

**Feith Helga- Badó Attila:**

## **Magyar joghallgatók motivációs vizsgálata**

### **Bevezetés**

1996. decemberében Szegeden a József Attila Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karán, valamint 1997. nyarán a németországi göttingen-i egyetemen összehasonlító felmérést végeztünk joghallgatók körében, megismerve a hallgatók attitűdjeit, motivációit, elhivatottságát a jogász-pályával kapcsolatban. A kutatás, tekintettel az ilyen irányú magyarországi felmérések hiányára, "pilot study"-nak tekinthető, hiszen viszonylag alacsony mintaszámmal dolgoztunk mind a két felmérés esetében. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen típusú kutatásokra általában jellemző az alacsony mintaszám, hiszen a joghallgatók száma egy-egy jogi karon limitált. Ez alól csak azok az igen ritka kutatások jelentenek kivételt, melyek a más szakokon tanuló hallgatókkal való összehasonlító elemzésekre tesznek kísérletet.<sup>1</sup>

Jelen tanulmányunkban a magyar joghallgatókkal kapcsolatos vizsgálati eredményeket foglaljuk össze, amelyet a későbbiekben a német mintán elvégzett kutatási eredményekkel szándékozunk összehasonlítani.

### **Módszertan**

A magyar és a német joghallgatók lekérdezésekor a csoportos önkitöltős kérdőív formát választottuk, így a hallgatók egy, a kérdőívet jól ismerő koordinátor segítségével kérhették mindkét esetben, ha értelmezési problémával találták szemben magukat.

A magyar kérdőív 46 zárt, valamint 13 nyitott kérdést, míg a német kérdőív 27 zárt és 11 nyitott kérdést tartalmazott. A két felmérés kérdései, tekintettel a kutatás ilyen irányú céljaira - néhány régióbeli sajátosságból adódó különbségtől eltekintve - megegyeztek.

A válaszadás önkéntesen, név nélkül történt.

Össességében 95 magyar szegedi joghallgató válaszait tudtuk megfelelően értékelni, 15 fő nem válaszolt, illetve értékelhetetlen válaszokat adott kérdéseinkre.

A német joghallgatók esetében összesen 103 fő adott értékelhető válaszokat, 7 fő nem válaszolt, vagy nem voltak értékelhető válaszaik.

A minta kiválasztása véletlenszerűen történt az első és másodéves joghallgatók körében.

A kérdőív követéses vizsgálatra alkalmas kérdéseket tartalmazott, így lehetőségünk nyílik a közel jövőben ismételt lekérdezni ugyanezen hallgatókat, megismerve az esetleges attitűdváltozásokat.

Az eredményeket - az áttekinthetőség kedvéért- elkülönítve ismertetjük, majd tanulmányunk befejezésként vállalkozunk a kapott eredmények összevetésére.

### **I. A magyar minta jellemzői**

A magyar minta esetében a válaszadók 46,31%-a első éves, 53,68%-a a másodéves hallgatók közül került ki.

Nemüket tekintve 34%-a férfi, 66%-a nő.

---

<sup>1</sup> Heins, Marilyn, Fahey, Shirley Nichols and Henderson, Roger C. „Law Students and Medical Students: A Comparison of Perceived Stress” 33 Journal of Legal Education 511;

Az állandó lakóhely típusának megoszlása: 4,25% fővárosi, 59,57% megyei jogú városban vagy megyeszékhelyen él, 25,53%-a egyéb városban és 10,63%-uk faluban lakik állandó jelleggel, egyetlen hallgató sem származott tanyáról. A kérdezettek 28,72%-ának az állandó lakóhelye Szeged volt.

Az apa iskolai végzettségét tekintve: a válaszadók 60,63%-ának az apja főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezett, míg 24,46%-a esetében érettségivel, s mindössze 14%-a rendelkezett alacsonyabb iskolai végzettséggel.

Az anya iskolai végzettségét tekintve: a válaszadók 58,06%-nak az anyja főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezett, míg a minta 29,03%-a esetében érettségivel, s hasonlóan az apákhoz, mindössze 12,90%-nál rendelkezett alacsonyabb iskolai végzettséggel.

Meglepő módon mindössze 11,82%-ban fordult elő, hogy a szülők valamelyike jogász.

A válaszadók közül 14,89%-ban a szülők elváltak vagy külön éltek.

A mintába bekerült hallgatók tipikusan kétgyermekes családból származtak, 67,36%-nak egy, 14,73%-nak kettő testvére volt, s mindössze 7,36%-a egyke.

## **II. Eredmények a magyar joghallgatók esetében**

### **II.a. Pályaválasztás körülményei**

A lekérdezett joghallgatók 12,22%-a általános iskolában, 78,88%-a középiskolában, 7,77%-a közvetlenül a jelentkezési lap kitöltésekor, s mindössze 1,11%-a munkavállalást követően döntötte el, hogy jogász szakra jelentkezik.

Más hivatás, foglalkozás a hallgatók válaszai alapján 63,82% esetben fordult elő, kizárólag csak jogi pályára készült 36,17%.

Nyitott kérdés formájában kerestük a választ arra, hogy milyen más hivatás, foglalkozás merült fel azoknál a hallgatóknál, akik nem kizárólagosan csak a jogi pályára készültek a felvételi jelentkezést megelőzően. A kapott eredményeket az alábbi táblázat szemlélteti.

## Joghallgatók korábbi pályaválasztási tervei az egyes foglalkozásoknak megfelelően

Foglalkozás megnevezés	Válaszadók száma
------------------------	------------------

közgazdász	73
tanár	59
orvos	9
történész	5
tolmács	4
pszichológus	4
irodalmár	3
informatikus	2
pilóta	2
építész	2
külkereskedő	2
biológus	2
újságíró	2
idegenvezető	1
filozófus	1
erdőmérnök	1
rendőr	1
antropológus	1
művészettörténész	1
filmrendező	1
régész	1
grafikus	1
vegyésmérnök	1
államigazgatásban dolgozó	1
szociológus	1
agrármérnök	1
kozmetikus	1
divattervező	1

(Nem válaszolt: 35 fő)

Jogászok körében már dolgozott a válaszadók 4,25%-a, 95,74%-nak semmiféle gyakorlati tapasztalata nem volt a jogász munkát illetően.

A válaszadó joghallgatók szülei általánosságban egyetértettek gyermekeik pályaválasztásával, 61,29% nagyon egyetértett, 37,63% egyetértett. (Mindössze egy hallgató jelezte, hogy szülei nem értettek egyet a pályaválasztásával.)

A szülők a válaszadó hallgatók 41,05%-át befolyásolták a pályaválasztásban, 58,94%-ukat nem.

Az első felvételi vizsga után sikeresen bejutott a válaszadók 90,42%-a, míg egyszer sikertelenül felvételizett a jogi karra 8,51%. Egy joghallgató jelezte, hogy kétszer jelentkezett sikertelenül az egyetemre.

A válaszadók 86,95%-ának a történelem volt az egyik kedvenc tantárgya a középiskolában, 75%-nak a magyar irodalom és nyelvtan, 69,56% az idegen nyelvet jelölte meg szeretett tárgyként, 26,08% a matematikát, 25% a földrajzot, s a joghallgatók 22,82%-a a biológiát jelölte meg. Legkevesebben a fizikát és a kémiát jelölték meg kedvenc tantárgyként. A válaszadók mindössze 6,52%-a jelezte, hogy kedvenc tárgya a fizika, a kémiát pedig csak 4,34% tartotta szeretett tantárgyának.

A jogász pályaválasztását több tényező is befolyásolta. Nyitott és zárt kérdés formájában kerestük a választ a hallgatók pályaválasztási motivációinak pontos feltérképezéséhez.

**A magyar joghallgatók pályaválasztását befolyásoló tényezők megoszlása I.  
(nyitott kérdés alapján)**

Motiváló tényező	Válaszadók száma
Családtag, barát példája	30
Család javaslata	27
Jó pénz kereseti lehetőség	27
Érdeklődés a jogélet rejtelsei iránt	20
Film-ill. olvasmányélmény	15
Jól hasznosítható az élet bármely területén	14
A pálya magas presztízse	12
Jó, biztos álláslehetőség	11
Humán beállítottság	11
Harc az igaz ügyért, igazságszeretet	9
Felvételi tárgyak	8
Emberekkel foglalkozás	5
Jó bejutási esélyek	4
Nagy karrier lehetőség	3
Kihívás bejutni	2
Doktori cím	2
Közéleti szereplés lehetősége	1
Szegeden van ilyen egyetem	1
Szélesebb látókört biztosít	1

**A magyar joghallgatók pályaválasztását befolyásoló tényezők megoszlása II.  
(zárt kérdés alapján)  
(igenlő választ adó hallgatók %-ban)**

	egyáltalán nem fontos	nem fontos	fontos	nagyon fontos
Magas társadalmi presztízssű pálya	6,38	19,14	59,57	14,89
Szülői nyomás	43,61	29,78	19,14	7,44
Jobb távlati munkalehetőségek	1,06	2,12	45,74	51,06
Szülő, testvér, barát példája	43,15	29,47	16,84	10,52
Jó kereseti lehetőségek	1,06	7,44	61,70	29,78
A felvételi tárgyak	4,25	25,53	54,25	15,95
A doktori cím	12,76	36,17	36,17	14,89

A jelenlegi kutatásunkban első-ill. másodéves hallgatókat kérdeztünk le, így feltételezhetjük, hogy amennyiben egy barátjukat szeretnék meggyőzni arról, hogy jelentkezzen jogi karra, inkább a saját, korábbi döntésüket motiváló tényezők játszanának szerepet, mint a több éves egyetemi tapasztalat. Ennélfogva, arra kértük a joghallgatókat, hogy sorolják fel milyen érvek alapján győznének meg bárkit, hogy válassza a jogi pályát, ezáltal is pontosabb információt szerezve a pályaválasztást motiváló tényezőkről. Eredményeinket az alábbi táblázat foglalja össze.

### Joghallgatók által felsorolt érvek a jogászi hivatás mellett

Érvek	Válaszadó hallgatók száma
Jó kereseti lehetőség	54
Magas társadalmi presztízsű pálya	42
Végzést követő jó elhelyezkedés	35
Érdekes tudomány, szakma	16
Az élet más területein is hasznát lehet venni	15
Könnyedén lehet más területeken is elhelyezkedni	10
jól hasznosítható diploma	7
Jó szakmai karrier és siker	7
Műveltséget ad	7
Társadalmi igazságosságot elő lehet segíteni	5
Könnyű egyetem	4
Emberekkel foglalkozhat	4
Jó közösség az egyetemen	4
Magasabb társadalmi rétegekbe lehet eljutni	3
Minden társadalomban szükség van jogászra	2
Doktori cím velejár	2
Könnyű bejutni	2
Végzést követően szabadabb munkaidő beosztás	2
Lehet a jog mellett mást is tanulni	1
Elmélet és gyakorlat egymás mellett	1
A modern kor nélkülözhetetlen tudománya	1
Politikai karrier lehetőség	1
Önállóan lehet dolgozni	1
Magas szintű oktatás	1
Kellemes munkakörülmények	1
Emberek sorsa lehet a kezében a jogásznak	1

(Nem válaszolt: 16 fő)

Ehhez kapcsolódóan külön rákérdeztünk arra, hogy amennyiben Magyarországon eltörölnék a jogászdoktori cím viselését, azzal mennyire értenének egyet a jogáshallgatók. A válaszadó hallgatók 37,63%-a egyáltalán nem értene egyet a doktori cím eltörlésével, 50,53% nem igazán értene egyet, egyetértene a kérdezettek 9,67%-a, s mindössze 2,15% nyilatkozta azt, hogy teljes mértékben egyetértene, ha eltörölnék a doktori címet.

A joghallgatók a doktori cím eltörlésével kapcsolatos válaszaikat az alábbi indokokkal támasztották alá.

## A doktori cím eltörlését támogató hallgatók indokai

Indok	Válaszadó hallgatók száma
Nem igazságos más értelmiségi pályákkal szemben	5
Érdemtelenül kapják a jogászok a doktori címet	3
Csupán egy külső formáság	2
(Nem válaszolt: 1 fő)	

## A doktori cím eltörlését ellenző hallgatók indokai

Indok	Válaszadó hallgatók száma
Sokat tanulnak a jogászok ezért a címért	23
Hagyomány miatt	20
Társadalmi elismertséget, presztízst tükröz	14
Magas társadalmi presztízssű pálya	7
A végzettség jellegéhez szorosan kötődik	5
Ha eltörölnék csökkenne a pálya presztízse	5
Nagy műveltség van a cím mögött	3
Több előny származik a címből	1
Pályaválasztáskor motivációt jelent	1
(Nem válaszolt: 4 fő)	

A pályaválasztáshoz kapcsolódott azon kérdésünk, hogy vajon a hallgatók mennyire rendelkeznek jelenleg a társadalmi igazságosság elősegítését célzó attitűddel.

A joghallgatók 75%-ának van ilyen irányú elhivatottsága, 25% nyilatkozott úgy, hogy nem kívánja a társadalmi igazságosságot elősegíteni majdani, jogászi pályája során.

A kapott eredményekkel szemben a válaszadó hallgatók mindössze 17,97%-a szerint célja a mai magyar jogásztársadalomnak a társadalmi igazságosság elősegítése, 82,02% szerint nem.

**II.b. A magyar jogászság jelenlegi társadalmi helyzetének értékelése a társadalmi hierarchián belül a joghallgatók véleménye alapján**

**a, társadalmi presztízs  
(válaszadók száma %-ban megadva)**

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
1.hely	52,68	0	2,15	35,78	8,60
2.hely	21,50	7,52	2,15	43,01	25,80
3.hely	18,27	6,45	20,43	11,82	43,01
4.hely	7,52	16,12	54,83	5,37	16,12
5.hely	0	69,89	20,43	4,30	5,37

**b, magas jövedelem  
(válaszadók száma %-ban megadva)**

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
1.hely	9,67	0	2,15	41,93	46,23
2.hely	17,20	0	3,22	48,38	31,18
3.hely	39,78	0	34,40	8,60	17,20
4.hely	30,10	4,30	60,21	1,07	4,30
5.hely	4,30	95,69	0	0	0

**c, munkalehetőségek  
(válaszadók száma %-ban megadva)**

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
1.hely	6,52	0	4,34	34,78	54,34
2.hely	16,66	0	10,00	42,22	32,22
3.hely	36,66	3,33	38,88	15,55	6,66
4.hely	28,88	17,77	41,11	7,77	5,55
5.hely	10,00	81,11	6,66	0	2,22

A megkérdezett magyar joghallgatók többsége szerint társadalmi presztízs, valamint nettó havi jövedelem alapján a mai magyar társadalomban a jogászság vezető értelmiségi pálya. A válaszadók 49,47%-a szerint a jogászság a társadalmi presztízs csúcán áll. Két hallgató

nyilatkozott úgy, hogy az utolsó helyen állnak. A nettó jövedelem alapján a hallgatók még ennél is magasabb százalékban emelték ki, hogy vezető hely illeti meg a jogászságot, a válaszadók 56,84%-a szerint vezető pálya, s egyetlen hallgató sem értékelte utolsó helyen álló értelmiségi pályának.

Az általános műveltség, kulturális eseményeken való részvétel alapján a joghallgatók többsége nem emelte a jogászságot a vezető értelmiségi pályák közé, a válaszadók 22,10%-a adott legmagasabb minősítést, 6,31% az utolsó helyre helyezte a jogászságot ezen ismérv alapján.



## II.c. A jó jogász kép a hallgatói vélemények alapján, az egyes jogász pályák összehasonlítása

### A jó jogász legfontosabb emberi tulajdonságai

Emberi tulajdonság	Válaszadó hallgatók száma
Becsületesség	28
Határozottság	26
Igazságérzék	18
Jó beszédkészség	16
Rátermettség	16
Logikus gondolkodás	14
Empátia	13
Kitartás	12
Humanitás	12
Objektivitás	9
Jó emberismeret	9
Szakmai elkötelezettség	8
Intelligencia	7
Jó helyzetfelismerő képesség	7
Meggyőzőképesség	6
Önzetlenség	6
Keménység	4
Üzleti érzék	4
Hivatástudat	4
Gátlástalanság	3
Kiegyensúlyozottság	3
Alkalmazkodóképesség	3
Alaposság	2
Türelem	2
Nyitottság	2
Jó döntési képesség	2
Jó kapcsolatteremtés	2
Pontoság	2
Ravaszág	2
Megvesztegethetetlenség	1
Jó szervezőképesség	1
Elismertség	1
Fantáziadús	1
Bátorság	1
Indulat mentes	1
Nyugodtság	1
Cinikusság	1
(Nem válaszolt: 3 fő)	

**a, társadalmi presztízs**  
(válaszadók száma %-ban megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közig/államig jogász
1.hely	69,76	5,81	18,60	1,16	4,65
2.hely	19,76	38,37	25,58	9,30	6,97
3.hely	4,65	29,06	33,72	20,93	11,62
4.hely	4,65	16,27	12,79	38,37	27,90
5.hely	1,16	9,30	10,46	31,39	47,67

**b, jövedelem**  
(válaszadók száma %-ban megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közig/államig jogász
1.hely	10,00	1,25	65,00	17,50	6,25
2.hely	22,50	7,50	25,00	37,50	7,50
3.hely	48,10	26,58	3,79	12,65	8,86
4.hely	15,18	49,36	5,06	22,78	7,59
5.hely	3,79	12,65	1,26	10,12	69,62

**c, általános műveltség**  
(válaszadók száma %-ban megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közig/államig jogász
1.hely	75,00	3,12	12,50	3,12	6,25
2.hely	18,75	43,75	31,25	3,12	3,12
3.hely	3,12	43,75	25,00	15,62	12,50
4.hely	3,12	6,25	15,62	59,37	15,62
5.hely	0	3,12	15,62	18,75	62,50

A jogászai pályával kapcsolatos véleményeket nemcsak az alapján mértük fel, hogy a vezető jogászai pályákat miképpen lehet egymáshoz viszonyítva rangsorba állítani, hanem rákérdeztünk arra is, hogy véleményük szerint befolyásolja-e a jogászai pályán dolgozók rátermettségét avagy sikerességét a nemük.

A magyar hallgatók 90,52%-a szerint rátermettség alapján nem lehet különbséget tenni a jogászok között nemük alapján, míg a kérdezettek 9,47%-a szerint a férfi jogászok rátermettebbek, mint a nők. Egyetlen hallgató sem nyilatkozott úgy, hogy a nők rátermettebbek lennének a férfiaknál.

A pályához kapcsolódó tényleges sikeresség esetében az előző eredmények némiképpen módosultak. A hallgatók 41,30%-a szerint nem függ össze a "nem" és a sikeresség, a hallgatók többsége szerint (57,60%) viszont a férfiak feltétlenül sikeresebbek, mint a nők, egyetlen hallgató nyilatkozott úgy, hogy a női jogászok sikeresebbek.

## **II.d. A magyar jogáshallgatók távlati célkitűzései, jogász pályával kapcsolatos tervei**

A lekérdezett hallgatók 5,31%-a szerint a jó tanulmányi eredmény nagyon fontos a végzést követő szakmai karrier szempontjából, 67,02% szerint fontos, 26,59% szerint nem fontos, s 1,06% szerint egyáltalán nem fontos.

Ehhez kapcsolódóan a hallgatók többsége szerint az egyetemi tanulmányok folytatása kis mértékben megterhelő (54,83% szerint), nem igazán megterhelő a válaszadók 30,10%-a szerint, nagyon megterhelő 12,90%-uk szerint, s 2,15%-uk szerint egyáltalán nem megterhelő.

Zárt és nyitott kérdés formájában kerestük a választ arra, hogy a joghallgatók milyen életstratégiával rendelkeznek a lekérdezéskor, vagyis elsődlegesen mely életcélokat tartják a legfontosabbnak.

Az alábbi táblázatok foglalják össze eredményeinket.

### **Joghallgatók életstratégiai I. (zárt kérdés alapján) (Az igenlő választ adók %-ban)**

	egyáltalán nem fontos	nem fontos	fontos	nagyon fontos
"Summa cum laude" minősítésű diploma	11,70	35,10	41,48	11,70
Sikeres szakmai karrier	3,15	3,15	41,05	52,63
Kettő vagy több diploma	6,38	36,17	44,68	12,76
Átlagon felüli vagy on	6,38	36,48	51,57	5,26
Politikai karrier	41,93	44,08	10,75	3,22
Nagycsalád	26,31	43,15	18,94	11,57

**Joghallgatók életstratégiái II.**  
**(zárt kérdés alapján)**  
**(Az igenlő választ adók %-ban)**

	család	anyagi javak	jó kapcsolatok	irodalmi műveltség	segítőkézség segítségnyújtás	átlagon felüli tudás	sikeres szakmai karrier
1.helyen	68,42	1,05	4,21	0	5,26	8,42	12,63
2.helyen	9,47	12,63	28,42	5,26	14,73	9,47	20,00
3.helyen	8,42	29,47	11,57	10,52	10,52	7,36	22,10
4.helyen	2,12	19,14	22,34	12,76	14,89	17,02	11,70
5.helyen	3,19	15,95	18,08	15,95	20,21	17,02	9,57
6.helyen	4,25	9,57	6,38	26,59	23,40	14,89	14,89
7.helyen	4,30	12,90	8,60	27,95	11,82	23,65	10,75

A megkérdezett magyar joghallgatók 40,42%-a egészen pontosan tudta a lekérdezéskor, hogy milyen jogász pályát választana élethivatásul.

**A magyar joghallgatók konkrét pályaelképzelései**  
**(nyitott kérdés alapján)**

Választott jogász hivatás	Válaszadók száma (fő)	Válaszadók száma %-ban
Bíró	9	24,32
Ügyvéd	9	24,32
Ügyész	6	16,21
Nemzetközi jogász	7	18,91
Vállalati jogtanácsosként	5	13,51
Közigazgatásban dolgozó jogász	1	2,70
(Nem válaszolt: 66 fő)		

A lekérdezett hallgatók 34,73%-a szerint egészen biztosan el tud helyezkedni majd végzést követően, 53,68% szerint talán el tud helyezkedni, 9,47% azt válaszolta, hogy nem biztos, s 2,10% nyilatkozott úgy, hogy véleménye szerint egyáltalán nem tud majd elhelyezkedni jogászként a diploma megszerzését követően.

Arra a kérdésünkre, hogy a kérdőívünket kitöltő hallgatók szerint van-e jelenleg a jogászok körében a munkanélküliség, a hallgatók 61,70%-a igennel válaszolt, míg 38,29%-uk szerint nincs jelenleg munkanélküliség.

Összehasonlítva más értelmiségi pályákhoz képest sokkal jobb egy frissen végzett jogász munkalehetősége a válaszadó hallgatók 29,47%-a szerint, 68,42% szerint jobb, s mindössze 2,10% szerint rosszabb. Egyetlen hallgató sem jelölte be a "sokkal rosszabb" válaszkategóriát.

### III. Következtetések a magyar joghallgatók válaszai alapján

#### Pályaválasztásról

A szegedi joghallgatók többsége középiskolában döntötte el, hogy a jogi pályát választja, nem jellemző, hogy jogászok körében végzett munka során gyűjtött volna tapasztalatokat, információkat a pályáról. Ez mindenképpen hatással volt a jogász pályáról alkotott elképzelésükre, hiszen a hallgatókat elsősorban a közvetlen környezetükben (családban, baráti körben) előforduló példák, film-és olvasmányélmények befolyásolták a pályaválasztásban. Mivel ezek nem minősíthetők közvetlen tapasztalatszerzésnek, így feltehetően a hallgatók nagy százaléka - gyakorlati tapasztalat hiányában - torz elképzelésekkel rendelkezik a jogi pályát illetően.

Azok a hallgatók, akik rendelkeztek jogi pályával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokkal kis számban fordultak elő, így számuk nem tette lehetővé, hogy alapos, statisztikai értelemben is értékes összehasonlításokat tudjunk tenni, a korábbi tapasztalatokkal rendelkezők és nem rendelkezők között.

Statisztikai vizsgálataink szerint a jogász pályára kiválasztásának időpontját nem befolyásolta más foglalkozás, hivatás mennyiségi előfordulása. Azok, akik korábban eldöntötték, hogy a jogász pályát választják élethivatásul, hasonló arányokban jelezték, hogy más pályatervek is foglalkoztatták a későbbi hivatás kiválasztásakor, mint akik később döntöttek a jogász pályára mellett.

Megnéztük statisztikai próba segítségével azt is, hogy vajon a jogász szülők gyermekei korábban döntöttek-e a jogi pályára mellett. Az eredmények szerint a hallgatókat nem befolyásolta a pályaválasztás időpontjában az, hogy a szülők jogászok voltak, vagy sem.

A jogász pályára mellett korábban határozó hallgatók nem tudták a felmérés pillanatában jobban, hogy milyen konkrét jogász szakterületet választanának végzést követően.

Az alábbiakban a pályaválasztást motiváló tényezőket mutatjuk be eredményeink alapján:

I. A joghallgatók nagyobb hányadánál más hivatás, ill. szakma is előfordult pályaválasztáskor. Legtöbb hallgató a közgazdász pályát jelölte meg, ami nem véletlen, hiszen köztudott, hogy a jogász hivatás mellett a közgazdász pályára bizonyul ma az egyik legjobban jövedelmező foglalkozásnak, amellett, hogy az elhelyezkedési lehetőségek is kedvezőbbek ezen a területen. Annak ellenére, hogy a tanári pályára mind presztízs, mind jövedelem tekintetében alacsony értékelést kap jelenlegi társadalmunkban, mégis sok hallgató jelölte meg, hogy felmerült, mint pályalehetőség. A kutatás eredményei egyértelműen alátámasztották, hogy a jogász pályára vonzerejét a tanári pályával szemben elsősorban az eltérő jövedelmi viszonyokban, másodsorban az elhelyezkedési lehetőségekben kell keresnünk.

Akiknél más hivatás is felmerült a pályaválasztás előtt, semmivel sem felvételiztek sikertelenebbül a jogi karra, tehát nem igaz az, hogy a határozott pályaválasztás nagyobb sikert eredményez a bejutásnál.

Akiknél nem merült fel más hivatás, szakma, magasabbra helyezték a jogász pályát más értelmiségi pályákkal szemben társadalmi presztízs tekintetében, mint akiknél más pályára is megjelent a pályaválasztást megelőzően, feltételezhetjük tehát, hogy az egyik legnagyobb vonzerőt a jogász pályára társadalmi presztízsze jelenti.

A nettó havi jövedelem, valamint az általános műveltség tekintetében már nem tapasztaltunk markáns különbséget.

Azok a hallgatók, akik kizárólag a jogászi pályára készültek, semmivel sem tartották fontosabbnak a jogász doktori cím megtartást, mint azok, akik más pályaválasztási tervekkel is rendelkeztek. Ebből következően a végső foglalkozási pálya kiválasztásakor pusztán a doktori cím nem jelent meg, mint a pálya melletti döntő érv. Így a hallgatói vélemények alapján megállapítható, hogy a társadalmi presztízs fogalmában elsődlegesen nem a doktori cím jelenti a meghatározó tényezőt. **Akiknél más foglalkozás is felmerült, magasabbra értékelték a végzést követő elhelyezkedés esélyeit, vagyis feltételezhető, hogy végül azért döntöttek inkább a jogi pálya mellett, mert sikeresebbnek ítélik meg a munkába állás, elhelyezkedés esélyeit.**

A jogászok társadalmában megjelenő munkanélküliség mértékére adott válaszok tekintetében már nincsenek értékelhető különbségek a válaszadók véleményei alapján.

Ugyancsak érdekes eredmény, hogy a jogász szülők gyermekei semmivel sem készültek határozottabban a jogi pályára, mint a nem jogász szülők gyermekei.

II. A hallgatók pályaválasztásában közvetlenül nem volt meghatározó a szülők részvétele a hallgatói vélemények alapján, hiszen a válaszadó hallgatók közel 2/3-a jelezte, hogy szülei nem szóltak bele a pályaválasztásába.

Feltételezhetjük azonban, hogy közvetetten hatással lehettek a szülők gyermekük pályaválasztásakor, hiszen egyetlen hallgatót leszámítva, a lekérdezett hallgatók döntésével kapcsolatosan a szülők általánosságban nagyon egyetértettek, vagy egyetértettek.

A jogász szülők semmivel sem voltak jobban elégedettek a gyermekeik pályaválasztásával, mint a nem jogász szülők, tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a szűk családban előforduló jogász példája sem pro-, sem kontra nem befolyásolja a pályaválasztással kapcsolatos szülői elégedettséget.

A jogászhallgatók közel 30%-a nyilatkozott úgy nyitott kérdésünkre, hogy a család javaslata is meghatározó volt a jogászi pálya kiválasztásakor.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a válaszadó jogászhallgatók közel 1/3-ának pályaválasztásában a szülőknek meghatározó szerepe volt.

III. A hallgatók közvetlen környezetében előforduló családi és baráti példák kismértékben meghatározóak voltak a pályaválasztásban. A joghallgatók közel 30%-a említette, mint pályaválasztást erősen befolyásoló tényezőt.

A hallgatói válaszok egy részéből az derül ki, hogy a pályaválasztásban a szülő, testvér, barát példa egyáltalán nem meghatározó, a hallgatók több mint 40%-a szerint egyáltalán nem fontos tényező.

A hallgatói pályaválasztás 30%-ában tehát az elsődleges- és a másodlagos szocializációs környezetnek meghatározó hatása volt.

IV. A jogászi pályához kapcsolódó jövedelmi-és elhelyezkedési lehetőségek szintén megjelentek a hallgatók válaszaiban, mint pályaválasztást motiváló tényezők. A két nyitott kérdésben a hallgatók inkább a jó kereseti lehetőségeket emelték ki. Nem véletlenül, hiszen a jó kereseti lehetőség már magában foglalja egyszersemind a munkavégzést is.

A zárt kérdésben viszont csekély különbséggel fontosabbnak ítélték meg a hallgatók a távlati munkalehetőségeket, mint a jövedelemszerzést.

A hallgatók neme, évfolyama és a lakóhely megoszlásai nem befolyásolták azt, hogy a joghallgatók pályaválasztásuk során mennyire találják fontosnak a távlati, jogi pályához kapcsolható jövedelmi- és munkalehetőségeket.

A jó jövedelmi lehetőséget, mint pályaválasztást motiváló tényezőt (az első nyitott kérdésünk alapján) a hallgatók valamivel több, mint 25%-a emelte ki és ez várakozásunkkal ellentétes

eredmény. Kutatásunk kezdetén feltételeztük ugyanis, hogy a jogi karokon megfigyelhető magas túljelentkezési arány az elhelyezkedést követő jó kereseti lehetőségeknek köszönhető. Zárt kérdésünkre viszont a hallgatók 90%-a úgy nyilatkozott, hogy a jogászi pályával együtt járó jó kereseti lehetőség fontos szempont volt a jelentkezési lap benyújtásakor.

Egy harmadik aspektusból is rákérdeztünk - nyitott kérdés formájában - mely tényezők lehetnek fontosak ma egy joghallgató pályaválasztásánál. A válaszadó hallgatók 56%-a a pályához kapcsolódó jó kereseti lehetőségekkel győzné meg barátját, hogy válassza a jogi kart, felvételi jelentkezésekor.

Összefoglalva a látszólag ellentmondó eredményeket azt a megállapítást tehetjük, hogy a joghallgatók többségének esetében a pályaválasztásnál meghatározó szerepet tölt be az a - társadalmi közvéleményben is meggyökeresedett - vélemény, hogy a jogászi pálya jelenleg Magyarországon a jól jövedelmező foglalkozások közé sorolható. Zárt kérdésünk alapján egyértelműen ez derült ki. Nyitott kérdéseink esetében esetlegesen feltételezhetünk a válaszadók részéről egyfajta „álszemérmert”, mely magyar szociológiai felmérések jövedelemmel kapcsolatos kérdéseinél gyakorta előforduló jelenség.

V. A hallgatók pályaválasztását számottevően befolyásolta a pályához kapcsolható társadalmi presztízs, amely további igazolását adja a 90-es években, Magyarországon bekövetkezett foglalkozási presztízsek átcsoportosulásának. A jogászság -eddigiekben is előkelő helyéről - az utóbbi években egyértelműen az egyik vezető helyre került.

A válaszadó joghallgatók közel 50%-a ezzel az érveléssel győzné meg barátját, hogy válassza a jogi pályát élethivatásul.

VI. A hallgatók eddig felsorolt pályaválasztási motivációit összehasonlítva, azt tapasztaljuk, hogy inkább a praktikus szempontokat helyezték előtérbe a pályaválasztásukkor. Így pl. a jogi egyetemeken megszerzett ismereteknek a mindennapokban is hasznát lehet venni, könnyen lehet váltani egy másik pályára, könnyű az egyetem elvégzése, jó a hallgatói közösség az egyetemen, könnyű bejutni, stb.

A joghallgatók által felsorolt érveket négy szempont szerint lehet csoportosítani.

-legáltalánosabban a hallgatók végzést követő szempontokat vettek figyelembe, amelyeknek döntő hányada az élet-és munkakörülmények segítségét célozza meg (pl. jó kereset, jó elhelyezkedési lehetőségek, magas társadalmi presztízs)

-a hallgatók egy szűk körű csoportja jelezte a tudomány, illetve a szakma iránti elkötelezettségét (pl. társadalmi igazságosság elősegítése, érdekes tudomány)

-szorosan az egyetemhez, egyetemi évekhez kapcsolódó szempontokat is fellelhattünk (pl. könnyű egyetem, könnyű bejutás)

-egyéb szempontok (emberekkel foglalkozik).

Meglepő módon - a hallgatók csak 20 százaléka jelezte, hogy érdeklődik a jogtudomány, jogélet rejtelmek iránt és 10 %-nál is kevesebben jelezték, hogy azért jelentkeztek erre az egyetemre, mert a társadalmi igazságosság érvényesülését kívánják elősegíteni a végzésüket követően.

A társadalmi igazságosság elősegítésével kapcsolatosan további információkat is kaptunk a válaszadó hallgatóktól, ami ismételten ellentmond a korábban kapott eredményeinknek.

A hallgatók többségének véleménye szerint a mai magyar jogásztársadalom nem vállalja fel a társadalmi igazságosság elősegítését, ugyanakkor a hallgatók több mint 2/3-ának van ilyen irányú elhivatottsága. Ez az eredmény teljes ellentmondásban áll korábban, a pályaválasztást motiváló tényezők kapcsán említettekkel, amely mélyrehatóbb kutatások elvégzésére ösztönöz. Az információk szűkössége ellenére is ismételten bebizonyosodott, hogy a hallgatók a modern életforma követelményeinek megfelelően pályaválasztásukban elsődlegesen praktikus, a későbbi életpályán jól hasznosítható szempontokat érvényesítenek.

A társadalmi igazságosságot elősegíteni kívánók táborát sem évfolyam, sem nemek, sem lakóhely szerint nem lehet jól körülírni.

Azok a hallgatók, akik konkrét pályaelképzelésekkel rendelkeztek már a lekérdezés pillanatában, nem kívánják jobban elősegíteni a társadalmi igazságosság érvényesülését a későbbi szakmai pályájuk során, mint azok, akik még nem tudják pontosan, hogy milyen jogászi pályán helyezkednének el szívesen végzést követően.

Így az előbbi csoportba tartozó hallgatók nem a társadalmi igazságosság elősegítése miatt rendelkeznek konkrét pályaelképzeléssel, hanem valamilyen egyéb szempont miatt.

VII. Kutatásunkban megvizsgáltuk azt is, hogy vajon a jogász doktori címet a joghallgatók mennyire tekintik társadalmi előnynek, eltörlésével a hallgatók mennyire értenének egyet.

A joghallgatók jogászi pályaválasztását az eredmények tanulsága szerint a jogász doktori cím nem befolyásolta pozitív irányban. Csupán kettő hallgató jelezte, hogy pályaválasztásában szerepet játszott a doktori cím megszerzése.

Megoszlott a hallgatók véleménye abban, hogy mennyire értenének egyet a jogász doktori cím eltörlésével. Általánosságban a hallgatók többsége ellenezné a doktori cím eltörlését, ezt elsősorban azzal indokolják, hogy sokat tanulnak ezért a címért. A válaszadó hallgatók egy jelentős hányada a hagyomány miatt tartaná meg a jogász doktori címet, a hallgatók egy nagyobb csoportja pedig a pálya társadalmi presztízs megőrzése, fenntartása miatt nem törölné el.

A hallgatók 10%-a nyilatkozott úgy, hogy eltörléne a jogász doktori címet, elsősorban arra hivatkozva, hogy más értelmiségi pályákkal szemben nem igazságos, érdemtelenül kapják a jogászok.

Megvizsgáltuk, hogy milyen ismérvekkel írható le az a csoport, aki támogatja a jogászdoktori cím megőrzését. Az évfolyam, a nemek, a lakóhely, az anya iskolai végzettségének tekintetében nem tudtunk elhatárolni egy csoportot sem, viszont érdekes eredményt kaptunk az apa iskolai végzettségét tekintve.

A főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkező apák gyermekei esetében a jogász doktori cím kevésbé volt fontos, mint az érettségivel rendelkező apák gyermekei esetében.

Ez alátámasztja azt a korábban keletkezett feltevést, hogy az alacsonyabb iskolai végzettségű társadalmi rétegek általánosságban magasabbra értékelik a főiskolai és egyetemi diplomával rendelkező társadalmi rétegek státuszát, mint a diplomával rendelkezők. A bevezetőben említett, 1996-ban elvégzett Ügyvédkép a Csongrád megyei gazdasági vezetők körében címet viselő szociológiai felmérésből is kiderült, hogy bár a lekérdezett minta meghatározó hányada diplomával rendelkezett, de a mintába bekerült, alacsonyabb iskolai végzettségűek következetesen magasabb osztályozást adtak társadalmi presztízs, valamint a műveltség, kulturális eseményeken való megjelenés tekintetében a jogászságnak.

Ennél fogva más értelmiségi pályákkal szemben, önmagában a doktori cím magasabb presztízserértékelést hordozhat a társadalom értékelése alapján.

További meglepő eredmény, hogy azok a hallgatók, akik konkrétan tudták, hogy milyen pályát választanak majd élethivatásul, fontosabbnak tartották a jogász doktori cím megtartását, mint eltörlését.

## A jogászság társadalmi helyzetének értékeléséről

A 90-es évek Magyarországon a politikai és a gazdasági átalakulások következtében a magyar társadalom gyökeres változásokon ment keresztül, s ez mindenképpen hatással volt a korábban szilárdnak és egységesnek tekintett társadalomkép alakulására. Egyrészt a II. világháború utáni politikai viharban eltűnt társadalmi rétegek ismét megjelentek, más rétegek struktúrája,



társadalomban betöltött pozíciója gyökeresen megváltozott, másrészt a hosszú ideig változatlan értékek és értékelési szempontok összekuszálódtak.

Ennek következtében nem meglepő, hogy a joghallgatók - általunk megadott ismérvek szerinti - értelmiségi osztályozása kaotikus képet nyújt.

Társadalmi presztízs, jövedelem és a munkalehetőségek tekintetében a joghallgatók egyértelműen a középiskolai tanárokat helyezték az utolsó helyre, ami azért nem meglepő, mert évtizedek óta folyamatosan csökken a tanári pálya presztízse, s ezzel együtt, vagy ennek okaként a tanárok jövedelme is. A munkanélküliség növekedése is hátrányosan érintette az egyébként is problémákkal küszködő pályát, így ezen a területen is az utolsó helyet kapta a joghallgatók értékelése alapján.

A mérnökök társadalmi presztízse csökkenése ismerős folyamat, így a hallgatók döntő hányada az utolsó előtti helyre helyezte ezt a társadalmi csoportot, s a jövedelmi viszonyok tekintetében szintén ezt a helyet kapták a mérnökök.

Nem ilyen egyöntetűek a joghallgatók válaszai a munkalehetőségek tekintetében.

Ugyan a többségük ebben az esetben is az utolsó előtti helyet szavazta meg a mérnököknek, mégis a hallgatói vélemények alapján az orvosok a munkába állás nehézségeit illetően közelítenek a mérnökök társadalmi csoportjához.

Az orvosok, jogászok és közgazdászok társadalmi helyzetének értékelése társadalmi presztízs, jövedelem és munkalehetőségek tekintetében nagyon eltérő és vegyes képet mutat.

Míg társadalmi presztízs tekintetében az orvosokat helyezik az első helyre, s nem számottevő különbséggel a jogászokat a másodikra, addig mind a jövedelem, mind a munkalehetőségek tekintetében az orvosok visszaszorúlnak a harmadik helyre.

A jogászok és közgazdászok társadalmi presztízsenek összehasonlításakor megállapíthatjuk, hogy a hallgatói vélemények alapján egyértelműen a jogászok kerülnek magasabb osztályzatú pozícióba, azonban mind a magas jövedelem, mind a munkalehetőségek tekintetében elhanyagolható különbség van a két társadalmi réteg között.

Az előzőekben ismertetett eredményeket kiegészítve egy másik kérdésünkre kapott válaszok értékelésével együtt megállapíthatjuk, hogy a lekérdezett hallgatók leginkább a nettó jövedelem alapján tekintik vezető társadalmi rétegnek a jogászságot. A hallgatók közel fele azonban társadalmi presztízs tekintetében szintén a legelőnyösebb pályának tekinti.

A hallgatói válaszok értékeléséből egyértelműen kiderült, hogy általános műveltség, kulturális eseményeken való részvétel alapján a jogászságot egyáltalán nem illeti meg a vezető hely. A válaszadó hallgatók mindössze 1/5-e tekintette vezető társadalmi rétegnek, s a legtöbb hallgató ennél az értékelési szempontnál adott legrosszabb minősítést a jogászságnak.

Ezekből az eredményekből arra tudunk következtetni, hogy a joghallgatók presztízs fogalma, presztízs értékelése elsősorban a jövedelmi viszonyok által meghatározott. A gazdasági vezetők körében végzett 1996-os szociológiai felmérésünk eredményei szintén alátámasztották a jelenlegi kutatásunkban kapott eredményt.

A társadalmi presztízs vizsgálatok azt tapasztaltuk, hogy azok a hallgatók, akiknél más hivatás, foglalkozás nem merült fel pályaválasztáskor, általánosságban magasabbra értékelik a jogászság társadalmi helyzetét a többi értelmiségi pályához viszonyítva.

A jogász szülők gyermekeinek a jogász pályával kapcsolatos megítélését nem befolyásolta az, hogy valamelyik szülő jogász lett volna, bár tendenciájában megfigyelhető (de statisztikailag

nem alátámasztható), hogy a jogász szülők gyermekei a pályát magasabb presztízsnak értékelik, mint a nem jogász szülők gyermekei.

Az első- és a másodéves évfolyamok között statisztikailag értékelhető különbséget figyeltünk meg a pálya társadalmi presztízsenek rangsorolásánál.

Az első éves hallgatók társadalmi presztízis tekintetében inkább a jogászokat helyezték a hierarchia csúcsára, míg a másodévesek inkább az orvosokat.

Ugyancsak különbség adódott a jogászság általánosságban történt presztízis besorolásakor. Az elsőéves hallgatók általánosságban vezető értelmiségi pályának tekintették a jogászságot, míg a másodéves hallgatók inkább csak a második helyre jelölték a jogászokat.

Ezekből a különbségekből feltételezhetjük azt a már korábban, más diplomát adó hivatásoknál, szakmáknál megfigyelt jelenséget, hogy az egyetemen töltött évek fordított arányban állnak a pályáról alkotott presztíziskép értékelésével, vagyis az egyetemi oktatásban eltöltött hallgatói évek számával egyre inkább csökken a pályáról alkotott kezdeti magas presztízis.

Számos okot lehet találni ennek a jelenségnek a magyarázatára, így pl. a hallgatók ismeretlenül, tapasztalatok nélkül kezdik meg az egyetemi tanulmányaikat, csalódnak az egyetemi képzés színvonalában, illetőleg a szakmai gyakorlatok révén úgymond betekintést nyernek a szakmát, hivatást körülvevő „kulisszatitkokba”.

A hallgatók neme szintén befolyásolta a válaszok megoszlását társadalmi presztízis tekintetében.

A joghallgatóknak más értelmiségi pályákhoz képest magasabbra értékelik a jogászok társadalmi presztízis hierarchiában elfoglalt helyét, mint a férfi joghallgatók.

#### Az egyes jogászi pályák összehasonlításáról

A joghallgatók döntő hányada a társadalmi presztízis, valamint a jövedelem alapján jól elhatárolható különbségeket tudott tenni az egyes jogászi pályák között, annak ellenére, hogy elég nagy különbségek adódtak a hallgatói válaszok között.

A hallgatók 2/3-a viszont egyáltalán nem tudott sorrendet felállítani az általános műveltség alapján az egyes jogászi pályák között.

A kapott eredmények értékelése alapján megállapítható, hogy társadalmi presztízis, s általános műveltség alapján a bírák egyértelműen a vezető jogászi pályának számítanak, de jövedelem tekintetében a válaszadók nagy többsége csak a harmadik helyre helyezte ezt a jogászi réteget.

Az ügyvédek társadalmi presztízis és általános műveltség szempontjából a bírák utáni hely egyikét foglalják el. Egyértelműen vezető helyet kaptak viszont a hallgatói vélemények alapján a jövedelem tekintetében.

Az ügyészeket jövedelem alapján a hallgatók a bírói társadalom mögé helyezték, míg társadalmi presztízis és általános műveltség tekintetében az ügyvédekkel közel azonos pozícióba kerültek a bírák mögött.

A vállalati jogtanácsosok és a közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogászok kerültek mind a három ismerv alapján az utolsó helyekre. Szembetűnő a közigazgatásban és az államigazgatásban dolgozó jogászok utolsó helye a jövedelem és különösen elgondolkodtató általános műveltség tekintetében.

Az egyes jogászi pályák közötti megoszlások a várt eredményekkel és a korábbi kutatás eredményeivel is összhangban van. Az ügyvédek jelenleg felértékelt társadalmi-gazdasági szerepe háttérbe szorította az ügyészégi szakmát, feltételezhető azonban, hogy az ügyvédek

presztízs-növekedése csak átmeneti, s az ügyészi szakma tradicionális, bírák melletti vezető helyét visszaszerzi.

Az ideális jogászcsoport

Nagyon nehéz egy hivatás ideális képét kézzelfogható ismérvekkel leírni, hiszen általában a társadalom nagyon sokféle szerepeltvárást ír elő egy-egy foglalkozással kapcsolatosan, különösen nehézségbe ütközik ez, egy olyan pályán esetében, amely rendkívül szerteágazó, sokszínű.

Így nem meglepő, hogy a hallgatók válaszait összegezve azt tapasztaltuk, hogy a joghallgatók sincsenek birtokában egy jól behatárolt ideális jogászképnek.

A hallgatókat arra kértük, hogy emberi tulajdonságokkal próbálják meg körülhatárolni az ideális jogászt.

A hallgatók által felsorolt emberi tulajdonságok osztályozásakor az alábbiakat figyelhetjük meg:

-A joghallgatók 37 emberi tulajdonságot soroltak fel összességében, de egyetlen ismérv esetében sem tapasztaltuk azt, hogy a hallgatók döntő hányada jelölte volna.

-A hivatás specifikusságából eredően (különösen igaz ez ügyvédekre) nem csak pozitív emberi tulajdonságokkal találkoztunk a válaszok értékelése során. A gátlástalanság, ravaszság, cinikusság egyértelműen olyan emberi tulajdonságok, amelyek az adott szituációban vagy az ügyfél vagy az ellenérdekű féllel szemben hatályosulnak.

-A tulajdonságok túlnyomó többsége szorosan a szakma műveléséhez kapcsolódik, mint pl. hivatástudat, igazságérzés, szakmai elkötelezettség, stb.

-A felsorolt negatív előjelű emberi tulajdonságokkal szemben meghatározó módon jelen vannak emberiséget, etikusságot figyelembevevő ismérvek, pl. becsületesség, empátia, humanitás, önzetlenség, türelem, stb.

Érdekes módon a legtöbb válaszadó ( a hallgatók 30%-a) a becsületességet emelte ki, mint legfontosabb emberi tulajdonságot.

Közvetett módon talán ez egyfajta kritikáját is jelentheti a jelenlegi jogásztársadalomnak, bár a kutatás jellege miatt ilyen irányú vizsgálatot nem végeztünk. Összehasonlítva a korábbi kutatás eredményeivel, a vállalkozók, gazdasági vezetők többsége a becsületességet hiányolta leginkább az ügyvédek munkája esetében.

A határozottság jelent meg második leggyakrabban említett ismérvként, a válaszadók 27%-a emelte ki. Csak a harmadik helyre szorult vissza az igazságérzés, melyet követett a jó beszédkészség, valamint a rátermettség.

Az ideális jogászkép tehát zavaros, a hallgatók által nehezen leírható fogalom.

Az ideális jogászkép összetevőinek feltérképezésekor a szakmai jellemzőkön és emberi tulajdonságokon túl érdekes kérdés lehet a nem és az életkor összefüggéseinek a vizsgálata is. Az 1996-os ügyvédvizsgálat eredményei egyértelműen arra mutattak rá, hogy a szélsőséges életkorokat leszámítva az életkor nem különösebben játszik szerepet abban, hogy valaki jó ügyvéd vagy sem.

Ennél jóval érdekesebb, s egyben aktuális kérdés is a „nem” meghatározottsága.

A magyar társadalomban helyenként még erősen él az a konzervatívnek tekinthető felfogás egyes hivatásokkal kapcsolatosan, mely különbséget tesz szakmai rátermettség alapján férfiak és nők között - természetesen az utóbbi „nem” hátrányára.

Különösen megfigyelhető ez olyan nagy múltú és magas szintű tudományos előképzettséget igénylő hivatások esetében (orvos, jogász), amelyek napjainkig megőrizték társadalmunkban a vezető helyeiket.

E tradicionális felfogás ellenére - a hivatalos politikai ideológiának megfelelően - az 50-es évektől kezdődően egyre magasabb számban jelennek meg ezeken a pályákon a nők, ezzel mintegy kibékíthetetlen ellentétet keletkeztetve a pálya művelői és a pályához kapcsolódó szolgáltatások igénybevevői között, hiszen a nők tömeges megjelenése az adott pályán nem jelentette egyben azt is, hogy a társadalmunkban bizonyos foglalkozásokhoz kötött, nemek szerinti előítéletek is eltűnjenek.

Az 1996-ban készített Ügyvédkép Csongrád megyei vállalkozók körében címet viselő kutatás eredményei is bizonyították a fentebb leírtakat. A kapott eredmények alapján megállapítható, hogy a jogászság szűk társadalmán belül még mindig erősen élnek negatív előítéletek ügyvédnőkkel szemben, hiszen az interjúalanyok egy része egyáltalán nem bízna peres ügyeinek vitelét ügyvédnőre.

Ennek a korábbi kutatásnak az eredményei arra ösztönöztek, hogy megismerjük a jogáshallgatók ilyen irányú attitűdjeit is. Az általunk lekérdezett hallgatók egytizede nyilatkozott úgy, hogy a férfi jogászok általában rátermettebbek a pályára, mint a nők, így már a lekérdezett hallgatók esetében is számolhatunk egy kismértékű előítélettel. A hipotézisünkkel ellentétesen nem találtunk szignifikáns különbséget a férfi és a női hallgatók válaszai között.

Az eredményeinket tovább vizsgálva még jelentősebb különbséggel számolhatunk a jogász pályán elért sikerek esetén, ugyanis a hallgatók többségének véleménye szerint a férfi jogászok sikeresebbek.

A rátermettségre és sikerességre adott válaszok számbeli különbsége is egyértelműen a társadalom tradicionális felfogásának egy ékes bizonyítéka, hiszen a válaszadó hallgatók mintegy 47%-a szerint pályára való alkalmasság, rátermettség tekintetében nincs különbség a nemek között, ennek ellenére a férfiak mégis sikeresebbek.

#### A joghallgatók életstratégiáiról

A joghallgatók távlati, végzést követő szakmai és egyéb életcéljait zárt és nyitott kérdések felhasználásával vizsgáltuk.

Az eredmények szerint a joghallgatók legfontosabb célkitűzései a biztos családi háttér, valamint a szakmai karrier. Az eddigi szociológiai kutatások viszont egyértelműen alátámasztották, hogy a hivatáshoz, valamint a családhoz kötött szerepek ellátásakor gyakran kell számolni a szerepkonfliktus kialakulásával. A szerepkonfliktus kialakulásának egyik legveszélyeztetettebb csoportjai a magasan képzett, felelősségteljes beosztásban dolgozó társadalmi rétegek. Különösen veszélyeztetettek ezen a csoporton belül is azok a nők, akik a szakmai karrier építése mellett családot is terveznek.

Maradéktalesan és konfliktusmentesen egyik szerep elvárásainak sem lehet megfelelni, s ez feloldhatatlan feszültségek kialakulásához vezet, melyek jó táptalaját jelentik pl. krónikus megbetegedések kialakulásának, deviáns életforma felvételének, stb.

Azok a hallgatók, akik tudják, hogy konkrétan milyen jogász pályát helyeznek előtérbe, azok következetesen a szakmai karriert helyezik előtérbe a biztos családi háttérrel szemben.

A hallgatók döntő hányada fontosnak vagy nagyon fontosnak ítéli meg a két vagy több diploma megszerzését, amely egyértelműen arra utal, hogy a lekérdezettek meghatározó része nem rendelkezik határozott elképzelésekkel a jogász pályára irányában, illetve nem a klasszikusnak

számító jogászi pályákon kívánnak elhelyezkedni. A több diploma megszerzését számos tényező motiválhatja, így jobb elhelyezkedési lehetőségek a munkaerőpiacon, speciális szakmai tudás megszerzése, a több diploma nyújtotta kedvezőbb jövedelmi lehetőségek, tudásvágy, stb. Amennyiben összevetjük a kérdéseinkre adott válaszokat, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy a több diploma megszerzését nem az átlagon felüli tudás igénye határozza meg elsősorban, hiszen a hallgatók alig egynegyede jelölte a három legfontosabb életcél közé.

Az anyagi javak, átlagon felüli vagyon, ha nem is a legfontosabb elérendő életcélként jelenik meg, de a kérdőív egyéb ilyen irányú kérdéseire adott válaszokkal egybevetve egyértelműen fontos szempont a hallgatók életstratégiájában.

Fontos szempont továbbá a hallgatók szerint a jó kapcsolatok megléte, illetve kiépítése, amely természetesen társadalmunk speciális működési struktúrájából egyértelműen következik. Meglepő, s egyszersmind további kutatás igényét jelzi az, hogy a hallgatók több mint 40%-a a három legfontosabb életcél közé emeli a jó kapcsolatok kiépítését.

A leginkább elutasított célként a politikai karrier jelentkezik, a hallgatók 86%-a egyértelműen elutasította válaszában.

Ez egyik oldalról magyarázható a magyar politikusok magyar társadalom felől érkező alacsony presztízs értékelésével, másrésztől azonban meglepő, hiszen a jogász szakma egy jelentős része erősen kötődik a mindenkori hatalmi elithez.

A hallgatók 40%-a rendelkezett konkrét pályaelképzelésekkel a lekérdezés pillanatában. A már régóta divatosnak számító jogászi pályákat jelölték meg leginkább válaszaikban: bíró, ügyvéd, nemzetközi jogász, valamint ügyész. Az egyes jogászi pályák presztízs-értékelésekkor adott válaszok korábbi ismertetésével összhangban a 95 hallgató közül mindössze egy hallgató jelezte, hogy a közigazgatás-államigazgatás területén kíván dolgozik.

A hallgatók válaszaiból kiderült, hogy a végzést követő elhelyezkedés nehézségeivel reálisan számolnak, bár más értelmiségi pályákhoz képest egyértelműen sokkal jobb osztályzatokat adtak. Ahogyan korábban is jeleztük, azok a hallgatók, akik más hivatást is fontolóra vettek a pálya kiválasztásakor a könnyebb elhelyezkedés miatt választották a jogászi pályát.

Az évfolyamok eltérő módon értékelik viszont az elhelyezkedés lehetőségeit, az első évfolyamon tanuló hallgatók még sokkal jobbnak ítélik meg a más értelmiségi pályákhoz kapcsolódó lehetőségeket a jogászok estében, mint a második évfolyamon tanulók.

Abel, Richard L., *American Lawyers*, Oxford University Press, 1989

Badó Attila-Nagy Tamás: Az amerikai joghallgatók attitűdvizsgálata In: *Jogelméleti Szemle 2000/3*

Barry, Kenneth H. – Connelly, Patricia A., "Research on Law Students : An Annotated Bibliography", 1978  
American Bar Foundation

Research Journal 751

Benjamin, A., Kasniak, A., Sales, B., Shanfield, S., "The Role of legal Education in Producing Psychological Distress among Law Students and Lawyers", 1986 *Am.Bar Foundation Research Journal* 225

Black, Donald, „The Mobilization of the Law”, 2 *Journal of Legal Studies* 125 (1973)

Carlin, Jerome E., *Lawyers' Ethics.*, New York: Russel Sage Foundation ,1966.

Casper , Jonathan, *Lawyers before the Warren Court*, University of Illinois Press, 1972

Carrington, Paul D - James, P.C. „The Alienation of Law Students”, 75 *Michigan Law Review* 887;

Eron, Leonard E. -. Redmount, Robert S „The Effect of Legal Education on Attitudes” 9 *Journal of Legal Education* 431;

Heins, Marilyn, Fahey, Shirley Nichols and Henderson, Roger C. „Law Students and Medical Students: A Comparison of Perceived Stress” 33  
*Journal of Legal Education* 511;

Kay, Susan Ann, „Socializing the Future Elite: The Nonimpact of Law School” 59 *Social Science Quarterly* 347;

Kennedy, Duncan, Legal Education as Training for Hierarchy. In David Kairys, ed. The Politics of Law. New York: Pantheon, 1982

Lortie, Dan C. Laymen to Lawmen: Law School, Careers, and Professional Socialization. 29 Harvard Education Review 352(1958)

Miller, Paul Van R. „Personality Differences and Student Survival in Law School” 19 Journal of Legal Education 460

Osborn, John Jay , The Paper Case,. Boston: Houghton Mifflin, 1971

Turow, Scott ,One L., New York: Putnam; 1977

Pipkin, Ronald M., „Legal Education: The Consumers’ Perspective” 1976 American Bar Foundation Research Journal 1161;

Rathjen, Gregory J „Impact of Legal Education on the Beliefs, Attitudes and Values of Law Students” 44 Tennessee Law Review 85 (1976)

Shaffer, Thomas L - Redmount, Robert S., Lawyers, Law Students, and People, Colorado Springs: Shepard’s, 1977

Steele, Walter W Jr., „A Comparison of Attitudes of Freshman and Senior Law Students” 23 Journal of Legal Education 318(1970)

Stevens, Robert B. „Law Schools and Law Students” 59 Virginia Law Review 551, 1973;

Taylor, J. B., „Law Shool Stress and the ’Deformation Professional”” 27 Journal of Legal Education 251 (1975)

Thielens, Wagner Jr., The Socialization of Law Students: A Case Study in Three Parts PhD dissertation, Sociology, Columbia University;

Willing, Thomas E. -. Dunn, Thomas G, „The Moral Development of the Law Student: Theory and Data on Legal Education,”31 Journal of Legal Education (1981)

# AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYJOG SZABADSÁG-FOGALMA\*

(GYÓRFI TAMÁS)

*“Egyfelől a többség megközelítését egy világ választja el a bíróság elnökéétől és SCALIA bírótól. Mégis, másfelől a két megközelítés közötti különbség igen kicsiny: egyetlen szavazat. 83 éves vagyok. Nem maradhatok örökké a bíróságon; s lehetséges, hogy amikor leköszönök, az utódom kinevezési eljárása azzal a kérdéssel fog majd foglalkozni, mely ma előttünk van. Sajnálatomra, éppen ez az eljárás lehet az, ahol megszületik a két világ közötti választás.”<sup>1</sup>*

[/BLACKMUN/](#)

Az alkotmányos alapjogok egyik, - s a mai napig legfontosabb - feladata, hogy korlátokat állítsanak az állam hatalmával szemben. Egy térbeli metaforával élve, az alapjogok határolják körül az egyén szabadságának azt a szféráját, ahová az állam nem léphet be. Hogy hol húzódik az adott pillanatban az állam hatalma és az egyén szabadsága közötti “demarkációs vonal”, az részben magának az alkotmánynak, részben a bírói alkotmányértelmezésnek a függvénye. A közkeletű felfogás szerint az amerikai társadalom individualista, s az intézményeit átható politikai erkölcs kitüntetett szerepet tulajdonít az egyéni szabadságnak; gyakran még olyan esetekben is előnyben részesíti azt más értékekkel szemben, amikor az “európai felfogás” a konkuráló értéket véli súlyosabbnak. Tanulmányom egyrészt annak a kérdésnek néhány aspektusát vizsgálja meg, hogy hogyan realizálódik ez a - szabadság értékének kitüntetett szerepet biztosító - politikai filozófia az alkotmányjogban, azaz az amerikai joggyakorlat *milyen módon*, és *hol* húzza meg az állam hatalma és az egyén szabadsága közötti képzeletbeli demarkációs vonalat.

A magyar jogrendszerben e határvonal megrajzolásánál különleges szerepe van az emberi méltósághoz való jognak: az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog “anyajog”, “azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott

---

\* A tanulmány az OTKA támogatásának segítségével készült (F 025484 számú szerződés).

<sup>1</sup> [Planned Parenthood of Southeastern PA. v. Casey](#), 505 U.S. 833, 943 (1992)

tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”<sup>2</sup> Bár a magyar Alkotmánybíróság itt idézett álláspontját sok kritika érte, a testület gyakorlata - mint majd ez a tanulmány is illusztrálja - nem egyedülálló e tekintetben. Az eltérő normaszöveg ellenére mind a német, mind az amerikai alkotmányjogi gyakorlat ismeri a mi alkotmányunk e szakaszának valamilyen funkcionális megfelelőjét.<sup>3</sup> Az amerikai gyakorlat bemutatása tehát azért is hasznos lehet, mert összehasonlító jogi perspektívába helyezi a magyar Alkotmánybíróság e kérdéssel kapcsolatos gyakorlatát. Ez tanulmányom másik célkitűzése.<sup>4</sup>

A dolgozat elején idézett sorok [BLACKMUN](#) bírónak az amerikai alkotmánytörténet egyik nagy döntéséhez, a [Planned Parenthood of Southeastern PA. v. Casey](#) ügyben hozott ítéletéhez írt párhuzamos véleményéből származnak, s alighanem a leginkább drámai módon fejezik ki azt a megosztottságot, ami az egyéni szabadság határainak kérdésében a bíróságot manapság jellemzi. A szóban forgó döntés azt volt hivatott eldönteni, hogy felülbírálja-e a bíróság korábbi, alapvetően liberális abortusz-határozatát. A megosztottság oka látszólag kézenfekvő, hiszen az abortusz kérdése majd minden modern demokrácia közvéleményét megosztja. Az amerikai bírók - különösen a Legfelsőbb Bíróság tagjai - részei annak a politikai rendszernek és annak a politikai diskurzusnak, amelyben az abortuszra vonatkozó liberális és konzervatív érvek összecsapnak; így hát aligha lehet csodálkozni a nézeteltérésen. Bár ez a magyarázat kézenfekvő, s nem is minden meggyőző erő nélküli, szem elől téveszti a nézeteltérés egy teljes dimenzióját. A bíróság előtt zajló abortusz-vita része a szabadság alkotmányjogi fogalma körül kialakult általánosabb vitának, s e vita részben jogelméleti jellegű; s jóval komplexebb annál, semhogy az eltérő álláspontokat egyszerűen a konzervatív és liberális politikai filozófiák jogi lenyomataiként ábrázoljuk. Tanulmányom harmadik célja a szabadság alkotmányjogi fogalma körül kialakult megosztottság jogelméleti okainak feltárása. A téma kifejtésében a következőképpen fogok haladni. Először (I) megvizsgálom az “általános szabadságjog” textuális alapjait, s azokat a fő doktrinális kérdéseket, melyek a modern éra előtörténetét képező kor joggyakorlatát foglalkoztatták, s melyek nélkülözhetetlenek a mai viták megértéséhez. Másodsor (II) röviden elemzem a magánszférához való jog modern fogalmát, a fogalmat alátámasztó elveket, illetve az ezek közötti ellentmondásokat. Harmadsor pedig (III) négy kiemelkedő fontosságú döntésen keresztül vizsgálom meg a szembenálló érvrendszerek leglényegesebb elemeit.

---

2 2 [8/1990.](#) (IV. 23.) AB határozat

4 A magyar gyakorlat részletes elemzésére lásd Győrfi Tamás: Amit szabad és amit nem. Az önrendelkezési jog értelmezésének alternatívái. *Fundamentum*, 1999. 4. szám



## I

Az a gondolat, hogy az alkotmány a tételesen megfogalmazott szabadságjogokon túl *implicit korlátokat* állít a törvényhozó hatalmával szemben, melyekből további, az alkotmányban szövegszerűen nem szereplő jogok (*unenumerated rights*) vezethetők le, hosszú ideje része az amerikai jogi kultúrának. A 18. század végének bírósági gyakorlatában ez a nézet [CHASE](#) bíró egyik, a kor természetjogi elképzeléseit tükröző véleményében kapta klasszikus megfogalmazását.<sup>5</sup> A 19. század folyamán azonban úgy tűnt, hogy az ez ügyben ellenvéleményt megfogalmazó [IREDELL](#) bíró "jogpozitivista" álláspontja győzedelmeskedik. Az implicit korlátok doktrínája a 20. század elején éledt újjá. Bár több elemző szerint a doktrínának a 14. kiegészítés "*Privileges and Immunities*" néven ismert klauzulája adhatta volna a jobb szövegszerű megalapozását,<sup>6</sup> a bíróság ugyanezen kiegészítés "*Due Process*" klauzuláját használta fel e célra.<sup>7</sup> A [Lochner v. New York](#) ügy<sup>8</sup>, melyről egy egész korszak alkotmánybíráskodását elnevezték, egy, a pékek számára maximális munkaidőt megállapító törvényt érvénytelenített. Bár az alkotmány szövege csak abban az esetben tiltja az egyén szabadságának korlátozását, ha az nem a törvénynek megfelelő *eljárás* útján történik, a [Lochner](#)-bírószak szerint a testületnek tartalmi szempontokat is vizsgálni kellett, nevezetesen, hogy a vizsgált jogszabály nem avatkozik-e be az egyén szabadságába ésszerűtlen, szükségtelen és önkényes módon. Ennek megfelelően a doktrínát *substantive due process*-nek, *tartalmilag megfelelő eljárásnak* keresztelték el. Bár a bíróság több kritikusa is - okkal - fogalmi ellentmondásnak tekintette ezt a kifejezést, mára a bírói gyakorlat ebben a vonatkozásban teljesen egyértelmű: a 14. kiegészítés nemcsak eljárási, hanem tartalmi korlátokat is állít az állam hatalmával szemben. Más vonatkozásban azonban a [Lochner](#)-ítélet idejétmúlttá vált: 1937-ben a bíróság a [West Coast Hotel Co. v. Parrish](#) ügyben<sup>9</sup> felülbírálta ezt a határozatát, s az mint a hibás döntések szinonimája vonult be az amerikai alkotmányjog történetébe (bár azt illetően, hogy miben is áll a döntés hibája, nincs egyetértés.) Ezek után a bíróság sokkal kevésbé szigorúan vizsgálta a gazdasági tárgyú jogalkotást, sőt gyakorlatilag vélelmezte az ilyen tárgyú jogszabályok alkotmányosságát.

Bár a [Lochner](#)-éra vége és a [Griswold v. Connecticut](#) ügyek közötti, a Due Process klauzula értelmezésére vonatkozó döntéseket - mivel azok eljárási kérdéseket vizsgáltak - nem szokás ehhez a témához sorolni, a mai viták aligha érthetők meg e közbeeső időszak érintése nélkül. Ugyancsak nem érthetjük meg az "általános szabadságjog" amerikai történetét, ha pusztán az

---

<sup>5</sup> [Calder v. Bull](#), 3 U.S. (3 Dall.) 386

<sup>6</sup> "Az államok nem alkothatnak és nem hajthatnak végre olyan törvényt, mely csorbítja az Egyesült Államok polgárainak kiváltságait vagy mentességeit."

<sup>7</sup> "Az államok személyeket életüktől, szabadságuktól és vagyonuktól csak a törvénynek megfelelő eljárás alapján foszthatnak meg."

<sup>8</sup> 198 U.S. 45 (1905)

<sup>9</sup> 300 U.S. 379 (1937)

állam és az állampolgár közötti viszonyban gondolkodunk, s szem elől tévesztjük a szövetségi kormány és a tagállamok közötti hatalommegosztás dimenzióját. A 19. században a [Barron v. Baltimore](#) eset<sup>10</sup> világossá tette, hogy az első nyolc kiegészítésben szereplő szabadságjogok nem alkalmazhatók a tagállamok törvényhozásával szemben. A polgárháború után született 14. kiegészítés azonban kiterjesztette a tagállamok törvényhozására is az alapjogi katalógus hatályát. Sokáig vitatott maradt viszont az, hogy mit is kell a tagállamokra alkalmazni. Az ún. *inkorporációs vitában* [BLACK](#) bíró képviselte azt az álláspontot, mely szerint a 14. kiegészítés szabadság-fogalma nem más, mint az első nyolc kiegészítésben fellelhető szabadságjogok rövidített megfogalmazása, s a Due Process klauzula nem más, mint egy utaló szabály (ez volt a *teljes inkorporáció* tana). E nézet szerint tehát a tagállamokkal szemben *csak* a Bill of Rights-ban szereplő szabadságjogokat kell alkalmazni, másrészt azt *mindet* alkalmazni kell.<sup>11</sup> Az uralkodó felfogás szerint, melynek [FRANKFURTER](#) bíró adta a legrészletesebb kifejtését, a 14. kiegészítés egyrészt *nem foglalja magába* az első nyolc kiegészítés valamennyi szabadságjogát, másrészt azok *nem is meritik ki* a 14. kiegészítés szabadság-fogalmát.<sup>12</sup> Ebből következően viszont a bírónak kell eldönteniük, hogy egy szabadság alapvető-e vagy sem, s nincs olyan általános kalkulus, mely minden esetre eldöntené a kérdést. Bár a *szelektív inkorporáció* tana eredetileg a tagállamok autonómiáját volt hivatott védeni (lévén, hogy ezáltal mentesültek a Bill of Rights-ban található bizonyos korlátozásoktól), a későbbiekben nem annyira annak lett jelentősége, hogy *mit vesz el* a Due Process klauzula a Bill of Rights-ból, hanem hogy *mit ad ahhoz hozzá*. Ez a “reziduális szabadságjog”, azaz a Due Process klauzula szabadság-fogalmának a tétélesen megfogalmazott jogokon túlmenő többlete áll majd elemzésünk fókuszában.

E kor vonatkozó döntései, melyek elsősorban eljárásjogi garanciákkal foglalkoztak, két további téren fontosak témánk szempontjából. Egyrészt megszilárdították azt a doktrinális keretet, mely viszonylag élesen elválasztja az egyén szabadságának két szféráját, illetve ezzel párhuzamosan az e szabadságjogok korlátozására vonatkozó kritériumrendszereket. Az uralkodó álláspont szerint a vizsgálatnak azzal kell indulnia, hogy egy adott szabadságjog *alapvető-e*. Ha igen, akkor az ún. szigorú vizsgálatot (*strict scrutiny*) kell alkalmazni, vagyis a jogot csak akkor lehet korlátozni, ha az feltétlenül szükséges (*necessary*) és valamilyen kényszerítő indok (*compelling*

---

10 32 U.S. (7 Pet.) 243 (1833)

11 [BLACK](#) részben történeti érvekre hivatkozott, mondván, hogy a klauzula célja egyértelműen a [Barron v. Baltimore](#) eset felülbírálata volt. Másrészt azt hangsúlyozta, hogy a rivális értelmezés teljesen szabad teret ad a bírók személyes preferenciáinak arra vonatkozóan, hogy egy szabadság alapvető-e vagy sem.

12 [FRANKFURTER](#) érvei részint rendszertaniak, részint történetiek voltak. A Bill of Rights több helyen igen részletekbemenő szabályokat állapít meg. [FRANKFURTER](#) szerint nem valószínű, hogy a 14. kiegészítés megfogalmazói ilyen körülményesen és homályosan akarták volna a Bill of Rights-ban található részletszabályokat a tagállamokra kiterjeszteni. Ez már azért sem valószínű, mert a ratifikáláskor még a tagállamok felének jogrendszere nem felelt meg a Bill of Rights előírásainak. Ha a 14. kiegészítés csak egy utaló szabály lenne, akkor ez azt jelentené, hogy ezen tagállamok a ratifikációval implicit módon kötelezettséget vállaltak volna arra, hogy megreformálják eljárási rendszerüket. Lásd: [Adamson v. People of State of California](#), 332 U.S. 46, 63-64 (1947)

*interest*) miatt történik. Ha a válasz nemleges, úgy viszont a minimális racionalitás (*mere rationality*) jóval engedékenyebb tesztjét kell a bíróságnak alkalmazni, mely csak azt kívánja a törvénytől, hogy az valamilyen megengedett, legitim célt (*permissible interest*) tüzzön maga elé, s a választott eszköz és az elérendő cél között racionális összefüggés (*rationaly related*) legyen. A szigorú vizsgálat alkalmazása általában végzetes a törvény alkotmányosságára nézve, míg a minimális racionalitás tesztjét majdnem minden törvény kielégíti. A szabadságjog minősítése, mely meghatározza az alkalmazandó tesztet, tehát legtöbbször nemcsak a vizsgálat kezdetét, hanem egyben a végeredményét is meghatározó lépés. A doktrinális keret másik maradandó eleme ebből a korból az a felfogás, mely a *tradíciót* teszi meg annak kritériumául, hogy egy szabadságjog alapvető-e.<sup>13</sup>

## II

Az "íratlan jogok" modern karrierje valójában 1965-ben, a [Griswold v. Connecticut](#) esettel<sup>14</sup> kezdődött, amikor is egy olyan törvényt nyilvánított alkotmányellenessé a bíróság, mely még a házasságon belül is megtiltotta a fogamzásgátló tabletták használatát. A döntés igazi újdonsága - azon túl, hogy újra felelevenítette azt a nézetet, miszerint az állam hatalmának implicit tartalmi korlátai is vannak - abban állt, hogy a magánszférához való jogra (*the right to privacy*) hivatkozva nyilvánította alkotmányellenessé a szóban forgó jogszabályt. Másrészt ez a döntés "fedezte fel újra" az alkotmány 9. kiegészítését, mely igen erős szövegszerű érvet szolgáltatott az implicit korlátok doktrínája számára.<sup>15</sup> A [Griswold](#) döntést érő kritikáknak két fő irányuk volt. A különvéleményt író [BLACK](#) bíró számára [Griswold](#) ugyanazon ok miatt volt rossz, mint a korábban említett döntések: a szelektív inkorporáció tanát alkalmazta. Ehhez képest számára másodlagos volt, hogy a magánszférához való jog-e a legszerencsésebb konceptualizálása annak a szabadságnak, amit a konkrét ügyben a bíróság védeni akart. Mások éppen ellenkezőleg, nem önmagában a szelektív inkorporálás tényét kifogásolták, hanem a [Griswold](#) által használt konceptualizálást. A [Griswold](#) ügy azért bizonyult különösen rejtélyesnek, mert a konkrét esetben meghozott döntést több elvvel is alátámasztották, illetve utólag még többel racionalizálták. Ha egy konkrét ügyben meghozott döntés mondjuk  $e_1$ ,  $e_2$ ,  $e_3$  és  $e_4$  elvekkel is alátámasztható, akkor az, hogy a bíróság milyen *ehhez hasonló* új ügyekre fogja kiterjeszteni a döntés hatályát, attól függ, hogy melyik elvet tekinti a döntés *valódi* alapjának, hiszen az általánosabb elv határozza meg, hogy mely esetek hasonlóak a kiinduló üggyhez *a releváns* szempontból. Ha a bíróság úgy gondolja, hogy  $x$  eset legjobb igazolását  $e_1$  elv adja, akkor  $y$  esetet akkor dönti el  $x$ -hez hasonlóan, ha az szintén az  $e_1$  elv hatálya alá szubszumálható. (1) A [Griswold](#) ügyben hozott döntés érintette a privacy hagyományos, központi esetét, vagyis azt, hogy az adott személyről - akarata ellenére - az állam ne szerezhessen meg bizonyos

---

13 [Snyder v. Massachusetts](#), 291 U.S. 97, 105 (1934)

14 381 U.S. 479 (1965)

15 "Az alkotmányban felsorolt bizonyos jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják, vagy csökkentik a nép által élvezett más jogokat."

*információkat*. A privacy fogalmának ezen információs rétegét hangsúlyozta részben a többségi véleményt író [DOUGLAS](#) bíró, aki az alkotmány 1., 3., 4. és 5. kiegészítéseinek szövegére támaszkodva, de azokból extrapolálva és azokat általánosítva jutott el a magánszférához való joghoz.<sup>16</sup> Szintén a fogalomnak ezt a rétegét hangsúlyozta [DOUGLAS](#) akkor, amikor a szabály *végrehajtásának* nehézségeire hívta fel a figyelmet, mondván, hogy a rendőröknek a hitvesi hálószoza szentélyében kellene kutakodniuk a fogamzásgátló szerek használatára utaló árulkodó jelek után, ha érvényt akarnának szerezni a jogszabálynak.<sup>17</sup> (2) Ez a mondat átvezet minket a privacy fogalmának egy másik rétegéhez, nevezetesen ahhoz, hogy az kitüntetett védelmet ad bizonyos *helyeknek*, illetve az ilyen helyeken elkövetett cselekedeteknek. (3) A [Griswold](#) ügy harmadik lehetséges racionalizálását az az elv adja, miszerint az alkotmány védelemben kell hogy részesítsen bizonyos *intim emberi kapcsolatokat*, adott esetben például a házasságot. (4) Végül, bár a határozat nem használja az *utódvállalásra vonatkozó szabad döntés* jogát (*whether or not to beget or bear a child*), kétségtelenül ez az elv is képes azt racionalizálni. A [Griswold](#) utáni korszak joggyakorlatából bőségesen lehet példát találni valamennyi elv megerősítésére.<sup>18</sup> A privacy jogának fejlődésében a következő fordulópontot a [Roe v. Wade](#) nevet viselő híres abortusz-döntés<sup>19</sup> jelentette. A [Roe v. Wade](#) eset igen komplex kérdéseket vetett fel, amelyeket itt lehetetlen lenne kimerítően elemezni. Az *alkotmányjogi* vita súlypontját azonban alighanem az a kérdés jelentette, hogy az alkotmány értelmében alapvető jognak minősül-e a nőnek az a joga, hogy eldöntse, meg akarja-e szakítani a terhességet.<sup>20</sup> Ez az ügy a korábbi döntések fényében legkevesebb három szempontból is problémásnak

---

16 381 U.S. 479, [484](#) (1965)

17 Uo. [485](#). Nem ez az érvelés tűnik azonban a legmeggyőzőbbnek, több okból sem. Először is, nem a törvény *végrehajtása*, hanem a fogamzásgátló szerek *használatának* alkotmányossága volt az elsődleges kérdés. Másrészt, még kevésbé lehet az információs privacy-hez tartozónak tekinteni azokat a cselekedeteket, melyeket az ügyben [DOUGLAS](#) által autoritásként idézett [Pierce v. Society of Sisters](#) és [Meyer v. Nebraska](#) esetekben védelemben részesített a bíróság. Az egyik esetben egy olyan törvényt semmisített meg a bíróság, mely szerint az iskolaköteles gyerekeknek kötelező állami iskolába járniuk, míg a másik egy, a német nyelv oktatását tiltó jogszabály alkotmányellenességét deklarálta. Lásd: [Pierce v. Society of Sisters](#), 268 U.S. 510 (1925); [Meyer v. Nebraska](#), 262 U.S. 390 (1923).

18 A privacy információs vonatkozására nézve lásd: [Whalen v. Roe](#), 429 U.S. 589 (1977); az otthon védelmére nézve: [Stanley v. Georgia](#), 394 U.S. 557 (1969); az intim emberi kapcsolatokra vonatkozóan: [Loving v. Virginia](#), 388 U.S. 1 (1967), [Eisenstadt v. Baird](#), 405 U.S. 438 (1972), vagy későbbről [Moore v. City of East Cleveland](#), 431 U.S. 494 (1977); az *egyén* utódvállalással kapcsolatos döntési jogát is hangsúlyozza: [Eisenstadt v. Baird](#), 405 U.S. 438 (1972).

