commercial Practices Act

http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/transpos_laws_sl.pdf

Act Against Unfair Competition (UWG) Chapter 1 Section 3 (2)

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_uwg/englisch_uwg.html

Federal Act Against Unfair Competition of 1984 (Austrian UWG) Chapter I Section 1a., Section 2., Annex

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1984_448/ERV_1984_448.pdf

The Czech Republic

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/CZ_web_country_profile.pdf

About the CNB

http://www.cnb.cz/en/about_cnb/

Who we are – competency

<http://www.coi.cz/en/about-cti/who-we-are-competency-1.html>

Annual Report 2008

http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2008_en.pdf

Annual Report 2009

http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/about_cnb/performance/annual_reports/download/vz_2009_en.pdf

Consumer protection in Poland

http://www.uokik.gov.pl/consumer_protection_in_poland.php

„Max Lokata” mislead consumers
http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=1074

Canal+ Cyfrowy in breach of the law
http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=2208

Romania
http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/RO_web_country_profile.pdf

The European Consumer Centres' Network – Fifth Anniversary Report 2005–2009
http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/5th_anniversary_report_2005-2009_en.pdf

Slovakia
http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SK_web_country_profile.pdf

Slovenia
http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/SL_web_country_profile.pdf

Szlovén–magyar együttműködési megállapodás
http://www.nfh.hu/informaciok/egyutt/hirek_101116_3.html

Tárczy Edit Zsuzsanna

Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok az EU néhány tagállamában

Rezümé

2005-ben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló 2005/29/EK irányelv megszületett. E tanulmány az implementálás utáni rendelkezéseket, valamint az implementálással kapcsolatos kérdéseket, az intézményi hátteret, valamint a gyakorlati példákat kívánja bemutatni. Az elemzés tárgyai az Európai Unió néhány tagállama, vagyis a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Románia, a Szlovák Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, Ausztria és Németország.

Több probléma is felmerült, pl. a vonatkozó szabályok nagy száma, a fogalmak, vagy az új jogintézmények kapcsán. A tagállamok más – más módon oldották meg az implementációt, ami rányomta bélyegét a születő rendelkezésekre, mivel nyilván eltérő jellegű (és számú) problémával jár egy már meglévő törvény javítása és kiegészítése, mint egy új, csak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra koncentráló törvény alkotása.

Sajnos azonban közel sem tapasztalható egység a jelenleg hatályos szabályokban. Mind szerkezetileg, mind szabályozásilag több komoly akadályt gördítenek az irányelv szabályinak egységes alkalmazása elé.

Ez az intézményi szinten is tapasztalható, teljesen eltérő jellegű és számú szerv foglalkozik a gyakorlatokkal az egyes államokban.

A gyakorlati esetek és adatok még nem érhetőek el valamennyi tagállam kapcsán, de az eddig ismertettek a megtévesztő gyakorlatok dominanciáját mutatják, míg agresszív gyakorlatokkal csak elvétve találkozhatunk (az esetek teljes számához képest).

Mindezek miatt a felsorolt tagállamokban szükséges az alapos vizsgálat és módosítás, mivel így jelenleg a szabályok nem megoldást, hanem magul is problémát jelentenek a fogyasztók számára.

A HÁZASSÁGI VAGYONJOG SZABÁLYOZÁSI TENDENCIÁJA AZ EURÓPAI UNIÓBAN*

TRUNKOS ANITA KRISZTINA**

Bevezetés

Az Európai Unió belső határok nélküli térségének kialakulásából szükségszerűen következik a különböző tagállamok állampolgárai közötti együttélési formák számának növekedése, illetve az ilyen párok jelenléte egy olyan tagállamban, amelynek nem állampolgárai. Ezen folyamat tovagyrűző hatásaként e párok olyan vagyontárgyakat szerezhettek, amelyek az Unió több országának területén találhatóak.

A nemzetközi párok válása, különválása vagy az egyik fél halála esetén e párok vagyonának megosztásával, illetve kezelésével kapcsolatban gyakran merülnek fel olyan váratlan, a felekre nézve hátrányos következményekkel járó gyakorlati és jogi nehézségek, amelyek a házasság vagyonjogi hatásait szabályozó anyagi jogi és nemzetközi magánjogi szabályok közötti jelentős eltérésekből adódnak.

A tagállamokban egyre többször találkozhatunk házasságon kívüli, nemzetközi dimenziójú párkapcsolati formákkal is mint új társadalmi jelenséggel. Ezen együttélési forma legalizálására 14 tagállam¹ lehetővé teszi ún. „bejegyzett élettársi közösség”² létrehozását, mely szabályozásban még jelentősebbek az eltérések a tagállamok nemzeti jogában. Az ebből adódó nehézségek felszámolása érdekében az ilyen kapcsolatok felbomlásának vagyonjogi következményekre is ki kell terjednie a szabályozásnak.

* A tanulmány az OTKA K 68304 nyilvántartási számú kutatási szerződésének keretei között készült.

** DR. TRUNKOS ANITA KRISZTINA

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Polgári Eljárásjogi Tanszék

¹ Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Szlovénia és Svédország.

² Két olyan személy életközössége, akik párként együtt élnek, és akik ezt a közösséget a lakóhelyük szerinti tagállam joga által létrehozott hatóságnál bejegyeztették.

A felmerülő probléma nagyságrendjét jelzi, hogy 2007-ben az Unióban felbontott 1 047 427 házasságból annak 13%-a érintett nemzetközi párokat, ugyanezen évben – becslések szerint – 390 000 nemzetközi házasság ért véget valamely fél halálával. Az Unióban bejegyzett, a tulajdon tekintetében³ nemzetközi jellegű élettársi közösségek száma több mint 41 000 volt.