19 410 U.S. 113 (1973)

20 Az abortusz *morális* megítélésében ez szinte magától értetődőnek tűnik. Még az is, aki végső soron a jog korlátozására irányuló szempontokat - akár elfogadja, hogy a magzatot megilleti az élethez való jog, akár nem - erősebbnek tartja a nő önrendelkezési jogánál, leggyakrabban feltételezi, hogy a nőt *prima facie* megilleti az önrendelkezési jog. Az alkotmányjog szempontjából viszont szinte problémamentes volt annak megállapítása, hogy a magzat normatív értelemben nem személy, s nem rendelkezik a fogantatástól kezdve az élethez való joggal.

bizonyult. Egyrészt, a korábbi döntésekben általában a racionalizáló elvek szempontjából releváns tényállási elemek közül több tényállási elem együttesen volt jelen. Éppen ezért nem lehetett tudni, hogy ezek közül önmagukban melyek szükségesek és elégségesek ahhoz, hogy a bíróság kiterjessze a racionalizáló elvek hatályát új esetekre is. Az abortusz-ügyben a precedensként idézett esetek tényállási elemei közül azonban több is hiányzott, s azt a [Griswold](#) ügy racionalizálására szolgáló elvek közül csak a (4) alatti állításra lehetett alapozni. Az abortusz esetében nem lehet hivatkozni sem a privacy információ, sem a térbeli dimenziójára, s az sem perdöntő, hogy az abortuszt igénylő nő intim kapcsolatban él-e valakivel.<sup>21</sup> Mindez meggyengítette a döntés textuális alapjait, hiszen az annak alátámasztására szolgáló elvet már nem lehetett a Bill of Rights tételesen felsorolt jogainak extrapolálásaként felfogni. Másrészt, az előző gondolattal szoros összefüggésben, az abortusz döntés fényében szerencsétlennek tűnt, hogy a szóban forgó jogot mint a magánszféra jogát konceptualizálják. A [Griswold](#) döntés ambivalenciája miatt még megengedett egy olyan olvasatot, hogy a magánszféra fogalma átfogja azokat az érdekeket, amelyeket a döntés védeni kívánt. Valójában ez már a [Griswold](#) ügynek is csak az egyik, s alighanem nem is a legjobb olvasata. Az abortusz-ügy viszont egészen világossá tette, hogy a Due Process klauzula által védett érdekek csak igen erőltetett konceptualizálhatók a privacy fogalmával. Ha a magánszféra fogalmát önmagában koherensnek és egységesnek tekintjük is,<sup>22</sup> a terhes nő döntésének szabadsága nem része a magánszférához való jognak, s erre vonatkozóan a bíróság sem adott semmilyen magyarázatot.<sup>23</sup> A szóban forgó érdeket sokkal kézenfekvőbb és meggyőzőbb a *szabadság*, s ezen keresztül az *önrendelkezés* fogalma alá vonni, s mint annak egyik védelemre érdemes esetét kezelni. Maga a bíróság, egyelőre még a privacy címkét használva, a [Whalen v. Roe](#) ügyben jutott el annak kimondásához,<sup>24</sup> hogy itt tulajdonképpen több, egymástól különböző érdekről van szó, egyrészt a magánszférának az *információs* vonatkozásáról, másrészt pedig bizonyos, az egyén számára fontos *döntések* meghozatalának szabadságáról. Ugyancsak két különböző érdeket fogalmaz meg egy későbbi különvélemény, ezúttal a *döntési* és a *térbeli* vonatkozások között téve különbséget.<sup>25</sup> Mint a [Griswold](#) ügy is mutatta, lehetnek olyan esetek, amikor a magánszféra védelme és a szabadság egymást erősítik, s a két fogalom által kimetszett halmaz között átfedés van. Ugyanakkor a magánszférába történő behatolás nem minden esetben sérti az egyén szabadságát, s megfordítva, az egyén szabadságának nem minden korlátozása jár egyben a magánszférába történő behatolással. A harmadik probléma, melyet az imént említett hangsúlyváltás maga után von, az önrendelkezési jogból fakad. Az önrendelkezési jogból ugyanis csak annyit lehet kiolvasni, hogy az egyén a saját sorsával

---

<sup>21</sup> Ezzel az állítással szemben azt az ellenvetést lehet tenni, hogy mindez elmondható már az [Eisenstadt](#) döntésről is, ahol [BRENNAN](#) bíró hangsúlyozta, hogy az utódvállaláshoz kötődő döntés az *egyén* joga. Ebben az esetben azonban a jogszabály *végrehajtása* a [Griswold](#) ügghöz hasonlóan lehetővé teszi az első két elvre való hivatkozást, noha mint hangsúlyoztam, ezeket magam sem tekintem a legerősebb érveknek.

<sup>22</sup> Egy ezzel ellenkező felfogás briliáns kifejtését lásd: Judith Jarvis Thomson: The Right to Privacy. *Philosophy and Public Affairs*, 4 (1975).

<sup>23</sup> Az érvelés eme hiányosságára nézve lásd különösen: J.H. Ely: The Wages of Crying Wolf: A Comment on Roe v. Wade. *82 Yale Law Journal*, 920, 931-932 (1973)

<sup>24</sup> 429 U.S. 589, [598-600](#) (1977)

<sup>25</sup> [Bowers v. Hardwick](#), 478 U.S. 186, 203-204 (1986) ([BLACKMUN](#) bíró különvéleménye)

kapcsolatos *bizonyos* döntéseket maga kell hogy meghozzon. Maga az önrendelkezés joga (s az önrendelkezést hiába váltjuk fel a személyes autonómia terminusával) azonban nem ad semmilyen kiválasztási módszert, vagy konceptuális határvonalat arra nézve, hogy *melyek* ezek a döntések. A biztonsági övet bekapcsolni nem akaró autós és az abortusz mellett döntő terhes nő egyaránt az önrendelkezés igényével lép fel. Ami a két esetet megkülönbözteti, az nem az önrendelkezés igénye, hanem a döntés *tárgya* és *fontossága*. Az újabb, önrendelkezés-központú megközelítés tovább tágította a Due Process klauzula által védett reziduális szabadság terjedelmét. E helyen nincs mód ennek valamennyi irányát számba venni, csupán egy fontos esetcsoport említésére szorítkozom, melyhez az abortusz kérdése vezet el minket. A *Roe*-t követő legfontosabb abortusz-határozatban, mely a *Planned Parenthood of Southeastern PA. v. Casey* ügyben<sup>26</sup> született, a bíróság úgy általánosította az abortusz kérdéséből, hogy azt két átfogóbb kategória eseteként tüntette fel. Az abortusz elhelyezhető egyrészt egy olyan doktrinális keretben, mint ahogy ezt a *Roe* ügyben eljáró bíróság a *Griswold* döntést precedensként idézve maga is tette, ami az abortusz kérdését a nő *utódvállalásra* vonatkozó döntési szabadságának részeként kezeli (ezt kiegészítheti az intim kapcsolatrendszer védelmének elve). Másrészt viszont az abortusz azokkal az esetekkel rokonítható, melyek az ember *testi integritását* érintik, vagyis az abortuszhoz való jog a testi integritáshoz való jog egyik alosztala. □ A privacy jogának itt felvázolt fejlődése is jól illusztrálja azt az amerikai alkotmányjog más területén megfigyelt, s egyben a jövőre nézve a doktrína-fejlesztés egyik lehetséges módszereként javasolt megközelítési módot, mely a *családi hasonlóságok* (*family resemblance*) WITTGENSTEINI fogalmával írható le.<sup>27</sup> A privacy itt elemzett példáiban nincsen *egy olyan közös vonás*, mely valamennyi esetre jellemző lenne. Az a jog, hogy obszcén újságokat tartsunk saját otthonunkban,<sup>28</sup> aligha szubszumálható egy közös elv alá azzal a joggal, hogy hozzátartozóink döntsenek a lélegeztető gépek kikapcsolásáról, amennyiben irreverzibilis kómába kerülnének.<sup>29</sup> Ugyanakkor jól tetten érhető a hasonlósági kapcsolatok azon láncolata, mely révén el lehet jutni egyik esettől a másikig, akkor is, ha a kettő nem vonható egy elv alá.<sup>30</sup> □

---

26 505 U.S. 833 (1992)

27 E módszert javasolja a vallás alkotmányjogi fogalmának “definiálásához” például Kent Greenwalt, vagy Eduardo Penalver. Lásd: Greenwalt, Kent: Religion as a Concept in Constitutional Law. 72 *California Law Review* 753 (1984); Penalver, Eduardo: The Concept of Religion. 107 *Yale Law Journal* 791 (1997). A magyar irodalomból: Blutman László: A vallásszabadság az Egyesült Államok alkotmányjogában: mi a vallás? *Jogtudományi Közöny*, 1992. 2. szám.

28 Lásd: *Stanley v. Georgia*, 394 U.S. 557 (1969)

29 A bíróság a *Cruzan v. Director, MDH*, 497 U.S. 261 (1990) esetben *feltételezte* ezt a jogot.

30 Az obszcén újságok birtoklásának a joga a magánszféra védelmén alapul, ez köti össze a *Stanley* esetet a *Griswold* ügygel, a *Griswold* ügy racionalizálható a reprodukcióra vonatkozó döntés szabadságával, s ez köti össze az abortuszhoz való joggal, míg az abortuszhoz való jog része a testi integritáshoz való átfogóbb jognak, ami viszont egyben indokolhatja a lélegeztetőgép kikapcsolására vonatkozó igényünket.

### III

A következőkben annak a “konzervatív fordulatnak” néhány fontos jellemzőjét vizsgálom meg, melynek a [Bowers v. Hardwick](#) döntés<sup>31</sup> jelentette a kezdetét, amikor is a bíróság többsége alkotmányosnak találta Georgia állam szodómiát kriminalizáló törvényét. Mivel témánk szempontjából inkább a szembenálló érvek elemzése, semmint a doktrína pontos dokumentálása a lényeg, így a [Bowers v. Hardwick](#) ügy mellett három igen fontos, s az alkotmányjogászok által jól ismert esetre koncentrálok. A [Cruzan v. Director, MDH](#) eset<sup>32</sup> többek között azt a kérdést vetette fel, hogy a Due Process klauzula szabadság-fogalma kiterjed-e a passzív eutanáziára. A már idézett [Planned Parenthood of Southeastern PA. v. Casey](#) ügy<sup>33</sup> ismételt az abortusz alkotmányosságára kérdezett rá, míg a [Washington et al. v. Glucksberg et al.](#) eset<sup>34</sup> azt a kérdést vetette fel, hogy alapvetőnek tekinthető-e az orvosi segítséggel végrehajtott öngyilkossághoz való jog.

A bíróság érvelése a korábban említett esetekben rendszerint a következő sémát követte: (1) először arra a kérdésre keresték a választ, hogy a szóban forgó jog alapvető-e. Ennek eldöntéséhez, amennyiben nem volt közvetlenül alkalmazható precedens, a [Griswold](#) döntés után az adta a kulcsot, hogy kiterjeszhető-e a döntést alátámasztó és azt racionalizáló valamely elv. (2) Ha a válasz igenlő volt, úgy a bíróság megvizsgálta, hogy melyek az állam által a korlátozással előmozdítani kívánt érdekek, s ezek megfelelő súlyúak, kényszerítőek-e. (3) Harmadszor pedig azt vizsgálták meg, hogy a korlátozó szabály szükséges, s szűkre szabott-e, nem érhető-e el a korlátozás célja más, az alapjogot kevésbé korlátozó eszközzel. Kézenfekvő lenne a nézeteltéréseket ezen lépések sorrendjében megvizsgálni, s amennyire lehetséges, így fogok eljárni. Ugyanakkor az újabb döntések részben éppen ezt a doktrinális keretet, s az érvelés itt vázolt szerkezetét kezdték ki. Mivel az egyes lépésekre vonatkozó érvek egymást erősítik, ezért az összefüggések kiemelése miatt néhány kérdésre többször is vissza fogok térni.

Szembetűnő, hogy a vitában egyre jelentősebb szerepet kapott az érvelésnek az a lépése, melyet a fenti sémában nem említettem, de amelyet ez a séma előfeltételez: legelőször azonosítani kell, hogy mi az a jog, amelynek alapvető mivoltára a vizsgálat rákérdez. Ez egyrészt egy fontos eljárási kérdéssel függ össze: az amerikai bíróságok kétféleképpen vizsgálhatják egy rendelkezés alkotmányosságát. Lehetséges, hogy magának a rendelkezésnek az alkotmányosságát vizsgálja a bíróság (*facial challenge*). Ebben az esetben az uralkodó joggyakorlat megfogalmazása szerint a rendelkezés minden lehetséges alkalmazásának

---

31 478 U.S. 186 (1986)

32 497 U.S. 261 (1990)

33 505 U.S. 833 (1992)

34 No. 96-110.

alkotmányellenesnek kell ahhoz bizonyulnia, hogy annak megtámadása sikerre vezessen.<sup>35</sup> A másik esetben az indítvány arra irányul, hogy a rendelkezés abban a vonatkozásban alkotmányellenes, ahogyan ezt az indítványozóra alkalmazzák (*as applied*). Az első eljárás szükségképpen átfogóbban fogalmazza meg, hogy mi is a szóban forgó jog; s mivel az eljárás megválasztása meghatározza az eldöntendő kérdés megfogalmazását, s ez meghatározhatja a végeredményt, így gyakran ezen eljárási kérdés körül folyik a vita. E túlzottan technikainak tűnő megkülönböztetés valódi tétje könnyen bemutatható két illusztráció segítségével. A [Bowers v. Hardwick](#) ügyben a vizsgált törvény általában tiltotta a szodómiát, azaz az orális és anális szexet. Michael Hardwick-ot, egy homoszexuális férfit azért állította elő a rendőrség, mert saját otthonában orális szexen érte tetten. Bár a vádemelés elmaradt, Hardwick azért fordult a bírósághoz, mert a szodómia-ellenes törvény megítélése szerint sértette alkotmányos jogait. A többségi véleményt írók a törvényt csak ebben az alkalmazásában látták indokoltnak vizsgálni, s éppen ezért úgy tették fel a kérdést, hogy a homoszexuálisoknak azon joga, hogy a törvény által tiltott szexuális aktusokat gyakorolják, alapvető jog-e. Az érvelés középpontjában ennek megfelelően mindvégig az állt, hogy a *homoszexuális* szodómia támogatásra talál-e a tradícióban. A többség megítélése szerint erre a kérdésre a válasz nemleges volt; így Hardwick elvesztette a pert. A kisebbségi véleményt írók ezzel szemben úgy gondolták, hogy magát a rendelkezést, nem csak annak bizonyos alkalmazását kell vizsgálni. Ebben az esetben viszont a kérdés az lett volna, hogy a szodómia mint olyan, akár heteroszexuálisok gyakorolják, akár homoszexuálisok, alkotmányos védelemben részesülhet-e. Abból az állításból (ha igaz is), hogy az amerikai törvények és a közvélemény hosszú időn keresztül elítélték a homoszexualitást, éppen ezért semmi nem következik a szodómiával kapcsolatos tradíciókra nézve *általában*. Ha az eldöntendő kérdést a többség is így definiálja, Hardwick esélyei sokkalta jobbak lettek volna. A [Washington et al. v. Glucksberg et al.](#) esetben az indítványozók gyógyíthatatlan betegségben szenvedő emberek, illetve ilyen beteget kezelő orvosok voltak, akikhez csatlakozott a *Compassion in Dying* nevet viselő, gyógyíthatatlan beteget segítő szervezet. Az indítványozók azon állami törvényeket tartották alkotmányellenesnek, melyek büntetni rendelték az öngyilkosságban való segítségnyújtást. A kerületi bíróság magát a törvényt találta alkotmányellenesnek; érvelése szerint az öngyilkosságban való segítségnyújtás büntetendősége általában alkotmányellenes. A Fellebbezési Bíróság teljes ülése ugyancsak alkotmányellenesnek nyilvánította a rendelkezést, de csak abban a részében, ahogy ezt az indítványozókra kellett volna alkalmazni. Ebben az olvasatban csak a gyógyíthatatlan betegségben szenvedőknek van joguk az öngyilkossághoz, illetve az orvosoknak ahhoz, hogy ilyen esetekben segítséget nyújtsanak a haldoklónak. A Legfelsőbb Bíróság kisebbségi vélemény nélkül alkotmányosnak találta a törvényt, de a teljes egyetértést csak az magyarázza, hogy magát a rendelkezést vizsgálták, s ennek megfelelően azt kérdezték, hogy alapvető jog-e az öngyilkossághoz való jog, s ez kiterjed-e az abban való segítségnyújtásra. Erre a kérdésre egyértelműen nemmel válaszolt a bíróság. A többségi érvelés és az egyik párhuzamos vélemény ugyanakkor azt is világossá tette, hogy az indítványozók vonatkozásában is alkotmányosnak találták volna a törvényt, azaz nemcsak a kvalifikálatlan öngyilkossághoz való jog nem létezik, de a gyógyíthatatlan beteget sem illeti meg ez a jog, s az orvosok az ilyen beteget sem segíthetik a halálba. [O'CONNOR](#) bírónő és a hozzá csatlakozók csak a kvalifikálatlan öngyilkossághoz való jogot utasították el, míg nyitott kérdésnek tekintették, hogy a gyógyíthatatlan beteget megilleti-e ez a jog. [STEVENS](#) bíró viszont egyértelműen kiállt e szűkebben megfogalmazott jog mellett.

---

35 [United States v. Salerno](#), 481 U.S. 739 (1987)



Mint fentebb jeleztem, korábban az érvelés először definiálta a jogot, s vizsgálta meg, hogy az alapvető-e, majd a következő lépésekben mérte össze azt a korlátozás indokaival. A “konzervatív stratégia” viszont az állam érdekeit gyakran a jog definiálásának részévé avatja.<sup>36</sup> Ennek a megközelítésnek az egyik jele a megváltozott terminológia. Míg a korábbi döntések a *magánszférához való jogról (the right to privacy)* beszéltek, addig az újabb döntések már a *szabadsághoz fűződő érdekről (liberty interest)*. Míg a szabadság kifejezést a korábban kifejtett okoknál fogva előnyösebbnek gondolom a magánszféráénál, addig az érdek kifejezést félrevezetőnek tartom. Az az állítás, miszerint A-nak joga van *x*-hez, nem azonos azzal, hogy A joga abszolút, s hogy az állam semmilyen érve hivatkozhatva ne korlátozhatná *x* jogot; a fentebb leírt teszt második részében pontosan ezt teszi a vizsgálat tárgyává. Éppen ezért a *jog* kifejezés *érdekre* cserélése nem adja vissza jobban azt, hogy *x* jog még nem konklúzív érv arra nézve, hogy A-nak mit lehet vagy kell tennie. Ugyanakkor az az állítás, hogy A-nak joga van *x*-hez, maga után vonja, hogy az államnak viszonylag komoly érveket kell felvonultatnia *x* korlátozásának igazolásához. Az érdek fogalma azonban önmagában nem tükrözi ezt a követelményt. Még fontosabb azonban, hogy ez a megközelítés elold egymástól összetartozó jogokat, s némelyet ezek közül implauzibilissé tesz.<sup>37</sup>

A *Casey* ügyben a különvéleménynek igen lényeges érve volt, hogy az abortuszhoz való jog azért nem lehet alapvető, mert az abortusz az emberi élet szándékos kioltásával jár, s éppen ezért azt nem lehet a családdal, a fogamzásgátlással és az utódvállalással kapcsolatos korábbi döntésekben biztosított jogokhoz hasonlítani.<sup>38</sup> Éppen ezért, hangsúlyozta a különvélemény, az abortusz-döntésnek sui generisnek kell lennie, mert az minőségében különbözik a magánszférának és az autonómiának a korábbi döntések által védett más eseteitől. Ha igaz is, hogy az *abortusz-probléma* sui generis, ebből nem következik, hogy a *nő joga* ebben az esetben lényegesen különbözne a többi esetben biztosított jogától. Ezzel az állítással nem foglaltunk állást az abortusz tartalmi kérdésében. A hagyományos “kétlépcsős” eljárás azt mondaná, hogy (1) ha a korábbi esetek megalapozzák azt, hogy a nőt az utódvállalás kérdésében megilleti az önrendelkezés, akkor ez a joga kiterjed az abortuszra is, sőt több érv szól amellet, hogy ez a joga erősebb az abortusz, mint a fogamzásgátlás esetében, hiszen ilyenkor a testi integritáshoz fűződő érdek is erősíti azt. Ugyanakkor (2) ez a jog nem abszolút, s amennyiben a magzat élete súlyosabb szempont a nő önrendelkezésénél, úgy a jog korlátozható. Ezzel szemben a különvélemény stratégiája azt mondja, hogy *mivel* a szembenálló érdek túl súlyos, *ezért* a nő joga nem alapvető, s nem hasonlítható az utódvállalásra vonatkozó más jogához. A szembenálló szempontok különbözősége azonban nem bizonyítja sem azt, hogy az abortusz-kérdésben nem a nőnek az utódvállalással kapcsolatos döntési szabadsága lenne érintve (s ezért az ne hasonlítana a fogamzásgátlás kérdésére), sem azt, hogy az abortusz esetében ez a joga gyengébb lenne mint a fogamzásgátlás esetében. Mivel a nő érdekei változatlanok, ezért okkal beszélünk

---

<sup>36</sup> E stratégiának explicit megfogalmazását adja [SCALIA](#) bíró egy híressé vált lábjegyzete: [Michael H. v. Gerald D.](#) 491 U.S. 110 (1989) [4. Lábjegyzet](#).

<sup>37</sup> Lásd: Tribe, L. H. - Dorf, M.C. : *On Reading the Constitution*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991. 107.

<sup>38</sup> 505 U.S. 833, [952](#) (1992)

ugyanarról a jogról; ami változik, az a korlátozás indoka. A fentebb elmondottak miatt lehetséges, hogy egy gyenge jog konklúzív érv lesz egy cselekedet megengedhetősége mellett, ha nincs egy nálánál erősebb, s vele konkuráló érv (lásd fogamzásgátlás), míg egy erős jog sem konklúzív érv, ha alulmarad egy nálánál még erősebb konkuráló érveléssel szemben (lásd bizonyos esetekben az abortuszt). Mivel egy joggal szembenálló érdekek igen sokfélék lehetnek, így ha minden szembenálló érdeket külön beépítenénk a jog fogalmába, úgy “dekonstruálnunk” kellene az olyan kifejezéseket, mint szólásszabadság, vallásszabadság, vagy önrendelkezési jog, s tagadnunk kellene e jogok *konceptuális egységét*. A [Glucksberg](#) eset során a Fellebbezési Bíróság okkal jegyezte meg, hogy ha így járnánk el, úgy a bíróságnak nem azt kellett volna például egy korábbi abortusz-ügyben kérdeznie, hogy lehet-e korlátozni a nő önrendelkezési jogát azáltal, hogy férjét köteles az abortuszról tájékoztatni, hanem azt, hogy megilleti-e a nőt a férj értesítésétől mentes abortusz joga.

Miután a bíróság definiálta a szóban forgó jogot, arra keresi a választ, hogy a jog alapvető-e. Ennek eldöntéséhez részben a korábbi döntések adnak útmutatást. A konzervatív stratégiának két eszköze van a korábbi döntésektől való eltérésre. Egyrészt van ahol egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy a korábbi ítélet rossz volt, s ezért azt felül kell vizsgálni (*overruling*). A [Casey](#) döntés azért volt különösen kiélezett, mert négy bíró, köztük a testület elnöke, [REHNQUIST](#) és a legmarkánsabb konzervatív álláspontot képviselő [SCALIA](#) a korábbi abortusz-döntés felülvizsgálata mellett érvelt, álláspontjukat arra alapozva, hogy ebben az esetben a nőt nem illeti meg az önrendelkezési jog. A szintén konzervatív nézeteket valló [O'CONNOR](#) és [KENNEDY](#), bár sok vonatkozásban nem értettek egyet a korábbi döntéssel, úgy gondolták, hogy a kiinduló kérdésben - alapvető-e a terhes nő döntési joga - köti őket a korábbi döntés, s ezért követniük kell azt. Így ők egy platformra kerültek a korábbi döntést helyesnek tartó liberálisokkal, s ez éppen elég volt a többséghez.

Gyakoribb azonban, hogy a bírók a megkülönböztetés (*distinguishing*) eszközét alkalmazzák, azaz megpróbálják szűkíteni a korábbi döntésben lefektetett elv hatókörét. Különösen jól illusztrálja ezt a technikát a [Hardwick](#) eset, ahol a többség azt állította, hogy ez az ügy *semmilyen hasonlóságot* nem mutat a korábbi privacy-döntésekkel. A többség olvasatában a korábbi döntések kizárólag a házasság, a család és a gyermekvállalás szabadságára terjedtek ki. Megítélésem szerint azonban Hardwick pozíciója meglehetősen erős volt: nemcsak hogy nem kell különösebb fantázia, hogy észrevegyük, mennyire hasonlított ez az ügy a korábbi esetekhez, de a többség által alkalmazott megkülönböztetések egy része igen kevéssé volt meggyőző. A bíróság korábban több esetben is hangsúlyozta, hogy a privacy joga bizonyos fontos döntéseket véd, s ezáltal általánosabban fogalmazott, mintha ezt a döntési szabadságot csak az utódvállalásra gondolta volna alkalmazandónak. De ha kétséges is, hogy a [Griswold](#)-ot alátámasztó négy elv közül a (4)-nek valóban lehet ilyen széles olvasatot adni, a (3) alatti elv, az intim kapcsolatok védelme már meggyőzőbbnek tűnik, hiszen az *Eisenstadt* ügy világossá tette, hogy az alkotmányos védelem nemcsak a családot és a házasságot illeti meg, hanem más intim kapcsolatokat is. Hardwick ügye azonban ennél is szilárdabb alapokon állt: mivel saját otthonában követte el a bűncselekményt, ezért mind az (1), mind a (2) pont alatti elvek minden kiterjesztés nélkül alkalmazhatók voltak rá. Erre nézve jó precedens volt a [Stanley](#) ügy, melyben a bíróság alkotmányos védelemben részesítette az obszcén újságok otthoni olvasását. A többség úgy érvelt, hogy a két eset között az a releváns különbség, hogy a [Stanley](#) ügy, ellentétben a [Hardwick](#) esettel, a szólásszabadság kérdését vetette fel. Ugyanakkor a bíróság egy korábbi

ügyben világossá tette, hogy a [Stanley](#) döntés esetében perdöntő volt a helyszín, s a szólásszabadság védelme különben sem terjed ki az obszcén képekre.<sup>39</sup> Ugyancsak tetten érhető a megkülönböztetés technikája a [Glucksberg](#) esetben. A [Casey](#) döntés többségi véleménye a következőképpen fogalmazott: “Az a jog, hogy az ember saját maga határozza meg a létezésére, a küldetésére, a világegyetemre és az emberi élet rejtélyére vonatkozó felfogását, a szabadság középpontjában áll. Ha az egyén az állam nyomására alakítaná ki az e kérdésekre vonatkozó nézeteit, akkor e nézetek nem lehetnének a személyiségét meghatározó attribútumok.”<sup>40</sup> A [Glucksberg](#) ügyben eljáró kerületi és fellebezési bíróságok úgy gondolták, hogy ez az irányadó elv esetükben is, s mivel ez teljesen ráillik az eutanázia kérdésére, ezért az egyént megilleti az a jog, hogy méltósággal haljon meg. A Legfelsőbb Bíróság többségi véleménye szerint ugyanakkor ez a leírás csak összefoglalja, hogy mi az amit az amerikai tradíciók támogatnak, s így nem alkalmazható az eutanáziára. Másrészt a passzív eutanáziát vizsgáló [Cruzan](#) ügyben született döntést sem tartotta alkalmazhatónak a Legfelsőbb Bíróság többsége. Ha jó érvek is vannak arra nézve, hogy az aktív és passzív eutanázia kérdése lényegesen különbözik egymástól, ez még önmagában nem bizonyítja, hogy a *beteg joga* is lényegesen különbözne a két esetben. Éppen ezért azok, akik szét akarták választani a két esetet, úgy érveltek, hogy a [Cruzan](#) ügyben a beteg testi integritásához való joga az irányadó, aminek része az orvosi beavatkozás visszautasításának joga, s ez kiterjedhet az életmentő orvosi beavatkozás megszüntetéséhez való jogra is.<sup>41</sup> A másik álláspont képviselői viszont úgy érveltek, hogy a szóban forgó jog mindkét esetben ugyanaz, nevezetesen az, hogy a beteg méltósággal halhasson meg, s megválaszthassa halálának módját. Ha ez így van, akkor viszont a [Cruzan](#) ügynek irányadónak kellett volna lennie erre az esetre is.

Ha egy jog nem vonható egy korábbi döntés hatálya alá, akkor a bíróság a tradíciót hívja segítségül annak megválaszolásához, hogy a szóban forgó jog alapvető-e. Bár a tradíció ilyenfajta felhasználása a [Griswold](#) előtti esetekre nyúlik vissza, a privacy jogát megalapozó jelentős döntésekben kis szerepet játszott, csupán a [Hardwick](#)-kal kezdődő joggyakorlat helyezte azt ismét előtérbe, illetve ez a gyakorlat tulajdonít neki majdnem konklúzív erőt. A tradíció vonzereje nyilvánvaló: mivel az alapvető jogok listája nem korlátozódik a Bill of Rights-ban tételesen felsorolt jogokra, kell lennie valamilyen kiválasztási elvnek, mely “objektív”, azaz független a bíró személyes értékítéletétől, mind időben, mind logikailag elsődleges ahhoz képest. Az alkotmányelméletek története részben az arra vonatkozó doktrínák története, hogy minek kell korlátoznia a bírók szabad értékválasztását, s honnan kell meríteniük a bíróknak azokat az értékeket, melyek kitöltik tartalommal az alkotmányok “nyitott szövedékeit”. A jelenlegi amerikai joggyakorlat a tradícióban látja azt a forrást, ahonnan a bírónak az értékeket merítenie kell. Így, ha a bíróság intézménye és a *döntéshozás eljárása* nem is tekinthető demokratikusan legitimálnak, a *döntés tartalma* azonban igen. A tradícióra támaszkodó doktrína azonban konceptuálisan inkoherens, súlyos alkalmazási nehézségeket vet fel, s normatív szempontokból is kételyeket támaszt. A következőkben a tradíció-központú elmélettel szemben megfogalmazott néhány ellenvetést vizsgálom meg a teljesség igénye nélkül.<sup>42</sup> A tradíció-központú elmélet egyik nehézsége, hogy a tradíció különböző absztrakciós

---

39 [Paris Adult Theatre I. v. Slaton](#) 413 U.S. 49, 66. (1973)

40 505 U.S. 833, [852](#) (1992)

41 A [Cruzan](#) bíróság nem állította, csak az érv kedvéért feltételezte, hogy létezik ez a jog.

42 Mivel a tradíció egy múltbeli, illetve egy hosszabb időtartamra vonatkozó konszenzus, így a konszenzus-központú elmélettel szemben megfogalmazott ellenvetések a tradíció-központú

szinten fogalmazható meg. Ha általánosítunk, óhatatlanul kiemeljük egy partikuláris jelenség valamely tulajdonságát, míg eltekintünk annak más, az általánosítás szempontjából nem fontos tulajdonságaitól. Kategóriáink, melyekbe az egyedi jelenségeket elhelyezzük, nem minden esetben különülnek el egymástól élesen, nem minden esetben zárják ki, hanem részben átfedik egymást, és összefonódnak egymással. Éppen ezért a partikuláris jelenségeket nem lehet mechanikusan egy kategóriába helyezni: egy-egy jelenséget több kategóriába vagy osztályba is elhelyezhetünk anélkül, hogy bármelyik megoldás logikai elsőbbséget élvezne a többivel szemben. A különböző általánosítások között éppen ezért nem lehetséges értékesleg választás; ez a választás maga is értékítéleten nyugszik, s ezért a tradíció nem bírja el azt a terhet, amit az anti-aktivista bírók rá kívánnak rakni. Ezt érezve jutott [SCALIA](#) bíró egy híres lábjegyzetben arra a következtetésre,<sup>43</sup> hogy elvi választást kell tenni a tradíciók közötti döntés során, s a bírónak az a kötelessége, hogy a legkevésbé általános szinten, az „eset tényeihez legközelebb” vizsgálja a tradíció meglétét. Megítélésem szerint ezt az állítást kétféleképpen lehet értelmezni. Az első értelmezéshez tartsuk szem előtt, hogy mit is kell itt a bírónak tennie. Van egy állítólagos jog, s a bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy a tradíció támogatja-e ezt a jogot. Fontos látni, hogy a jog meghatározásának *logikailag meg kell előznie* azt a kérdést, hogy a tradíció támogatja-e az állítólagos jog által védett magatartást. Egy jog meghatározásakor viszont egyszerűen értelmetlen az „eset tényeihez legközelebb álló jogot” keresnünk. Az eset minden absztrakt leírását mindig közelebb lehet vinni a konkrét esethez, egészen addig, amíg valamennyi partikuláris tény fel nem soroltuk. Egy jog azonban a jogi érvelés része, s mint minden igazolásnak, ennek is lényegénél fogva az adott ügyön túlmutatónak, univerzalizáltnak kell lenni. A jog meghatározása azon múlik, hogy *normatív* szempontból mit tartunk az ügy tényei közül relevánsnak. Abból, hogy az eset egy kevésbé általános leírása alátámasztható/nem támasztható alá a tradícióval, még nem jelenti azt, hogy a szóban forgó jogot éppen azon az absztrakciós szinten kellene leírunk, hiszen mint azt fentebb állítottam, először kell az állítólagos jog mibenlétét illetően állást foglalnunk, s ez az állásfoglalás maga is normatív szempontokon nyugszik.

A másik értelmezés szerint [SCALIA](#) állításának lényege, hogy ha egyetértünk abban, hogy mi is az a jog, aminek létezéséről vitatkozunk, de éppen ebben a kérdésben nem igazít el minket a tradíció, akkor a jogot ugyan el kell helyeznünk egy átfogóbb kategóriában, de ilyenkor is arra kell törekednünk, hogy ez a lehető legkevésbé általános legyen. Ám e megközelítésnek így is megvannak a maga gyenge pontjai. Talán legplasztikusabb példája ennek a problémának a [Cruzan](#) ügy. Ekkor [SCALIA](#) bíró úgy érvelt, hogy (1) az amerikai tradíciók mindig is elítélték az öngyilkosságot, (2) a passzív eutanázia esete az öngyilkosságnak, (3) következésképpen Nancy Cruzan szabadsághoz fűződő érdeke alkotmányos értelemben nem lehet alapvető. Ha ez így van, akkor (4) a minimális racionalitás tesztjét kell alkalmazni, s (5) mivel a szabályozás ezt a követelményt kétségkívül kielégíti, így az állam érdeke erősebb Nancy Cruzanénál. [BRENNAN](#) bíró érvelése viszont a következőképpen haladt: (1) az amerikai tradíciók mindig is tiszteletben tartották az ember azon szabadságát, hogy teste fölött rendelkezzen, s visszautasítsa a nem kívánt orvosi beavatkozást. (2) A passzív eutanázia esete

---

elméletre is vonatkoznak. A konszenzus-központú elméletekre vonatkozóan lásd: Györfi Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 1996. 4. szám.

43 [Michael H. v. Gerald D.](#), 491 U.S. 110 (1989) [6. lábjegyzet](#).

az orvosi kezelés visszautasításának, (3) következésképpen Nancy Cruzan szabadsághoz fűződő érdekét támogatja a tradíció, tehát az alkotmányos értelemben alapvető. Ha ez így van, akkor (4) a szigorú vizsgálatot kell alkalmazni, s (5) mivel a szabályozás ezt a követelményt nem elégíti ki, így Nancy Cruzan érdeke erősebb az államénál. Egyik bíró sem próbálta cáfolni a másik érvelésének első lépését, s fogadjuk el, hogy mindkét érvelési lánc utolsó három lépése is helyes. A második lépések helyességét illetően azonban a tradíció-orientált érvelés keretein belül aligha tehetünk igazságot. Logikailag mindkét általánosítás helyes lehet, de a két bíró által választott két osztály esetében nem mondhatjuk el, hogy az egyik osztály a másik részhalmozát képezné, ugyanis az általánosításuk a partikuláris eset más-más vonását emeli ki, s használja csoportképző ismérvek. [SCALIA](#) érvének tehát csak olyan esetekben van értelme, amikor a két általánosítás a partikuláris eset ugyanazon vonását használva jut eltérő, az általánosítás különböző szintjein álló osztályokhoz.

A tradíció természetesen felvet egy sor fontos módszertani kérdést is. Nem világos, hogy kinek a tradíciójáról van szó, mennyi ideig kell annak fennállnia, s hogyan kell azt bizonyítani. Jól illusztrálja ezt a kérdést a [Hardwick](#) ügy, ahol a többség magabiztosan állította, hogy az amerikai jogi hagyomány egyértelműen elítéli a homoszexualitás szodómiát. A történeti elemzés azonban kimutatta, hogy amikor a Bill of Rights-ot elfogadták, három tagállam büntette a homoszexuális szodómiát, míg további nyolc tagállamban létezett ugyan tiltó törvény, de azok nem tettek említést a felek neméről. A 14. kiegészítés ratifikációja idején is csak három állam létezett, mely külön büntette a homoszexuális szodómiát, többen eltörölték a tilalmat, illetve voltak olyan tagállamok, ahol a szodómia kifejezést a „természet elleni bűncselekmény” fogalma váltotta fel, aminek a jogi definíciója nem terjedt ki az orális szexre, amiért Hardwick-ot megbüntették<sup>44</sup>. E történet is jól illusztrálja, hogy a tradíció megállapítása olykor alapos történeti elemzést igényel, s nem valószínű, hogy a bíróságok alkalmasak lennének erre a feladatra.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a fenti döntések fényében a privacy-ra, vagy a szabadság-érdekre vonatkozó joggyakorlat meglehetősen kaotikus állapotokat mutat. A többség, ha a tradíciót illetően nem is osztja Scalia bíró elvi álláspontját, törekszik arra, hogy a korábbi precedensek mögött álló elveket leszűkítse, s azok „kisugárzó hatását” mindinkább korlátozza. Egy, az aktivizmust elutasító bíró, vagy jogfilozófus valószínűleg örömmel üdvözli ezeket a törekvéseket. Ugyanakkor látni kell e törekvések veszélyeit is. A korábbi elvek szűkítése önmagában lehet üdvös, de ha a szűkítések nem releváns szempontok szerint, hanem többé-kevésbé önkényesen, ad-hoc módon történnek, akkor ez – vagyis a releváns szempontokból hasonló esetek eltérő kezelése - komoly morális aggályokat vet fel. Emellett a korábbi elvek szűkítése nagyban használhatatlanná tette a joggyakorlat által kidolgozott – nem túl precíz, de mégiscsak létező - fogalmi apparátust. Könnyen belátható, hogy a tradíció pusztán egy kiválasztási elv, mely a legkülönbözőbb magatartástípusokat támogathatja, s nem

---

44 A történeti körülményekre vonatkozóan lásd: Goldstein, Anne B.: History, Homosexuality, and Political Values: Searching for the Hidden Determinants of *Bowers v. Hardwick*. 97 *Yale Law Journal* 1073 (1988)

szükséges, hogy a szabadság védett megnyilvánulásai között ezen túl bármi közös vonás legyen. A korábbi gyakorlat viszont a *privacy* fogalmával konceptualizálta a szabadság speciális jogok által nem védett, de a bíróság által védelemre érdemesnek tartott szeletét. E megkülönböztetésnek dogmatikai-doktrinális szempontból van jelentősége: amennyiben a kiválasztott esetek egy közös fogalom alá vonhatók, úgy a bíróság gyakorlatilag egy új, a speciális szabadságokhoz hasonlóan kezelhető jogot ad hozzá a már meglévőkhöz; ellenkező esetben viszont csak konceptuális egységet nem alkotó, egymáshoz nem kapcsolódó jogok véletlenszerű halmazával állunk szemben. Mindez talán védhető lenne, ha a kiválasztási módszer precízen és kiszámíthatóan működne. A tradícióról azonban ez a legjobb indulattal sem mondható el.

45 "A 18. századi természetjogban szokásos volt a természetes jogokat néhány ős-, vagy alapjogra visszavezetni. Ilyen kiindulópont volt az élethez való jog. Ma hasonló alapszerepet játszik az emberi méltóság, alkotmányokban és nemzetközi egyezményekben egyaránt. E funkciójában a természetjogi "természetes szabadság" örököse. Az emberi méltósághoz való jog a német, az amerikai és a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban kifejezetten "anyajog"; a bíróság a cselekvési szabadság és az önmeghatározás védelmére új és új szabadságjogokat vezet le belőle." [23/1990. \(X. 31.\) AB határozat](#), Sólyom László párhuzamos véleménye.

---

## **A bírósági rendszer Olaszországban**

### **Bevezetés**

A modern Olaszország bírósági rendszerének kialakulása a XIX. század elejének bürokratikus francia mintája alapján ment végbe. Az 1848-as Piemonti Alkotmányt, a Statuto Albertinot, valamint az 1859-1870 közötti években egységesülő Olaszország egész igazságszolgáltatási rendszerét erős francia befolyás formálta. Ezt a napóleoni megszállás évei alatt bevezetett igazgatási modell és az 1830-as francia Alkotmány közvetítette. Ennek értelmében a bíróság az államapparátus része volt, a bírák a civil service részét képezték. A bíróvá történő kinevezés feltétele a szakirányú jogi végzettség, valamint egy szóbeli és írásbeli nyilvános vizsga volt, amelyen - összhangban "a bíró a törvény szája" pozitivistá szerepfelfogással - elsősorban a jelölt általános tudását és technikai jogismeretét kérte számon (*generalista*). A versenyvizsgákat a kormány adminisztrálta, az Igazságügyminisztériumon keresztül. A bírák előléptetésének két fő szempontja a szenioritás és az érdem volt, s az előmenetelben a felsőszintű bírák széles diszkrécióval rendelkeztek, akik a kormány akaratának közvetítői voltak az alsó- és középszintű bírák felé. Röviden összegezve, a bírósági rendszert a centralizáltság és a hierarchizáltság jellemezte, a bírói karrierutat alapvetően a kormány dominálta, s e kormányzati kontroll az igazságügyminiszteren illetve a felsőbírákon keresztül érvényesült.

Lényegében ez a rendszer maradt fenn az 1946-os köztársasági Alkotmányig, amely létrehozta a bíróság igazgatási szervét, a *Consiglio Superiore della Magistratura*-t (Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács)<sup>1</sup>, amelyet ténylegesen 1959-ben intézményesítettek. A Tanács létrehozása - a politikai fejlődés egyéb tényezőivel kombinálódva (pl.: szervezett pártok, parlamentáris kormányzat) - teljesen átalakította a bírósági rendszer működését, valamint a bíróság és más intézmények kapcsolatát.

(Franciscis 1996; Guarnieri 1997; Pederzoli-Guarnieri 1997)

Ez az 1945 utáni bírósági rendszer képezi elemzésünk tárgyát.

Munkánk I. részében először röviden bemutatjuk azt az értelmezési keretet, amelynek szempontjai alapján az olasz bírói rendszert elemezni kívánjuk. Ez három elemből áll, s ezek: a bíróság politikai intézményként való értelmezése, a politika eljogiasításának kérdése és a *partitocrazia* problémája. Úgy véljük, ez az elemzési keret megmutatja, hogy az olasz bírósági rendszer működése kapcsán milyen kérdéseket és milyen összefüggésekben kell vizsgálnunk. A II. részben a bírósági rendszer külső aspektusát mutatjuk be, a bíróság mint államhatalmi ág viszonyát a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal. Majd ettől kezdve a bíróságot belülről vizsgáljuk, a III. részben a bírósági struktúrát, a szervezeti felépítést, a IV-ben pedig a bírói kar szerveződését és működését. Ez utóbbit három kérdéskör fedi le, a bírói kar átpolitizáltsága és belső politikai tagoltsága, a kar politikai beágyazottsága, valamint a bíróságok igazgatási szervének, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak a működése. Az V. részben a bírói karrierút és a bíróságok szervezeti igazgatásának kérdését tárgyaljuk, majd a VI. részben

---

<sup>1</sup> A magyar megnevezésben Kovács 1988 terminológiáját követjük.

konklúzióként megpróbálunk az olasz bírósági rendszerre vonatkozó néhány összegző, általános megállapítást tenni.<sup>2</sup>

## I. Értelmezési keret

### A bíróság mint politikai intézmény

A bírának és a bíróságoknak nemcsak a joggal van kapcsolatuk, hanem a politikával is. A bíróságok a politikai intézményrendszer részét képezik, működésük politikai aspektusa a politikatudomány számára elemezhető. A bírák ugyanúgy a politikai rendszer szereplői, nem azon kívül vannak, csupán a többi döntéshozóhoz és politikai szereplőhöz képest más módon kapcsolódnak ahhoz (Peltason 1968, 287 - idézi Pederzoli-Guarnieri 1997, 261). A bírák nem apolitikus, technokrata személyek, akiknek a törvénykezés során csupán "a törvény szája" passzív szerepe jut. Az általuk gyakorolt diszkréció során választanak a versengő tények és normák között, amikor az adott ügyben döntenek. Nem csupán értelmezik, alkalmazzák a jogot, hanem alkotják is (bírói jog).<sup>3</sup> Abban az esetben, ha a bíró megvétózhatja a törvényhozás által elfogadott törvényt, vagy eltekint azok alkalmazásától, vagy felfüggeszti eljárását, egyértelműen bírói hatalomról beszélhetünk. A hatalom pedig a politika sajátja. Döntéseiknek jelentős hatása van az adott ország pl. gazdaság- és szociálpolitikájára. A bíróságok *politikai*, de nem *politizáló* intézmények, abban az értelemben, hogy részt vesznek a politikai hatalom elosztásában, annak egyik szereplői, azonban e hatalmat nem pártcélokra használják fel, nem pártcélú ítélezést folytatnak (Sartori 1987, 245 - idézi Volcansek 1996, 14). (Volcansek 1996)

### A politika eljogiasítása

A bíróságok működésének, a bírói hatalom gyakorlásának egy további magyarázata az, amit összefoglalóan a politika eljogiasításának nevezünk. Ez a demokráciák II. világháború utáni politikai fejlődésének egyik jellegzetessége, s a bíróságok és a bírák tevékenységi körének és működési területének a politikusok és az adminisztráció rovására történő kibővülését jelenti (Vallinder 1995, 13 - idézi Pederzoli-Guarnieri 1997, 268. o. 1. végjegyzet). E folyamatot és jelenséget az jellemzi, hogy a politikai szereplők - a jogállamiság követelményeivel és erre irányuló várakozásokkal összhangban, - a politikai konfliktusokat egyre inkább a jog terminusaiban vívják meg, a politikai konfliktusokat jogi konfliktussá próbálják meg transzformálni. Nagyon gyakran e konfliktusok végső megoldása érdekében a bíróságokhoz, különösen az Alkotmánybíróságokhoz, mint a politikai konfliktusok ügyében illetékes és semleges végső döntési fórumhoz fordulnak.

E megnövekedett szerephez járul, hogy a politikai gondolkodás szintjén a bíróságokra nagyon gyakran olyan utolsó szervként tekintenek, mint amelyek - a 20. század antidemokratikus rezsimej fenntartásában szerepet játszó végrehajtó és a törvényhozó hatalmakkal, s egyáltalán, "a politikusokkal" szemben - még nem járatódtak le, s az alkotmányosság és a jogállamiság, a "civil társadalom" utolsó garanciái.

Ezzel összhangban a kormányzati rendszer működésében felértékelődik a bíróságok szerepe a döntéshozatalt illetően. A bírák részt vesznek a döntéshozatalban, tehát a *politikai elit* részét képezik.

---

<sup>2</sup> Jelen írásban nem foglalkozunk a bírósági rendszer működésének olyan "puhább" aspektusával mint a bírói ítélezési gyakorlat, a bírák törvényi joghoz és precedensekhez való viszonya. A bírósági struktúra, a bírói kar szerveződése és az ítélezési gyakorlat együttes vizsgálata tenné lehetővé, hogy általában az olasz *bírói hatalomról* tegyünk megállapításokat. Ez azonban már egy másik írás tárgya lehet.

<sup>3</sup> A bírói jogot a jog többretegű koncepcióján alapuló felfogás magyarázza. Ennek értelmében a bírói jogalkotás az egyedi bírói döntéseken, a bírói döntések tömegéből felsőbbbírósági jogegységi döntéseken keresztül kialakuló új jogelveken, ezek jogtudományi-jogdogmatikai rendszerezésén, jogintézménnyé alakításán és felsőbbbírósági kipróbálásán, végül a törvényhozás számára szabályozási alternatívákká és konkrét törvényszöveggé válásán keresztül történik (Pokol 1991, 97-111).



### **A *partitocrazia***

A politikai intézmény-jelleg és a politika eljogiasítása mellett az olasz bírósági rendszer értelmezésének harmadik eleme, hogy az 1945 utáni olasz demokrácia pártállammá, párturalommá (*partitocrazia*) vált<sup>4</sup>. A pártok domináló szerepe a politikai és kormányzati rendszer működésében az európai parlamentáris demokráciák körében talán Olaszországban a legerősebb, a pártok általi penetráció mértéke talán itt a legnagyobb.

Ennek egyik következménye, hogy a bírói posztok - főleg a nagyobb városokban -, is a patronázs-pozíciók közé tartoznak, amelyek betöltése a pártkötődés, a pártközi alkuk és a pártok közötti osztozkodás (*lottizzazione* - Volcansek 1996, 54) eredményeként történik. A pártpenetráció másik következménye, hogy a bírakat, mint az európai összehasonlításban erősen átpolitizált és politikailag élesen megosztott olasz társadalom tagjait az aktív politikai szerepvállalás, a bírói szerepfelfogást az erős *politikai* aktivizmus, s az egész olasz bírói kart pedig a politikai-ideológiai megosztottság és intézményesült politikai tagoltság jellemzi.<sup>5</sup>

Összegezve, az olasz bíróságok működésének igen erős politikai és pártpolitikai karaktere van, Olaszországot az *átpolitizált bíróság* (Spotts-Wieser 1991, 158) jellemzi.

## **II. A bíróság mint államhatalmi ág viszonya a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal**

A bíráskodásnak és a bíróságoknak a *politikai* rendszer funkcionalista rendszerelméleti megközelítésében a politikai folyamat "output-oldalán", a végrehajtás és kontroll szakaszában van szerepe (Blondel 1995). Egy hagyományosabb politikaelméleti megközelítésben a bíráskodás az állam által ellátandó három fő kormányzati feladat egyike, fontos politikai funkció (Paczolay-Szabó 1996; Sári 1995). Tehát a bíróságok a *kormányzati* rendszerben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett a harmadik fontos hatalmi ágat jelentik. Vizsgáljuk meg, hogy Olaszországban milyen a viszony a bírósági szervezet és a másik két hatalmi ág között.

A bíróságot szinte minden elemzés (Franciscis 1996; Pizzorusso 1985, 1990; Spotts-Wieser 1991) független hatalmi ágként mutatja be, amely függetlenséget az Alkotmány expressis verbis rögzíti: "A bíróságok minden más hatalomtól független autonóm szervezetet alkotnak." [104. cikk (1)] Ennek értelmében az olasz bírói hatalom alkotmányosan garantált struktúra, amely független a másik két államhatalmi ágtól. Más egyenesen az Egyesült Államokkal állítja párhuzamba Olaszország bírósági modelljét, s rámutat az azonosságokra és a különbségekre (Pizzorusso 1990). Ezen összehasonlításban az Egyesült Államok a montesqueu-i doktrína gyakorlati megvalósulása, amelyben a bírói hatalmi ág valóban autonóm, és független a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól. Az olasz bírói hatalom nem csak az alkotmányosan garantált függetlenségben, hanem abban is osztozik az amerikaival, hogy a bírót elutasíthatja az

---

<sup>4</sup> A pártállam a demokráciának a kormányzati rendszer (rezsim) szintjén értelmezett azon modellje, amelyben a pártok domináns szerepet játszanak a politikai intézményrendszer kialakításában, az összes politikai szereplőre és intézményre vonatkozó működési szabályok meghatározásában, és a politikai döntéshozatalban. A pártok - képviselői funkciójuk és törvényhozás feletti kontrolljuk révén - uralják a törvényhozást, s emellett a végrehajtói, az államfői és a fontosabb köztisztviselői pozíciók fölött is rendelkeznek, továbbá kontrollálják a közigazgatás, az önkormányzatok és a bíráskodás intézményrendszerét és személyzetét, emellett közjogi státusuk van és legfőbb pénzügyi forrásuk az állam. A pártok e domináns pozícióját végső soron a törvényhozás feletti kontrolljuk biztosítja. Az általuk hordozott (párt)politikai logika áthatja az állami-kormányzati intézmények működését, az állami, politikai és társadalmi élet egészét (penetráció), amely azonban természetesen nem korlátlan. A pártállam terminus azonban nem tévesztendő össze a kommunista kormányzati rendszereket jelölő állampárt fogalmával. Az előbbire egyébként az angolszász irodalom a "pártkormányzat" (*party government*), a német a "pártállam" (*Parteienstaat*) kifejezést használja (Körösenyi 1998, 70-72).

<sup>5</sup> A politikai aktivizmus azonban még nem jelent jogi aktivizmust, s a bíróság átpolitizáltsága még nem jelenti az ítélkezés átpolitizálódását. (Holland 1991; Jacob 1996; Volcansek 1991)

által a alkotmányellenesség tartott jogszabály alkalmazását és felfüggesztheti az eljárást. A különbség abban van, hogy egyrészt az alkotmány-ellenesség kérdésében egy speciális bíróság, az Alkotmánybíróság dönt. A másik eltérés, hogy az ítékezéssel kapcsolatos igazgatási funkciókat kivették a kormány kompetenciája alól, de nem bírósági szervhez, hanem egy külön igazgatási testülethez (Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács) telepítették.

Eltekintve attól, hogy empirikusan az Egyesült Államok kormányzati rendszerének működésében sem valósul meg a hatalmi ágak teljes elválasztása<sup>6</sup>, Olaszországban a bírói hatalmi ág összefonódása figyelhető meg a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal.

A végrehajtással való szociológiai és funkcionális összefonódás egyaránt kimutatható. Az előbbi az eredményezi, hogy bírák dolgoznak a végrehajtás minisztériumában. (Sőt, időnként az is előfordul, hogy miniszternek, államtitkárnak neveznek ki bírákat. A Dini-kormány igazságügyminisztere például egy bíró, igaz nyugalmazott, volt (Guarnieri 1997, 171 és 174. o. 19. végj.) Az Igazságügyminisztériumba több mint 100 bíró van folyamatos munkára kinevezve. Ezek *de facto* elmozdíthatatlanok, ami a bírói hivatalokban dolgozó bírákhoz teszi őket hasonlatossá. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács politikai döntése értelmében előmenetelük "bírói érdemen" alapul, még ha többnyire adminisztratív funkciókat is látnak el karrierjük különböző szakaszaiban. E bírák monopolizálják a minisztérium - nyilván nem politikai - vezető pozícióit, ideértve a miniszteri kabinetet és a törvényelőkészítésért felelős szervezeti egységet is. Masszív jelenlétük révén a minisztérium teljes belső működését kontroll alatt tartják, a miniszterrel szemben pedig jelentős függetlenségre tesznek szert.<sup>7</sup> A funkcionális összefonódást az eredményezi, hogy ők határozzák meg a tárca jogszabályelőkészítési munkáját, ugyanis a miniszter teljes mértékben ezektől az adminisztrátor-bíraktól függ a kormányzati törvénytervezetek kialakításában és a parlamenttől érkező törvényjavaslatok értékelésében. Emellett kizárólagos kontrollt gyakorolnak az igazságügyminiszter tevékenységét legközvetlenebbül érintő minden szervezeti erőforrás használata felett (információk feldolgozása és felhasználása, miniszteri közlemények előkészítése, szakértői vélemények megfogalmazása, a megoldandó problémák és a szükséges intézkedések meghatározása, törvényelőkészítés, jelentések készítése, stb.). Gyakran a különböző miniszteri bizottságokat is dominálják, kizárva például a tőlük eltérő beállítottságú jogtudósokat.

A törvényhozással való összefonódást az eredményezi, hogy az alkotmányos szabályozás nem tiltja a bírói és képviselői poszt egyidejű betöltését. Ennek eredményeképp az 1970-es évek második felétől egyre több bírót választanak meg parlamenti képviselőnek (vagy szenátornak), például az 1992-es választáson 13-at, az 1994-esen pedig 22-öt (Guarnieri 1997, 165, 168-169, és 174. o. 19. végj.), ami a 630 fős Képviselőház 2,0 és 3,5 százaléka. Ez, ha ez nem is magas arány, de mindenesetre jelzi a két poszt közötti átjárás lehetőségét, illetve azt, hogy a hatalmi ágak elválasztásának doktrínája a gyakorlatban nem érvényesül. Az Igazságügyminisztérium kapcsán előbb már láttuk, hogy a jogszabályelőkészítés minisztériumi szakaszában milyen jelentős szerepük van. A parlamentben pedig gyakran a két ház igazságügyi bizottságában dolgoznak, az igazságszolgáltatást érintő törvényjavaslatokat nyújtanak be, s ezek parlamenti vitájának aktív résztvevői.

(Federico 1989, 37 és 46. o. 24. végj.)

---

<sup>6</sup> "Az elnök, azaz a végrehajtó hatalom részt vesz a törvényhozás folyamatában. A szenátusnak megvan a maga szerepe a végrehajtó hatalom tisztségviselőinek a kinevezésében és a szerződéskötésekben. A törvényhozás két ága vád alá helyez és útján eltávolíthatja hivatalából az elnököt és a bírói hatalom képviselőit. Mi több, számos törvényhozói jogkört a végrehajtó hatalom képviselőire ruháztak." (Marshall 1995, 177) Emellett, a Legfelsőbb Bíróság bírát az elnök nevezi ki.

<sup>7</sup> A minisztériumi bírák az irányítási monopóliumot szükséges eszköznek tartják, hogy megakadályozzák a minisztert abban, hogy alkotmányos hatalmát a bíróságok autonómiájának korlátozására használja fel (Federico 1989, 46. o. 26. végj.).

Azt látjuk tehát, hogy Olaszországban a bírói hatalmi ágnak a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal való viszonyát nem az elválasztás, hanem az összefonódás jellemzi. Az értelmezési keretben azt mondtuk, hogy amikor a bíró megvétózza a törvényhozás által elfogadott törvényeket, bírói hatalomról beszélhetünk. Ennél azonban most már többet is mondhatunk: a bírói hatalom nemcsak indirekt, vétó-hatalom, az olasz bírák magában a törvényelőkészítésben és a törvényhozásban is részt vesznek, erős befolyással vannak a jogalkotási eljárásra. Azaz, s ezt már szintén említettük, nem csak alkalmazzák, hanem alkotják is a jogot. Azonban a bírói jog, a bírói jogalkotás hagyományos mechanizmusához képest Olaszországban a bírák jogalkotási tevékenysége és a bírói jog képződése nem csak a végrehajtási-értelmezési, hanem már a jogszabályelőkészítési és jogalkotási szakaszban is érvényesül. Ez újabb adalék a bírói hatalom mibenlétéhez.

### III. A bírósági struktúra

A bírósági rendszer két fő részre, rendes és speciális bíróságokra oszlik, mely utóbbiak közé a közigazgatási, a katonai, valamint a köztisztviselők ügyeivel és a nyugdíj-ügyekkel foglalkozó bíróságok tartoznak, illetve egy speciális harmadik esetet képez az Alkotmánybíróság. Munkánkban azonban mi csupán a rendes bíróságokkal foglalkozunk, amelyek polgári és büntető ügyekkel foglalkoznak, három fokozatban.

Első fokon háromféle bíróság működik, békebírák (*giudice di pace*) 1991-től, *pretore*-k, és *Tribunale*-k. A békebírák, akiket a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács választ ki, laikus bírák, négyéves megbízási idővel, s csupán polgári ügyekben rendelkeznek korlátozott hatáskörrel. A *pretore* már hivatásos bíró, a rendes bíróságok tagja, aki a polgári mellett - bizonyos elkövetési összeghatárig - büntető ügyekkel is foglalkozik. A *Tribunale* általános hatáskörrel rendelkezik a polgári és büntető ügyekben egyaránt, s elvileg általában háromfős tanácsokban ítélekez. Egy 1991-es törvény értelmében azonban a legtöbb polgári ügyben egyetlen bíró jár el, tanácsban csak néhány polgári ügyben és a büntető ügyekben. Emellett - a legjelentősebb büntető ügyekben - speciális elsőfokú büntetőbíróság a *Corte d'Assise*, amely a laikus és hivatásos bírák vegyes tanácsában ítélekez.

Másodfokon fellebviteli bíróságok (*Corte d'Appello*) működnek, amelyek hivatásos bírák háromfős tanácsaiban törvénykeznek, s mindkét ügytípusban általános fellebviteli hatáskörrel rendelkeznek. Azonban a békebírák és a *pretore*-k ítéletei elleni fellebbezéseket többnyire nem fellebviteli bíróságokhoz, hanem a *Tribunale*-khoz szokták benyújtani. A *Corte d'Assise* ítéletei a laikus és hivatásos bírákból álló *Corte d'Assise d'Appello* előtt támadható meg.

A rendes bírósági hierarchia csúcsán áll a harmadfokot képező Semmítőszék (*Corte di Cassazione*). A legfelsőbb bíróságként funkcionáló testület az elékerülő polgári és büntető ügyek szubsztantív és eljárásjogi aspektusait vizsgálja, s nem folytat ténybeli vizsgálatot. A Semmítőszék egyben hatásköri bíróságként is funkcionál a többi bíróság vonatkozásában. Általában ötfős tanácsokban ülésezik, 3 tanács általános polgári ügyekkel, 1 tanács munkajogi ügyekkel foglalkozik, 6 tanács pedig büntető-ügyekkel. Speciális tanács a hét bíróból álló "Együttes Ülés" (*Sezioni Unite*), amely a különös jelentőségű ügyekben ül össze, vagy hatásköri kérdésekben, azaz, olyan ügyekben, amelyekben a rendes tanácsok egymással ellentétes módon döntöttek. A Semmítőszéken kb. 400 hivatásos bíró dolgozik, akik nem választás, hanem a karrierútjuk során elért hivatali rang alapján kerülnek kinevezésre.

Taruffo-Torre 1997, 141-142)

### IV. A bírói kar szerveződése és működése

Az olasz bírói kar megszerveződésének és működésének magyarázatát, amelynek két fő aspektusát (bírói karrierút, bíróságok szervezeti igazgatása) majd az V. részben tárgyaljuk, három fő tényező adja, ezek: a bírói kar erős átpolitizáltsága és intézményi szinten is megjelenő

politikai megosztottsága, erős politikai beágyazottsága, valamint a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács működésének politikai implikációi.

### **1. A bírói kar átpolitizáltsága és belső politikai tagoltsága**

Az olasz bírói kart - miként azt a bevezetőben már jeleztük - az erős átpolitizáltság, az éles politikai-ideológiai megosztottság és e politikai tagoltság intézményesülése jellemzi.

E megosztottság megjeleníthető a politikusok számára a politikai verseny fő vonatkoztatási keretét és a politikai-ideológiai konfliktusok kódrendszerét adó (Körösi 1993, 26) bal-jobb skálán. Ennek alapján az olasz bírák egy része karakteresen jobboldali, egy másik része karakteresen baloldali pozíciót foglal el, míg egy harmadik része a kettő között helyezkedik el. A ideológiai-világnézeti eredetű politikai polarizáció olyan alapkérdésekben nyilvánul meg, mint a jog természetéről, a bírói szerepéről, az Alkotmány szociális rendelkezéseinek jogi kikényszeríthetőségéről vallott felfogás, a szociális reformokhoz való viszony. A "progresszív", "demokratikus" baloldali pozíciót egy "kevésbé pozitívista", s inkább az Alkotmány alapelveit - főleg az egyenlőséget - szem előtt tartó jogfelfogás, s az ezzel konzisztens aktivista bírói szerepértelmezés jellemzi<sup>8</sup>, míg a konzervatív, jobboldali bírakat az erősebb szöveghez kötöttség és a korlátozottabb bírói szerepfelfogás jellemzi (Guarnieri 1997, 161; Spotts-Wieser 1991, 161). Az ideológiai-politikai polarizáció az 1960-as évek végén, a diák- és munkáslázadások idején kezdődött, amit a feltörekvő fiatal radikális baloldali bírák arra használtak fel, hogy politikai támadást intézzenek a felsőszintű bírák ellen. Ezekre politikai bizalmatlansággal tekintettek egyrészt fasiszta rendszerig visszanyúló karrierjük miatt. Másrészt amiatt is, hogy az 1979-ig fennálló karrier-rendszerben az alsó és középszintű bírák előmenetelében a felsőbírák jelentős diszkrécióval rendelkeztek, amit a fiatal radikálisok a bírói függetlenség koncepciójával ellentétesnek tekintettek (Pederzoli-Guarnieri 1997, 255).

A baloldali bírák mozgalmát az 1970-es években az éles ideológiai radikalizmus és a politikai akcionizmus jellemezte. Nyíltan hirdették, hogy a bíróság az osztályharc eszköze, explicitté vált számukra az ideológia közvetlen alkalmazása és az ideológiai kötődés beismerése (akár egy konkrét ügy kapcsán), felfogásukban a pártosság erény volt, a semlegesség és a függetlenség pedig tévképzet vagy szélhámosság.<sup>9</sup> A korábbi bíráskodási politikával szembeni kritikájuk konkrét ítéletekben is megjelent, megkérdőjelezve ezáltal a hagyományos jogtudomány és -felfogás alapján ítélező Semmítőszéket. Politikai akcionizmusuk és radikalizmusuk jele volt, hogy a "konzervatív" felsőbírákat "a burzsoázia szekértolója"-nak bélyegezték meg, a tömeggyűlések és a politikai demonstrációk gyakori résztvevői voltak, szélsőbaloldali politikusok mellett tüntek fel, sőt néhányan a "Vörös Brigádok"-kal is kapcsolatba kerültek.

A bírói kar megosztottsága a bírák szakmai szervezetén belül működő frakciókban (*corrente*) intézményesedik. 1969-re a "demokratikus bírák" elnevezésű csoportba tömörülő fiatal baloldali bírák átvették a hatalmat a szakma országos szakmai szervezetében, az Országos Bírói Egyesületben (*Associazione Nazionale Magistrati*), amelyből ekkor távoztak a konzervatív felsőbírák, akik megalakították az Olasz Bírák Szövetségét (*Unione Magistrati Italiani*), amelyet azonban 1979-ben feloszlattak. A politikai megosztottság ettől fogva az Országos Bírói Egyesületen belül a *corrente*-kben, a frakciókban intézményesül, s a különböző bírói csoportok közötti ellentétek időnként a pártközi ellentétek mértékéhez közelítenek.

(Guarnieri 1997, 161; Spotts-Wieser 1991, 158-162)

---

<sup>8</sup> Amiért a politikai nyilvánosságban gyakran a szociális problémákhoz aktívan közelítő "rohambíró" elnevezéssel illeték-illetik őket.

<sup>9</sup> Az Alkotmány szociális rendelkezéseinek jogi kódexként való kikényszerítéséért - a bírói jogalkotás eszközével - folytatott küzdelmüknek pozitív hozadéka is volt, például az ipari szennyezéssel szembeni és az ingatlanpekulációval kapcsolatos környezetvédelem, vagy az élelmiszerhamisítás elleni harc területén.

A bírói kar politikai tagoltságát két adat is mutatja. Az egyik szerint az 1980-as évek elején a bírák 37 százaléka a konzervatív “független bírák”, 45 százaléka a balközép “egység az alkotmányért”, a maradék 18 százalék pedig a “demokratikus bírák” frakciójához tartozott (Spotts-Wieser 1991, 160).

Az alábbi táblázat (lásd 1. táblázat) pedig a bírák belső politikai tagoltságát pedig egy hosszabb időszoron mutatja be (s igazolja az 1980-as évekre vonatkozó adatokat). Ezen jól végig követhető a politikai tagoltság alakulása majd’ 20 év alatt, ami megmutatja a bírói karon belüli politikai erőviszonyok alakulását, átrendeződését. A ma létező *corrente*-k és politikai irányultságuk a következő: baloldali *Magistratura Democratica*, balközép *Movimento per la Giustizia*, a centrum *Unità per la Costituzione* és a jobboldali *Magistratura Indipendente* (Franciscis 1996, 64). (A táblázat azt mutatja, hogy melyik frakció hány személyt tud bejuttatni a 33 tagú Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban bírák által betölthető 20 helyre, azaz, az egyes frakciók mekkora politikai támogatással rendelkeznek a bírák körében. A Tanács 20 tagjáról 1975 óta arányos választási eljárással döntenek, 1959 és 1975 között a 14 tagot még többségi alapon választották - Guarnieri 1997, 159 és 173. o. 3 végj.)

1. táblázat Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsi választások (1976-1994) *corrente*-k szerint (szavazat, százalék, mandátum)

Év	Magistrat. Democrat.	Movimen. per la Guist. <sup>1</sup>	Unitá per la Costituzione	Magistrat. Indipend.	Egyéb <sup>2</sup>	Szavazók
1976	755 13% 2		2526 42% 9	2156 36% 8	506 9% 1	5943
1981	803 14% 3		2557 43% 9	2263 38% 8	297 5% 0	5990
1986	1107 19% 3		2517 41% 9	2078 34% 7	402 6% 1	6159
1990	1337 22% 4	714 12% 3	2236 36% 8	1828 30% 5		6115
1994	1620 24% 5	1133 16% 4	2854 42% 8	1230 18% 3		6837

Megjegyzés: 1. A MG-át az MI-ből és UC-ból kilépett csoportok alakították.

2. Néhány rövidéletű mérsékelt és konzervatív frakciót tartalmaz.

Forrás: Guarnieri 1997, 63. o. 1. táblázat

Jól látható, hogy a szavazó bírák száma 20 év alatt 15 százalékkal növekedett, s a legnagyobb, 12 százalékos növekedés az 1994-es választáson történt. A vizsgált periódusban a baloldali *Magistratura Democratica* 13 százalékról (2 mandátum) folyamatosan és egyenletesen a duplájára, 24 százalékra (5) növelte támogatását, amivel 1994-re a korábbi "örök" harmadikból a második legerősebb frakció lett. 1976-tól 1990-ig a centrum-irányultságú *Unitá per la Costituzione* és a jobboldali *Magistratura Indipendente* volt a két legerősebb bírói frakció a szavazatok átlagosan 35-40, összesen kb. 80 százalékaival (8-9 mandátum). Az 1990-es évek a bírói karon belüli erőviszonyok jelentős átrendeződését hozták. 1990-94 között e két frakcióból kivált egy csoport, amely létrehozta a balközép irányultságú *Movimento per la Guistizia*-t, amely a maga 12 százalékaival (3) az "anyaszervezetektől", elsősorban az *Indipendente*-től vett el szavazatokat. Az *Indipendente* számára ekkor a 11 százalékos szavazat-vesztés (34→30) 30 százalékos mandátum-vesztéssel járt (7→5). A szavazói létszám 1994-ben történt 12 százalékos kibővülésének vesztese ismét a jobboldal volt. Az *Unita* némileg növelte szavazat-arányát (36→42), de ezzel csupán a korábbi - igaz, a 20 év alatt mindvégig legmagasabb (40-45 százalék) - mandátum-számát tudta megtartani (8). Az igazi vesztes ismét a jobboldali *Indipendente* volt, amely szavazat-aránya és mandátum-száma majdnem a felére (30→18; 5→3) csökkent, így politikai támogatottsága 8 év alatt összességében a felére esett vissza, s ezzel 20 év távlatában a legkisebb, negyedik frakció lett. A szavazói létszám 1994-es kibővülése a két baloldali frakciónak 1-1 mandátum-többletet hozott (4, 5), amivel az *MG* a harmadik, az *MD* pedig a második legerősebb frakció lett.

Összegezve, az 1976 és 1990 közötti időszakban a bírói kar belső politikai tagoltsága a jobboldal és a centrum dominanciáját (80-85 százalék) mutatta. Az 1990-es évek a politikai erőviszonyok átrendeződését hozta, amelynek vesztese a jobboldal volt. A jobboldal e térvesztése azonban nem hozott radikális baloldali átrendeződést. Amellett, hogy a radikális baloldali frakció 20 év alatt duplájára, 24 százalékpontonra növelte támogatottságát, s a második legnagyobb frakció lett, az átrendeződés, a bírói kar balratolódása inkább egy jobboldalról és centrumról leváló balközép frakció létrejöttében intézményesült. A jobboldal térvesztése

mellett továbbra is a centrum rendelkezik a legnagyobb (40 százaléptos) támogatottsággal a bírák körében. Összegezve, a bírói karon belül az 1990-es évek közepén a jobboldal kb. 20 százalékos támogatottsággal rendelkezett, vele szemben állt a megosztott baloldal 40 százalékkal, s közöttük a centrum szintén 40 százalékkal.

## **2. A bírói kar politikai beágyazottsága**

A bírói kar szerveződésének másik magyarázó tényezője az igen erős politikai beágyazottság, az olasz bíráknak a pártokkal és a politikai osztállyal, a hivatásos politikusokkal való közvetlen személyes kapcsolata. A politikai elit részét képező bírák a pártok és a hivatásos politikusok által alkotott kapcsolati háló részét alkotják, igen erősen beágyazottak a politikai elit személyi kapcsolatrendszerébe.

A hatalmi ágak tárgyalásánál már láttuk, hogy a bírák egy része a kormányzat minisztériumában dolgozik, ahol közvetlen napi kapcsolatban vannak a politikai végrehajtással és a politikai vezetéssel. Az adminisztrátor-bírák a kormányzati elitnek nem csak a végrehajtásban dolgozó, hanem a parlamentben tevékenykedő részével is közvetlen kapcsolatban állnak a törvényelőkészítés minisztériumi és parlamenti szakaszában. Harmadrészt, s ezt is láttuk már, parlamenti képviselőként jónéhány bíró maga vállal hivatásos politikusi szerepet. Az is előfordul továbbá, hogy az önkormányzatokban tevékenykednek, megválasztják őket a városi vagy regionális önkormányzat tanácsnokának, vagy polgármesternek, alpolgármesternek jelölik őket. Emellett gyakran vesznek részt a kormányzat által felügyelt állami köztestületek munkájában is. Mindezen pozíciókba történő kinevezések a pártok és a hivatásos politikusok által elosztható patronázs-posztok közé tartoznak, a politikaizsákmány-rendszer részét képezik. (Federico 1989, 38 és 46. o. 27. végj.)

A politikai elittel való személyi kapcsolatot erősíti még a bírák által széles körben vállalt mellékállások, különfeladatok, alkalmi megbízások, pl.: minisztériumokban végzett tanácsadói munka, állami vállalatok perében - jól fizetett - választott bíróként való eljárás (Pederzoli-Guarnieri 1997, 258 és 268-269. o. 3. végj.)

Az olasz bírói kar politikai beágyazottságát másrészt a pártokkal való szoros kapcsolat eredményezi.

Ennek egyik formája volt korábban, hogy a pártok a bírói kar mint olyan szövetségét keresték. Ilyen volt a Szocialista Párt (PSI), amelyik a kisebb-nagyobb megszakításokkal az 1960-as évek végéig tartó kereszténydemokrata kormányzás alatt, amikor tartósan ki volt zárva a kormányzástól, a bíróságot stratégiai partnerének tekintette a kormány elleni politikai küzdelemben, ami a bírói függetlenség garanciái erősítésének követelésében manifesztálódott. A Kommunista Párt (PCI) pedig az 1970-es évek közepére feladta korábbi bizalmatlanságát a bíróságokkal mint "burzsoá", elnyomó intézménnyel szemben, s a munkásmozgalom egyik szövetségesét látta benne. A párt 1975-76-ban egész Olaszországban nagygyűlések sorát szervezte a bírósági szervezet reformjáról, amelyet számos bíró és ügyvéd látogatott. A bíróságok érdekeinek (pl: bíróifizetés-emelés parlamenti támogatása 1984-ben) és ítélkezési politikájának védelmezőjeként fellépő PCI az 1980-as évekre szoros kapcsolatot alakított ki a bírói kar elitjével, amelynek következtében megkapta a "bírák pártja" címkét.

Van a kapcsolatnak személyes és intézményes formája is. Ezek közül a legerősebb a bírák párttagsága. Jóllehet ez nem általános jelenség, s az Alkotmány a bírói összeférhetetlenség szabályozásánál tiltja is, a gyakorlatban mégis előfordul időnként. Gyakran a bírák a pártok jelöltjeként indulnak a választáson és parlamenti képviselők lesznek, amelyről korábban már szóltunk. Emellett gyakran dolgoznak a nagyobb pártok szakkabineteiben is, főleg az igazságszolgáltatást érintő kérdésekért felelős kabinetekben. A PCI például egy, a listáján parlamentbe jutó bírót nevezett ki igazságszolgáltatással kapcsolatos politikai irányvonalaért felelős személynek.

(Federico 1989, 38-39 és 47. o. 33. végj.; Guarnieri 1997, 160-161 és 173. o. 6. végj.; Pizzorusso 1985, 202).

A bírák és pártok közti kapcsolat némiképp informálisabb és kevésbé direkt formája a pénzügyi finanszírozás. A pártok nem egyszer állami testületeken keresztül támogatják valamelyik bíróságot "kulturális tevékenységét", konferenciák szervezését, kutatóintézetek fenntartását, kiadványok megjelenését (Federico 1989, 34).

Azonban a bírói kar és a pártok kapcsolatában - a bírák politikai megosztottsága ellenére - a párt-befolyás nem korlátlan. A korlátot egyrészt a fizetés, a jogállás és a szolgálati időn alapuló automatikus előléptetés kapcsán elfoglalt egységes bírói álláspont jelenti. Másrészt, a bírói kar kifelé "zárt" minden olyan kezdeményezéssel szemben, ami a *corrente*-k és a pártok közötti kapcsolat intézményesítésére és stabilizálására, illetve valamelyik frakción belüli domináns pártbefolyás kialakítására irányult (Nelken 1996, 195; Pizzorusso 1990, 385).

### 3. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács

A bírói kar megszerveződése és működése magyarázatának következő tényezője a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (*Consiglio Superiore della Magistratura*), amely a bíróságok igazgatására - az 1946-os Alkotmányban - létrehozott szervezet. A Tanács nem a bírósági hierarchiába tagolt intézmény, hanem különálló, a bíróságok igazgatását végző szerv, amely státusa talán a funkcionális önkormányzathoz áll a legközelebb.

A bírói kar megszerveződésének és működésének két kulcskérdése a bírák karrierútja és a bíróságok szervezeti igazgatása. Az előbbi Tanácshoz kötődik, ugyanis ez dönt a bírák kinevezéséről, beosztásáról és áthelyezéséről, előléptetéséről és fegyelmi eljárás alá helyezéséről (105. cikk). Egyéb igazgatási kérdések azonban a kormány kompetenciájába tartoznak, ugyanis - a Tanács hatáskörét nem érintve - az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok az Igazságügyi Minisztériumot illetik meg (110. cikk). Azonban mindkét kérdésnek, a Tanács bírói karrierútban játszott szerepének és a bíróságok kormány általi igazgatásának egyaránt politikai implikációi vannak, mindkettő politikai kontextusba ágyazott. Ezt vizsgáljuk az alábbiakban.

A Tanács politikai jelentőségére utal például, hogy a kereszténydemokrata kormányok késleltették az 1946-os Alkotmány rendelkezéseinek végrehajtását, s a *Consiglio*-t csak 1959-ben hozták létre. A testület 33 fős személyi összetételét és az arányos választást 1975-től vezették be, a megbízási idő 4 év. A 33 tagból 22 bíró és 11 laikus tag, tehát 2/3 részben bíróból, 1/3 részben politikusokból áll. A 22 bíróból *ex-officio* tag a Semmitőszék elnöke és főügyésze, a maradék 20 tagot a bírói kar választja arányos alapon a *corrente*-k mentén. A 11 laikus tag közül *ex-officio* jelen van az államfő, a maradék 10-et a Parlament két háza nevezi ki egyetemi tanárok és 15 éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül. A Tanács elnöke az államfő, az elnökhelyettest pedig a politikus-tagok közül választják. A 10 politikus-tagot 1976 óta a pártok egy állandó formula szerint az alábbi módon osztják el egymás között: 4 fő a kereszténydemokratáké (DC), 3 a kommunistáké (PCI), 2 a szocialistáké (PSI) és 1 a kisebb liberális pártoké (PLI, PRI, PSDI) (Federico 1989, 45. o. 20. végj.).

A Tanács működését az a körülmény határozza meg, hogy *politikai intézmény*. A politikaiintézmény-jelleget egyrészt *személyi összetételének* politikai alapú rekrutációja adja, 1/3 részben politikusokból, párttagokból vagy egyértelmű pártkötődéssel rendelkező személyekből áll, míg a bírói tagság is politikai alapon rekrutálódik: a bírói kar éppen aktuális politikai erőviszonyait tükröző *corrente*-választásokkal delegálják. Másrészt az, hogy a Tanács működését a politikusok irányítják. Elnöke az államfő, és az elnökhelyettes is a 10 politikus közül kerül ki, ez utóbbi például az 1980-as végén a DC prominens tagja volt (Guarnieri 1996, 174. o. 16. végj.). Ezek hovatarozása azért jelentős, mert ők irányítják a Tanács működését: az



államfő hívja össze a testületet, határozza meg a napirendet vagy tesz rá javaslatot, s ő elnököl, amikor a testület egésze ülészik. Távollétében ez az elnökhelyettes feladata, aki a Tanács fegyelmi bizottságát elnököli.