Az Unió vagyoni rendszerei⁴

Az uniós tagállamok törvényen alapuló házassági vagyoni rendszereit három nagy csoportba sorolhatjuk. Ettől a házastársak bizonyos, a törvény által engedett keretek között, pl. házassági szerződéssel térhetnek el.

- *vagyonösszesítő rendszer*: a házasság megkötésével létrejövő közös tulajdon (vagyonközösség), melynek további három altípusát különböztethetjük meg, (pl. spanyol, olasz, belga, francia, cseh, észt, portugál egyes spanyol autonóm tartományi, luxemburgi és holland házassági vagyoni rendszer),
- *vagyonelkülönítő rendszer*: a házasság megkötésével nem jön létre vagyonközösség (E különvagyoni rendszernek különböző formái működnek az Egyesült Királyságban, Ausztriában, Finnországban, Görögországban és Írországban.),
- *a vagyonelkülönítő és szerzeményi közösségen alapuló rendszer kombinációja*: a házasság tartama alatt a vagyon elkülönítése a szerzés arányában (pl. Németországban és Lettországban).

A tagállamok anyagi joga – habár többségük különbséget tesz a jogszabályon és a megegyezésen alapuló házassági vagyoni rendszer között – eltérő. Közös a szabályozásban, hogy a jogszabályon alapuló rendszert jogválasztás hiányában kell alkalmazni.

Harmonizációs törekvések a házassági vagyoni jog terén 2004 után

Már a Hágai program⁵ célul tűzte ki az Unió határon átnyúló vonatkozásokkal bíró polgári és családi ügyek peres eljárásaiban felmerülő jogi és bírósági akadályok megszüntetését. Azonban sem az 1970-es hágai konvenció, sem a Brüsszel

³ A tulajdon tekintetében nemzetközi jellegű élettársi közösségnek tekintjük a bejegyzett élettársi közösségeket és a külföldön élő vagy külföldön tulajdonnal rendelkező bejegyzett élettársi közösségeket.

⁴ WOPERA Zsuzsa, *Európai családjog*, Bp., HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2009, 175–177.

⁵ *Hágai program a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*, http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/doc1_1242_74340510.pdf (2011.05.05).

II. rendelet nem tartalmaz rendelkezést a házasság felbontására alkalmazandó jogról, a rendelet alkalmazási területe pedig magára a házasság felbontására, a különválásra és az érvénytelenítésre korlátozódik. Ezért az Európai Tanács a polgárok Európájának létrehozására irányuló munka további fokozásának szükségességét hangsúlyozta.

Számos eredményt sikerült elérni e téren,⁶ azonban az igazságszolgáltatás és az igazságügyi együttműködés igénybevételének megkönnyítése, a kölcsönös elismerés maradéktalan alkalmazása érdekében további intézkedésre van szükség ahhoz, hogy az európai országok között húzódó határok ne jelentsenek többé akadályt a polgári jogi ügyek rendezése, illetve a bírósági eljárások indítása és a polgári jogi ítéletek végrehajtása során.

Ennek kiindulópontja a kölcsönös bizalom megerősítése és egy, a tagállami jogrendszerek sokszínűségére és az európai jog általi egységességre épülő európai igazságügyi kultúra fokozatos kidolgozása, melynek megvalósításához létre kell hozni egy olyan, az igazságszolgáltatás területére vonatkozó uniós politikák végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését lehetővé tevő rendszert, amely ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a bíróságok függetlenségét, és amely valamennyi, már létező európai mechanizmussal összhangban áll.

A családjog mint a polgári jog része a polgárok mindennapi életét érinti. Az Európai Tanács ezért nagy jelentőséget tulajdonít a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés továbbfejlesztésének, és a 2000-ben elfogadott kölcsönös elismerési program maradéktalan befejezésének. Ennek keretében a Bizottságot – többek között – a házasság során szerzett vagyona vonatkozó szabályok összeegyeztethetőségéről szóló zöld könyv benyújtására kérte fel az Európai Tanács.

A Zöld könyv⁷ – 23 kérdés felvetésével – a családjog összes vagyoni jogi aspektusának megvizsgálva nemcsak a házassági vagyoni jogi rendszerek területeit érintő kérdésekkel foglalkozik, hanem az élettársi közösségi formák vagyoni jogi hatásait is vizsgálja. A kollíziós szabályok alapvető jelentőségű kérdéseit tárgyalja, tekintve, hogy az anyagi jogi szabályok harmonizálása – az uniós ál-

⁶ A házassági ügyek kérdésében elért eredmények különösen: 1347/2000/EK rendelet = Brüsszel II. rendelet, 44/2001/EK rendelet = Brüsszel I. rendelet, 2201/2003/EK rendelet = új Brüsszel II. rendelet

⁷ Zöld könyv a házassági vagyoni jogi rendszerekre vonatkozó kollíziós szabályokról, különös tekintettel a joghatóságra és a kölcsönös elismerésre /Brüsszel, 17.07.2006 COM(2006) 400 végleges/ {SEC(2006) 952}
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0400hu01.pdf (2011.05.05).

lamok házassági vagyoni rendszereinek különbségeiből fakadóan – nem lehetséges.⁸

A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2003. november 27-i 2201/2003/EK rendelet,⁹ amely 2005. március 1-jétől alkalmazandó, a házasság felbontásának vagyoni hatásait nem szabályozza.