Maga az alelnök megválasztása is politikai kérdés, amely a Tanács *bíró-tagjait* is polarizálja. 1994-ben például a bal- és jobboldal, valamint a centrum egy-egy jelöltje közötti választás során a bírák nem egységesen szavaztak, hanem megosztották szavazatukat a baloldal és a centrum jelöltje között. (Guarnieri 1996, 171)

A Tanácson belül két bizottság működik, egyik a bírói kinevezésekért, másik a fegyelmi ügyekért felelős. A fegyelmi bizottság 9 tagú, 6 pótagja van. A Tanács elnökhelyettesén kívüli 8 tag a *Consiglio* egészének összetételét tükrözi: 2 politikus, 2 semmitőszéki, 1 fellebbezési és 1 elsőfokú bíró, 1 pedig a maradék kategóriák közül.

(Franciscis 1996, 54-55 és 64)

Továbbá a Tanács működése is erősen átpolitizált. Egyrészt a Tanács a pártok politikai versenyének és konfliktusainak egyik terepe. E konfliktusok igen intenzívek, a politikai verseny centrifugális iránya, valamint a pártok igen erős belső frakcionalizáltsága miatt, így a Tanácson belül e konfliktusok egyszerre zajlanak a kormány és ellenzék, az egyes pártok között, továbbá az egyes pártokon belül. Másrészt a Tanács a politika és bíraskodás, a politikusok és bírák konfliktusának színtere is, a két szféra ütköző zónája. A Consiglio a bírói kar és - a törvényhozás közbejöttével - a politikusok közötti legfontosabb közvetítő csatornává vált (Pederzoli-Guarnieri 1997, 255). Míg korábban a bírói kar kontrollja a kormányon és az igazságügyminiszteren keresztül zajlott, addig a testület létrejöttével ez átkerült a *pártokhoz*, s ennek eszköze és helye a Tanács lett, ahová a pártok a saját konfliktusaikat is bevitték.

Nézzük meg ezután, hogy a bírói kar erős átpolitizáltsága és intézményesült politikai megosztottsága, továbbá erős politikai beágyazottsága, valamint a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács működésének politikai implikációi milyen hatással vannak a bírói kar szerveződésének két fő aspektusára, a bírói karrierútra és a bíróságok szervezeti igazgatására. Ezek mutatják meg ugyanis, hogy hol van a bírói kar és a bírói hatalom kormányzati-politikai kontrolljának, befolyásolásának lehetősége.

## **V. Bírói karrierút és a bíróságok szervezeti igazgatása**

A bírói karrierút és a bíróságok szervezeti igazgatása az alábbi problémákkal írható le: 1. a bírói személyzet rekrutációja; 2. a bírák kinevezése, beosztása, áthelyezése és előléptetése; 3. a bírói személyzet jogállása, finanszírozás; 4. fegyelmi eljárás.

A bírói kar és a bírói hatalom feletti kontrollra, befolyásolásra elméletileg két, jól elkülöníthető ponton van lehetőség. Egyrészt a bekerülő bírói személyzet szelekciójával, azaz, a rekrutációs és kinevezési szakaszban, másrészt, a már működő bírói kar karrierútjának befolyásolásával, azaz, az előmenetel befolyásolása és a fegyelmi eljárás révén. A finanszírozás nem érinti közvetlenül a karrierutat, inkább arra alkalmas, hogy a bíróságok *ítélkező* tevékenységére közvetett módon, a bíróságok *igazgatási* tevékenységének és működési feltételeinek pénzügyi finanszírozásán keresztül gyakoroljanak befolyást.

**1.** A bírói személyzet a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező személyekből *rekrutálódik*, s a kinevezés feltétele egy nyilvános versenyvizsga, amelyen továbbra is a jelölt általános tudását és technikai jogismeretét kéri számon. Ebből az a gyakorlat következik, hogy a bírák általában frissen diplomázott, húszas éveik közepén járó, tapasztalattal nem rendelkező jogászok közül kerülnek ki. Az egyetem elvégzése után Olaszországban a jogász szakmák karrierútjai elválnak, külön halad tovább az ügyvédi, s külön a bírói-ügyészi hivatás. Elvileg az ügyvédi pályáról át lehet térni a bíróra, azonban gyakorlati példa erre igen kevés van. Olasz

specialitás, hogy az ügyészség személyzetét a bírói karba inkorporálták, így a két jogászi szakma között erős az átjárási lehetőség, tevékenységük szorosan összekapcsolódik. Ennek következménye, hogy a nyilvánosság előtt a nyomozati munkát végző államügyészek és vizsgálóbírók - tévesen - mint rendes ítélkező bírák jelennek meg, amire a *Tangentopoli* ("Kenőpénzváros" - Milánó nyomán) pártfinanszírozási és korrupciós botrány alatt számos példa akadt. A rekrutációban az ügyvédség felé zárt bírói kar nyitottabb a másik nagy jogászi professzió, az egyetemi jogászság felé. Ez azonban a már kinevezett bíró előmenetele kapcsán válik fontossá: alkalmasságát rendszeres tudományos munkák megírásával is alá kell támasztania, jóllehet, az 1970-es évek óta ez nem formális feltétel. (Federico 1989, 31 és 44. o 10. végj.; Guarnieri 171-172; Nelken 1996, 203. o. 6. végj.; Pokol 1991, 157-168)

2. Az alkalmassági feltételek megléte esetén az olasz bírák karrierútja közjogilag a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácshoz, a bírósági rendszer igazgatási szervéhez kötődik, amivel formálisan megszűnik a kormány kinevezési monopóliuma és befolyásolási lehetősége: a 2/3-ban bírói többségű Consiglio dönt a bírák *kinevezéséről, beosztásáról, áthelyezéséről, előléptetéséről, és fegyelmi eljárás alá helyezéséről*. Ez elvileg teljesen leszakítja, autonómmá teszi a bírói kart, s csökkenti a kormány lehetőségét, hogy a bírói karrierutak befolyásolásával kontrollt gyakoroljon a bíraskodási rendszer felett. A kormány által 1959-ig közvetlenül gyakorolt formális ellenőrzési lehetőséget azonban a politikai befolyás pártok által gyakorolható informálisabb formája váltotta fel. Úgy véljük, hogy a karrierutak szempontjából a Tanács politikaiintézmény-jellege és átpolitizált működése meghatározóbb a bírói többségnél. A *Consiglio* a politikai befolyás eszköze, azonban mint majd látjuk, nem kizárólag a kormány és a pártok számára.

Egy pályakezdő bíró alsószintű bíróságra történő kinevezése még nem válik politikai kérdéssé, s az alábbi minta nyilván a 7000 fős bírói kar nem minden egyes bírāja esetében érvényesül. Azonban a magasabb pozíciókba történő *kinevezés, áthelyezés, vagy bírói hivatalvezetővé történő kinevezés* esetén, főleg a politikailag jelentős nagyobb városokba, a jelölt pártkötődése vagy *corrente*-kkel való kapcsolata - a hivatali idő mellett - rendkívül relevánssá válik. Ezt fokozza, ha ugyanarra a posztra több jelölt is pályázik, ilyenkor nyilván maguk a jelöltek is lobbiznak, így válik számukra is a Tanács a politikai befolyás eszközévé. A bírák előléptetése és áthelyezése tehát a bírói frakciók közti és pártközi alkuk, a pártok közötti osztozkodás (*lottizzazione*) eredménye, s az alkuk keretében gyakran a viszonyosság elve alapján működő kölcsönös csere zajlik. (Guarnieri 1997, 162)

Fontos, hogy milyen alapon kerül sor a bírói előmenetelre. Az 1970-es évek elejéig az előléptetés szóbeli és írásbeli vizsgán vagy valamilyen írott munkán alapult, továbbá a felsőbírák diszkrécióján múlott. A Tanács létrejöttével e hagyományos és hierarchikus előmenteli rendszer felbomlott, s formálisan két versengő kritérium létezik: a hivatali idő (senioritás) és szakmai teljesítmény (bírói érdem) alapján. A *gyakorlatban* azonban *kizárólag* a senioritás elve érvényesül. A szakmai teljesítmény tényleges érdemi értékelésére, amely egy másik előmenteli mód lehetne, a bírói életpálya során - a pályakezdekőkor tett versenyvizsgát nem számítva - gyakorlatilag nem kerül sor. Ennek fő magyarázata a Tanács személyi összetételének politikai alapú rekrutációja, ugyanis az értékelést a Tanácsban ülő bíró-kollégák végzik, akiknek posztja vissza van kötve azoknak a bírának a szavazataihoz, akik őket a *Consiglio*-ba juttatják (Guarnieri 1997, 160). A bíró szakmai teljesítményének konkrét és érdemi értékelése helyett "globális értékelés" történik, s a döntő az, hogy teljesíti-e a senioritási követelményeket. A szakmai teljesítmény jelentőségét tovább csökkenti, hogy az évekig minisztériumokba kirendelt vagy parlamenti képviselő bírákat, akik aligha láttak el bíraskodási funkciót, is a "bírói érdem" alapján lépteti elő a Tanács (Federico 1989, 35). Az olasz bírák tehát 40-50 évig úgy törvénykeznek és lépnek előre, hogy a pályakezdekőkor tett versenyvizsgán kívül nem értékelik és ellenőrzik szakmai alkalmasságukat. A hivatali időn alapuló automatikus előmenetel alapján egy bíró joggal számíthat arra, hogy életpályája végére

Semmítőszéki bíró lesz. Ez azonban csak formális címbeli és fizetési előmenetelt jelent, s bár teljesíti a megfelelő szenioritási követelményeket, a bírák többsége továbbra is valamelyik alsóbb szintű bíróságon ítélkezik. A bírói karrier ezen leszűkülése az egyik, egzisztenciális magyarázata az olasz bírák politikai aktivizmusának, annak, hogy a bírák egy része az országos vagy helyi kormányzatban vállal mellékállást, egyéb alkalmi megbízást, parlamenti képviselő lesz, kiépít valamilyen intézményes kapcsolatot a pártokkal és szatellit-szervezeteikkel, vagy a tömegkommunikációs szféra (országos napilapok, TV-k és rádiók politikai magazinjainak) állandó "szakértője" lesz, s esetleg publikációs tevékenységét a jobban fizető félakadémiai vagy közvéleményformáló folyóiratokra építi át.

(Federico 1989, 35-36; Guarnieri 1997, 159-160; Pederzoli-Guarnieri 1997, 255; Pokol 1911, 166)

**3.** A bírói karrierutat egyik oldalról stabilizálja a bírói személyzet *jogállása*, az, hogy a bírói kinevezés élethossziglanra szól, ami gyakorlatban a nyugdíjkorhatár eléréséig tart. Emellett a bírák elmozdíthatatlanok, felmenteni, felfüggeszteni, áthelyezni csak saját hozzájárulással vagy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács fegyelmi határozata alapján lehet. Mindez korlátozza a bírói életpályába való külső, kormányzati vagy más politikai beavatkozás lehetőségét. A bírakat azonban némileg kiszolgáltatottá teszi és ítélkezési gyakorlatukat nyilván befolyásolja, hogy 1988-ban bevezették a bírák polgárjogi felelősségét: a bíró évi nettó fizetése maximum egyharmad részéig felelős a peres féllel szemben hivatali hatáskörben elkövetett pénzügyi-anyagi károkozásért vagy szabadságának korlátozásáért (Franciscis 1996, 63).

A bíróságok szervezeti igazgatásának fontos kérdése a *finanszírozás*, hogy a bíróságok működésének személyi és tárgyi-infrastrukturális feltételeit ki biztosítja. A működési feltételek pénzügyi finanszírozásán keresztül a bíróságok *igazgatási* tevékenységének befolyásolása egy közvetett mód a bíróságok *ítélkező* tevékenységének befolyásolására. Olaszországban a kormányzati beavatkozásra az ad elvi lehetőséget, hogy - az Alkotmány már idézett 110. cikke szerint - az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok az Igazságügyi Minisztériumot illetik meg. Ennek értelmében a kormány költségvetési eszközökkel tud befolyást gyakorolni a bíróságokra, ugyanis a bíróságok költségvetése az Igazságügyi Minisztérium fejezetcímébe van illesztve.<sup>10</sup>

Másik oldalról azonban, a bíróságok ítélkezési tevékenységének finanszírozási eszközökkel való befolyásolását korlátozza, s az egyéni bírói ítélkezési függetlenséget erősíti, hogy az 1980-as évek óta a bírói *fizetések* automatikusan növekednek. Ezzel az állami szektorban azóta a legmagasabb lettek, megelőzve a civil service-t is. Az automatikus béremelés révén a bírói karnak nem kell évről-évre bekapcsolódnia a költségvetési vita rendkívül bonyolult politikai alkufolyamatába (Federico 1989, 35; Guarnieri 1997, 164).

**4.** A fegyelmi eljárás és az elbocsátás alkalmas lehet a bírák feletti kontrollra, ítélkezési tevékenységük befolyásolására. Annál is inkább mert az eljárást az igazságügyminiszter kezdeményezheti (valamint a Semmítőszék mellé rendelt főügyész is). A bírák vád alá helyezhetők büntető ügyekben és mint láttuk 1988 polgárjogi felelősséget is viselnek. Emellett azonban van 3-4 további olyan - vád alá helyezés alapjául szolgáló - eset is, amely vagy a köztársaság előtti érara nyúlnak vissza, s már nem életszerűek, vagy pedig nehéz pontos terminusokban körülírni (Franciscis 1996, 56), így politikai diszkrécióra adnak lehetőséget. Az előbbire példa a helyben tartozkodási kötelezettség, az utóbbi közé tartozik a kötelesség elhanyagolása, a bíróság presztizsét sértő vagy közmegítélését rontó magatartás.

A fegyelmi eljárás különböző erősségű szankciókkal végződhet: szóbeli figyelmeztetés (ez még nem igényli a Tanács fegyelmi eljárását), fizetés megvonása, írásbeli megrovás, egyoldalú áthelyezés, szenioritás elvesztése, felfüggesztés, felmentés, elbocsátás. A szenioritás elvesztése azért súlyos, mert a bírói előléptetés kizárólag ezen alapul.

---

<sup>10</sup> Arra vonatkozóan azonban nem rendelkezünk információval, hogy kormány a gyakorlatban mennyire él ezzel az eszközzel.

(Franciscis 1996, 55-62)

A fegyelmi eljárásokról - a dolog bizalmi jellegénél fogva - nem állnak rendelkezésre nagyszámú, összehasonlítható és megbízható adatok (Franciscis 1996, 59), s az általunk használt források sem egészen világosak. Az alábbiak, bár hiányosak, azonban talán az illusztrációnál többet szolgálnak.

1957 és 1974 között (lásd 2.a. táblázat) 192 fegyelmi vizsgálatot és meghallgatást tartottak, s ebből csupán 4 végződött a bírói hivatalból felmentéssel-elbocsátással. A 192 esetből 40 a megvádolt bíró számára kedvezően végződött, mert vagy a tényeket nem tudták bizonyítani, vagy a bizonyíték nem volt elegendő, vagy pedig a vádak nem voltak maguk után tiltott magatartást. 14 ügyet határidőmulasztás miatt ejtettek, 3-at a vádlott halála miatt megszüntettek, míg 16 bíró az eljárás kezdetekor magától lemondott. Csupán 37 bírót találtak bűnösnek és büntettek meg. 10 szóbeli figyelmeztetést kapott, 3 írásos megrovást, 2 elvesztette szenioritását, 3-öt felmentettek, 1-et pedig elbocsátottak. (A maradék 82 ügyről nincs adat.) Azt látjuk tehát, hogy 17 év alatt csupán 192 fegyelmi ügy volt, ami az 1976-os 6000-fős bírói kar létszámához képest nem sok, s ezeknek is csupán 2 százaléka (4), azaz elhanyagolható része jelentette a bírói karrierút végét.

2.a táblázat Fegyelmi ügyek, 1957-1974

<b>felmentés vád alól</b>	40
<b>vád ejtése</b>	14
<b>vád megszüntetése</b>	3
<b>önkéntes lemondás</b>	16
<b>büntetés</b>	szóbeli figyelmeztetés: 10 írásos megrovás: 3 szénioritás elvesztése: 2 felmentés: 3 elbocsátás: 1 nincs adat: 18 összesen: 37
<b>nincs adat</b>	82
<b>Összes ügy</b>	192

*Forrás:* Franciscis 1996, 59-60 alapján.

A fegyelmi ügyek száma azonban közben jelentősen megnőtt, az 1972-1975 közötti 3 évben, ami némi átfedésben van az előbbi adatokkal, például 116 eljárást kezdeményeztek, jóllehet, azok közül, amit lezártak (ezek száma nem ismert), 23 átmeneti felfüggesztéssel vagy fizetésmegvonással végződött (Franciscis 1996, 59).

Az 1990-es évek elején a Tanács már nagy esetszámmal dolgozott. Például az 1990-re vonatkozó adatok (lásd 2.b. táblázat) világosak a fegyelmi eljárásnak a bírói életpályát befolyásoló hatását illetően. A megnövekedett fegyelmieljárás-szám mellett a büntetéssel végződők aránya továbbra is alacsony (6 százalék) maradt. Az 1605 ügyből 352-ben határoztak, és 93 került a fegyelmi bizottság elé, lett tehát belőle fegyelmi eljárás, ami az összes ügy 6 százaléka. A 93-ból 48 (52 százalék) nem zárult le vagy az év végén felülvizsgálat alatt volt. 22 esetben (24 százalék) a megvádolt bíró ártatlan volt, 7 esetben (8 százalék) a bíró maga mondott le. Csúpn 16 eljárás (17 százalék) végződött valamilyen büntetéssel. E 16-on belül is a következő volt a büntetés megoszlása: 10 szóbeli figyelmeztetés, 1 írásos megrovás, 4 szénioritás elvesztése és 1 elbocsátás. Azt látjuk tehát, hogy 1990-ben az összes ügynek (1605) csúpn 1 százaléka (16) végződött fegyelmi büntetéssel, s annak is csúpn 1/3-a jelentette a bírói karrier megtörését vagy végét.

2.b táblázat Fegyelmi ügyek 1990-ben

<b>Összes ügy száma</b>	1605	
<b>Döntést hoztak</b>	352	
<b>Fegyelmi eljárás lett belőle</b>	93	
	<b>nem zárult le, vagy felülvizsgálat alatt</b>	48
	<b>felmentés vád alól</b>	22
	<b>önkéntes lemondás</b>	7
	<b>büntetés</b>	szóbeli figyelmezt.: 10 írásos megrovás: 1 szénioritás elv.: 4 elbocsátás: 1 összesen: 16

*Forrás:* Franciscis 1996, 59-60 alapján.

Összeségében azt mondhatjuk, hogy az empirikus adatok azt mutatják, hogy a fegyelmi ügyek száma az 1950-70-es évekhez képest az 1990-es évekre jelentősen megnövekedett, a bíró kar 15 százalékos növekedése mellett - de éves adatok hiányában ez már spekuláció -, talán 15-szörösére emelkedett. A fegyelmi eljárások számának ugrásszerű megnövekedése azonban nem járt a büntetéssel végződő ügyek számának hasonló mértékű növekedésével, ez nem haladja meg az ügyek 5 százalékát. Mindez a fegyelmi eljárásnak és elbocsátásnak a bírói karrierút és a bírói kar feletti kormányzati-politikai kontroll kapcsán feltételezett jelentőségének újragondolására készíthetnek bennünket.

## VI. Összegzés, konklúzió

Mi az amit a fentiekben megtudtunk az olasz bírósági rendszerről?

A politikatudományi megközelítés révén a bíróságok működésének és a bírói kar szerveződésének számos politikai aspektusára tudtunk rámutatni.

A *partitocrazia* miatt Olaszországban a bírói posztok a patronázs-pozíciók körébe tartoznak, amelyek pártközi alkuk tárgyát képezik. Az egyes bírakat az aktív politikai szerepvállalás, az erős politikai aktivizmus jellemzi. A bírói kar egészét pedig a politikai-ideológiai megosztottság, intézményesült politikai tagoltság, és erős politikai beágyazottság. Ez utóbbit a bírák politikai elittel és pártokkal való személyes és nem ritkán intézményes kapcsolata eredményezi. A bírói kar feletti kontroll a kormánytól átkerült a pártokhoz, s a közjogi formát a politikai kontroll informálisabb módja váltotta fel. Az olasz bírói kar feletti politikai kontrollra a karrierútnak nem a rekrutációs-szelekciós, hanem fegyelmi és előmeneteli szakaszában van elméleti lehetőség. Azonban, miként láttuk, a fegyelmi eljárás közjogi eszközének gyakorlatilag minimális szerepe van. A politikai befolyás a fegyelmi eljárás helyett inkább a bírói előmenetelen keresztül érvényesül. Ez így van a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban érvényesülő bírói többség ellenére is, a bírói többséggel szemben a Tanács politikaiintézmény-jellege és átpolitizált működése a domináló.

A bíróságok igazgatási szerve, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács működésének politikai implikációi vannak, ami a Tanács politikaiintézmény-jellegéből adódik. E jelleg elsősorban a Tanács rekrutációjából következik, abból, hogy a bírói és a laikus elem egyaránt politikai alapon szelektálódik.

A hatalmi ágak szintjén vizsgálva, a Tanács léte és a kormányzat kizárása a bírói karrierút befolyásolásából elvileg lehetővé teszi a bírói kar leszakadását. Egy ilyen kívülről zárt, belsőleg kontrollált korporáció önálló és független államhatalmi ággá válhat, amely autonóm és önszabályozó. E kívülről való zártságot azonban az olasz bírói kar belső politikai megosztottsága ellensúlyozza, s ez az ami megakadályozza a bíróság autonóm és önszabályozó, független államhatalmi ággá válását. A megosztottságot a Tanács jeleníti meg, amely ezáltal nem a bírói autonómia, hanem a törvényhozás és végrehajtás "beépített" szerve. A testület a jog és politika érintkezési felülete, a két szféra közötti közvetítő csatorna, egyfajta ütközőzóna.

A bíróságok működése és a bírói kar szerveződése alapján Olaszországot az átpolitizált bírósági rendszer jellemzi. A bíróságok a politikai rendszer intézményei közé tartoznak — *a politikai folyamat részei*.

## Irodalom:

- Blondel, Jean** 1995: *Comparative government. An Introduction.*  
London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Federico, Giuseppe di** 1989: The Crisis of the Justice System and the Referendum on the Judiciary.  
In Leonardi, Robert - Piergiorgio Corbetta (eds):  
*Italian Politics. A Review.* Volume 3.  
London and New York, Pinter Publishers, 25-49. o.
- Franciscis, Maria Elisabetta de** 1996: Italy.  
In Mary L. Volcansek - Maria Elisabetta de Franciscis -  
Jacqueline Lucienne Lafon: *Judicial Misconduct. Cross-National Comparison.*  
University Press of Florida, Gainesville, 49-66. o.
- Guarnieri, Carlo** 1997: The Judiciary in the Italian Political Crisis.  
*West European Politics.* Special Issue on Crisis and  
Transition in Italian Politics. Vol 20, January, No 1, 157-175.
- Holland, Kenneth M.** 1991: Introduction.  
In Holland, Kenneth M. (ed.): *Judicial Activism in Comparative Perspective.*  
New York, St. Martin's Press, 1-11. o.
- Jacob, Herbert** 1996: Introduction.  
In Jacob, Herbert et al.: *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective.*  
New Haven, London, Yale University Press, 1-15. o.
- Kovács István** (szerk.) 1988: *Nyugat-Európa alkotmányai.*  
Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Körösényi András** 1998: *A magyar politikai rendszer.*  
Budapest, Osiris.
- Marshall, Geoffrey** 1995: 'Hatalommegosztás'.  
In David Miller - Janet Coleman - William E. Connolly -  
Alan Ryan (szerk.): *Politikai filozófiák enciklopédiája..*  
Budapest, Kossuth, 176-177. o.
- Nelken, David** 1996: A legal revolution? The Judges and Tangentopoli.  
In Gundle, Stephen and Simon Parker (eds.):  
*The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi.*  
London and New York, Routledge, 191-205. o.
- Paczolay Péter - Szabó Máté** 1996: *A politikatudomány kialakulása.*  
*A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig.*  
Budapest, Korona.
- Pederzoli, Patrizia - Carlo Guarnieri** 1997: Italy. A Case of Judicial Democracy?  
*International Social Science Journal*, June, No 152, 253-270. o.
- Peltason, J. W.** 1968: "Judicial Process".  
In *International Encyclopedia of Social Sciences.*  
London, Macmillan, VIII. köt, 283-291. o.
- Pizzorusso, Alessandro** 1985: Italy.  
In Shetreet, Shimon and Jules Deschénes (eds):  
*Judicial Independence. The Contemporary Debate.*  
Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 196-204. o.
- Pizzorusso, Alessandro** 1990: Italian and American Models of Judiciary and of Judicial Review of Legislation. A Comparison of Recent Tendencies.  
*American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, Spring 1990, No 2, 373-386.

- Pokol Béla** 1991: *A jog szerkezete*.  
Budapest, Gondolat, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.
- Sartori, Giovanni** 1987: *The Theory of Democracy Revisited*.  
Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Sári János** 1995: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*.  
Budapest, Osiris.
- Spotts, Frederic - Theodor Wieser** 1991: The Administration of Justice.  
In Spotts, Frederic and Theodor Wieser: *Italy. A Difficult Democracy. A Survey of Italian Politics*.  
Cambridge, Cambridge University Press, 150-169. o.
- Taruffo, Michele - Massimo La Torre** 1997: Precedent In Italy.  
In McCormick, D. Neil - Robert S. Summers (eds.):  
*Interpreting Precedents. A Comparative Study*.  
Dartmouth, Ashgate, 141-188. o.
- Vallinder, T.** 1995: When The Courts Go Marching In.  
In Tate, C. N. - T. Vallinder (eds.): *The Global Expansion of Judicial Power*.  
New York, London, New York University Press, 13-26. o.
- Volcansek, Mary L.** 1991: Judicial Activism in Italy.  
In Holland, Kenneth M. (ed.): *Judicial Activism in Comparative Perspective*.  
New York, St. Martin's Press, 117-132. o.
- Volcansek, Mary L.** 1996: Judges and Democracy.  
In Mary L. Volcansek - Maria Elisabetta de Franciscis -  
Jacqueline Lucienne Lafon: *Judicial Misconduct. Cross-National Comparison*.  
University Press of Florida, Gainesville, 1-19. o.



# PRECEDENSJOG AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

(dr. Kovács Virág)

Ph.D. hallgató

Hazánk úgy tűnik egyre közelebb kerül az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz. Az elmúlt évtized(ek) során fontos gazdasági és politikai kapcsolatok alakultak ki a már tagállam országokkal. Ez a körülmény is szükségessé teszi, hogy minél jobban megismerjük az Unió belső jogi felépítését. Ezen a hatalmas témán belül most egy szűk, bár terjedelmét tekintve ugyancsak nem elhanyagolható kérdés taglalására kerül sor. Nem mellékes sem a tagállamok, sem a leendő tagállamok számára, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata milyen szerepet játszik az Unió jogrendszerén belül.

Az a nézet ma már elterjedtnek tekinthető, hogy a két nagy anyajogrendszer-típus - ti. a kontinentális jog és a common law-, vagy precedensjogi-rendszer - az utóbbi évtizedekben egyre inkább közeledni látszik egymáshoz, ami alól nem kivétel hazánk joggyakorlata sem. A jelen írás arra a kérdésre próbál meg válaszolni, hogy ez vajon ilyen formában igaz-e egy a második világháborút követő évtizedekben megjelent joganyagra, vagyis az Európai Közösség (később Európai Unió) joganyagára nézve is: vajon ezen speciális joganyag tekintetében is igaz-e, hogy az esetjog egyre inkább hangsúlyos szerephez jut a jogalkalmazáson belül, közelítve ezáltal a precedensjogi rendszerhez? És amennyiben ez igaz, az mit jelent a jelenlegi és a jövőbeni tagállamok bíróságaira nézve, melyek az Unió joganyag ugyanolyan felelős alkalmazói és értelmezői, mint az Európai Unió Bírósága? Vajon őket is kötni fogja az unió precedensjog? Ha igen, akkor ez milyen következményekkel járhat az Unió szintjén elhelyezett Bíróság és a tagállamok bíróságai közötti viszonyra nézve, hiszen jelenleg jogilag nincsen közöttük alá-fölé rendeltségi viszony.

Ahhoz, hogy ezen kérdéseknek legalább csak a töredékére válaszolni tudjunk, nem elég az EU Bíróságának joggyakorlatát megtekinteni, mivel akkor legfeljebb csak arra kapunk választ, hogy létezik-e saját joggyakorlatában precedensjog, vagy legalábbis arra emlékeztető gyakorlat. Ez pedig önmagában még nem jelenti, hogy a tagállamokat is érintő gyakorlatról lenne szó, hiszen, mint az látható lesz: a tagállamok bíróságának gyakorlata és az EU Bíróság gyakorlata között nagyon összetett a viszony. Így a válaszadáshoz a kezdetektől szükséges elindulni: az EU Bíróságot szabályozó rendelkezésektől. Ezeknek a szabályoknak az áttekintése már önmagában választ adhat esetleg arra, hogy hol kínálkozik lehetősége a Bíróságnak precedens alkotására, vagy legalábbis melyek azok a tényezők, amelyek befolyásolhatják a precedens beszökését

egy kontinentális rendszerű joganyagba anélkül - és ezt hangsúlyozni kell-, hogy az ott feltétlenül káros hatást váltana ki.

## I. A KÖZÖSSÉGI JOG TERMÉSZETE

1. Természetét tekintve sajátos az a joganyag, amelyre az Európai Unió épül. Nem tekinthető ugyanis sem egyszerűen nemzetközi jognak, sem belső jognak: leegyszerűsítve a problémát azt lehetne mondani, hogy valahol a kettő között helyezkedik el. Azonban itt nem célszerű ilyen leegyszerűsítést tenni, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a probléma megoldása nem lehet ezen írás feladata. A téma azonban - mint az később látható lesz - mégis szükségessé tesz egy rövid kitérőt, hogy megvizsgáljuk, vajon milyen jellegűnek mondható a közösségi jog, hol helyezkedik el az alapvetően a nemzetközi jogot és az államok belső jogát megkülönböztető rendszerben.

A közösségi jogot a nemzetközi közjogi jelleg felé sodorja az a tény, hogy alapját a tagállamok között megkötött szerződések jelentik. Ám ezek a szerződések nem csupán a szerződő felekre: az államokra állapítanak meg kötelezettségeket, hanem a tagállamok belső viszonyaiba is lényeges behatással bírnak azáltal, hogy a tagállamok állampolgárainak egyes életviszonyait szabályozhatják. Ezt a sajátosságát részben a közösségi jog belső joggal szembeni elsődlegességének kimondása révén éri el: elsődlegessége valamennyi tagállami jogszabállyal, így az alkotmánnyal szemben is érvényesül; részben pedig a közvetlen hatály révén.. Így a nemzetközi szerződésekkel ellentétben a közösségi jog nemcsak nemzetközi jogalanyok számára állapít meg jogokat és kötelezettségeket, hanem közvetlenül az állampolgárok számára is.

Emellett a nemzetközi jogtól való eltérést támasztja alá a közösségi jog kikényszeríthetőségének jellege, vagyis az, hogy az Európai Bíróság jogosult eljárni a közösségi jog megsértése esetén és a tagállamokra nézve is kötelező döntést hozni, így nem megengedett a közösségi jog rendszerében a tagállamok önbíráskodása - ellentétben a nemzetközi jog alanyaival. Az elsődlegesség és a közvetlen hatály kimondása miatt is jelentős szerepet kapnak a közösségi jog érvényre juttatásában a tagállamok bíróságai is, mivel eljárásukban a közösségi jogot alkalmazniuk kell.

A közösségi jog utóbb említett jellemzői mutatják leginkább, hogy miért is járhat ez a joganyag jelentős problémákkal az állami szuverenitás szempontjából: hiszen mind a közösségi jog elsődlegességének, és közvetlen alkalmazhatóságának elismerése, valamint egyes jogalkotási hatáskörök átengedése, mind pedig az Európai Bíróság döntéseinek kötelező jellege azt mutatja: a tagállamok szuverenitásuk egy jelentős

részéről mondanak le a montesquieu-i három hatalmi ág mindegyike területén, de főként a törvényhozás és az igazságszolgáltatás körében.

A közösségi jog a tagállamok belső jogába való ilyen mérvű beépülése ellenére sem válik 'állami' (belső) joggá, hiszen alapját nemzetközi jogalanyok által kötött szerződések jelentik. Ezek a szerződések pedig egy ugyancsak sajátos nemzetközi jogalanyt (szervezetet?) hívtak életre. A közösségi joganyagot részben ezen szervezet belső működését, részben a tagállamoknak a szervezethez és intézményeihez, részben egymáshoz való viszonyait szabályozó "jogszabályok" teszik ki. Ezekhez társul ugyancsak sajátos elemként a tagállamok egyes belső viszonyait is leszabályozó joganyag. " A közösségi jog tehát nem szűkíthető le a tradicionális nemzetközi jognak megfelelően a tagállamok közötti jogokat és kötelezettségeket szabályozó normákra. A közösségi jog ugyanis a tagállamok nemzeti kormányainak és a magánszemélyeknek a magatartását is szabályozza a közös piacon kapcsolatban és a közös piacon. A közösségi jog tehát a Közösség, valamint annak alanyai, azaz a tagállamok és magánszemélyek közötti, illetve a tagállamok és magánszemélyek, mint közösségi jogalanyok egymás közötti, többoldalú viszonyainak halmazát szabályozó anyag." <sup>1</sup>

És itt érdemes újból visszautalni a szuverenitás-problémára: hiszen csakis azáltal vált megvalósíthatóvá, hogy egy nemzetközi szervezet az itt elmondott feltételek mellett működhessen és működőképes is legyen, ha és amennyiben a tagállamok felvállalják, hogy szuverenitásuk egy részéről lemondanak és azt átadják a nemzetközi szervezetnek, jogosulttá téve arra is, hogy egyes belső viszonyaikra nézve is szabályozást hozhasson létre.

A közösségi jog ezen jellegzetességeinek hangsúlyozása miatt bír itt jelentőséggel, mivel hogy az ezen joganyag alapján kialakított bírósági gyakorlatot nagyon valószínű, hogy nem lehet egyszerűen egy állami bíróságokra és azok esetjogára kialakított szempontrendszer alapján mechanikusan elemezni - éppen az alkalmazandó joganyag, valamint a bíróság ugyancsak sajátos helyzete és szerepköre miatt is-, figyelmen kívül hagyva az említett sajátosságokat. Feltételezhető, hogy bizonyos szempontokat módosítani kell, míg mások egyáltalán nem vehetők figyelembe a közösségi jog esetében. Így feltehetőleg óvatosan kell bánni a MacCormick-Summers-féle szempontrendszerrel is. Valószínűleg félrevezető, ha az országtanulmányok mellett minden változtatás, módosítás, a sajátos joganyagra való adaptálás nélkül kerül az Európai Bíróság esetjoga nagyító alá. Mind a nemzetközi közjogi elemek, illetve a közösségi jog említett köztes, vagy kettős jellege; az Európai Bíróság sajátos helyzete és felépítése mindenféleképpen kihatással kell hogy legyen a Bíróság esetjogára, annak szerepére a közösségi jogrendszerben. De ugyanígy fontos az is, hogy egy meglehetősen fiatal joganyagról van szó, mint ahogy a Bíróság nem túl nagy múltra visszatekintő (alig

---

<sup>1</sup>Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció; 116.p.

fél évszázados) működése is nyilván kihat a Bíróság joggyakorlatára: ezen elmúlt időszak feltehetőleg egyelőre csak arra volt elegendő, hogy a bíróság elkezdje megkeresni és kialakítani saját hangját és szerepkörét.<sup>2</sup>

Előjáróban meg kell azt jegyezni, hogy a szerző, John J. Barceló igyekszik felhívni a figyelmet a lényeges sajátosságokra, valamint a közösségi joggal kapcsolatban irrelevánsnak számító értékelendő szempontokra.

2. Az esetjog szerepe szempontjából még fontosabb meghatározni azt, hogy egy adott jogrendszer alapvetően precedensjogi-e vagy a kontinentális jogrendszerbe sorolható inkább.

Hogy egy adott ország jogrendszerében az esetjog milyen szerepet játszhat a gyakorlatban, nagyban befolyásolja az, hogy az adott jogrendszer alapjait tekintve, vagyis jogilag meghatározottan a precedensjogi rendszerhez sorolható, vagy a kontinentális országok jogrendszeréhez - ezt a két lehetőséget egy skála két végpontjaként fogva fel. Az egyik végpontra a francia jogelméleti tanra épülő szemléletmódot szokták helyezni, amelyik a hatalommegosztás elméletére támaszkodva azt mondja ki, hogy a jogalkotás jogával kizárólag a törvényhozó rendelkezik - vagyis abból a bíró kizárt: az ő feladata a törvények szabályainak szöveghű értelmezése (röviden szólva: "a bíró a törvény szája"). Vagyis ezen jogi tan szerint a jogértelmezéskor kizárólag a szöveg az irányadó. Ezt a felfogást elméletként támogatja meg az az elgondolás, hogy a jogban nem léteznek joghézagok, mivel a jogalkotó mindent leszabályoz, amit leszabályozni kíván, amire nem alkotott szabályt az amiatt van, mert nem is kívánt szabályt alkotni. Így nem engedhető meg a bíró joghézagot kipótló jogértelmezése, mivel ezáltal a hatalmi ágakon átnyúlva jogalkotásra ragadtatná magát. Eljárásjogi szempontból mindez azt is jelenti, hogy ha egy kereset, indítvány nem támaszkodik egy pontosan meghatározható törvényi helyre, akkor azt a bíróság köteles elutasítani.

Ennek az elméletnek az áttörését eredményezi azonban a való élet és az a szükség, hogy a jog, amennyire csak lehetséges, rugalmas legyen, alkalmazkodni kell hogy tudjon a változó életkörülményekhez bizonyos fokig; valamint az elmélet merev alkalmazásának oldására vezet egyúttal annak a felismerése, hogy a jogalkotó nem tud teljesen zárt "szövetű" jogrendszert létrehozni, éppen az életkörülmények folyamatos változása miatt.

A másik végpontra az angol common law-rendszert sorolják, ahol a bíró éppen hogy aktív szerepet vállal és kap a jog alakításában és alkotásában. "Az angol jog különlegessége tehát abban van, hogy kifejlődött egy elmélet az előzetes döntések

---

<sup>2</sup>John J. Barceló is utal rá. In MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 433-434.p.

(precedensek) lényegéről és alkalmazásáról, és bizonyos szabályok is létrejöttek a bírónak a meglévő előzetes döntésekhez való kötöttségéről. Egy 'precedens' jelentősége a hagyományos elmélet szerint először is abban van, hogy bizonyítja, hogy egy bizonyos jogszabály létezik, tudniillik az, amely alapján az ügyet eldöntötték. Ennek autoritása van, 'mert a jog helyes kinyilvánítója'. Hiszen a Common Law is szabályokból áll, de ezeket nem a törvényekből lehet nyerni, hanem precedenseket kell találni. " <sup>3</sup>

Vagyis egyszerűbben szólva a precedensjogi rendszerben a korábbi esetekben hozott döntések lényeges tartalma bír jogforrási jelleggel. Vagyis a precedensjogi rendszerben is megvannak a jog alkalmazásának és alkotásának sajátos elméletei és szabályai. Ezek közül kettőt emelnék ki: a *stare decisis* és a *ratio decidendi* fogalmát. A *stare decisis* lényegét tekintve a bíró precedenshez kötöttségét jelenti, vagyis ezen elv alapján tekintendő a bíró alkotott jog jogforrásnak. Arra ad iránymutatást, hogy a megtalált *ratio decidendi*-t milyen formában kell értelmeznie és mely esetekre kell alkalmaznia: vagyis hogy minden hasonló esetben a bíró kötve van a precedenshez. A *ratio decidendi* mutatja meg, hogy mi az, ami normatív, jogszabályi tartalommal bír egy döntésben: " Ezáltal a precedensben nem a konkrét döntés a lényeges, mely csak az adott esetre vonatkozik, hanem a *szabály*, amelyet mint jogilag döntő szempontot a konkrét döntés hordoz, és amelyből az levezethető: ez az ún. *ratio decidendi* (szemben a szokásos megjegyzéssel, az '*obiter dictum*'-mal). ...Ennek a szabálynak egy új esetre való alkalmazása előfeltételezi, hogy az eset egy precedenssel *analógiában* van; ha lényeges pontokban más, nem jön tekintetbe és meg kell különböztetni (to be distinguished). " <sup>4</sup>

A két alaptípus között úgy tűnik -és ennek bizonyítását tűzte célul a MacCormick-Summers-féle országtanulmányokat felsorakoztató kötet is- van átjárási lehetőség, és vannak átmenetek. A kontinentális jogrendszer oldódását, mint már említettem annak felismerése teszi lehetővé, hogy a jogalkotó nem alkothat joghézag nélküli jogot, így kénytelen valamilyen minimális szinten teret engedni a bírói aktivitásnak a jogértelmezés területén, ha nem akarja, hogy az általa alkotott joganyag teljesen életidegenné váljon. Így kaphatnak szerepet a szó szerinti értelmezés mellett a bírónak lényegesen szabadabb értelmezési keretet nyitó értelmezési módok: a logikai értelmezés egy vagy több formája, a jogösszehasonlító, és a történeti értelmezés, szélsőségesen akár a szociológiai értelmezés, vagy akár a logikai értelmezés egy formája: az analógia. Ez utóbbi a common law országok bírójának legelengedhetetlenebb eszköze a jog értelmezéséhez, mint az fentebb már említésre került.

De a common law-rendszert is áttörhetik a jogrendszerbe beépülő új elemek, mint például a jogszabályok jelentőségének növekedése az adott jogrendszerben (mely akár központosítási törekvésekkel is magyarázható, lévén, hogy a jogalkotó biztosítani

---

<sup>3</sup>Helmut Coing : A jogfilozófia alapjai; 237.p.

<sup>4</sup>Helmut Coing id. mű ; 237.p.

kívánja az általa alkotott jogszabályok maradéktalan érvényesülését akár a bírói joggyakorlat esetleges jogalakító munkájának visszaszorítása révén ), vagy akár a legfelsőbb bíróság saját korábbi döntéseihez való kötöttségének feloldása révén (mint ahogy az történt a Lordok Háza esetében 1966-ban).

Az tehát, hogy egy országot a két alaptípus melyikébe sorolnak: a common law vagy a kontinentális rendszerű országok közé, főként az adott ország közjoga határozza meg. De hogy a valóságban hol helyezkedik el egy ország a bíróság esetjogának szerepe szempontjából, ahhoz úgy tűnik nem elegendő a jogszabályok vizsgálata: a tényleges gyakorlat jelentős mértékben módosíthatja a jogszabályok által meghatározott képet. A jogszabályok által kialakított rendszer és a tényleges gyakorlat eltéréseinek és egymásra hatásának bemutatását vállalta fel a MacCormick-Summers-féle szempontrendszer. Vagyis azt, hogy van-e, lehet-e, és ha igen, mit jelent a precedens és milyen szerepet játszik egy hagyományosan common law és egy hagyományosan jogszabályokhoz kötött bírósággal rendelkező ország jogrendszerében - áttörve ezáltal azt az elképzelést, hogy precedens a kontinentális jogrendszerű országokban nem létezik.

Kérdés, vajon miként közelítik meg a közösségi jogot: olyan joganyagoknak, amelyek a kontinentális vagy olyannak, ami a common law országok jogrendszeréhez sorolható alapvetően. A szerzők, úgy tűnik minden különösebb indokolás nélkül az alapjában véve kontinentális jogrendszerű országokhoz hasonlóként tartják felfoghatónak a Közösség jogát.

3. Ezt a feltételezést elfogadva mindenekelőtt a közösségi jog jogforrási rendszerét szükséges legelőször áttekinteni, vagyis azt, hogy 'alkotmányosan', vagyis a Közösséget megalapító szerződések szerint miként épül fel, és milyen elemekből áll a közösségi jog. A gyakorlat csakis ezután vehető figyelembe: a szerződések által kialakított kép árnyalásaként.

Alapvetően két nagy csoportba sorolhatók a közösségi jogot alkotó szabályok. Az egyikbe a tagállamok Közösségre vonatkozó aktusai tartoznak, ezek között a legfontosabbak a a Közösséget létrehozó szerződések, amelyek lényegében az alkotmányos szintet jelentik a közösségi jogban. Ezek tartalmazzák többek között azt is, hogy milyen jogforrások vannak a közösségi jogban, vagyis melyek azok a szabályok, amelyekre a Bíróság előtti eljárásban hivatkozni lehet; és hogy mik a Bíróság eljárásában a legfontosabb alapelvek. A második csoportot a közösségi jogban másodlagosnak tekintett joganyag alkotja, ezeket a szabályokat a közösségi intézmények alkotják. Vannak közöttük olyan jogforrások, melyek a szerződések által meghatározott körben kötéserővel bírnak, mint a rendelet, az irányelv és a határozat. Az ajánlás és a vélemény pedig kötéserővel nem rendelkező közösségi aktusok. A

kötőerővel rendelkezők közül is csupán a rendelet az, amelyik általánosan kötelező, az irányelv és a határozat esetében ez korlátozott: csupán a címzettekre érvényesül. A közösségi szabályok megalkotására jogosultak listája, de az itt felsorolt jogforrások alapján is látható: a közösségi intézmények közül a Bíróság nem vesz részt a jogalkotásban, mint ahogy esetjoga sem számít a jog alapján jogforrásnak.

"Felmerül a kérdés, hogy jogforrások-e a Bíróság ítéletei. A válasz nem egyszerű. A Bíróságot ugyanis korábbi ítéletei nem kötik, tehát nem köteles arra, hogy a hasonló ügyeket hasonló módon döntse el. Mégis, a jogbiztonság megköveteli a Bíróság esetjogának legalábbis meghatározott mértékű stabilitását. Lagrange főügyész ezt a Da Costa -esetben úgy fogalmazta meg, hogy a Bíróság, ha fenn is tartja magának a jogot az eltérésre, komoly okok híján nem tér el korábbi ítéleteitől."<sup>5</sup>

Ezzel ellentétes álláspontra jut azonban Kecskés László, aki szerint "[t]ermészetesen az Európai Bíróság jogalkotása is része az EK jogforrási rendszerének" <sup>6</sup>, ám hogy mi alapján jut erre a következtetésre, arra nem találhatunk magyarázatot, csupán tényként rögzíti megállapítását.

Sajátos az általános elvek helyzete, mely jogilag nem tekinthető a közösségi jog részének, mivel hivatkozást sem a Római Szerződésben, sem a Bíróság Statútumában nem találhatunk rá, mégis a közösségi jog részének szokás tekinteni.<sup>7</sup>

Ahhoz azonban, hogy magabiztosan kijelenthessük, hogy a Bíróság esetjoga részét képezi a közösségi jognak, közelebbről is meg kell vizsgálni annak jellegét. "...Annak ellenére, hogy számosan nemleges választ adnak erre a kérdésre [hogy ti. jogot alkot-e a Bíróság] , a közösségi integráció érdekében a jogalkotói gyakorlat nem idegen a Bíróságtól " - fogalmaz lényegesen óvatosabban Kardos Gábor.<sup>8</sup>

A közösségi jog fogalma mellett létezik az *acquis communautaire*, amely lényegesen tágabb kört ölel fel, mint a közösségi jog kategóriája: nem csupán a jogilag kötelező intézkedéseket, hanem bár nem kötelező, de a Közösségre vonatkozó bármely elvet, gyakorlatot, célkitűzést magába foglal. Ebben a körbe épülhet be a Bíróság esetjoga: "Az *acquis communautaire* koncepciójának elméleti jelentőségét a jogilag kötelező, illetve nem kötelező szabályok összekapcsolása adja, elismerve ezzel a két normacsoport közötti kölcsönös függést, illetve a jogfejlődésnek ezt az útját, amely az EK esetében is gyakran előfordul. Azt tudniillik, hogy bizonyos szabályok előbb nyilatkozatok és alapelvek formájában jelennek meg, majd csupán később válnak jogilag kötelezővé. ... A Maastrichti Szerződés kidolgozása során pedig többször is

---

<sup>5</sup>Európai Közjog és Politika 277.p.

<sup>6</sup>Kecskés László id. mű 119.p.

<sup>7</sup>Európai Közjog és Politika 277-278; 284-294.p. ; Kecskés id. mű 119-120.p.

<sup>8</sup>Európai Közjog és Politika ; 278.p.

kifejezetten kiemelték, hogy az Európai Uniónak - többek között - az *acquis communautaire* koncepcióján kell alapulnia." <sup>9</sup>

## II. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGA

1. Az tehát egyértelműen állítható, hogy a Közösséget megalapító Szerződések direkt módon nem sorolják a Bíróság döntéseit a Közösség jogforrásai közé. A kérdés ezután az, hogy ez a tény önmagában kizárja-e azt, hogy a Bíróság mégis döntésein keresztül egyfajta jogot alkosson. Itt együtt kell vizsgálni tovább a közösségi jog szabályait és a Bíróság tényleges gyakorlatát. Erre nézve alakított ki MacCormick és Summers egy hat elemből álló szempontrendszert, mely - bár a korábban elmondottak miatt óvatosan kell megközelíteni - támpontul szolgálhat ahhoz, hogy a precedensek valamilyen formájú jelenlétét utolérhessük a közösségi joganyagban. Ismét hangsúlyozni kell, hogy elsősorban országtanulmányok készültek ezen szempontrendszer alapján, olyan sajátos joganyag, mint a közösségi jogé. Egyedülállónak tekinthető az elvégzett vizsgálatok között. (Bár többször történik arra emlékeztetés, hogy a helyzet hasonlít az Egyesült Államokéra, de mivel ott is egy állam bírósági joggyakorlatát elemezték, így mégiscsak egyedülállónak mondható az Unióval kapcsolatos elemzés jellegét tekintve, hozzátéve azt is, hogy az USA-val való összehasonlítással is óvatosan kell bánni, mivel annak államai - ellentétben a Közösség tagállamaival - nem tekinthetők a nemzetközi jog alanyának, mint ahogy eltérő a két szinten elhelyezkedő joganyag egymáshoz való viszonya is az USA-ban és az Unióban.).

A kérdés, amire végső soron válaszolni kell az az, hogy vajon hol helyezkedik el a közösségi jogrendszer ténylegesen, vagyis a bírói gyakorlat alapján a precedensjog és a "bíró a törvény szája" felfogás, mint a skála két végpontja között: vagyis létezik-e, és ha igen, mit jelent tartalmilag a precedens a közösségi jogrendszerben.

Az említett hat fő szempont a következő:

---

<sup>9</sup>Európai Közjog és Politika 278.p. Ez a Maasrichti Szerződés I.cím B cikkében (új számozás szerint 2.cikk) található: "The Union shall set itself the following objectives: ...-to maintain in full the *acquis communautaire* and build on it with a view to considering to what extent the policies and forms of cooperation introduced by this Treaty may need to be revised with the aim of ensuring the effectiveness of the mechanisms and the institutions of the Community."



1. Intézményi felépítés, valamint belső szervezet és működés
2. A döntések "kötőereje"
3. A precedenst támogató fő érvek
4. Mit jelent a precedens és hogyan alkalmazható
5. Megkülönböztetés, magyarázat, módosítás, felülszabályozás
6. Kilátások a jövőre nézve általában, a változás lehetőségeinek mérlegelése

1. Először is tehát a bírósági szervezeti rendszert kell megvizsgálni, főként azért, mivel már a bíróságok felépítésének jellege is meghatározó lehet arra nézve, hogy az esetjog ki tud-e alakulni, vagy ha létezik ilyen (jogilag elismerten), akkor az miként érvényesül. Ennek megvizsgálhatósága érdekében a következőket tartják fontosnak áttekinteni: hogy néz ki a bírósági szervezeti hierarchia; milyen méretű a bíróság, van-e lehetősége az eléje kerülő esetek közül "válogatni" esetleges precedensalkotás céljára; milyen a magasabb fokú bíróságok által hozott döntések szerkezeti felépítése (tartalmaz-e párhuzamos és/vagy különvéleményeket); mennyire hozzáférhetőek a bíróságok, főleg a magasabb fokú bíróságok határozatai; mit takar a precedens kifejezés az adott jogrendszerben: csupán a korábbi döntéseket, melyek relevánsak az eldöntendő ügyekkel kapcsolatban, vagy valamilyen fokú kötőerővel rendelkező döntéseket, esetleg a jövőbeli bírói jogalkotás alapját?; és vajon mit értenek tudományos írásokban a precedens alatt az adott jogrendszer vonatkozásában; mi a szerepe az egyes jogágakon belül a 'precedenseknek', van-e eltérés a precedensek szerepét illetően az egyes jogágak között, és végül tudatában vannak-e a bírák, mikor precedenst alkotnak, illetve hogyan reagálnak a bírák a joghézagokra.

Mint az a felsoroltak alapján mindjárt ki is tűnik: a felhozott kérdések nem mindegyikének van értelme a közösségi jog vonatkozásában, így mindjárt jelezni lehet, hogy a jogágak szerinti eltérés a közösségi jog jellegéből adódóan nem vizsgálható, mivel a közösségi jog - mint azt Barceló megállapítja - "nem osztható fel a nemzeti jogrendszerek hagyományos jogágainak megfelelően. [Mivel] egy alapvetően közigazgatási jogi - alkotmányjogi joganyagról van szó."<sup>10</sup>

### ***1. A bírósági hierarchia***

Az uniós bírósági szervezeti rendszerrel kapcsolatban is mindjárt kérdésként merül fel az, hogy lehet-e itt egyáltalán "szervezeti rendszerről" beszélni. Barceló is ellentmondásosan fogja fel a kérdést: hiszen bár kiindulópontként evidenciaként állítja,

---

<sup>10</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In:MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 419.p.

hogyan van ilyen hierarchikus szervezeti rendszer, melynek építőkövei: a Court of Justice (Európai Bíróság, ECJ), az Elsőfokú Bíróság (CFI), és a tagállami bíróságok.<sup>11</sup> Ugyanakkor azt is kijelenti, hogy az ECJ helyzete sajátos a rendszert alkotó többi bírósághoz képest, mivel lényegét tekintve (a hagyományos kontinentális értelemben vett) közigazgatási-alkotmánybíróági jellege van (vagyis olyan bíróság, ami a rendes bírósági rendszeren kívül helyezkedik el). A tagállamokat pedig egyrészt a 177.cikk révén látja e rendszerbe bekapcsolhatónak, amikor a tagállami bíróság egy előtte folyamatban lévő ügyben a közösségi jog olyan szabályát kell hogy alkalmazza, mely véleménye szerint értelmezésre szorul, s ezért az ECJ-hoz fordul jogértelmezés iránt (vagyis az ECJ quasi-alkotmánybíróágként jár el, hiszen nem egy ügy fellebbezéséről van szó). A másik érveként a közösségi jog elsődlegessége szolgál, pontosabban ennek általános jellege, aminek következtében a közösségi jog a tagállamok alkotmányaival szemben is elsődlegességet élvez.

Véleményem szerint azonban nem szabad itt megállni az érvelésben. Egyrészt megemlíthető itt az a gyakorlat, miszerint a tagállami bíróságok nem kötelesek minden esetben az ECJ-hoz fordulni előzetes határozat hozatala érdekében, ha a közösségi jog értelmezésével kapcsolatban problémájuk merülne fel. Ha ugyanis a Bíróság korábban már hozott előzetes határozatot hasonló ügyben, akkor dönthet úgy is a tagállami bíróság, hogy annak megfelelően dönt az előtte folyamatban lévő ügyben, vagy dönthet úgy is, hogy újabb értelmezést kér a Bíróságtól.<sup>12</sup> Itt említem meg, hogy a kötelezettség a Római Szerződés szerint kizárólag a tagállamon belül legutolsó fórumként eljáró szervekre vonatkozik, az alacsonyabb fokú szervek nem kötelesek kérni az előzetes határozatot, így ez a gyakorlat különösen a legfelsőbb fokú bíróságokra nézve jelentős már csak amiatt is, mert amennyiben egy tagállamban a bíróságok a legfelsőbb fokon elhelyezkedő bíróság gyakorlatához valamilyen mértékben kötöttek joggyakorlatukban, úgy az ECJ döntése a tagállami jog részévé válik a legfelsőbb bíróság joggyakorlata következtében. A fent említett gyakorlat tükrében mindez azt is jelentheti, hogy az egyik tagállam valamely bírósága által kezdeményezett előzetes határozat tartalma egy másik tagállamban valószínűleg joggá fog válni, amennyiben a legfelsőbb bíróság ilyen értelmű döntést hoz.

Az elmondottak is csak azt támasztják alá, hogy a 177.cikk alapján az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok quasi az alkotmánybíróág-rendes bíróságok viszonyának megfelelő kapcsolatban állnak egymással, nem állítható egyértelműen - mint ahogy Barceló is utal erre -, hogy a tagállami bíróságok hierarchikusan az Európai Bíróság alá

---

<sup>11</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In: MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 407.p.

<sup>12</sup>International Chemical Corporation case, C-66/80 (1981) ECR 1191. Idézi: John J. Barceló: Precedent in European Community Law In: MacCormick Summers: Interpreting Precedents; 422-423.p.

rendeltek lennének; de az sem mondható, hogy gyakorlatukban függetlenítettek lennének az ECJ-től.

Kecskés László az itt elmondottakkal ellentétben azt szögezi le, hogy "...az Európai Bíróság nincs beépítve egy bírói fórumrendszerbe." És ebből vonja le azt a következtetést, hogy "...a Közösségen belül az Európai Bíróságnak monopóliuma van a bírói jog kialakításra".<sup>13</sup>

Ebből a gondolatmenetből az is következik, hogy éppen a Bíróság ilyen jellegű felépítése miatt van meg a lehetősége egy egységes bírói jog kialakulásának. (Utalni kell azonban itt arra, hogy a tagállami bíróságok is jogosultak a közösségi jog értelmezésére, hiszen csak a legfelsőbb fok kötelezett az ECJ-hoz fordulásra előzetes határozat iránt.)

A két uniós bíróság egymásra épülése azáltal biztosított, hogy a CFI által hozott döntések az ECJ előtt megtámadhatók. Az ilyen ügyek köre fokozatosan kibővült a CFI felállítása (1989.) óta: mára az a helyzet, hogy csupán a 177. cikk szerinti eljárás az egyetlen, amelyben kizárólag az ECJ járhat el, a többi ügy mind a CFI előtt indítható elsőfokon.

### *A Bíróság szervezete*

A bírósági hierarchia mellett az egyes szintek szerkezeti felépítése is szerepet játszhat abban, hogy mennyire tud kialakulni egységes joggyakorlat. Ebből a szempontból jelentős az, hogy milyen taglétszámmal dolgozik egy bíróság, és hogy részben a taglétszámból fakadóan csak tanácsokban tud-e eljárni, vagy megvan-e a tényleges lehetőség a teljes ülésen való döntésre.

Az ECJ és a CFI esetében is adott a lehetőség a tanácsokban való eljárásra, de a teljes ülésen való döntésre is. Az ECJ-ban bármely tanács jogosult a vitatott ügyeket a teljes ülés elé bocsátani, ebben az esetben nem egy tanács, hanem a teljes ülés egyhangú határozata alapján születik meg a döntés a kérdéses ügyben. A teljes ülések jelentősége abban áll, hogy ezáltal egységes joggyakorlat alakulhat ki, kisebb az esély arra, hogy az egyes tanácsok egymásnak ellentmondó döntéseket hozzanak. Ezzel együtt nem tudok róla, hogy volna olyan szabály, amelyik a tanácsok között kialakult ellentétes joggyakorlat esetére valamilyen eljárás lefolytatását szabályozná.

A teljes ülések sikeressége nagyban múlik a létszámon - főleg ott, ahol a bíróságnak egyhangúlag kell véleményt alkotnia az ügyekben. Az ECJ és a CFI is 15 - 15 bíróval dolgozik, a 15 bíró mellett a ECJ 9 főügyészt (advocate-general) is magában foglal.

A bírák kiválasztását illetően a gyakorlatban nincs alapvető különbség, bár a CFI-re kinevezendő bírákkal szemben enyhébbek a kiválasztás feltételei, a gyakorlat azt

---

<sup>13</sup>Kecskés László id. mű 126.p.

mutatja, hogy a két bíróságra ugyanolyan szigorú feltételek fennállását követelik meg a jelölésüket végző tagállamok.<sup>14</sup>

Különös jelentősége van annak - és ez a Bíróság sajátos jellegéből adódik - , hogy a 15 bíró 15 különböző tagállamból érkezik. Ennek oka nagyon egyszerű: a Bíróság szintjén is biztosítani kívánták, hogy egyik tagállamnak se lehessen nagyobb politikai befolyása a másiknál. Ez azonban azzal jár együtt, hogy a bírák akár egészen más jogelméleti háttérből érkeznek, más elméleti alapokkal, így egészen eltérő jogi gondolkodásmóddal rendelkező jogászok kerülhetnek egymás mellé a Bíróságban: hiszen egészen más lehet a szemléletmódja egy angol bírónak, aki a common law rendszerből érkezett, mint egy franciának, aki úgy tanulta, hogy náluk nem létezik precedensjog és a bíró nem alkothat jogot. Mivel azonban a Bíróság egyhangúlag hozza határozatait, és sem párhuzamos, sem különvélemények nem kapcsolhatók a döntéseihez, így nem derülhet fény arra, hogy a valóságban mennyire játszik szerepet a bírák eltérő szemléletmódja. Ám mégis feltételezni lehet, hogy a közös munka során ezek az eltérő gondolkodásmódok hatással vannak egymásra, és hol az egyik, hol a másik irányba húzva befolyásolják a Bíróság joggyakorlatát.

A jogi szabályozás áttekintésének része kell hogy legyen az eljárási jog legfontosabb szabályainak áttekintése - onnantól fogva, hogy milyen ügyekben érkezhettek egyáltalán indítványok a Bírósághoz, majd azt megvizsgálva, hogy mi egy indítvány sorsa, amikor a bírósághoz érkezik, hogyan történik a döntés, egyáltalán hogyan néz ki, vagyis mit tartalmaz a Bíróság döntése.

### ***Ügyfajták a Bíróság előtt***

A Római Szerződés 164. (220.) cikkelye szerint a Bíróság feladata annak biztosítása, hogy a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartása érvényesüljön. Ez a Szerződés alapján a Bíróság elé vihető ügyekben való döntésen keresztül valósulhat meg.

Az ügyek típusait illetően előzetesen is megállapítható annyi, hogy ezeknek köszönheti a Bíróság közigazgatási-alkotmánybírói jellegét: az általam megkülönböztetett ügycsoportok szerinti besorolás is ezt a szemléletet kívánta követni és egyúttal alátámasztani.

Az első nagy ügycsoportba azokat az ügyfajtákat sorolnám, amelyek esetében az eljárás beindítására jogalként a közösségi jogszabályok megsértésével történik valamilyen intézkedés meghozatala, vagy annak elmulasztása. Vagyis ha valamely tagállam mulasztja el valamely kötelezettség teljesítését; ha akár az Európai Parlament és a Tanács által közösen, akár önállóan a Tanács, vagy a Bizottság vagy az ECB által hozott

---

<sup>14</sup>Európai Közjog és Politika; 302-303.p.

intézkedés született jogellenesen (pl. hatáskör hiánya, alapvető eljárási szabály megsértése, stb mellett); illetve ha az Európai Parlament, a Tanács, vagy a Bizottság intézkedési kötelezettségének nem tesz eleget. Valamint ide sorolható a 184. cikkely által szabályozott rendelet jogellenességére hivatkozás, amire mindazon esetekben lehetőség van az EU intézményei által hozott rendeletekkel szemben, amikor semmissé nyilvánítást lehet indítványozni, azonban itt nincs időhatár. Ezekben az ügyekben tehát a tagállamok, illetve az Unió egyes intézményeinek intézkedései (mulasztásai) képezik vizsgálat tárgyát az eljárás során.

Ezen az első körön belül külön csoportba érdemes sorolni a szerződésen kívüli felelősségből fakadó kártérítési jogvitákat. Ilyen típusú eljárás akkor indulhat, ha az EU szervei vagy alkalmazottai hivatalos tevékenységi körükben okoznak kárt. Ami igazán különlegessé teszi ezt az ügycsoportot az az, hogy ezen ügyek eldöntéséhez a Bíróságnak "a Tagállamok jogrendjének közös általános elveit" kell figyelembe vennie. Hogy ez utóbbi kitétel mit is takar, arról semmi közelebbit nem tudhatunk meg egyik jogszabályból sem: a Bíróság meglehetősen széles jogkört kapott az ilyen ügyekben való döntéshozatalban.

Ezekben az ügycsoportokban, ha az indítványozók körét nézzük, azt lehet mondani, hogy az nagyjából megegyezik a megtámadható felek körével: vagyis indítvány benyújtására jogosítottak nagyrészt: a tagállamok, a Bizottság, a Tanács, és az Unió más intézményei. Ám természetes és jogi személyek is szerepelnek az indítványozásra jogosítottak körében, igaz csak nagyon szűk keretek között: semmisségi indítványt és intézkedési kötelezettség elmulasztása megállapítása iránt indíthatnak eljárást a Bíróság előtt. Ez utóbbi két ügyfajtánál meg kell azonban jegyezni azt a jogi szempontból nagyon lényeges- körülményt, hogy az indítványozók ezen körének (vagyis természetes és jogi személyek esetén) a locus standi a két ügyfajtánál lényeges eltérést mutat: semmisségi indítványt ugyanis csak "közvetlen és személyes érintettség" esetén nyújthatnak be természetes és jogi személyek. Az intézkedési kötelezettség elmulasztása megállapításához ez a "közvetlen és személyes érintettség" nem előfeltétele az indítvány elbírálásának. Nem tér ki rá a Szerződés, de ugyancsak jogosultak a szerződésen kívüli károkozás miatt eljárást indítani a természetes és jogi személyek egyaránt. A megtámadottak körét illetően viszont azt lehet mondani: magánfél a megtámadott pozíciójában sohasem fordul elő.

Ami a jogkövetkezményeket illeti, azt lehet mondani, a Bíróság előtt elsősorban megállapítás iránti ügyek szerepelnek, hiszen első lépésben erre irányul a 169-170.cikkek alapján indított a kötelezettség nemteljesítésének megállapítása iránti

eljárás, valamint az intézkedési kötelezettség elmulasztása miatt a 175.cikkely alapján indított eljárás. Ugyanígy megállapítási a 184. cikk alapján történő hivatkozás egy rendelet jogellenességére, bár végeredményét illetően hasonló helyzet jöhet létre, mint semmissé nyilvánítás esetén: ugyanis ha a bíróság a hivatkozott rendeletet alkalmazhatatlannak nyilvánítja, annak alkalmazásától a közösségi szervek eltekintenek. Semmisségi indítvány esetén nem csupán az alkalmazhatóságtól fosztja meg a hivatkozott jogszabályt, hanem érvényétől is. Mindegyik ügyben közös az, hogy a Bíróság döntése nyomán a megtámadott valamely intézkedés meghozatalára válik kötelezetté - ezen intézkedést a Bíróság döntésével nem pótolhatja. Csupán a semmisségi indítvány kivétel ezalól: a semmissé nyilvánított intézkedés semmisségéhez nem szükséges valamely szerv további aktusa.

Mindezeket röviden összefoglalva a következő állapítható meg tehát: a Bíróság előtti eljárásban a felhozott két ügycsoportban magánfelek nem szerepelnek, az eljárás tárgyát pedig mindig egy az EU valamely intézményének vagy tagállamának jogellenes intézkedése képezi. Nem mond ellent ennek a kártérítési ügyek csoportja sem, mely az EU intézményei illetve annak alkalmazottai által okozott szerződésen kívüli károk miatt indítható, hiszen egyik félként itt is mindig a közösség szerepel. Ezek alapján a Bíróság leginkább a közigazgatási bíróság szerepét látszik betölteni az Unión belül, s hogy a francia megoldáshoz áll legközelebb, erősíti az, hogy semmisségi ügyek körében jogában áll a Parlament, a Tanács és a Bizottság által alkotott bizonyos jogszabályokat megsemmisíteni. Barceló is nem véletlenül említi a francia közigazgatási bíróságok szerepét a Bíróságról szólva, hozzátéve azt is, hogy Franciaországban a közigazgatási jog az a jogterület, ahol a bíróság döntésein keresztül leginkább jogalkotó jelleget tud kapni. Ebből arra a következtetésre jut, hogy a Bíróság joggyakorlatának jellege önmagában is olyan formát ölt, aminek következtében az uniós jogrendszerben az esetjog, mint jogforrás tud érvényesülni.<sup>15</sup>

Az ügyek következő csoportjába az "előzetes határozat" (preliminary ruling) sorolható. Itt egy a célját és az eljárás egészét illetően egy az előzőektől teljesen eltérő ügycsoportról van szó. Ezen ügýtípusnak ugyanis kinyilvánítottan elsődleges célja az, hogy az egységességet biztosítsa az Unió joggyakorlatán belül: a Bíróság feladata, hogy a tagállamok jogalkalmazásában az Uniós jogszabályok egységes értelmezést kapjanak. Ebben a körben csak az köti a Bíróságot, hogy az Uniós jogot kell maradéktalanul érvényre juttatniuk, valamint annak egységességét, ezáltal a jogbiztonságot. Azonban az értelmezés mikéntjét tekintve a Római Szerződés közelebbi szabályozást nem

---

<sup>15</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In:MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 409.p.

tartalmaz, így a Bíróságnak itt is meg van a lehetősége arra, hogy széles mozgásteret vívjon ki magának. Ezen tágra szabott értelmezési lehetőség segítségével lényegesen nagyobb területeket vonhat be egy elv szabályozása alá (és másokat ki is zárhat onnan), mint ahogy az a közösségi joganyagban szabályozásra került, ezáltal elősegítve az aktivista jellegű bíraskodást.

Előzetes határozat meghozatala iránt a tagállami bíróság fordulhat a Bírósághoz akkor, ha úgy véli, hogy az Unió jog valamelyik területének értelmezésére szüksége van az előtte folyamatban lévő ügyben a döntés meghozatalához. (Ez lehet a Római Szerződés maga; a Közösség intézményei és az ECB által hozott döntések érvényessége és értelmezése; és a Tanács által felállított szervek státútumainak (kb. alapszabályainak) értelmezése, feltéve, hogy ezt az adott státútum lehetővé teszi. Ez utóbbiba tartozik pl. magának a Bíróságnak a státútuma) Természetesen főszabály szerint azonban nem kötelező előzetes határozat indítványozása, kivéve, ha a tagállam adott jogszolgáltató-szervének döntése ellen nincs fellebbezési lehetőség: az ilyen szervek kötelesek a Bírósághoz fordulni előzetes határozat meghozatala iránt.

A felsorolt ügycsoportok között ez az egyetlen olyan, amelyiknél magánfelek közötti jogvita valamilyen formában bekerül a Bíróság elé, mégha csak áttételesen is, hiszen a Bíróság az alapulfekvő ügyben nem hozhat döntést. Ugyanakkor előzetes határozata jelentős mértékű, vagy akár végletes kihatással is lehet a nemzeti bíróságnak az alapeljárásban hozott határozatára. A Bíróság által hozott előzetes határozat ugyanis kötelező a hozzá forduló tagállam bíróságára. Ám ez még nem engedhet arra következtetni senkit, hogy ezáltal a nemzeti bíróság fölött álló szervként tekintünk a Bíróságra: értelmezési (és semmissé és nem alkalmazhatóvá nyilvánítási) jogköre leginkább a kontinentális országok alkotmánybíróságainak tevékenységére emlékeztet: vagyis egy olyan bíróságéra, mely bár a bíróságokra (is) kötelező érvényű, meg nem támadható döntést hoz, intézménye mégsem sorolódik be a rendes bírósági szervezeti rendszer élére.

### ***Eljárás a Bíróság előtt***

Nem kívánom részletezni az Európai Bíróság eljárási jogát, csupán néhány elem kiemelését szeretném megtenni, továbbra is kapcsolódva valamennyire a fent felsorolt szempontokhoz.

Mielőtt a Bíróság előtti eljárás néhány sajátosságára kitérnék (bár ezek közül jó párra történt már hivatkozás), az ECJ eljárásában nagyon fontos szerepet játszó főügyész feladatairól ejtenék pár szót. Súlyát különösen az növeli meg, hogy a Bíróság

döntéseiben nem jelenhetnek meg sem párhuzamos, sem különvélemények, és hogy a francia gyakorlathoz hasonlóan maga a döntés sem tartalmaz hosszas jogi érveléseket, hanem - a kontinentális gyakorlatnak megfelelően - egy elv megállapítása után annak a konkrét ügyre alkalmazásával történik a döntés meghozatala. A hosszas jogi érvelések, a felmerülő szempontok ütköztetése a főügyész véleményében fogalmazódik meg, mint ahogy annak nyíltabb megfogalmazására is sor kerülhet a főügyészi véleményben, amennyiben a Bíróság közel áll ahhoz, hogy precedenst alakítson ki. (Mint ahogy ez történt az Express Dairy Foods- ügyben. Ebben az esetben ugyanis a főügyész azt javasolta a Bíróságnak, hogy ne úgy hivatkozzon a Bíróság a döntéshez alapul szolgáló Milac-ügy ratio decidendi-jére, hogy megismétli az ott hozott döntés lényegét, azonban a Bíróság nem vette figyelembe a főügyész véleményét ezen a ponton, és a Milac-döntés ratio decidendi-jének magyarázatára vállalkozott - ezzel is közelítve a Bíróság gyakorlatát a common law bíróságokéhoz.)<sup>16</sup>

A másik ok, ami még inkább növeli a főügyész véleményének jelentőségét, a nyilvánosságra hozatallal van összefüggésben. A Bíróság döntései hozzáférhetőek a nyilvánosság számára, de ugyanígy hozzáférhetőek a főügyész véleményei is. Ez akár önmagában is ösztönző lehet arra, hogy bizonyos esetekben a főügyész egy korábbi ügyben kifejtett érvelésére - mely valamilyen oknál fogva nem vált a Bíróság döntése részévé - hivatkozzanak indítványokban. Barceló két lehetséges esetet tud elképzelni: ha a Bíróság egyszerűen csak nem emelte be az érvelést a döntésébe; illetve ha a főügyész véleményével ellentétes döntést hozott, vagy érvelést fogadott el. Az első esetben nyilván alátámasztásként, megerősítésként használják a főügyészi véleményt; az utóbbi esetre akkor kerülhet sor, mikor az indítványozó<sup>17</sup> a Bíróság korábbi joggyakorlatának megváltoztatását kívánja elérni.

Az itt leírtakból is következik, hogy nem csupán a bírák, hanem a főügyészek esetében sem mellékes az, hogy milyen jogi háttérrel rendelkeznek, sőt lehet állítani, hogy az ő esetükben ez a szempont sokkal nagyobb jelentőséget kap, mint a bírák esetében, hiszen a főügyészi vélemény mindig "egyéni" munkát jelent: vagyis hangsúlyozottan jöhet át a jogi gondolkodásmód jellege, sajátossága, s akár befolyásolhatja is a Bíróságot döntése meghozatalakor a főügyész szemléletmódja. (Például visszatarthatja a Bíróságot a precedens alkotásától, de sodorhatja is felé érvelése segítségével.)

### ***A precedens a közösségi jogrendszerben***

---

<sup>16</sup>"In the light of the judgement delivered by the Court in Case 131/77 [Milac] the conclusion should therefore be drawn that the Commission regulations [challenged in this case] must be regarded as invalid in so far as they fix monetary compensatory amounts in respect of trade in powdered whey." (Express Dairy Foods, C- 130/79, [1980] ECR 1899) Idézi: J.J. Barceló In: MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 428.p.

<sup>17</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In:MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 426.p.



A következő problémacsoport, amit még az első kérdéskörben javasol vizsgálni a MacCormick-Summers-féle szempontrendszer már konkrétan a precedens kérdését járja körül: itt még az egész rendszerben elfoglalt helye tekintetében. Vagyis olyan kérésekre kell választ adni, hogy mit értenek az adott jogrendszerben precedens alatt (egyrészt a bírák, másrészt az elméleti szakemberek), hogy hogyan történik a korábbi ügyekre hivatkozás az eljárásokban, és végül mi a bírák viszonya az adott jogrendszerben található joghézagokhoz.

A Bíróság döntéseiben nehezen érhető tetten bármiféle állásfoglalás a precedensekkel kapcsolatban - éppen a döntések sajátos szerkezete miatt. A főügyész véleménye sokkal inkább megfogalmazhat mérvadó állásfoglalást, és még inkább a Bíróság döntéseinek elemzését végző kommentátorok munkái. Barceló szerint ez utóbbiak is azonban ritkán határozzák meg azt a jelentést tartalmat, amit a fogalomhoz csatolnak. A használat alapján időnként a ECJ azon korábbi döntéseire utalnak a kifejezéssel, amiknek különös jelentőséget tulajdonítanak, bár kötőerőt nem.<sup>18</sup>

A főügyészi véleményben többször is megfogalmazódott már az a nézet - hol támogatólag, hol egyet nem értőleg -, hogy a Bíróság hajlamos a precedens alkotásra (mint az már említett Da Costa-ügyben megfogalmazott főügyészi véleményben; vagy mint az ugyancsak idézett Express Dairy Foods-és esetben.)

Ami a kérdés tisztázásához legnagyobb segítséget tudna nyújtani, az a Bíróság kifejezett állásfoglalása volna a kérdésben, ám ilyen Barceló szerint nem jelent még meg: a Bíróság csak addig merészkedett el mindeddig, hogy hivatkozzon döntéseiben saját korábbi határozataira és az azokban megfogalmazottakra, de ezt semmilyen elvvel nem támasztja alá.

Ide kapcsolódik a döntésekre hivatkozás módja a Bíróság gyakorlatában. Az előbbiekből következik az, hogy tehát a Bíróság sohasem mint 'precedensre' hivatkozik saját korábbi döntéseire, de az tény, hogy a hivatkozás rendszeresnek mondható ma már. Itt is érdemes utalni arra a dokumentumra<sup>19</sup>, amely kifejezetten javasolja a Bírósághoz fordulóknak számára a Bíróság korábbi döntéseire való hivatkozást az indítványokban - méghozzá nem üres illusztrációként: indokolásként felhasználható érvek közül az említett dokumentum csak a korábbi Bírósági döntéseket említi kifejezetten, ezzel is hangsúlyozva jelentőségüket. Annak is jelentősége van, hogy csupán a releváns ügyek említését fogadja el a dokumentum szerint a Bíróság: az irreleváns ügyre hivatkozás ugyanis máris alapot teremthet a Bíróságnak arra, hogy a precedens-rendszerre jellemző 'megkülönböztetés', vagy más esetben a 'felülszabályozás' módszerével éljen. Így az

---

<sup>18</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In: MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 415.p.

<sup>19</sup>"5. A brief statement of all the pleas in law on which the action is based; 6. a summary of the arguments put forward in support of each plea in law *including, where appropriate, references to the relevant case-law of the Court of Justice and of the Court of First Instance...*" Document 394Y0430(01)OJ No. C120, 30/04/1994 P. 0016-0018

indítványok maguk könnyítik meg a Bíróság számára esetjogának továbbfejlesztését, az általa kidolgozott elvek további pontosítását.

Ezzel együtt a Bíróság nem érzi magát az indítványokban található hivatkozásokra utalva: nem csupán az ott megjelenő korábbi döntésekre hivatkozás jelenik meg határozataiban, főként ha szükségesnek látja a 'megkülönböztetés' alkalmazását, hanem önállóan is beemel elemeket korábbi döntésekből. Példaként említhető a Bíróság döntése a Cirotti-ügyben, ebben ugyanis az egyik fél az alapeljárásban (a belga Nemzeti Nyugdíjhivatal; ONP) a Bíróság két korábbi döntésére is hivatkozott: Cassamali- és a Levatino-ügyben hozott döntésre. A Bíróság azonban egyik hivatkozást sem fogadta el ( a Levatino-ügyre hivatkozást a főügyész véleményében megfogalmazott érvek alapján vetette el); ehelyett maga említett meg olyan korábbi ügyeket, amelyekben a megfogalmazott döntés lényegét tekintve inkább alkalmazható az előtte fekvő esetre.<sup>20</sup>

A Bíróság gyakorlatában - az elsődleges és másodlagos jog alkalmazásán kívül - egyedül a korábbi döntések tekintetében lehet felvetni a precedens-jelleg kérdését: Barceló megállapítja, hogy szakmai, tudományos írások egyáltalán nem jelennek meg hivatkozási alapként a Bíróság gyakorlatában. A korábbi döntéseken kívül egyedül politikai faktorok kaphatnak szerepet egy ügyben való döntés során. Ilyen "politikai" érv jelenik meg a Marschall-ügyben, ahol a Bíróság - elfogadva az egyik fél érvelését - , abból indult ki, hogy a női dolgozóknak a különböző előítéletek és sztereotípiák miatt kisebb az esélyük arra, hogy magasabb pozíciókat elnyerjenek, még akkor is, ha azonos képzettséggel rendelkeznek, mint férfi kollégáik. Emiatt a Bíróság úgy vélte, hogy az azonos képzettséggel rendelkező jelöltek közül a nőknek biztosított előny nem sérti a közösségi jogban megfogalmazott diszkrimináció tilalmát, feltéve ha biztosított, hogy olyan objektív körülmények vizsgálata alapján történik alkalmazásuk, melyek a jelölt nemére nincsenek tekintettel, ezáltal a férfi dolgozók előléptetése is azonos feltételek mellett biztosított.<sup>21</sup>

Hasonló jellegű indokolást találhatunk a Cirotti-ügyben azzal kapcsolatban, hogy a Bíróság miért nem fogadta el az egyik fél, az ONP hivatkozását a Bíróság egyik korábbi döntésére: Bíróság szerint a hivatkozott döntés, illetve az ott értelmezett rendelkezés *célja* hiúsulna meg, ha az ott kimondottakat az előtte fekvő ügyre alkalmazná, és a továbbiakban megmagyarázza azt is, mi volt ez a cél.<sup>22</sup>

A közösségi jog jellegéből fakadóan nehéz elképzelni olyan ügyet - mondja Barceló - , amelyik nem alapul valamilyen rendelkezésen. Az egyetlen lehetőség arra, hogy a Bíróság joghézaggal találkozzon, leginkább a 177. cikk szerinti eljárás során adódhat,

---

<sup>20</sup>Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 , [1997] (17., 18. 33.)

<sup>21</sup>Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen C-409/95 [1997]; (29-33.)

<sup>22</sup>Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 [1997] (26. 27.)

mivel -Koopmans bíró állítása szerint - a Bíróság tevékenysége legkevésbé ebben a körben leszabályozott.<sup>23</sup>

Az a kérdés, hogy a korábbi döntésekre hivatkozás milyen célból történik, a következő témakör, a döntések "kötőereje" foglalkozik.

## **2. A döntések "kötőereje"**

A Bíróságra vonatkozó szabályok áttekintése és az esetjog szerepének megvizsgálása után már könnyebb megvizsgálni és besorolni a Bíróság esetjogát a hozzá kapcsolódó kötőerő jellege szerint. Attól függően, hogy egy adott országban milyen kötőerő kapcsolódhat a bíróság döntéseihez egy kategóriarendszert találhatunk MacCormick-Summers-nél.

Ez alapján 'kötőerő' szerint meg lehet különböztetni:

1. Formális kötőerőről beszélhetünk, ha azok a döntések, amelyek nincsenek tekintettel egy precedens kötőerejére jogellenesnek tekintendők és megváltoztatásra kerülnek a fellebbvitel során.

Ezen belül megkülönböztethetünk két esetet:

a.) formális kötőerő, amely nem lehet tárgya felülszabályozásnak

-strict kötöttség, ha minden esetben kötelező hivatkozni rá;

-hatálytalanítható kötőerő: minden esetben kötelező hivatkozni rá, kivéve meghatározott kört (a kivételek köre vagy pontosan meghatározott vagy nem);

b.) formális kötőerő, amely tárgya lehet módosításnak, vagy felülszabályozásnak

2. Nincs formális kötőereje a precedensnek, de 'befolyásoló' erővel bír: vagyis ha egy döntés nem veszi figyelembe a precedensnek ezt a befolyásoló erejét, bár nem válik jogellenessé, mégis kritika és megváltoztatás tárgyát képezheti ezen okból kifolyólag. Itt is két eset különböztethető meg:

a.) hatálytalanítható 'befolyás' (hatás) esetén: hivatkozni kell rá, hacsak valamilyen kivétel nincsen (a kivételek lehetnek pontosan vagy kevésbé pontosan meghatározottak);

b.) kiemelkedő 'befolyás' (hatás) esetén: hivatkozni kell rá, hacsak ezt megakadályozó okok fel nem merülnek.

3. Formálisan nem köt és 'befolyásoló' erővel sem bír a precedens, de támogatja a döntést: tehát egy döntés nem lesz jogellenes hivatkozás híján, de sokkal inkább igazolt

---

<sup>23</sup>John J. Barceló: Precedent in European Community Law In:MacCormick-Summers:Interpreting Precedents; 419.p.

lenne, ha tartalmazná a hivatkozást a precedensre, például amiatt, hogy bizonyítsa, hogy az ügyben hozott döntés megfelel a precedensnek;

#### 4. Egyszerű illusztrációként felhívott precedensek.<sup>24</sup>

Egy adott ország esetjogát néhány szempont megvizsgálása alapján látják besorolhatónak valamely kategória alá. Ezen szempontok között szerepel a normaanyag vizsgálata a precedensekre (esetjogra) vonatkozóan; meg kell vizsgálni a normatív erő különböző fokozatait és mindazokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják a normatív erő fokát, valamint azokat a tényezőket, melyek leronthatnak egy precedenst (itt olyan elemekre kell gondolni, mint a gyakorlatot kialakító bíróság helye a hierarchiában, az ítéletet fogalmazó bíró elismertségének mértéke, a döntés meghozatala óta beállt gazdasági-politikai-szociális változások, a precedens kora, az érvek súlya, ellenérvek jelenléte, stb.), valamint a kötőerőt horizontálisan és vertikálisan (vagyis az azonos szinten elhelyezkedő bíróságok kötöttségét egymás döntéseihez, illetve az alacsonyabb szinten elhelyezkedők kötöttségét a magasabb szinten lévőkhöz).

A Római Szerződés, de a Bíróság Statútuma sem nyilvánítja jogforrássá a Bíróság korábbi döntéseit, ugyanakkor azonban nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy a Bíróság határozataiban hivatkozzék ezekre. A 164. cikk alapján a Bíróság arra köteles, hogy biztosítsa a Szerződés és más közösségi joganyagok érvényesülését. A 177.cikk alapján továbbá azt is biztosítania kell, hogy a közösségi jog egységes értelmezést kapjon a Közösségen belül a jogalkalmazásban, a bírói fórumok előtt. E rendelkezés célja a jogbiztonság megteremtése a közösségi jog körében. A kérdés az, hogy az itt vázolt 'jogszabályi' keretekkel miként tud élni a Bíróság joggyakorlata során.

A döntések "kötőerejének", kötelező jellegének kérdése több szinten és dimenzióban merül fel, bár itt a horizontális kötőerő kérdése nem vethető fel, hiszen a Bíróság egyes szintjein nem található több bírói fórumot. Felmerül a kötőerő kérdése az ECJ vonatkozásában, hogy vajon mennyire kötik saját korábbi döntései; mint ahogy ugyanez a kérdés felmerül a CFI tekintetében is. A vertikális kötőerő kérdése alapján az ECJ és CFI, valamint az ECJ és a tagállami bíróságok joggyakorlatának viszonyát, pontosabban az ECJ döntéseinek rájuk nézve kötelező jellegét kell nagyító alá venni.

Mivel a Bíróság saját korábbi döntéseihez való kötöttségéről volt már szó, így most a vertikális kötőerő kérdésre térnek ki részletesebben.

Mint arról korábban szó volt, a CFI előtt indítható eljárásokban másodfokú bíróságként jár el az ECJ. Ennek lesz joggal felvethető következménye, hogy esetleg a CFI-t kötnék az ECJ által hozott korábbi döntések hasonló ügyek esetén, bár "jogszabályi"

---

<sup>24</sup>D. Neil MacCormick - Robert S. Summers: Further General Reflections and Conclusions In: MacCormick-Summers: Interpreting Precedents; 554-555.p.

rendelkezések között erre nézve nem találunk utalásokat. Mégis valószínűsíthető, hogy tekintélye megőrzése végett, vagyis azért, hogy minél kevesebb döntését bírálja felül az ECJ, a CFI igyekszik minél inkább igazodni az ECJ által korábban kialakított esetjoghoz. Nagyban befolyásoló tényező lehet (bár ezt a szempontot Barceló csak az ECJ-szal kapcsolatban említi), hogy a CFI csak nagyon rövid múltra visszatekintő bíróság, és talán azt is lehet állítani, hogy ítélkezési gyakorlata még nem teljesen kialakult - főleg mivel újabb és újabb eljárási jogköröket ruháztak rá az elmúlt tíz év folyamán, így jogkörének szabályozása lényegében csak mostanra vált véglegessé. (Igaz ugyanakkor, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy jelentős különbség van az ECJ és a CFI helyzete között: a CFI egy valamelyest már kialakult gyakorlatba kellett hogy beleigazodjon, az ECJ helyzete sokkal inkább úttörő jellegű volt.) Így az CFI mozgását két tényező befolyásolhatja különösen gyakorlata kialakítása során: egyrészt a saját hangjának és tekintélyének megteremtésére törekvés, másrészt - és mivel elsőkön eljáró és "új" bíróságról van szó, így ez a tényező feltehetőleg sokkal hangsúlyosabban esik latba - az igazodás, a megfelelés kényszere is. Ez az utóbbi elméletileg nagyban befolyásolhatja a CFI gyakorlatát, és leginkább azáltal tudja elérni, ha - amennyire csak teheti - nem tér el az ECJ gyakorlatától. Ám mivel a Bíróság esetjoga nem képezi a jogforrási rendszer részét, valamint nem kizárható egy olyan törekvés sem a CFI részéről, hogy egy önálló, markáns hangot kíván kialakítani, így talán ezzel is magyarázható az ECJ döntéseire való hivatkozás mellőzése határozataiban, valamint annak elkerülése, hogy magát valamilyen szinten-formában az ECJ döntésekhez kötöttnek nyilvánítsa.

Némiképpen ellentmondani látszik az imént elmondottaknak például az a - a Bíróság előtt megjelenő ügyvédek részére kiadott - összefoglaló dokumentum, amely a CFI-hez benyújtandó írásbeli anyagok formájára és tartalmára nézve is megemlékezik a Bíróság (az ECJ és a CFI) esetjogáról. Ugyanis a CFI-hez benyújtandó kérelemben hivatkozni kell jogszabályi rendelkezésekre, valamint rövid érvelést kell csatolni minden állításhoz *beleértve ebbe az esetleg szükséges utalást az ECJ, illetve a CFI kapcsolódó eseti jogára.*<sup>25</sup> A kiemelt szövegrészből mindenekelőtt arra derül fény, hogy létezik - elismerten létezik- esetjog az EU Bíróság gyakorlatában, méghozzá úgy, hogy erre hivatkozni is lehet a hozzá benyújtott kérelmekben. Igaz, jogalapként nem szolgálhat, de az érvelésnek részeként kiemelten jön figyelembe (hiszen az esetjogra külön felhívja a figyelmet a dokumentum) a Bíróság gyakorlata. Emellett fontos információ a két bíróság, a CFI és az ECJ viszonyára nézve, hogy a CFI előtt indítandó eljárásban lehet hivatkozni az ECJ esetjogára is. Ez persze csupán annak a nyilvánvalónak tűnő

---

<sup>25</sup>"5. A brief statement of all the pleas in law on which the action is based; 6. a summary of the arguments put forward in support of each plea in law *including, where appropriate, references to the relevant case-law of the Court of Justice and of the Court of First Instance...*" Document 394Y0430(01)OJ No. C120, 30/04/1994 P. 0016-0018

érvelésnek szolgál alátámasztásul, hogy a CFI döntései egyértelműen nem térnek el az ECJ esetjogától amiatt, hogy az alá-főlé rendeltségi viszonyban az ECJ magasabb szinten helyezkedik el, és így az alsóbb szint döntéseit úgyis megváltoztatná, ha az gyakorlatának ellentmondó döntést hozna, ezen felül az ECJ döntéseinek kimondottan is a jogalkalmazás egységességét kell megvalósítania, ennek ellenére a CFI egyébként sem hozna döntést. Mindezek azonban önmagukban még nem jelentik azt, hogy az indítványozó ténylegesen sikerrel hivatkozhatna az ECJ korábbi hasonló ügyben hozott döntéseire a CFI előtti eljárásban, ez a körülmény akár rejtett is maradhatna, mint ahogyan ez történt a Bíróság történetének kezdetén.

Ugyanígy meg lehet vizsgálni az ECJ és a tagállamok bíróságai joggyakorlatának viszonyát: vajon mennyire követik az ECJ korábban kialakított jogértelmezéseit a bíróságok vagy élnek inkább lehetőség szerint minden alkalommal a 177. cikk alapján a közösségi jog értelmezése iránti indítványozás jogával. Természetesen, miután a tagállamok bíróságainak nem kötelező a Bírósághoz fordulniuk minden esetben, ha a közösségi jogszabályok értelmezésére van szükség az előttük folyamatban lévő ügyben, maguk is értelmezhetik ezeket. De a rendelkezés célja éppen az volt, hogy a tagállamok jogalkalmazóinak gyakorlatában egységes értelmezést kapjanak a közösségi joganyagok, így kívánatos, hogy minden kérdéses esetben az ECJ-hoz forduljanak. De vajon megtörténik-e ez, ha egy adott tagállami bíróság elé egy olyan ügy került, amelyben a felmerülő értelmezési probléma tekintetében az ECJ már adott korábban értelmezést? Mit tesz ilyenkor a tagállam bírósága: a Bírósághoz fordul ismét, vagy esetleg a Bíróság korábbi értelmezésének megfelelő határozatot hoz az ügyben? És ha ez utóbbi történik vajon történik-e hivatkozás az Európai Bíróság által adott értelmezésre, vagy egyszerűen csak annak megfelelő tartalmú döntés születik? Megteheti-e azt a tagállam bírósága, hogy az ECJ korábbi döntésére támaszkodva további részletező értelmezését adja valamely közösségi jogszabályi rendelkezésnek?

A kérdés megválaszolását nehezíti, hogy - ellentétben a CFI és az ECJ esetével, ahol az egymásraépülés egyértelműnek mondható, addig ugyanez az ECJ-ről és tagállami bíróságokról nem mondható el. Csupán a 177. cikk az, ahol a Bíróság döntéséhez az adott tagállami bíróság kötöttnek mondható. Ez alapján írható le a két bíróság viszonya a kontinentális alkotmánybíróság - rendes bíróság viszonyával. Ezek után kérdés, hogy egy ilyen típusú viszonyrendszerben egy ilyen quasi-alkotmánybíróság ( az ECJ) mennyiben van vagy lehet befolyással a quasi-rendes bíróságokra (vagyis itt a tagállami bíróságokra). (Természetesen a párhuzam csak nagyon távolinak fogható fel, kizárólag a probléma szemléltetésére lehet alkalmas, hiszen a két típusú bíróság viszonyrendszere lényegesen bonyolultabb ennél.)

Abból a rendelkezésből, hogy az ECJ feladata, hogy a közösségi jog egységes értelmezését biztosítsa arra lehet következtetni, hogy a tagállami bíróságok kötve kell

hogy legyenek a Bíróság döntéseire (értelmezéseire), mivel az egységesség, a jogbiztonság csak ezáltal érhető el és biztosítható. A Bíróság saját döntésével is ezt látszik igazolni a fent már említett ICC-ügyben, miszerint egy általa korábban már értelmezett közösségi jogszabállyal kapcsolatban nem szükséges ismét hozzáfordulni, minden tagállami bíróság magára nézve kötelezőnek ismerheti el az ECJ korábban hozott előzetes határozatait. A Bíróság azonban szemmel láthatólag tartózkodott annak egyértelmű kimondásától, hogy a tagállamokra minden esetben kötelező korábbi értelmezése (mindaddig, míg maga nem ad új értelmezést), ami nem magyarázható csupán a precedensjog látszatának kerülésére való hajlamával, sokkal jelentősebb problémaként lép itt előtérbe a szuverenitás kérdése, vagyis az, hogy vajon meddig terjeszthető egy közösségi intézmény hatásköre úgy, hogy ez összeférhető legyen a tagállamok intézményeinek hatáskörével, végső soron a tagállamok szuverenitásával. Így érthető a Bíróság tartózkodása a kötelező jelleg általános érvényű kimondásától, hiszen a Bíróság ennek kimondásával úgy alkotott volna jogot, ami egyúttal beavatkozást jelentett volna a tagállami intézmények (bíróságok) hatáskörébe - olyan mértékben, mely komoly szuverenitás-problémákat vetett volna fel. Rendelkezése révén azonban lényegében meghagyta a tagállami bíróságoknak a szabad mérlegelés jogát: választhatják, hogy önként alkalmazkodnak a Bíróság értelmezéseire, vagy dönthetnek úgy, hogy új értelmezést kérnek az ECJ-től.

Barceló ezen a ponton azokkal ért egyet, akik szerint a tagállami bíróságok valójában kötve vannak az ECJ döntéseire. Ehhez példaként a Firma Foto-Frost ügyet<sup>26</sup> hozza fel, melyben a Bíróság azt mondta ki, hogy bármely közösségi aktus érvénytelenségét azon az alapon, hogy az veszélyezteti a magasabb szintű közösségi jogot tagállami bíróság nem mondhatja ki (holott ők is jogosultak a közösségi jog értelmezésére): vagy érvényesnek kell tekintenie és alkalmaznia kell, vagy az Európai Bírósághoz kell fordulnia a 177. cikk alapján. Ebből Barceló arra következtet, hogy a tagállami bíróságok azt sem mondhatják ki, hogy valamely korábbi ECJ döntés érvénytelen vagy hibás volna: a kérdés eldöntését az ECJ elé kell utalnia.

De példaként hozható fel a Cirotti-ügyben hozott döntéssel kapcsolatban az a tény is, hogy az alapul fekvő eljárásban első fokon eljáró bíróság ( a Tribunal du Travail de Bruxelles) az ECJ egy korábbi ügyben, a Cassamali-ügyben hozott döntés analógiájával élve hozott határozatot. Az ONP ezen analógia ellen élt aztán fellebbezési jogával, s az ECJ meg is állapította, hogy az analógia -tartalmi, nem formai okokból - nem volt helytálló.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Firma Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost C- 314/85, [1987] ECR 4199.

<sup>27</sup> Office National des Pensions(ONP) v. Maria Cirotti 144/96 [1997] (7.-8.)

### ***3.A precedenst támogató fő érvek***

#### ***4. Mit jelent a precedens és hogyan alkalmazható***

#### ***5. Megkülönböztetés, magyarázat, módosítás, felülszabályozás***

A soron következő kérdéscsoportok a precedensek tartalmát és működését tekintik át különböző nézőpontokból: a *stare decisis*, a *ratio decidendi*, a kiemelkedő jelentőségű ügyek és az esetjog folytonossága kérdéseit, végül a felülszabályozás, megkülönböztetés, módosítás és magyarázat módszereinek vizsgálatát.

Az eddigiekből is kiviláglik: a törekvés a korábban hozott döntésekhez kimutatható a Bíróság gyakorlatában, ennek okaként Barceló a jogbiztonságot, a jog egységességét hangsúlyozza, bár ez az érv a Bíróság döntéseiben még nyíltan nem fogalmazódott meg. Emellett - Koopmans bíró megállapítása alapján - fontos szerepet tulajdonít az íratlan szabályoknak, valamint a korábbi döntésekben megfogalmazott általános jogelveknek, Koopmans szerint ugyanis a bírák sokkal szívesebben fordulnak azokhoz a döntésekhez, amelyekben ilyen elvek megfogalmazást nyertek, így azok szűkítésével és kiterjesztésével tudnak dönteni a későbbiek során az előttük fekvő ügyekben.

Ebből is következik, hogy a Bíróság nem a korábbi ügyekből indul ki, hanem a döntésekben megfogalmazódó elvekből - nem tekintve az alapul fekvő ügy tényeit. Így itt a kontinentális joggyakorlat módszere érvényesül: a bírák egy elvből indulnak ki, és annak segítségével kísérik megoldani a folyamatban lévő ügyet. (Ellentétben a common law rendszer bírójával, akinek "az eldöntendő esetet pontosan analizálnia kell, és más hasonló esetekkel összehasonlítani, melynek korábbi döntésekben, precedensekben kerültek eldöntésre. Ha ugyanazokat a tényállási elemeket találja abban, úgy a precedens *ratio decidendi*-jét fogja keresni, és az alapján dönti el az új esetet." <sup>28</sup>

A *ratio decidendi* megkeresésére példát találhatunk az említett *Express Dairy Foods*- és *Cirotti*-esetekben. Az előbbiben a Bíróság a főügyész véleménye ellenére tért ki egy korábbi döntése *ratio decidendi*-jének elemzésére; a *Cirotti*-ügyben az egyik fél által történt hivatkozások alapján elemezte azok *ratio decidendi*-jét, és mivel nem tartotta megfelelőnek a hivatkozásokat, így a *ratio decidendi* magyarázata révén indokolta meg ezen véleményét - ezúttal a főügyészi véleménnyel egyetértésben.<sup>29</sup>

További kérdés, hogy vajon valamennyi Bírósági döntés azonos súllyal esik-e latba a hivatkozás során. Itt utalnék arra a különbségre, ami a hivatkozásokban megjelenik. Egyrészt vannak olyan korábbi döntések, melyek az előzetes anyagok hivatkozásai miatt kerülnek be a döntésbe: az indítvány vagy a főügyész véleménye tartalmazza először a

---

<sup>28</sup>Helmut Coing: *A jogfilozófia alapjai*; 238.p.

<sup>29</sup>*Express Dairy Foods*, C-130/79, [1980] ECR at 1899 para. 8.; *ONP v. Maria Cirotti* C-144/96 [1997.] (para.21. 25-28.)



hivatkozást. Másrészt vannak olyanok, melyeket a Bíróság hív fel. Ez utóbbiak között találhatóak olyanok, melyeket a Bíróság sokszor csak mint példát hoz fel, mintegy a döntés alapjául szolgáló elv megerősítéseként. Van úgy, hogy korábbi döntések sorára hivatkozik ilyenkor, mintegy példálózó jelleggel, de az is előfordul, hogy csak egy korábbi döntést említ úgy, hogy a Bíróság kihangsúlyozza a hivatkozott döntés kiemelkedő jelentőségét ( A leggyakoribb formula szerint: "A Bíróság korábban kialakított gyakorlatának megfelelően (különösen, a ..ügyben hozott döntésében) ...")<sup>30</sup> A Bíróság ezzel a formulával egyrészt hangsúlyozni tudja, hogy joggyakorlatában a folyamatosság elsődleges szempontként jön figyelembe; másrészt viszont iránymutatásnak is tekinthető: hogy hasonló ügyekben melyek azok a korábbi döntések, melyek "ratio decidendi-je" elsősorban tekintendők irányadónak. (Ezzel befolyásolja a hozzá forduló tagállami bíróságok, illetve másodfokon eljárva a CFI joggyakorlatát is.) A folyamatosság mellett a bíróságnak szüksége van arra is, hogy esetjogában bizonyosfokú rugalmasság is jelen legyen: vagyis hogy ne csak a jogszabályokhoz ne legyen hozzákötve, de saját joggyakorlatához se, hanem bizonyos rugalmassággal tudja kezelni esetjogát, tovább tudja árnyalni, illetve a változó körülményekhez tudja igazítani az általa kidolgozott elveket, értelmezéseket. Erre szolgál a megkülönböztetés, a felülszabályozás, a módosítás és a magyarázat módszere. Amíg azonban az "ítélkezés" folyamatosságára találhatunk kifejezett utalásokat a Bíróság döntéseiben, addig az említett módszereket nem alkalmazza nyílt megfogalmazásuk mellett, csupán következtetni lehet arra, hogy ha élni kívánt valamelyikkel a Bíróság. Vagyis az esetjog folyamatosságával szemben ezen módszereket lényegesen kevésbé, vagy legalább is később kezdte el felvállalni a Bíróság. Így történt ez a Marschall-ügyben<sup>31</sup>, ahol a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a korábban - a Kalanke-ügyben - kialakított gyakorlatát felül kell bírálnia és tovább kell pontosítania az ott kidolgozott elvet. A Kalanke-ügyben úgy rendelkezett a Bíróság, hogy a diszkrimináció tilalmába ütközik minden olyan rendelkezés, amely szerint a magasabb pozíciók betöltésénél, amennyiben a férfi és a női jelölt között nincs képzettségbeli eltérés, úgy a nőt kell előnyben részesíteni, ha az adott szakmában a nők száma a magasabb pozíciókban korlátozott. Ez az elv azonban nem vette számításba azt az esetet, ha a tagállami jog tartalmaz egy 'védelmi klauzulát' ('saving clause'). Így a Kalanke-ügyben hozott értelmezését azzal egészítette ki, hogy nem ütközik a nemi diszkrimináció tilalmába az ilyen 'védelmi klauzula' a tagállami jogban, ha egy magasabb pozícióban való alkalmazáskor amiatt részesítenek előnyben egy női jelöltet, mert bizonyos objektíven megítélt kritériumok alapján - túl a képzettségi kritériumokon - megfelelőbbnek

---

<sup>30</sup>Többek között megtalálható : Commission v. Germany C-178/84 [1987] ; Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 [1997]; Horst Otto Bickel & Ulrich Franz C-274/ 96 [ 1998].

<sup>31</sup>Helmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen C-409/95 [1997]

bizonyul az állásra, feltéve, hogy a férfi jelöltek előléptetése is ugyanilyen objektív feltételek fennállása esetén biztosított. <sup>32</sup>

Itt ismét csak utalni kell arra a gyakorlatra, hogy az indítványozók maguk is hivatkozással élnek a korábbi döntésekre, ami nagy segítséget nyújthat a Bíróságnak a megkülönböztetés alkalmazásában, hiszen a Bíróság maga nem biztos, hogy minden szempontot figyelembe venne, de az indítvány segítségével és alapján szélesebb kört tud áttekinteni.

A megkülönböztetésre példaként lehet hozni a Bíróságnak a Cirotti-ügyben hozott döntésében található érvelést. <sup>33</sup> Itt az egyik fél, (a Nemzeti Nyugdíjhivatal) a Bíróság két korábbi döntésére is utalt (az egyikre az ügyében elsőfokon eljár munkaügyi bíróság analógiája miatt), ám a Bíróság mindkettővel kapcsolatban megkülönböztetéssel élt: úgy vélte, egyik hivatkozott esetben hozott döntés sem alkalmas hivatkozási alap; továbbmenve meghatározta azt az ügyet is, amelyik szerinte releváns lehet az előtte fekvő ügygel kapcsolatban. Azt is érdemes lehet megemlíteni, hogy a Bíróság többször is azzal érvel, hogy a fél által hivatkozott ügyben a garantált bevétel biztosításának célja tette indokolttá a Bíróság döntését, és amennyiben az ott megállapított elvet követné jelen ügyben is a Bíróság, akkor éppen ezt a bizonyos célját változtatná meg a bevételt biztosító tagállami szabályozásnak. <sup>34</sup>

## ***6. Kilátások a jövőre nézve általában, a változás lehetőségeinek mérlegelése***

Végül annak megvizsgálása maradt, hogy milyen változási-változtatási lehetőségek vannak a Bíróság joggyakorlatában. Barceló főleg intézményi jellegű változtatásokat

---

<sup>32</sup> Helmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen C-409/95 [1997] 23-25.par. : "23. In paragraph 16 of its judgement in Kalanke, the Court held that a national rule which provides that, where equally qualified men and women are candidates for the same promotion in fields where there are fewer women than men at the level of the relevant post, women are automatically to be given priority, involves discrimination on grounds of sex. 24. However, unlike the provisions in question in Kalanke, the provision in question in this case contains a clause ('Öffnungsklausel', hereinafter 'saving clause') to the effect that women are not to be given priority in promotion if reasons specific to an individual male candidate tilt the balance in his favour. 25. *It is therefore necessary to consider whether a national rule containing such a clause is designed to promote equality of opportunity between men and women within the meaning of Article 2(4) of the Directive.* 33. *Unlike the rules at issue in Kalanke, a national rule which, as in the case in point in the main proceedings, contains a saving clause does not exceed those limits if, in each individual case, it provides for male candidates who are equally as qualified as the female candidates a guarantee that the candidatures will be the subject of an objective assessment which will take account of all criteria specific to the individual candidates and will override the priority accorded to female candidates where one or more of those criteria tilts the balance in favour of the male candidate. In this respect, however, it should be remembered that those criteria must not be such as to discriminate against female candidates.)"*

<sup>33</sup>Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 [1997]

<sup>34</sup>Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 [1997] 22-28. paragrafusok

említ: mindenekelőtt annak lehetővé tételének szükségességét, hogy a bírák általuk aláírt véleményeket: párhuzamos és különvéleményeket is csatolhassanak a jövőben a Bíróság döntéseihez. Ennek jelentőségét amiatt hangsúlyozza, mert szerinte egy sokkal őszintébb, nyíltabb döntéshozatal alakulhatna ki - lehetővé téve a korábbi döntésekre hivatkozás jellegének felvállalását. Ezen túlmenően pedig sokkal "jobb" döntések születhetnének. (Ehhez kapcsolódóan - bár Barceló ezt nem említi, mégis érveléséből következtetni lehet rá, hogy az egyhangúság eltörlése is ugyanezt a hatást szolgálná.) Nem kizárt az sem, hogy a remélhetőleg közeljövőben történő csatlakozások is nagy hatással lesznek a Bíróság intézményére és gyakorlatának alakulására, elsősorban a Bíróság összetételének megváltozása, a bírák számának feltehető emelkedése miatt. Másrészt a csatlakozó államok számára is kérdéseket vethet fel a Bíróság esetjoga azzal összefüggésben, hogy vajon az újonnan csatlakozott államok bíróságai mennyiben lesznek kötve a Bíróság korábbi döntéseihez: a felmerülő értelmezési problémák esetén ők is a Bíróság korábbi értelmezései alapján járnak-e el, vagy forduljanak értelmezés iránt a Bírósághoz. Ha az előbbi eset áll fenn, nem kizárt, hogy a csatlakozásra váró államok bíróságai számára célszerű minél hamarabb megismerkedni az Európai Bíróság esetjogával, különös tekintettel a kiemelkedő jelentőségű ügyekre. Ugyanakkor kérdés, hogy ezeknek az országoknak a bíróságai mennyiben fogadják majd el az Európai Bíróság jelenlegi szerepkörét, vagyis azt, hogy gyakorlatával befolyásolni tudja a tagállami bíróságok joggyakorlatát. Nyilván nem lesz zökkenőmentes a Bíróság ezen szerepének elfogadási folyamata a tagállami bíróságok részéről, kérdés, hogy ez megakaszthatja-e egy időre azt a fejlődési folyamatot, amely felé a Bíróság elindult: vagyis hogy esetjogával egy, ha kötelező erővel nem is, de egyre inkább befolyásoló erővel bíró esetjogot alkot.

### III. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK

A Bíróság jogalkalmazói tevékenységét vizsgálva többen megállapították: a Bíróság meglehetősen széleskörűen fogja fel jogértelmezői feladatkörét, megalapításától fogva folyamatosan tolódott az aktivista bírósági szerepkör felé. Ennek részeként is felfogható, hogy a Bíróság gyakorlatában megjelent az esetjog, vagyis hogy döntéseiben megjelennek hivatkozások korábbi döntésekre. Ezen hivatkozások jellege sem hagyható figyelmen kívül a precedensek vizsgálatánál, hiszen szerepük a döntésben más és más lehet, ettől függően állhat a Bíróság gyakorlata közelebb vagy távolabb a precedensjogi rendszertől. John J Barceló tendenciaként jellemzi a korábbi döntésekre való

hivatkozást a Bíróság gyakorlatában, ami elsősorban azzal a céllal történik, hogy egy lefektetett jogelvet alátámasszanak egy vagy több korábbi döntéssel. Azonban a Bíróság (ebben az esetben az ECJ-ről van szó) sohasem úgy hivatkozik ezekre az ügyekre, mint precedensekre, hanem olyan eseteknek tekinti ezeket, amelyek egy kifejtett elv alátámasztásául szolgálnak.

Mára azonban már nem is egyszerűen csak arról van szó, hogy a Bíróság korábban kidolgozott döntéseiben megjelenő elvek befolyásolják a Bíróság későbbiek során hozandó döntéseit, nem is egyszerűen arról, hogy a Bíróság hivatkozik saját korábbi döntésére határozatában, hanem a korábbi döntések a Bíróság és a felek számára is kifejezetten és kinyilvánítottan elfogadott hivatkozási alapként szolgálnak. Mint ahogy arra is van már példa, hogy tagállami bíróság egy korábbi ECJ-döntés analógiájára hoz határozatot előtte folyamatban lévő ügyben. Ez a változás pedig nagy jelentőséggel bír a precedensek szempontjából: hiszen egy határozottabb és nyíltabb elismerését jelenti mindez a Bíróság precedenst-teremtő gyakorlatának, melynek még a látszatát is oly sokáig igyekezett elkerülni.

A Bíróság ezen tevékenysége azonban mint látható volt nem választható el a szuverenitás-problémától: hiszen gyakorlata révén befolyást gyakorol a tagállami bíróságok joggyakorlatára és ezen keresztül jogrendszerére is. Mint látható, példa is van rá, hogy a tagállami bíróságok némelyike már az Európai Bíróság gyakorlatához próbálja igazítani döntéseit. (Természetesen ez nem azonos szinten jelenik meg az egyes bíróságoknál: az olasz alkotmánybíróság gyakorlata alapján nagyobb az ellenállás, de a német alkotmánybíróság ellenállása már alábbhagyott.) Úgy tűnik, hogy a Közösség megerősödésével, szerepének egyre meghatározóbbá válásával ez a folyamat - ti. a Bíróság esetjogának behatása a tagállami jogrendszerbe - sem fordítható már vissza.

A folyamat - ha lehet így mondani - kétélű. A Közösség erősödése nélkül a Bíróság nem tudná érvényesíteni döntéseit, a Bíróság tevékenységével járul hozzá a Közösség megerősödéséhez - a közösségi jog elismertté válásában nagy szerepe volt a Bíróság gyakorlatának.

Hiszen nem valószínű az, hogy a valós szuverenitás-problémákat íróasztalon (akár a tudósok, akár a politikusok íróasztalain) fogják elsőkézből megoldani. Az igazi válasz a gyakorlatban születhet meg, s úgy tűnik ebben a Bíróság máris komoly szerepet vállalt magára, mikor kimondta határozatainak egyfajta rejtett kötelező jellegét. Ugyanerre vezet az a döntése is, hogy határozatait tagállami bíróság által nem felülbírálhatók, s ezt azzal indokolja, hogy a közösségi jog elsődleges a tagállami joggal szemben. Lényegében ezt az elvet 'meglovagolva' tudta a Bíróság nemcsak az általa adott értelmezéseket, de közvetetten saját magát is a tagállami bíróságok tevékenysége fölé emelni.

Így azt lehet mondani: a Közösség jövője szempontjából is nagy jelentőséggel bír az, hogy a Bíróság meddig merészkedik el a kontinentális és a precedensjogi rendszer közötti úton.

### **Felhasznált irodalom:**

- Barceló, John J. : Precedent in European Community Law; IN: MacCormick-Summers: Interpreting Precedents. A Comparative Study. Dartmouth, 1997. 407-436.p.
- Coing, Helmut: A jogfiozofia alapjai; Osiris Kiadó, Bp. 1996.
- Európai Közjog és Politika (szerk. Kende Tamás) Osiris-Századvég, Bp. 1995.
- Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció; KJK Bp. 1999.
- D. Neil MacCormick - Robert S. Summers: Further General Reflections and Conclusions In: MacCormick- Summers: Interpreting Precedents. A Comparative Study. Dartmouth, 1997.
- Pokol Béla: A bírói precedensjog rétege. Magyar jog 2000/5.

### **Felhasznált ECJ-döntések:**

- Office National des Pensions (ONP) v. Maria Cirotti C-144/96 [1997]
- Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen (Germany) C-409/95 [1997]
- Horst Otto Bickel & Ulrich Franz C-274/96 [1998]

# A KIRENDALT VÉDŐ INTÉZMÉNYÉNEK SZOCIOLÓGIAI ELEMZÉSE

Nagy Zsolt

## Tanulmány a kirendelt védő jogintézményéről

A büntetőeljárásban - a kontinentális és angolszász jogrendszerekben egyaránt - a terhelték védelmében általában jogi képviselők lépnek fel. Ez a történelemben nem volt mindig így. Az eljárásban a védő fellépésének szükségessége az idők folyamán alakult ki, fokozatosan vált a büntetőeljárás részévé, ezzel biztosítva a vádlott részére a megfelelő védelmet és az esélyegyenlőséget a büntetőhatóságokkal szemben. Az eljárási rendszer fejlődésével lassan körvonalazódott azon ügyek köre, melyekben a védő nélkülözhetetlenné vált. Ezekben az esetekben törvényi szabályozással kötelezővé tették védő részvételét, ha pedig a terhelt nem tudott védelmére ügyvédet megbízni a hatóság gondoskodott róla, vagyis védőt rendeltek ki számára.

Ha közelebbről megvizsgáljuk a különböző országok eljárási rendszereit, korántsem egyértelmű a védelem tényleges hatékonysága, ami nem kizárólag az eljáró ügyvédeken múlik, hanem a törvényben szabályozott eljárás menetén is.

Ennek megfelelően a tanulmány a magyar büntetőeljárásban részt vevő védő, jogi képviselő szerepvállalásával, annak minőségével, hatékonyságával foglalkozik. A témán belül kiemelkedő jelentőséget kap a büntetőeljárási törvény szerint a terhelt (gyanúsított, vádlott) részére kirendelt védő.

Összehasonlító elemzések alapján választ próbálunk találni arra a kérdésre, vajon van-e minőségi különbség a kirendelt védő és a meghatalmazott védő szerepvállalása között, és ha van, akkor a különbség mire terjed ki, és esetlegesen mivel lehet kiküszöbölni. A büntetőeljárási védelmet biztosító jogszabályok hogyan valósulnak meg a gyakorlatban, és az esetleges problémákon milyen módon lehet segíteni.

Elsődlegesen a védő (ezen belül a kirendelt védő) eljárásban való részvételét elméleti szempontból, és gyakorlati oldalról tekintjük át. Ezután egy rövid történeti áttekintés, és a hatályos szabályok ismertetése következik. Ehhez szervesen kapcsolódik a kérdőívek alapján végzett kutatás nyomán felmerült gyakorlati problémák, illetve ezek megoldási lehetőségeinek vizsgálata.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A József Attila Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Karának Jogbölcséleti- és Jogsociológiai Tanszéke kérdőívek segítségével 1998 szeptemberében felmérést végzett a kirendelt védők tevékenységével kapcsolatban. A felmérés kiterjedt a Szegedi Városi Bíróság összes helyi büntetőbírájára, a Szegedi Városi Ügyészség ügyészeire, illetve Csongrád Megyei

## **A védelem szükségessége a büntetőeljárásban**

Egyértelmű tény, hogy az eljárás alá vont elkövető hathatós segítség nélkül egyenlőtlen helyzetben van a hatóságokkal szemben. Az egyik oldalon egy személyben a terhelt áll, aki feltehetően nem ismeri sem a jogait, sem az eljárás menetét. A másik oldalon minden esetben egy egész szervezet - így a nyomozati szakban a rendőrség, az ügyészi - illetve bírói szakban, pedig az ügyészség lép fel - mely utóbbira ez a büntetőtárgyalások esetében csak közvetve igaz.

Nézzük meg közelebbről azokat az elvi okokat, elveket, melyek feltétlenül szükségessé teszik az ügyvéd részvételét.

### **1. Az esélyegyenlőség<sup>2</sup>**

Az ügyészséggel, nyomozó hatóságokkal, mint az állami szervekkel szemben a vádlott áll egy személyben. Az előbbi tökéletesen ismeri a vonatkozó jogszabályokat, teljesen tisztában van jogaival, lehetőségeivel, az utóbbi ezzel ellentétben mindezeket általában nem látja át. Következésképpen az így kiszolgáltatottá vált elkövetőnek megfelelő segítséget kell nyújtani a védelmi stratégia tekintetében, vagyis egy jogismerő személy tanácsára, közreműködésére van szükség. Ilyen személy lehet az ügyvéd, akinek támogatásával hasonló eséllyel indulhat a terhelt harcba ártatlanságának, vagy felelősségét enyhítő körülményeinek bizonyításáért.

### **2. A méltányos eljárás biztosítéka<sup>3</sup>**

---

Ügyvédi Kamaránál bejegyzett Szeged ügyvédi irodával rendelkező ügyvédek 1/4-re (124 ügyvédre). Ennek megfelelően a tanulmányban szereplő százalékos adatok a reprezentativitás standard hibájára tekintettel kerültek ismertetésre.

<sup>2</sup> Manfred Hahn: Die notwendige Verteidigung im Strafverfahren 1975, 32-33. old. Elmélete az esélyegyenlőséget pozitív oldalról közelíti meg. Kiemeli, hogy a védő „matematikai és logikai egyenlőséget” biztosít, és „védő részvétele nélkül igazságos eljárás elképzelhetetlen”.

<sup>3</sup>. Hahn szerint a védelem intézménye nem más, mint a terhelt részvételi jogainak kiszélesítése. A terheltnek és a védőnek ugyanolyan jogai vannak, tehát az ügyvéd jogi szaktudása folytán jobban ki tudja használni eljárási jogosítványait a vádlott érdekében. Manfred Hahn i. m. 36-37. old

Büntetőeljárás jogunk szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a terhelt ne legyen kitéve az állam (állami jogszolgáltatási szervezetek) önkényének. Így a hatóságoknak, különösen a bíróságnak ne legyen teljesen szabad keze az eljárás vezetésében, illetve az elkövető aktív részese lehessen az eljárásnak. (Ilyen szabálynak tekinthető például az észrevételezési jog, kérdésfeltevés joga, az utolsó szó joga, stb.) Ide tartozik a védő részvétele is. A terhelt szabadon választhat védőt, Ő határozza meg azt, hogy választ-e védőt, és ha igen, kit.

### **3. Az objektív igazság felderítésének biztosítása<sup>4</sup>**

A nyomozó szervek, illetve vádhatóságok mindent megtesznek a feltételezett elkövető bűnösségének bebizonyításáért. A történelmi tapasztalatok és a társadalmi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a bíróságok - bármennyire pártatlanok is - nem képesek ezt önmagukban ellensúlyozni.

Ebből egyenesen következik, hogy az az eljárási forma, amelyben a vádlott szabadon védekezhet, feltehetően megóv a visszaélésektől, ártatlanok elítélésétől. Természetesen ez nem az egyetlen és tökéletes eszköz, de mindenféleképpen egy a garanciák közül, mely alkalmas az objektivitás fenntartására.

### **4. A szabadságjogok megóvása<sup>5</sup>**

A történelem folyamán amikor a különböző államokban az abszolút uralom ellen a szabadságjogokért küzdöttek megfigyelhető volt, hogy a védelem szabadsága, a védelemhez való jog mindig fő követelésként szerepelt. A védelem joga azért része a szabadságjogoknak, mivel a büntető eljárásban benne rejlik a veszély, hogy azt az éppen hatalmon lévők hatalmuk megtartására, vagy megszilárdítására használják fel.

---

<sup>4</sup> Király Tibor: A védelem és a védő a büntetőügyekben 1962, Bp. című munkájában az objektív igazság felderítésének biztosítékaként a védő részvételét kizárólag a kontradiktórius eljárás keretében képzelte el. Álláspontja szerint az inkvizitórius eljárási forma visszaélésekre adhat okot. 121-122. old. Ellenkező vélemények lsd.: Jeromy Frank: Courts on trial. 1949, Princeton, New Jersey VI. fejezet The „fight” theory versus the „truth” theory.

<sup>5</sup>A büntetőeljárás saját kényszerrendszere - anyagi jogi következmények nélkül is - már önmagában korlátozhatja az emberi szabadságot. Király Tibor i. m. 127. old.



A legkönnyebb módszer a törvényesség látszatát keltve, a hatalom ellenfeleit ily módon észrevétlenül kiiktatni.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a büntetőeljárásban részt vevő védő teljesen ki tudja ezt küszöbölni, (például az 50'es évek koholt pereiben mindig részt vett védő is a tárgyalásokon) de mindenféleképpen ezt a célt szolgálja.<sup>6</sup>

Mindezek után nézzük meg a gyakorlat oldaláról, miért nélkülözhetetlen a védő részvétele az eljárásban:

A bűnüldöző hatóság a terhelt ellen megfelelő logika szerint felsorakoztatja a meggyőző gyanúkokat. A bíró, legyen az bármilyen jóhiszemű, amennyiben nem tudnak ugyanilyen, vagy megközelítően logikus bizonyítékokat a védelmi oldalról felsorakoztatni, semmi olyat nem fog találni, ami alapján felmenthetné a vádlottat.

Márpedig szakszerű védelem nélkül aligha képzelhető el a meggyőző védekező érvek felállítása.

A védelem fontossága mellett érvelők szerint a védő akkor sem felesleges, ha valóban bűnös ember ellen folyik az eljárás, mert lehetnek okok, körülmények, melyek a felelősséget csökkentik, megmagyarázzák az elkövetés menthető motívumait. Ezeket leginkább a védő tárhatja fel, hiszen ő ismeri azokat a jog szempontjából releváns tényeket, melyeket fel lehet használni a bűnösség fokának enyhítésére (pl.: jogos védelem, kóros elmeállapot, stb.). Vagyis „ha az ördög állna a bíróság előtt szüksége lenne védelemre, mert az ördögnél is a beszámíthatóságot vizsgálni kell”<sup>7</sup>.

Különösen indokolt a védelem, amennyiben a terhelt fogva van. Hosszú ideig zárva tartott gyanúsított, aki ritkán érintkezik a külvilággal, és akkor is legfeljebb a kihallgató hatóságokkal, könnyen juthat olyan lelki állapotba, hogy bármit beismer. Ráadásul a bezárt gyanúsított érhető okok miatt nehezen tud bármilyen mentő, illetve ártatlanságát bizonyító körülményt felkutatni. Ha azonban megfelelően biztosítják a védővel való érintkezés jogát, akkor elvileg semmi akadálya nincs, hogy minden körülményt az eljáró hatóságok elé tárjanak a terhelt és az igazság teljes felderítése érdekében.

Végül a védő egyfajta biztosíték szerepét is betölti az eljárásban, mivel a bíró sem tévedhetetlen, esetlegesen észlelheti az eljárási, vagy anyagi jogi hibákat, és észrevételeivel kiküszöbölheti azokat.

---

<sup>6</sup> A védelemhez, illetve a kirendelt védőhöz való jog a jogállamiság alapköve. Manfred Hahn i. m. 32. old.

<sup>7</sup> Király Tibor i. m. 124. old. Középkori egyházjogász védelemre vonatkozó fejtegetése. Az ördög bűnössége teljes joggal, kétséget kizáróan hihető, mégis lehetnek felelősséget enyhítő körülmények, melyek feltárása védő nélkül nem lehetséges.

## Miért szükséges a kirendelt védő?

Az előbbieken kifejtett elvek teszik általános értelemben szükségessé az ügyvéd részvételét a büntetőügyekben.

Mi történik viszont akkor, ha a terhelt nem tud, nem képes (anyagi helyzete nem teszi ezt lehetővé), vagy éppen nem akar védőt fogadni? Az ilyen esetek megoldására vezették be a kirendelt védő intézményét, melyet egyes szerzők ún. *gondoskodási kötelezettségnek* neveznek<sup>8</sup>. Nézzük meg közelebbről, pontosabban mit is takar ez.

Normális esetben, ha valaki ellen büntetőeljárást kezdeményeznek, ártatlansága bizonyítására, vagy mentő körülményeinek előtérbe helyezése érdekében ügyvédet fogad. Az ügyvéd honorárium ellenében vállalja az ügyet, melynek összege a két fél megegyezésén alapul.

Elképzelhető olyan eset is, mikor a vádlott képtelen bármiféle minimális összeget előteremteni ahhoz, hogy jogi képviselőt tudjon meghatalmazni. Ezekben az esetekben - az előbb említett elvek miatt - nem hagyható a terhelt védelem nélkül, így számára a hatóság rendeli ki a védőt, aki jogszabályban meghatározott, viszonylag szerény összegért köteles ellátni a védői tevékenységet.

A kirendelt védelem intézménye ily módon egyfajta állami gondoskodás, mely a szó legszorosabb értelmében egy közvetett anyagi segítséget jelent a rászorult vádlottak számára<sup>9</sup>. Szükséges itt megemlíteni, hogy ha magánjogi szempontból vizsgáljuk az intézmény költségvonzatát, ez nem ajándékot jelent, hanem csupán kölcsönt, melyet az állam ad a terhelt részére, melyet később a perköltségek részeként viselnie kell.

A kirendelt védői díjának állam által történő előlegezése csupán egyetlen esetben módosul ajándékká: ha a vádlottat felmentik, vagy az eljárást vele szemben megszüntetik, ilyenkor ugyanis mindig az állam viseli a költségeket.

---

<sup>8</sup> A „gondoskodási kötelezettség” magában foglalja az esélyegyenlőségnek és a méltányos eljárásnak a terhelt részére történő állam általi biztosítását. Manfred Hahn i. m. 40-44. old., Hartmann-Hilte Jost: Notwendige Verteidigung und Pflichtverteidigung im Jugendstrafverfahren 1989. 145. old.

<sup>9</sup> A kirendelt védelem a rászoruló „szegény”, anyagilag rosszabb helyzetben lévő vádlottakat segítő jogintézmény. Más szóval a szociális esélyegyenlőség megvalósítására való törekvés. Norbert Vogelsang: Die notwendige Verteidigung im deutschen und österreichischen Strafprozessrecht. 1992

## A kirendelés, mint jogviszony

Amikor egy adott bíróság egy adott ügyvédet a törvényben meghatározott esetben kirendel, az ügyvédre kötelezettségeket terhel, illetve bizonyos jogosultságokat (elsősorban vagyoni jogosultságok) ad. Következésképpen a kirendelés tényével valamiféle jogviszony jön létre az ügyvéd, a bíróság, illetve az érintett vádlott között. A terheltnek nincs beleszólása a jogviszony létrejöttébe, de nyilvánvaló, hogy érdekelt fél, mivel az eljárás ellene folyik.

A védő kirendelésének és feladatainak jogi minősítésében lévő bizonytalanságok leginkább abból adódnak, hogy a kötelező védelem értelme és célja nem eléggé tisztázott, természetesen azért léteznek a kirendelés jogviszonyára vonatkozó többé-kevésbé helyálló álláspontok.

Az általánosan elfogadott, tradicionális nézet szerint a védő, mint az igazságszolgáltatás szerve vesz részt a büntető eljárásban. Az igazságszolgáltatás részeként szavatolja a jogállamiságnak megfelelő esélyegyenlőséget, a méltányos eljárást, az objektív igazságot, és a szabadságjogokat, ennek megfelelően minden jogban járatlan vádlottat megvéd a helyzetéből adódó veszélyektől.

Ha a vádlott védelmére meghatalmaz egy ügyvédet, megbízási jogviszony jön létre közöttük. A terhelt megválaszthatja, hogy kit bíz meg védelmével, az ügyvéd pedig visszautasíthatja a szerződési ajánlatot.

Kirendelés esetében a védőt ez a jog nem illeti meg, mivel a fent említett ajánlatot, mint az igazságszolgáltatás szerve, köteles elfogadni. A szerződésre vonatkozó javaslatot pedig nem a terhelt teszi, hanem az állam, tehát a kirendelés az állam és az ügyvéd között létrejött a vádlott javára történő szerződés. A védő - állam viszonyban utóbbi vállalja ideiglenesen a védelem költségeit, de a bíróságnak, mint állami szervnek nincs semmiféle kötelezettsége, hogy a védő tevékenységét célszerűségi szempontokból felülvizsgálja. A vádlott, akinek javára kötötték a szerződést, igényt támaszthat a védővel szemben a védelemszolgáltatás teljesítését illetően, hogy az ügyvéd kellő szakértelemmel, a tőle elvárható gondossággal tevékenykedjen<sup>10</sup>.

Érdeemes megkülönböztetett figyelmet szentelni *E. Lüderssen* elméleti modelljének<sup>11</sup>. Álláspontjában nem a kirendelésből indul ki, hanem a kötelező védelemből. Ha a törvény a büntető eljárásban védő kötelező részvételét írja elő, a terhelt védőt hatalmazhat meg, ha ezzel

---

<sup>10</sup> Norbert Vogelsang: i. m. 73-84. old.

<sup>11</sup> Manfred Hahn i. m. 58-60. old.

nem él, akkor ügyvédet rendelnek ki számára. Amennyiben a vádlott él a meghatalmazás lehetőségével, úgy ez a megbízás az eljárási törvény előírása alapján tulajdonképpen állami kényszer miatt jött létre. A vádlott - védő közötti magánjogi kényszerszerződést úgy kötik meg, hogy figyelmen kívül hagyják, a vádlott vajon csak a bíróság (állam) nyomásának enged, vagy belátja a védelem szükségességét.

Ha a kényszer ellenére sem jön létre a vádlott és a védő között a megbízási szerződés, akkor kerül sor a kirendelésre. A kirendelés pedig a szerződés létrejöttét alapozza meg és garantálja annak érvényességét. Így a védő tevékenysége szerződés nélküli ügyletnek tekinthető, ahol a vádlott szerepel megbízóként.

Koncepciója szerint minden terhelt képes saját védelmi stratégia kidolgozására és érvényesítésére. A kirendelt védő köteles a vádlott stratégiájának megfelelően eljárni. (Ha a védő és a terhelt a védelem módjának tekintetében nem értenek egyet, a vádlott elképzeléseinek kell elsőbbséget élveznie.) Egy tipikus megbízási szerződés alapján a megbízott (ügyvéd) a megbízó (terhelt) utasítását követi, anélkül, hogy a szerződést ténylegesen megkötötték volna.

A kirendelés másik oldala a védő - állam közötti viszony. Véleménye szerint az állam kötelezettsége a kirendelés költségeinek ideiglenes átvétele. A védő részére kifizetett díjat az állam ráterheli az elítéltre, vagyis az állam - terhelt viszonyában egyfajta kölcsönszerződésről beszélhetünk.

Az elmélet a témával foglalkozók körében ellenállást váltott ki, és általánosan az az álláspont alakult ki, hogy ez a szerződésmodell nem felel meg a vádlott tényleges védelmi szituációjának.

A meghatalmazott védőnek joga van a szerződéses viszonyt a terhelttel bármikor felmondani, ha a védelem által kívánt irányt, védelmi stratégiát nem tartja megfelelőnek. A kirendelt védőnek azonban csak kivételes esetekben adatik meg a kirendelés visszavonásának lehetősége, hogy ily módon az általános elméleti modell szerint az „állammal való szerződéses viszonyt”, vagy a Lüderssen-i „látszatszerződést” egyoldalúan felmondja.

A hagyományos nézetek szerint Lüderssen félreismerte a terhelt védekező képességét, mert általában az eljárás alá vont személy nem tud hatékonyan védekezni. Nyilvánvaló, hogy csak egy személyesen nem érintett, jogot ismerő védő közreműködésével kerülhet a vádlott abba a helyzetbe, hogy megfelelő védelmi helyzetet tudjon kialakítani. Ezt figyelembe véve, a Lüderssen-i megbízási szerződés keretében, a vádlott széles körű utasítási joga tulajdonképpen

a védő tevékenységének korlátozásához vezet. Extrém esetekben még öngyilkos stratégiát is rákényszeríthet a terhelt a védőre.

Az általánosan elfogadott elmélet szerint ez nem megengedhető, ezért a védelem csak akkor érheti el célját, ha a kirendelt ügyvéd - mint az igazságszolgáltatás szerve - a védelmet saját felelősségére a törvényekkel összhangban látja el, vagyis kirendelt védő állami szervként jár el<sup>12</sup>.

### **A kötelező ügyvédi képviselő rövid története**

A kötelező ügyvédi képviselő, vagy ügyvédkényszer intézménye majdnem olyan régi keletű jogrendszerünkben, mint maga az ügyvéd által való képviseltetés jogának elismerése. Azok a szabályok, amelyek az ügyvédi képviselőt a peres eljárásban időről időre kötelezően előírták, az egyes korok felfogása, és az alakuló jogrendszer és jogszemlélet elveinek megfelelően koronként változtak, az ügyvédkényszer a jogfejlődés során mégis intézményesült a magyar jogban.

A korai magyar jogrendszerben a polgári, illetve a büntető eljárásjog nem különült el egymástól, így az ügyész a felperes (az eljárás kezdete keresetlevél beadásával történt), a terhelt pedig az alperes szerepét töltötte be. A XVIII. századtól kezdve az ún. sommás, szóbeli eljárásban ügyvéd igénybevételére nem adtak lehetőséget,

Írásbeli perben viszont az alperes, vádlott ügyvéd útján is védekezhetett, és a XIX. sz. elejétől kezdve amennyiben a vádlott nem vallott ügyvédet (ügyvédvallásnak hívták akkoriban, a meghatalmazást), a bíróság rendelte ki számára, mivel az írásbeli per lefolytatásához írástudásra és jogban való jártasságra volt szükség.

A modern büntetőperes eljárás lényegében Magyarországon **1900 január 1-én** lépett hatályba, ekkortól alkalmazták az **1896 évi 33. Tc.-t**, a Bünvádi perrendtartást. Ez már a kornak megfelelő modern büntetőeljárás szabályokat tartalmazó kódex volt, mely viszonylag megfelelően garantálta a terhelt védelmét, illetve biztosította az esélyegyenlőséget az eljárás során.

---

<sup>12</sup> Kirendelés esetén a védő és a terhelt között megbízás nem jön létre, tehát a védelem ellátására polgári jogviszony nem létesül. a kirendelt védő számára a meghatalmazást a kirendelő határozat pótolja. Bolgár György - Kárpáti László - Traytler Endre: A büntetőjogi védő munkája. Bp. 1965

A törvény biztosította a védőválasztás szabadságát, tehát bármilyen büntetőügyben a vádlott szabadon választhatott magának védőt. Amennyiben ez nem történt meg, úgy azt a bíróság rendelte ki számára.

A kötelező védelemnek két csoportját ismerte: imperatív és fakultatív.

Az imperatív védelem esetei voltak: a vádat olyan bűncselekmény miatt emelik, melyet a törvény 5 évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetéssel fenyeget, a védelmet a vádlott, vagy közvetlen hozzátartozója, törvényes képviselje kívánja, a vádlott 18 éven aluli, vagy néma, illetve írástudatlan, továbbá összbüntetés esetén, ha annak tartama a 2 évet meghaladta, végül pedig rögtönítelő bíróság előtti eljárásban az ügyvéd részvétele mindig kötelező volt.

Fakultatív védelem esetei: a bíróság, a Kir. Ítéltábla, illetve a Kir. Curia külön védőt rendelhetett célszerűség esetén, továbbá fiatalkorú részére, ha szükségszerűnek mutatkozott. A törvény nem biztosította a járásbíróság előtt a hivatalból történő védő kirendelését<sup>13</sup>.

Nem volt kirendelhető olyan védő, aki a sértettel hozzátartozói viszonyban állt, aki az eljárás bármely szakaszában a terhelt érdekével ellentétes cselekményt követett el, vagy akit tanúként idéztek a főtárgyalásra.

A védőkirendelés joga az ügyvédi kamarákat, illetőleg ezek választmányát illette meg, amennyiben az eljárás olyan helységben folyt, ahol az adott ügyvédi kamarának székhelye volt. Más településeken a törvényszék elnökét illette meg a jog, hogy a kamaráknál bejegyzett, a védői névsorba felvett ügyvédek közül kötelezzen valakit védői feladatok ellátására.

Az ügyvédi kamaráknak pedig kötelességük volt minden évben összeállítani azon ügyvédek névsorát, akik védőként kirendelhetők voltak, majd ezt a névjegyzéket az illetékes bíróságoknak meg kellett küldeni<sup>14</sup>.

Emellett a törvény biztosította a vádlottak részére az ún. közvédőt, akik - ha nem volt a terheltnek sem kirendelt, sem meghatalmazott védője - mintegy biztosíték szerepét betöltve jártak el az ügyben.

A Tanácsköztársaság fennállása alatt a védelem minden esetben kötelező volt. A vádlott bárkit választhatott védőjének, ha ez nem történt meg, a bíróság gondoskodott róla. A védői tiszt azonban nem volt semmiféle képesítéshez kötve.

---

<sup>13</sup> Az 1896 évi 33. tc. szerint: „a fiatalkorúak bírósága a fiatalkorú terhelt részére, amennyiben védője nem volna, s a védelem célszerűnek mutatkozik”. Irk Albert: A magyar büntető perjog 1931 Pécs 67. old.

<sup>14</sup> Az 1986. évi 33. tc. bevezette az ún. közvédői intézményt. Ez azt jelentette, hogy amennyiben a főtárgyaláson a vádlottnak nem volt védője (sem meghatalmazott, sem kirendelt), úgy az ügyvédi kamara által kijelölt közvédő jelenléte mellett volt a tárgyalás megtartható. A kijelölt közvédők a Királyi Ítéltáblánál valamennyi tárgyaláson részt vehettek, amiért megfelelő díjazásban részesültek.

A Horthy korszakban 1919 augusztus 19-én kormányrendelettel létrehozták az ún. **Gyorsított bűnvádi perrendtartást**, de lényegében a Bp. rendelkezései hatályban maradtak. Ennek a rendeletnek az volt a célja, hogy a hatalmon lévő elit könnyedén lesújthasson azokra, akik veszélyt jelenthetnek pozícióikra, illetve a fennálló társadalmi rendre, ennek megfelelően erősen korlátozta a védelem jogosultságait.

A II. világháború után az új szocialista büntetőeljárást az **1951. évi III. tv. (Bp.)** vezette be. Viszonylag széles körben biztosította a védő jogait, bár mint azt az '50-es évek koholt pereiben láthattuk, gyakorlati megvalósulásával problémák merültek fel, de ezt a törvény rendelkezései nem tükrözték.

A törvény szerint a vádlott szabadon megválaszthatta védőjét, ha nem élt ezzel a lehetőséggel a bíróság rendelt ki a számára, amennyiben a védelem kötelező volt.

Ezek az esetek: a cselekményre a törvény 5 évnél súlyosabb büntetést rendel, a terhelt fiatalos, süket, néma, vagy fogyatékos, a gyanúsított biztonsági őrizetbe helyezéséről kell határozni, a tárgyaláson a vád képviselőjében az ügyész fellép, kivéve, ha a vádlott lemond a védőről.

A bíróság hivatalból, vagy a törvényes képviselő, illetve nagykorú hozzátartozó kérelmére a kötelező védelem esetein kívül is rendelhetett védőt, ha azt a terhelt érdekében szükségesnek látta.

Nem lehetett védőül kirendelni a sértett hozzátartozóját, azt aki sértett képviselője volt vagy aki az ügyben nyomozati cselekményt végzett, , illetve a terhelt érdekeivel ellentétes cselekményt tett.

A védőt a tanács elnöke rendelte ki az e célra összeállított jegyzékbe felvett ügyvédek, illetve ügyvédi munkaközösségek közül. A kirendelt ügyvédi munkaközösségen belül a munkaközösség vezetője jelölte ki az eljáró ügyvédet.

Ezt követően 1974 január 1-én hatályba lépett a jelenleg is érvényben lévő magyar büntetőeljárás törvény.

### **A hatályos büntetőeljárás Magyarországon**

A jelenleg hatályban lévő büntetőeljárás kódex (a többször módosított 1973. évi I. tv., Be.) a büntető eljárásban viszonylag széles körben a védő kötelező részvételét írja elő olyan

esetekre, amelyekben a terhelt személyes védekezési lehetősége valamilyen okból korlátozott. A védő közreműködésének kötelező eseteiben a védőnek az eljárás megindításától kezdődően annak minden szakaszában részt kell vennie. A Be. 47§-a értelmében a védő részvétele a büntető eljárásban kötelező, ha:

1. A bűncselekményre a törvény öt évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel,
2. a terheltet fogva tartják, kivéve az őrizetbe vételt,
3. a terhelt süket, néma, vak, kóros elmeállapotú, vagy a magyar nyelvet nem ismeri,
4. az eljárást jogszabály megszegésével külföldön tartózkodó terhelt ellen folytatják, illetve
5. a törvényben meghatározott egyéb esetekben, így a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban (298.§)<sup>15</sup>, a bíróság elé állításnál (347.§ (3) bek.), a felülvizsgálati ügyekben a Legfelsőbb Bíróság előtt (298/A.§ (4) bek.)<sup>16</sup>, és a terhelt távollétében biztosíték letétbe helyezése mellett folytatott eljárásban (393/A§ (5) bek.).

Az öt évnél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény esetén a védő kötelező részvételét a várható büntetés súlya indokolja. Ha a tényállás jogi értékelése az eljárás folyamán változik, a védelem kötelező voltának megítélése természetesen a bűncselekmény változott jogi minősítéséhez igazodik.

A személyi szabadságot korlátozó és így a terhelt eljárási jogainak a gyakorlását megnehezítő fogva tartás lehet az előzetes letartóztatás, vagy más ügyben kiszabott szabadságvesztés. Az őrizetbe vétel önmagában még nem ok a védő kötelező részvételére, mert ez viszonylag rövid (legfeljebb 72 óra) időtartamú<sup>17</sup>.

A terhelt személyében rejlő egyes okok ugyancsak nehezítik a védekezést. Közülük a legjelentősebbek a súlyos (testi vagy szellemi) betegségek. Ezek feltétlenül indokolják a védő részvételének kötelezővé tételét, ugyanúgy az is, amikor a terheltet jogai gyakorlásában az eljárás nyelvének nem ismerése akadályozza.

Nyomozás a jogszabály megszegésével külföldön tartózkodó terhelt ellen távollétében is indítható, és az eljárás - ideértve a bírósági tárgyalást is - lefolytatható. Ezért indokolt, hogy a távollévő terhelt érdekeit az eljárás folyamán képviseljék.

---

<sup>15</sup> A fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban a fiatalkorú terhelt speciális helyzete indokolja védő segítségét, mely kötelező akkor is, ha egyébként a Be. 47§-nak feltételei hiányoznak.

<sup>16</sup> A Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásban az ügyek bonyolultságára tekintettel kötelező ügyvéd részvétele.

<sup>17</sup> A Be. 91§ (2) rendelkezése szerint 72 óra elteltével a terheltet - ha az előzetes letartóztatását nem rendelték el - szabadon kell bocsátani.



A védő az eljárás résztvevője lehet meghatalmazás és kirendelés útján. A hatóság hivatalból rendel ki védőt, ha a védelem kötelező és a terheltnek meghatalmazott védője nincs, továbbá a terhelt (nagykorú hozzátartozója, törvényes képviselője) kérelmére, vagy hivatalból, ha azt a terhelt érdekében szükségesnek tartja.

A Be. 45§ (1) bek. szerint védő lehet ügyvéd, a terhelt törvényes képviselője, vagy nagykorú hozzátartozója. Kirendelt védő ellenben csak ügyvéd lehet.

Nem lehet védő a sértett hozzátartozója és képviselője, aki az ügyben, mint bíró, ügyész, vagy mint a nyomozó hatóság tagja járt el, aki a terhelt érdekével ellentétes magatartást tanúsított, vagy akinek érdeke a terheltével ellentétes, aki az ügyben tanúként vagy szakértőként vesz vagy vett részt, akit a közügyektől eltiltottak (Be. 46§ (1) bek.).

A kirendelt védő és a meghatalmazott védő feladata teljes egészében megegyezik, a törvény nem tesz köztük ilyen tekintetben különbséget, ennek megfelelően:

„A védő köteles a terhelt érdekében minden törvényes védekezési eszközt és módot késedelem nélkül felhasználni, a terheltet a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítani, jogaira kioktatni és a terheltet mentő, illetőleg felelősségét enyhítő tények felderítését elősegíteni.” (Be 51§).

Ezt némiképp kiegészíti Az ügyvédekről szóló 1998 évi XI. tv. 3§ (2) bek.: „Az ügyvédnek hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani”.

### **Ki lehet kirendelt védő?**

Eljárási törvényünk megadja, hogy ki lehet védő, és mely esetekben van a védő kizárva az eljárásból. Ez természetesen csupán egyfajta keretet jelent, hiszen nem minden ügyvéd, aki az adott bíróság illetékességi területén működik, kap kirendeléseket.

Kialakult az a gyakorlat, hogy a kirendelést vállaló ügyvédeket az adott ügyvédi kamara regisztrálja névjegyzékben, és kizárólag ebből lehet választania a hatóságnak, kit akar kirendelni.

A névjegyzékben szereplő ügyvédek azonban nem kapnak egyenlő arányban kirendeléseket, és ennek okaira próbálunk a következőkben magyarázatot találni.

Összetett problémakört vet fel a kirendelés által létesített kétoldalú jogviszony. Ennek megfelelően megvizsgáltuk az eljáró ügyvédek motivációit is arra vonatkozóan, hogy miért szoktak ilyen ügyeket vállalni (miért regisztráltatták magukat a névjegyzékben), és mi az indoka, hogy az egyes ügyekben Őket rendelik ki.

A szélesebb körű vizsgálat érdekében a kérdőívek segítségével a bírók, illetve az ügyészek véleményét is felhasználtuk kérdéseink megválaszolására.

Fontosnak tartottuk, hogy egy adott bíróság illetékességi területén működő ügyvédek közül mi alapján választja ki a hatóság az éppen eljáró védőt. Hiszen a kirendelő határozat, végzés név szerinti, vagyis meghatározott címzettnek (személynek) szóló.

A megkérdezett bírák 36%-a tartja a személyes kapcsolatot, ismeretséget a kirendelő határozat alapjának, míg 18%-uk az ügyvéd szakmai felkészültségét, tudását részesíti előnyben. A reprezentatív mintavételből fennmaradó további 44% nem tudott meghatározni különösebb indokot, vagyis az erre jogosult ügyvédek közül véletlenszerűen választja meg az éppen eljárt<sup>18</sup>.

Érdekes, hogy az ügyészek 86%-ának véleménye szerint a kirendelés személyes kapcsolaton, esetleg baráti viszonyon alapul. Az érintett ügyvédeknek pedig több, mint fele magyarázza baráti kapcsolattal a jogviszony létrejöttét<sup>19</sup>.

Feltehetően a bírák, és az ügyvédek közötti komoly véleménykülönbség abból adódik, hogy ez utóbbiak túlértékelhetik saját és kollegáik kapcsolatát a bírakkal. E mellett természetesen szerepet játszhat az is, hogy a megkérdezett ügyvéd tevékenységének szakmai színvonaláról a bírák véleményét nem ismerheti igazán.

Mindenféleképpen meg kellett vizsgálni a dolognak azt az oldalát is, hogy mennyiben és miért szükséges az ügyvédeknek a kirendelés, illetve ezt az intézményt szükségesnek tartják-e a saját, illetve a büntetőeljárás oldaláról nézve. Ez utóbbira a későbbiekben térünk ki részletesen.

---

<sup>18</sup> A felmérési eredményeket kis mértékben torzíthatja, hogy a bírák - a személyes kapcsolat, baráti viszonyon alapuló kirendelés erkölcsileg kifogásolható volta miatt - esetleg, öntudatlanul is, nem minden esetben vallották be a kirendelés tényleges okát. Mindezt alátámasztja az ügyvédek körében ugyanerre a kérdéskörre végzett felmérés.

<sup>19</sup> Az ügyvédek között kialakult versenyzési kényszerből adódhat, hogy kollégáik kirendelését öntudatlanul is a bírakkal való személyes kapcsolattal magyarázzák. Ez természetesen a felmérés eredményeit illetően szintén némi torzításhoz vezethet.

A megkérdezett ügyvédek 1/3-a tartja fölösleges tehernek, hogy el kell járnia ilyen ügyekben, és 53%-uk vallja, hogy szüksége van a kirendelésekre. (Tehát körülbelül 13%-uknak ugyan nincs különösebb szüksége rá, de nem is érzi igazán „nyűgnek”.)

A reprezentatív felmérés eredményeképpen az ügyvédek fele szakmai szempontból tartja hasznosnak a kirendeléseket, mivel ezek révén bővül a gyakorlati tapasztalata, mivel ezek az ügyek általában bonyolultabb jogi problémákat takarnak.

Közvetlenül anyagi előnyökhöz viszont már csak körülbelül 1/3-uk szerint vezet ez a jogintézmény.

Ezzel ellentétben a bírák nagyobb része az anyagi érdeket jelöli meg, mint legfontosabb okot, ami miatt nélkülözhetetlen a kirendelés az ügyvédek számára. A szakmai szempontot, illetve az ismeretségi kör bővülését elenyésző mértékben tartották lényegesnek.

Az ügyészek véleménye kiegyensúlyozottabb volt e tekintetben, mintegy fele-fele arányban tartják fontosnak a szakmai tudás bővülését és az anyagi szempontot, illetve kisebb mértékben a ismertség növekedését.

Természetesen elismert az érintettek körében, hogy a kirendeléssel bővülhet az ügyvéd ügyfélköre is, mivel - bár csak kisebb mértékben (20-37%) - mégis az eljárás alá vont személyek adnak meghatalmazást. Ami nyilván erős motiváló tényező, mert az eljáró védő komolyabb anyagi előnyökhöz juthat a meghatalmazásba fordult kirendelés révén.

Az, hogy jövedelem szempontjából a meghatalmazás reménye „kecsegtető”, nem szorul különösebb elemzésre, vagy bizonyításra, és ebben a szakma különböző területein dolgozók között egyetértés van. Érdekesebb viszont, hogy a bírák az anyagi szempontot tartották elsődlegesnek, míg az ügyvédek inkább a szakmai fejlődést.

Közismert tény, hogy az 1960-as, 1970-es években a kezdő ügyvédek kirendelésekkel próbálták saját egzisztenciájukat kiépíteni, illetve pályájuk kezdetén ezekből tartották fenn ügyvédi irodájukat<sup>20</sup>. Manapság az ügyvédek véleménye szerint egy pályakezdő számára csupán ezekből megélni, illetve kialakítani a megélhetéshez szükséges elegendő ügyfélkört, képtelenség lenne. Vagyis a mai gazdasági viszonyokhoz képest a szerény kirendelési díj nem elegendő a fennmaradáshoz.

---

<sup>20</sup> Ezt alátámasztja egy másik, jelen tanulmány kutatásához kapcsolódó 1998 szeptemberében végzett kérdőíves felmérés, melyből kiderült, hogy a mai napig - bár egyre csökkenő arányban - a 30 éves kor alatti ügyvédek vállalnak legnagyobb számban kirendeléseket. (Az intenzitási viszonyszám 44.4%, 30 év alatti korcsoportra nézve Csongrád megyében.)

Ezen kívül a 20-30 éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek a kutatáshoz kapcsolódó személyes beszélgetések során azt állították, hogy pályájuk kezdetén kirendelésekkel építették ki egzisztenciájukat.

Ennek ellenére a kezdő ügyvédek mégis fontosnak tartják, hogy eljárhassanak ilyen ügyekben. Az általánosan elfogadott nézet szerint azonban a díjak emelésével lényegesen könnyebb lenne karrierjük kezdete.

A nézetkülönbség tehát a szakma két rétege között leginkább ebben gyökerezik. Az anyagi vonzat nem elhanyagolható tényező, de az ügyvédek körében az az álláspont vált általánossá, hogy a csekély, hosszú évek óta nem emelkedett díjazás miatt már nem képviselhet elsődleges szempontot.

Levonható ebből az a következtetés, hogy az ügyvédek ma már nem a közvetlen anyagi juttatásért vállalnak kirendeléseket, hanem más, korábban másodlagosnak számító okok miatt, így az ügyfélkör esetleges bővülése érdekében (mintegy közvetett anyagi előny), illetve a szakmai tudás szempontjainak szem előtt tartása érdekében.

### **Mit tesz a kirendelt védő?**

A büntetőeljárás törvény megfogalmazza a védő feladatait (jelen tanulmány V. fejezet). Ez természetesen nem mindenre kiterjedő, csupán elvi szintű, lényegi kérdéseket tartalmazó felsorolás. Ehhez kapcsolódóan fogalmaz meg általános szabályokat az ügyvédekről szóló 1998-as törvény. Ezekon kívül semmilyen más jogszabály nem tartalmaz rendelkezéseket, amelyek a védő számára az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódóan konkrét kötelezettségeket állapítanak meg, következésképpen a védői jogok gyakorlása az ügyvéd belátásától, lelkiismeretétől függ.

Ettől függetlenül a törvény szabályaival összhangban évtizedek alatt kialakult egyfajta gyakorlat a védő eljárására.

Ha részletesen megvizsgáljuk, találunk ebben a gyakorlatban problémásabb pontokat, függetlenül attól, hogy kirendelt, vagy meghatalmazott védőről van szó. Természetesen az egyes ügyvédek között is van különbség tevékenységüket illetően, mivel az egyéniségek különbözőségei ebben is tükröződnek.

A kérdőívek segítségével felmérést végeztünk vajon hogyan vélekednek maguk az érintettek saját gyakorlatukról. A felmérés kiterjedt a gyakorlatot közvetlenül megfigyelő bírák, ügyészek véleményére is.

A fentieknek megfelelően az ügyvédek tevékenységének egyes részleteire próbáltunk rákérdezni, illetve arra, hogy eljárásukban van-e különbség meghatalmazott és kirendelt ügy között.

Az ügyvédek véleménye nem volt minden tekintetben egységes. Többségük felkészülésükben nem érez különbséget, és attól függően, hogy meghatalmazott védőként, vagy kirendelt védőként jár el csupán 37%-uk állítja, hogy kevesebb időt fordít felkészülésre, ha kirendelt védőként jár el.

Ezzel ellentétben a megkérdezett bírák 70%-a, az ügyészeknek pedig 100%-a érez eltérést e tekintetben a védők tevékenysége között.

A bírák véleménye szerint a meghatalmazott védők alaposabban felkészülnek a tárgyalásra, aktívabb az azon való részvételük, nagyobb gondossággal járnak el, többet törődnek ügyfelükkel, jobban azonosulnak a védelem álláspontjával, sőt a felkészülésükből adódóan még a bíróság munkáját is jobban segítik.

Az ügyészek pedig azt állítják, hogy a kirendelt védők nem veszik figyelembe az ügyfél érdekeit, csupán a tényeket, esetleg jogaikat közlik velük, sőt a legszigorúbb vélemények szerint „csak fizikailag vannak jelen”.

A bírák és ügyészek egybehangzóan szembetűnőnek találják a kirendelt és meghatalmazott védő eljárása közti különbséget. Mindemellett meg kell jegyezni, hogy általánosabb értelemben is nagyobb aktivitást, illetve alaposabb felkészültséget várnának el az ügyvédektől. Így például a katonai ügyészek körében végzett felmérések szerint szükséges lenne az ügyvédek részéről katonai büntetőjog alaposabb ismerete.

Ezt alátámasztani látszik az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1996-ban készült jelentése a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelemhez való jogának érvényesüléséről a büntetőeljárás nyomozati szakában. A jelentés szerint felmérések alapján megállapítható, hogy a kirendelt védő nyomozati cselekményen kivételesen jelenik meg (átlagosan az ügyek 15,8%-ban), és ha megjelenik, akkor csekély aktivitás jellemzi Őket (a megjelenteknek kevesebb, mint 30%-uk intézett kérdést, vagy tett észrevételt).

A meghallgatott eljárás alá vont személyek 31%-a elégedetlen volt kirendelt védője tevékenységével, hangsúlyozva, hogy „érdemi segítséget védőjüktől nem kaptak”, illetve „tapasztalataik szerint a kirendelt védő a bírósági tárgyaláson felkészületlenül, az ügy ismerete nélkül jelenik meg”.

A nyomozó hatóságok nyilatkozata szerint, „a kirendelt védő tevékenysége formális, aktivitása gyengébb, mint a meghatalmazott védőé”, írja a jelentés<sup>21</sup>.

Különbözik továbbá a megkérdezett ügyvédek véleménye a bírák, illetve ügyészek álláspontjától abban a tekintetben is, hogy amennyiben létezik tevékenységükben differencia, az melyik stádiumban jelentkezik leginkább. Az ügyvédek szerint a rendőrségi (nyomozati) szakban, míg a bírák szerint ez leginkább a bírói szakban.

Ez a véleményeltérés a különböző szemléletből adódhat, mivel az ügyvédek általában úgy gondolják, hogy a büntetőeljárás a rendőrségi szakban, míg a bírák szerint pedig az eljárás fő részében, tehát a tárgyalás során dől el.

A mérleg nyelve lehetne esetleg az ügyészség, mert Ők mindkét szakaszt átlátják, résztvevői azoknak. Bár szerintük is a tárgyalási szakasz a kritikusabb, de ezt csupán 46%-uk állítja, míg 31% a rendőrségi eljárásra „szavazott”, tehát a különbség már nem igazán szembetűnő.

A vélemények ütköztetése révén valószínűsíthető, hogy nem lehet igazán behatárolni, hogy az eljárás mely szakaszában jelentkezik a vizsgált probléma. Inkább arra a következtetésre lehet jutni, hogy mindenütt jelen van, és az eltérések elenyészők, de legalábbis nem specifikálódnak egyetlen szakaszra.

Mindezek után felvetődik a kérdés, lehet-e javítani a kirendelt védők szerepvállalásán, és ha igen, akkor hogyan lehetne ezt elérni?

A megkérdezett érintett ügyvédek 58%-a az eljárási feltételek, szabályok megváltoztatását jelölte meg lehetőségként. Tehát a büntetőeljárást olyan irányban kellene módosítani, amely nagyobb teret enged a védelem kibontakozásának. Nem másról van szó, mint eljárási rendszerünk kontradiktórus irányba való „csúsztatásáról”, ami rendkívül kényes kérdés, tekintettel arra, hogy az objektív igazság felderítését komolyan befolyásolhatja egy ilyen irányú változás, vagy legalábbis csak komoly előkészítés után lehetne megvalósítani.