A Zöld könyv célja a jogalkalmazók feladatának megkönnyítése érdekében a jövőbeli szabályok általános jellegűvé tétele, melyeknek megkülönböztetés nélkül valamelyik tagállam vagy valamely harmadik állam jogának alkalmazásához kellene vezetniük.

A házassági vagyoni rendszerekre alkalmazandó jog meghatározásának feltétele egy vagy több kapcsoló tényező azonosítása.

Kérdésként veti fel továbbá, hogy a kiválasztott kapcsoló tényező az alkalmazandó jog által lefedett házassági vagyoni rendszerek valamennyi aspektusára vonatkozzon-e. (Pl. az ingatlanok esetén kapcsoló tényezőként olykor az ingatlan fekvése szerinti állam jogát alkalmazzák.)

Előfordulhat az is, hogy a kollíziós szabály által kijelölt egy vagy több kapcsoló tényező (például a tartózkodási hely) időben módosul vagy áthelyeződik.

Az 1978. március 14-i hágai egyezmény – jogválasztás illetve házassági szerződés hiányában – lehetőséget biztosít a házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jog automatikus módosulására a házastársak lakóhely- vagy állampolgárság változtatásának esetére. A házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jog módosulása – az adott nemzeti szabályozás értelmében – visszaható hatályú is lehet.

Az akaratok autonómia gyakorlása érdekében a tagállamok többségében lehetőség van arra, hogy a házastársak a házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jogot megválasszák. Ennek fenntartása esetére a Zöld könyv korlátozott számú kapcsoló tényező közötti választási lehetőséget irányoz elő, mindenképp előttről olyanokat, amelyekhez a házastársakat tényleges kapcsolat fűzi.¹⁰ Meg kell továbbá vizsgálni, hogy az alkalmazandó jog megválasztását formai követelmé-

⁸ A házassági vagyoni rendszerekre alkalmazandó jogról szóló, 1978. március 14-i hágai egyezményt csak Franciaország, Luxemburg és Hollandia ratifikálta.

⁹ 2201/2003/EK rendelet a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003R2201:HU:PDF> (2011.05.05).

¹⁰ Pl. a házastársak vagy egyikük szokásos tartózkodási helye vagy állampolgársága stb. szerinti állam joga.

nyekhez kell-e kötni, valamint hogy a házastársak közötti megállapodás időben korlátozott legyen-e.

A tagállamokban a nemzetközi joghatóság meghatározására eltérő kritériumrendszer érvényesül a házassági vagyoni jogi rendszerek területén.

Valamennyi érintett fél és különösen a hitelezők jogbiztonságának biztosítása érdekében javaslattal él az Unióban a házassági vagyoni jogi rendszerek nyilvánosságának megteremtésére. Ugyanakkor kívánatosnak tartaná a házastársak mentesítését a tartózkodási helyük megváltoztatása következtében előálló, a házassági vagyoni jogi rendszerüket érintő változások nyilvánosságra hozatala alól.

Nem elhanyagolható immár azon tagállamok¹¹ száma, amelyek szabályozzák a valamely hatóság előtt bejegyzett szerződéseket és élettársi közösségeket, ezért valamennyi tagállam különböző jogi problémákba ütközhetnek e bejegyzett kapcsolatok felbomlása esetén. Ennek ellenére a házassági vagyoni jogi rendszerekre alkalmazandó jogot szabályozó kollíziós szabályokat még nem terjesztették ki más együttélési formákra, ekként az ilyen kapcsolatokat érintő jogviták során más kapcsoló tényezők is számításba jöhetnek. (A 2201/2003/EK rendelet nem alkalmazandó a bejegyzett élettársi közösségek felbontására, mivel ezekre nem terjed ki a hatálya.)

A jelenlegi megoldás helyett, miszerint a bejegyzés helye szerinti ország hatóságai rendelkeznek joghatósággal a területükön bejegyzett élettársi közösségek felbontására, meg kellene határozni, hogy mely hatóságok rendelkeznek joghatósággal egy külföldön bejegyzett pár vagyoniának megosztására.

A Bizottsághoz a Zöld könyv által felvetett 23 kérdésre további 40 válasz érkezett a tagállamok kormányaitól, akadémiáktól és jogi szervezetektől.¹² E válaszoktól megállapítható, hogy a common law országok kivételével, melyek kontinentális európai értelemben vett házassági vagyoni jogi rendszerrel nem rendelkeznek, meleg fogadtatásban részesült. Az Egyesült Királyság – korábbi ezirányú állásfoglalásával összhangban – továbbra sem támogatja az előirányzott közösségi jogalkotást.

¹¹ Dánia, Svédország, Hollandia, Belgium, Spanyolország, Franciaország, Németország, Finnország, Portugália, Luxemburg, Egyesült Királyság.

¹² Summary of replies to the green paper on the conflicts of laws in matters concerning matrimonial property regimes, including the questions of jurisdiction and mutual recognition, Brussels, 5 February, 2008.

http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/summary_answers_com_2006_400_en.pdf (2011.05.05).

2005. március 14-én az Európai Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: EGSZB) véleményét a Zöld könyvről.¹³

Az EGSZB a véleménye a következők szerint foglalható össze:

Az EGSZB egyetért a zöld könyv azon koncepciójával, mely szerint nem javasolja az anyagi jog harmonizációját. Ehelyett két irányt javasol a jogalkotás számára abban az esetben, ha a házasság felbontására vonatkozó ügyben nemzetközi összetevő is felmerül:

- a bírói hatáskör (az illetékes eljáró bíróság meghatározása, és határozatainak elismerése minden tagállamban),
- az illetékes bíróság által alkalmazandó jog meghatározása.

Rámutat arra, hogy – bár a 2201/2003/EK rendelet nem foglalkozik a házasság felbontásának jogalapjával, a házasság vagyoni jogi következményeivel vagy egyéb járulékos kérdésekkel – nem lehetséges a házasság felbontásának kérdését annak családi és vagyoni jogi illetve gazdasági következményeitől teljesen függetleníteni, mert azok az illetékes eljáró bíróság függvényében különbözőek lehetnek. A házasság felbomlásának okaira vagy következményeire irányuló kérdésekkel ugyanis az alkalmazandó nemzeti jog foglalkozik. Ekként a házastársak vagyonának sorsát a közös életük, illetve az életközösség felbomlása során is a tagállamok nemzeti joga szabályozza.

A Tanács elé több európai bizottsági kezdeményezés is került a házassági ügyekben alkalmazandó jog területén. Ezek közül a Róma III. rendelet javaslat¹⁴ a házastársak különválására vonatkozott, és módosításokat javasolt a 2005. január 1-jén hatályba lépett 2201/2003/EK rendelethez, mely az 1347/2001/EK tanácsi rendeletet hatályon kívül helyezte ugyan, de nem tartalmaz az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályokat, a rendelet tárgyalása során e kérdés fel sem merült.

A 2201/2003/EK tanácsi rendelet lehetővé teszi, hogy a házastársak több alternatív joghatósági ok közül válasszanak, melynek köszönhetően egy konkrét ügyben az alkalmazandó jogot az adott tagállam nemzeti kollíziós szabályai határozzák meg, így ezek nagyon eltérő kritériumokon alapulnak. A tagállamok – törekedve arra, hogy az eljárást az a jogrend szabályozza, amellyel az ügy a leg-

¹³ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a Zöld könyvről {COM(2005) 82 final (2006/C 24/08)}
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:024:0020:0024:HU:PDF> (2011. 05.05.)

¹⁴ Javaslat a Tanács rendelete a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről {COM(2006) 399 final}
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0399:FIN:HU:PDF> (2011.05.05).

szorosabb kapcsolatban van – az alkalmazandó jogot egy sor kapcsoló tényező alapján határozzák meg. Ugyanakkor vannak olyan tagállamok is, amelyek a házassági eljárásokban kizárólag hazai jogukat („*lex fori*”) alkalmazzák. Ezen túlmenően pl. Belgium megengedi a külföldi vagy a belga jog közötti választást a felek számára.

A Róma III. rendelet javaslat az általános célkitűzések elérése érdekében akként módosította volna az alkalmazandó jogra és a joghatóságra vonatkozó szabályokat, hogy harmonizált kollíziós szabályokat vezetett volna be, mely szabály az Európai Unió valamely tagállama jogának vagy harmadik állam jogának alkalmazását is eredményezhette volna. Korlátozottan, de lehetővé kívánta tenni a felek számára az alkalmazandó jog megválasztását és a megállapodást a joghatóságról. Teljes mértékben kizárta az ügy vissza- vagy továbbutalását, amit ugyanakkor az EGSZB¹⁵ bizonyos feltételekkel (az ügyet elsőként tárgyaló bíróságnak lenne erre lehetősége, sürgősségi eljárással) elfogadna.

A javaslat kivételes esetekben – a közrendre utalással – lehetőséget adott volna a bírónak arra, hogy eltekintsen a kollíziós szabály által kijelölt külföldi jog alkalmazásától. Ezzel ellentétben az EGSZB az ítéletek egységes elismerésével kapcsolatban azon véleményének adott hangot, hogy a nemzeti közrenddel való összeegyeztethetlenséget nem, csakis a közösségi közrenddel szembeni összeegyeztethetlenséget lehessen alkalmazni másik állammal szemben.

A 2009-ben lezárult Hágai programot felváltó, 2010–2014-ig érvényes Stockholmi program¹⁶ kiemelt céljai között szerepel az olyan, határokon átnyúló családjogi ügyek közösségi jogi szabályozása, melyeket az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta nem sikerült bevonni az egységesített szabályok védőernyője alá. Ekként megfogalmazódik a különféle közbenső intézkedések (pl. végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás) eltörlése bizonyos eljárásjogi intézkedések, illetve kollíziós szabályok mint biztosítékok kíséretében.

A kölcsönös elismerés kiterjesztése a mindennapi élet szempontjából jelentős, de még nem lefedett területekre irányul, így többek között a házassági vagyoni jogra és a párok különválásának vagyoni jogi következményeire. A program a különválás és a házasság felbontása tekintetében a kollíziós szabályok uniós szintű harmonizációjának folytatására ösztönöz, természetesen a tagállam-

¹⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi rendeletre a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről {COM(2006) 399 final (2006/C 325/17)}
<http://www.epa.oszk.hu/00800/00877/01043/pdf/00710072.pdf> (2011.05.05).

¹⁶ A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa {Brüsszel, 2009. december 02. (04.12) (OR. en) 17024/09}
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st17/st17024.hu09.pdf> (2011.05.05).

ok jogrendszereit, közrendjét és az e területen fennálló nemzeti hagyományait tiszteletben tartva.

2010. március 24-én látott napvilágot az Európai Bizottság Javaslat a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.¹⁷

A javaslat háttérét az a tény szolgáltatta, hogy a Róma III. rendelet elfogadásához nem teremtődött meg az egyhangúság, mely a fennálló nehézségek tükrében ésszerű határidőn belül sem várható. Tíz tagállam¹⁸ azon szándékát jelezte a Bizottság felé, miszerint a házassági ügyekben alkalmazandó jog területén megerősített együttműködést kívánnak létrehozni, egyúttal kérték a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot a Tanácsnak.