Az 1998. évi XIX. Törvénybe foglalt új büntetőeljárási kódex ezt kísérli meg, mikor alapvető szinten középpontba állítja a kontradiktórus elvet és a felek rendelkezési jogát. Mivel

---

<sup>21</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése BAZ megyére, Zala megyére, Somogy megyére, Pest megyére, és Budapestre kiterjedő vizsgálaton alapszik. A felsorolt megyék büntetés végrehajtási intézeteiben, rendőrkapitányságain, főügyészségein, és az ügyvédi kamaráknál végeztek felméréseket. Ezek, illetve a Győr-Sopron, Tolna, Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun Megyei Ügyvédi Kamarák elnöke által adott tájékoztató alapján megállapított alkotmányos visszásságokat tartalmazza. Az idézetek a jelentés 22. oldaláról a fogva tartottakkal történt beszélgetésekből, illetve a 9. oldalról a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság véleményéből.

ez a törvény még nem lépett hatályba, így még nem alkalmazzák, ezért nincs gyakorlati tapasztalatunk ennek pozitív és negatív oldalairól<sup>22</sup>.

További lehetőségként felmerült a kérdés, hogy a kirendelési díj növelése segíthet-e a teljesítményen. Az ügyvédeknek csupán 25%-uk nyilatkozott úgy, hogy a díj emelkedése javíthatna a hozzáálláson.

A megkérdezett bírák, és ügyészek 60%-a ugyanakkor a díjazás emelésével megoldhatónak tartja a kérdést, és csupán 20%-uk véleménye, hogy az eljárási szabályok módosítása lehetne kulcs a problémához.

Mindezekkel összhangban van a már hivatkozott Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának jelentése, miszerint a megkérdezett hatóságok is szükségesnek tartanak a kirendelés díjazásának rendezését, ami „álláspontjuk szerint a védelem hatékonyságának javulásához vezetne”<sup>23</sup>.

Az előbbiektől függetlenül a védők szerint a kirendelés díjazásának mértéke semmiképpen sem megfelelő. A vélemények átlaga szerint körülbelül 3000 Ft-ot tartanak reálisnak óránként, ami a ma érvényben lévő díjazás hatszorosa (500 Ft/óra).

Megfontolandóak tartjuk azokat a nézeteket is - mintegy a megkérdezetteknek 14%-a - miszerint a díjnak ügytől függőnek kellene lennie<sup>24</sup>. Ez annyit jelentene, hogy bizonyos szabályok keretei között az ügy bonyolultságától, a nyújtott teljesítménytől függően a bíró állapítaná meg annak mértékét. Ez talán reálisabb lenne, és feltehetően némiképp motiválná is az eljáró védőt.

Az ügyvédi állásponttal összhangban a bírák is nagyobb díjazást tartanak elfogadhatónak, bár jóval kevesebbet, mint az ügyvédek, így átlagosan 1770 Ft-ot.

Az ügyészek még kevésbé értékelik az ügyvédek tevékenységét, elegendőnek tartanak a díj pár száz forintos, de mindenképpen inflációkövető növelését is.

Természetes, hogy az igazán érdekelt védők magasabb összeget tartanak reálisnak, mint a viszonylag kívülálló bírók, illetve ügyészek. Mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy a kirendelési díj mértékét a kérdeztettek 70%-a nem tartotta elegendőnek és körülbelül

---

<sup>22</sup> Cséka Ervin: Megjegyzések az új büntetőeljárás kódex koncepciójához. Acta Juridica et Politica 1998 Szeged 5. old. Véleménye szerint az okirati bizonyítás kiterjesztése, és a külön eljárásokban a tárgyalás nélküli döntéshozatal valójában csökkenti a kontradiktórius elv érvényesülését. a felek rendelkezési jogának polgári per mintájára történő általánosság válására pedig belátható időn belül nem lehet számítani.

<sup>23</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1996-os jelentése a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelemhez való jogának érvényesüléséről a büntetőeljárás nyomozati szakában. 18. old.

<sup>24</sup> Többségében polgári peres eljárással foglalkozó ügyvédek javasolták ezt, mivel a polgári eljárásban az ügy terjedelme, bonyolultsága is befolyásolhatja a megállapított perköltséget.

ugyanilyen arányban vallották, hogy a magasabb díj a tevékenység minőségének javulásához vezetne.

### **Az kirendelt ügyvédi munka hatékonysága (Számít-e az ügyvéd részvétele?)**

A büntetőeljárásban a résztvevők helyzete, egymáshoz való viszonya rendkívül összetett kérdés. Eljárási rendszerünk részben akkuzatórius, részben inkvizitórius rendszere csak komplikáltabbá teszi ezt.

Az alapszituáció egyértelmű: az ügyész vádat emel és képviseli azt, a védő felhasznál minden törvényes eszközt a terhelt felmentése, illetve felelősségének enyhítése érdekében, a bíró pedig megpróbálja a tényállást tisztázni, és ennek megfelelően valamilyen határozatot, döntést hoz.

Valójában a gyakorlatban ez nem ilyen egyszerű, világos. Az köztudott, hogy a gyakorlatban a büntető ügyekben a bíró a főszerep, hiszen Ő gondoskodik az eljárási szabályok megtartásáról, az Ő feladata a tárgyaláson a bizonyítás lefolytatása, és elsősorban a bíró kérdezi ki a vádlottat (vádlottakat), és a tanúkat.

Ehhez képest a vád, illetve a védelem csak mellékszerepet játszik a tárgyaláson. (Ez a helyzet egyébként a nyomozati szakban is érvényesül, csak ott a nyomozó hatóságé a főszerep.)

A bíró törekszik a tényállás teljes felderítésére és annak megfelelő minden befolyástól mentes határozat hozatalára. Tehát az adott ügygel kapcsolatban megpróbálja teljesen tisztán látni az eseményeket, a tárgyalás menetétől függően minden bizonyítékot igyekszik beszerezni a védő, illetve az ügyész indítványa nélkül is.

Mindez felveti a kérdést, vajon a védő részvételének hiánya mennyiben befolyásolná az eljárás kimenetelét. Ennek megválaszolását segítették kérdőíveink, melyeket úgy szerkesztettünk, hogy fény derüljön a meghatalmazás, és a kirendelés eseteiben az esetleges különbségekre.

Kérdéseinkre válaszolva az ügyvédek 75%-a gondolja úgy, hogy részvételének hiánya komoly problémákat okozna az eljárás lefolytatását, illetve kimenetelét illetően.



Ezt azzal indokolják, hogy a terhelt nincs tisztában jogaival, így szükséges mellé valaki, aki jogi szaktudással rendelkezik, következésképpen elősegíti a vádlott jogainak érvényesítését, sőt végső soron ezzel az eljárás menetét is gyorsítja.

Érdekesnek tűnnek azok a vélemények, melyek szerint a védő részvétele nem kifejezetten a jogérvényesítés eszköze, sokkal inkább egyfajta lelki segítség a terhelt részére. Vagyis nem az eljárás menetét befolyásolja, hanem pszichés támaszt ad, melyre azért a védő a legalkalmasabb személy, mert az eljárás súlya alatt lévő terheltnek biztonságérzetet ad, ha egy jogi szaktudással rendelkező ügyvéd áll az oldalán, és segíti őt. Sokszor már az is elegendő, ha csak egyáltalán beszél vele az eljárásról, törődik problémájával.

Kirendelés esetében a 75%-os arány 69%-ra csökkent, az indokok ugyanakkor nagyjából változatlanok maradtak. Annyit mindenképpen meg kell jegyezni kiegészítésül, hogy az ügyvédek szerint a hatóságok tevékenysége, esetleges passzív magatartása nagyban befolyásolhatja a kirendelt védő működését. (Ugyanúgy igaz lehet ez a meghatalmazott védőre is, hiszen ebben az esetben a hatóság valószínűleg, nem tenne különbséget közöttük.) Ezt alátámasztja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1996-ban több megye rendőr-főkapitányát felhívta az ezzel kapcsolatos alkotmányos visszasságok megszüntetésére és a büntetőeljárás törvény rendelkezéseinek maradéktalan betartására<sup>25</sup>.

Azok az ügyvédek, akik szerint részvételük kevés befolyással van a büntető eljárás menetére, indoknak a bizonyítás szigorú rendszerét és az ügy jogi jellegét jelölik meg. Értik ezalatt azt, hogy az egyszerűbb jogi megítélésű ügyekben, az eljárás szigorú rendszere miatt nem sokat tudnak tenni a vádlott érdekében.

A bírák az ügyészekkel szinte tökéletes összhangban teljesen más véleményt képviselnek. Csupán 42%-uk állítja, hogy a védő komoly segítséget jelent a terheltnek az eljárásban, még 58%-uk tagadja ezt.

A nélkülözhetetlenséget azzal indokolják, hogy a jogismerettel rendelkező személy sok mindent megláthat az ügy jogi megítélését illetően, amit a terhelt nem, és így hatékonyabbá teheti a védelmet. Ezen kívül a terhelt jogaira való kioktatás is elősegíti a terhelt pozíciójának javítását, sőt az enyhítő körülmények kihangsúlyozásával csökkentheti felelősségét.

A kevésbé fontosságot azzal magyarázzák, hogy leginkább (az ügyek többségében) azokban az esetekben hatalmaznak meg ügyvédet, amikor az ügy teljesen egyértelmű, és semmi

---

<sup>25</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa idézett jelentésében felhívta BAZ megye, Somogy megye, Zala megye Pest megye, és Budapest rendőr-főkapitányainak vezetőit a védőkkel való nem megfelelő együttműködésből eredő alkotmányos visszasságok megszüntetésére. (1-32. old.)

esély a terhelt felmentésére, vagy felelősségének enyhítésére, vagyis tulajdonképpen az eljárás kimenetelét a védő nem tudja megváltoztatni.

Fontos kiemelni a vélemények azon csoportját, melyek vélemények szerint a bírósági eljárásban a védő azért nem jelent hathatós segítséget a vádlott részére, mert tárgyalási szakba már csak az egyértelmű, megalapozott bizonyítékokkal alátámasztott bűncselekmények kerülnek, a vád már szinte teljesen biztos. Az eljárási rendszer miatt az ügyvéd kevés esetben képes a terhelt helyzetén érdemben javítani, ugyanakkor az esetek jó részében bíróság a védő közbenjárása nélkül is feltárja az enyhítő körülményeket.

Ha azokat az ügyeket vizsgáljuk, amelyekben a védő kirendelés alapján jár el, az arány megfordul.

Akik szerint (56%) ezekben az ügyekben is lényeges a védő jelenléte, indokul az ügyvéd jogszabályismeretét hozták fel, illetve azt, hogy a kirendelés eseteiben, mivel azt jogszabály határozza meg, indokoltabb a védő részvétele. Nyilván egy súlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekmény vagy egy bonyolultabb ügy inkább szükségessé teszi a jogismeretet a védelem oldaláról is, mint egy egyszerűbb, kevésbé kiemelkedő súlyú cselekmény.

Akik az ügyvéd eljárását kevésbé tartják jelentősnek (44%), úgy gondolják, hogy kirendelés esetén nem érzi a védő magáénak az ügyet, illetve az eljárás fő részében az esetek egyértelműsége miatt már nehezen befolyásolható az ítélet.

Az eddigiekből egyértelműen kitűnik, hogy szöges ellentétben áll a bírák (ügyészek), illetve az ügyvédek álláspontja a védő hatékonyságát illetően. Azt, hogy az ügyvédek esetleg „túlértékelik” saját tevékenységüket, vagy a bírák ügyészek esetleg „lebecsülik” Őket, nehéz eldönteni. Mindenesetre az kijelenthető, hogy a bírák alkalmasabbak annak megítélésére, hogy érdemi határozathozatalukat mennyiben befolyásolja egy-egy ügyben az éppen eljáró védő.

Az „igenlő”, és „nemleges” válaszokból, az indokokból, illetve mindezek arányaiból megállapítható, hogy a bírák, ügyészek azért tartják eredményesebbnek a kirendelt védőt, mert a büntetőeljárás törvény által meghatározott esetek általában jelentősebbek, komolyabb jogi szaktudást és több munkát igényelnek. Amikor azonban az ügyfél (terhelt) egy ügyvédet meghatalmaz a védelem ellátására, általában az ügyek számához viszonyítva többségében nem ilyen súlyú problémáról van szó. (Ezek alól természetesen kivételt képeznek azok az ügyek, melyekben egyébként, ha nem élne az ügyfél meghatalmazással, ügyvédet kellene kirendelni törvény szerint.)

Az ügyvédi munka, ezen belül a kirendelt védők tevékenységének hatékonyságát a kutatások alapján nem tudjuk egyértelműen megválaszolni. Mindenesetre tény, hogy a szakmabeliek véleménye a kérdésben nem egységes, sőt körülbelül 50%-uk azon a véleményen van, hogy a védő az ügyek kis részében van igazi befolyással az esélyegyenlőségre, illetve eljárás kimenetelére. Mint, ahogy az egyik válaszban a kérdőíven olvasható volt, „nem a védőtől függ az esélyegyenlőség, a bírónak kell azt biztosítani, szem előtt tartani”.

A kutatások során világossá vált, hogy az objektivitás, méltányos eljárás, esélyegyenlőség, szabadságjogok megóvása nem a védő kizárólagos feladata, hanem azt a büntető eljárás résztvevői csak együttesen biztosíthatják.

### **A kirendelt védővel kapcsolatban felmerült problémák, és azok megoldási lehetőségei**

A kérdőívekkel folytatott kutatás számos visszasságra rávilágított, amelyek a kirendelés intézményéhez kapcsolódnak, s azt a közvélemény előtt rossz színben tüntetik fel.

Mindenekelőtt a védelem tényleges hatékonysága vált megkérdőjelezhetővé a kutatás során.

A védőhöz való jog elméleti, és annak gyakorlati vonatkozásait a dolgozat elején kifejtettük, de annak a büntetőeljárásban való tényleges megvalósulása nem nevezhető problémamentesnek. A szakmabeliek fele körülbelül azon az állásponton van, hogy főlegesen a védő ritkán jelent hatékony segítséget az eljárásban, és ezeket különböző okokkal magyarázták. Ezek közül a legtöbbet előforduló indokok a következők:

1. A vád az azt megelőző nyomozati eljárás után olyan biztos lábakon áll, hogy szinte megdönthetetlen, következésképpen, ha a védő nem vett részt a nyomozásban, vagy ott tehetetlen volt, később már kevés esélye van annak megdöntésére.
2. A tárgyalás eljárási rendszere olyan, hogy ott a védő vajmi keveset tehet védelem érdekében, mert a bíróság - már az előző fejezetekben kifejtetten - nem igazán engedheti meg a védelem hatékony érvényesülését.

Az első pontra megoldás lehet, ha a nyomozó szervek előtti eljárásban több lenne a garanciális szabály, összhangban az eljárási alapelvekkel. Bár elképzelhető az is, hogy csupán elegendő lenne a jelenlegi garanciális szabályokat maradéktalanul betartani, illetve betartatni, azok megsértését komolyabban szankcionálni<sup>26</sup>.

A második pontban leírtakra „gyógyír” már egyértelműen csak az eljárási szabályok komolyabb módosítása lehetne. Egy ennek megfelelő új szabályrendszer eltolná az eljárási rendszert, változtatna a bűncselekmények Magyarországon hagyományos felderítési módszerein, és az ítélkezési gyakorlaton, ami jelentősen veszélyeztethetné az objektív igazság kiderítését. Ezért ebben az esetben itt sokkal körültekintőbben kellene eljárni, apróbb lépésekkel lehetne ezen változtatni. Az eljárási jogszabályokat fokozatosan és szakaszosan kis mértékben kellene átalakítani, időt hagyva az alkalmazkodásra.

A másik fontos kérdéskör maga a védő kirendelésével kapcsolatos, nevezetesen, hogy kiket, mi alapján rendelnek ki.

Elégé aggasztó, hogy a bírának csupán 18%-a választja ki az ügyvédet szakmai felkészültsége alapján. A személyes ismeretség, illetve a véletlenszerű kirendelés esetlegesen a vádlott hátrányára válhat, mivel éppen emiatt szakmailag rosszabb védőt kaphat.

Az mindenképpen pozitívum, hogy az utóbbi években kirendelni már csak az ügyvédi kamaráknál névjegyzékbe felvett ügyvédek közül lehet, így elképzelhetetlen, hogy büntetőjoggal nem foglalkozó személyeket kötelezzenek bíróság előtti fellépésre.

Ettől függetlenül szükséges lenne azonban egyfajta szigorúbb kontroll is, talán az ügyvédi kamaráknak folyamatosan konzultálnia kellene a büntetőhatóságokkal, és a bíróságokkal, véleményeket kellene kérni a kirendelésekben részt vevő ügyvédekről. Azokat a védőket, akikre többször panasz érkezik, vagy pedig tevékenységük minőségével kapcsolatban a hatóságok részéről komoly kifogás merül fel - amennyiben más megoldás nem lehetséges - törölni lehetne a névjegyzékből.

Azt is meg kell jegyezni, hogy az ismeretségen alapuló kirendelések miatt csorbát szenved az arányosság, így lehetnek szakmailag felkészültebb ügyvédek is, akikre szinte soha nem kerül sor hiába vannak felvezetve a névjegyzékre. A hatóságoknak és az ügyvédi kamaráknak egyeztetni kellene a tekintetben, hogy az ügyvédek körülbelül egyenlő számú kirendelést kapjanak.

---

<sup>26</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának idézett jelentése szerint az eljárási jogszabályokat nem minden esetben tartják be a nyomozó szervek. (1-32. old.)

Megoldást jelenthetne, ha a kirendelés nem közvetlenül történne, hanem a hatóság illetékességi területén működő ügyvédi kamarákhoz érkezne a kirendelő határozat. Ezután pedig a adott kamara jelölné ki a névjegyzékből egyenlő arányban az ügyvédeket.

A következő problémakör az ügyvédek tevékenységével, illetve a díjazással kapcsolatos. Mivel egyértelműen megállapítható, hogy kirendelés esetén a védelem minőségileg alacsonyabb színvonalú, szemben azzal az esettel, mikor az adott ügyvédet meghatalmazzák<sup>27</sup>.

Az nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a díjazás rendkívül alacsony, az óránkénti 500.Ft.- semmiképpen sem elegendő a mai gazdasági viszonyok között. Ezen kívül bizonyos eljárási cselekményekért egyáltalán nem részesülnek díjazásban, például a büntetés végrehajtási intézetben történő beszélő költségeit nem térítik meg, érte díjat nem kapnak<sup>28</sup>. Ehhez járul még, hogy az iratmásolást, illetve az iratok kiadásának költségeit, illetékét nem térítik meg a védőnek. Nem várható el Tőlük ugyanis, hogy a saját munkadíjuknál nagyobb összegeket fizessenek egy-egy irat kiadásért, pedig ha alaposabban fel akarnának készülni az ilyen adminisztrációs munka díja a kirendelési díj többszörösére rúgna.

A védelem minősége azonban elsősorban nem a kirendelési díj összegétől függ, mint ez a kutatás során világossá vált. A többségi vélemények szerint a meghatalmazott védők tényleges hatékonysága az ügyek nagyobb részében jóval alulmarad a kirendelt védőkénél, annak ellenére, hogy ez utóbbiak tetemes része egyértelműen kevesebb energiát fordít eljárási tevékenységére. Ebből egyenesen következik, hogy a jóval magasabb díjért dolgozó védő nem feltétlenül hasznosabb az ügyfél részére, mint az alacsony díjazású kirendelt ügyvéd.

Akár a jelenlegi, akár egy esetleges magasabb kirendelési díjat a védők mindenképpen megkapják. A fix, biztos, minden eseten járó magas munkadíj ugyanúgy nem jelentene komoly motiváló tényezőt, mint a hatályos szabályok szerinti összeg.

Egyértelműen ki lehet jelenteni, hogy a védői díj emelésével a tevékenység színvonala nem, vagy csak csekély mértékben emelkedne<sup>29</sup>, vagyis teljesen más megoldások után kellene nézni. Az természetesen elképzelhető, hogy egyfajta teljesítményfüggő díjazás (például, ha a

---

<sup>27</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése megállapította, hogy a kirendelt védő tevékenysége igazságszolgáltatási rendszerünkön belül nem véd a hatósági túlkapásokkal, tévedésekkel szemben. (32. old.)

<sup>28</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentésében rámutat, hogy a büntetőeljárásban az iratokról készített másolatért a törvényben meghatározott illetéket kell leróni. Ennek megelőzése nem várható el a kirendelt védőtől. (30. old.)

<sup>29</sup> Norbert Vogelsang i. m. 234. old. Kutatásai szerint hasonló ügyekben a különböző mértékű munkadíjak nem változtattak a védelem minőségén.

bíróság állapítaná meg a védői díjat, az ügy bonyolultsága, jogi problémái, stb. tükrében) lényeges javulást hozhatna.

Ettől függetlenül szükséges lenne a díj megfelelő mértékű, legalább inflációkövető emelése. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy a megkérdezett ügyvédek, ügyészek és bírák közül egyetlen sem tartotta a díj összegét elegendőnek.

Elengedhetetlen lenne továbbá a kirendelt védők munkájuk ellátásánál felmerülő indokolt költségek állam általi megtérítése is.

Többször felvetődött, hogy a törvényi szabályozás nem elég részletes, nem határozza meg közelebbről a védő feladatait, így annak teljesítése teljes mértékben az ügyvéd lekiismeretétől függ. Indokolt lenne a részletesebb törvényi, vagy egyéb jogszabályokban előírt szabályozás is, melynek során a védői tevékenységet közelebbről meghatároznák, így ezzel az eljárásban részt vevő ügyvéd köteles lenne bizonyos minimum tevékenységet kifejteni. Például bizonyos eljárási cselekményeknél való kötelező jelenlét, bizonyos iratok kötelező megismerése<sup>30</sup>.

Ha valóban szükségét érezzük az ügyvéd részvételének, akkor annak hatékonyságát a magyar büntetőeljárás rendszerben biztosítani kell. Ezt nem lehet csupán egyszerűen az eljárási szabályok lazításával, a védelem részére történő engedményekkel megvalósítani, hanem csakis összetettebb megoldási lehetőségekkel. A kirendelt védőt mindenféleképpen érdekeltté kell tenni az ügyben, különben látványos eredményt nem lehet elérni. Nem várható el az ügyvédtől, hogy minden érdekeltség nélkül maximális teljesítményt nyújtson. Természetesen emellett egyrészt biztosítani kell a már meglévő szabályok érvényesülését, másrészt csak fokozatos változtatások hozhatnak valós javulást a kérdésben.

A kirendelt védelemmel kapcsolatos kérdőíves kutatások a jogintézmény több visszasságára rávilágítottak. A vizsgálat nehézségei pedig eltörpülnek az eredményes megoldások megvalósításának problémái mellett, de hisszük, hogy ezzel az elemzéssel néhány lépést tettünk a kirendelés, mint jogintézmény tökéletesítésének útján.

---

<sup>30</sup> Gyöngyi Gyula szerint egyes védői kötelezettségeknek részletesebben már a törvényekben (büntetőeljárás törvény, ügyvédi törvény) meg kellene jelenniük. Gyöngyi Gyula: A védelem érvényesülése a gyakorlatban. jogtudományi közlöny 1975 október. 585. old.

## **Irodalomjegyzék**

1/1974. (II. 15.) IM rendelet a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségeiről

1973. évi I. tv. a büntetőeljárásról

4048 és 4039/1919 M.E. rendelet a Gyorsított Bünvádi Perrendtartásról (GYBP.)

Andreas Jager: Notwendige Verteidigung im Bussgeldverfahrend Strassburg 1994

Angyal Pál: A magyar büntető eljárásjog tankönyve Budapest 1915

Auer György: Magyar bünvádi eljárási jog Budapest 1938

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának jelentése a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelméhez való jogának érvényesülése a büntetőeljárás nyomozati szakában 1996

Az Országos Ügyvédi Kamara 1992. December 14-én tartott teljes ülésének határozata „Az ügyvédi hivatás magatartási szabályairól” 1992

Badó Attila - Loss Sándor - H. Szilágyi István - Zombor Ferenc: Bevezetés a jogszociológiába Miskolc 1997

Badó Attila: Társadalomtudósok a bíróságon. Jogtudományi Közlöny 1994 január

Balogh Jenő: A büntető perjog Budapest 1906

Balogh Jenő: Magyar bünvádi eljárási jog Budapest 1901

Bolgar György - Kárpáti László - Traytler Endre: a bűnügyi védő munkája Budapest 1965

Cséka Ervin: Megjegyzések az új büntetőeljárás kódex koncepciójához Acta Juridica et Politica 1998 Szeged

Gyöngyi Gyula: A védelem érvényesülése a gyakorlatban Jogtudományi Közlöny 1975 október

Hans Heiner Kühne: Strafprozesslehre Kehl am Rhein, Strassburg, Engel 1982

Hartman-Hilter Jost: Notwendige Verteidigung und Pflichtverteidigung im Jugendstrafverfahren Köln 1989

Horváth József: A büntető tárgyaláson tanúsított védői magatartás etikája Magyar Jog és Külföldi Jogi Szemle 1975 március

Irk Albert: A magyar büntető perjog vezérfonala Pécs 1931

Jeromy Frank: Courts on trial, Princeton, New Jersey 1949

Karl Binding: Strafrechtliche und Strafprozessuale Abhandlungen München, Leipzig 1915

Király Tibor: A védelem és a védő a büntetőügyekben Budapest 1962

Manfred Hahn: Die notwendige Verteidigung im Strafprozess Köln 1975

Móra Mihály - Kocsis Mihály: A magyar büntető eljárási jog Budapest 1961

Norbert Vogelsang: Die notwendige Verteidigung im deutschen und österreichischen Strafprozessrecht Magdeburg 1992

Pokol Béla: A jog szerkezete Budapest 1991

Schneider Bernd: Notwendige Verteidigung und Stellung des Pflichtverteidigers im Strafverfahren München 1979

Strafprozessordnung, erläutert von Dr. Theodor Kleinknecht Prof. Uni. Erlangen-Nürnberg, fortgeführt von Karlheinz Meyer vorsitzender Richter am Kammergericht München 1985

Varga Endre: A hivatásos ügyvédi osztály kialakulása Budapest 1937



# Pesti Sándor

## A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon

Az 1945 utáni modern államélet egyik legfontosabb fejleménye a nyugati demokráciákban a kormányok szerepének megnövekedése és dominánssá válása a politikai életben. Különösen igaz ez a döntéshozatali folyamatok során. A parlamentek szerepe ugyanis részben csökkent, részben pedig átalakult a funkciójuk. A hagyományos "törvényhozó hatalom" fő feladata ugyanis egyre kevésbé a törvényhozás, a jogszabályalkotás mind nagyobb része kerül a kormány kompetenciájába, a törvények pedig legtöbb esetben a kormányzati akaratot tükrözik, a tisztelt ház - ill. az ott helyet foglaló kormánytöbbség, lényegében a kormány meghosszabbított csápjá - sokszor csak a formális pecsétet üti rá, "szentesíti" a törvényjavaslatot. Ráadásul a törvények egyre kevésbé konkrétak, általában csak laza kereteit adják az adott terület szabályozásának, amit aztán a végrehajtási rendeletek töltenek meg igazi tartalommal.

A parlamentek léte ennek ellenére nem vált feleslegessé, nem csupán a hagyomány, a tradíciók éltetik tovább, "tűrik meg" azokat. Fontos szerepük van ugyanis az ellenzéki alternatívaállításban, a kormánytöbbség ellenőrzésében, elsődleges terepei a politikai vitáknak, és kiváló lehetőséget biztosítanak a politikusok szocializációja-rekrutációja számára.

Ez a tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa és elemezze a kormányzati döntéshozatal mechanizmusait, az abban résztvevők súlyát és szerepét a rendszerváltást követő tíz évben. A dolgozat elsősorban a jelen kormányzati ciklusra koncentrál, ezzel foglalkozik legrészletesebben. Igyekszik azonban az egyes területeken végigkövetni a napjainkig tartó fejlődés trendjét, kimutatni a ciklusok közötti (esetleg azokon belüli) kontinuitás és diszkontinuitás elemeit. Fontos tehát a komparatistikai aspektus. Átfogó nemzetközi összehasonlításra nem törekszik, olykor azonban elengedhetetlen a kitekintés.

A kutatás során végig arra törekedtem, hogy a döntéshozatal ténylegesen megvalósuló reálfolyamatait ismerjem meg, ami csupán a jogi norma alapján elképzelhető lett volna. Így szükség volt igen sok, a részletekig hatoló mélyinterjú elkészítésére az elmúlt tíz év során a kormányzati döntéshozatal stratégiai posztjain álló személyekkel, amiért hálás köszönettel tartozom nekik.<sup>1</sup>

### I. A döntéshozatali eljárás és annak szereplői

A kormányzati döntések igen nagy százaléka valamilyen jogi normában ölt testet (törvényjavaslat, kormány-vagy miniszteri rendelet, kormányhatározat). Ezen jogi normák súlya és végállomása persze különböző, amíg azonban a döntéshozatali folyamat miniszteri ill. kormányzati fázisban zajlik, addig a mechanizmusok lényegében azonosak. Persze egy kormányzati cikluson belül is igaz, hogy nincs két teljesen egyforma pályát befutó döntési javaslat. Ennek ellenére jó közelítéssel modellezni lehet azt a folyamatot, amit egy előterjesztés az ötlet felmerülésétől a végleges elfogadásig bejár.

Ennek a hosszadalmas és sokszereplős folyamatnak három alapvető síkja különíthető el: a közigazgatási egyeztetés mechanizmusai, a szakmai és érdekszervezetek bekapcsolódása a folyamatba, valamint a különböző politikai aktorok szerepe a döntéshozatalban. Ezen aspektusok természetesen szorosan érintkeznek egymással, a gyakorlatban sokszor nehezen szétválaszthatóan, egymásba fonódva alakítják és hozzák meg a végső döntéseket. A

---

<sup>1</sup> Külön is szeretném megköszönni a segítségét Bártfai Bélának, Bogár Lászlónak, Borókai Gábornak, Kajdi Józsefnek, Kiss Elemérnek, Nagy Andornak, Stumpf Istvánnak és Szerdahelyi Péternek.

vizsgálódás során mégis igyekszünk a könnyebb áttekinthetőség kedvéért először külön tárgyalni a három aspektust, majd elemezni az érintkezési pontokat, külön is hangsúlyt fektetve a politikum és a közigazgatás sajátos viszonyrendszerére.

## **1. A közigazgatási egyeztetés mechanizmusa**

Egy előterjesztés megszületésének első aktusa a döntési javaslat felmerülése. Az esetek jelentős részében a minisztériumok keze meg van kötve e téren. Igen gyakran ugyanis a kormányzati előterjesztések korábbi jogszabályokból kötelezően következő döntési javaslatok, korábban meghozott törvények, határozatok végrehajtását jelentik. A javaslatok egy másik nagy csoportja a politika által determinált, a kormányprogramban, a parlament jogalkotási programjában, ill. a kormány féléves munkatervében meghatározott feladatok realizálása. Ez utóbbiak összeállításában persze fontos szerepe van a szakminisztériumoknak is.<sup>2</sup>

### **1.1. A minisztériumi szak**

A minisztériumokon belüli munkafolyamatok rendje már a rendszerváltás előtt kialakult, ami lényegét tekintve napjainkig fennmaradt, bizonyos hangsúlyeltolódások azonban megfigyelhetők.

Az első szakmai koncepció, annak tartalmi rögzítése, hogy mit is akar a minisztérium, az illetékes szakmai főosztályon készül el. A jogszabálytervezet végső kodifikálása azonban a minden minisztériumban megtalálható jogi főosztály feladata. A kodifikálás ugyanis egy külön szakma, amit igazán jól csak erre szakosodott jogászok tudnak végezni, hosszú évek gyakorlatát követően. A minisztériumon belüli egyeztetést általában az illetékes szakmai főosztály végzi, lehetőséget teremtve ezáltal a többi főosztálynak is véleménye elmondására, javaslatai tervezetbe való beépítésére. A minisztérium utolsó egyeztető grémiuma a miniszteri értekezlet, amely a tárca vezető tisztviselőiből áll, vezetője a miniszter. Ezen a fórumon véglegesítik a miniszteri rendeleteket, ill. a minisztériumot elhagyó, magasabb szintű jogszabálytervezeteket (kormányrendelet, kormányhatározat, törvény).

A rendszerváltást követő években két területen tapasztalhatók bizonyos változások a minisztériumon belüli döntéshozatali folyamatban. Egyrészt - legalábbis a minisztériumok egy részénél - a szakmai és a jogi főosztály közötti munkamegosztásban a szakmai főosztály kap egyre hangsúlyosabb szerepet, kvázi kodifikálónak is megjelenik. Ennek érdekében egyre inkább gyakorlat, hogy a szakmai részlegek külön jogászokat alkalmaznak erre a feladatra, ill. külső személyekkel kötnek szerződést. Ennek a jelenségnek legfőbb oka az időhiányban keresendő, a rendszerváltást követően ugrásszerűen megnőtt a minisztériumi apparátusok munkája, jóval több előterjesztést és sokkal rövidebb határidővel kell előkészíteniük. Másrészt

---

<sup>2</sup> Problematikusabb a kormányprogramhoz való viszonyulása a minisztériumoknak, ill. az azokat vezető miniszternek. Nem automatikus ugyanis (főleg koalíciós kormányok esetében), hogy a kormányprogram adott szakfejezetének a kidolgozója lesz a területért felelős szaktárca minisztere, miközben a benne foglaltak nagyban megkötik a tevékenységét. Emiatt a Horn-kormány alatt egy szakértői anyagban fel is vetődött, hogy a parlament a miniszterelnök személyéről történő szavazással egyidejűleg csak a kormányprogram irányelveiről szavazzon, annak részletes kidolgozása már a megalakult kormány szakminisztériumainak feladata legyen, és csak ezt követően terjesszék a ház elé elfogadásra (esetleg csupán tudomásulvétel céljából). (Verebélyi Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. Magyar Közigazgatás 1996. április 194.o.) Így aztán a miniszterek már teljes egészében felvállalhatják a kormányprogramban megfogalmazottakat, jobban azonosulhatnak annak céljaival. Tegyük persze hozzá, hogy a kormányprogram - márcsak terjedelménél fogva is - csak a megalakuló kormány legalapvetőbb elveit, célkitűzéseit tartalmazza, és nem merül el a szakmai részletekben. Az pedig elvárható minden kormányzati csúcspolitikustól, hogy ezen elvekkel azonosulni tudjon, még ha esetleg nem is vett részt a konkrét kidolgozásában.

ez javíthatja a munka hatékonyságát is, hisz így egy részlegesen belül található a szakmai felelős és a kodifikátor.

A másik jól felismerhető trend, hogy csökken a minisztériumokon belüli hagyományos vezetői értekezletek szerepe. Több minisztériumban csak esetlegesen, ad hoc jelleggel tartják meg, nem követelik meg kellő szigorral az összes vezető részvételét, sőt az FVM-ben 1998 után lényegében megszűntek a miniszteri értekezletek. Ez pedig komoly veszélyeket rejt magában, hisz ez a fórum alkalmas arra, hogy egyeztessék a minisztérium álláspontját (természetesen nem csupán az előterjesztésekkel kapcsolatban), összecsiszolják, egységessé tegyék azt. Általánosságban is elmondható, hogy a rendszerváltást követően megszűntek az "egyenstruktúrák", jóval nagyobb a különbség az egyes minisztériumok között, igen sok függ a miniszter és a közigazgatási államtitkár személyétől. Ez egy szintig természetes is, bizonyos határon túl azonban már veszélyezteti az egységes kormányzati működést, az összkormányzati szempontok érvényesülését.

## **1.2. A tárcák közötti egyeztetés**

A minisztériumokat elhagyó, magasabb szintű tervezetek hagyományosan (már a rendszerváltás előtti időkből megörökölten) tárcakörözésen vesznek részt. Ilyenkor van lehetősége a többi minisztériumnak az előterjesztések véleményezésére. A kormányok ügyrendjei ugyan rendre előírták, hogy minden tervezetet meg kell kapnia az összes minisztériumnak<sup>3</sup>, a gyakorlatban a donor minisztérium (rendszerint annak jogi főosztálya) dönti el, hogy mely társmisztérium kompetens az adott döntési javaslat esetében. (Ez aztán olykor vitákat is kivált, a közigazgatási államtitkári értekezleten többször sérelmezik az illetékes minisztérium eljárását a véleményezés során mellőzött tárcák államtitkárai.) A tárcaegyeztetés során jellemzően főosztályvezetők leveleznek egymással, ugyanis a véleményeket érdemben vagy a jogi főosztályok vagy a szakmai főosztályok írják. Formálisan ugyan mindig a közigazgatási államtitkár írja alá, de sokszor nem tudja, hogy mit. Ez olyankor problematikus, amikor az államtitkári értekezletre készülve döbben rá, hogy ő az adott kérdésben egészen mást gondol, mint az apparátusa. Ez aztán fölösleges, időhúzó vitákhoz vezethet a KÁT-on, ami csökkenti a döntéshozatal hatékonyságát, sőt az előterjesztés napirendről történő levételéhez is vezethet.

A kormány ügyrendje ugyan 1990 óta tartalmazza, hogy az előterjesztések véleményezésére 15 napot kell biztosítani (ez soron kívüli eljárás esetén 5 napra csökkenhet, amennyiben "fontos ok feltétlenül szükségessé teszi")<sup>4</sup>, a gyakorlatban azonban a kezdetektől rendszeressé váltak a 24 órás, 36 órás stb. véleményezésre körözésre bocsátott anyagok, ami nyilván hatással van a meghozott döntések minőségére.

Már az első ciklusban kialakult az a gyakorlat (és ma is él), hogy amennyiben az írásbeli egyeztetés során komolyabb ellenvélemények érkeznek a javaslattal kapcsolatban, a donor minisztérium még az államtitkári értekezletet megelőzően személyes egyeztetést tarthat, amelyen megpróbálja áthidalni a vitás kérdéseket. (Erre azonban nem kötelezheti őt senki.) Az ilyen típusú egyeztetéseket közigazgatási államtitkárok vagy helyettes államtitkárok tartják, az érintett minisztériumok részéről pedig helyettes államtitkárok vagy osztályvezetők vesznek rajta részt. Kivételesen persze (ha az adott minisztériumot nagyon kényesen érinti az ügy) az egyeztetések magasabb szinten is folyhatnak, jól ismert, hogy az agrár-felsőoktatási intézmények hovatartozása ügyében maguk a miniszterek folytattak előzetes egyeztetést.

## **1.3. A Miniszterelnöki Hivatal szerepe a közigazgatási egyeztetésben**

---

<sup>3</sup> 1088/1994.(IX.20.) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről 18.§. A jelenlegi kormány nem alkotott új ügyrendet, csupán néhány módosítást hajtott végre a régin. (1090/1998.(VII.15.) kormányhatározat)

<sup>4</sup> Uo. 29-30.§.

Itt kell kitérnünk a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) döntéshozatali szerepére. A napjainkban a kormányzati munkában meghatározó szerepet betöltő szervezet (ill. annak elődje) már a Grósz-kormány idején megalakult, akkor még Minisztertanács Hivatala elnevezéssel. A rendszerváltást követően - összhangban a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozíciójával - az intézmény Miniszterelnöki Hivatalként működött tovább. Már a kezdetekkor egyik legfontosabb funkciója a kormányon belüli koordináció megteremtése, az összkormányzati szempontoknak az ágazati, reszortérdekekkel szemben való érvényesítése volt. Ezen kormányzati törekvések egyik legfontosabb terepének pedig értelemszerűen a döntéshozatali eljárásban való részvétel bizonyult.

Hamar általánossá vált (és az ügyrend is előírta), hogy a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést megküldtek a minisztériumok a MEH számára véleményezésre.<sup>5</sup> Ez azonban egészen 1998-ig alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát az előterjesztések tartalmi-szakmai értékelésébe nem mentek bele. A feladatot 1990 óta a Jogi és Közigazgatási Titkárság végzi (10 és 20 fő közötti változó létszámmal, kizárólag jogászokkal), Müller György helyettes államtitkár alá rendelve, aki személyében is megtestesíti a kontinuitást.<sup>6</sup>

Alapvető változást jelentett 1998-ban a Kormányzati Referatúrák létrehozása. Ennek a részlegnek a csírái már az Antall-kormány idején is megjelentek. A Matolcsy-féle Gazdaságpolitikai Titkárság felszámolása után a csapat nem széledt szét, ők alkották a Miniszterelnöki Kabinetbe integráltan létrehozott referensi részleg magját. Nyolc referatúra jött létre (3-5 fővel), átfogva így a kormányzati struktúra egészét.<sup>7</sup> A részleg azonban nem forrt ki igazán, általában megkapta ugyan a kormányzati előterjesztéseket, érdemi befolyást azonban nem gyakorolt rájuk. A Horn-kormány alatt pedig teljesen megszűnt ilyen irányú tevékenysége (noha névleg ekkor is létezett referatúra).

Az 1998-ban felálló, újjászervezett kancelláriának azonban egyik legfontosabb részlegévé váltak a Kormányzati Referatúrák. A részben német mintára támaszkodó (azzal azonban koránt sem azonos) új struktúra lényege, hogy tükörreferatúráként mintegy leképezi a minisztériumi szerkezetet, lényegében minden minisztériumhoz tartozik egy referens (a nagyobb minisztériumokhoz - PM, BM, FVM - 2, ill. a GM-hez 3). A referensek feladata a kapcsolattartás a minisztériumokkal, az információáramlás, a koordináció elősegítése a minisztérium és a MEH ill. az egyes tárca között.

A referensek megjelenése alapvetően megváltoztatta a MEH szerepét az előterjesztések véleményezésében, mégpedig két szempontból is. Egyrészt ezek az emberek az adott terület kiváló szakemberei, akik ráadásul sokéves államigazgatási tapasztalattal is rendelkeznek. Ebből adódóan az előterjesztések véleményezése során immáron nem csupán jogi-szakmai, kodifikációs szempontból értékelik a javaslatot (ez a feladat megmaradt a Jogi Titkárság számára), hanem elsősorban annak tartalmáról mondanak véleményt, külön koncentrálna arra, hogy a szaktárca ágazati szempontjai mennyire harmonizálnak az összkormányzati érdekekkel, mennyire ágyazódnak be a globális kormányzati stratégiába.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> 1088/1994.(IX.20.) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről 23.§. Igaz ez a miniszteri rendeletekre is, ahol a Hivatalnak csak véleményező szerepe van (tehát vétőjoggal nem rendelkezik), a minisztériumok azonban az esetek nagy többségében akceptálják a MEH véleményét.

<sup>6</sup> A teljes igazsághoz hozzátartozik, hogy a Horn-kormány alatt már működött egy Közgazdasági Főosztály 4-5 érdemi munkatárssal, akik a gazdaságpolitikai jellegű előterjesztéseket rendre véleményezték.

<sup>7</sup> Szilvássy György: A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. in: Magyarország politikai évkönyve 1994. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László 461.o.

<sup>8</sup> Felvethető persze, hogy lévén a referensek is az adott szakterületen dolgoznak, annak érzelmileg - esetleg egzisztenciálisan is - el vannak kötelezve, ők is felléphetnek lobbistaként, akár ráerősítve a szakminisztériumi tevékenységre. Ennek esélyét azonban csökkenti az államigazgatásban elfoglalt pozíciójuk - ti. hogy a MEH-ben

A másik nagyon fontos változás, hogy a MEH a referenseken keresztül a kezdetektől figyelemmel követheti a kormányzati előterjesztések kiérlelődését. Már a minisztériumi munkatervek kialakításában is szerepük van, ezt követően pedig folyamatosan végigkísérik az egyes javaslatok kimunkálását, tanácskozási joggal részt vesznek azon döntéselőkészítő fórumokon, melyeken kikristályosodik a minisztérium véleménye. Ennek a szisztémának tehát az az előnye, hogy a MEH már a minisztériumi szakban érvényesíteni tudja a saját, összkormányzati szempontjait. Másrészt pedig, ha már a kezdetektől ismerik azokat a gondolatokat, szempontokat, amelyek során kiérlelődik egy minisztériumi anyag, talán fogékonyabbak is lesznek ezen szempontokra és nem utasítják el elhamarkodottan, "első kézből".

Felvethető persze ellenérvként, hogy szerencsésebb hagyni, hogy először kikristályosodjon a szaktárca álláspontja, megjelenjenek a tervezetben saját ágazati érdekei, és csak ezt követően ütköztetni, nyesegetni, más érdekeket, szempontokat is figyelembe venni, a minisztérium szempontjából ideális állapotot az összkormányzati szempontból reális állapot felé terelni. Személyes benyomásaim alapján azonban a jelenlegi konstrukcióban sikerült azt a többé-kevésbé optimális egyensúlyt megteremteni, melynek során a referensek már a kezdetektől rálátással bírnak a minisztériumi munkára, sőt abban aktívan részt is vesznek, a fő szerep azonban ekkor még a miniszteriális embereké, a referatúra munkatársai nem nehezednek rá teljes súlyukkal a minisztériumokra, nem "fojtják meg" őket. Szó sincs tehát valamiféle komisszári, a minisztériumi önállóságot gúzsba kötő szerepről, erre sem jogkörüknél, sem létszámuknál fogva nem alkalmasak, de nincs is ilyen szándékuk. Általában elmondható, hogy - talán az FVM-et leszámítva - harmonikus a viszony a Referatúra és a szakminisztériumok között.

A közigazgatási egyeztetés során egy cizellált munkamegosztás alakult ki a MEH-en belül a két kompetens részleg, a Referatúra és a Kormányiroda (pontosabban a Jogi Titkárság) között. A tárcakörözés során a MEH véleményét - Szerdahelyi által kontrolláltan - az illetékes szakreferens írja. Az ezt követő esetleges személyes egyeztetésen szintén ő képviseli a hivatalt. Ezután kapcsolódik be a folyamatba a Kormányiroda, amely továbbra is áttekint a maga sajátos szempontjai szerint minden egyes előterjesztést. Így, mire az adott döntési javaslat az államtitkári értekezlet elé kerül, a MEH részéről már legalább két ember (egy a Referatúráról és egy a Kormányirodáról) alaposan áttekintette és véleményezte. A közigazgatási államtitkári értekezletre a MEH-vezetők (Stumpf, Bártfai, Müller, Szerdahelyi) számára készülő felkészítő anyagokat is közösen dolgozza ki a két részleg, ezt követően azonban, a kormányülésre már kizárólag a jogászok (tehát a Kormányiroda) "szerelik ki" a miniszterelnök és a kancelláriaminiszter részére az előterjesztést érintő legfontosabb információkat.<sup>9</sup>

---

dolgoznak -, továbbá az a tény, hogy a Referatúrák vezetője - Szerdahelyi Péter - kontrollálja az összes referensi véleményezést, és az államtitkári értekezleten már ő képviseli a Referatúrákat.

<sup>9</sup> A Referatúrák szerepe természetesen nem korlátozódik a közigazgatási egyeztetési eljárásban való részvételle. Figyelemmel kísérik az egyes minisztériumok egész tevékenységi körét, mindennapi munkáját, és bármely kérdésben tanácsot adhatnak a tárcának, ill. véleményt mondhatnak a kancelláriaminiszternek - természetesen intézkedési jogosultság nélkül. A részleg egyik legnagyobb szabású feladata a minisztériumok 1999. évi átvilágítása volt. Ennek során felkérték a minisztériumokat, hogy számoljanak be az eltelt időszakban végzett munkájukról, a Referatúra által megadott egységes tematika, szempontrendszer alapján. A kapott információk és saját addigi tapasztalataik alapján minden minisztériumról készítettek egy kb. 50 oldalas jelentést. Ezeket a MEH-vezérkar kiértékelte, majd Szerdahelyi Péter minden tárcáról készített a miniszterelnök számára egy egyoldalas tömör összefoglalást. Összességében elmondható, hogy az átvilágításnak nagyobb volt a füstje, mint a lángja, mégis hasznosnak bizonyult, mert a minisztériumok rádöbbentek, hogy őket is ellenőrizhetik, kontroll alatt tarthatják. Végül fontos megemlíteni, hogy a referatúráknak eleget kell tenniük a legkülönbözőbb helyekről (miniszterelnök, kancelláriaminiszter, Miniszterelnöki Kabinet, kancelláriaminiszter kabinetje) érkező megrendeléseknek, valamint több területen a miniszterelnök "keze alá" is dolgoznak (felkészítők, levéltervezetek, interpellációs válaszok, beszédekhez adalékok, stb.).

Itt kell szólni az Igazságügyminisztérium közigazgatási egyeztetésben betöltött szerepéről. Az IM a jogalkotási törvény értelmében a törvényjavaslatokat a szakminiszterekkel együtt terjeszti a kormány elé, továbbá a kormányrendeleteknél egyetértési, a miniszteri rendeleteknél pedig véleményezési joga van.<sup>10</sup> Az IM feladatköreiről rendelkező legújabb statutum ezt tovább konkretizálja. E szerint a minisztérium "gondoskodik arról, hogy a jogszabályok összhangban legyenek az Alkotmánnyal, más jogszabályokkal, megfeleljenek a jogállamiság követelményeinek, a jogalkotás szakmai követelményeinek, és beilleszkedjenek az egységes jogrendszerbe". Más helyütt pedig egyértelműen kimondja, hogy "a minisztérium a jogszabály előkészítés során alkotmányossági, valamint jogi-kodifikációs szempontból minden jogszabályt megvizsgál és véleményez". Egyéb véleményezési szempontok: az előterjesztések megfelelnek-e Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek és az EU-jogharmonizációnak. Felelős továbbá a deregulációért, valamint koordinálja az előzetes és utólagos társadalmi-gazdasági hatásvizsgálatokat.<sup>11</sup>

Látható tehát, hogy vannak bizonyos átfedések a MEH-Kormányiroda és az IM hatásköre között, ami magában rejti az esetleges konfliktusok, a két hivatal közötti rivalizálás veszélyét. Ez a probléma persze nem új keletű, 1990 óta tapasztalható egyfajta (többnyire látenssen meghúzódó, olykor azonban a felszínre törő) versengés ezen intézmények között.<sup>12</sup>

A folyamatok lényege abban ragadható meg, hogy az idők során az IM súlya egyre csökkent, míg a MEH-é egyre inkább növekedett. 1986-tól az IM a kormányon belül kiemelt szerepet töltött be. Ő készítette elő a sarkalatos törvényeket, emellett pedig a többi tárca kompetenciájába tartozó törvénytervezetek kidolgozásában is oroszlánrészt vállalt (pl. adótörvények). Ennek egyrészt az adott helyzetből adódó objektív, másrészt személyes, szubjektív okai voltak. A rendszerváltást követően a minisztérium tekintélye, presztízse egyre csökkent, a Horn-érában pedig már lényegében egy volt a sok közül. Ekkorra társelőterjesztő szerepe is formálissá vált, csupán aláírta az előterjesztéseket (először a tárcakörözés során, majd a kormányülés előtt), érdemben azonban nem véleményezte, a miniszteri értekezleteken sem vett részt. A jelenlegi kormányban valamelyest erősödött a szerepe - ami részben a jogharmonizáció előtérbe kerülésével, részben a koalíciós miniszter erős személyiségével magyarázható - a rendszerváltás előtti kiemelt pozícióját azonban meg sem közelíti. Közös előterjesztőként csak azoknál a törvényjavaslatoknál szerepel, amelyek átfogó jelentőségűek, az egész jog- és normarendszer működésére alapvetően kihatással vannak. A tárcakörözés során persze az IM továbbra is véleményez minden előterjesztést az IM-statutumban szereplő szempontok alapján.<sup>13</sup>

Visszatérve a MEH jogszabályelőkészítő szerepére, még egy dologról beszélni kell. A jelenlegi MEH-statutum a hagyományos miniszteri előterjesztések véleményezése mellett még kétféle módját ismeri a döntéselőkészítésben való részvételnek. Egyrészt lehetőséget biztosít arra, hogy nagyobb jelentőségű előterjesztéseket a hivatal kebelén belül és koordinálásával a kezdetektől több tárca képviselőjéből álló kodifikátor-teamek dolgozzanak ki. Másrészt, a "kormányprogram megvalósulása szempontjából kiemelt fontosságú törvényjavaslatok esetében" - a kormány ill. a miniszterelnök külön döntése alapján - a MEH akár maga is végezhet törvényelőkészítést, a többi tárca kizárásával.<sup>14</sup> Ezek azonban a gyakorlatban nem jellemzőek, a fenti típusú törvényelőkészítést pl. a Hivatal még egyszer sem végzett.<sup>15</sup> A

<sup>10</sup> 1987.évi XI.törvény a jogalkotásról 24.§.

<sup>11</sup> 157/1998.(IX.30.) kormányrendelet az igazságügyi miniszter feladatáról és hatásköréről.

<sup>12</sup> Az Antall-kormányt illetően lásd: Szilvássy György: A közigazgatás szakmai vezetése 1988-1998. in: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter és Vass László I.k. 443.o.

<sup>13</sup> Az igazságügyminiszter-asszony a Magyar Nemzet 2000. július 12-i számában tárcáját a kodifikáció központjának nevezte, ez azonban a fentiek ismeretében túlzásnak tekinthető.

<sup>14</sup> 137/1998.(VIII.18.) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról.

<sup>15</sup> Természetesen a MEH is készít önálló előterjesztéseket, ilyenkor azonban maga a MEH (ill. a kancelláriaminiszter) az adott ágazat fő felelőse (ÁPV RT, KVI, TB, stb.).

kodifikátor-teammunka is inkább a Horn-kormányra volt jellemző, részben akceptálva Sárközy Tamás javaslatát, aki a jogszabályelőkészítés fokozatos MEH-be történő koncentrálását szorgalmazta. Jellemzővé azonban ekkor sem vált, és ilyen esetekben mindig a minisztérium volt a kezdeményező, soha sem a MEH.

Jelenleg inkább az fordul elő, hogy a Referatúrák egyfajta megindító, impulzust adó, "piszkatúra" szerepet töltenek be. Jó példa erre az adóreform ügye. 1998 őszén a PM nem igazán "mozdult rá" a kérdésre. Ezért a Referatúra kidolgozott egy néhány oldalas vázlatot, gondolatsort, amit átküldött a minisztériumnak, mondván, hogy ez alapján dolgozzák ki a részleteket.

#### **1.4. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT)**

Az eltelt évek során a közigazgatási egyeztetés talán legfontosabb intézményi szereplőjévé az államtitkári értekezlet vált. Ez a testület már az Antall-kormány első évében, 1990 decemberében felállt.<sup>16</sup> Addig a kormányzati döntéshozatal igen kaotikus képet mutatott. Az előterjesztések a tárcaegyeztetés után közvetlenül kerültek a kormányülésre (abban az időben még kormánykabinet sem volt és a szakkabinetek sem léteztek), így sokszor az éjszakába nyúló kormányüléseken folytattak oda nem való, szakmai-kodifikációs vitákat.

Életrehívása óta a KÁT minden egyes kormányzati előterjesztést megvitát, és csak úgy kerülhet egy anyag a kormányülésre, hogy azt az államtitkári értekezlet javasolja. A testület ülésein kezdetektől a minisztériumok első számú közigazgatási vezetői vettek részt, és a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezette. Ez vált a szakmai egyeztetés utolsó állomásává, ennek megfelelően az eléje kerülő előterjesztéseket már a miniszterek szignálják. (Ez persze nem feltétlenül jelenti azt, hogy már ekkor részleteiben ismerik is saját minisztériumuk előterjesztését.) A KÁT-on tehát alaposan megvitátnak minden előterjesztést, és sok esetben jelentős változtatásokat hajtanak végre, máskor meg itt sikerül közös álláspontot kialakítani az addigi vitázó feleknek. A kezdetektől jellemző volt, hogy az előterjesztések egy jelentős részét (jelenleg becslések szerint az egyharmadát) leveszik a napirendről, és visszaküldik az adott minisztériumnak, mondván, bizonyos részeit, vagy az egészet dolgozza át. Ilyenkor az előterjesztés ismét bejárja a közigazgatási egyeztetés útját és később visszakerül a KÁT-ra.

Nagyon sokáig az államtitkáriakat kedden tartották, és azokon - elvileg legalábbis - a következő hét csütörtökén kormányülés elé kerülő előterjesztéseket vitatták meg. Gyakran megesett persze, hogy időhiány miatt már a két nappal későbbi kormányülés anyagait készítették elő. A Horn-kormány időszakában ez az arány kb. 50 % volt. Változást hozott a rendszerben a jelenlegi kormány gyakorlata. Az államtitkári értekezleteket áttették csütörtökre, ahol - fő szabályként - a 12 nappal később, kedden zajló kormányülés napirendi pontjait vitatják meg. Ezt kb. 80 %-ban be is tudják tartani.<sup>17</sup> Az új szisztéma tehát mindenképpen alaposabb előkészítést teszi lehetővé a kormányzati előterjesztéseknek.

A jelenlegi rendszerben tkp. hárman elnökölnek a KÁT-on a MEH részéről: a vezető közigazgatási államtitkár mellett ott ül a Referatúrák és a Kormányiroda vezetője, és együttesen próbálják meg koordinálni a vitát, érvényesíteni az összkormányzati szempontokat, és lehetőség szerint elérni, hogy kialakuljon a szakmai konszenzus az egyes előterjesztésekről. Ez persze nem mindig sikerül. Ilyenkor - feltéve, hogy a viták nem a javaslat előkészítetlenségéből, vagy az államtitkárok felkészületlenségéből adódnak - két lehetőség kínálkozik. Vagy feltűntetik a fennmaradt ellentéteket, és úgy küldik be az előterjesztést a kormányülésre, vagy tartanak még egy egyeztetést, amin már csak az érintett felek vesznek részt. Ezt a legeslegutolsó

<sup>16</sup> A jogi norma szintjén az 1991. VI.15.-i ügyrendmódosítással intézményesült.

<sup>17</sup> Pontos statisztikai adatok sajnos nem készültek az illetékes szerveknél, így a kompetens kormányzati tisztségviselők becsléseire vagyunk kénytelenek hagyatkozni.

közigazgatási egyeztetést az Antall-kormány alatt többnyire a MEH tartotta, a Horn-kormány alatt azonban részt sem vett rajta, rábízta azt a perlekedő minisztériumok közigazgatási államtitkáira. Jelenleg ismét jellemzően a MEH tartja, a Referatúrák vagy a Kormányiroda vezetője, és minden esetben részt vesz rajta az előterjesztésért felelő szakreferens.

Általában tehát a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet az utolsó szakmai fórum, ezt követően a döntéselőkészítés minőségileg új szakaszba érkezik, megjelennek ugyanis a politika aktorai.

## **2. A politikai szféra szerepe a kormányzati döntéshozatalban, politika és közigazgatás kapcsolata**

A XX. századi politikatudomány - Max Weber óta - egyik legizgalmasabb kérdése a politikai és a köztisztviselői szféra egymáshoz való viszonya, elválasztottsága ill. összefonódása a modern politikai rendszerekben. Mielőtt ezt általánosságban elemeznénk a magyar kormányzati rendszert illetően - természetesen a döntéshozatali eljárásra koncentrálna - konkrétan vizsgáljuk meg, hogy az elmúlt 10 év során a kormányülést megelőzően a politika milyen módon vett részt a döntéshozatali mechanizmusokban.

Az eltelt időszakban ennek öt féle módja alakult ki: a döntési javaslatok tematizálása (a kormány munkaterve, az Országgyűlés jogalkotási programja, egyedi politikai utasítások bizonyos előterjesztések kidolgozására); a különböző kabinetek működése; a kormánypárti frakciók előzetes véleményező szerepe; a Politikai Államtitkári Értekezlet (az Antall-kormány idején); valamint 1999 őszétől a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak Referatúrákat felügyelő tevékenysége. Vizsgáljuk meg ezeket részletesebben!

### **2.1. A döntési javaslatok tematizálása**

A felmerülő javaslatok döntő többsége - és a jelentősebbek közül mindegyik - a politika által generált javaslat. Bizonyos orientációt már a kormányprogram ad, majd ezt bontja ki a kormány egymással összehangolt, féléves munkaterve és törvényalkotási programjavaslata. A jogalkotási terv elkészítése egy többlépcsős folyamat, melyet mindhárom ciklusban a MEH koordinált. A javaslatok természetesen a szakminisztériumokból érkeznek, ezeket gyűjti be, és véleményezi a MEH (a jelenlegi kormányzati ciklusban a Referatúra és a Kormányiroda), részben hozzátesz, részben elvesz belőle, majd az egyeztetés további állomásai: KÁT, koalíciós frakciók, kormányülés, Házbizottság (mindegyik végrehajt plusz-mínusz változtatásokat), és végül az Országgyűlés plénuma hozza meg a végső határozatot. Természetesen mindig felmerülnek - szintén döntően a politika részéről - előre nem tervezett, új döntési javaslatok, melyek aztán bekerülnek a kormányzati-parlamenti döntéshozatali mechanizmusokba. Erre egyébként mind a kormány ügyrendje, mind a házszabály lehetőséget is ad.

### **2.2. A kabinetek**

A kormányzati döntéshozatal meghatározó szereplői 1990-től a különböző típusú kabinetek. Közös jellemzőjük, hogy tagjai politikusok (miniszterek), valamint, hogy az összpolitikai szférának csak bizonyos részterületeit fedik le. (Ez utóbbi persze természetes is, hisz azt a grémiumot, amely az egészet lefedi, kormánynak hívják.) A kabineteknek megvolt az előképe a rendszerváltás előtt is, a nagyhatalmú kormánybizottságok formájában. Az alapvető különbség a két testületi forma között, hogy míg a kabinetek csak döntéselőkészítő, véleményező jogkörrel rendelkeznek, addig a miniszterelnök-helyettesek által vezetett



kormánybizottságoknak meghatározott ügyekben *döntési* kompetenciájuk is volt, azaz a kormány egyes jogköreit is gyakorolhatták (és a gyakorlatban ezzel éltek is).<sup>18</sup>

Az első kabinet, amely a rendszerváltás után létrejött, a Gazdasági Kabinet volt, az 1001/1990.(VII.5.) kormányhatározat rendelkezik életrehívásáról. Tagjai értelemszerűen a gazdasági tárcák vezetői, elnöke pedig az első két ciklusban a pénzügyminiszter, 1998 óta a gazdasági miniszter. (Ez egyben utal a pénzügyi tárca csökkentett szerepére, súlyára is.) A Gazdasági Kabinet megalakulásától kezdve alapvető szerepet töltött be a kormányzati döntéshozatal mechanizmusában. Az ügyrend által is biztosított jogával élve, minden gazdasági témájú előterjesztést véleményezett (általában a KÁT és a kormányülés között), és jóváhagyása nélkül az adott döntési javaslat nem kerülhetett a kormányülés napirendjére. Magán a kormányülésen pedig többnyire változtatás nélkül fogadták el javaslatait. A Gazdasági Kabinet ezen kvázi-döntéshozó jogkörét a Horn-kormány alatt jogszabályban is rögzítették, a kabinetekről szóló, módosított kormányhatározat szerint állásfoglalásait csupán jóváhagyás céljából kell a kormány elé terjeszteni (ami nyilván több, mint egy egyszerű véleményező szerep).<sup>19</sup>

A testület szerepe 1998 után jelentősen megváltozott. Az Orbán-kormány alatt ugyanis jellemzően nem az éppen futó előterjesztéseket véleményezi, hanem rendre más "papírokat" tárgyal, általában hosszabb távú, stratégiai kérdéseket vitat meg. Ez a változás nem tűnik túl szerencsésnek, hiszen így egy fontos - politikai - láncszem esik ki a döntéselőkészítés folyamatából, föltolva ezzel a gazdaságpolitikai előterjesztések érdemi vitáját a kormányülésre. Tegyük hozzá, hogy az új gazdasági miniszter már törekszik a Gazdasági Kabinet eredeti funkciójának visszaállítására is, és a miniszterelnök is egyre inkább számon kéri ezt.

A másik legjelentősebb szakkabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet szintén már 1990 nyarától létezik, a belügyminiszter vezetésével. Tagjai a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, a titkos szolgálatokért felelős tárca nélküli miniszter, valamint 1998 óta a kancelláriaminiszter és az igazságügyminiszter. Ennek a testületnek a Gazdasági Kabinettől némileg eltérő funkciója van. Elsősorban nem a futó előterjesztéseket véleményezi, inkább általános nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozik, feladata ezen ügyek összehangolása, az állam- és közbiztonság védelmével összefüggő döntések előkészítése.<sup>20</sup> Ennek megfelelően jóval ritkábban ülésezik, mint a Gazdasági Kabinet.

A Horn-kormány 1996-ban hozta létre az Európai Integrációs Kabinetet, amely - az Integrációs Stratégiai Munkacsoporttal együttműködve - az Európai Unióhoz való csatlakozás stratégiai jelentőségű kérdéseit vitatta meg, a miniszterelnök vezetésével.<sup>21</sup> Ezt a kabinetet az Orbán-kormány a külüggyel való fölösleges párhuzamosságok kiküszöbölése érdekében megszüntette. Feladatkörét a szakminisztérium - ill. az azon belül működő integrációs államtitkárság - vette át, az elsősorban elemzéseket készítő, ill. koordináló ISM pedig a MEH Stratégiai Elemző Központjába integrálódott.<sup>22</sup> Az Integrációs Kabinettel kapcsolatban Szilvász György felhívja a figyelmet, hogy egy 1998 áprilisi kormányhatározat - a kabinetek 10 éves működése során egyedülálló módon - rövid időre halaszthatatlan ügyekben döntési kompetenciával ruházta fel. Ugyan az ilyen jellegű állásfoglalásokat is kormányhatározatként adták ki, anélkül azonban, hogy azok a kormányülés napirendjére kerültek volna.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Dr. Müller György: A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás 1991. 12.sz. 1075.o.

<sup>19</sup> Szilvász György: A közigazgatás szakmai vezetése 1988-1998. i.m. 445.o.

<sup>20</sup> 1001/1990.(VII.5.) és 1108/1998.(VII.13.) kormányhatározat a Nemzetbiztonsági Kabinetéről.

<sup>21</sup> Bánsági Zoltán: A kormány munkája, döntéshozatali rendszere 1995-ben. in: Magyarország politikai évkönyve 1996. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter és Vass László 151.o.

<sup>22</sup> Stumpf István: Kormányzást váltás 1998-ban. in: Magyarország politikai évkönyve 1999. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter és Vass László 329.o.

<sup>23</sup> Szilvász György: A közigazgatás szakmai vezetése 1988-1998. i.m. 445.o.

Az Antall-kormány alatt működött még az előbbieknél jóval kisebb súllyal rendelkező (és 1993-ban összevonásra kerülő) Ifjúsáspolitikai és Humánpolitikai Kabinet.<sup>24</sup>

A legjelentősebb és legátfogóbb összetételű kabinet a kormánykabinet. Ennek elődje a Németh-kormány idején, 1989-ben létrehozott - akkor azonban még csak kéthetenként üléselő - Minisztertanács Kabinetje.<sup>25</sup> Az Antall-kormány alatt aztán nem létezett ilyen jellegű testület, azt az 1069/1994.(VII.29.) kormányhatározat élesztette újjá, immáron kormánykabinet néven. A rendszeresen üléselő testület - csütörtökönként 8 órakor ült össze a 10-kor kezdődő kormányülést megelőzően - elsősorban az elvi-stratégiai jelentőségű kérdések előzetes megvitatására szolgált, továbbá mindig áttekintette az előző hét aktuális ügyeit, és meghatározta a jövő hét feladatait. Ezen túlmenően egyfajta KET-pótló szerepet is betöltött (főleg a KET rendszeres üléselőjének 1995 tavaszi megszűntét követően). Elnöke természetesen a miniszterelnök volt, tagjai pedig a belügyminiszter (a miniszterelnök koalíciós helyettese), a külügyminiszter és a pénzügyminiszter, valamint állandó meghívottként a MEH közigazgatási államtitkára és a Miniszterelnöki Kabinet vezetője.

Az új kormány alatt a kormánykabinet működésében a Gazdasági Kabinetével épp ellentétes tendencia érvényesült. Napirendje kötöttebbé vált, és "első olvasatban" végigbeszéljük a kormányülésre kerülő összes előterjesztést. A főszereplő itt a kancelláriaminiszter, aki a MEH közigazgatási államtitkárával együtt ismerteti a kormányfővel és a részt vevő miniszterekkel az egyes előterjesztések lényegi elemeit, azok politikai vetületét. A kormánykabinet szakmaibbá válását jelzi az is, hogy a titkári feladatokat a kabinetfőnöktől a MEH közigazgatási államtitkára vette át. Szintén Bártfai Béla feladata, hogy közvetítse az apparátus felé a kormánykabinetben történt változtatásokat, megegyezéseket. Itt alakul ki a következő keddi kormányülés végleges napirendje is (a kormánykabinet 1999 szeptembere óta péntekenként üléselő másfél-két óra terjedelemben), előfordul olykor, hogy az államtitkári értekezlet által javasolt napirendek közül leveszik valamelyiket, és további közigazgatási egyeztetésre utalják. A testület tagjai 1998 óta kiegészültek a kancellária-, a földművelés- és vidékfejlesztési és az igazságügyminiszterrel, valamint a titkosszolgálatokért felelős tárca nélküli miniszterrel. Utóbbi három nyilvánvalóan nem szakmai, hanem politikai okokból történt, ami persze - lévén, hogy erősen politikai orientáltságú grémiumról van szó - teljesen természetes.

Meg kell még említeni, hogy 1999 őszén tervbe vették a kabinetrendszer átalakítását, egyben további megerősítését. Az eddig egy kabinetbe sem tartozó tárcavezetők részére létre kívánták hozni a Belpolitikai Kabinetet (ami tkp. a Humánpolitikai Kabinet felélesztése lett volna), amely a benne résztvevők kompetenciájába tartozó előterjesztések előzetes véleményezését végezte volna. Ezen kívül az eddig létező kabinetek mellé politikai államtitkári jogállású kabinettitkárok állítását tervezték (erről részletesebben később), és bizonyos személyi változások is történtek volna. A reformot épp ez utóbbi torpedózta meg. A koalíciós miniszterek - Torgyán József és Dávid Ibolya - ugyanis ezen személyi változtatásokban saját pártjuk súlyának a csökkenését látták, ezért tiltakoztak ellene.<sup>26</sup> Mivel a reformkonceptió egyes elemei szervesen összefüggtek, és a koalíciós követelések kielégítése az egész átalakulás lelkét bontotta volna meg, a miniszterelnök úgy döntött, hogy inkább maradjon minden a régiben.<sup>27</sup>

Az 1999 szeptembertől működő kiskabinet intézményéről - annak részben eltérő jellege miatt - a tanulmány más részében lesz szó.

---

<sup>24</sup> Uo. 442.o.

<sup>25</sup> Müller: i.m. 1075.o.

<sup>26</sup> A reform következtében Torgyán József a kormánykabinetből, Dávid Ibolya pedig a Nemzetbiztonsági Kabinetből került volna ki.

<sup>27</sup> Megkönnyítette a kormányfő döntését az is, hogy a Belpolitikai Kabinethez igen sok, nagyon széles spektrumot átfogó tárca tartozott volna a belügyminiszter irányításával, ami potenciális konfliktusforrást jelentett a FIDESZ-es miniszterek között is.

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy a kabinetek az elmúlt 10 évben fontos szereplői voltak a kormányzati döntéshozatalnak, különböző formákban és különböző súllyal vettek részt az aktuálisan futó előterjesztések véleményezésében, vagy hosszú távú, stratégiai koncepciók megvitatásában, kimunkálásában. Az eltelt időszakban nem kristályosodott ki egy végleges struktúra, időről-időre létrejöttek új kabinetek, megszűntek régiak, és az azonos néven tovább működő testületek esetében is többször tanúi lehettünk személyi, sőt funkciókat érintő változásoknak. A kabinetek nagy tekintélyük ellenére tényleges döntési jogkört nem kaptak, noha a Horn-kormány alatt ez is felmerült a Verebélyi-féle közigazgatási reform-koncepcióban, azzal a megkötéssel, hogy jogszabályt nem alkothatnak és határozataikat csak konszenzussal hozhatják.<sup>28</sup>

### 2.3. A kormánypárti frakciók

A modern democráciákban fellazultak a klasszikus hatalmi szervek hagyományos keretei, elmosódtak a köztük lévő határvonalak. Az igazi választóvonal immár a különböző intézményi szinteken (kormány, kormánypártok ill. azokat a parlamentben megjelenítő frakciók) megjelenő, a hatalmat gyakorló kormányzati tényezők, és az őket ellenőrző, kritizáló, velük szemben alternatívát állító, és a következő választásokon a hatalmat megragadni készülő ellenzéki erők között húzódik. Természetes tehát, hogy a hatékony kormányzáshoz elengedhetetlen a többséget alkotó politikai erők, ill. az őket megjelenítő politikai intézmények összehangzott együttműködése. Különösen fontos a döntéshozatal szempontjából a kormányzati tényezők és a kormánypárti frakciók harmonikus és rendszeres együttműködése mind a parlamenti szakban, mind azt megelőzően. Ma már nem engedhető az meg ugyanis, hogy a parlamenti képviselőcsoportok csak a hagyományos jogi út betartásával, a kormányülésen véglegesített törvényjavaslat parlamentbe történő beterjesztése után, a szaktanácsadókban ismerjék meg először az előterjesztéseket. A hatékonyabb döntéshozatal érdekében, elkerülendő az esetleges későbbi vitákat, célszerű a politikai szempontból jelentősebb törvényjavaslatok kidolgozásába minél korábban bevonni a kormánypárti frakciókat, vagy legalább azok elnökségét, illetékes munkacsoportjait.<sup>29</sup>

Ez az együttműködés az első kormányzati ciklusban igen nehezen bontakozott ki. Kajdi József például az első négy év kormányzati politikája egyik legnagyobb hibájának, hiányosságának tartja, hogy nem alakult ki a kormány és a kormánypárti frakciók között egy intézményesített, rendszeres munkakapcsolat. A jelentősebb törvényjavaslatokat megkapták ugyan a frakciók még a kormányülés előtt, egyeztetés azonban csak kivételesen volt róluk. A legkritikább esetben fordult elő, hogy a szakminiszter (vagy valamely beosztottja) frakcióülésen előzetesen tájékoztatta volna a képviselőcsoportot a kormány elé kerülő valamely előterjesztésről. A miniszterelnök pedig évente csupán egyszer-kétszer látogatott el a kormánypárti frakciókhoz, akkor azonban általános politikai kérdésekről volt szó. Ez a gyakorlat aztán akadályává vált a hatékony kormányzati döntéshozatalnak, temérdek mennyiségű kormánypárti módosító indítványt indukált, ami jelentős mértékben lelassította a parlament munkáját. (Ne feledjük, hogy ez még az 1994-es házszabály-racionalizálás előtt történt!)

A Horn-kormány alatt valamit javult a helyzet, a frakciók (ill. azok illetékes munkacsoportjai) a megkapott előterjesztésekről vagy írásban mondtak véleményt, vagy személyes egyeztetésre került sor az előterjesztő miniszter képviselőjével. Ennek ellenére ebből az időből is emlékezhetünk még a nagyobbik kormánypárt frakcióelnöksége részéről is olyan kritikákra, hogy a kormány nem tulajdonít kellő jelentőséget a frakciókkal való kapcsolattartásnak.

---

<sup>28</sup> Verebélyi: i.m. 201-202.o.

<sup>29</sup> Elkerülendő persze a másik véglet is. Ha túl korán kapcsolódik be a politika a döntéshozatalba, és már a tervezetek korai stádiumában véleményt nyilvánít, az korlátozza a közigazgatás, a szakmaiság terepét, hisz ezek után az apparátus már nem mer ellentmondani.

Úgy tűnik, a jelenlegi kormánynak sikerült a leghatékonyabb együttműködési formákat megtalálnia saját frakcióival.<sup>30</sup> A kormánypárti frakciók minden kormányülés előtt megkapják a teljes kormányzati anyagot. A frakcióelnökségek és a munkacsoportok rendre megvitadják a nagyobb jelentőségű törvényjavaslatokat az illetékes kormányzati tényezőkkel. Ezen kívül intézményesített keretek között, a kormányülések előtt rendszeresen találkozik a kancelláriaminiszter (és helyettese) a kormánypárti frakcióvezetőkkel, ahol átbeszéljük a kormány előtt fekvő előterjesztéseket, a frakcióvezetők jelzik frakciójuk véleményét, esetleges fenntartásait, és igyekeznek kialakítani az előzetes konszenzust, vagy szervezni a fennálló véleményeltérések megvitatásának fórumait. Másrészt egyeztetnek a parlamenti szakban lévő ügyekről, próbálják feloldani az esetlegesen még meglévő ellentéteket, kiélezett szavazások esetében a kormányzat egyértelműsíti álláspontját, illetve megtárgyalják az előző ülésen felmerült problémákat (pl. kiszavazások). Ezekon az egyeztetéseken valóban érdemi munka folyik, többször fontos kérdésekben itt született meg a konszenzus (pl. a 2000. évi agrárköltségvetés ügye).<sup>31</sup> A Miniszterelnöki Kabinetben belül külön tanácsadó (Csépe Béla) van megbízva a frakciókkal ill. az egyes képviselőkkel való kapcsolattartással, aki a tevékenységéről rendszeresen referál mind a kancelláriaminiszternek, mind a miniszterelnöknek.

Jelenleg sem valósul azonban meg minden az előre eltervezettből. Az 1998 júliusában kötött hárompárti frakciómegállapodás ugyanis rögzíti, hogy "a három kormánypárti képviselőcsoport felkéri a miniszterelnököt, hogy *havi rendszerességgel* vegyen részt a képviselőcsoportok ülésein és közvetlenül tájékoztassa a képviselőket a legfontosabb kérdésekről". Ez a naiv elképzelés természetesen nem realizálódott. A miniszterelnök ugyan kezdetben még viszonylagos rendszerességgel (kb. kéthavonta) járt frakcióülésekre, ez azonban később elfoglaltságai miatt lehetetlenné vált. Így az a gyakorlat alakult ki, hogy csak olyan alkalmakkor vesz részt a képviselőcsoportok ülésein, amikor jelentősebb, a koalíciót érintő politikai ügyek (esetleg viták) vannak terítéken, és vagy ő maga látja fontosnak a megjelenést, vagy a frakciók hívják meg. Emellett saját pártjának frakcióelnökségi ülésein továbbra is rendszeresen részt vesz, amennyiben erre lehetősége van. Erre már csak azért is szükség van, mert maga a miniszterelnök is ezeken az üléseken tudja személyesen felmérni, hogy milyen a frakció hangulata, mekkora politikai támogatás áll mögötte.

#### **2.4. A Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT)**

Ez a testület már az Antall-kormány 1991 júniusában módosított ügyrendjében intézményesült. Ekkor azonban még meglehetősen szűkszavúsággal csupán ennyi szerepelt róla: "A Kormányt politikai tevékenységével összefüggő feladatainak ellátásában és parlamenti kapcsolatainak összehangolásában Politikai Államtitkári Értekezlet segíti." (94.§) Ezt kiegészítette és pontosította az 1993. VII.1-i ügyrendmódosítás. Ebben rögzítésre került, hogy a PÁT kéthetente, a kormányülés előtti 8. napon (tehát a KÁT-ot követő napon) ülésezik, és azon előterjesztéseket tárgyalja meg, amelyeket a kormány szükségesnek tart. Az értekezletet a miniszterelnök által kijelölt MEH-politikai államtitkár hívja össze, szervezi és vezeti (akkor ez Katona Tamás volt). Kimondta még az ügyrend, hogy az előterjesztéseket főleg a várható társadalmi és politikai hatásokat elemezve vitatja meg.

A gyakorlatban azonban ez a testület nem töltötte be azt a szerepet, amire létrehozták.<sup>32</sup> Ez részben összefüggött azzal a körülménnyel, hogy nem kristályosodott még ki (részben máig

---

<sup>30</sup> Cserébe aztán minden eddiginél nagyobb frakciófegyelmet vár el és kényszerít ki tagjaitól.

<sup>31</sup> A Magyar Nemzet 2000. július 13-i számában az MDF frakcióvezetője kifogásolta, hogy az utóbbi időben többször elmaradtak ezek a találkozók.

<sup>32</sup> Pedig rendre meghívták rá a kormánypárti frakcióvezetőket is, tehát a képviselőcsoportokkal való kapcsolattartás egyik fórumaként is funkcionált (volna).

sem) a politikai államtitkárok helye és funkciója a kormányzati struktúrában. (Erről részletesebben később!) Pedig logikusnak tűnik, hogy ha a közigazgatási államtitkároknak és a minisztereknek létezik átfogó, intézményesített fóruma (a KAT ill. a kormányülés), akkor ilyennel a politikai államtitkárok is rendelkezzenek. Nem beszélve arról, hogy 1998 előtt a gazdasági jellegű előterjesztéseket kivéve nem volt olyan *politikai* testület, amely a döntési javaslatokat módszeresen megvitatta volna. (1998 után - amint arra már utaltunk - a kormánykabinet többé-kevésbé ellátja ezt a feladatot.) Mindenesetre 1994 óta nem merült fel e testület felélesztése.