A javaslat okait és céljait a következőkben jelölhetjük meg:

- a jogbiztonság és a kiszámíthatóság növelése,
- a rugalmasság növelése a felek korlátozott autonómiájának bevezetésével,
- az egyik házastárs „bírószágra rohanásának” megelőzése.

A javaslat célja, hogy a kollíziós szabályok harmonizálásával egyszerűsítse az igazgatási eljárásokat. Az alkalmazandó joggal kapcsolatban egységes szabályokat kíván bevezetni a házasság felbontására és a különválásra, melyek a résztvevő tagállamok nemzeti kollíziós szabályait váltanák fel a határon átnyúló ügyekben.

A rendelet a rugalmasságot kívánja biztosítani a házastársak számára, ezért lehetővé teszi a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog megválasztását, melyet meghatározott körre korlátozna.¹⁹ Jogválasztás hiányában az alkalmazandó jogot meghatározott kapcsoló tényezők alapján javasolja meghatározni. E kapcsoló tényezők többnyire az eljáró bíróság országa szerinti jog alkalmazására fognak vezetni. A jogbiztonságot hivatott biztosítani továbbá a vissza- és továbbutalás kizárása. A kollíziós szabály által kijelölt külföldi jog szabályai csak közrendi okokból mellőzhetők. A résztvevő tagállamok továbbra is alkalmazhatnák a korábbi két- vagy többoldalú egyezményekben rögzített kollíziós szabályokat, amennyiben ezen egyezményeknek a rendelet elfogadása időpontjában részesei voltak.

¹⁷ {COM(2010) 105 végleges}

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290105_/com_com%282010%290105_hu.pdf (2011.05.05).

¹⁸ Bulgária, Görögország (később visszavonta kérését), Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Magyarország, Ausztria, Románia és Szlovénia.

¹⁹ Szokásos tartózkodási helyük, vagy utolsó közös szokásos tartózkodási helyük szerinti állam joga, feltéve, hogy egyikük még ott tartózkodik, az egyik házastárs állampolgársága szerinti jog vagy az eljáró bíróság országa szerinti jog.

2010. július 22. napján a Tanács meghozta határozatát a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról.²⁰ A megerősített együttműködés létrehozására irányuló kérelemhez időközben több tagállam csatlakozott,²¹ tehát a kérelmező tagállamok száma 14-re nőtt, azonban a csatlakozás lehetősége bármikor nyitva áll valamennyi tagállam előtt.

2010. december 20. napján a Tanács elfogadta a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló 1259/2010/EU rendeletet,²² amelynek területi hatálya a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamokra terjed ki, rendelkezéseit ezen tagállamok között 2012. június 21-től kell alkalmazni.

Újabb előrelépést jelent a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv,²³ mely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének, valamint az Európai Parlament fokozottabb szerepének, a tagállami parlamentek szélesebb körű bevonásának az Unió demokratikus legitimitását erősítő hatást tulajdonít. Hangsúlyozza, hogy az uniós jog nagymértékben hozzájárulhat a nemzetközi párokat érintő válások, illetve egyéb életközösségek felbontása során előálló feszültségek és a jogbizonytalanság megszüntetéséhez, az eljárások során hozott jogi aktusok, valamint a családi állapotot igazoló egyéb dokumentumok joghatásainak kölcsönös elismeréséhez. Megállapítása szerint nemcsak a döntéshozatal egyszerűsödött, hanem az Európai Bíróság is szélesebb körű felülvizsgálati jogot kapott, egyúttal az Európai Unió Alapjogi Charta-ja jogi szempontból kötelezővé vált a tagállamokra nézve.

Az uniós jog nagymértékben hozzájárulhat a nemzetközi párokat érintő válások és egyéb életközösségi formák felbontása során jelentkező feszültségek csökkentéséhez, csökkentheti az érintett szülők és gyermekeik jelenlegi jogbizonytalanságát. Ez a jogi aktusok elismerése előtti akadályok lebontásával és a

²⁰ (2010/405/EU).

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:189:0012:0013:HU:PDF> (2011.05.05).

²¹ Németország, Belgium, Lettország, Málta és Portugália.

²² 1259/2010/EU rendelet (2010.12.20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010R1259:HU:HTML>.

²³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv {COM(2010) 171 végleges}, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:HU:PDF> (2011.05.05).

családi állapotot igazoló dokumentumok joghatásainak kölcsönös elismerésével érhető el.

A cselekvési terv melléklete a célkitűzések eléréséhez szükséges konkrét fellépéseket tartalmazza, azok ütemtervével együtt. A polgári jog területére előirányzott, a házassági vagyoni kollízióról szóló rendeletjavaslat – beleértve a joghatóság és a kölcsönös elismerés kérdését –, valamint a más típusú életközösségek esetében a párok különválásának vagyoni következményeiről szóló rendeletjavaslat ütemterv szerinti várható időpontját 2010. évben jelölte meg.

A Bizottság 2011-ben kiadott közleménye és rendeletjavaslatai

A célkitűzéshez képest kis késéssel, 2011. március 16-án a Bizottság közleményt bocsátott ki a nemzetközi párok vagyoni jogával kapcsolatos bizonytalanságok megszüntetése érdekében,²⁴ valamint előterjesztette javaslatát a házassági vagyoni rendszerekkel kapcsolatos,²⁵ illetve a bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben²⁶ a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló rendelet megalkotására.

A közleményt és a két javaslatot kísérő „A hatásvizsgálat összefoglalása” című szolgálati munkadokumentumában²⁷ az elérendő általános és konkrét célkitűzéseket táblázatos formában foglalta össze az alábbiak szerint:

²⁴ {COM(2011) 125 végleges}
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0125:FIN:HU:PDF>
(2011.05.05).

²⁵ {COM(2011) 126 végleges}
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0126:FIN:HU:PDF>
(2011. 05. 05.)

²⁶ {COM(2011) 127 végleges}
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0127:FIN:HU:PDF>
(2011. 05. 05.)

²⁷ {SEC(2011) 328 végleges}
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0328:FIN:HU:PDF>
(2011. 05. 05.)

<i>Általános célkitűzés</i>	<i>Konkrét célkitűzések</i>
Az európai igazságszolgáltatási térségben a polgárok szabad joggyakorlását továbbra is nehezítő korlátozások eltávolítása a házassági vagyonyjog, valamint a párok különválásából fakadó tulajdonjogi következmények kölcsönös elismerésének kiterjesztése révén.	1. Elkerülni a párhuzamos eljárásokat, valamint különböző anyagi jogok alkalmazását a házaspárok és nem házaspárok tulajdonára.
	2. Biztosítani, hogy a házastársak és élettársak, lehetőség szerint, megválaszthassák a helyzetükre alkalmazandó szabályokat és jogi rendelkezéseket.
	3. Megkönnyíteni a házaspárok és nem házaspárok nemzetközi tulajdonjogi rendszereivel kapcsolatos határozatok elismerését és végrehajtását.
	4. Lehetővé tenni a párok számára, hogy ugyanazon bíróság elé vigyenek az ügyükhöz kapcsolódó valamennyi (a házassági vagyonyjogi rendszer különválás vagy halálkozás miatti megszűnéséből fakadó) jogi kérdést.
	5. Biztosítani, hogy a házastársak és élettársak tisztában vannak azzal, hogy a vagyonyjogi rendszer megszűnése esetén melyik jog alkalmazandó esetükre (amennyiben az alkalmazandó jogot nem ők maguk választják).
	6. Biztosítani az összeegyeztethetőséget más javasolt EU-szabályokkal (pl. az örökléssel és végrendelettel kapcsolatban, valamint házastársak esetében a válóperes eljárásra alkalmazandó joggal kapcsolatban).
	7. Fokozni a házassági és nem házassági vagyonyjogi rendszerekkel kapcsolatos információkhoz történő hozzáférést.

A Bizottság összesen hét szakpolitikai lehetőséget²⁸ vizsgált meg az alapvető jogok, a társadalmi hatások, a pénzügyi költségek és a gazdasági hatások összevetésével, melyek közül kettőt részesített előnyben: két külön rendelet elfogadását a házasság, valamint a bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos kollíziós és joghatósági szabályok összehangolásáról, az ítéletek és egyéb jogi aktusok elismerésével kapcsolatos szabályok bevezetéséről, illetve a vagyoni jogi rendszerekről való tájékoztatás mint szakpolitikai lehetőség weboldal létrehozására irányuló alopciót a vagyoni jogi rendszerek és a hatályos nemzeti szabályok nyilvántartásairól.

A Bizottság közleményében visszautalt a 2010. október 27-én előterjesztett évi jelentésére,²⁹ melyben a szabad mozgáshoz való jog mint uniós polgársághoz fűződő jog akadályai között kitért a nemzetközi párok vagyonával kapcsolatos bizonytalanságokra. A jogbiztonság garantálása érdekében három megoldási módozatot vázolt. Elsőként a 2010. februárjában megkötött francia–német megállapodáshoz³⁰ hasonló, a tagállamok közötti bilaterális megállapodások lehetőségét vizsgálta, e megoldást azonban nem tartotta alkalmasnak a felmerülő problémák teljeskörű kiküszöbölésére. Másodikként a tagállamok anyagi jogának összehangolását vizsgálva rámutatott, hogy erre az Unió nem rendelkezik hatáskörrel, azt a szerződések egyértelműen kizárják. Szerződéskonform megoldást kizárólag a harmadikként vázolt megoldás eredményezhet, miszerint uniós szinten kell szabályozni a házasságok és a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásait.

Ennek érdekében a Bizottság két külön rendeletjavaslatot terjesztett a Tanács elé, melynek indokaként az szolgál, hogy – bár a két javaslat szerkezeti és tartalmi szempontból hasonló – a házasság jogintézménye az unió valamennyi tagállamában létezik, ugyanakkor a bejegyzett élettársi közösséget csak a már

²⁸ A megvizsgált hét szakpolitikai lehetőség: 1. Status quo 2. A polgárok célzott tájékoztatása annak tudatosítása érdekében, hogy egy másik tagállamban nem feltétlenül azonosak a vagyoni jogi rendszerek, és hogy bejegyeztethetik a saját rendszerüket 3. A joghatósági szabályok összehangolása, valamint az ítéletek, bírósági határozatok és okiratok automatikus elismerése és végrehajtása 4. A kollíziós szabályok összehangolása 5. Egyeséges választható európai formanyomtatvány a házassági szerződésekhez 6. A kollíziós és joghatósági szabályok összehangolása, valamint az ítéletek automatikus elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok bevezetése 7. Tájékoztatás a házaspárok és bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi rendszereiről.

²⁹ {COM(2010) 603 végleges}

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:HU:PDF> (2011.05.05).