## 2.5. A Referatúrák politikai felügyelete

Már a jelenlegi kormány felállásakor felmerült a dilemma, hogy a Referatúrák német mintára, politikai irányítás alatt működő részlegként funkcionáljanak, vagy a MEH közigazgatási államtitkára alá rendelt szakmai-köztisztviselői stábként. Végül az utóbbi mellett döntöttek, de megfogalmazódott egy olyan elvárás, hogy a referensek figyeljenek oda a véleményezésnél a politikai szempontokra is, "nagyobb politikai antennájuk" (Bártfai Béla) legyen, mint a többi köztisztviselőnek. Ez azonban naivitásnak bizonyult, hisz ezek az egyébként kiváló szakemberek az apparátusban (esetleg az egyetemi-tudományos életben) szocializálódtak, kevés tehát a politikusi vénájuk, nem is várható el tőlük az előterjesztések ilyen szempontú véleményezése. Ezért aztán többször megtörtént, hogy csak a kormánykabinetben (esetleg a kancelláriaminiszter felkészítőjén) derült ki, hogy a szakmailag egyébként kifogástalan javaslat politikai szempontból káros következményekkel járna a kormánytöbbség számára. Így fokozatosan érlelődött a kormányzati döntéshozók körében az az elképzelés, hogy a Referatúrákat - eddigi értékeik megőrzése mellett - politikusabbá kell tenni. 1999 decemberében meg is született a döntés, melynek értelmében a MEH kebelén belül 4, a Referatúrákat felügyelő politikai államtitkár került kinevezésre.

Ezzel a MEH tárcaelőterjesztéseket véleményező szerepe eljutott a harmadik fázisba. Mint láttuk, 1998 előtt ez a feladat lényegében a *jogi-kodifikációs* szempontú ellenőrzésben merült ki. A Kormányzati Referatúrák felállása ezt kiterjesztette a *tartalmi-szakmai* véleményezésre, majd a politikai államtitkárok kinevezésével egy újabb aspektus, a *politikai* szempontú kontrollálás is előtérbe került. Ezen három megközelítési mód együttesen biztosítja az összkormányzati szempontok MEH általi hatékony érvényesítését a kormányzati döntéshozatal folyamatában.

Ami a reform gyakorlati megvalósulását illeti, ez azért fölvet néhány problémát. A politikai államtitkároknak eredetileg kettős feladatot szántak. A szakreferatúrák felügyelete mellett ők lettek volna az újjászerveződő kabinetek titkárai is, ez a funkciójuk azonban a kabinetreform már ismertett elmaradása következtében okafogyottá vált. Így azonban elveszett az a közös nevező, amely valamilyen formában összekötötte volna őket. A gyakorlat azt mutatja, hogy az egyes államtitkárok igen eltérő intenzitással kapcsolódnak a Referatúrákhoz, ami egyaránt összefügg a köztük lévő habitusbeli és jogállásukat érintő különbségekkel.

Egyik végletként említhetjük a gazdasági és pénzügyi, valamint az agrár, környezetvédelmi és infrastruktúra referatúrákat felügyelő Fónagy Jánost, aki kizárólag a Referatúra stábjára támaszkodva, rendszeres munkakapcsolatban van a Referatúrákkal, bekapcsolódik az előterjesztések véleményezésébe, ellát bizonyos ad hoc jelleggel felmerülő, speciális feladatokat (pl. koordináció a MIZO-ügyben, egyes vállalatok akut problémáinak kezelése), és egyedülként a négy államtitkár közül részt vesz a Referatúrák vezetői értekezletein, ahol a csoportfőnökökkel együtt beszámol heti feladatairól.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ennek kapcsán érdemes felhívni a figyelmet arra az ellentmondásos helyzetre, hogy ezen értekezleteket a helyettes államtitkári rangban lévő Szerdahelyi Péter vezeti. Ez a furcsa szituáció is rávilágít arra, hogy nem szerencsés, ha egy poszt súlya nem harmonizál betöltőjének rangjával. Hisz az nyilvánvaló, hogy a Kormányzati

A másik véglet a belügyi és igazságügyi referatúrát felügyelő Mikes Éva, aki lényegében nem vesz részt a Referatúrák munkájában, stábjával együtt továbbra is elsősorban a közigazgatás reformjára, és önkormányzati kérdésekre koncentrálnak. A külügyi és honvédelmi referatúrát felügyelő Szemerényi Réka is alapvetően maradt a Miniszterelnöki Kabinetben, és csak ritkán lép kapcsolatba a Referatúrákkal. Tevékenységi körében a legfontosabb változás, hogy kinevezése óta részt vesz a Külügyminisztérium miniszteri értekezletein. A társadalompolitikai referatúrát kontrolláló Horváth Zsolt (aki egyben a FIDESZ-frakció egészségügyi munkacsoportjának a vezetője) elsősorban az érdeklődési körének megfelelő kérdésekkel foglalkozik, az OM, a NKÖM és az SZCSM ügyeibe kevésbé ártja bele magát.<sup>34</sup>

Összességében mégis elmondható, hogy az összkormányzati szempontok erőteljesebb érvényesítése szempontjából nem volt hiábavaló a reform. A politikai államtitkárok - pozíciójuknál fogva - nagyobb súllyal tudják képviselni a MEH álláspontját a minisztériumokkal folytatott vitákban, mint a Referatúrákat vezető helyettes államtitkár, hisz ők egy súlycsoportban vannak a miniszterekkel. Ezenkívül minden héten találkoznak a miniszterelnökkel, ami egyrészt további tekintélyt kölcsönöz nekik, másrészt megkönnyíti az információáramlást a tárcák, a MEH szakmai vezetése és a kormány feje között. Végül említsük meg, hogy a politikai államtitkárok arra is alkalmasak, hogy tartsák a kapcsolatot a kormánypárti frakciókkal (ill. azok szakmai munkacsoportjaival), és ezáltal véleményüket könnyebben becsatornázzák a kormányzati döntéshozatal előkészítési folyamataiba.

A politikai államtitkárok belépése ellenére a Kormányzati Referatúrák vezetője természetesen Szerdahelyi Péter maradt, továbbra is ő adja ki a munkát a referenseknek, és ő is számoltatja be őket az elvégzett feladatokról. A politikai államtitkárok csak az alájuk rendelt referatúrákat felügyelik, az egészet Szerdahelyi látja át, továbbra is ő az, aki az összkormányzati szempontokat jeleníti meg a Referatúrák részéről. Bizonyos hatásköri súrlódásokat persze a kialakult struktúra óhatatlanul felvet.

## **2.6. Politikum és közigazgatás viszonya a döntéshozatal során**

Szinte közhelyszámba megy ma már a politikatudományban az a megállapítás, hogy a XX.századi politikai rendszerekben a hatalommegosztás új dimenziói alakultak ki. A hagyományos törvényhozó hatalom-végrehajtó hatalom elkülönülés háttérbe szorult, és felváltotta a kormánytöbbség-ellenzék dichotómia, valamint a politikai és a közigazgatási-adminisztratív szféra elválása. Mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalom rámutat azonban arra is, hogy épp a kormányzati-miniszteriális szféra az a köztes tartomány, ahol a politikum és a közigazgatás "összefolyásáról", szinte kibogozhatatlan egymásba fonódásáról beszélhetünk.<sup>35</sup> A minisztériumi apparátus (vagy legalábbis annak jelentős része) ugyanis - elsősorban a jogszabályelőkészítés révén - tevékenyen részt vesz a döntéshozatali folyamatokban, tehát nem egyszerű végrehajtó, adminisztratív-technikai szerepet tölt be. Másfelől a politikai szféra

---

Referatúrák vezetője jóval fontosabb szerepet tölt be a kormányzati döntéshozatalban, mint mondjuk a Környezetvédelmi Minisztérium nála magasabb rangban lévő közigazgatási államtitkára. Megoldást jelentene talán, ha a Referatúrák (és esetleg a Kormányiroda) vezetője közigazgatási államtitkári besorolást kapna, a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkárnak pedig kreálnának egy "vezető közigazgatási államtitkári" vagy "közigazgatási főállamtitkári" pozíciót, amivel egyedül ő rendelkezne, mint a MEH és a KÁT első számú közigazgatási vezetője (kicsit a kormányülést vezető, a miniszterek közül kiemelkedő miniszterelnök analógiájára).

<sup>34</sup> 2000 májusában az Egészségügyi Minisztérium politikai államtitkárává kinevezett Horváth Zsoltot a Szociális és Családügyi Minisztérium addigi politikai államtitkára, Öry Csaba váltotta fel.

<sup>35</sup> A magyarországi szakirodalomban lásd erről: Körösnéyi András: A magyar politikai rendszer. Budapest Osiris 1998. 276-280.o., valamint Pokol Béla: A politikai intézményrendszer kapcsolódási pontjai. in: Bihari M.-Pokol B.: Politológia. Budapest Nemzeti Tankönyvkiadó 1997. 82-83.o.

patronázshatalma, szervezeti-személyzeti tevékenységén keresztül alapvetően tudja befolyásolni a miniszteriális közigazgatás szervezeti rendjét és személyi összetételét.

Mindezek elmondhatók a rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszert illetően is. A többé-kevésbé kikristályosodott magyar struktúra továbbfejlesztésével kapcsolatban az utóbbi évek szakirodalmában két markáns álláspont jelent meg. Az egyiket a kiváló jogászprofesszor, Sárközy Tamás fejtette ki legrészletesebben "A hatékonyabb kormányzásért" című könyvében, míg a másik - ezzel sok szempontból ellentétes - koncepció a Horn-kormány kormányzati-közigazgatási reformtervezetében fogalmazódott meg.

Sárközy - az alapvető alkotmányos struktúra, a pártelvű parlamentáris rendszer keretein belül - a kormányzati döntéshozatal során a *szakmai* aspektust erősítené meg, értelemszerűen a *politikum* rovására. Legfontosabb javaslatai: a miniszter ne pártember, hanem komoly szakmai múlttal, kormányzati szakértelemmel rendelkező, apparátusa által nehezen "megvezethető", "menedzser" típusú vezető legyen; a minisztériumokon belül is csökkenjen a politika szerepe, ennek keretében szűnjön meg a politikai államtitkári pozíció, helyette növeljék a közigazgatási államtitkárok számát (2-5), akik mind a kormányban, mind az országgyűlésben teljes jogkörrel helyettesíthessék a minisztert, egyszerre képviselve a politikai, közigazgatási és szakmai szempontokat.<sup>36</sup>

Az utóbbi javaslat természetesen jogszabály-(többek között alkotmány) módosítást igényel, míg az első egyfajta mentalitásváltozást feltételez. Úgy vélem azonban, közös bennük, hogy meglehetősen naivitásról tanúskodnak, és a modern politikai rendszerek működésének félreértését mutatják.<sup>37</sup> Az persze igaz, hogy napjaink parlamentáris demokráciáinak miniszterei különbözőképpen szocializálódtak, eltérő habitusú emberek, vannak akik kizárólag pártkarriert befutva, fegyelmezett lojalitásuknak köszönhetően nyerték el miniszteri bársonyszéküket, míg mások nem elsősorban pártpolitikusként, hanem független szakemberként bizonyították a posztra való alkalmasságukat (utóbbira épp a jelenlegi kormány esetében találhatunk több példát). Azzal is egyet tudok érteni, hogy bizonyos értelemben revízióra szorul az az álláspont, mely szerint a tárcát vezető miniszternek nem kell feltétlenül az adott területhez értenie, az ő feladata az irányítás, a tárca menedzselése, az összkormányzati és reszortérdek érvényesítése, a szakmai feladatok elvégzésére pedig ott van a stabil apparátus. (Ezen elv jegyében aztán egyes nyugat-európai országokban jellemző politikusi karrierút, hogy az illető a kevésbé súlyostól a jelentősebbek felé haladva, akár 4-5, egymástól igen távol álló minisztérium vezetését is betölti az évek során, míg aztán - optimális esetben - politikai karrierje csúcsára érve elnyeri a miniszterelnöki pozíciót.) Ahhoz ugyanis, hogy irányítói-vezetői feladatát lelkiismeretesen elláthassa, és ne kizárólag politikai szempontok alapján döntsön, továbbá, hogy autentikusan kontrollálhassa az alá rendelt apparátust, elkerülje személyének "megvezetését", nehogy akaratan kívül is hozzájáruljon a kormányzati célokkal ellentétes előterjesztés megszületéséhez, mindenképpen szükséges, hogy - ha nem is a szakember szintjén - rendelkezzen az általa irányított területet érintő alapvető szaktudással (vagy legalább időközben sajátítsa azt el).

Azt azonban tudomásul kell venni, hogy a miniszteri tisztség egy fontos bizalmi pozíció, ami feltételez egyfajta kötődést, szimpátiát a kormányzó párt(ok) értékrendjéhez. Általában az ún. független szakemberek pozícióba kerülésük előtt már betöltötték az illető pártnál valamilyen szakértői, tanácsadói, esetleg programalkotói szerepkört. Nincs tehát abszolút független, technokrata szakember, vagy legalábbis azt nem kéri fel miniszternek. Ez ugyanis alapvetően

<sup>36</sup> Sárközy Tamás: A hatékonyabb kormányzásért. Budapest Magvető 1996. 40-42.o.

<sup>37</sup> Maga a szerző is elismeri, hogy koncepciója "érzékeny volt a többpártrendszerű politikai szisztéma versengési elve iránt", erről azonban gúnyolódva, szinte becsmérlőleg szól. (48-49.o.) A tanulmány egyéb helyein is tetten érhető averziója a politikával és a politikusokkal szemben. Egyszer a "politikai érdekek, a karriervágyó pártpolitikuskok" nyomását kárhoztatja (66.o.), máshelyütt pedig arról értekezik, hogy "a kormány elsődleges feladata a közigazgatás hatalmas szervezetrendszerének irányítása, és másodlagos csak a politizálás". (79.o.) Sárközy olthatatlan nosztalgiát érez a Németh-kormány, mint "szakértői kormány" iránt, figyelmen kívül hagyva annak sajátos, egyszeri történeti szituációját.

ellentmondana a modern politikai rendszerek pártelvű logikájának, amit Sárközy sem akar megváltoztatni (vagy legalábbis erről nem ír).<sup>38</sup> Másfelől az is természetes pszichológiai jelenség, hogy a betöltött pozíciónak egyfajta identitás-meghatározó (vagy legalábbis befolyásoló) szerepe van, tehát az esetleg független szakértői múlttal rendelkező miniszter is fokozatosan politikussá szocializálódik, az őt érő, különböző irányokból jövő hatásoknak köszönhetően egyre elkötelezettebben képviseli a kormány (és a kormánypártok) politikáját. (Ha pedig erre alkatilag nem alkalmas - és erre is több példát ismerünk - előbb-utóbb megválnak miniszteri pozíciójától.)

Másik javaslata szintén arról tanúskodik, hogy a szerző nem tud politikusként gondolkodni, megvalósulása ugyanis vélhetően épp az eredeti szándékkal ellentétes következményekkel járna. Egy pozíció ugyanis nem attól politikusi vagy szakmai, hogy minek nevezzük el. Hiába szüntetjük meg a politikai államtitkári tisztséget, és hozunk helyette létre több közigazgatási államtitkári pozíciót, ezek - tekintve, hogy a kormányban és az országgyűlésben egyaránt teljes jogkörrel helyettesítenék a minisztert - hamarosan "átpolitizálódnának", így a változás végeredményeként egy politikai államtitkár helyett kapnánk ötöt. Ha pedig a posztokra vérbeli, "született" bürokrátákat állítanánk, az történe, ami a Referatúrák esetében, tehát kiderülne, hogy az illető képtelen a politikai szempontok mérlegelésére, és alkalmatlanná válna a feladatra. Persze a határok a gyakorlatban jelenleg sem olyan merevek, mint az elvek szintjén. Azt mutatja az elmúlt tíz év politikai gyakorlata, hogy az elvileg a folyamatosságot biztosító, a kormányváltásoktól függetlenül tevékenykedő, politikailag neutrális közigazgatási államtitkári, helyettes államtitkári pozíciókba is politikailag elkötelezett, sőt gyakran pártpolitikus múlttal rendelkező személyeket neveznek ki, és mindegyik kormányváltás alkalmával ezen tisztségeket betöltők nagy része kicserélődött.<sup>39</sup>

Érdekes külön is kitérni a politikai államtitkárok máig sem teljesen tisztázott szerepére a magyar kormányzati rendszerben. Feladatkörükről a miniszterek és államtitkárok jogállásáról rendelkező 1997. évi LXXIX. tv. csupán ennyit mond: "A politikai államtitkár feladata a miniszter országgyűlési képviseletének elősegítése, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjaival, ill. a pártokhoz nem tartozó képviselőkkel való kapcsolattartás, a társadalmi, gazdasági érdekképviseletekkel való együttműködés koordinálása, valamint a miniszter helyettesítése, továbbá a miniszterelnök vagy a miniszter által hatáskörébe utalt ügyek ellátása." (18.§ (1).)

Nyilvánvaló, hogy ezt az eléggé általános keretszabályt a gyakorlatnak kell megtöltenie élettél. A tíz év során folyamatos volt a politikai államtitkárok helykeresése, különböző koncepciók születtek funkcióik meghatározására. Mindvégig legfontosabb szerepük volt a miniszter helyettesítése a parlamentben és a kormányülésen. Míg előbbi esetben ez korlátlan volt, addig 1997-ig a politikai államtitkár a kormányülésen csak tanácskozási joggal vehetett részt, szavazati joga nem volt. Azóta a jogi szabályozás ellentmondásos e téren. Míg a kormány ügyrendje fenntartja a régi szabályozást, a miniszterek jogállásáról szóló törvény lehetővé teszi a politikai államtitkárok szavazati jogát is.<sup>40</sup> Ha belegondolunk, ez logikus is, hisz a magyar Alkotmány nem ismeri a miniszterrel szembeni bizalmatlansági indítvány intézményét, tehát a miniszteri felelősség gyakorlatilag "feloldódik" az összkormányzati felelősségben, így aztán mindegy, hogy a miniszter vagy politikai államtitkára szavazott a kormányülésen az adott kérdésben. (Persze - amint majd látni fogjuk - ez a kérdés a gyakorlatban nem jelent problémát, hiszen a kormányüléseken nem gyakorlat a szavazás.)

---

<sup>38</sup> Bár egy helyütt fölveti a modern pártok választási párttá való visszaszorítását, mint kívánatos trendet. (66.o.)

<sup>39</sup> Ezt jogilag is megerősítette a miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló 1997. évi LXXIX. tv., mely - miközben egészében igyekszik fenntartani a szakmai és a politikai vezetés merev szétválasztását - lehetővé teszi a közigazgatási és a helyettes államtitkárok indoklás nélküli felmentését. (Szilvássy: i.m. 447.o.)

<sup>40</sup> 1088/1994.(IX.20.) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről 64.§ ill. 1997.évi LXXIX. törvény a miniszterek és államtitkárok jogállásáról 12.§ b).



Koalíciós kormányzás esetén kézenfekvő megoldás a politikai államtitkárok egyfajta politikai ellenpólusként történő felhasználása a más párthoz tartozó miniszterrel szemben. Ezzel az eszközzel éltek is az előző két ciklusban, amikor a minisztériumokon belüli "vegyes modell" igen elterjedt volt (az első ciklusban a 13 tárcából csak kettő volt "tisztá", míg a Horn-kormány alatt fele-fele volt az arány). Az Antall-kormány idején - némely szerényebb képességű kiszegző miniszter ténykedése alatt - egyes politikai államtitkárok különösen fontos szerephez jutottak. A jelenlegi kormányban kizárólag "tisztá minisztériumok" vannak. Most azt emelhetjük ki jellegzetességként, hogy több, ún. szakértő miniszternek pártpolitikus államtitkára van (KÜM, PM, GM, 1999. decemberig NKÖM), akik közül némelyik meghatározó súllyal vesz részt a minisztérium politikai irányításában. Új jelenség, hogy egyes minisztériumok esetében egyfajta munkamegosztás tapasztalható miniszter és politikai államtitkára között (KÜM, BM), ami némileg ellentmond az egyszemélyi vezetés elvének.

Megnövekedett súlyt és új szerepet szánt a politikai államtitkároknak az 1991-ben létrehozott Politikai Államtitkári Értekezlet. Ez azonban - amint már szó volt róla - nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és nem tudott meggyökeresedni a magyar kormányzati struktúrában.

Az Antall-kormány idején megfogalmazódott az a koncepció is, hogy egyfajta PR-funkciót kellene a politikai államtitkároknak betölteniük, a frakciókkal való kapcsolattartás, politikai gyűléseken való fellépés, és általában a kormánydöntések jó kommunikálása révén. A gyakorlatban azonban ez sem forrt ki igazán, a Horn-kormány pedig elvetette, mondván, a PR egy külön szakma, nem lehet ez alapján válogatni a politikai államtitkárokat. Az Orbán-kormány kommunikációs stratégiájának sem vált részévé ez az elképzelés.

Végül még egy aspektusra hívnám fel a figyelmet, aminek elviékben mindenképpen van relevanciája, és többé-kevésbé a gyakorlatban is működik. Azt mondtuk, hogy a minisztériumok közigazgatási apparátusának egy jelentős része (a politikai köztisztviselői réteg) egyfajta átmenetet, "szürke zónát" képvisel a politikai és szakmai racionalitás szférája között, egyúttal - elsősorban a joganyagon keresztül - közvetíti a szakmai-közigazgatási szempontokat a politika irányába. Ugyanakkor azonban felvethető, hogy ugyanezt a közvetítő szerepet a másik irányból, tehát a politika világából épp a politikai államtitkárok tölthetnék be a bürokrácia felé. Véleményem szerint mindenképp érdemes lenne a politikai államtitkároknak ezt a helyzetükből adódó, objektíve létező funkcióját tovább erősíteni. Olyan lenne ez kicsiben, mint a MEH-en belül a kancelláriaminiszter és a közigazgatási államtitkár ill. a hozzátartozó apparátus (később részletezendő) viszonya.

A másik, közigazgatás és politika viszonyát taglaló koncepció, a Verebélyi Imre közigazgatás-fejlesztési kormánybiztos által kidolgozott reformtervezet a rendszert épp a másik irányba, a politika dominanciája felé tolná el. Ez a terjedelmes reformkoncepció több pontján is egyértelműen kimutatható.

Legfontosabb javaslatai a következők: a miniszterek saját tárcájuk előterjesztéseit - szemben a jelenlegi gyakorlattal - a legkorábbi stádiumtól kövessék figyelemmel, és a más tárcáktól érkező előterjesztések véleményezését is ők írják alá; mivel az idők során a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet szerepe túlsúlyossá vált, és gyakran nem csak közigazgatási-szakmai, hanem (az ettől általában nehezen elválasztható) stratégiai-politikai kérdésekben is kvázi-döntéshozó fórumként tevékenykedik, szerepét csökkenteni kell; a parlamenti bizottságokban, a frakciókban, az érdekegyeztetés fórumain - amennyiben lehetséges - politikusok egyeztessenek, és ne köztisztviselők; mindezek érdekében növelni kell a politikai államtitkárokat, és csökkenteni a közigazgatási vezetők számát; erősítendő továbbá szakértők bevonásával a miniszteri kabinetek szerepe, bizonyos jogszabályok kidolgozását pedig külső, apparátus-független szakemberekre kell bízni.

A javaslatok tehát a döntésselőkészítés minden fázisában növelnék a politikai aktorok szerepét, ami egyszerre hordozza magában az összehangoltabb, hatékonyabb döntéshozatal lehetőségét, és a szakmai szempontok visszaszorulásának veszélyét. Mindenesetre kissé meglepő, hogy a

"szakértői kormány" szlogenjét zászlajára tűző Horn-kabinet idején látott napvilágot ez a koncepció. (Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy a gyakorlatban a javaslat szinte egyetlen eleme sem realizálódott.)

Kiválóan érzékelteti politika és közigazgatás összefonódását és átfedését a kancelláriaminiszter és a MEH-en belüli közigazgatási apparátus kapcsolata. 1998-ig a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkári rangban lévő személy vezette. Mind Kajdi József, mind Kiss Elemér több volt azonban egy egyszerű köztisztviselő közigazgatási államtitkárnál, betöltött pozíciójukból és a miniszterelnökhöz fűződő bizalmi, személyes viszonyukból (a kettő persze szorosan összefügg) eredően kvázi-politikusként is tevékenykedtek. Ez a skizofrén helyzet egyre inkább tarthatatlanná vált. A MEH-közigazgatási államtitkár részt vett a legfontosabb döntéshozatali fórumokon, beleértve a politikai fórumokat is (kormányülés, kormánykabinet, házbizottság, a miniszterelnökkel folytatott, részben intézményesített, részben informális egyeztetések), a kormányzati döntéshozatalban tehát fontosabb szerepet töltött be, mint a legtöbb miniszter, státusza azonban ezt nem tükrözte.

Ezen kívül irányított egy közel 500 fős, az összkormányzati szempontok érvényesítésében egyre meghatározóbb szerepet játszó apparátust, amely ráadásul számos speciális, más tárca alá nem tartozó kérdéssel is foglalkozott (egyházak, határon túli és itthoni kisebbségek, ifjúságpolitika, informatika, non-profit ügyek, stb.). Ez utóbbi kapcsán különösen furcsa volt, hogy miközben az egyes területeken a MEH számos előterjesztést dolgozott ki (a Horn-kormány idején pl. a harmadik legtöbb előterjesztés készült itt), a kormánynak mindig ki kellett jelölni egy minisztert, aki az adott javaslatot a parlamentben előterjeszti. Ez lehetetlenné tette a miniszteri felelősség érvényesülését. (Még akkor is, ha tudjuk, hogy a törvényjavaslatok elvileg már az összkormányzat álláspontját tükrözik, továbbá - mint arról már szó volt - a miniszteri felelősség a magyar közjogi konstrukcióban egyébként is korlátozottan érvényesül.)

A visszás helyzetet érzékelve, a Horn-kormány 1997-ben törvényileg lehetővé tette, hogy a Miniszterelnöki Hivatal miniszter irányítsa.<sup>41</sup> Az SZDSZ azonban - politikai okokból - megakadályozta ennek gyakorlati realizálását. Az 1998-ban hivatalba lépett új kormány aztán élt a törvényi felhatalmazással, és Stumpf István politológus személyében miniszteri rangú vezetőt állított a MEH élére. Ez az intézkedés szervesen beleillett az Orbán-kormánynak a MEH összkormányzati-koordináló szerepét tovább erősítő, és a miniszterelnök erős alkotmányos pozícióját jobban tükröző koncepciójába. Megmaradt azonban a közigazgatási államtitkár pozíciója is.

Ezzel létrejött egy olyan páros, akik személyükben testesítik meg a kormányzati működés során közigazgatás és politika egymást szervesen átható, szinte kibogozhatatlanul összefonódó szimbiózisát. Azt is igazolják azonban, hogy mégsem lehet teljesen összemosni a kétféle típusú racionalitás, mentalitás szempontjait, hisz az egyiknél mégiscsak jól kimutathatóan a politika, míg a másiknál a közigazgatás prioritásai érvényesülnek. Azt mondhatnánk talán, hogy a kormányzatban Stumpf a "legbürokratább" politikus, míg Bártfai a "legpolitikusabb" bürokrata. És személyes benyomásaim szerint habitusuk, személyiségük alkalmassá is teszi őket ezen szerepekre. Ez persze kevés lenne, kettejük (pontosabban a miniszter és a MEH apparátusának) együttműködését egy cizellátnal kialakított, minden részletre kiterjedő, legtöbb elemében intézményesített munkamegosztás teszi harmonikussá és hatékonyá.

Ennek jegyében továbbra is a közigazgatási államtitkár maradt a MEH apparátusának közvetlen irányítója, ő hívja össze és vezeti az államtitkári értekezleteket, és készíti el a kormányülés napirendi javaslatát. Részt vesz ugyanakkor a kormánykabinetben és a kormányülésen (az előbbi esetben a titkári feladatot is betölti, és szerepe aktív, míg a kormányülésen hallgatásra van ítélve), mely fórumokon a döntéshozatal politikai motivációival is "feltöltekezik".

---

<sup>41</sup> 1997. évi LXXIX. törvény a miniszterek és államtitkárok jogállásáról 39.§.

Különleges jelentősége van a miniszter és az apparátus kapcsolatában a csütörtök délutáni "felkészítőknak". Nem véletlen az időpont kiválasztása, hisz túl vannak már az aznapi KÁT-on, és másnap, pénteken ülésezik a kormánykabinet, ahol - mint arról már szó volt - részletesen átbeszéljük a következő kormányülésre kerülő napirendi javaslatokat. Ezen a felkészítőn részt vesz a MEH-et vezető közigazgatási államtitkár, a Kormányiroda és a Kormányzati Referatúrák vezetője, a szakreferatúrák irányítói (itt ők az igazi főszereplők), valamint a kancelláriaminiszter kabinetfőnöke. Rendszerint napirendről napirendre haladva beszéljük meg a vitatott, és a politikai szempontból releváns részeket, az apparátus tájékoztatja a minisztert az egyes előterjesztések általa fontosnak tartott elemeiről, és válaszol a minisztert foglalkoztató egyéb kérdésekre. Itt kap tájékoztatást a KÁT-on történekekről is. Így a közigazgatási-szakmai szempontokkal felvértezve, de a "bürokrata-logika" foglyává nem válva tudja a kormánykabinetben minisztertársait és a miniszterelnököt tájékoztatni, és bizonyos szempontból befolyásolni. A kormánykabinetben felmerülő esetleges politikai jellegű változtatási igényeket aztán a közigazgatási államtitkár közvetíti apparátusa felé, és adja meg számukra a szükséges intenciókat. Végül a kormányülésen már kizárólag Stumpf jelezheti az apparátusi szempontokat, Bártfai Béla szerepe itt arra korlátozódik, hogy tájékozódjon a történésekről, "képben legyen", és ezáltal lehetetlenné váljon apparátus és politika egymással való "szembemenése".

Az eddig elmondottakból nyilvánvaló, hogy mindkét pozíció betöltőjének kulcsszerepe van a kormányzati politikában, miközben mindketten - eltérő dimenzióban persze - "szürke eminenciásként" teszik a dolgukat, befolyásuk és jelentőségük jóval túlnő ismertségükön. (Jól mutatja ezt Stumpf István közvéleménykutatásokon regisztrált ismertségi mutatója.)

### **3. A szakmai és érdekszervezetek becsatornázása a döntéshozatal mechanizmusába**

Az országos jelentőségű politikai döntések kialakítóinak harmadik nagy csoportját alkotják - a közigazgatás és a politika szereplői mellett - a különböző rendű, rangú szakmai és érdekszervezetek. A II. világháború utáni politikai fejlődés egyik meghatározó jellemzője a modern társadalmakban ezen csoportok fokozott bekapcsolódása a politikai döntéshozatalba. Természetesen ez a - intézményesített és informális jelleggel egyaránt megfigyelhető - részvétel nem korlátozódik csupán a jogszabályalkotásra, hanem áthatja a politikai rendszer egészének működését (a társadalmi párbeszéd makroszintű fórumai, képviselő országos jelentőségű testületekben, pártokon ill. azok képviselőin keresztül érvényesített befolyás, stb.). Ez utóbbiak boncolgatása azonban szétfeszítené e tanulmány kereteit, így ezúttal csupán az előterjesztések kialakításában játszott szerepüket vizsgáljuk meg.

Magyarországon a jogalkotási törvény 1987 óta kötelező jelleggel előírja, hogy "a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik". (20.§) Ezt a kötelezettséget a kormány ügyrendje is megerősítette.<sup>42</sup>

Ez azonban a rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus nagy részében írott malasztnak bizonyult. Pontosabban a gazdasági jellegű törvényjavaslatokat a gazdasági (munkavállalói és munkaadói) érdekképviseletek a tripartit rendszerben működő Érdekegyeztető Tanácsban rendszeresen véleményezték, sőt az ET-nek a költségvetés és az adótörvények elfogadásánál (jogszabályban egyébként nem rögzített) kvázi együttdöntési jogosultsága volt. Általánosságban azonban az mondható el, hogy a kormány nem kérte ki a kompetens szakmai szervezetek véleményét az előterjesztések véleményezése során, és ezen szervezetek részéről sem mutatkozott erre komoly igény. Ez az állapot nyilván összefüggött azzal, hogy a

---

<sup>42</sup> 1088/1994.(IX.20.) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről 22.§.

rendszerátvitel utáni években minden politikai aktor kereste a maga helyét a politikai életben, és kiforratlanok voltak még a hatalmi struktúra viszonyai, a döntéshozatal mechanizmusai. Ezen kívül része volt benne az akkori kormányzat és a szakszervezetek közötti rossz viszonyoknak is.

1993 második felétől észlelhető először, hogy - összefüggésben a civil szféra megerősödésével, öntudatra ébredésével - bizonyos érdekszervezetek közreműködnek a kormányzati előterjesztések kialakításában. Így a különböző környezetvédő mozgalmak a környezetvédelmi törvény, az ebtenyésztők az ebtenyésztésről szóló kormányrendelet, a nyugdíjasszervezetek a nyugdíjasokat érintő jogszabályok, vagy a Magyarok Világszövetsége az összmagyarság sorsára kiható előterjesztések esetében mondták el szakmai véleményüket.

Az együttműködés ma is jellemző mechanizmusai aztán a Horn-kormány alatt kristályosodtak ki, és váltak rendszeressé. A különböző szervezetekkel történő formális egyeztetések általában a döntéselőkészítés minisztériumi szakaszában történtek, a legkülönbözőbb formában: írásos véleményezés, személyes egyeztetés, állandó vagy ad hoc jellegű minisztériumi bizottságokban való részvétel, kodifikációs bizottsági tagság, stb. Ritkán olyan is előfordult (ilyen volt pl. az állatvédelmi törvény), hogy a civil szervezet készítette, kodifikálta az első tervezetet, és azt véleményezte azután a minisztérium.<sup>43</sup> Később, a parlamenti szakban aztán még újból szerephez jutnak az érdekszervezetek, a törvényjavaslatokat tárgyaló szakbizottságokba rendre meghívást kapnak, ahol elmondhatják véleményüket a beérkezett módosító indítványokról. A kormányzati szakban azonban, legkésőbb az államtitkári értekezletig befejeződik a tevékenységük. Persze az nem akadályozható meg, hogy informálisan akár még a kormányülés reggelén is megpróbáljanak lobbizni az illetékes miniszternél, MEH-államtitkárnál, nota bene a miniszterelnöknél (és erre gyakran van is példa).

Tevékenységük hatékonyságfoka természetesen különböző, de az kétségtelen, hogy sok esetben tudják érvényesíteni érdekeiket. Az állatvédelmi törvénnyel kapcsolatban például Kiss Elemér megvallotta, hogy az "soha nem született volna meg, ha az állatvédők ezt ki nem kényszerítik". A jelenlegi kormány ezen a téren lényegében átvette elődje gyakorlatát. Említésre érdemes, hogy a civil szféra egy területét - a történelmi egyházakat - kiemelte a többi közül, és a MEH közigazgatási államtitkára vezetésével létrehozott egy állandó testületet ezen egyházak képviselőinek részvételével, amely az összes, egyházakat érintő előterjesztést véleményezi. Ezt azonban nem szánja precedensnek a kormány, a testület felállításának speciális, egyedi okai vannak. Lényegében a rendszerátvitel óta húzóóda probléma, hogy az egyházak azt preferálják, ha a velük foglalkozó kormányzati részleg a MEH-en belül helyezkedik el (nyilván így nagyobb esélyt látnak érdekeik hatékony érvényesítésére), a kormányzati törekvés ellenben már hosszú ideje az, hogy a MEH elsősorban az összkormányzati szempontrendszer érvényesítésével foglalkozzon, speciális, ágazati feladatokat csak különlegesen indokolt esetekben vállaljon fel. Így az idők során az egyházügyi részleg kétszer került be a MEH-be, és ugyanennyiszor került ki onnan. Jelenleg a NKÖM-ön belül, helyettes államtitkári szinten foglalkoznak velük. Ráadásul - mivel a részleget vezető Semjén Zsolt katolikus - a protestáns egyházak igénylik, hogy az ő érdekeik is hasonló súllyal legyenek képviselve a jogszabályok megalkotásánál. Ezt a célt szolgálja a miniszterelnök egyházügyi főtanácsadójának, a református lelkész Balogh Zoltánnak a részvétele az említett grémiumban.

A gazdasági-szociális jellegű előterjesztések tárgyalása során megszűnt az ÉT "mini-parlament" szerepe. Az ÉT utódszervezete, a Munkaügyi Tanács kompetenciája csak a szorosan vett munkaügyi kérdésekre korlátozódik (ami egyébként a jogszabályokból eddig is következett volna). A költségvetés és az adótörvények véleményezésére új grémiumként létrehozták a Gazdasági Tanácsot, amely a munkaadói és munkavállalói érdekszervezetek mellett magába

---

<sup>43</sup>Az állatvédelmi törvény megszületéséről részletesen lásd: Pesti Sándor: Esettanulmány a Hermann Ottó Állatvédő Egyesület magyarországi tevékenységéről. in: Környezetvédelmi civil kezdeményezések Magyarországon. Villányi úti könyvek. Politikatudományi sorozat. Szerk.: Szabó Máté Budapest 1999. 59-77.o.

foglalja a gazdasági élet különböző szakmai szervezeteit és kamaráit (Bankszövetség, Tőzsdetanács, Befektetői Tanács, stb.), és általános gazdaságpolitikai vitafórumként is funkcionál. A szociális kérdések előzetes megvitatására pedig a Szociális Tanács szolgál, amely különböző rétegtanácsokat tömörít magába (Idősügyi Tanács, Nőképviselői Tanács, Fogyatékosügyi Tanács, stb.). Ezen változtatások némileg csökkentik a szakszervezetek súlyát a gazdasági-szociális érdekegyeztetés területén (természetesen nemcsak az előterjesztés-véleményezést illetően), és nagyobb teret adnak az egyéb szakmai-és érdekszervezeteknek.

#### 4. A kormányülés

Miután az adott előterjesztés bejárta a közigazgatási egyeztetés összes állomását, megtörténtek a szükséges szakmai és politikai egyeztetések, a javaslat a kormányzati döntéshozatal legfelső fóruma, a kormányülés elé kerül. A kormányülés legfontosabb funkciója, hogy megtárgyalja a benyújtott előterjesztéseket, jelentéseket, és azokban végső döntést hoz (törvényjavaslatoknál ez természetesen csak a parlament elé utalásra vonatkozik).

A kormányülés napirendi javaslatát a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet követően a MEH közigazgatási államtitkára állítja össze, majd (a kormánykabinetben és a kiskabinetben történt esetleges változtatásokat követően) a kormány hagyja jóvá. (Az Antall-kormány alatt ez a miniszterelnök kompetenciája volt.) A kormányülés napirendjére csak olyan előterjesztés vehető fel, amit előzetesen a KÁT és - a gazdasági jellegű javaslatok esetén - a Gazdasági Kabinet megtárgyal és napirendre tűzését javasolta. (Az ügyrend ezen előírásával szemben utaltunk már a Gazdasági Kabinet 1998 óta megváltozott szerepére.) E szabály alól a miniszterelnök kivételt tehet.<sup>44</sup>

A kormány ülésén a minisztereken kívül - akiknek kötelező a megjelenés<sup>45</sup> - állandó meghívottként részt vesznek: a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára, a kormányzóvivő, a Kormányiroda vezetője (az ezt a funkciót 1990 óta ellátó Müller György készíti azóta a kormányülések összefoglalóit), a miniszterelnök kabinet főnöke (1994-től), valamint a kancelláriaminisztert helyettesítő politikai államtitkár (1998-tól).<sup>46</sup>

A kormányülések az Antall- és a Horn-kormány alatt rendszeresen minden hét csütörtökén zajlottak, és elvileg az előző hét keddjén ülésező KÁT napirendjén szereplő előterjesztéseket tárgyalták. A gyakorlatban azonban rendszeresek voltak a csúszások, és a döntési javaslatoknak általában a fele a kormányülést két nappal megelőző államtitkári értekezleten került megvitatásra. Részben ez indokolta az Orbán-kormány által 1999 szeptemberében bevezetett változtatást. Azóta a kormányülések - az azokat megelőző kiskabinettel - keddenként vannak - a fő szabály szerint minden két hét után egy hét szünettel (parlamentari hét). A KÁT időpontja átkerült csütörtökre, a kormánykabineté pedig péntekre. Így még akkor is több idő telik el az előkészítő fórumok és a kormányülés között - lehetőséget teremtve ezáltal az előterjesztéseken a végső simítások elvégzésére, az esetlegesen fennmaradt vitás kérdések egyeztetésére -, ha az adott kormányülés előkészítése nem az egyel korábbi KÁT-on történik. (Kormányzati becslések szerint az év első felében 80 %-ra tehető a szabályosan tárgyalt előterjesztések aránya, ez ősszel rendre csökken.)

Már az Antall-kormány idején kialakult, hogy az államtitkári értekezlet minden napirendi javaslat kapcsán jelzi, hogy az vitára javasolt, vagy vita nélküli. A kormányülés már nem lehet

---

<sup>44</sup> Kormányzati szakértők szerint ezt a jelenlegi miniszterelnök a szakmailag indokoltnál gyakrabban meg is teszi. Persze a politikai kényszerek olykor erősebbnek bizonyulnak a szakmai érveknél.

<sup>45</sup> Ezen kötelezettség elmulasztása azonban nem jár szankciókkal, így pl. a jelenlegi kormány földművelésügyi minisztere megteheti, hogy gyakorlatilag nem jár kormányülésre. Esetleg itt is érdemes lenne megfontolni a házszabály azon rendelkezését, amely a parlamenti döntések bizonyos százalékáról igazolatlanul hiányzó képviselőt illetménymegvonással bünteti.

<sup>46</sup> A Horn-kormány idején állandó meghívott volt a KSH elnöke is.

a szakmai viták terepe, ott csak olyan jellegű - elsősorban *politikai* töltetű - viták képzelhetők el, melyek feloldására a közigazgatási-szakmai előkészítő grémiumok nem voltak alkalmasak, a politikai jellegűek - kormánykabinet, Gazdasági Kabinet, kiskabinet - pedig nem voltak képesek. Mind a Horn-, mind az Orbán-kormány idején a napirendek átlagos száma 25 körül mozgott, melyből általában 75-80 % volt a vita nélkülire javasolt. Ezeket általában összevonták és egy blokkban határoztak róluk. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy egy miniszter, amennyiben vita nélküli napirendi ponthoz mégis hozzá kívánt szólni, ezt nem tehetette meg. Éppen ezért határozott úgy nemrég a miniszterelnök, hogy megszünteti a fenti megkülönböztetést. Így ma már elvileg nem létezik vitára javasolt napirendi pont. Némi orientációt azonban jelenleg is nyújt, hogy a napirendi javaslatban a végén szerepelnek azok az előterjesztések, amelyekben vita várható, továbbá a Kormányiroda által a miniszterelnök és a kancelláriaminiszter számára készített felkészítőn ez továbbra is *expressis verbis* szerepel. Egyébként az érdemben megvitatott napirendek száma a gyakorlatban a változtatás óta is körülbelül ugyanannyi, mint azelőtt.

Nagyobb jelentőségű, átfogóbb előterjesztések, törvényjavaslatok esetén többször előfordul, hogy a kormány előre tervezetten, több olvasatban tárgyalja a javaslatcsomagot. Így egy előterjesztés két, vagy több kormányülés napirendjén is szerepelhet (ilyen volt a mostani ciklusban az új adókonceptió, vagy a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag). Ritkán olyan is előfordul, hogy a kormányülésen derül ki, hogy nem véglegesíthető az előterjesztés (nem sikerül az egyes kormánytagok közötti politikai - legtöbbször koalíciós vagy ágazati szempontokra visszavezethető - ellentéteket feloldani, a miniszterelnök elégedetlen az előterjesztés valamely elemével, esetleg csak itt derülnek ki szakmai jellegű problémák). Ilyenkor az előterjesztés vagy visszakerül a minisztériumhoz, és kezdődik előről a közigazgatási egyeztetés, vagy egy kodifikációs bizottságot állítanak fel a MEH és az illetékes minisztériumok munkatársaiból, esetleg külső szakértőket is bevonva a munkába (ez utóbbi történt például a médiatörvény átdolgozásakor). Magán a kormányülésen azonban érdemi változtatásokat nem hajtanak végre, csupán apróbb, technikai jellegű módosítások képzelhetők el.

A kormányülés időtartama az idők során jelentősen lerövidült. Az Antall-kormány első időszakában gyakoriak voltak az éjszakába nyúló ülésezések. Ennek több oka volt. A legfontosabb, hogy - amint arról már szót ejtettünk - kezdetben még nem léteztek a döntéselőkészítés később meghatározóvá váló fórumai (KÁT, Gazdasági Kabinet, egyéb személyes egyeztető testületek). Így a kormányülés igen sokszor vált részletekbe menő szakmai viták terepévé, amire az sem kompetenciájánál fogva, sem a legtöbb résztvevő szakmai felkészültségét tekintve nem volt alkalmas. Másrészt - még mindig az objektív okoknál maradva - a rendszerváltást követően egy csomó, a nyugati demokratikus piacgazdaságokra jellemző fogalom, intézmény teljesen ismeretlen volt a miniszterek számára, vagy csak a szakirodalomból, felszínesen hallottak róla. Ezért a kormányüléseken sok időt elvett ezen fogalmak teljes mélységében történő megértetése a miniszterekkel.

A későbbiek során aztán az ülések jelentősen lerövidültek, azonban Antall alatt soha nem váltak olyan feszessé, mint a későbbi kormányok idején. Ez elsősorban a miniszterelnök személyiségéből adódott, aki - mint általában - a kormányüléseken is szeretett hosszan beszélni, olykor egész előadásokat tartott, amelyek legtöbbször túlterjeszkedtek a szorosan vett előterjesztésen. Másrészt a minisztereket is biztatta a vitára, és mindig végig is hallgatta őket. Egyrészt nem is lett volna erkölcsi alapja beléjük fojtani a szót, de ez távol is állt az ő "úriember" habitusától. Ráadásul ennek megvolt az a közvetett pszichológiai haszna, hogy ha a miniszter kibeszélhette magát, elmondhatta ellenérveit, könnyebben vette tudomásul az álláspontjával szembenálló döntést.

A későbbi kormányok alatt aztán az ülések fegyelmezettebbé, feszesebbé, a külső szemlélődő számára - már ha a kormányülésen lenne ilyen - "unalmasabbá", de egyben talán hatékonyabbá

is váltak. Időtartamuk a Horn- és az Orbán-kormány alatt lecsökkent 2-3 órára. Különösen a jelenlegi miniszterelnökre jellemző, hogy - habitusából adódóan - törekszik a tömör, lényegretörő, szabatos kifejtésre, és ezt minisztertársaitól is elvárja. Aki azonban hozzá akar szólni, az ezt meg is teheti, a miniszterelnök mindenkinek szót ad, és senkibe sem fojtja bele a szót. A döntések megszületése után azonban már nem enged újabb felszólalást. A kormányüléseken rendszeresen résztvevők véleménye szerint a miniszterelnök többnyire jól felkészült az egyes napirendi pontokat illetően, intellektuálisan és anyagismeretében is uralja a kormányülést.<sup>47</sup> Kevés tehát az üresjárat.

Ezzel a kérdéskörrel szorosan összefügg a döntéshozatal módja. Az ügyrend véleményem szerint ebben a kérdésben nem fogalmaz egyértelműen. Míg egyik szakasza (67.§) kimondja, hogy "a döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt", más helyütt az áll, hogy "a kormány döntését a miniszterelnök mondja ki" (68.§). Utóbbi nyilván nem értelmezhető csupán formális kinyilatkoztatásnak, ez ellentmondana a miniszterelnök kormányzati struktúrában elfoglalt kiemelt szerepének. A magyar kormányfők soha nem is értelmezték így, a jellemző gyakorlat mindhárom ciklusban az volt, hogy a napirendi pontok tárgyalása végén a miniszterelnök összegezte a vitát, majd kimondta a kormány döntését.

Ezen a téren is voltak azonban különbségek. Antall József az olyan kérdésekben, amelyekhez értett, és amelyekben határozott véleménye volt, tudatosan irányította a vitát, többnyire először kért szót, és legtöbbször - nem annyira hatalmi súlyával, mint inkább érveinek intellektuális erejével - meg is győzte minisztereit. Máskor a vita végén foglalta össze az elhangzott véleményeket, de úgy, hogy abból kiderüljön az ő álláspontja. Kisebb ügyekben viszont (vagy amihez nem értett) sokszor oda sem figyelt, teljesen mással foglalkozott, és a vita végén Kajdi József jelezte neki, hogy mit "kell" dönteni. A fontos politikai kérdésekben (kölségvetésnél mindig) testületi szavazást tartottak, a miniszterelnök azonban soha nem szavazott.

A Horn-kormány alatt az a gyakorlat alakult ki, hogy akkor tartottak szavazást, ha ezt valamilyen miniszter kérte (legtöbbször koalíciós vita esetén fordult elő). A miniszterelnök maga is részt vett a szavazásokon, és olyan eset is előfordult, hogy a miniszterek leszavazták saját miniszterelnöküket (ez történt például a földhivatalok hovatartozása ügyében tartott voksolás alkalmával). Az ilyen eset meglehetősen ellentmondásos helyzetet teremt, és rávilágít arra, hogy a miniszterelnöknek valóban csak szavazategyenlőség esetén kellene szavazati jogot adni (ahogyan ezt a házszabály a parlamenti elnök esetében előírja).

Az Orbán-kormány két éve során lényegében megszűnt a szavazások gyakorlata. Mindössze egyszer, a 2000. évi költségvetés FVM-et érintő fejezetéről voksoltak a miniszterek. Ezen kívül föl sem merült a miniszterek részéről a szavazás kérése.

Összességében tehát elmondható, hogy a kormányülésekre mindhárom ciklusban erőteljesen rányomta bélyegét a mindenkori miniszterelnök személye. Ezen a grémiumon is megmutatkozik, hogy a magyar miniszterelnök nem egyszerű primus inter pares a miniszterek között, egyértelműen kiemelkedik közülük. A döntések végeredményének befolyásolására számos eszköze van. Tulajdonképpen ő irányítja a vitát, első felszólalóként már befolyásolhatja minisztertársait, a vita számára kedvezőtlen alakulása esetén egyszerűen leveheti az előterjesztést a napirendről, és legtöbbször egyszemélyben mondja ki a kormány döntését.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> A miniszterelnök részben azokból a már említett, Kormányiroda által "kiszereelt" anyagokból készül fel, amelyek tartalmazzák az előterjesztések rövid összefoglalóját, a vitás pontokat, és azokban a MEH álláspontját. Ezen kívül az első másfél évben a kormánykabinetet megelőző 60 percen a kancelláriaminiszter tartott számára egy rövid felkészítőt. Ez a kormánykabinet már elemzett szakmaibbá válásával okafogyottá vált, a miniszterelnök jelenleg itt készül fel a kormányülésre.

<sup>48</sup> A miniszterelnök súlyát és szerepét a kormányon belül részletesen nem elemzem. Megtette ezt már helyettem Körösi András A magyar politikai rendszer című könyvének kormányról szóló fejezetében, valamint a Magyar Nemzet 1999. július 3-i (15.o.) számában, melyek lényegi megállapításaival magam is egyetérték.

E fejezetben szólni kell még azokról a szimbolikus változtatásokról, amelyeket a jelenlegi miniszterelnök vezetett be. Ezen "formaságok" ugyanis komoly tartalmi mondanivalóval bírnak, és közös bennük, hogy a miniszterek testületének tekintélynövelését célozzák, azt kívánják az eddigieknél markánsabban hangsúlyozni, hogy a kormányülés nem egy a kormányzati döntéshozatal számtalan fóruma közül, hanem a végső döntések megszületésének helye, a legmagasabb rangú kormányzati testület. Ennek jegyében a kormány üléstermében semmilyen más esemény nem történhet (így a KÁT sem); a miniszterek az ülés kezdetén felállva üdvözlik egymást, valamint a miniszterelnököt, és végig magázódva, "miniszter úr"-nak szólítják egymást; az 5 állandó meghívott államtitkár nem szólalhat meg a kormányülésen, és fizikailag is külön asztalnál kell ülniük a miniszterektől; közigazgatási államtitkárok nem helyettesíthetik a távollévő minisztereket (erre egyébként az ügyrend lehetőséget adna).<sup>49</sup>

Végül szólni kell a kormányüléseken történtek megörökítéséről. Már 1985-től kialakult az a szokás, hogy az ülésekről a rövid, és csak a legfontosabb tényeket tartalmazó jegyzőkönyveken kívül részletes (50-60 oldalas) tartalmi összefoglaló is készült. 1990-től pedig, egészen 1998-ig minden kormányülést hangfelvételen rögzítettek, sőt az első két évben emellett szó szerinti jegyzőkönyv is készült. Az persze ezen időszak alatt is többször előfordult, hogy a felszólaló miniszter - amennyiben különlegesen bizalmas információt kívánt közölni - kérte a magnetofon kikapcsolását. A felvételeket 50 évre titkosították.

Az új kormány megszüntette a hangfelvételek készítését, és szó szerinti jegyzőkönyvet sem vezet. Mindössze rövid tartalmi összefoglalókban rögzítik a kormányülés legfontosabb történéseit, amely szintén titkosítva van. Ez a gyakorlat felvet bizonyos aggályokat, nem véletlen, hogy az adatvédelmi biztos is foglalkozott a kérdéssel. Azt én természetesnek tartom, hogy a kormányülésen történekről ne szerezhessen tudomást a közvélemény (beleértve természetesen a sajtót és az ellenzéki erőket is). Az egy olyan bizalmas, zártkörű döntéshozó testület, amely esetében nem lenne szerencsés, ha a döntések kikristályosodásának folyamata, a sokszor éles szakmai (olykor személyes) viták kikerülnének a nyilvánosságra. Meggyőződésem, hogy ez negatív hatással lenne a döntések minőségére, csökkentené az ellentétek kompromisszumos megoldásának lehetőségét, könnyen (a parlamenti plenáris ülések mintájára) "színházat" csinálhatna a kormányülésből. Különösen koalíciós kormányzás esetén van meg ennek az esélye. A másik lehetséges következmény, hogy a testület elveszíti jelentőségét, és a döntések kialakításának folyamata még jobban átcsúszik az előkészítő fórumok kompetenciájába (KÁT, különböző kabinetek, a döntéshozatal informális fórumai). A kormányülés pedig csak a pecsétet üti rá az előzetesen kialakított döntésre. (Ismét csak a plenáris üléssel tudom párhuzamba állítani.) Összegezve tehát, e téren nem osztom az adatvédelmi biztos álláspontját (aki a napirendi pontok szelektív megítélését ajánlotta, tehát egyenként vizsgálják meg a titkosítás indokoltságát).

Ettől függetlenül azonban azt magam is fontosnak tartanám, ha a kormányülésekről hangfelvétel, szó szerinti jegyzőkönyv, de legalább - hasonlóan a 80-as évek második feléhez - részletes tartalmi összefoglaló készülné. Mégpedig elsősorban az utókor, a jövő történészei érdekében. Történészként jól tudom, milyen nagy segítséget jelentenek például a Horthy-korszak kutatásában az akkori kormányüléseken szorgalmasan vezetett jegyzőkönyvek. Ha egy kétszemélyes betéti társaság üléséről, egy érettségi vizsgáról részletes jegyzőkönyvet kell készíteni, úgy hiszem, ez elvárható az ország sorsát meghatározó döntéseket hozó kormányülés esetében is. Persze ehhez ki kell alakítani azokat a garanciákat, amelyek lehetetlenné teszik, hogy a titkosított anyagokhoz bárki is hozzáférhessen. Ez azonban úgy tűnik, jelenleg is adott,

---

<sup>49</sup> A jelenlegi kormány miniszterei kötetlenebb formában is találkoznak egymással, az időszakosan megtartott, hétvégi, ún. informális kormányüléseken. Ez kiváló lehetőséget teremt a miniszterek számára a fontosabb, elvi jelentőségű előterjesztések első olvasatban történő megvitatására, nem mellékesen pedig egyfajta közösségösszekovácsoló funkciója is van.



hisz sok titkos dolog napvilágra került már Magyarországon, de kormányülést rögzítő hangkazetta még nem.

## 5. A Miniszterelnöki Kabinet

A Miniszterelnöki Hivatalon belül is különleges helyet foglal el a Miniszterelnöki Kabinet. Erről a részlegről általánosságban az mondható el, hogy perszónálisan, szorosan a miniszterelnök személyéhez kötődik, és a MEH-en belül a leginkább jellemző rá a politikai aspektus. Szemben a hivatal többi szervével, melyek elsősorban az összkormányzati szempontokat jelenítik meg, és esetükben a szakmai-közigazgatási elem dominál. Ez a jól hangzó (és lényegét tekintve helytálló) megállapítás azonban a gyakorlatban nem mindig érvényesül kristálytisztán. Már az eddig leírtakból is kiderült, hogy a kormányzati struktúrán - és magán a MEH-en - belül rendkívül bonyolult, összetett, és gyakran változó viszonyrendszerek, szinte kibogozhatatlan összefonódások, reszort- és feladatmegoszlások léteznek. A MEH egyéb részlegei is át vannak itatva politikummal, és a Referatúrák, vagy éppen a Kommunikációs és Sajtóiroda is gyakran közvetlenül a miniszterelnök keze alá dolgozik.

Sem elméletben sem a nemzetközi gyakorlatban nincs arra egzakt előírás, hogy pontosan milyen feladatkörök, részlegek tartozzanak a miniszterelnök legbizalmasabb testületéhez. Ezt befolyásolják az adott ország hagyományai, a helyi sajátosságok, a kialakult kormányzati struktúra, a különböző korok eltérő követelményei és nem utolsósorban a mindenkori miniszterelnök személyisége. Magyarországon az elmúlt 10 év során jelentős változásokon ment át az intézmény, különösen az első ciklusban volt szinte folyamatos az átalakulás.

Az Antall-kormány felállásakor a Kabinet lényegében egy "privat office" jellegű Miniszterelnöki Titkárságból állt, élén személyi titkárral. A gyakorlatban aztán ennek tevékenységi köre egyre bővült, és nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van a MEH-en belüli ún. politikai részleg egyértelmű szervezeti elkülönítésére, azon belül önálló feladatkörökkel rendelkező alegységek kialakítására, és az egész testület élére önálló vezetőt (kabinetfőnököt) kell kinevezni. A szervezeti reform lényegi elemei 1991 őszére valósultak meg, ekkortól beszélhetünk tkp. Miniszterelnöki Kabinetéről, kabinetfőnökkel az élén. A Kabinet azonban később is sokat alakult, újabb és újabb szervezeti egységek csatlakoztak hozzá. A ciklus végére a Miniszterelnöki Kabinet részévé vált a Miniszterelnöki Titkárságon kívül a referensi részleg, a Protokoll és Rendezvény Főosztály, a Kormánybiztosok Iroda, a Sajtóiroda, a Nemzeti Tájékoztatási Iroda, valamint a miniszterelnöki tanácsadók egy része (a tanácsadókkal és a kormányzati kommunikációval részletesen a következő fejezetekben foglalkozunk).<sup>50</sup>

A Kabinet és a MEH többi részlege között a viszony meglehetősen ambivalens volt, bár idővel azért javult. Jellemző volt a kölcsönös bizalmatlanság, az apparátusnak szakmai kételyei voltak, míg a Kabinet emberei sokáig ferde szemmel néztek a "régikáderekre". Ebben a ciklusban egyébként munkajogi szempontból a Kabinetiroda munkatársai is a MEH közigazgatási államtitkára alá tartoztak, miközben szakmai-politikai irányítójuk természetesen a kabinetfőnök volt, aki címzetes államtitkárként az államjogi hierarchiában egy szinten állt a közigazgatási államtitkárral, tehát Kajdinak felette nem lehetett irányítási jogköre. Rendszeresen, a hét több napján is konzultált egymással a kabinetfőnök, helyettese és a közigazgatási államtitkár, általában este 8 óra után Antall József dolgozószobájában. Boross Péter idején - mint minden - ez is szervezettebb formát öltött, minden reggel összeültek a miniszterelnök jelenlétében.

A Horn-kormány alatt jelentős változtatások történtek a Kabinetiroda szervezeti rendjében. Több részleg kikerült onnan (a kommunikációval kapcsolatos egységek), illetve megszűnt (a referatúrák). Másrészt a Kabinetiroda szervezete egységesebbé vált, kialakult az a titkársági

---

<sup>50</sup> Szilvásy: i.m. 460.o.

struktúra, amit - némi változtatással - a jelenlegi kabinetfőnök is átvett. Így megszervezték a Miniszterelnöki Titkárságot, a kabinetfőnök titkárságát (ezen belül működött tkp. a belpolitikai titkárság), a Külügyi Titkárságot, az Európai Integrációs Kabinet és Stratégiai Munkacsoport Titkárságát, a (1996 februárig működő) Miniszterelnöki Személyes Tanácsadók Titkárságát, valamint a Protokoll és Rendezvény Főosztályt.<sup>51</sup> A Kabinetiroda immár munkajogilag is levált a MEH közigazgatási államtitkáráról, beosztottjaiért a kabinetfőnök viselte a teljes munkajogi felelősséget. A közigazgatási államtitkár és a kabinetfőnök egyeztetései ismét informálisá váltak, de viszonylagos rendszerességgel - és többnyire a miniszterelnök jelenlétében - zajlottak. (Természetesen a kormányülésen is rendszeresen találkoztak.)

Az Orbán-kormány hivatalba lépésekor azt tervezte, hogy visszatér a szűk, "privat office" típusú Miniszterelnöki Kabinethez. Ez a koncepció szerepelt a Századvég által készített Kormányzás 2000 kutatási project-ben is. A jelenlegi kabinetfőnök - Nagy Andor - azonban elődjével folytatott konzultációi során meggyőződött a Horn-kormány alatt kialakult konstrukció helyességéről, és erről a miniszterelnököt is meggyőzte. Így a mai szerkezet ebből indult ki, ezt azonban továbbfejlesztette, újabb titkárságokat hozva létre. Tekintsük át ezen titkárságokat, és legfontosabb feladatköreiket!

**Miniszterelnöki Titkárság** Ez a tulajdonképpeni privat office, élén a miniszterelnök személyi titkárával.

**Levelezési Csoport** Feladata az ún. állampolgári levelek megválaszolása. A levelek ezen csoportja az állampolgárok apró-cseprő - az egyes ember számára persze létfontosságú - személyes problémáit tartalmazza, melyek megválaszolása nem igényel politikai döntést.

**Belpolitikai Titkárság** A kabinet egyik kulcsfontosságú szerve, élén Rogán Antal miniszterelnöki főtanácsadóval, aki egyben a kabinetfőnök helyettese is.<sup>52</sup> A titkárságon dolgozó négy érdemi munkatárs igen kiterjedt tevékenységet végez. Feladatkörükbe tartozik a politikai döntést igénylő levelek megválaszolása, ők szervezik a miniszterelnök belföldi útjait, valamint a kormánypárti frakciótagoktól érkező igényeket is ők közvetítik a miniszterelnök irányába. Ez utóbbi tehát elsősorban az egyes képviselőkkel történő kapcsolattartást jelent, pl. ha meg akarják hívni a miniszterelnököt választóköri körzetükbe, vagy el akarnak érni valamit a körzetük számára és elakadnak a szakminisztériumnál. A teljes frakciókat érintő politikai kapcsolattartás már a kabinetfőnök kompetenciájába tartozik. Ezen kívül olyan speciális feladatokat is a titkárság végez, mint a szakszervezetektől érkező kérelmekre történő érdemi válaszadás, vagy a nyugdíjasszervezetekkel való kapcsolattartás. Ez a részleg egyben politikai rekrutációs bázis is a FIDESZ számára, tagjai mind fiatal, tehetséges politikusok.

**Tanácsadói Titkárság és Miniszterelnöki Személyes Tanácsadók Titkársága** Ezen szervezeti egységekről a következő fejezetben szólnunk részletesen.

**Gazdasági Titkárság** Két érdemi munkatársa van, az egyik a miniszterelnök gazdasági tanácsadója, róla szintén később szólnunk. A másik munkatárs feladatkörébe tartozik minden olyan miniszterelnöki program megszervezése, érdemi előkészítése, amelynek valamilyen gazdasági vetülete van (gyáravatás, gazdaságpolitikai konferenciákon való részvétel, szakmai szervezetekkel, kamarákkal való találkozó, stb.).

**Külügyi és Biztonságpolitikai Titkárság** Ez a részleg 1998-ban mint Külügyi Titkárság szerveződött meg, létszáma és feladatköre a Gyuricza-féle biztonságpolitikai államtitkárság

<sup>51</sup> A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 1996. 19-20.o.

<sup>52</sup> Rogán Antal 2000 májusától a FIDESZ elnökének kabinetfőnöke lett.

megszűnte után bővült ki. Eredeti funkciója a miniszterelnök külpolitikai érdekeltségű programjainak szervezése volt, úgy külföldön, mint belföldön. A külügy bevonásával felkészítő anyagokat készítenek, háttérinformációkat szereznek be azon vendégekről, ill. országokról, akiket a miniszterelnök vendégül lát, ill. ahová utazik. A Gyuricza Béla halála után megszüntetett Nemzetbiztonsági és Védelempolitikai Államtitkárságról 3 fő került át a titkárságra (így van most 7 érdemi ember), biztonságpolitikai elemzők (Póda Jenő, Siklósi Péter) és a rejtjelzett táviratokat megfejtő munkatárs. A részleg vezetője, Szemerkenyi Réka - amint arról már szó volt - egyben a Külügyi és Honvédelmi Referatúrát felügyelő politikai államtitkár.

**Beszédírók Titkársága** Ez a részleg 2000 februárban került át a Miniszterelnöki Kabinetbe a kommunikációs államtitkárságról, éppen azért, mert feladatköre perszónálisan a miniszterelnökhöz kötött. Legfontosabb feladatuk értelemszerűen a miniszterelnöki beszédek elkészítése. A megrendelést a kabinetfőnök adja meg a 6 fős részleg vezetőjének, amit az továbbad az abban illetékes témafelelősnek. Ő készíti el a beszédet, szoros együttműködésben a referatúrákkal és a szaktárcákkal, melyek biztosítják számára a szükséges szakmai anyagokat. A kész beszédet azután a miniszterelnök saját képeire formálja, a fontosabb szereplések alkalmával rendre konzultál kommunikációs tanácsadójával is.

A részleg másik feladata a miniszterelnökhöz címzett interpellációk megválaszolása. A gyakorlat általában az, hogy a nyers, szakmai változatot a Referatúra készíti el, és ezt dolgozza át kommunikációs szempontból, teszi emészthetővé a titkárság.

Az egész Kabinet egyszemélyi vezetője a kabinetfőnök, aki kizárólag a miniszterelnöknek van alárendelve, utasítást csak ő adhat neki. A kancelláriaminiszterrel mellérendelt viszonyban áll, közöttük szervezeti kapcsolat nem létezik. Természetesen rendszeres munkakapcsolatban állnak egymással, részben a miniszter által összehívott stábértekezleteken, részben a miniszterelnök által vezetett különböző fórumokon (MEH-államtitkári értekezlet, "hatosfogat", kormánykabinet, kiskabinet, kormányülés). A kabinetfőnök a miniszterelnökhöz fűződő bizalmi viszonya ellenére sem formálisan, sem informálisan nem vesz részt a döntések kialakításában, meghozatalában. Szerepe a miniszterelnök kiszolgálására, és a kabinet munkájának összefogására, koordinálására korlátozódik. Saját bevállása szerint nem is motiválja, hogy nagypolitikai kérdésekbe beleszóljon, azokban véleményt mondjon.<sup>53</sup>

Természetesen a kabinethez tartozó munkatársakkal sem egyformán szoros a viszonya. Különösen a miniszterelnöki tanácsadókkal kapcsolatban mondható el, hogy noha munkajogilag a kabinetfőnök alá tartoznak, mint szuverén értelmiségiek, nagy önállósággal rendelkeznek, és közvetlenül a miniszterelnökkel érintkeznek, a kabinetfőnöknek az ő tevékenységükre nincs közvetlen rálátása. Sőt Rogán Antallal (és miniszterré való kinevezéséig Rockenbauer Zoltánnal) még munkajogi kapcsolata sincs, lévén ők parlamenti képviselők is. Ez, tekintve, hogy Rogán a kabinetfőnök helyettese, meglehetősen sajátos szituáció.

A Miniszterelnöki Kabinet nemcsak vezetői szinten kapcsolódik a MEH-hez, bizonyos feladatkörök, funkciók esetében is tanúi lehetünk összefonódásoknak, együttműködésnek. Említettük már ezzel kapcsolatban a beszédírást, és az interpellációkra adott válaszok megszületését. A Referatúrák egyéb ügyekben is gyakran kapnak a kabinetfőnöktől megrendeléseket (különböző felkészítők, levéltervezetek, szakmai anyagok készítése a miniszterelnök számára). Ugyanígy van munkakapcsolat a Belpolitikai Titkárság és a

---

<sup>53</sup> Ennek ellenére nem értek egyet Sárközy Tamás álláspontjával, aki helyteleníti, hogy politikai államtitkár látja el a kabinetfőnök közigazgatási feladatát, szerinte ez ellentétes a politikai államtitkári funkció lényegével. (Sárközy: i.m. 59.o.) Úgy vélem, a leírtak igazolják, hogy a kabinetfőnök Magyarországon (már a Horn-kormány idején is) egy bizalmi, politikai állás, átfogó feladatkörökkel. Sárközy álláspontja akkor lenne helyes, ha a kabinetfőnök valóban csak egy privat office-t irányítana.

STRATEK-hez tartozó Civil Kapcsolatok Főosztálya között bizonyos pályázatok elbírálása során. A miniszterelnök gazdaságpolitikai tanácsadója is bedolgozik a STRATEK-be, míg a Tanácsadói Titkárság a médiapolitikai részleggel tart fenn kapcsolatot. A miniszterelnök sajtója pedig - aki informálisan a Kabinethez tartozik - munkajogilag a Sajtóiroda alkalmazottja.

## 6. A parlament-kormány viszonyrendszer

Korábban szoltunk már - a frakciók előzetes véleményező szerepével kapcsolatban - a parlamenti tényezőknek a kormányzati döntéshozatal mechanizmusaiba történő bekapcsolódásáról. Ezúttal a kormányzati előterjesztések parlamenti szakaszában tekintjük át két meghatározó hatalmi szervünk kapcsolatát. Itt már természetesen az előterjesztéseknek csak azon kisebb hányadáról van szó, melyekben nem a kormány mondja ki az utolsó szót (törvényjavaslatok, országgyűlési határozati javaslatok).<sup>54</sup> Ezek esetében azonban az a tény, hogy a kormányulást követően kikerülnek a kormányzat kompetenciájából, és átkerülnek a parlament hatáskörébe, nem jelenti azt, hogy a kormányzati tényezők minden kapcsolatot megszüntetnek az adott előterjesztéssel, és teljes egészében az Országgyűlésre bízzák annak további sorsát. Ez ellentétben állna a hatalmi ágak "összefolyásának" modern politikai rendszerekben oly jellemző trendjével. Mint látni fogjuk a kormány, gondos szülő módjára, egészen a javaslatok elfogadásáig rajta tartja a szemét saját "gyermekén", számos ponton bekapcsolódik a parlamenti döntéshozatal mechanizmusaihoz, és alapvetően képes befolyásolni a törvényalkotás menetét.

Először is azt kell leszögezni, hogy a modern parlamentekben - így Magyarországon is - a ház által tárgyalt döntési javaslatok nagy többségét a kormány nyújtja be. Ezen javaslatokat formálisan a miniszterelnök juttatja el a ház elnökének. A házszabály értelmében a kormány törvényjavaslatát - szemben a képviselői önálló indítványokkal - automatikusan tárgysorozatba kell venni, megtárgyalásuk tehát garantált. Az, hogy ez mikor történjék meg, tehát az egyes ülések napirendjének összeállítása a parlament egyik legfontosabb testületében, a Házbizottságban dől el. Itt a frakcióvezetők mellett rendszerint a kormány képviselője is jelen van, és érvényesíteni tudja a kormányzati szempontokat. Az első két ciklusban ezt a feladatot a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára látta el. A MEH-ről szóló kormányrendelet szerint ez jelenleg is így van<sup>55</sup>, ténylegesen azonban a kormányzati munkamegosztásban e feladatot a kancelláriaminisztert helyettesítő politikai államtitkár (Bogár László) kapta. Legtöbbször mégsem ő, hanem a Kormányiroda vezetője (Müller György) képviseli a kormányt. Az ugyanis a tapasztalat, hogy amennyiben egy semleges köztisztviselő vesz részt a Házbizottság ülésein, az csökkenti a politikai feszültségeket, amelyek az új munkarend bevezetése óta egyébként is megnövekedtek (a legritkább esetben sikerül pl. konszenzussal a plénum elé terjeszteni a napirendi javaslatot).

A törvényjavaslatok vitája a betérjesztő miniszter expozéjával kezdődik, melyben az illetékes kormánytag összefoglalja az előterjesztés leglényegesebb elemeit, kiemeli a vitatott pontokat (esetleg a javaslatban felvázolt alternatívákat), és kéri annak elfogadását a t. háztól. Ugyanez a joga a vita végeztével, a szavazás előtt is megvan, sőt a vita során bármikor szót kérhet, és érvelhet a javaslat mellett, tisztázhat bizonyos félreértéseket.<sup>56</sup> A módosító javaslatokról történő

---

<sup>54</sup> Magyarországon ezek aránya jóval felülmúlja a Nyugat-Európában jellemző mértéket. (Részletesen erről: Sári János: A kormány és a rendeletalkotás. in: Gombár Csaba és al. (szerk.): Kormány a mérlegen 1990-1994. Budapest Korridor 1994. 140-157.o.)

<sup>55</sup> 137/1998.(VIII.18.) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról 2.§ (2)b.

<sup>56</sup> A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabálya 1998. 50.§ (5).

szavazás előtt pedig minden esetben nyilatkozik arról, hogy egyetért-e azzal, orientálva ezzel a kormánypárti képviselőket.<sup>57</sup>

Amennyiben a vita során kiderül, hogy kevés esély van a javaslat elfogadására, vagy kormánypárti részről is komoly kritika éri azt, a kormánynak lehetősége van az előterjesztés visszavonására, ill. átdolgozás céljából történő visszakérésére (a részletes vita lezárásáig saját jogon, azt követően csak az Országgyűlés hozzájárulásával).<sup>58</sup>

Fontos szerephez jutnak a kormányzati tényezők a bizottsági vitákon is. Különösen az általános plenáris vitát követő, a benyújtott módosító indítványokat tárgyaló bizottsági üléseken igaz ez, amikor az illetékes tárca képviselője újból kifejtheti érveit a kormányzati előterjesztés egyes pontjai mellett, és ismerteti a kormány álláspontját az összes módosító javaslattal kapcsolatban, komoly befolyást gyakorolva ezzel a kormánypárti képviselőkre. Ennek kapcsán mindhárom ciklusban felmerülő probléma, hogy a minisztériumok igen sokszor alacsonyabb beosztású köztisztviselőket (osztályvezetőket, főosztályvezetőket) küldenek a bizottsági ülésekre, akik nem rendelkeznek kellő tekintéllyel a képviselők körében. Ez elsősorban a kormánypárti honatyák meggyőzésének hatékonyságát csökkenti, és növeli az esélyét (bizottsági szinten legalábbis) a kormányzati állásponttal szembeszegülő, "renitens" magatartásnak.

Ezen gyakorlat kialakulásának részben objektív okai vannak, ugyanis a törvényhozásra és a kormányzatra az elmúlt 10 évben nehezedő munkateher egyszerűen lehetetlenné tette, hogy minden bizottsági ülésre a minisztérium legmagasabb rangú politikai és közigazgatási vezetői menjenek el. Ráadásul - minden eddigi törekvés ellenére - a törvényjavaslatokat jellemzően több bizottság tárgyalja, ami tovább nehezíti a helyzetet. Kétségtelen azonban, hogy jobb szervezéssel, nagyobb odafigyeléssel gyakoribbá lehetne tenni a miniszterek, államtitkárok bizottságok előtti megjelenését, ami elsősorban a kormányon lévők érdeke, hisz a miniszter, a politikai államtitkár tekintélyével hatékonyabban tudja érvényesíteni a kormányzat szándékait, biztosítani a frakciófegyelmet (már a bizottságokban is). Természetesen e téren is könnyítene a helyzeten az a már említett szakértői javaslat, amely a politikai államtitkárok számának növelését célozza.

A kormány a parlamenti szakaszban sem csupán jogi normákba öntött lehetőségeivel élhet a döntéshozatal során. Számos informális, a politikai praxis során kialakult eszköze van a döntések befolyásolására. Így a benyújtást követően is egyeztethet frakcióival, megpróbálhatja őket meggyőzni álláspontjáról (ez különösen a koalíciós társak frakciói esetében jellemző), a beterjesztés után felmerült változtatási igényét képviselőin keresztül realizálhatja (a kormány ugyanis nem nyújthat be módosító indítványt saját előterjesztéséhez), és általában is elmondható, hogy egy jól működő kormány "kézben tartja" frakcióját (frakcióit), és alapvetően ő határozza meg annak cselekvését.<sup>59</sup>

## **7. A koalíciós kormányzás hatása a döntéshozatali folyamatokra**

Magyarországon a választójogi törvényből és a - részben ezzel összefüggő - pártstruktúrából adódóan 1990 óta folyamatosan koalíciós kormányzás valósul meg, és ez várhatóan még hosszú

---

<sup>57</sup> 1994 óta a kormány által támogatott módosító indítványokról egy szavazással döntenek a honatyák. (A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házasabálya 1998. 106.§ (3).

<sup>58</sup> Uo. 103.§ (1),(2).

<sup>59</sup> Igaza van persze Körösenyi Andrásnak abban, hogy ez nem kizárólag egyirányú hatás, a kormánypárti frakcióknak is létezik egyfajta önállóságuk, saját identitásuk, és ők is jelentenek bizonyos korlátokat a kormánypolitika számára. (Körösenyi: i.m. 312.o.) Nyilvánvalóan túlzás azonban Orbán Viktor azon megjegyzése, amely a Gazdasági Tanács 1999. április 29-i ülésén hangozott el: "Önök (mármint a GT-t alkotó szakmai- és érdekképviselői szervezetek - P.S.) beszélnek, mi hallgatunk, és amivel egyetértünk, megpróbáljuk beépíteni javaslatainkba, *de mindannyian a parlament kezében vagyunk.*" (HVG 1999. május 8. 133.o.)

ideig így is marad.<sup>60</sup> Az is közös a három ciklusban, hogy minden alkalommal létezett egy domináns párt, amely meghatározta a koalíció politikáját, a legtöbb minisztert valamint magát a miniszterelnököt adta, és ezt egészítették ki a kisebb, satellit-pártok. A "nagy párt" és a "kis pártok" közötti erőviszonyok azonban eltérően alakultak. Egyaránt jellemző volt viszont a három ciklusra, hogy a kormányzás koalíciós jellege befolyásolta a kormányzati politikát, a koalíciós pártok gyakran jelentettek korlátokat a miniszterelnök és a meghatározó politikai erő számára.

Ez a korlát kétségtelenül az első ciklusban volt a leggyengébb. Antall József vitathatatlan tekintélye, a választások nyomán kialakuló politikai erőviszonyok, valamint az FKgP-frakció nagy részének és a párt kormányzati tényezőinek lojális magatartása következtében az első szabadon választott kormány döntései alapvetően az MDF kormányzati és meghatározó parlamenti tényezőinek akaratát tükrözték. Koalíciós szerződés nem létezett<sup>61</sup>, a miniszterek kiválasztása Antall József kizárólagos kompetenciájába tartozott, és a nem MDF-es miniszterek mellé rendre MDF-es politikai államtitkárokat állítottak. Ennek ellenére ekkor is megfigyelhető volt egyes területeken a koalíciós társak döntésbefolyásoló tevékenysége. A legismertebb példa az anyagi kárpótlásról szóló törvény, amely sem eredeti változatában - a földek esetében a reprivatizáció lehetővé tételével - sem az alkotmánybíróági döntés következtében kialakuló végleges formájában nem szerepelt az MDF programjában, ez egyértelműen az FKgP nyomására született meg. Ugyanígy a KDNP is rajta hagyta a keze nyomát az egyházi kárpótlás megvalósult szabályozásán. Mégis azt mondhatjuk, hogy az Antall-kormány időszakában a döntéshozatal számára gyakrabban jelentettek politikai korlátot a magán az MDF-en belül létező radikálisok, mint a koalíciós társak.<sup>62</sup>

A másik végletet ezen a téren - formailag legalábbis - a második kormányzati ciklus jelentette. Ekkor ugyanis - amint az a koalíciós megállapodásból kitűnik - a kisebbik társ, az SZDSZ, nem egyszerűen bizonyos részterületeket kívánt ellenőrzése alá vonni, hanem magából a főhatalomból akart részesedni.<sup>63</sup> Ennek érdekében vétőjogot harcolt ki magának az összes törvényjavaslat, kormányrendelet, és a fontosabb kormányhatározatok esetében, amely vétőjog már a kormányülés napirendjére tűzésre is vonatkozott, esetleges napirendre vétel esetében pedig az adott előterjesztés szavazásra bocsátására. A koalíciós megállapodás a konszenzuskényszert a parlamenti munka során is érvényesítette. Így parlamenti előterjesztés benyújtása és támogatása - beleértve a módosító és kapcsolódó módosító javaslatokat is - a koalíciós frakciók képviselői részéről csak mindkét frakcióvezető egyetértésével történhetett. Továbbá az ily módon benyújtott javaslatokat mindkét frakciónak legalább 3/4-részben támogatnia kellett.<sup>64</sup> Ugyanebbe az irányba mutat, hogy az SZDSZ az MSZP-s kormánytagok

---

<sup>60</sup> Nem kizárható természetesen a jelenlegi közjogi keretek között sem az egypárti kormányzás, 1994-ben pl. az MSZP-nek erre elméletileg meg is lett volna a lehetősége. Továbbá a pártstruktúra is elindult a kétpólusúvá válás irányába, amit a jelenleg is működő választójogi reformbizottság egyes tagjai a jogi szabályozás eszközeivel is igyekeznek gyorsítani. Ez azonban véleményem szerint csak egy hosszan elhúzódó folyamat esetleges végállomása lehet.