³⁰ Bilaterális megállapodás Németország és Franciaország között a házastársak közös szerzeményeinek megosztására vonatkozó, választható házassági vagyoni jogi rendszer bevezetéséről.

hivatkozott 14 tagállam joga szabályozza. Mindkét javaslat a joghatósággal rendelkező bíróságra, az alkalmazandó jog meghatározására és a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályozást tartalmazza, mely szabályozás a nemek szempontjából semleges.³¹

A joghatóság tekintetében a Bizottság törekvése arra irányul, hogy az Unió már hatályos jogalkotási eszközeivel összhangot teremtsen. Amennyiben ugyanis az eljárások egyazon fórum előtt lefolytathatóvá válnak, lecsökken a párhuzamos eljárások száma, egyúttal költséghatékonyságuk is nő. Kizárná továbbá a „forum shopping”, azaz a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztásának lehetőségét is. Egyúttal biztosítaná, hogy valamennyi tagállam ugyanazon esetre ugyanazon jogot alkalmazza, mely a pár másik tagállamba költözésekor sem változna meg, és valamennyi vagyontárgyra alkalmazandó lenne. A házastársak számára – korlátozottan, de – biztosítaná a jogválasztás lehetőségét.

A fenti célok elérése érdekében a házastársak, valamint a bejegyzett életársak valamelyikének halála esetére az öröklés ügyében – jelenleg tárgyalás alatt lévő jogi aktus³² szerinti – joghatósággal rendelkező bíróság hatáskörét a fenti kapcsolatok vagyoni jogi kérdéseire is kiterjeszti.

A házassági vagyoni jogi rendszernek a házasság felbontásából vagy a külválásból adódó megszűntetésére pedig – a házastársak beleegyezése esetén – az új Brüsszel II. rendelet joghatósági szabályait rendeli alkalmazni. Az eljárás megkezdése előtt a beleegyezést írásba kell foglalni, keltezéssel és aláírással ellátni, de megadható bármikor, az eljárás folyamán is.

A házastársak beleegyezésének hiányában négy egyéb joghatósági okot szabályoz, melyek között sorrendiség van. Eszerint azon tagállam bírósága járhat el

- amelynek területén a házastársak közös szokásos tartózkodási helye található vagy ennek hiányában,
- amelynek területén a házastársak legutóbb közös szokásos tartózkodási hellyel rendelkeztek, amennyiben egyikük még mindig ott tartózkodik vagy ennek hiányában,
- amelynek területén az alperes közös szokásos tartózkodási helye található vagy ennek hiányában,

³¹ Pl. a portugál jog alapján azonos neműek között megkötött házasság, illetve a francia jog szerint azonos neműek között létrejött bejegyzett élettársi közösség vagyoni jogi következményeire is a fenti rendelkezeteket kell majd alkalmazni.

³² COM(2009) 154 végleges.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282009%290154_/com_com%282009%290154_hu.pdf (2011.05.05).

- amelynek mindkét házastárs állampolgára, illetve az Egyesült Királyság és Írország esetében mindkét házastárs ott rendelkezik közös lakóhellyel (*domicile*).

Amennyiben a fenti kapcsolóelvek alapján egyetlen tagállam bírósága sem rendelkezik joghatósággal, szubszidiárius joghatóság meghatározásával garantálja a felek és harmadik érdekelt személyek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ilyen esetben azon tagállam bírósága járhat el, amelynek területén az egyik vagy mindkét házastársnak a vagyontárgya vagy vagyontárgyai megtalálhatók. Ekkor azonban a megkeresett bíróság csak e vagyontárgyakkal kapcsolatban hozhat határozatot.

*Forum necessitatis*ként eljárhatnak a tagállam bíróságai, amennyiben az eljárás lefolytatása harmadik államban ésszerűtlen vagy lehetetlen volna.

Az alkalmazandó jogra vonatkozó javaslat eltér a házasság és a bejegyzett élettársi közösség esetén, tekintettel a két jogintézmény sajátosságaira.

A javaslat a házassági vagyoni jogi rendszerre alkalmazandó jog terén egységes rendszert hoz létre, mely a házastársak teljes vagyonára alkalmazandó, azaz minden ingó és ingatlan vagyonra függetlenül azok fellelhetőségétől. A házastársak akár a házasság fennállása alatt, akár annak megkötése előtt – a javaslat által felsorolt három lehetőségnek megfelelően – megválaszthatják a házassági vagyoni jogi rendszerükre alkalmazandó jogot. Ezek a következők:

- azon állam joga, amelyben a házastársak vagy leendő házastársak közös szokásos tartózkodási helye található, vagy
- azon állam joga, ahol a házastársak vagy leendő házastársak e választás megtételekor szokásos tartózkodási helye található, vagy
- azon tagállam joga, amelynek állampolgárságával a házastársak vagy a leendő házastársak egyike e választás megtételekor rendelkezik.

Az alkalmazandó jog megválasztásának hiányában rangsorolt objektív kapcsolótényezőket rendel alkalmazni a kiszámíthatóság érdekében, melyek a következők:

- azon állam joga, amelyben a házastársak házasságkötés utáni első közös szokásos tartózkodási helye található vagy ennek hiányában,
- azon állam joga, amelyben a házastársak a házasságkötéskor közös állampolgársággal rendelkeznek³³ vagy ennek hiányában,
- azon állam joga, amelyhez a házastársakat együtt a legszorosabb kötelek fűzik, figyelembe véve valamennyi körülményt, főleg a házasságkötés helyét.

³³ Nem alkalmazható ezen kapcsolóelv, amennyiben a házastársak egynél több közös állampolgársággal rendelkeznek.