<sup>61</sup> Kajdi József szerint Antall József többször hivatkozott egy írásos megállapodásra az MDF és az FKgP között, melyben az alapvető kérdésekben (köztük a reprivatizációról való lemondásban) megegyeztek. Ez azonban soha nem vált nyilvánossá.

<sup>62</sup> Ezt sem szabad persze túlértékelni, de az kétségtelen, hogy mind Antall Józsefnek, mind Horn Gyulának olykor kényesen kellett egyensúlyozni gyűjtőpártjának különböző irányzatai között, hol az egyiknek, hol a másiknak engedményeket téve. Ezen tevékenységük során olykor még koalíciós társaik segítségét is igénybe vették céljaik elérése érdekében. (Pl. Antall a kiscgazda 36-okat az ukrán-magyar alapszerződés ratifikálásakor, vagy Horn az SZDSZ-t a Bokros-csomag elfogadtatásakor.) Ebből a szempontból a jelenlegi kormányzat van a legkedvezőbb helyzetben, a külső szemlélő számára legalábbis semmi jele nincs annak, hogy a domináns párton belül valamely fontos kérdésben nagyobb számú ellenzéke lenne a miniszterelnöknek, ill. a párt kormányzati tényezőinek.

<sup>63</sup> A kerekasztaltól a koalícióig. Interjú Tölgyessy Péterrel. Népszabadság 1995. december 2.

<sup>64</sup> Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. Első rész II. 2.1. és 2.2.

kiválasztásánál is egyetértési joggal rendelkezett, amely jogával a gyakorlatban is élt. Ezen kívül több MSZP-s miniszter mellé is SZDSZ-es politikai államtitkárt neveztek ki (KÜM, FM, IKM).

A gyakorlatban azonban ezen megállapodásokat a nagyobbik kormánypárt sokszor nem tartotta be. Többször tanúi lehettünk olyan bejelentéseknek, hogy ezt és ezt az előterjesztést a kormányülésen az SZDSZ-es miniszterek nem szavazták meg. Holott az ügyrend szerint az ilyen előterjesztéseket szavazásra sem lehetett volna bocsátani. A törvényjavaslatok esetében pedig ezek be lettek nyújtva a parlamentbe, majd a ház elfogadta őket - az SZDSZ tiltakozása ellenére. Persze ehhez az is kellett, hogy ezeket a javaslatokat az SZDSZ ne tekintse koalíciós szakítópróbának, és rendre "lenyelje a békát". Amely kérdést azonban igazán stratégiai tartott, ott jó előre bejelentette tiltakozását, és ezek az ügyek általában már nem is öltöttek előterjesztés formáját (ilyen volt pl. a gazdaságstratégiai miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozásának terve).

A Horn-kormányétól több szempontból eltérő hatalmi megoszlás jött létre az 1998-ban megalakult koalícióban. A pártok egymással kötött koalíciós szerződésai - és bennük a közös kormányzás működési szabályait, intézményes biztosítékait, a kormányzati struktúrát tárgyaló részek - jóval rövidebbek és kevésbé konkrétak, azzal együtt is, hogy magát a koalíciós szerződést kiegészíti egy részletesebb frakciómegállapodás. Lényege ennek a struktúrának, hogy a pártok - a választási eredményeknek megfelelően - felosztották maguk között az egyes reszortokat, és nem igazán háborgatják egymás terepüket. A kisgazdapárt tehát magából a főhatalomból - nyilván okulva az SZDSZ tapasztalatain - nem kért részt, ennek fejében viszont - kis túlzással - saját minisztériumaiban azt csinál, amit akar. Így fordulhat elő, hogy az FVM-ben nincs miniszteri értekezlet; a miniszter kollégáit messze meghaladó mennyiségben tesz külföldi utazásokat, melyek többségét ráadásul nem is egyeztet a kormányon belül; gyakorlatilag nem vesz részt a kormányzati döntéshozatal egyetlen fórumán sem (kormányülés, kormánykabinet, kiskabinet), ehelyett négy szemközt egyeztet a miniszterelnökkel; a környezetvédelmi miniszter semmibe véve a miniszterelnök és a legnagyobb kormánypárt álláspontját mozdít el posztjáról nemzetközileg elismert szakembert, és nevez ki a tárca bizottságaiba vitatott múltú személyeket, stb. Ez a helyzet egyrészt nagyban indokolja a MEH megerősítésének, és ezen belül az összkormányzati szempontok fokozott érvényesítésének meghirdetett célját, másrészt jól mutatja annak korlátait is.

Ezt az állapotot erősíti, hogy a jelenlegi kormányban kizárólag "tisztá" minisztériumok találhatóak, tehát minden esetben megegyezik a miniszter és a politikai államtitkár pártállása. Ebből következően egyfelől csökken a tárcákon belüli ellentétek kialakulásának az esélye, egységesebbé és hatékonyabbá téve ezzel az egyes minisztériumok működését. Másfelől azonban, ha globálisan, az összkormányzati érdekek szempontjából tekintjük a kialakult struktúrát, úgy azt mondhatjuk, hogy az tovább erősíti a tárcák szakmai okokból már eleve, objektíve létező reszortérdekeit, egyesítve azokat a politikai érdekek különműködésével.

Végül szólni kell a koalíciós egyeztetés különböző fórumairól. Az Antall-kormány idején erre a célra nem hoztak létre külön testületet, a koalíciós egyeztetés lényegében a kormányülésre korlátozódott. Részben ilyen funkciója is lett volna a Politikai Államtitkári Értekezletnek, amelyre a koalíciós frakciók vezetőit is meghívták, ez a grémium azonban - mint arról már szó volt - soha nem töltötte be igazán a neki szánt szerepet.

Az MSZP és az SZDSZ koalíciós szerződése aztán külön intézményt hozott létre a koalíciós egyeztetésre. A Koalíciós Egyeztető Tanács tagjai a miniszterelnök, annak koalíciós helyettese (ez nem közjogi, hanem politikai kategória), a koalíciós pártok elnökei, frakcióvezetői és a pártok által delegált egy-egy politikus. Összesen tehát két miniszter, a többiek kormányon kívüli tényezők. Külön problémát okozott, hogy az SZDSZ elnöke nem volt hajlandó bemenni a kormányba, ami - Lengyel László szerint - nem csupán a két párt, hanem a Mérleg utca és az SZDSZ-es miniszterek között is konfliktusokat okozott. Így ugyanis a pártelnök (Pető Iván) és

a másik két KET-tag (Magyar Bálint, Hack Péter) kormányzati felelősség nélkül vett részt a legfontosabb döntések meghozatalában.<sup>65</sup> Ez valóban szokatlan szituáció volt (mind a mai kormányban, mind az Antall-kormányban - Torgyán elnökké választásáig - bentültek a koalíciós pártok elnökei a kormányban), ne feledjük azonban, hogy a pártelnökségek tagjai sem kizárólag miniszterek, és ezen testületek szintén hozhatnak kormányban ülő minisztereiket kötelező döntéseket. Mindenképpen túlzásnak érzem Lengyel azon megállapítását, miszerint az SZDSZ vezetői azzal, hogy pártvezetők foglalkoztak alkotmányos felhatalmazás és bármiféle felelősség nélkül kormányzati ügyekkel, megsértették saját liberális jogállami elveiket.<sup>66</sup> A klasszikus hatalmi szervek és funkciók szétválasztásának feloldódásával nehéz a kormányzati ügyeket mereven elválasztani a többségi hatalomgyakorlás egyéb ügyeitől, a hatalmon lévők döntései a többségi erők egyes aktorai - kormány, frakció, pártelnökség, választmány, KET, stb. - összhangzatos együttműködésének eredményei.<sup>67</sup>

A KET az első évben rendszeresen ülésezett, és gyakorlatilag minden lényeges kérdést megvitatott - csökkentve ezzel a kormányülés és a kormánykabinet kompetenciáját. 1995 tavaszától azonban visszatértek az eredetileg is tervezett megoldáshoz, miszerint a KET csak akkor ül össze, amennyiben a döntéshozatal egyéb politikai fórumain - kormányülés, kormánykabinet, a miniszterelnök és koalíciós helyettesének négy szemközti egyeztetése - a két pártnak nem sikerül kompromisszumra jutni a vitatott kérdésekben.

A jelenlegi kormány megalakulásakor deklarálta, hogy nem kíván létrehozni külön testületet a koalíciós egyeztetés számára, arra megfelelőnek tartja a kormányzati döntéshozatal fórumait, valamint a kancelláriaminiszter és a kormánypárti frakcióvezetők rendszeres találkozóit. Az eredeti álláspontjától azonban azóta valamelyest elmozdult, mégpedig két lépésben. 1999. szeptemberében létrehoztak egy új testületet, az ún. kiskabinetet, melynek eredendően a három koalíciós pártelnök-kormánytag, valamint Kövér László és Stumpf István voltak a tagjai, és a kormányülés napján, közvetlenül az előtt ülésezik, maximum 60 percben. (Mint már említettük, 1994-1999 között ez időben ült össze a kormánykabinet.) Ez a fórum az utolsó lehetőség a koalíciós felek számára, hogy a kormánykabinet után még nyitva maradt vitás kérdéseiket egyeztessék, és a kormányülés előtt egyetértésre jussanak. Amennyiben ez nem sikerül, még itt is előfordul, hogy a miniszterelnök leveszi az előterjesztést a napirendről. Tehát a kiskabinetben is a futó előterjesztések megvitatása dominál, olykor azonban egyéb, a koalíciós pártokat érintő, általános politikai kérdéseket is megvitatnak. Mindenképpen az mondható tehát, hogy ezen a fórumon erőteljesen a politikum dominál, miközben a kormánykabinet egyre szakmaibb jellegűvé válik. Ráadásul 2000 májusa, Kövér László kormányból való kilépése óta a kiskabinetnek nem miniszter tagja is van, így tkp. újra előállt a KET. Pontosabban, csak előállt volna, ha a kiskabinet nem bojkottálná ezt a fórumot is, így azonban meglehetősen féloldalassá vált a szerepe. Sőt a legutóbbi időben fokozatos kimúlásának vagyunk tanúi.<sup>68</sup>

## II. A kormányzati agytrösztök szerepe a döntéshozatali eljárásban

<sup>65</sup> Lengyel László: Pártházból palotába. Budapest Helikon 1998. 270-271.o.

<sup>66</sup> Uo. 272.o. Hasonló véleményen van Sárközy Tamás is. Szerinte a KET-tel "állandósultan összekeveredett a pártok vezetése, ill. a velük összefonódott parlamenti frakció és a kormány... és ez nem egészséges... Világosan el kell határolni a pártok vezetése, a kormány és a parlamenti frakciók hatáskörét." (Sárközy: i.m. 77.o. és 88.o.)

<sup>67</sup> Ezen hatalmi aktorok vezetőinek az Orbán-kormány idején intézményesített fóruma is kialakult, az ún. "hatosfogat" (a kancelláriaminiszter, a legnagyobb kormánypárt elnöke, választmányi elnöke, frakcióvezetője, a parlament elnöke, valamint Deutsch Tamás miniszter, a FIDESZ alelnöke), amely minden hét első napján a miniszterelnök vezetésével ülésezik, és megvitatja az éppen aktuális legfontosabb kérdéseket.

<sup>68</sup> A kiskabinetnek nagyjából megfelelő testület megalakítását már a Verebélyi-féle 1996-os szakmai koncepció is tartalmazta, Koordinációs Bizottság néven. Verebélyi azonban az új grémiumot a kormánykabinet helyett és nem mellett javasolta bevezetni, tagjai közé pedig a kormánypártok frakcióvezetőit is bevette volna. (Verebélyi: i.m. 203-204.o.)



A modern kormánypolitikára mindenütt jellemző, hogy a hatalmat gyakorlók igyekeznek olyan kutatókat, értelmiségieket és tudományos stábokat maguknak megnyerni, akik a legkülönbözőbb formában és intézményi keretek között tanácsaikkal, elemzéseikkel segítik őket a napi döntéshozatal során, és még inkább a hosszú távú, stratégiai koncepcióalkotásban. Az erre való törekvés Magyarországon a Grósz-kormány idején jelent meg először, és az Orbán-kormány alatt teljesedett ki, vált igazán széleskörűvé. Ma ez a tevékenység a kormányzati szervezetrendszeren belül legmarkánsabban és legátfogóbban a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozó Stratégiai Elemző Központ (STRATEK) és a Miniszterelnöki Kabinet keretében működő különböző miniszterelnöki tanácsadók által realizálódik.<sup>69</sup> Mielőtt azonban ezeket részletesen elemeznénk, tekintsük át az előzményeket!

Grósz Károly 1988 áprilisában hozta létre a Minisztertanács Tanácsadó Testületét, amit 1989 márciusában Németh Miklós jelentősen átalakított. Míg az első testületben vegyesen szerepeltek a pártközpont emberei és független értelmiségiek, addig az utóbbit már kizárólag reformgondolkodású, kiváló tudósok alkották (Berend T.Iván, Csáky Csaba, Pataki Ferenc, Bihari Mihály, Csurgai Árpád, Gázsó Ferenc, Kolosi Tamás, Kopátsy Sándor, Pokol Béla, Valki László).<sup>70</sup> A testület kormányhatározatban rögzített feladata volt, hogy véleményt nyilvánítson a döntéselőkészítés szakaszában az átfogó, stratégiai jellegű társadalom- és gazdaságpolitikai kérdésekben, ill. ezekben szükség esetén döntést kezdeményezzen, valamint közreműködjön a kormányzati döntések hatásainak értékelésében.<sup>71</sup>

A rendszerváltást követően aztán mind az Antall- mind a Horn-kormány MEH-statutumában szerepelt a politikai elemzés, a döntéselőkészítés, a hosszú távú stratégiai koncepcióalkotás, mint feladatkör. Történtek is kísérletek különböző intézmények, testületek létrehozására, ezek azonban nem bizonyultak hosszú életűnek, nem váltak a kormányzati intézményrendszer szerves részévé.

Antall József 1991-ben életre hívott egy miniszterelnöki tanácsadó testületet, Kodolányi Gyula vezetésével. A tagok a miniszterelnök régi barátai, ismerősei közül kerültek ki (Ferencz Csaba úrkutató mérnök, Oravecz Imre és Czákó Gábor írók, O'sváth György, Tarr Pál, Hieronimy Ottó külföldön élő közgazdászok). Ez a testület azonban soha nem forrt ki igazán, nem tudunk rendszeres ülésezéséről. Ennek különböző okai lehettek (a tagok egyéb irányú elfoglaltságai, egyeseknél talán felkészültségbeli hiányosságok), a legfontosabb ok azonban minden bizonnyal a miniszterelnök habitusában keresendő. Az őt közelről ismerők szerint nem kedvelte a tanácsadó testületeket, a nagy stábokat, inkább egyenként szeretett emberekkel beszélgetni. Így azt mondhatjuk, hogy a különböző szakmai és általános politikai kérdésekben rendszeresen konzultált részben az előbb említett urakkal, részben másokkal az igen kiterjedt ismeretségi köréből, majd integrálta magában a kapott ismereteket, javaslatokat, és döntött. Némi túlzással elmondható tehát, hogy az Antall-kormány alatt a STRATEK a miniszterelnök fejében létezett.

---

<sup>69</sup> A tanulmányban kizárólag a kormányzati szervezetrendszerbe integrált think-tank szervezetekkel foglalkozom. Ezen csoportok nem férnek ugyan bele Csizmadia Ervin agytröszt-definíciós kísérletébe (ő hangsúlyozza azok informalitását és intellektuális függetlenségét), másfelől - amint arra Körösenyi András is rámutat kritikájában - a magyar think-tank szervezeteket elemezve már a STRATEK-et is ezek közé sorolja. ("Think-tank szervezetek a kormányzásban") Magam is egyetértek Körösenyi András azon véleményével, hogy nem volt a legsikeresebb Csizmadia próbálkozása az agytrösztök pontos definiálására, és más politikaformáló ágensektől való elhatárolására. Azt tennem ehhez hozzá, hogy én szkeptikus vagyok azt illetően, lehet-e, érdemes-e ezt egyáltalán egzakt módon definiálni. Csizmadia konkrét elemzéséből is kiderül például (mind az angol, mind a magyar példa kapcsán), hogy jelentősen különböznek az agytrösztök funkciói ellenzékben és kormányon, és e tanulmányban is látni fogjuk, hogy nincs éles cezúra a formalitás-informalitást ill. a szellemi függetlenséget illetően. (A STRATEK által üzemeltetett ad hoc bizottságokban pl. együtt ülnek a szervezet emberei független akadémiai kutatókkal, és együtt vitatnak meg, készítének stratégiai elemzéseket, kormányzati háttéranyagokat.) (Csizmadia Ervin: Pártok és agytrösztök. Think-tank szervezetek Nyugat-Európában és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 1998/4. 5-31.o. és Körösenyi András: A fogalomhasználat állatorvosi lova. Politikatudományi Szemle 1999/1. 117-122.o.)

<sup>70</sup> HVG 1994. szeptember 3.

<sup>71</sup> Müller: i.m. 1075.o.

Érdeemes még ezzel kapcsolatban megemlíteni, hogy Antall József - mint egy jó tanár - kedvelte a fiatal tehetségeket, szívesen vette körül magát velük. Így 1991-ben kialakult egy informális triumvirátus Bod Péter Ákos, Bogár László és Szabó Tamás részvételével, akik 1991-92-ben viszonylagos rendszerességgel, beszélgetéseket folytattak egymással és a kormányfővel, elsősorban a hosszú távú gazdaságstratégiáról, ill. olyan alapvető szociológiai kérdésekről, mint a kiegyezés és a posztkádári gazdasági elitekkel.

Horn Gyula szintén próbálkozott egy miniszterelnöki tanácsadótestület létrehozásával, melyet baloldali társadalomtudósok, közgazdászok, egykori gazdaságpolitikusok alkottak. Ez sem bizonyult azonban sikeresebbnek az antalli próbálkozásnál, a testület rövid időn belül feloszlott.<sup>72</sup> Ezt követően Horn Gyula is személyes tanácsadókat foglalkoztatott. A Miniszterelnöki Kabinettel állt szerződésben Horváth István, Popper Péter, Révész Tamás és Matkó István.<sup>73</sup> Ezen kívül agytröszt-funkciót töltött be az Inotai András által vezetett Integrációs Stratégiai Munkacsoport is.

Közismert, hogy a miniszterelnök 1995-ben egy gazdaságstratégiai miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozását tervezte. Ennek a - koalíciós társ heves ellenkezése miatt - végül elvetélt ötletnek kétségtelen politikai motivációi mellett szakmai okai is voltak. Az e poszt köré a MEH-ben szerveződő részleg válhatott volna a napi döntéseken túlmutató, a monetáris- egyensúlyi aspektuson kívül egyéb, komplexebb szempontrendszer is figyelembevevő, hosszú távú stratégiai elemzés-tervezés bázisává. A terv kudarca után a MEH-hez tartozó Közgazdasági Főosztályt erősítették meg némileg, és az előterjesztés-véleményező szerepe mellé a stratégiai tervezést is feladatukra kapták. Ennek látható eredménye az 1998 elejére elkészült 3 éves gazdaságpolitikai program.

A stratégiai tervezés és elemzés céljaira az Orbán-kormány hozott létre először egyfajta belső think-tank egységként önálló részleget a Miniszterelnöki Hivatal kereteibe integrálva, politikai államtitkár irányításával. A Kormányzati Stratégiai Elemző Központ (STRATEK) által 2000 tavaszán készített összefoglaló tájékoztató a részleg 3 fő feladatát különíti el. Ezek:

1. Kibontja a kormányprogram azon részterületeit, melyek vagy egyszerre több minisztérium munkáját érintik, vagy melyekkel a miniszterelnök megbízza.
2. Megalapozza a parlamenti cikluson túlnyúló kormányzati stratégiát. Hosszú távú stratégiai elemzéseket, feladatterveket és előrejelzéseket készít gazdasági, társadalmi és politikai kérdésekben.
3. Átfogó háttér tanulmányt készít vagy készíttet egyes kiemelt kormányzati döntések előkészítéséhez. Elemzésekkel, javaslatokkal támogatást nyújt a kancelláriaminiszternek, valamint a miniszterelnöknek aktuális gazdasági, társadalmi és politikai kérdésekben.

Ezen funkciókkal összefüggésben a STRATEK-ben nagyon fontosnak tartják, hogy azt a, modern kormányokra lényegében pártösszetételtől függetlenül jellemző szemléletmódot, amely a napi döntések és a külső-belső kényszerek szorításában elsősorban a rövidtávú monetáris-egyensúlyi, növekedési szempontokra van tekintettel (ezt nevezi Bogár László "main stream-szemléletnek") némileg ellensúlyozzák, és felhívják a figyelmet azokra a hosszú távú, az emberiség és a magyar társadalom komplex életminőségét fenyegető veszélyekre, melyeket a hivatalos kormányzati körök hajlamosak figyelmen kívül hagyni.

Csizmadia Ervin már említett tanulmányában a STRATEK - és általában a think-tank egységek - "klasszikus feladatának" tartja a "külső klíma formálását", a közvélemény számára az érdeklődés felkeltését. A STRATEK előtt tornyosuló dilemmának gondolja, hogy "ha jól szolgálják kormányukat...korántsem biztos, hogy a közvélemény visszaigazolja erőfeszítéseiket".<sup>74</sup> Magam azonban úgy látom, hogy ez egyáltalán nem feladata ezen részlegnek, ezt a dilemmát magának kreálta Csizmadia, saját definíciójának vált a foglyává.

<sup>72</sup> A testület megalakulásáról és feloszlásáról részletesen lásd: Lengyel : i.m. 287-291.o.

<sup>73</sup> HVG 1994. szeptember 3. 79.o.

<sup>74</sup> Csizmadia: i.m. 24.o.

Vannak persze olyan agytrösztök, amelyeknek valóban feladata a "külső klíma" formálása, a STRATEK azonban nem ilyen. Sőt, külön hangsúlyozták, hogy említett céljaikat a nyilvánosság kizárásával próbálják meg elérni, hatékonyabbnak vélvén így tevékenységüket. (Ennek persze ellentmond a Tellér-tanulmány megjelenítése és a STRATEK által kiadott legújabb tanulmánykötet.)

A fent említett feladatokat a Gazdasági-társadalmi Elemző Főosztály és a Politikai Elemző Főosztály végzi, mintegy 15 érdemi munkatárssal. A két részleg egymással szorosan együttműködik, a tagok - akiket Bogár László gyűjtött maga köré - az emberiséget és a magyarságot érintő alapkérdésekben igen hasonlóan gondolkodnak, egyfajta spirituális egységet alkotnak.<sup>75</sup>

Az eddig elkészült elemzések a következő területeket érintik: egészségügyi reform, nyugdíjrendszer felülvizsgálata, család- és szociálpolitika, a magyar társadalomszerkezet elemzése, a lakáspolitikai reformja, a makrogazdasági folyamatok mikrohatása, a kis- és középvállalatok segítése, "helyzetbe hozása", a mezőgazdaság fejlesztési lehetőségei, adó- és járulékreform, a tőkebeáramlás, a nemzeti vagyon szerkezetének alakulása, a külgazdasági orientációváltás következményei, energetika, a Horn- és az Orbán-kormány egyéves működése, a politikai események és a népszerűségi mutatók összefüggései, a kulturális politika üzenetei.

A legnagyobb visszhangja eddig a Politikai Elemző Főosztály vezetőjének, Tellér Gyulának a Hatalomgyakorlás az MSZP-SZDSZ koalíció idején című, tíz részes tanulmányának volt, amely mind a Magyar Nemzetben, mind könyv alakban megjelent. Az értekezés a címben megjelöltek jóval túlterjeszkedve az egész magyar átalakulás, sőt a modern kapitalista gazdasági-társadalmi rendszer átfogó kritikai elemzésére tesz kísérletet.

Ezen átfogó elemzéseken túl a STRATEK egyfajta politikai "monitoring"-tevékenység keretében rendszeres heti politikai és parlamenti összefoglalókat készít, alkalmi résztanulmányokkal segíti a kormányzati munkát, figyelemmel követi a jelentősebb politológusok, publicisták politikai elemzéseit, koncentrálna az egyes megállapítások kormányzati munkában való hasznosíthatóságára. Emellett jelentős kapacitást köt le a miniszterelnöktől vagy a kancelláriaminisztertől érkező, a napi konkrét eseményekhez kapcsolódó, ad hoc jellegű kérések teljesítése.

A STRATEK szoros kapcsolatot épített ki számos külső szakemberrel, kutatóintézetekkel. Rendszeresen adnak megbízásokat tanulmányok, elemzések készítésére. A legátfogóbb kérdéskörökben pedig (nyugdíjrendszer, egészségügy, energetika, külgazdaság) szinte folyamatosan működtetnek 5-10 fős ad hoc bizottságokat, melyekben egyaránt vannak STRATEK-munkatársak és külső szakemberek. Ezen bizottságok tagjai résztanulmányokat készítenek a feladatkörükbe tartozó területeken, melyeket aztán viszonylagos rendszerességgel megvitatnak.

A STRATEK része még az Európai Integrációs Főosztály, ill. az ennek keretében tevékenykedő Integrációs Stratégiai Munkacsoport. Ez a főosztály azonban maga nem végez kutatásokat, csupán koordinálja a külső szakértők, kutatóintézetek munkáját. A részleget a Horn-kormánytól örökölték meg, akkor azonban az Inotai András által vezetett ISM, a Miniszterelnöki Kabinetbe integrálva, jóval nagyobb súllyal vett részt a kormányzati döntéshozatalban. A külügyminiszter kérésére - az esetleges hatáskörütközéseket, belső villongásokat megelőzendő - ezt a szerepét csökkentették, de a főosztály vezetője így is részt vesz az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság és az Állandó Tárgyaló Delegáció ülésein.

A STRATEK a MEH-en belül elsősorban a Miniszterelnöki Kabinet tanácsadóival és a kommunikációs részleggel tart fenn munkakapcsolatot. Ritkán a futó előterjesztések

---

<sup>75</sup> 2000 tavaszán változtattak a szervezeti struktúrán. Megmaradt a két részleg, változott azonban az elkülönítés alapja. Ezentúl külön dolgoznak az anyaggyűjtők, a szükséges adatok, információk beszerzői (a "bányászok"), és a tényleges elemzőmunkát végző stratégiaalkotók (a "feldolgozók"). Ez az eddiginél mindenképpen relevánsabb elkülönítésnek tűnik.

véleményezésébe is bekapcsolódik, ilyenkor a Referatúrákkal is van érintkezési felülete. A szakminisztériumok közül pedig a PM, a GM, az EüM, az SZCSM és az OM néhány főből álló "agytrösztjeivel" alakított ki szorosabb együttműködést. A miniszterelnök ritkán kerül közvetlen, személyes kapcsolatba a részleggel - akkor is kizárólag a vezetőjével -, a munkatársak nagy részét nem is ismeri. A közvetlen kapcsolattartás elsősorban a kancelláriaminiszter feladata.

Az összkormányzati agytröszt másik fontos pillérét a miniszterelnök - döntően a Miniszterelnöki Kabinetbe integrált - személyes tanácsadói jelentik. Orbán Viktor az első miniszterelnök, aki mellett hosszabb ideje - immáron két esztendeje - folyamatosan működik tanácsadói testület. A grémiumot társadalomtudós értelmiségiek alkotják. Elnöke Tóth Gy. László, tagjai Schmidt Mária, Elek István, Vékás János és Balogh Zoltán.<sup>76</sup> A tanácsadók háromhetente, meghatározott időpontban találkoznak a miniszterelnökkel. Az összejöveteleknek nincs kötött napirendje, egyrészt a miniszterelnök kéri ki véleményüket bizonyos kérdésekben, másrészt ők tárják a kormányfő elé esetleges ellenjavaslataikat a kormány és a miniszterelnök elképzeléseivel szemben. Jelzik továbbá azokat a feszültségeket, anomáliákat, amelyeket az értelmiségi világban tapasztalnak, elmondják előadásaikon szerzett benyomásaikat, megosztják a miniszterelnökkel a szaktárcák működésével kapcsolatban tudomásukra jutott információkat.

Az összes többi miniszterelnöki tanácsadó egyenként, és nem testületi formában érintkezik a kormányfővel.<sup>77</sup> Közülük a legtöbben nem meghatározott rendszerességgel találkoznak vele, hanem ad hoc szerűen, amikor valamely, a kompetenciájukba tartozó aktuális kérdésben kikéri a véleményüket. Két kivétel van ez alól, Boross Péter általános tanácsadó, és Wermer András kommunikációs tanácsadó (utóbbiról részletesen a következő fejezetben). A hasonló értékrenddel bíró és jelentős kormányzati (sőt kormányfői) tapasztalatokkal rendelkező exminiszterelnökkel négyhetente, négyszemközt találkozik Orbán Viktor, és vitatja meg vele a napirenden lévő kormányzati döntéseket. Ezenkívül Boross Péter a kormány nevében tartja a kapcsolatot az 56-os szervezetekkel, koordinálja az ezzel kapcsolatos programokat, ezzel is hangsúlyt adva a kormányzati szellemiség 56-os kötődésének. Rajta kívül általános belpolitikai tanácsadó még a már említett Rogán Antal.

A speciális kérdésekre szakosodott miniszterelnöki tanácsadók közül megemlítendő a kormánypárti frakciókkal való kapcsolattartásért felelős volt kereszténydemokrata képviselő, Csépe Béla, az informatikai tanácsadó Kalmár István, valamint a szakterületén Amerikában komoly tapasztalatra és tudásra szert tett egykori szabaddemokrata honatya, Király Béla, aki katonapolitikai tanácsadóként tevékenykedik.

Fontos szerepet tölt be a miniszterelnök mellett gazdaságpolitikai tanácsadója, Gém Erzsébet, aki általános gazdaságpolitikai kérdésekben ad tanácsokat, de a futó előterjesztéseket is rendre véleményezi. Többször előfordult már, hogy a miniszterelnök a szaktárca és a Referatúra véleménye ellenében az ő javaslatát tette magáévá és fogadtatta el a kormánnyal. Emellett az egyes lobbitevékenységet kifejtő cégek is rajta keresztül jutnak el a miniszterelnökhöz, tehát egyfajta szűrőszerepet is betölt.

Végül szólni kell a kancelláriaminiszter kabinetjéről, amely mind nagyobb súllyal van jelen a kormányzati politikában. Némi leegyszerűsítéssel a kabinetet két részre, egy "szakmaibb" és egy "politikával átitatottabb" komponensre bonthatjuk (ezzel is kifejezve a kancelláriaminiszter

---

<sup>76</sup> Balogh Zoltán református lelkész egyben a miniszterelnök egyházpolitikai tanácsadója is, amit elsősorban az indokol, hogy az egyházakkal történő kapcsolattartás kikerült a Miniszterelnöki Hivatalból. Másrészt ezen részleg vezetője (Semjén Zsolt) katolikus, így a külön tanácsadó foglalkoztatása a reformátusok megnyugtatását is szolgálja.

<sup>77</sup> Létezik még a miniszterelnök gazdaságpolitikai és tudománypolitikai tanácsadó testülete, ezek azonban nem intézményesültek, igen ritkán ülnek össze, és tagjaik teljesen ingyen mondják el véleményüket, adnak tanácsot az őket érintő aktuális kérdésekben.

már elemzett "köztes státuszát"). Az előbbi elsősorban az előterjesztések véleményezésébe kapcsolódik be, fontos szerepet tölt be a KÁT-on és Stumpf István felkészítésén. Az utóbbi pedig - élén a kabinetfőnökkel - a kormányzati stratégiaalkotásban játszik egyre fontosabb szerepet. Ide futnak be a közvéleménykutatások, ezeket feldolgozzák és elemzik. Ők készítik elő az egyik legfontosabb informális politikai fórum, az ún. "hatosfogató" üléseit. A jövőt illetően pedig kezd kialakulni egy olyan, "gyorsreagálású hadtest", amely a MEH egyéb részlegeinek (főleg a STRATEK és a kommunikációs részleg merül fel ebből a szempontból) használható embereit is bevonva, ad hoc jelleggel működve törekszik a stratégiai gondolkodás - tervezés, a proaktív kommunikáció magasabb szintre emelését megvalósítani. Külön szerveződik továbbá egy informatikai tanácsadó testület a kabinetben belül.

Összességében elmondható tehát, hogy az eddigi kormányok közül messze az Orbán-kormány törekedett legtudatosabban egy átfogó, a kormányzati (és kormányfői) tevékenység teljes spektrumát magába foglaló belső agytröszt és tanácsadói stáb kiépítésére. Ez persze még nem jelenti automatikusan a magasabb színvonalú és hatékonyabb kormányzati tevékenységet, csupán nagyobb esélyt kínál erre. Végül jegyezzük meg azt is, hogy az utóbbi időben több, a jelenlegi kormányhoz közel álló, és a polgári erők választási győzelméhez a legkülönbözőbb módokon és posztokon hozzájáruló értelmiségi kifogásolta, hogy a politikai vezetés nem figyel oda kellően a véleményére.<sup>78</sup>

### **III. A kormányzati döntések kommunikálása, a kormányok kommunikációs politikája**

A mediatisált tömegdemokráciák korában a kormányok kommunikációs politikája, a tervezett és megszületett döntések kommunikálása a döntéshozatali mechanizmusok szerves részévé vált, így egy ezzel foglalkozó tanulmány nem kerülheti meg ezen aspektus elemzését. Az eddigiek során is kiderült persze, hogy a modern politikai rendszerekben nagyon nehéz különválasztani a kormányzati politikát a döntéshozatali folyamat egészétől, az szoros kapcsolatban áll a politikai rendszer egyéb aktorainak tevékenységével. Fokozottan igaz ez a kommunikációs politikára. A mindenkori többség által folytatott politika, a meghozott döntések társadalommal történő elfogadtatása a hatalmon lévő erőket alkotó összes politikai ágens (kormány, miniszterelnök, kormánypártok, frakciók, az egyes képviselők) részéről megköveteli a kommunikációra történő komoly odafigyelést, és annak jól tervezett összehangolását. (Nem véletlen, hogy jelenleg a kormányzati kommunikációs részleg heti vezetői értekezletein részt vesz mind a FIDESZ-frakció, mind a FIDESZ sajtófőnöke.) A tanulmány mégis elsősorban a kormányzatok kommunikációs politikájára koncentrálna.

Mint az közismert, az első ciklusban hatalmon lévő keresztény-konzervatív koalíciónak nem volt jó viszonya a tömegmédiákkal, ebből adódóan a sajtója is meglehetősen rossz volt. Ennek a tanulmánynak nem feladata - megtették ezt már sokan -, hogy a két fél felelősségét elemezze, értékelje. Annyit azonban megkockáztathatunk, hogy a hatalmi aktorok közül még magának a kormánynak a kommunikációs politikája volt a legsikeresebb - újra hangsúlyozva persze, hogy ez a gyakorlatban, és főleg hatását, következményeit tekintve nem választható el

---

<sup>78</sup> Ezen kritikák többsége a kormányzati kereteken kívüli tényezők részéről hangzik el, de hasonlóan vélekedett nemrég a Magyar Nemzetben a 2000 elejéig Bogár László helyettesének számító Bod Péter Ákos is, aki részben azzal indokolta lemondását, hogy ritkán kértek tőle fontos ügyben tanácsot, és még ritkábban kapott visszajelzést annak fogadtatásáról. Kifejtette továbbá, miszerint "általános érzés a polgári értékeket valló szakmai és politikai körökben, hogy fiatal politikusaink másokat bevonó, integráló készsége nem olyan erős, mint kommunikációs képességük és egyéb fontos politikusi erényük." (Magyar Nemzet 2000. március 20. 6.o.) Szintén a Magyar Nemzetben Tóth Gy. László, a miniszterelnöki tanácsadók vezetője pedig a kormány szerinte elhibázott kommunikációs politikáját kritizálta egy terjedelmes publicisztikában (2000. június 5.).

a párt(ok), a frakció(k), ill. a kormánytöbbség egyes meghatározó személyiségeinek e téren folytatott tevékenységétől.

A ciklus végére a Miniszterelnöki Hivatalon belül négy kommunikációval foglalkozó részleg is létrejött (ebből három a kabinetbe integrálva). A kezdetektől a Miniszterelnöki Kabinet része volt a Kormányszóvivői Iroda. Az Antall-kormány időszakának nagy részében e posztot betöltő egykori (és mai) rádiós, Juhász Judit szerencsés választásnak bizonyult, személye a kormány népszerűtlenné válása után is elfogadott volt az emberek körében. Később e részlegtől különválva szerveződött meg a Sajtóiroda, minimális létszámmal. Jellemző, hogy a sajtófigyelést és a napi sajtóösszefoglalókat egyetlen ember csinálta (ma a sajtófigyelő és elemző részlegen 15-en dolgoznak!). 1993-ban hozták létre a Nemzeti Tájékoztatási Irodát, mely elsősorban az országkép javítását szolgálta a külföld irányába. A kormány 1992-ben nevezte ki Katona Tamást tájékoztatáspolitikáért felelős politikai államtitkárnak. Neki azonban egyáltalán nem volt stábja, egyszemélyben alkotta a részleget, és az egész feladatkör az ő megnyerő, kommunikatív személyiségére épült, feladata az volt, hogy egy "mosolygósabb kormány" képét alakítsa ki a köztudatban.

Magának a miniszterelnöknek csak nagyon rövid ideig, 1990 őszén volt személyes kommunikációs tanácsadója. Antall József egyébként sem volt egy könnyen alakítható személyiség, ahogy Tölgyessy Péter írta róla, "belülről vezérelt ember volt a kívülről vezérelt emberek korában". Ráadásul az illető hölgy (akit egyébként 2000 júniusában választottak meg a Reklám Világszövetség alelnökének) ajtóstól rontott a házba, és kevés empátiával rendelkezvén a miniszterelnök irányába, radikális változtatásokat javasolt a külső megjelenésén. Így nem csoda, hogy néhány napi működés után megkapta a felmondólevelét.

A Horn-kormány hatalomra kerülése után karcsúsította és egyszerűsítette a MEH-en belüli, összkormányzati kommunikációt szolgáló részlegeket. A négy egységet egyetlen Kommunikációs és Sajtóirodává vonta össze, élén helyettes államtitkárral. Ez jelentős létszámcsökkenést is eredményezett, az előző ciklusban ezen a területen dolgozó kb. 25 fő lecsökkent 13-14-re. A kormányzati kommunikáció súlypontja áthelyeződött a minisztériumokra. A tárcánál lévő 2-3 fős kommunikációs részlegek, sajtócsoporthoz tartozó feladata volt, hogy minden fontosabb kormányzati előterjesztéshez kommunikációs tervet készítsenek (bevonva természetesen az előterjesztést kidolgozó szakapparátust is), melynek tartalmaznia kellett, hogy a minisztérium miként készült fel a javaslat megismertetésére, elfogadtatására.

A kormányzóvivői poszton több "szakmabelit", egykori újságírókat is kipróbáltak (Csák Elemér, Forró Evelyn, Havas Henrik), de egyik sem vált be. Végül, sajátos megoldásként, a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára, Kiss Elemér látta el a kormányzóvivői feladatokat is. Személyes véleményem szerint ez nem bizonyult rossz választásnak. Ha igaz az a több helyütt olvasható vélemény, hogy a Horn-kormány választási vereségében fontos szerepet játszott a rossz kommunikációs politika, az legkevésbé a kormányzóvivőn múlt. Mindenképpen előnye e konstrukciónak, hogy a szóvivő a döntéshozatal érdemi (sőt meghatározó) résztvevőjeként, első kézből, autentikusan tudja tájékoztatni a közvéleményt a megszületett döntésekről. Ez az ismeretanyag egyrészt nyilván tükröződik is a szereplések során, másrészt már ennek tudata is egyfajta "hitelesítő" tényező. Hátrány lehet persze, hogy egy közigazgatási államtitkár nem PR-embernek szocializálódott, nem rendelkezik azokkal a szakmai ismeretekkel, az évek során megszerzett tapasztalatokkal, amelyekkel egy újságíró, vagy PR-szakember. Ezen fogyatékoságokat azonban Kiss Elemér - köztisztviselőknél egyébként szokatlan - jó kommunikációs képességei nagyban ellensúlyozták.

A miniszterelnöknek külön kommunikációs tanácsadója nem volt, az általános tanácsadók között már említett Révész T.Mihály - aki egyben az ORTT elnöke is volt - azonban nyilván ezen a területen is kifejtette a véleményét.

A legnagyobb súlyt a kormányzati kommunikációra a három kormány közül kétségkívül a jelenlegi helyezi. Ezt jelzi már az is, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül 38 főállású,

kommunikációval foglalkozó szakember dolgozik (1998-ban az induló létszám 42 volt), a részleget pedig Borókai Gábor politikai államtitkári minőségben vezeti. Állításunkat alátámasztja továbbá, ha részletesen megvizsgáljuk ezen 38 ember tevékenységét.

Az induláskor a részleg két alegységre bomlott. A kisebb létszámú Kommunikációs Központ kiadványok szerkesztésével, rendezvények szervezésével, miniszterelnöki beszédek írásával foglalkozott (ez utóbbi csoport, mint már említettük, 2000 elején átkerült a Miniszterelnöki Kabinetbe). A nagyobbik szervezeti egységként jött létre a Sajtóiroda, melyet a sajtófőnök vezet.<sup>79</sup> Ide tartozik a sajtófigyelők és sajtóelemzők 15 fős csoportja. A sajtó figyelemmel követése, a napi sajtókiadványok készítése (külön a hírekről és külön a publicisztikáról) is nagyobb apparátussal történik tehát, mint az előző kormányok idején. Az igazi változást azonban az jelenti e területen, hogy nem egyszerű monitoring-tevékenységet folytatnak, hanem egyes konkrét témákban írásos elemzések is készülnek, együttműködve a Miniszterelnöki Kabinetben és a kancelláriaminiszter kabinetjében tevékenykedő tanácsadókkal. A Sajtóirodán belül működik még egy 2 fős internet-részleg, és formálisan itt tevékenykedik a miniszterelnök sajtója is. Az ő legfontosabb feladata, hogy kommunikációs szempontból előkészítse a miniszterelnök kül- és belföldi utazásait. Mivel perszónálisan a kormányfőhöz kötődik a tevékenysége, talán szerencsésebb lenne, ha a Miniszterelnöki Kabinethez tartozna.

Ez év elején aztán megszüntették a Kommunikációs Központot, helyette azonban két új alegységet hoztak létre. Január 1-től működik az Országimázs Központ, 5 főállású munkatárssal (emellett vannak ad hoc jellegű megbízások). Tevékenységi köre lényegében megegyezik az Antall-kormány idején létrehozott (és a Horn-kormány által megszüntetett) Nemzeti Tájékoztatási Központtal, kontinuitásról azonban nem beszélhetünk, Borókai Gábor elmondása szerint a részleg kialakításakor egyáltalán nem vizsgálták az elődök tevékenységét. A központ működésével azóta elég sokat foglalkozik a média, úgy tűnik igen aktívan tevékenykednek az országkép javítása érdekében.<sup>80</sup> Készítettek egy közvéleménykutatást arról, hogy az állampolgárok leginkább milyen értékekben, szimbólumokban látják megjelenni országukat, mennyire vagyunk büszkék magyarságunkra, mely népek életformája szimpatikus számunkra, milyen az emberek közérzete. A felmérés eredményeit is figyelembe veszik azon stratégiai koncepció kidolgozása során, melyben Magyarország új arcukat, megjelenítését, "külföldre és belföldre irányuló szervezeti és eseti kommunikációját" tervezik meg. A munkában a központ segítségére lesz a Klapp Ügynökség is, mely áprilisban nyerte el a MEH 2002 végéig szóló elzáró pályázatát. Ehhez a részleghez kerültek át továbbá a Kommunikációs Központból a rendezvényszervezők, valamint az a videotár, amely a miniszterelnök és a kormánytagok közszerepléseit megörökítő filmeket, videofelvételeket őrzi.

Szintén új egységként hozták létre a 6 fővel működő Információs Főosztályt. Ez tkp. a kormányzóvivő terheinek csökkentésére alakult, lényegében megosztják egymás között a feladatokat. A főosztály fogadja a sajtó kérdéseit, és próbálja őket megválaszolni, ill. azon kérdésekben, amelyekben a kormányzóvivő vagy az illetékes miniszter a kompetens, előkészíti az anyagokat. A sajtóhelyreigazítás szintén az ő feladatuk.

A jelen kormány is működtet minden minisztériumnál külön kommunikációs részleget, nagyjából ugyanazon feladatkörrel, mint elődje. Itt is megfigyelhető azonban az összkormányzati szempontok erőteljesebb érvényesítése. A részlegvezetők háromhetente találkoznak Borókai Gábornál, és általánosságban megvitatják az aktuális, kommunikációt érintő kérdéseket, gyakran előfordul azonban, hogy egyes konkrét előterjesztések kapcsán külön is összehívják az érintett tarcákat kommunikációs stratégia-egyeztetésre.

---

<sup>79</sup> Csak érdekességként jegyzem meg, hogy a sajtófőnök, a miniszterelnök sajtója (sajtótitkár), a beszédírók vezetője, valamint az ORTT FIDESZ-es elnöke egyaránt hölgy. A kommunikáció területén tehát semmiképpen sem igaz a legnagyobb kormánypárt erőteljes maskulin jellegéről terjedő legenda.

<sup>80</sup> Így pl. Magyar Nemzet 2000. január 20. 5.o., március 28. 1. és 5.o., Népszava 2000. január 27. 1-2.o., Napi Magyarország 2000.március 9. 2.o., március 21. 1.o., Magyar Hírlap 2000. április 22. 3.o.

A kommunikációs részleg vezetője látja el egyszemélyben a kormányzóvivői posztot is. Kiválasztásakor több, előzetesen megfogalmazott szempontnak kellett megfelelnie: rendelkezzen jogász végzettséggel, legyen vezető újságírói gyakorlata és lehetőleg a fiatalabb generációhoz tartozzon. Azt a Kiss Elemérrel szemben meglévő hátrányát, hogy aktívan nem vesz részt az ügyek előkészítésében, úgy pótolja, hogy a kormányülést megelőzően minden, széles érdeklődésre számot tartó előterjesztést alaposan áttanulmányoz, és ha valamit nem ért pontosan, megkérdezi a szakminisztertől. Másrészt, hogy "képben legyen", passzív szereplőként részt vesz az összes létező döntéselőkészítő fórumon (szakkabinetek, kormánykabinet, kiskabinet, "hatosfogat", kormányülés, a KÁT-on az Információs Főosztály vezetője helyettesíti). A kormányzóvivői tájékoztatók megszervezésében teljesen szabad kezet kap, azt is ő dönti el, hogy mikor melyik minisztert hívja meg. A sajtófigyelők és elemzők rendszeresen nyomon követik, hogy a tájékoztatók milyen hatékonysággal mennek át a köztudatba, hány újságban, milyen terjedelemben, milyen hangsúlyokkal tudósítanak az eseményről. Külön figyelik továbbá a miniszterelnöki megnyilvánulások hatékonyságát.

Végül említjük meg a kormány kommunikációs stratégiájának azt az aspektusát, hogy a közvetett kommunikáció (sajtó, elektronikus médiumok) mellett egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít az üzenetek közvetlen továbbításának. Ez a politikusok által tartott fórumok, előadások mellett olyan szalonok, polgári egyesületek létrehozását is jelenti, ahol a kormányzati mondanivalót közvetlenül, a sajtó torzítása nélkül lehet eljuttatni a választópolgárok számára.

A négy eddigi miniszterelnök közül Orbán Viktor alkalmazkodott leginkább a mediatizált tömegdemokráciák logikájához, figyel oda legjobban a PR-szempontokra. Minden elődjénél jobban támaszkodik tehát a kommunikációs szakemberek segítségére. Ő az első, aki személyes kommunikációs tanácsadót alkalmaz. Wermer András teljes mértékben "rendszeren kívüli ember", nem kötődik sem a Miniszterelnöki Hivatalhoz, sem a Kabinethez, sem a párthoz, de még a frakcióhoz sem, csak és kizárólag a miniszterelnökkel tart kapcsolatot. Ennek megvan az az előnye, hogy "külső emberként" más szempontokat, logikát is bevisz a rendszerbe, szerepe, ötletei megtermékenyítőleg hathat nemcsak a miniszterelnökre, hanem a kommunikációs és tanácsadói szféra egyéb aktoraira is. Wermer minden héten találkozik a miniszterelnökkel, elemzi annak fellépéseit, közreműködik a beszédírásban, interjúkra készíti fel. A kormányfő tehát minden jelentősebb média-megnyilvánulását megbeszéli kommunikációs tanácsadójával, kikéri annak tanácsát.

## Zárszó

A tanulmány igyekezett átfogó képet adni a kormányzati döntéshozatal mechanizmusairól, megvizsgálva annak számos aspektusát. Végig arra törekedtem, hogy a döntéshozatali mechanizmusokat és az abban résztvevő szereplőket ne statikusan, egymástól elkülönítve vizsgáljam, hanem a politika tényleges reálfolyamatait elemezzem, bemutatva az egyes aktorok egymással való kapcsolódási pontjait, együttműködésük különböző módjait. Miközben igyekeztem összehasonlítani az egyes kormányzati ciklusok működését, tartózkodtam a minősítéstől, nem volt célom kimutatni egyik kormány "magasabbrendűségét" sem, legalábbis, ami a kormányzati teljesítmény eredményeit illeti. Ez nem zárja ki, hogy szervezetszociológiai szempontból ne legyen véleményem bizonyos időszakok egyes területeken megfigyelhető hatékonyságát illetően.

Remélem, hogy sikerült a szakmai és a laikus közvéleményt is közelebb hozni a kormányzati politika olykor misztikusnak tűnő világához, és néhány tévhitet, legendát is eloszlatni ezzel kapcsolatban. Igyekeztem bemutatni és elemezni azokat a dilemmákat, amelyek a modern kormányzati rendszerekben a döntéshozatal során felmerülnek. Ilyenek a parlament-kormány viszony, a politikum és a közigazgatás viszonya, a Miniszterelnöki Hivatal szerepe a



kormányzati politikában, az összkormányzati és a reszortérdekek viszonya, a MEH-en belül a politikai és a szakmai aspektus (intézményesült) elkülönülése, vagy a koalíciós pártszempontok szerepe a kormányzásban.

Tisztában vagyok persze azzal, hogy ekkora terjedelemben nem lehet teljes körűen és teljes mélységében feldolgozni a témát, ehhez további kutatások, mélyinterjúk, empirikus vizsgálódások szükségesek. Egy igazán mély és komplex elemzés pedig át kell, hogy tekintse a döntéshozatal egész folyamatát, bevonva a vizsgálódás körébe az összes releváns szereplőt (az e tanulmányban említetteken kívül legalább az Alkotmánybíróságot, a köztársasági elnököt, a pártokat, a médiumokat és a döntéshozatal külső kényszerítő tényezőit is). Ez által kaphatnánk pontosabb képet arról, hogy ténylegesen a politika egyes aktorai milyen súllyal és a döntéshozatal mely fázisában vesznek részt az országos jelentőségű politikai döntések meghozatalában.

## Pokol Béla

### A perlési politizálás dilemmái

Az európai jogrendszerekben a politikai demokratizálódás után - így a kontinens nyugatibb részein a XIX. század második felétől, a keletibb részekben az 1989-es politikai változások nyomán újra megteremtve – kialakuló folyamatos politikai küzdelmek és a döntési alternatívák versengése a parlamentben és körülötte szerveződik meg. A politikai törekvések állami döntéssé - így törvényé, kormányrendeletté stb. - válása jelenti a fő útvonalat a politikai küzdelmek kiharcolt eredményeinek, kompromisszumainak joggá válásához. A jog és a politika különböző logikáját ekkor egy *köztes jogpolitikai szféra* transzformálja és többszörös transzformációval közelíti egymáshoz. Ezen az úton a két alrendszer eltérő logikája - a jogos/jogtalan szemléletmód a jogban és a kormányra jutni/vagy ellenzékbe menni értékelési duál a politika logikájaként – többé-kevésbé épen marad, és a politika mégis át tudja vinni az empirikus népakarat többségi prioritásait a jogba, a törvények tartalmába.

A köztes jogpolitikai szféra a jog és a politika elkülönült alrendszerei között egyrészt a jogi alrendszer oldalára telepszik - jogászegyesületek és más szakmai-politikai szerveződések formájában, melyek már nem a jogdogmatikai modellek kidolgozásának, hanem az ezek közötti választások fórumai, az egyes de lege ferenda szabályozási modellek közötti választásnál döntően már a társadalmi következményekre és nem pusztán a jogdogmatikai ellentmondásmentesség technikai szempontjaira figyelve. Másrészt a politikai rendszer oldalán is kiépülnek jogpolitikai intézmények az egyes pártok jogpolitikusaikak részlegeiként, például a parlamenti pártfrakciók jogi munkacsoportjai, pártfőiskolák jogi részlegei, rendezvényei sorolhatók ide. A jogpolitikának ez a kettős felépítése két lépcsőben transzformálja a jog belsejéből származó szabályozási modelleket, és a parlamenti többséget élvezőket törvényi rendelkezéssé változtatja. A jogpolitikának ez a szerveződése mindenhol kimutatható, ahol többpártrendszer és parlamenti törvényhozás áll a politikai rendszer illetve a jogi rendszer középpontjában. A nyugat-európai országokban és az 1989-es politikai változások után a közép-kelet-európai országokban a jog és a politika kapcsolódásának ez a jogpolitikai modell jelenti a fő útvonalat.

E mellett azonban a jog és a politika összekapcsolódásának másik modellje is megfigyelhető, amely a *bírósági pereken keresztül igyekszik átvinni a politikai célokat a jogba*, és ez az Egyesült Államokban kezdett kialakulni az 1960-as évek elejétől, ahol bő másfél évtizedre dominálóvá is kezdett ez válni, de az 1970-es

évektől sok szempontból visszaszorult. Az amerikai szellemi-politikai hatások révén azonban bizonyos fokig megjelent ez azóta az egyes nyugat-európai országokban is, az otthoni visszaszorulás ellenére, és különösen az új közép-európai demokráciákban talál ma fogékonyságra egyes jogászörökben. Erre az útra épültek ki az Egyesült Államokban a *perlési politizálás intézményei*, és ahol ez az összekapcsolódás a jog és a politika között kiépül, ott megjelennek ezek az intézmények is.

## 1. A perlési politizálás kialakulása

Ahol politikai demokrácia és alternatív politikai törekvések és érdekek nyíltan megjelenhetnek, ott a jog meghatározásának helyein nagy valószínűséggel megjelennek a szembenálló politikai erők is. Így ahol a jogrendszeren belül a felsőbb bírósági precedenseknek nagy szerepük van a jog meghatározásában, ott érthető módon megindul az egyes politikai csoportok nyomulása ezek befolyásolása felé, hisz egy-egy ilyen precedens a későbbiekben sok ezer érintett számára jogként határozza majd meg a cselekvési lehetőségeket. Az azonban, hogy ez a nyomulás a bírói döntés felé miként történik meg, egy sor strukturális körülmény által meghatározott. Ezek megértésére érdemesnek tűnik a két legfőbb common law országot, Angliát és az Egyesült Államokat összehasonlítani, ahol a bírói precedensjog hagyományosan nagy szerepet tölt be, mivel e két országban a kiindulópont közössége ellenére a legeltérőbben alakult a bírói perlésen keresztüli politizálás helyzete.

Angliában a jogászság és főként a jog meghatározásában mérvadó barrister ügyvédi réteg és a belőlük kinövő bírói kar belsőleg homogén maradt politikailag mindvégig, lényegében a státus quo-ban érdekelt felső rétegek értékein alapulva. Itt politikai változtatást a fennálló intézményekhez és megoldásokhoz képest döntően csak a parlamenti pártok harcai tudnak megvalósítani. Ehhez a helyzethez az is hozzájárult, hogy az egyetemi jogászképzés után a barrister-bírói karrier mechanizmusai a fennálló intézményekkel való azonosulás alapján választják ki a karriervonalban feljebb lépőket. A barristerek bekerülése a "Queen's counsellorok", a királynői ügyvédi tanácsosok körébe a mindenkor lordkancellár javaslata alapján történik, és a felsőbb bíróságokba innen kerülnek ki a kinevezettek, de ez mindig csak az eggyel alsóbb bírák közül lehetséges, így többszörös szűrőn mennek át éveken keresztül azok a bírák, akik a Lordok Házának bírái közé bekerülnek. Ez a karriervonal kizárja, hogy aktivista mozgalmárjogász attitűdökkel rendelkező jogász egy kicsit is jelentős szerephez juthasson az angol jog meghatározásában. Ezzel szemben az Egyesült Államokban a jogászképzés súlypontja az 1900-as évek elejétől egyre inkább az egyetemekre tevődött át, és

az egyetemek kinyitása a legszélesebb rétegek számára az 1960-70-es évekre a jogászság utánpótlását a teljes társadalmi skálán szétterítette. Azóta az amerikai jogászság éppúgy áll marxizmuson és leninizmuson nevelődött fekete aktivistákból, mint harcos feministákból, homoszexuális-leszbikus csoportok jogászaktivistáiból stb. és az ezek ellenhatásaként szerveződött harcos konzervatív jogász aktivistákból. És ez a belső politikai tábornegoszlás gyökeret vert az egyetemi karokon, eltérő jogkonceptiók mentén tevékenykedő tanszéki professzori stábokkal, és ugyanígy a bírói karba is neves feminista aktivistákat, fekete polgárjogi aktivista jogászokat illetve velük szembenálló harcos konzervatív bírákat neveznek ki - attól függően, hogy a konzervatívabb republikánusok vagy a liberális irányba húzó demokraták adják az Egyesült Államok elnökét, és vele az igazságügyi adminisztrációt.

A jogászi professzió e két szembenálló szerveződése eltérő esélyt adott a perlési politizálás kialakulásának, és míg Angliában ez elzárta a perlési politizálás elől az utat, és e helyett a parlamenti törvényeken keresztül igyekeznek a politikai erők véghez vinni a számukra fontos változtatásokat, addig az Egyesült Államokban a politikailag heterogénná vált jogászság belső csoportjai, és ezek szétterülése a jogászprofesszori és bírói posztok nagy részén jó előfeltételt jelentettek ehhez.

A politikailag belső táborokra oszlott jogászság önmagában azonban nem tudta volna létrehozni perlési politizálást. Ehhez egy másik fejleményt az "alapjogi forradalom" adta, amely az Egyesült Államokban Earl Warren-nek a szövetségi Legfelsőbb Bíróság főbírájává történt 1953-as kinevezése után indult meg. Korábban is voltak jelek arra, hogy a törvények rendelkezései helyett az alkotmányos alapjogok mentén döntsének a legfőbb bírák, de Warren kinevezése után fokozatosan egy olyan többség alakult ki itt, akik a társadalmi változtatások alapjogokra épített perlése útján lehetők látták az Egyesült Államok társadalmának átalakítását. Egy sor politikai törekvés ugyanis nem tudott keresztülmenni a kongresszusi és a tagállami törvényhozásokon, mert csak kisebb társadalmi csoportok támogatták, és a társadalom nagy többsége szemben állt velük. Ebben a helyzetben vált Warren főbíróvá, és miután az aktivista bíraskodásnak ellenálló Felix Frankfurter 1962-ben kivált a legfőbb bírói fórumból, akadálytalanul fejlődhetett ki az "alapjogi forradalom", az alkotmányos alapjogokra épített perléssel történő társadalmi változtatás irányzata.

Ehhez persze döntő fontosságú volt, hogy az 1960-as években a demokraták adták az Egyesült Államok elnökét - az első években a később meggyilkolt Kennedy elnököt, majd Lyndon Johnst - akik a leglelkesebben támogatták szövetségi bírói kinevezéseikben az alapjogi forradalom híveinek számító jogászprofesszorokat, jogászaktivistákat. Az így kinevezett szövetségi bírák pedig - a Legfelsőbb Bíróság támogató precedensei nyomán - egyre szélesebben fogadtak el perlést az alapjogokra alapozva, és ezzel félreszorítva mind a

kongresszusi törvényeket, mind a tagállami törvényeket a tagállami bíróságokkal együtt. Az ügyvédek, a polgárok egyre inkább “alapjog-tudatossá” váltak, és a támogató szövetségi bírói kar ösztönzéseit felvéve egyre nagyobb számban inkább alapjogokra építették pereiket, kerülve az egyszerű törvényi rendelkezésekre alapított keresetleveleket.

E fejleményt a legnagyobb mértékben támogatták a mérvadó napilapok és a média nagy része, és mindez fokozatosan az egyetemi életbe illetve a szélesebb szellemi életben is egyre szélesebben kiépítette az alapjogi szolgáltatás kedvező légkörét. (Az 1960-as és '70-es években készült amerikai filmek visszatérő kedvenc jelenete volt a perben álló, egyszerű fekete munkásasszony (takarítónő, titkárnő stb.), aki felnézve a bíróság épületének homlokzatára és elolvassa az odavésett alkotmányszöveget egyszerre csak ráébred, hogy neki alapjogai vannak, és a tárgyalóteremben egyszerű szavakkal elmondva ezt, a szócsavaró jogászokat a szégyenbe kergeti....). A kedvező médiabázison és szellemi légkörben aztán először fekete polgárjogi mozgalmak, majd az 1970-es években a feministák mozgalmi, végül az 1980-as években a homoszexuális-leszbikus mozgalmak építették ki intézményeiket. E három alapjogi mozgalom - amely a legtöbbször szövetséget kötve uralni tudta és tudja egy sor amerikai egyetemet és kulturális intézményt az 1980-as évektől kezdve - aztán mintát adott a legkülönbözőbb törekvések mozgalmainak a perlési politizálásra. Bevándorlók, környezetvédők, hajléktalanok, állatvédők stb. mozgalmi már mind az így kidolgozott perlési stratégiával igyekeztek elérni politikai céljaikat.

A törvényhozáson, pártokon, parlamenti lobbizáson alapuló politikai akaratképzés mellett mindez egy “második politikai rendszert” hozott létre az Egyesült Államokban az 1960-as évektől kezdve, és ez az alkotmányos alapjogokra épülve a bírói perlés útján keresztül vezet. Ez a fejlődési tendencia ugyan az 1970-es évek közepétől egyre inkább megtört, és az 1980-as évek republikánus elnökei (Reagan, Bush) alatt alaposan visszaszorult, de a perlési politizálásnak még ma is jelentős hadállásai vannak itt.

## **2. A perlési politizálás jogi keretei**

A politikailag belső táborokra bomlott jogászság csak akkor tudja bírói pert felhasználni a politikai küzdelmek megvívására, ha néhány anyagi jogi és eljárásjogi szabályt úgy alakítanak - vagy értelmeznek - át, hogy az egyedi perlő felek helyett/mellett átfogó társadalmi csoportok is megjelenhetnek a perben, és

ezek az egyszerű törvényi rendelkezések helyett az absztrakt és így politikailag könnyen hajlítható alapjogok mentén is perelhetnek. Az alapjogi vetületről már volt szó, így nézzük most azokat az eljárásjogi szabályokat, melyek ezt a fordulatot segítik.

Az egyiket a “standing”, a perindítási illetve perbe avatkozási jog tágítása jelenti, melyek révén nemcsak az ügyben konkrétan és személyesen érintett kap ilyen jogosítványokat, hanem a lazább érintettség is elég ehhez. Ez a tágítás megtörtént az Egyesült Államokban az 1960-as évek elején, és volt bíró, aki már azon az alapon is elfogadta a perlő fél érdekelttségét, hogy mint adófizető állampolgár csak érintett valahogy egy átfogóbb kihatású ügyben. Egy további eljárási tágítás volt a csoportos perlés, a “class action” lehetőségének tágítása, amikor akár több ezres résztvevő kör, és ezek egyesületeinek jogászai is részt vehettek a perben, például egy gyártó cég termékének károsító hatása miatt indult kártérítési perben vagy egy hatóság rendelkezése ellen fellépő közös perlés esetén. Ennek egy másik formája a “közérdekű perlés”, vagy más néven “közjogi perlés”, mely szintén az 1960-as években alakult ki, és ennek lényege az, hogy ha átfogó jogkérdés vagy ténykérdés szerepel a perben, akkor mindazok beszállhatnak az ilyen perbe, akik valamiképpen érintve vannak e kérdésben. A perlési politizálásra szakosodott mozgalmi jogászok pedig gondoskodnak arról, hogy ne egyszerű törvényi rendelkezés és ennek szűk jogkérdése álljon a per középpontjában, hanem átfogó alapjogi kérdések.

Végül fontos jogi támogatást jelentett az is a perlési politizálás kialakulásához, hogy az 1960-as évektől az ezt támogató elnöki adminisztrációk nyomására olyan szövetségi törvényeket fogadtak el, melyek a perköltség állami átvállalását tette lehetővé, ha az alapjogi perben a felperes pernyertes lett, és a per végéig az ilyen perben lehetővé tették a perköltség fizetésének elhalasztását.

Mindezek megalapozták perjogi szinten is a perlési politizálás akadálytalan kibomlását az Egyesült Államokban.

### **3. A perlési politizálás szerveződése**

A perlési politizálás szervezeti bázisát non-profit “közérdekű” ügyvédi irodák, emberjogi intézmények illetve különböző mozgalmak, egyesületek jogászai részlegei adják. Ezek tömeges léte egy országban előfeltétel ahhoz, hogy a hagyományos perlés mellett komolyabb szintre tudjon fejlődni ez a fajta perlés.

Ezek hiányában hiába válik esetleg a felsőbbírói kar fogékonnyá a perlési politizálásra, és döntéseivel hiába igyekszik ösztönözni markáns változtatásokra a társadalom egyes szektorait, a tömeges perlés elmarad, és tartós hatás nélkül hamar elakad az egész perlési politizálás. Pl. az indiai legfőbb bírói fórum az 1970-es évek végén amerikai mintára elkezdett egy társadalomalakító aktivista ítélkezést, de ilyen okok miatt hatás nélkül elhalt egy idő után (lásd Epp 1998:90-110).

Nem így az Egyesült Államokban. Itt már az 1900-as évek elején megindult ennek szerveződése, noha ekkor még a bírói kar a legkeményebben ellen állt az alapjogi csábításnak, és szilárd konzervatív szöveghűség jellemezte törvényhez ragaszkodásukat. Amikor nagy ritkán az alapjogok mentén felléptek egy-egy törvénnyel szemben, akkor is inkább a fennálló állapotokat, erőviszonyokat őrző politikai erők érdekében tették, például az 1905-ös Lochner-ügyben, amely a konzervatív aktivizmus szimbólumává vált ezután évtizedekre. Mindezek ellenére az Egyesült Államokban már az 1920-s évek elején megalakult az első nagy alapjogi szervezet, az ACLU (American Civil Liberties Union) majd a feketék egyenjogúságáért harcoló NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) és még egy sor további alapjogi szervezet. A legfontosabb ezek közül kezdettől fogva - és ma is - az ACLU, melyet alapításától kezdve a változásokban érdekelt amerikai pénzügyi körök támogattak anyagilag, és ez a szervezet volt kezdetben a többi hasonló szervezet létrehozásának kovásza, ezek szervezésébe és finanszírozásába is beszállva (lásd Epp 1998:27-49).

E szervezetek nélkül elképzelhetetlen lett volna az alapjogi fordulat beindítása, hisz az egyéni perlő fél anyagi eszközeit messze meghaladja az a perköltség, melyet a hosszú, több fokozatú perlés jelent. Így az ACLU majd a segítségével életre hívott többi alapjogi szervezet pénzügyi támogatása tudta csak biztosítani, hogy az egyszerű perlést kiterjesszék alkotmányos alapjogokra hivatkozó perlésre. Nélkülözhetetlen volt az alapjogi szervezetek jelenléte a pernél azért is, mert a hagyományos ügyvédi tudás és módszerek mellett nem lett volna esély a morálfilozófiai, szociológiai és egyéb ismereteket felvonultató alapjogi érvelésre. Ezt csak az erre szakosodott szervezetek jogászai tudták kidolgozni.

E kezdetek után az 1930-as évek végére, amikor a New Deal-lel szembenálló konzervatív bírakat megtörve lassan átfordították a legfőbb bírói fórum többségét a "progresszív" fordulatot támogató irányba, lassanként terjedni kezdett a szövetségi bírói kar csúcsain az "alapjogokból progresszív irányba fordítani a társadalmat!"- hangulat a konzervatív törvényhozási többséggel szemben. Ez már majdnem végbe is ment 1947-re, de végül csak Earl Warren 1953-as kinevezése fejezte be ezt a fordulatot. A törvényhozással szembeforduló legfőbb bírói fórum többségének hajlandósága az alapjogok aktivista igénybe vételére további lökést

adott a mozgalmi jogászi szerveződéseknek, és az 1980-as évekre ezek tömege jött létre (Menkel-Meadow 1998:31-68). A mozgalmakba betagozódott és ennek segédszervezeteként kiépült alapjogi jogsegély egyesületek mellett ettől az időtől kezdve kezdett kialakulni a *non-profit közérdekű ügyvédi irodák rendszere*, melyek formailag független ügyvédi irodák voltak, mint bármely normális ügyvédi iroda, de a munkatársak egy-egy ügy elkötelezettjeiként ténylegesen inkább jogászaktivistáknak számítottak és számítanak ma is, és nem neutrális, pusztán honoráriumért tevékenykedő jogásznak. (Ez utóbbiakat a jogászaktivisták körében lekezelően sokszor “hired gun”-nak “bérelt fegyvernek” nevezik, szemben az ő önzetlen, elkötelezett munkájukkal). Ám mivel az 1960-as évektől hozott jogi rendelkezések alapján az alkotmányjogi perlést elkezdték államilag finanszírozni, és nagy tömegű ilyen per indult meg, a kezdeti “elkötelezett” jogászok mellé beléptek neutrálisabb, első sorban pénzért dolgozó jogászok is, így az igazi jogászaktivisták mellett megkülönböztetik a “jogásztechnikusokat”, akik döntően az ügyvédi díj ellenében dolgoznak, de a peres üggyel és az ügyféllel semleges viszonyban maradnak (lásd MacCann/Silverstein1998:261-292). A sok száz ilyen típusú ügyvédi irodában az 1970-es évektől öt-hatezer mozgalmi jogász dolgozott, beleszámítva a semlegesebb jogásztechnikusokat is, és ez a szám azóta sem csökkent, noha az 1980-as évektől a szöveghűség felé eltolódott szövetségi bírói kar miatt alaposan csökkentek e tevékenység pernyerési esélyei (Scheingold 1998:118-150).

A mozgalmi jogászokon (vagy egyik saját maguk alkotta elnevezésben: a “cause lawyerek”-en, a “jó ügy jogászaín”) alapuló perlés néhány alapvető eltérést mutat a hagyományos, normális jogászi pervezetéshez képest, és ezek a jellemzők jól mutatják a hagyományos perben különtartott jogi aspektusokban a politikai szempontok közvetlen bekapcsolódását. Öt fontosabb eltérést lehet kimutatni a mozgalmi jogászok pereiben a hagyományoshoz képest (lásd ennek összegzését Trubek/Kransberger 1998:202-205).

1. *A per “humanizálása”*, amely alatt azt értik, hogy igyekeznek szembeszállni a hagyományos jogi szempontokra redukált érveléssel és az eset jogi kategóriákba öntésének kényszerével, és a lehető legteljesebb szociológiai ténybemutatással prezentálják az esetet. Ennek a pertechnikának nagy előnye van a laikus esküdtek széleskörű bevonásán nyugvó amerikai perlésnél, ahol a büntetőügyek mellett a magánjogi és a többi jogágra tartozó pernél is jelen vannak az esküdtek, és az alapjogi aktivizmus híveinek állandó követelése az esküdtek szerepének további növelése. A jogi szempontokra redukálás helyett széleskörű ténybemutatás érzelmi, morális, politikai felhangokkal, legalább annyira az esküdtekhez fordulva mint a hivatásos bíróhoz - ebben áll a per “humanizálása”.
2. *A per “politizálása”*, amely azt jelenti, hogy a hagyományos politikailag semlegesebb (vagy a mozgalmi jogászok megfogalmazásában: rejtettebb



politikai szempontokat használó) jogi érvek és fogalmak helyett a nyíltan feminista, antirasszista mozgalmi stb. jogi érveket használnak, attól függően, hogy mely mozgalmi szektorba tartozó perlési politikáról van éppen szó. Itt kell jelezni, hogy az amerikai mozgalmi jogászság egyetemi részlegei az 1970-es és 1980-as évektől, miután az egyetemi jogi karokon meg tudták vetni lábukat, tudatosan olyan fogalmi módosításokat és ezekből olyan jogági fogalmi rendszereket igyekeznek kidolgozni, amelyek nyíltan feminista, faji szempontú (feketéket színeseket védő) vagy homoszexuális-leszbikus szempontú jogi konstrukciókat jelentenek. Ezeket használják fel aztán a perben a mozgalmi jogászok, lehetőleg kerülve a hagyományos jogdogmatikai fogalmakat. Ugyanis azok - az ő meglátásaik szerint - nőellenesek, rasszisták, heteroszexuális elfogultságúak.

3. *A per "kollektivizálása"* azt jelenti, hogy az egyéni peres fél mellé a hasonló szituációban levőket minél nagyobb számban be kell vonni. Mint jeleztük, az 1960-as évektől erre módot adott a közérdekű perbe szállás, a "class action" (csoportos perlés) és a szövetségi bírói karnak az ilyen irányban nyitott bírakkal feltöltése ezekben az években.
4. *A per "mediatizálása"* azt jelenti, hogy a per lefolyásában a per megnyerésének célja mellé belép a per (és a "mozgalmi ügy") tömegmédiákban megjelenítésének célja. Sőt a per megnyerését felülmúló hatást jelent a perlés révén a lehető legnagyobb médiajelenlét, hisz így széles társadalom előtt ismertté válik az "ügy", esetleg a szimpatizánsok sokaságát lehet így megnyerni, vagy az ország más részein ösztönözni lehet a hasonló perek megindítását a médiában prezentált minta alapján. Ezért sokszor a biztos pervesztésbe is belemennek a mozgalmi jogászok, ha a per körülményei a nagy médiajelentéket valószínűsítik. Ez azonban szemben állhat a fontos precedens kiharcolásának céljával, ami pedig a mozgalmi jogászok alapjogi pereinek szintén az egyik fontos célja (stratégiai perlés), és ez a kudarcra ítélt perléstől tartózkodásra ösztönöz. Jelzik is a "cause lawyering"-gel foglalkozó anyagok, hogy sokszor nagy harc dúl a nemjogász mozgalmárok - akik a bármiképpen médiajelentéket preferálják - és a mozgalmak jogászaktivistái között, mely utóbbiak a stratégiai jogi célokat jobban a szem előtt tartják (MacCann/Silverstein 1998:263-274).
5. *A per emocionalizálása* a következő jellemző, amely alatt azt kell érteni, hogy a perbeli fél - a sokszor a felek sokasága - és az ügyvéd között érzelmi közösség áll fenn. A mozgalmi ügyvéd, az "ügyjogász" (cause lawyer) nem egyszerűen "bérelt fegyver" a fél kezében, aki briliáns jogi technikáját tetszés szerinti fél érdekében beveti, megfelelő honorárium ellenében, hanem "eszmétárs" és "elvtárs", aki éppúgy az ügynek él, mint a képviselt ügyfele. Ebből azonban sokszor az a konfliktus áll elő, hogy az ügyfél - saját konkrét érdekeit nézve - esetleg hajlana az egyezségekre és általában is saját konkrét ügyére igyekszik összpontosítani, míg az elkötelezett "ügyjogász" az *átfogó ügyért* száll síkra. Ezt a feszültséget tudja oldani, ha minél több ügyfelet sikerül

bevonni a perbe, mivel így az átfogó jelleg jobban kidomborodik, és az átfogó ügyre összpontosító mozgalmi jogász szabadabb lehet az egyes ügyfétől.

Mindezek a jellemzők akkor tudnak erősebben kifejlődni, ha az alkotmányjogi per költségeit az állam átvállalja, és ekkor a mozgalmi jogász szinte csak alibiként kutatja fel a perhez nélkülözhetetlen ügyfelet, esetleg valamilyen címen még ő fizet a formálisan felperesként bevont személynek, hogy elindíthassa rá alapozva a pert. Ebben az esetben, mivel az ügyfélre anyagi teher egyáltalán nem hárul, a mozgalmi ügyvéd szabadon alakíthatja a pert a fenti jellemzők szerint. Ezért jelenti a legfőbb veszélyt a perlési politizálás számára, ha a szövetségi szinten, vagy a tagállami törvényhozás szintjén megkurtítják az alkotmányjogi perlés állami pénzelését, és erre már több esetben volt példa az elmúlt évtizedekben az Egyesült Államokban, nem is beszélve arról, hogy számtalan ezt célzó törvényjavaslat fekszik benyújtva a szövetségi és a tagállami törvényhozások szintjén.

A leíró bemutatás után nézzük most meg röviden a jog és politika összekapcsolódásának ezt az útját az értékelés szintjén. Míg a parlament körül szerveződő jogpolitikai szféra a két alrendszer logikájának épségben tartásán alapul, és kétszeres transzformációval úgy hozza át a jogdogmatikai szférából a szabályozási javaslatokat, hogy a jog értelmi zártsága nem sérül, addig a perlési politizálás közvetlenül beviszi a politikai harcot és ennek szempontjait a bírói tárgyalóterembe. Továbbá ennek előfeltételeként az egyetemi jogi tanszékeket is átpolitizálja, és itt nyíltan politikai jogelméleteket, a politikai szempontokat nyíltan vállaló jogi konstrukciókat hoznak létre. *A perlési politika tehát kihagyja a törvényhozást, és az absztrakt alkotmányos alapjogokat fegyverként használva egyből a bírói tárgyalóterem felé fordul, és a mozgalmi jogászsággal - egyetemi jogászprofesszori aktivistákkal illetve tárgyalótermi "ügyjogászokkal" - közvetlenül a jog belsejében valósítja meg célját, lehetőleg nagy médianyilvánossággal és a közvélemény előtti egyenes adásban.*

#### **4. A perlési politizálás megjelenésének jelei Magyarországon**

Az európai jogi kultúra és a jogászság szerveződése nem kedvez nálunk a perlési politizálás kialakulásának, ahogy a többi európai országban sem történt ez meg. Itt a politika szerveződése szilárdabban a parlamenti erőtér körül történik meg, és az egyetemi jogi karok tanszékei is jobban kötődnek a hagyományos jogdogmatikai konstrukciók politikailag semleges készletéhez. Itt a jogászi etika mélyen ülő attitűdjét jelenti a száraz-elegáns érveléshez kötöttség a

tárgyalótermekben, és a közvetlen politikai felhangok kizárásának kötelezettsége. Ezért azokban az országokban sem tudott lábra kapni a perlési politizálás, ahol alkotmánybíráskodás kialakult. (Ez eleinte - az 1940-es évek végétől - Németországot, Olaszországot és Ausztriát jelentette, majd az 1970-es évek végétől Görögországot, Portugáliát és Spanyolországot lépett erre az útra, és az 1989-es politikai váltás után a legtöbb közép-kelet-európai ország is bevezette ezt.) Még Németország ment el a leginkább ebbe az irányba azzal, hogy az alapjogok közvetett hatását elismerte a törvények értelmezésében, de ez a jogi lehetőség nem fejlődött át perlési politizálássá, inkább fordított irányban, az alapjogok bevonása a törvényi rendelkezések értelmezésébe vezetett ezek "eljogiasításához". Vagyis inkább az alapjogok dogmatikával ellátása és így "megszelidítésük" a jellemző, mintsem az alapjogok politizáltak volna át a bírói tárgyalótermeket.