A házastársaknak a házasság fennállása alatt bármikor lehetőségük van a választott jog megváltoztatására, mégpedig kifejezett szándéknyilatkozatuk esetén akár visszamenőleges hatállyal is. Ez a jog akár az egyik házastárs e választás megtételekor fennálló szokásos tartózkodási helyének, akár az egyik házastárs e választás megtételekor fennálló állampolgársága szerinti tagállamnak a joga lehet.

Tehát míg a házastársaknak – jóllehet korlátozottan, de – lehetőségük van az alkalmazandó jog megválasztására, addig a bejegyzett élettársi közösségről szóló javaslat ilyen szabadságot nem biztosít e párok részére. Ez utóbbiaknál kizárólag az élettársi közösség bejegyzésének helye szerinti tagállam joga alkalmazható.

A határozatok elismerését és végrehajtását a Bizottság – az Unión belüli szabad mozgás és hatékony végrehajtás érdekében – a polgári és kereskedelmi ügyekben szabályozott módon³⁴ kívánja biztosítani, azaz a végrehajtást végrehajthatóvá nyilvánítási (exequatur) eljárás előzi meg a végrehajtás szerinti tagállam bírósága előtt, ez azonban – első lépésben – kizárólag a határozat formális ellenőrzésére korlátozódik. Az elismerés-megtagadási okok vizsgálatára csak későbbi fázisban, az alperes kifogása esetén kerülhet sor. Ez a megoldás a tagállamokban alkalmazott nemzeti szabályozást, illetve az egyes tagállamok között kötött kétoldalú megállapodásokat váltja fel.

Mindkét javaslat rögzíti a határozatok megtagadásának indokait, melyek a következők:

- az ilyen elismerés nyilvánvalóan ellentétes annak a tagállamnak a közrendjével, ahol az elismerést kérik,
- a határozatot az alperes távollétében hozták, amennyiben az eljárást megindító iratot vagy azzal egyenértékű iratot nem kézbesítették az alperes részére megfelelő időben ahhoz, hogy védelméről gondoskodhasson, kivéve, ha az alperes elmulasztotta a határozatot megtámadó eljárás kezdeményezését, annak ellenére, hogy lehetősége lett volna rá,
- összeegyeztethetetlen az azonos felek közötti jogvitában abban a tagállamban hozott határozattal, amelyben az elismerést kérik,

³⁴ A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK tanácsi rendeletet (Brüsszeli I. rendelet) átdolgozására irányuló javaslat.

COM(2010) 748 végleges

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0748:FIN:HU:PDF> (2011.05.05).

- összeegyeztethetetlen más tagállamban vagy harmadik államban, azonos jogalaptól származó, azonos felek közötti eljárásban hozott korábbi határozattal, feltéve, hogy a korábbi határozat a címzett tagállamban az elismerés feltételeinek megfelel.

A bejegyzett élettársi közösség esetén a határozat elismerését és végrehajtását nem tagadhatja meg a tagállam arra való hivatkozással, hogy ezen intézményt a megkeresett tagállam joga nem ismeri, vagy ahhoz nem társít ugyanolyan vagyoni jogi hatásokat.

A meghozott határozat érdemben nem vizsgálható felül.

A határozatok automatikus elismerésének lehetőségét a Bizottság később kívánja megvizsgálni.

A két javaslat nem érinti a tagállamok házassági vagyoni jogi rendszerekkel és a bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásaira vonatkozó anyagi jogát, az továbbra is nemzeti hatáskörben marad.

Záró gondolatok

A 2006-ban kiadott Zöld könyv és a Stockholmi Program által előírányzott rendelet javaslatokat a Bizottság tehát elkészítette, mely komoly előrelépésként értékelhető az uniós polgársághoz fűződő jogok előtti akadályok leküzdése felé vezető úton. Amennyiben a Tanács a javaslatokat elfogadja, a nemzetközi párok vagyonomegosztása és kezelése terén jelenleg fennálló bizonytalanságok teljes mértékben megszűnnek, elhozva a jobbiztonságot mind a házasság felbontásának, mind a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésének vagyoni jogi következményeire nézve.

A Bizottság az uniós polgárok tájékoztatása érdekében az Igazságügyi Hálózat honlapján a nyilvánosság rendelkezésére bocsátja majd a házassági vagyoni jogi rendszerekre és a bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásaira vonatkozó nemzeti szabályozással kapcsolatos információkat, ezzel is segítve a vagyoni jogi következmények megismerhetőségét.

Anita Krisztina Trunkos

Tendencies of regulating matrimonial property rights in the European Union.

Summary

The adoption of European legislation on matrimonial property regimes was among the priorities identified in the 1998 Vienna Action Plan. The programme on mutual recognition of decisions in civil and commercial matters adopted by the Council on 30

November 2000 provided for the drafting of an instrument on jurisdiction and the recognition and enforcement of decisions as regards 'rights in property arising out of a matrimonial relationship and the property consequences of the separation of an unmarried couple'.

Many instruments have already been adopted, in particular Regulation (EC) No 2201/2003 of 27. November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000. None of them, however, cover matrimonial property regimes.

Because of the distinctive features of marriage and registered partnerships, and of the different legal consequences resulting from these forms of union, the Commission presented two separate Regulations in March 2011: one on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes, and the other on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships.

The purpose of these proposal is to establish a clear legal framework in the European Union for determining jurisdiction and the law applicable to matrimonial property regimes and facilitating the movement of decisions and instruments among the Member States.

The paper focuses on the sequential steps of this legislation.