Ezen előzmények után meglepőnek tűnik, hogy noha alig tíz éves az alkotmányos alapjogok és az alkotmánybíráskodás léte Magyarországon, az 1989-es politikai váltás után megteremtve ezt az intézményt, de kisebb jogászörök már elindultak a perlési politizálás lehetőségeinek kiaknázása felé. A finanszírozási forrásokat és a szellemi ösztönzéseket tekintve, ezek a fejlemények közvetlenül az amerikai perlési politizálásban érdekelt társadalmi csoportoktól erednek, és lényegében az ott már évtizedek óta kipróbált intézmények és megoldások Magyarországra átültetéséről van szó. Döntően az amerikai Soros-alapítványok anyagi bázisán kiépülve a Közép-Európai Egyetem, a Fundamentum Emberjogi és Dokumentációs Központ és különböző etnikai jogsegély szervezetek és mozgalmak néhány mozgalmi jogásza jelenti ennek bázisát. Nézzük meg, milyen esélyeik vannak arra, hogy jelentősebb mértékben meghonosítsák nálunk is az amerikai perlési politizálás gyakorlatát.

Ami növeli esélyeiket, az elsősorban jogon kívüli jellegű. A nagyon erős médiaháttér jelenti azt az előnyt, melyet ez a kis csoport élvez, és az országos közvéleményt formáló fővárosi média rendkívüli centralizáltsága és a személyi összefonódás a sajtó, a rádiózás és a televíziózás vezető körei között ezt az előnyt nagyon komolyra teszi. A perlési politizálás a médián nyugszik, mint az Egyesült Államokban is láthattuk, és ott is ezen keresztül tudta az 1920-as évektől kezdődően lassanként elérni az "alapjogi forradalmat".

A jogon belüli tényezők azonban nem kedveznek ennek a jogpolitikai stratégiának. A bírói kar belső karriervonalai elszakadtak a politikától 1997-ben, és a bírói kinevezés illetve a előrelépés a bírói hierarchiában csak a bírói kar egésze által elfogadott minták alapján lehetséges. Ez a bírói karriervonal nem sok esélyt ad a sok évszázados európai jogi kultúrával szakító mozgalmi jogász számára - fogalmazhatjuk meg hipotézisünket.

További akadályt jelent a mozgalmi jogászság további terjedése előtt, hogy a

jelenlegi hazai mozgalmi jogászok szinte kizárólag egyetemi jogászok, vagy valamelyik szervezetnél jogi szakértők, de ügyvédként nem léphetnek fel. Az a néhány ügyvéd, aki érvei közé sűrűbben felveszi az emberjogi motívumot - vagy a rendőrségi szakban a nyomozás visszáságaival védekezve a büntető perben, vagy az elvesztett itthoni per után Strassbourghoz fordulást kilátásba helyezve – inkább a hagyományos ügyvédi fogások tágítását végzi ezzel el, mintsem ténylegesen mozgalmi jogászként tevékenykedne.

Az egyetemi jogászok között azonban már inkább megtalálható a mozgalmi jogászzal szimpatizáló légkör, de ez inkább azon nyugszik, hogy nem igen ismerik a mozgalmi jogászat és a parlamenti politizálás hatását az egyes jogágak - és az egyes tanszékek! - anyagára. A pozitív hozzáállás inkább azt jelenti, hogy “végül is az alkotmányos alapjogok nagyon nemes célt képviselnek!” És önmagában nézve ez igaz is.

Lezárásként annyit kell még megjegyezni, hogy az Egyesült Államokban az 1960-as és az 1970-es évek eufóriája után a parlamenti politizálás jogrendszert veszélyeztető hatását megtapasztalva erős visszafordulás következett be, és mára már csak halvány árnyéka régi önmagának. Az erről szóló információ hiányzott teljes mértékben, amikor 1989 után mint diktatúra ellenpólusát elkezdtük bevezetni az alkotmánybíráskodást, és a közvélemény előtt sokszor úgy jelent meg az alkotmányos alapjogok továbbvitele a rendes bíróságok tárgyalótermei felé, mint a demokrácia fokozása. Ez a cikk csak rövid bevezetés lehet a féloldalasság levetkőzéséhez.

## **Irodalom**

- Epp, Charles R. (1998): *The Rights Revolution*. Chicago and London. Chicago University Press.
- MacCann, M./ H. Silverstein (1998): *Rethinking Law's "Allurements": A Relational Analysis of Social Movement Lawyers in the United States*. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York. Oxford University Press. 1998. 261-292 p.
- Menkel-Meadow, C. (1998): *The Causes of Cause Lawyering: Toward an Understanding of the Motivation and Commitments of Social Justice Lawyers*. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional*

Responsibilities. New York. Oxford University Press. 1998.  
31-68 p.

Pokol Béla (1999): A jog szerkezete. Rejtjel Kiadó. Budapest.

Scheingold, Stuart (1998): The Struggle to Politicize Legal Practice: A Case Study of Left\_Activist Lawyering in Seattle. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities. New York. Oxford University Press. 1998 118-150 p.

**Tóti Andrea**  
**Mobilitás vizsgálat**  
**a Komárom-Esztergom megyei jogászság körében**

## TARTALOMJEGYZÉK

I. TÉMAVÁLASZTÁS EGY EGYETEMI ELŐADÁS KAPCSÁN.....	3
II. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS.....	6
1. AZ AMERIKAI JOGÁSZSÁG .....	6
2. A NÉMET JOGÁSZSÁG .....	9
3. A MAGYAR JOGÁSZSÁG .....	13
III. A KUTATÁS KÖRÜLMÉNYEI.....	19
1. ADATFELVÉTEL.....	19
2. A MINTA ÉS A REPREZENTATIVITÁS PROBLÉMÁI.....	19
3. AZ EGYES KORSZAKOK .....	24
IV. A JOGÁSZSÁG ÁLTALÁNOS JELLEMZÉSE .....	28
1. ÉLETKORI JELLEMZŐK .....	28
2. FÉRFIAK-NŐK ARÁNYA .....	28
3. A JOGI SZAKKÉPZETTSÉG MEGSZERZÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI .....	29
4. KULTURÁLIS JELLEMZŐK.....	31
V. A SZAKTERÜLETEK ÁLTALÁNOS JELLEMZÉSE.....	33
1. BÍRÓSÁGOK JOGÁSZSÁGA .....	33
2. ÜGYÉSZSÉGEK JOGÁSZSÁGA.....	33
3. ÜGYVÉDEK.....	34
4. KÖZIGAZGATÁSI JOGÁSZOK .....	35
5. GAZDASÁGI TERÜLET /JOGTANÁCSOSOK/ .....	35
VI. A PÁLYAKEZDŐK JELLEMZÉSE.....	36
VII. INTRAGENERÁCIÓS MOBILITÁS.....	39
VIII. AZ JOGÁSZSÁG INTRAGENERÁCIÓS MOBILITÁSÁNAK HATÁSA A JOGI PROFESSZIONÁLIS ALRENDSZERRE.....	47
IX. A JOGÁSZSÁG TERÜLETVÁLTÁSAI SORÁN SZERZETT BENYOMÁSAI AZ EGYES SZAKTERÜLETEK BEFOGADÓKÉSZSÉGÉRŐL.....	49
X. ÖSSZEGZÉS .....	52
I R O D A L O M.....	55

## **I. Témaválasztás egy egyetemi előadás kapcsán**

Pokol Béla professzionális intézményrendszerekről írt munkáiban meglepett, hogy az amerikai, a német, a francia, s az angol jogászságról is meglehetősen részletes elemzéssel találkoztam, ugyanakkor a magyar jogászság jellemzőiről csak néhány empirikus megállapítást tettek a könyvek. A keletkezett hiányérzetet tovább erősítette - egyúttal meg is magyarázta - egy egyetemi előadáson elhangzott kijelentés, mely szerint a magyar jogászság vizsgálata mostanában gyerekcipőben jár, nincs a kutatásra pénz, sem olyan képzett szociológus, aki szívesen foglalkozna e témával.

Egyébirányú könyvtári kutatómunkám során a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár szociológiai állományában bukkantam rá az ELTE Szociológiai Tanszékének 1973-ban végzett felmérésére, amelyet a magyar jogászság helyzetének, anyagi és életkörülményeinek feltérképezése céljából készítettek.

Az azóta eltelt huszonöt évben a könyvtári katalógusok tanúsága szerint nem publikáltak hasonló kutatás eredményeiről, éppen ezért úgy gondolom, ha korlátozott keretek között is, de hasznos lehet a mai magyar jogászság szociológiai jellemzőinek feltérképezése.

A nyolcvanas-kilencvenes évekre koncentráló empirikus kutatásomban célul tűztem ki a hetvenes években készült tanulmány megállapításainak megerősítését, illetve az azóta jelentősen megváltozott gazdasági-politikai viszonyok miatt néhány akkori következtetés alaposabb vizsgálatát, s esetlegesen cáfolatát.



A már említett 1973-as ELTE kutatás egy klasszikus szociológiai rétegződésvizsgálat volt, amely a standard szociológiai dimenziók (foglalkozás, kultúra, jövedelmi és lakásviszonyok) mentén vizsgálódott, s így természetszerűen következtetéseiben a jogászság nominális mérési szintű leírására koncentrált. A struktúra mozgásával - a mozgást gátló és segítő mobilitási csatornákkal - kapcsolatban külső történelmi és normatív, valamint belső piacracionalitási determinációt állapított meg.

Az utóbbi időben megjelent, jórészt külföldi adatbázison nyugvó, de módszerében teoretikus jogszociológiai munkákban azonban a hagyományos belső szervezeti - rétegződési, mobilitási vizsgálódás mellett vagy helyett a jogdogmatika és a jogászság strukturális-funkcionális jellemzőinek kölcsönhatása áll a szerzők figyelmének középpontjában.

Elméleti - talán empirikusan kevésbé bizonyított - tételük szerint a kölcsönhatás abban áll, hogy **bár a jogi alrendszeren belül az értelmi egységet, rendszerszerűséget** - az egyes jogrendszerekben eltérő mértékben - **a jogdogmatikai réteg** (jogalkotás, jogtudományi szféra, bírói kazuisztika) **biztosítja**, a változatosság okaként vagy következményeként **a jogásztársadalom eltérő struktúrája az egyes országokban különböző, a struktúra és a jogdogmatika interferenciája által artikulált akcentusokkal látja el a jog professzionális intézményrendszerének egészét.** (Pokol B. A jog szerkezete 122. o.) A jog, mint professzionális alrendszer tekintetében **tehát alapvető fontosságú, hogy a jogászság milyen szerkezete jellemző egy adott ország jogrendszerének működésére** és melyek azok a tényezők, amelyek végső soron determinálják e struktúrát, vagyis...

- milyen történelmi, piaci, normatív és kontraszelektív determinánsokkal kell számolni a rendszer leírásakor

- a nyilvánvalóan nem merev szerkezet mozgásának mi az oka, melyek a leggyakoribb mozgási (mobilitási) irányok, csatornák

- minőségét tekintve a mozgás (immobilitás - mobilitás) kedvező vagy kedvezőtlen a jogi alrendszerre nézve.

A magyar jogászságról csak korlátozott számban található ilyen szemléletű leírás, s ennek hiányában nemzetközi összehasonlítás is csak korlátozott keretek között végezhető. Ennek ellenére feltétlenül szükségesnek ítélem az egyes jogi szakterületek hazai jogrendszereikre gyakorolt hatásának - természetesen a teljesség igénye nélküli feltárását. A bemutató jellegű leírás során röviden elvégzem összehasonlításukat is, kiemelve azokat a jellemzőket, amelyek azonosságuknál vagy különbözőségükénél fogva fontosak lehetnek a magyar jogászság bemutatásánál. Szakdolgozatom bevezető részében ezért a jellemzőiben egymástól leginkább különböző amerikai és német jogászság legáltalánosabb sajátosságait igyekszem összefoglalni, majd a magyar jogászság vonatkozásában Komárom-Esztergom megyére nézve megkísérlem a rendszer szélesebb összefüggéseinek feltárását.

## II. Nemzetközi kitekintés

### **1. Az amerikai jogászság**

Noha a történelmi gyökerek az angol "common law"-val a Brit Korona gyarmataként közősek voltak, a történelmi fejlődés, s a sajátos amerikai jogfejlődés folyamán az Egyesült Államokban az angol jogásztársadalomtól összetételében, felépítésében, s egyéb szociológiailag meghatározó jellemzőiben merőben eltérő jogászi rétegek alakultak ki.

Létszámukat tekintve hatalmas embertömegről van szó, hiszen 1989. évi adatok szerint megközelítőleg 800000 jogász él az USA-ban ( Badó A.: Bevezetés a jogszociológiába 247. o.), s amint arra a fenti forrásmű is rámutat, semmiképpen nem a homogenitás az a fogalom, amellyel jellemezhetőek lennének, sőt inkább különbözőségüket kell hangsúlyozni. Általánosságban kijelenthető tehát, hogy az USA-ban egységes jogászságról nem beszélhetünk.

### Ügyészek

Az európai országokban önálló, elkülönült ügyészi szervezet és ügyészi gárda létezése a jellemző. Ezzel szemben az Egyesült Államokban, habár elkülönült ügyészi szervezet itt is létezik, elkülönült ügyészi kar mégsem alakult ki. A jogászi struktúrán belül az egyes államokban az ügyészség alárendelt szerepet tölt be - Pokol Béla ezt azzal magyarázza, hogy az ügyészi hivatást azok a később ügyvédkedni kívánó jogászok választják, akik az ügyészséget egyfajta ugródeszkeként próbálják a majdani büntető ügyvédi pozíciójuk megszerzéséhez felhasználni (Pokol B.: A jog szerkezete 216.o.), míg szövetségi szinten megfigyelhető a presztíznövekedés, összhangban az igazságszolgáltatási alrendszer más egységeivel. (Gondoljunk csak például az FBI és a tagállami szintű nyomozó hatóságok dolgozói közötti presztízskülönbségekre!) Máris tetten érhető tehát tagállami és szövetségi szinten egyfajta belső réteg-

ződés és annak lényege, a mobilitás, az ügyészi tevékenységet folytatók között.

### Bírák

Az amerikai bírák társadalmi elismertsége igen magas szintű. Léederer Pál foglalkozási presztízsről írt könyvében olvasható, hogy az amerikaiak szemében a legmagasabb presztízzsel rendelkező foglalkozás az USA Legfelsőbb Bíróságának elnökéé, megelőzve a megasztárokat és magát az USA elnökét is. A szakmai karrier csúcsának tekinthető tehát, ha valaki eléri a bírói posztot.

Az amerikai bírák legfőképpen az ügyvédi rétegből kerülnek ki. Közülük is a már hosszabb ideje tevékenykedő, sikeres, elismert, s gyakran a szélesebb közönség előtt is ismert, közéleti szereplést is vállalók vannak előnyben.

A bírák tisztségüket választás útján nyerik el, s így természetesen erősen kötődnek választóik társadalmi köréhez. Ennek eredményeként hangsúlyozottan figyelnek arra, hogy a társadalmi értékítéletnek, a társadalmi igazságérzetnek megfelelő döntések szülessenek.

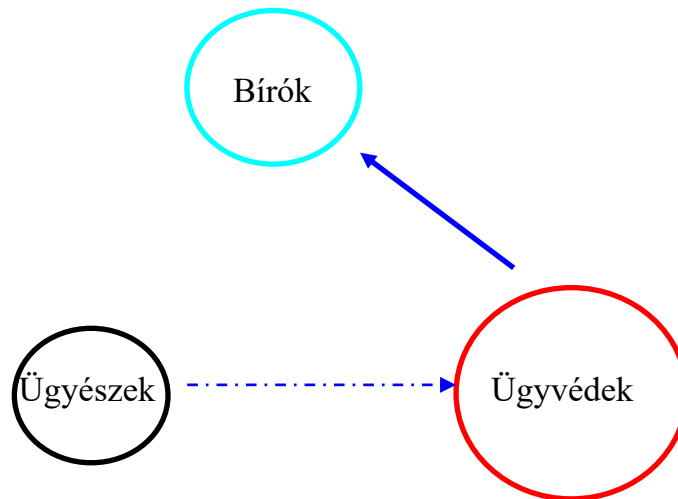
### Ügyvédek

Az amerikai jogrendszer sajátosságai - a passzív bírói és igen aktív ügyvédi szerepkörök - alapján teljesen természetes, hogy e szakmai csoport meghatározó erővel és számaránnyal jelentkezik az összjogászágon belül. A Los Angeles-i Kalifornia Egyetemen 1977-ben közzétett tanulmány szerint az 1 millió lakosra jutó ügyvédek száma 1442 fő, míg ugyanez a szám a Német Szövetségi Köztársaságban ekkor 417 fő volt, Olaszországban 793, Angliában pedig 606 fő. (Raiser: Rechtssoziologie 155. o.)

Az Egyesült Államokban az ügyvédség a legkevésbé befolyásolt bármiféle előírástól. Az egyetem elvégzését követően mindenki teljes érté-

kü jogász lesz, szabadon folytathat bármiféle tevékenységet, ezirányban tehát nincsenek kötöttségek. Azonban kihangsúlyozandó, hogy az egység csak formális, csak látszólag alkotnak homogén csoportot az amerikai ügyvédek, ugyanis már maga az egyetem, s a tanulmányi szint az, amelyik behatárolja a jogászok későbbi mozgáslehetőségeit. Az Amerikai Egyesült Államokban élesen elkülönülnek egymástól a hatalmas, jó nevű, több száz ügyvéddel dolgozó óriás ügyvédi cégek és a magános ügyvédi irodák. S ezekbe az ügyvédi "megacégekbe" csak az elit egyetemekről érkező és kiváló tanulmányi eredményekkel büszkélkedhető jelentkezők nyerhetnek felvételt. Annak alátámasztására, hogy mennyire nem nevezhető egységesnek az amerikai ügyvédek rétege, visszatálnék az ügyészekkel kapcsolatosan Pokol Béla által tett megállapításra, mely szerint egyes fiatal ügyvédek "a néhány éves ügyészkedést inkább csak mint a későbbi, büntetőperekre szakosodott ügyvédi karrier jó ugródeszkáját tekintik. Ami persze maga sem rendelkezik túlzottan nagy presztízzsel az ügyvédi rétegek között, és jövedelemben, külső társadalmi mutatókban egyaránt az amerikai jogásztársadalom alsóbb régióiban helyezkedik el." (Pokol B. A jog szerkezete 216. o.) Szintén megfigyelhető tehát e réteg belső rétegződése, éppúgy, mint az ügyészek esetében, a különbség itt csak abban van, hogy ez nem a tagállami és szövetségi szint között jön létre, hanem az ügycsoportok fajtája, büntető és polgári jellegű ügyek alapján.

Az egyes jogász szakterületek egymással való kapcsolata jól szemléltethető a szociometriában alkalmazott ábrázolási móddal:



Jól látható, hogy a bírói és az ügyészi pálya között egyáltalán nincs kapcsolat. Szemben az Európában kialakult modellel, ahol pontosan az ügyészség és a bírói kar közötti gyakran előforduló területváltások jelzik a mobilitási csatornák kiépültségét, a mobilitás e két területen itt nem jellemző. Az Egyesült Államokban a "nagy presztízzsel rendelkező bírák közé bejutás az ügyészek közül meglehetősen valószínűtlen". (Pokol B.: A jog szerkezete 216. o.)

Az ügyészi pálya és az ügyvédkedés között erős, bár meglehetősen egyirányú a mozgás, azaz néhány évi ügyészkedés után az ügyvédség alacsonyabb presztízsű, alsóbb régióiba folyamatos a visszaáramlás.

## 2. A német jogászság

### Ügyészek

Németországra erősen centralizált, kormányzati alárendeltségben lévő ügyészség jellemző. Az egyéb jogász rétegektől igen éles az elkülönülés. Az ügyvédségtől és jogtanácsosi rétegtől szinte hermetikusan zárt ez a közösség. Ahhoz, hogy valaki szakjogász legyen, nyolcesztendei tanulásra van szükség, s az elkülönülés már ezután a nyolc éves képzés után bekövetkezik. Az ügyvédi-jogtanácsosi szakterületet választók számára megszűnik az ügyészi vagy bírói karba való bekerülés lehetősége. Ellenkező irányban lehetséges az átjárás, vagyis bíró, ügyész ké-

sőbb is "átnyergelhet" az ügyvédi vagy jogtanácsosi szakterületre, normatív korlátok ebben nem gátolják, ám a gyakorlatban ez nem vált általánossá.

A bírói és ügyészi szakterület között jellemzőbb a mobilitás, vagyis mindkét szakterület egyaránt szerepel befogadóként és kibocsátóként a másik terület számára.

Számarányukat tekintve a bírák és ügyészek mintegy 16%-os részese-  
dést jelentenek a különböző jogi szakterületeken belül. 1985-ös statisztikai adatok szerint az akkori Német Szövetségi Köztársaságban 3646 ügyész tevékenykedett. (Raiser: Rechtssoziologie 151.o.)

### Bírák

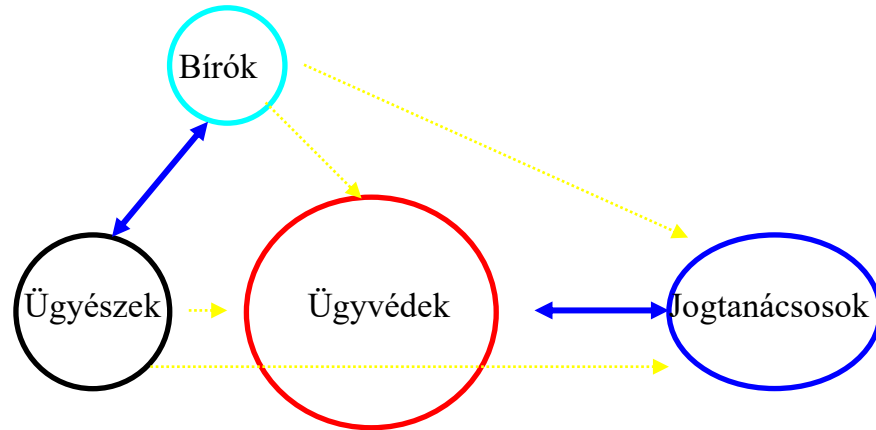
Mint ahogy az ügyészek esetében - lévén az ügyészi és bírói karba való bekerülés feltételei valójában azonosak - e csoportra is az ügyvédségtől való igen éles elkülönülés jellemző. Normatív akadályai ugyan nem lennének, de a valóságban nincs szabad átjárhatóság az ügyvédi-jogtanácsosi és bírói-ügyészi szakterületek között. 1985-ben az NSZK területén a kb. 120.000 fős jogászságból 17031-en tartoztak a bírói kar tagjai közé. Létszámuk tehát fele akkora, mint az ügyészeké.

### Ügyvédek

Számarányukat tekintve az ügyvédek itt is a legnépesebb réteget jelentik az összjogászságon belül (a volt Német Szövetségi Köztársaságban 1985-ben 47305 fő), azonban korántsem jellemzi őket olyan szabadság, mint például amerikai kollégáikat. Az ügyvédi tevékenység Németországban ugyanis erős állami kontroll alatt áll, jellegében és az ügyvédek létszámában is a kamarák által korlátozott. A hagyományos jogász munkákon túlmenően a törvényi előírások tiltják a joggal csak lazább kapcsolatban lévő területeken való tevékenységet. Mindezen tényezők

egy viszonylag egységes, homogén ügyvédi csoport kialakulását eredményezték Németországban.

A fentiekben már ismertetett mobilitási irányokat szemlélteti a következő ábra:



#### Jogászság-kutatás Németországban

A hajdani Német Szövetségi Köztársaság területén a jogászságra vonatkozó empirikus adatgyűjtések az ötvenes évek végén kezdődtek meg, s egészen 1975-ig töretlen ütemben folytatódtak, bővültek. Ezt követően azonban megtorpantak a vizsgálatok, s az 1985-ig terjedő következő tíz év változásairól leginkább csak elméleti fejtegetések, feltevések állnak rendelkezésünkre.

A vizsgálatok eredményei szerint a következőképpen alakult a négy fő jogi szakterületen az NSZK-ban praktizáló jogászok létszáma:

<b>A jogi foglalkozások megoszlása időszakonkénti összehasonlításban a népesség fejlődéséhez viszonyítva /fő/</b>					
Év	Bírók és ügyészek	Ügyvédek és közjegyzők	Közigazgatási jogászok	Jogtanácsosok	Népesség /ezer fő/
1965	14656	20544	kb. 16000	-	58619
1975	17037	27755	-	-	61829
1985	20677	48295	kb. 35000	kb. 12000	61024



Jól látható a táblázatból, hogy a jogászok száma minden szakterületen növekedett, mialatt a népességszám stagnált. Főként az ügyvédek száma nőtt kiemelkedően, az 1965-től 1985-ig eltelt húsz esztendő alatt számuk több mint kétszeresére emelkedett. E nagymértékű növekedés a felmérések készítői szerint azzal magyarázható, hogy a jogi hálózatok, szövevények egyre sűrűsödnek, a korábban jogilag nem, vagy nem teljes mértékben lefedett életterületeket is kezdi lefedni a jogállami kontroll, s ez a tendencia általában is felélesztette a jogászok iránti igényt minden szakterületen, de az ügyvédek körében különösen.

Valószínűleg ugyanezzel, tehát az állami ellenőrzés, törvényi szabályozottság megnövekedésével magyarázható a közigazgatásban dolgozó jogászok létszámának emelkedése is. Az 1965-ben becsült kb. 16000 fős létszám 1985-re már eléri a 35000-et, bár e területen az adatgyűjtés meglehetősen komoly problémákat jelent, s így csak becsült adatokra hagyatkozhatunk, a növekedés mégis szembetűnő.

A jogászság kutatása során az NSZK-ban külön is megvizsgálták a nők számarányának alakulását a jogászok között. Sajnos az elvégzett felmérések a nők részesedéséről az összjogászságon belül csak az igazságszolgáltatásban dolgozó jogászokról és az ügyvédekről tartalmaznak statisztikai adatokat. Ennek ellenére a rendelkezésre álló adatokból is világosan körvonalazódik az a tendencia, amely az európai országok mindegyikében, de az Egyesült Államokban is jellemző, nevezetesen a nők számának rohamos, s egyre bővülő növekedése a jogászai pályák mindegyikén. Ami persze egyáltalán nem meglepő, hiszen a nők általában is kezdenek az értelmiségi szakmákban a férfiakéval közel azonos helyet elfoglalni.

<b>A nők részesedése a jogászságon belül /fő/</b>			
<b>Év</b>	<b>Bírók</b>	<b>Ügyészek</b>	<b>Ügyvédek</b>
1965	499	-	-
1975	1497	277	1400
1985	2540	523	5651

Látható a táblázatból, hogy a nők számaránya a jogásztársadalomban egyenletesen növekszik, az 1975 és 1985 közötti időszakban megkétszereződött, sőt az ügyvédi szakterületen a négyszeresére emelkedett.

### **3. A magyar jogászság**

Mint ahogyan arra már a bevezetőben is utaltam, empirikus szociológiai kutatások hiányában a magyar jogászságról sajnos nem rendelkezünk a jelenlegi struktúrára érvényes adatokkal és megállapításokkal.

Ha az ország egész területére érvényes vizsgálati adatok nem is állnak rendelkezésünkre, néhány helyi jellegű kisebb vállalkozás mégis élenkületést mutat e - mindezidáig meglehetősen mostoha - területen. Nevezetesen Csongrád megyében Török Helga szociológus végzett felmérést, melynek során az elsősorban gazdasági joggal foglalkozó ügyvédek társadalmi megítélését tette vizsgálat tárgyává a megyei gazdasági vezetők körében.

/A kutatás ismertetése Badó A.-Loss S.-H. Szilágyi I.-Zombor F.: Bevezetés a jogszociológiába című művében olvasható./

#### Az egyetemi képzés

A jogi karok száma, s az ott képzett hallgatók létszáma, valamint a képzés módja, struktúrája és színvonala döntően befolyásolja egy országon belül a jogásztársadalom felépítettségét, szociológiai jellemzőit.

Hazánkban tradicionálisan három jogi kar működött (a budapesti, pécsi és szegedi egyetemen), majd a 80-as években a miskolci, akkoriban Nehézipari Műszaki Egyetemen is megindult a jogászképzés.

A rendszerváltás, amely nem túlzás azt állítani, hogy jogrendszerváltást is jelentett, kikényszerítette a jogászképzés reformját is. A megvalósítás legfontosabb feltételeként a képzési idő kilenc félévről tíz félévre való felemelését jelölték meg, amelyre az 1993/94-es tanévtől kezdve került sor. Azonban mind a mai napig nem sikerült annak tisztázása, hogy a megnövekedett tanulmányi idő alatt milyen feladatokat kellene megvalósítani, valamint, hogy milyen legyen az elméleti és gyakorlati képzés viszonya. Dr. Kengyel Miklós, a pécsi egyetem dékánja szerint "a jelenlegi tíz féléves egységes jogászképzés - európai viszonylatban - mindenképpen hosszúnak tekinthető, mivel ez a képzés minimális gyakorlati időt foglal magában." ( Magyar Jog 1999. 2. szám)

Hasonlóan vélekedik Dr. Badó Attila is, aki főként a jogi karokon oktató un. elméleti tárgyak bőségét emeli ki, a szaktárgyakkal szemben, s rámutat arra, hogy maga az oktatási módszer is inkább a frontális jellegű, előadás-centrikus "jogszabály-ismertetésre" épít, nem pedig a gyakorlat orientált, esetfeldolgozásokon alapuló egyéni vagy kiscsoportos képzésre. Azonban, mint hangsúlyozza "az alapkoncepció, az angol-szász és néhány kontinentális ország jogi képzésének koncepciójával szemben az, hogy a jogi karok feladata nem azonnal piacra dobható jogi szakmunkások termelése, hanem olyan művelt, sokoldalúan tájékozott, a társadalmi problémákra érzékeny elit jogalkalmazó réteg kiművelése, amelynek tagjai azután bármelyik szakterületen megállják a helyüket. (Badó A.: Bevezetés a jogszociológiába 256. o.)

A gyakorlati tudnivalók megszerzésére jelenleg az egyetem elvégzése utáni három év szolgál, amely joggyakorlati időszak letöltése minden szakvizsgázni kívánó jogász számára kötelező. E képzési koncepció azonban már most előrevetít néhány, a későbbiek folyamán felmerülő problémát. A piacgazdasági determináció ugyanis egyre élesebben jelentkezik az egyetemek falain belül is, "a gyorsuló társadalom és az ebből érkező diákság ugyanis egyre inkább azt várja el az egyetemről,

hogy az általános műveltséget már a gimnáziumban megszerző érettségizettet most már csakis arra tanítsa, amire szakmunkájához a későbbiekben szüksége lesz. Így elképzelhető, hogy a jogi karok is rákényszerülnek arra, hogy egy gyakorlat orientáltabb képzési rendszerre térjenek át." ( Badó A. Bevezetés a jogszociológiába 257. o.) Ami egyfelől jelentheti az egyetem elvégzése után a megszerzett tudás azonnali piacra dobhatóságát, piacképességét, s ezzel a gazdaság rentábilis/nem rentábilis értékduáljának a jogi szférába való belevonását, másfelől azonban a sokoldalú, művelt, klasszikus jogászréteg eltűnésével fenyeget.

A jogászképzés liberalizációjának másik nagy problémája a felsőoktatással kapcsolatos társadalmi és gazdasági elvárások hirtelen megváltozása és ezzel összefüggésben a hallgatói létszám megnövekedése. A rendszerváltás kapcsán megújulni szándékozó jogi karokon - így főként a pécsi jogi karon - a 90-es évek elején a változás irányát a *minőségi jogászképzés*-ben jelölték meg, amely az akkori százötven fős évfolyamlétszámokkal tervezve manapság inkább elitképzésnek tűnik.

Az 1995 tavaszán meghirdetett Bokros-csomag azonban szertefoszlatta az ezirányú terveket, "egyszerre fenyegetett minket az oktatók elbocsátásának réme, illetve a hallgatói létszám kényszerű növelése, mégpedig úgy, hogy annak infrastrukturális feltételei nem voltak biztosítva, mindehhez hozzájárult a szégyenletesen alacsonyan megállapított képzési normatíva, amely a jogászképzést a főiskolai szintű óvodapedagógus képzés szintjére helyezte, majd a legvégén az a kormányzati döntés, amely még ennek az összegnek a harminc százalékát is visszatartotta" - emlékezik vissza erre az időszakra Dr. Kengyel Miklós ( Magyar Jog 1999. 2. szám 92. o.)

Mindezen gazdasági, politikai és társadalmi változások arra kényszerítették a jogi karokat, hogy a 90-es évek elején a minőségi jogászképzés megvalósítása jegyében fokozatosan felszámolt levelező tagozatos képzési formát az 1995-96-os évektől kezdve újraindítsák, és több helyen

megindult az úgynevezett önköltséges képzés is, amellyel jelentős tömegek előtt nyitották meg az egyetemek kapuit.

Felmerül természetesen a kérdés, vajon szükség van-e, szükség lesz-e ennyi végzett jogászra? Az nem vitatható, hogy az egyetemeket a piacracionalitás kényszerítette e lépésre, az egyes jogi karok egymás versenytársaivá váltak, ám sajnos nem a minőségben, hanem a bevétel megszerzésében.

A jogi karok számára kínálkozó másik megoldás lehetne a főiskolai szintű „jogtechnikusi”, vagy más szóval „igazságügyi ügyintézői” képzés beindítása, amellyel kapcsolatban „Kell-e nekünk jogtechnikus?” címmel jelent meg a Magyar Jog című folyóiratban Dr. Kengyel Miklós egyetemi tanár írása. A pécsi egyetem Állam-és Jogtudományi Karán merült fel annak a gondolata, hogy az Európában szinte általánosnak mondható, jogtechnikusi jellegű, főiskolai szintű jogászképzést honosítsanak meg Magyarországon is. Az elképzelés szerint a főiskolát végzett igazságügyi ügyintézők főként bíróságokon és ügyészségeken helyezkedhetnének el, ahol a bírákat és ügyészeket tehermentesíthetnék, valamint foglalkoztathatóak lennének az ingatlan-nyilvántartásban, az ügyvédi-, közjegyzői- és végrehajtói irodákban is.

Az intézmény a honi hagyományokban sem teljesen ismeretlen, az 1911. évi Polgári perrendtartás 57. §-a szabályozta ugyanis az igazságügyminiszter által önálló működési hatáskörrel felruházott jegyző tevékenységi körét, aki a nemperes eljárásban bírói határozatot hozhatott, a peres eljárásokban pedig a megkeresés vagy kiküldés alapján foganatosítandó bírói cselekményeket végezhette el.

A jogtechnikusok vagy más néven igazságügyi ügyintézők képzése országunként eltérő. Németországban például külön szakfőiskolát létesítettek (Fachhochschule für Rechtspflege), amelyre érettségivel rendel-

kező jelentkezőket vesznek fel. A képzés három évig tart, 18 hónapos elméleti oktatás után a hallgatók bírósági és ügyészségi gyakorlaton vesznek részt, s a záróvizsga letétele után főiskolai oklevelet kapnak.

Ausztriában a képzés a schwechati Igazságügyi Iskolán 3 éves tanfolyamok keretében folyik. Az érettségi szintén előfeltétel, ám a képzésben való részvételt csak azok számára engedélyezik, akik letették a bírósági ügykezelésre és a bírósági szakszolgálatra vonatkozó vizsgát. (Ausztriában a 80-as évek végén 669 Rechtspfleger és 201 jelölt tevékenykedett.)

A fenti két modellel ellentétben Hollandiában az ún. „griffier”-ek képzése nem elkülönülten, önálló intézményekben, hanem a bírósági szervezeten belül történik.

Ami az igazságügyi ügyintézői és a bírói pálya közötti átjárhatóságot illeti, az egyes európai országokban ez eltérően alakul. Németországban és Ausztriában nincs lehetőség arra, hogy a Rechtspfleger bíró legyen, míg Belgiumban vagy Franciaországban kiépült ez a mobilitási csatorna, azaz a „greffier en chef” – meghatározott feltételek esetén – kinevezhető bírónak.

A magyar elképzelés a német és osztrák megoldáshoz hasonlóan szintén három éves időtartamú főiskolai szintű képzést irányzott elő, melynek megvalósítói a meglévő jogi karok lettek volna. A képzési profilt azonban szélesebbre tervezték. Az első két évben a jogászképzésben is szereplő hagyományos tárgyak oktatása kapott volna kiemelt hangsúlyt, míg a harmadik évben az oktatás három szakirányra (általános igazságügyi ügyintéző, ingatlanforgalmi ügyintéző és jogszabályelőkészítő) vált volna szét.

A pécsi egyetemen a képzés beindítását az 1997-98-as tanévtől tervezték, azonban a Magyar Akkreditációs Bizottság, illetve a Felsőoktatási

Tudományos Tanács szakalapítási engedélyének hiányában erre mind-  
ezidáig nem kerülhetett sor. A kezdeményezés azonban feltétlenül üd-  
vözlendő, s véleményem szerint a majdani jogtechnikusok nemcsak a  
bírák, ügyészek tehermentesítésében tölthetnének be fontos szerepet, s  
dolgozhatnának az ingatlan-nyilvántartásban, ügyvédi-, közjegyzői-,  
végrehajtói irodákban, hanem alkalmazhatóak lennének kisebb gazda-  
sági társaságoknál is jogi ügyintézőként, felváltva így az eltűnőben lévő  
jogtanácsosi réteget. Még további alkalmazási területként jelölhető meg  
a közigazgatás, ahol a még államigazgatási főiskolai szintű végzettséget  
sem kívánó adminisztratív teendők igen nagy számban vannak jelen, s  
ahol a közigazgatás helyi szintjein igen komoly nehézségeket jelentő  
pénzügyi korlátok miatt a főiskolát végzett, szakirányú képzettséggel  
rendelkező jogtechnikusok alkalmazása megoldást kínálhatna több  
problémára is.

A majdani jogtechnikusok mobilitása – ellentétben a fent ismertetett  
német és osztrák rendszerrel – nálunk a tervek szerint nem ütközne  
normatív korlátokba, sőt, mivel a felsőoktatási törvény (1993. évi  
LXXX. törvény) szerint az átjárhatóságot biztosítani kell a főiskolai és  
egyetemi szintű képzés között, a pályakorrekció elvi lehetősége nem  
zárható ki.

### **III. A kutatás körülményei**

#### **1. Adatfelvétel**

Az adatgyűjtést 1998. szeptember-október hónapokban végeztem el. Az adatfelvétel során többféle módszert alkalmaztam. A körülményekhez rugalmasan alkalmazkodtam: személyes jelenlétemben az adatok 40%-a, telefonon 30%-a és a megkérdezett önálló kitöltése mellett további 30% került felvételre. Egyes esetekben az adatfelvételt rövid, a témával kapcsolatos interjú is kiegészítette.

Feltétlenül szükségesnek érzem megemlíteni, hogy az adatfelvétel során igen pozitív személyes benyomásokat szereztem. Az intézmények vezetőitől, dolgozóitól, s valamennyi megkeresett jogásztól maximális segítséget, támogatást kaptam.

#### **2. A minta és a reprezentativitás problémái**

Az alapsokaság megállapításához egyrészt a jogászok nagy számát alkalmazó intézmények és a megyei ügyvédi kamara nyilvántartása alapján szolgáltatott adatok segítségével jutottam. A gazdasági, igazgatási, s egyéb területen dolgozó jogászokról pontos statisztikai adatok nincsenek - rájuk nézve az alapsokaságot a kérdőívek statisztikai elemzésével becsültem meg. A tényleges, s a becsült (számított) adatok alapján a Komárom-Esztergom megyében dolgozó jogászok létszáma megközelítő pontossággal 300-340 főre tehető, akik az alábbi táblázatban szemléltetettek szerint oszlanak meg az egyes területeken.



<b>Igazságszolgáltatási terület</b>								
	Bíróságok			Ügyészségek			Ügyvédek	
	Bíró	Titkár	Fogalmazó	Ügyész	Titkár	Fogalmazó	Ügyvéd	Jelölt
nyilván- tartási adat	73 fő	10 fő	13 fő	20 fő	4 fő	3 fő	142 fő	11 fő

<b>Igazgatási -Gazdasági -Egyéb jogi terület</b>								
	Közigazgatás			Gazdaság		Egyéb		
	Köztiszt- viselő	Jegyző	Köz- jegyző	Vállalati - Szolgál- tatási	Szövetkezeti	Politika	Tudo- mány	Oktatás
nyilván- tartási adat	-	12 fő	5 fő	-		-	-	-
becsült adat	43 fő			10 fő		6 fő		

<b>Ebből a minta összetétele:</b>		tervezett		teljesített
egyéb	1,7%	0		
jogtanácsosok	2,9%	4 fő	=	2,6%
ügyészség	7,9%	23 fő	=	14,9%
közigazgatás	17,5%	22 fő	=	14,2%
bíróságok	26,2%	40 fő	=	25,9%
ügyvédek	43,7%	65 fő	=	42,2%
	99,9%	(N)154 fő	=	99,8%

Az alapsokaságból lépcsős kiválasztással 154 jogász került be a mintába, ügyelve a területi (földrajzi), s különösen a szakterületenkénti reprezentativitásra. A minta területi összetételéről elmondható, hogy a megye minden nagyobb városából (Tatabánya, Tata, Esztergom, Komárom, Oroszlány, Dorog), valamint néhány kisebb településről (Bábolna, Kecskéd, Héreg) származnak az adatok. Az érvényesség kritériumainak további elérését jelentette volna, ha az életkor szerinti reprezentativitás is bekerül a mintaválasztás szempontjai közé. Ez azonban nem volt kivihető. E tekintetben a szerencsére kellett hagyatkoynom.

A szakterületenkénti reprezentativitást illetően szükséges elmondani, hogy a mintában az ügyészség jogászai felül, míg a közigazgatás jogászai alul reprezentáltak. Az adatgyűjtés a megyei ügyészségen kezdődött, s a megyei főügyész segítségével köszönhetően szinte a megyében dolgozó összes ügyész kutatáshoz szükséges adatával rendelkezem.

Ezen örvendetes részeredmény ismeretében igyekeztem az egyes szakterületek reprezentativitását messzemenőig biztosítani. Az adatgyűjtéssel egyező időszakban zajló helyi önkormányzati választások miatt azonban a közigazgatásban - a dolgozók átlagosnál is nagyobb leterheltsége miatt - a reprezentativitás szintje alatta marad a többi területen elért értéknek.

A vizsgálat népességének kijelölésekor a szűk értelemben vett jogi tevékenységet folytató jogászok vizsgálatára szorítkoztam. A "jogászság", mint társadalmi csoport alatt jelen kutatásban tehát a jogászságnak csak egy meghatározott hányadáról, a bírói, ügyészi, ügyvédi, vállalati-gazdasági, illetve közigazgatási jogász tevékenységet folytatókról tesztek kijelentéseket.

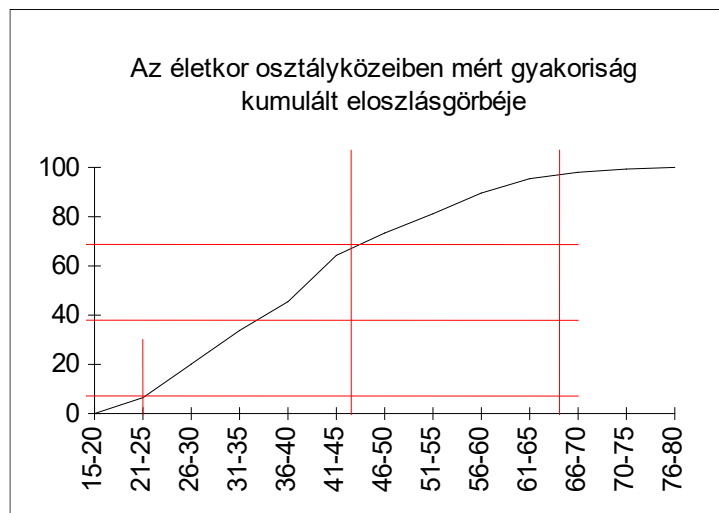
Jelen kutatás adatai az 1950-1998 közötti terminusból származnak. A nominális adatok vizsgálatánál a fenti teljes intervallum a vizsgálat tárgyát képezi, azonban egyes történelmi aspektusokat is felvető kérdések tárgyalásánál - mint az intragenerációs mobilitás és a későbbiekben kifejtett területváltás - az 1973 előtti adatok számbavételétől eltekintek, s megállapításaim az 1974-1998 közötti időszakra, s az ez idő alatt lejátszódott változásokra vonatkoznak.

A bevezetőben már említett, az ELTE szociológusai által folytatott empirikus kutatás 1973-ig bezárólag végezte el a jogászság reprezentatív felmérését. A kutatás tapasztalatai alapján íródott tanulmány megállapításait a fenti időpontig Komárom-Esztergom megyére nézve is érvényesnek kell tekintenünk, tehát összehasonlító elemzéseknél -ha ezen időszak adataira is szükség lenne- erre támaszkodom. Az 1973 előtti korszak jelen kutatásból való részbeni kizárásának másik oka, hogy a begyűjtött kérdőívek alapján ezen időszak tekintetében a minta 10 szá-

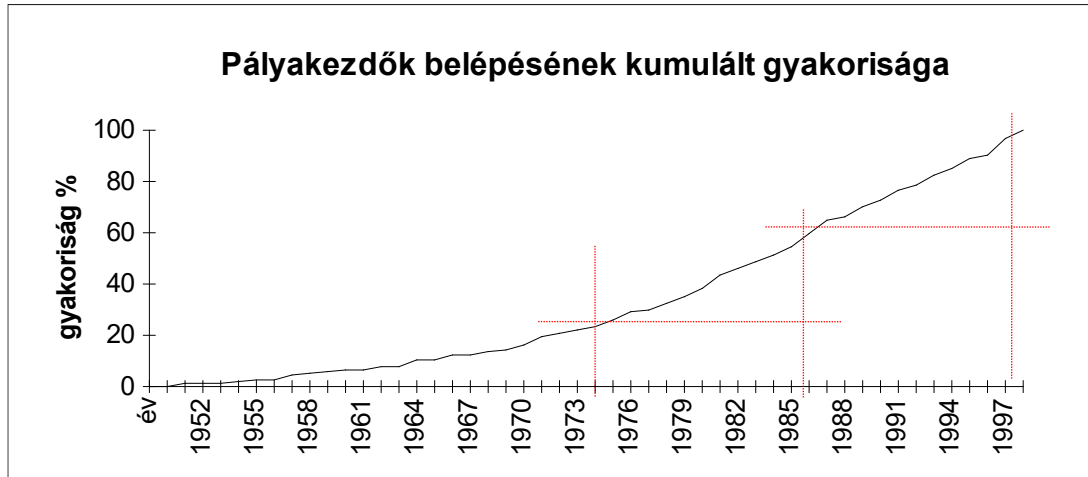
zalék alá csökken, így érvényes megállapításokat a magas hibahatár miatt csak nagy fenntartásokkal tehetnék.

Az 1974-1998 közötti évekre vonatkozóan megállapításaimat alátámasztandó, előzetesen több szempontból is eloszlás vizsgálatot végeztem annak érdekében, hogy az 1974-es mintától kezdődően, amikortól a minta eléri a kritikus 10%-ot, milyen érvényességre számíthatok. A számítások eredményei az alábbiakban összegezhetők:

1. A minta életkor összetétele normál eloszlású. A megkérdezettek életkorukat tekintve 96,75 %-ban két szórásnyi ( $1\sigma = 12,6$ ; számtani átlag = 42,6; variációs koefficiens= 29,1% ) távolságon belül találhatók.



2. A pályakezdők évenkénti létszámának aránya a bázisra vetítve 6,28 % átlagot mutat és 3,25-ös szórás mellett normál eloszlást jelez ( $\pm 1\sigma = 72\%$ ;  $\pm 2\sigma = 96\%$ ), variációs koefficiense 51,7%. Az egyenletesen emelkedő görbét a 41-50 életév közöttiek törik meg enyhén.



A pályakezdők belépésének kumulált gyakorisága alapján felrajzolt eloszlási görbén leolvasható, hogy az új belépők a 23-25. évtől (1973-75) csaknem egyenletes létszámpótlást jelentenek. A korai években lassú az emelkedés, majd néhány év alatt eléri a mai ütemet és egyenletessé (lineáris) válik. Valószínűleg kiegyenlítődik a pályát elhagyók (elhálozás-nyugdíj-pályaelhagyás) és új belépők (pályakezdés) száma. Korai lenne azt állítani, hogy egyfajta telítődés jellemzi a jogász szakmát, de az mindenesetre már most kimondható, hogy a hagyományos jogász pályákra (tehát a megkérdézett nem politikus, nem jogi diplomával is rendelkező közgazdász vagy jogi végzettségű tanár, helyesebben státuszában, foglalkozásában nem a jogász végzettség dominál stb.) a bejutás valószínűleg egyre nehezebb lesz.

Az adatsorból szűkebben az következik, hogy az 1974-98 közötti időben a jogi terület 5-7% körüli értéken cserélődik évente. Sem nagy kiugrások, sem katasztrofális utánpótlási mélypontok nincsenek. Az adat meglepetéserején túl (minthogy az egyetemi jogásznevelés-képzés képzési helyi és tagozati "liberalizációjának" ismeretében akár robbanás-szerű létszámnövekedés és fiatalodás is prognosztizálhatónak tűnne a szakterületeken) azonban most számunkra az a lényegesebb, hogy az

összlétszám (nekünk történelmi alapsokaság) nem sokat változhatott 1974-98 között.

Ennek kijelentése azért fontos, mert a jogászság intragenerációs mobilitása történelmi aspektusokat is felvet, s így elengedhetetlen a korszakolás. A finom strukturális és cirkuláris változások - kellő óvatosság mellett - osztályközök felállításával könnyebben lennének kimutathatók.

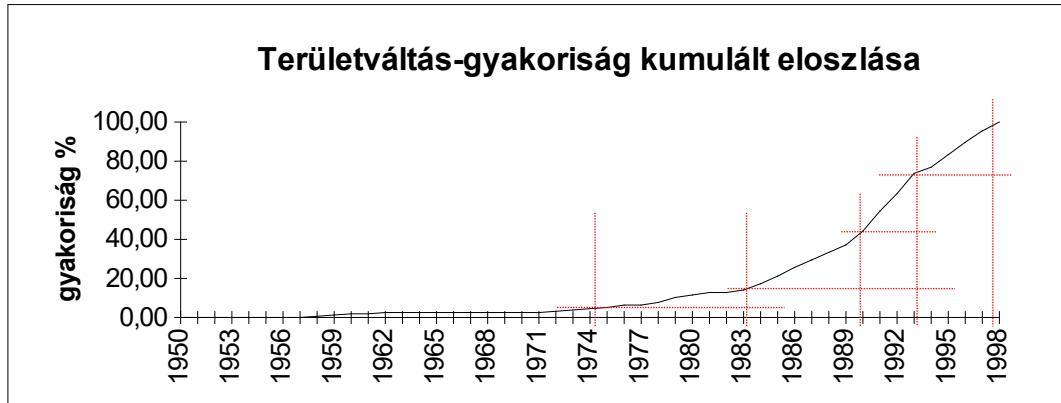
Márpedig, míg az 1973-as kutatás intragenerációs mobilitás tekintetében a klasszikus metódus szerint csak a jogászok első szakterületét és a kutatás időpontjában elfoglalt szakterülete közötti eltéréseket vizsgálta, e kutatás hipotézisei elengedhetetlenül kényszerítik ki az adatok finomabb történelmi kezelését. Az 1973-as mérés mentségéül legyen mondva, a kor jellegéből következően nem kedvezett az efféle beállításnak. Hogyan is lehetett volna vitát nyitni afelett, hogy ki hány munkahelyen (szakterületen) próbált szerencsét, s főként, hogy ez a munkahelyváltás kívánatos vagy sem a jogászság professzionalitása tekintetében. Nem is szólva a magyar szociológia akkori problémáiról, szigorú pártfelügyeletéről.

### **3. Az egyes korszakok**

Az 1974-1998 közötti időszak korszakolását (osztályközök) politika- és szakmatörténeti specifikumok mentén lehet elvégezni. A teoretikus ki nyilatkoztatás azonban könnyebb, mint a megvalósítás.

Fentebb két tételt sikerült igazolni, amelyek biztos kiindulási pontot adnak: az életkori normáleloszlást és a pályakezdők belépésének egyenletességét.

Kétségtelen, hogy a legszembevetőbb változás a jogászok területváltása és a dolgozat hipotéziseinek centrumában is az intragenerációs mobilitás áll, ezért célszerű a politikai- és szakmatörténeti szakaszolást e mutató mentén elvégezni.



Mobilitási szempontból az eloszlásgörbe egyenetlenebb. Az 1974-83 közötti időszak elkülönülése nyilvánvaló. Sokkal problémásabb az azt követő időszak szakaszolása. A nekilódult területváltás-gyakoriság csak 1993-ban látszik megtörni. Az 1984-93 közti időszakban is látható egy lassabb és egy gyorsabb növekedési szakasz, de ez nem indokolná önmagában további korszak beiktatását. Hogy mégis ezt tettem, annak más magyarázata is van.

**1974-83:** A korszak még az előző történelmi periódus túlzón központos és paternalista, nem kevésbé kézi vezérlésű és kontraszelektív társadalmának munkaerő-piaci specifikumait viseli. Nem túlzás az "élő szocializmus" és protekcionizmus fénykorának nevezni, minélfogva a "felsőbbtségbe" (*városi és falusi elit*) és az "alsóbbságba" (*deprivált valójuakat még felfogni nem tudó tömegek*) jutottak körében is elégedettséget sugárzó nyugalom lengi körül. Erény és kitüntetéset érdemlő élet- és karrier történet, ha valaki első munkahelyéről megy nyugdíjba. Az 1973-as ELTE kutatás megállapításait is summázva: az állami redisztribúció által determinált **immobilitás** még valóság, bár a mélyben már elindultak azok a *folyamatok* (*elsősorban gazdasági- és szellemi természetűek*), amelyek felkavarták a nyugalmat, a mozdulatlanságot.

**1984-90:** Ezek a rendszerváltást előkészítő évek. A második gazdaságban felgyorsuló események visszahatásaként megindul az állami re-

disztribúciós rendszer felbomlása. A piac szabályain felnövő második gazdaságból meggazdagodott, 1988 után normatíve is "vállalkozó" réteg saját normáit a politikai életben is viszont kívánja látni, és mindent elkövet, hogy ezt elérje. Ehhez a legbiztosabb út a még hatalmasabb mobil és immobil vagyon. A spontán privatizáció, a piaci szelekció, a munkanélküliség következményei a magas érdekérvényesítési indexszel bíró jogászságnál **nagyfokú mobilitást** idéztek elő. A pártpolitika "okosságának, mindentudóságának" szorítása alól kiszabaduló jogi értelmiség elérkezettnek látja az időt, hogy "*útban a hatalom felé*" új pozíciókat szerezzen. Összefoglalóan: a státuszvesztés és státuszszerezés, strukturális hatással is járó változásainak évei következnek.

**1991-93:** A státuszszerezéshez a rendszerváltás évei egyúttal megfelelő történelmi-politikai háttérrel, s jogilag is rendezett, törvényileg garantált liberális közeget teremtenek. Az ügyvédi pálya felszabadításáról szóló jogszabály, az 1991. évi XXIII. törvény rendelkezése alapján az addig kaszt-szerűen zárt ügyvédi "klikk" kénytelen a kamarák kapuját szélesre tárni az egyéb jogi szakterületekről tömegesen odaáramlók előtt. Hihetetlen mértékű **mobilitáscsúcs** tapasztalható e rövid időszakban. Sokakat vonz a hirtelen meggazdagodás lehetősége, a korábbi ügyvédi irodák helyét egyéni ügyvédek hada foglalja el. Az ügyvédek száma megháromszorozódik.

A korszak beillesztésének módszertani oka is van. A felmérés során egyre határozottabb meggyőződésemmé vált, hogy a megkérdezettek nem pontosan emlékeznek az említett jogszabály körüli, életpályájukat döntően befolyásoló évek eseményeire. Ennélfogva az 1991-et követő +2 évet külön osztályközként kezelem.

**1994-98:** A felvétel időpontjához eső legközelebbi periódus magas mintaszámmal, alacsony terjedelmi ingadozással rendelkezik. A felcsapott hullámok megnyugodni látszanak, a lehiggadás, a megnyugvás évei következnek. A piaci verseny egyre fokozódik, a státusz megtartásáért, a pozíciók erősítéséért minden nap meg kell küzdeni. A korszakot **enyhülő mobilitás** is jellemzi.

**A dolgozat további részében a történelmi, hosszabb intervallumban lejátszódó folyamatokat e korszakolás alapján, a hozzá tartozó minta speciális létszám átlagának (range) és az intervallum hosszának figyelembevételével jellemzem. E módszertani szempontból rendkívül problematikus szemlélet kidolgozásához a rendelkezésemre álló idő meglehetősen rövid volt, így az általam szerkesztett mutatók további matematikai-statisztikai ellenőrzést igényelnek, ami megerősítésüket, de még inkább kiegészítésüket, pontosításukat, sőt, elvetésüket is jelentheti.**



## **IV. A jogászság általános jellemzése**

### **1. Életkori jellemzők**

A minta életkor szerinti összetétele igen változatos képet mutat. A legfiatalabb 24, a legidősebb jogász 77 éves. A minta átlagéletkora 42,6 év. Hét fő nyugdíj mellett végzi munkáját. Ha szakterületenkénti bontásban vizsgáljuk a jogászok korstruktúráját, megállapítható, hogy a bírói és a közigazgatási területen dolgozók ennél valamivel idősebbek, az ügyészi szakterületen azonban a fiatalabbak (30-36 év közöttiek) vannak többségben. Az ügyvédekénél találjuk a legnagyobb variációt, 27-től 77 évesig minden korosztály képviselteti magát.

<b>Az egyes szakterületen dolgozó jogászok átlagéletkora</b>									
	Bírók			Ügyészek		Ügyvédek		Közig.	Gazd.
	Bíró	Titkár	Fogalmazó	Ügyész	Fogalmazó	Ügyvéd	Jelölt		
Átlagéletkor /év/	47,8	52,5	26,5	38,2	24	44,7	26,5	45,3	38,5

### **2. Férfiak-nők aránya**

A nemek szerinti megoszlás a minta tekintetében közel azonos: 54 % férfi, 46 % nő (férfi:83, nő:71). Némileg változik ez a kép, ha a nemek szerinti összetételt szakterületenként is megvizsgáljuk. A nők aránya az ügyészi, bírói területen dolgozóknál a legmagasabb (65, illetve 55 %), legalacsonyabb a jogtanácsosok, s az ügyvédek körében, mindössze 25 illetve 37%.

<b>A jogásznők szakterületenkénti aránya</b>					
	Bíróság	Ügyészség	Ügyvédek	Közigazgatás	Gazdaság
létszám /fő/	22	15	24	9	1
%	55%	65%	37%	40%	25%

Az általam vizsgált időszakban tehát már nem állja meg helyét az 1973-as kutatás azon megállapítása, mely szerint az ügyészi pálya a nők előtt igen erősen zárt. Sőt éppen ennek ellenkezője igaz, vagyis számarányuk e szakterületen a legmagasabb, s a jelenleg ügyészségi fogalmazóként

dolgozók - tehát a legfiatalabb korosztály, akik az elmúlt egy-két évben léptek a pályára - mindegyike nő. E tendencia pedig egyértelműen arra mutat, hogy az ügyészi pálya a nők számára minden nehézség nélkül elérhető.

### 3. A jogi szakképzettség megszerzésének körülményei

/A képző egyetem és tagozat/

A képző egyetem tekintetében jellemző az Eötvös Lóránd Tudományegyetem dominanciája, melyet a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem, majd a Miskolci Egyetem /korábban NME/ követ, míg végül - vélhetően a kedvezőtlen közlekedési lehetőségek miatt- a megyében dolgozó jogászok közül legkevesebben a József Attila Tudományegyetemen diplomáztak.

Az egyes egyetemen végzettek megoszlása			N=153
ELTE	JATE	JPTE	NME
71 fő	21 fő	35 fő	26 fő
46 %	14 %	23 %	17 %

Az 1973-as kutatás mintájának 2/3-a nappali tagozaton szerzett diplomát, s az egyetemek hallgatói létszámából a kutatók akkor arra a megállapításra jutottak, hogy a jövőben várhatóan tovább fog növekedni a levelezős-estisek aránya.

E prognózist jelen vizsgálat egyelőre nem tudja megerősíteni, a mintának több mint fele szerezte diplomáját nappali tagozaton, míg a levelezősök 1/3-ot sem tesznek ki, az estin végzettek száma pedig elenyésző.

Az egyetemi tagozatok tekintetében tehát természetesen a legáltalánosabb képzési formaként, nappali tagozaton a minta 65%-a végzett. Magas a levelező tagozaton végzettek aránya is (31 %), noha jelen vizsgálatba még nem kerülhettek be azok, akik mostanság az egyete-

meken szinte tömegesen meginduló levelezős, távoktatásos képzési formák keretében szerezik majd jogi végzettségüket. Nem nagy meggyőződéssel, de a jogászképzésben megmutatkozó jelenlegi liberalizáció politikai-, gazdasági- és jogi okait megalapozottabbnak és tartósabbnak érezve megkockáztatható a levelezősök számának növekedését prognosztizálni a jogászságon belül. E képzési formák egyre szélesebb körben való kiterjesztése ugyanis a levelező tagozatokon diplomát szerzők számának jelentős növekedését vetíti előre. Ez persze nem jelenti azt, hogy a friss diplomás jogász a jogász-lét valamely hagyományos szakterületén akar vagy tud elhelyezkedni. Innen a bizonytalanság! Az esti tagozaton folytatott oktatás valószínűleg kiszorult az egyetemről, mintámban is mindössze 7 fő (4 %) fejezte be egyetemi tanulmányait ilyen formában.

<b>A jogászok megoszlása egyetemi tagozatok szerint</b>		
<b>Nappali</b>	<b>Levelező</b>	<b>Esti</b>
100 fő	47 fő	7 fő
65%	31%	4%

Mindazonáltal a levelezősök viszonylag nagyszámú jelenléte indokoltá teszi, hogy megvizsgáljuk: vannak-e különbségek a jogi pályán elérhető lehetőségeikben.

Megvizsgáltam tehát, hogy a pályára lépés után találunk-e különbségeket elhelyezkedésükben (start-terület), pályamobilitásukban, szakvizsga szempontjából, továbbtanulásukat tekintve.

Megállapítható, hogy a nappalisok közvetlenül az érettségi után, vagy azt követően 1-2 évvel később kezdik egyetemi tanulmányaikat, míg a levelezősök az érettségit követően egyéb szakterületeken már eltöltnek néhány évet, mire bekerülnek az egyetemre. Ők tehát idősebb korban kezdik meg jogászai pályafutásukat, s ez meglehetősen behatárolja pályaválasztási lehetőségeiket. Azonban már korántsem olyan mértékben,

mint a 90-es éveket megelőzően. Ugyanis - s ezt a 73-as kutatás eredményei is alátámasztják - az ügyvédi pálya volt valamennyi szakterület között a legnehezebben megközelíthető, szinte kaszt-szerűen zárt, főleg a "levelezősök" előtt.

Fordulatot jelentett e téren az 1991-es új szabályozás, mely nyitottá tette az ügyvédi pályát. Vagyis mára az ügyvédi pálya elméletileg teljesen szabadon választható, ám az adatok összevetése után mégis elgondolkodtató, hogy levelezősöket igen kis számban találunk soraikban.

#### **4. Kulturális jellemzők**

A mintából igen kevesen (12%) folytattak az egyetem után tanulmányokat. (Meglepő hogy a nők aránya csak 44 %-os, holott azt várnánk, hogy a továbbképzéssel is bizonyítaniuk kell e tradicionálisan- kispolgáriasan férfias pályán!) A továbbtanulók közül 11-en további jogi szakképesítést, 7-en bölcsészeti, közgazdasági jellegű felsőfokú végzettséget szereztek.

A posztgraduális képzés keretében jogi diplomát szerzettek rendelkeztek más felsőfokú végzettséggel jogi tanulmányaik megkezdése előtt. Jellemét tekintve változatos a kép, bölcsész-pedagógiai jellegű /tanár, tanító/, rendőrtiszti, államigazgatási, közgazdasági, műszaki jellegű végzettségűek. Jelenleg 16 fő folytat tanulmányokat, többségük jogi szakosító képzésben vesz részt.

Jogi szakvizsgával a minta 21%-a (33 fő) nem rendelkezik, többségük csak 1-2 éve végezte az egyetemet, bírósági fogalmazóként, titkárként, illetve ügyvédjelöltként helyezkedtek el, jelenleg a szakvizsgához megkívánt gyakorlati idejüket töltik. A szakvizsgával nem rendelkezők másik csoportját az életkoruk, korábbi pályafutásuk miatt felmentésben részesültek, valamint a közigazgatásban dolgozók teszik ki.

A szakvizsgára - természetes mobilitást indukálva - átlagosan az egyetemi diploma után 3-5 évvel került sor, bár találkozhatunk ettől eltérő,

hosszabb intervallummal is. A szakvizsga típusára vonatkozó kérdésre a jogászok meglepetésemre nagy bizonytalansággal válaszoltak, ám a jövőre nézve ennek valójában nincs jelentősége, hiszen az egységes jogi szakvizsga bevezetése miatt rétegeképző szerepet nem jelent majd.

## **V. A szakterületek általános jellemzése**

### **1. Bíróságok jogászsága**

Mára már közhellyé vált, a bírói pálya elnőiesedésének jelensége. A megyei bíróság frissen kinevezett elnöknője(!) a megyei lapban beköszönő nyilatkozatában hangsúlyozottan szól e jelenségről. (24 óra, megyei napilap, 1998. október 28-i szám) Tanulmányommal én is csak alátámasztani tudom e köztudomású tény, ugyanis a Komárom-Esztergom megyében dolgozó bírók 55%-a nő. A bírók átlagéletkora 47,8 év, vagyis átlagosan 5 évvel idősebbek, mint a minta jogászainak átlagéletkora. Az egyetemet többségük (65%) nappali tagozaton végezte.

A jogi diploma után a bírók 28%-a folytatott, illetve folytat jelenleg is tanulmányokat. 55% további jogi szakképzettséggel rendelkezik, illetve folytatja szakirányú tanulmányait. 27% bölcsészti végzettséget is szerzett, 9% rendőrtiszti főiskolát végzett, további 9% pedig közgazdasági jellegű stúdiumok hallgatója.

### **2. Ügyészségek jogászsága**

Az ügyészek nemek szerinti összetétele az 1973-as kutatás eredményeihez képest jelentősen megváltozott. Akkor ugyanis igen kevés nő volt a pályán, a kutatás készítői az ügyészi pálya nők előtti sajátos zártságát látták vizsgálati eredményeik alapján igazoltnak. Napjainkban azonban egyre inkább e szakterület elnőiesedésének jeleit figyelhetjük meg. A vizsgált ügyészek (a minta e szakterületen erősen felülreprezentált, az alapsokaság 85%-a volt!) 65 %-át képezik a nők, s az is e tendenciát erősíti, hogy a megyében dolgozó ügyészségi fogalmazó - s néhány év múlva ügyész - mindegyike a női nemhez tartozik.

Körükben a legmagasabb a nappali tagozaton végzettek száma (91%), vagyis jogi tanulmányaikat szinte valamennyien alapképzésben folytat-

ták, természetes tehát, hogy ők egyébirányú képzettséget jogi végzettségüket megelőzően nem szereztek. Az azonban meglehetősen elszomorító, hogy a későbbiekben közülük csak igen kevesen érezték szükségét további ismeretek formalizált keretek között történő megszerzésének. E tény az intragenerációs mobilitásvizsgálat még lehangoltabbá teszi majd. Az ügyészégi szakterületnek a levelezősök előtti zártságára utal, hogy körükben mindössze 9% végezte tanulmányait ilyen formában. Az egyéb területek vonatkozásában (bíróság, közigazgatás, gazdaság) nem jelent ilyen hátrányt a levelezős múlt.

Másoddiplomával egyikük sem rendelkezik. Jelenleg az ügyészeknek mindössze 13%-a tanul, valamennyien a 25-35 évesek generációjának tagjai, mindannyian jogi szakképzésben vesznek részt.

### **3. Ügyvédek**

A nemek közötti arány e területen erősen eltolódik a férfiak javára (63%). Magyarázható ez a pálya igen kemény piacorientáltságával, rendszertelen, s sokszor zaklatott életmódot követelő igényeivel, melyek összeegyeztetése a családjának szerepével egyáltalán nem mondható problémamentesnek. Sok más indok (pl. konfrontációs frusztráció, markáns, előítéletektől sem mentes kliensigény a férfi-tekintély iránt, stb.) mellett talán e néhány jellemzőben adható meg leginkább a magyarázata annak, hogy a többi jogi szakterülethez képest miért olyan alacsony itt a nők aránya.

Az ügyvédek képezik jelen vizsgálatban a legheterogénebb csoportot. Akár az egyetemi tagozatokat, akár speciális képzettségüket vizsgáljuk, e kijelentés mindkét tekintetben igaz. 62%-uk az egyetemet nappali, 19% levelező tagozaton végezte. E szakterületen találhatjuk meg a mintában szereplő esti tagozaton diplomázottak 86%-át.

Ügyvédeink 9%-a másoddiplomaként szerezte jogi végzettségét, többségük tanári előképzettséggel rendelkezik. A jogi egyetem után 14% folytatott szakirányú (biztosítási, társadalombiztosítási, közlekedési

szakjogi) tanulmányokat. Jelenleg 11% tanul, valamennyien felsőfokú szakjogi tanulmányokat folytatnak.

#### **4. Közigazgatási jogászok**

E szakterületen is jellemző a férfiak túlsúlya (59%). A levelező tagozaton végzetek aránya itt a legmagasabb, 55%-os. Közülük 58% posztgraduális képzés keretében, másod-, illetve harmad diplomaként szerezte meg a jogász képzést. Többségük bölcsész jellegű (tanári, tanítói), rendőrtiszti, államigazgatási, valamint pénzügyi-közgazdasági előképzéssel rendelkezik. Jelenleg 14%-uk folytatja tanulmányait.

#### **5. Gazdasági terület /jogtanácsosok/**

Bár 1998-ban a minta alig 3%-a dolgozik e területen, ha az adatokat történetiségükben vizsgáljuk, a jellemző tendenciák kirajzolódását nyomon követhetjük. A szakterületen többségben vannak a férfiak, bár a nyolcvanas években egyre több nő kezdte itt a pályáját.

A minta 75 %-a a legfiatalabb korosztályból való, 25-36 év közöttiek. Valamennyien alapképzésben, nappali tagozaton folytatták egyetemi tanulmányaikat. Jogi szakvizsgával szintén 75 % rendelkezik. Egyéb-irányú végzettséget egyikük sem szerzett. Ha "elfogyásukban" a látható tendencia megmarad, néhány év múlva már mint kuriózumról beszélhetünk róluk. Szakterületi identitásuk - ha van ilyen - megkérdőjeleződik. Létszámuk drasztikus lecsökkenése valószínűleg a hajdani állami vállalatok megszűnésével, kisebb részegységekre bomlásával és magánkézbe kerülésével magyarázható. A privatizálódás, s a piacgazdasági létbuktatóival küzködő vállalkozásoknak nem voltak, s többségüket tekintve még jelenleg sincsenek meg a pénzügyi feltételei ahhoz, hogy saját, főállású jogtanácsost, jogi szakértőt alkalmazzanak. Ugyanez az ok kényszerítette a 80-as évek végén, 90-es évek kezdetén sok korábbi vállalati jogtanácsost is az egyéni ügyvédi pályára.



## VI. A pályakezdők jellemzése

A pályakezdők száma a vizsgált periódusokban összlétszámukat tekintve közel azonos (31, 41, 38 majd 17+27 fő. Az igen rövid intervallum miatt szükséges most a két utolsó korszak adatait egyben kezelni!), szakterületenként azonban némileg hullámzó képet mutat.

Pályakezdők első szakterülete						
1950-1973						
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Pályakezdő	8	6	3	8	6	31
%	25,81	19,35	9,68	25,81	19,35	100

Általánosságban elmondható, hogy az 1974-1983 közötti időszakban számuk növekedést mutat (31-ről 41-re), majd az 1984. évtől minimális csökkenés tapasztalható (38 fő), míg 1991 és 1998 között ismét többen lépnek be a pályára (44 fő).

Vizsgálatom első időszakában (1974-1983) az új belépők aránya a gazdaságban és a közigazgatási területen a legmagasabb. Az ügyészség - még erre az időszakra erősen jellemző - zártságára utal (a 73-as kutatás tapasztalataival egybehangzóan), hogy a 41 pályakezdő közül mindössze ketten indultak e szakterületen.

Pályakezdők első szakterülete						
1974-1983						
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Pályakezdő	5	2	4	14	16	41
%	12,20	4,88	9,76	34,15	39,02	100

A következő korszakban (1984-1990) is megmarad a gazdaság dominanciája az induló terület vonatkozásában, ám a közigazgatás mellé

felzárkózik a bírói, sőt az ügyészi szakterület is. Ezen utóbbi három területen a pályakezdők aránya megegyezik (egyenként 21%). Az ügyvédi pálya erős zártságát sugallja a pályakezdőknek e területre való igen alacsony (5%) bekerülési aránya.

<b>Pályakezdők első szakterülete</b>						
<b>1984-90</b>						
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Pályakezdő	8	8	2	8	12	38
%	21,05	21,05	5,26	21,05	31,58	100

A struktúra teljes átrendeződésére engednek következtetni az utolsó periódusok (1991-1993-1998) adatai.

<b>Pályakezdők első szakterülete</b>						
<b>1991-1993</b>						
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Pályakezdő	5	2	2	6	2	17
%	29,41	11,76	11,76	35,29	11,76	100

<b>Pályakezdők első szakterülete</b>						
<b>1994-1998</b>						
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Pályakezdő	8	6	9	4	0	27
%	29,63	22,22	33,33	14,81	0,00	100

A gazdaság korábbi vonzereje megszűnt, ugyanakkor pontosan nyomon követhető az ügyvédi pálya 1991-ben történt "felszabadításának" hatása, hiszen a korábbi 5%-os arányhoz képest most 33%-ot találhatunk. Nem csak a már a területen dolgozó idősebb jogászok igyekeznek tehát az ügyvédi tevékenység közelébe, hanem ez a fiatalok számára is igen vonzó területnek mutatkozik. Meglepő azonban, hogy a pályakezdők milyen nagyszámú hányada választja ebben az időszakban a bírói pályát (összesen 59 % !). Magyarázható ez talán egyfelől a bírói hivatás

társadalmi presztízisének növekedésével (noha az anyagi megbecsülés a történt változások ellenére még ma sem problémamentes), illetve valószínűleg összefüggésben van a bírói pálya – fentiekben már említett – elnőiesedésével is, hiszen a bírói munka talán nyugodtabb munkastílust, tervezhetőbb, kiszámíthatóbb hétköznapiakat jelent, mint például az állandó rohanást, s jóval nagyobb fokú létbizonytalanságot kínáló ügyvédi munka, s mint ilyen, könnyebben összeegyeztethető a családanyai teendők ellátásával.

Fontosnak tartom leszögezni, hogy önmagukban a számadatok nem eléggé beszédesek, az egyes szakterületekre belépő pályakezdők motivációjának feltárása a kérdőíves felmérésen túl mélyinterjúk segítségével lehetne elvégezhető, s akár egy újabb kutatás témájául is szolgálhatna.

Jelen esetben e kérdésben tehát leginkább csak teoretikus fejtegetésekre szorítkozhatom, valamint a kérdőívek jelenlétében történt kitöltése során elejtett személyes megjegyzésekből, hozzáfűzött egyéni gondolatokból tehetek általános következtetéseket.

Így kézenfekvő magyarázatként például azzal is számolnunk kell, hogy a friss diplomásokat a bíróságokon, ügyészségeken az igen alacsonyan fizetett, ám ugyanakkor temérdek munkával, s szinte középkori munkafeltételekkel ellátott fogalmazói státuszokban örömmel fogadják, vagyis errefelé pályára jutási lehetőségeik akadálytalanok. A kedvezőbb anyagi feltételekkel, s nagyobb szabadsággal, önállósággal kecsegtető ügyvédi pályára azonban az egyre erősödő piaci viszonyok, s gyakorlatilag a piac telítődése miatt bekerülési esélyeik igen alacsonyak, s a jövőre nézve e tendencia még további erősödése, de a jelenlegi szinten való megmaradás kétséget kizáróan prognosztizálható.

## **VII. Intragenerációs mobilitás**

A foglalkozás dimenziójában mért intragenerációs mobilitás klasszikus mutatója a pályakezdéskori és az elért szakterület közötti eltérés. Az 1973-as ELTE kutatás is ezt vizsgálta. Komárom-Esztergom megye területén e tekintetben a jogászság ma az alábbi képet mutatja.

### **A pályakezdéskori és jelenlegi létszámarányok a szakterületeken 1950-98**

N=151*	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
bíróság	24		8	3	1	36
ügyészség	2	16	5			23
ügyvédség	4	2	12	1	1	20
közigazgatás	4	2	12	14	1	33
gazdaság	6	2	26	4	1	39
összesen	40	22	63	22	4	151

### **A mobilitás alakulása 1950-1998 között**

immobil:	44,37 %	67 fő
mobil:	55,63 %	84 fő
strukturális mobilitás	62,25 %	-
cirkuláris mobilitás	6,62 %	-

A táblázatok világossá teszik, hogy a teljes mintára (egyszersmind az átfogott teljes történelmi időszakra) vetítve a mobil - immobil viszony 55,63 : 44,37 aránypárral jellemezhető, azaz 151 főből 67 ma ugyanazon a szakterületen található, ahol pályáját kezdte. 84 fő elhagyta pályakezdésének szakterületét. A fenti kimutatás az intragenerációs mobilitás klasszikus mutatójával számolva csak azt a körülményt vizsgálja, hogy a megkérdezett ma ugyanazon a szakterületen található-e, ahol pályáját kezdte, s nem szól arról, hogy életpályája során tett-e kitérőt valamely más szakterületen mielőtt visszatért volna pályakezdésének

színterére. Márpedig ez is fontos, "beszédes" mutató. Megvizsgáltam tehát ebben a tekintetben is a területváltásokat.

### A tényleges immobilitás megoszlása a szakterületek között 1950-98

N=154*	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összesen
Immobil /fő/	22	15	10	12	1	60
%	36,67	25,00	16,67	20,00	1,67	38,96

\* A mintanagyság eltéréseit az egyéb jogi és jogon kívüli területekről való indulás ténye adja az ügyészek és ügyvédek adatainál)

Az immobilitás mutatójában a különbség (67:60) mérési veszteség, szisztematikus hiba. A minta 4,6%-ának mozgása, egyszersmind tapasztalatszerzése, státuszmobilitás-igénye, próbálkozása nem jellemezhető a pályakezdés és a mai szakterület vizsgálatával, vagy legfeljebb csak részben. További ösztönzést adhat a tényleges területváltásszám (144) és a klasszikus mobilitásvizsgálat mobiljainak számában (84) fennálló különbség (144:84). E tekintetben tehát már fontos lehet a történelmi folyamat elemzése, és az elkülönítés miatt célszerűbb volna mobilitás helyett területváltásról beszélni. Tovább erősíti az adatok ilyen szempontú vizsgálatát annak az igénye, hogy képet kapjunk a struktúra finomabb mozgásairól. A korábban felvetett módszertani, reprezentativitási problémák miatt azonban csak a valid intervallumokban.

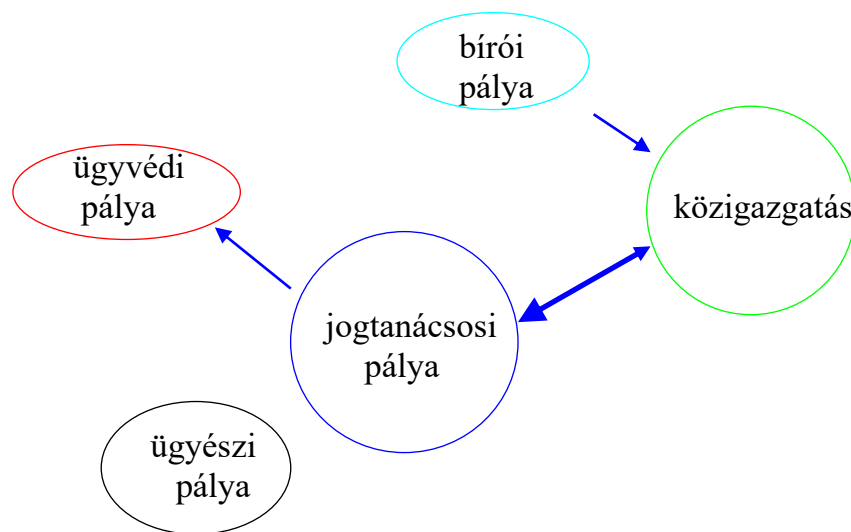
### 1974-1983

A területváltás jellemző irányai 1974-83							
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összes kilépő	%
bíróság	0	0	0	2	0	2	13,33
ügyészség	0	0	0	0	1	1	6,67
ügyvédség	0	0	0	0	1	1	6,67
közigazgatás	1	0	1	0	4	6	40,00
gazdaság	1	0	2	2	0	5	33,33
összes belépő	2	0	3	4	6	15	100
%	13,33	0,00	20,00	26,67	40,00		

**Alacsony területváltásszám** jellemzi az időszakot. A területváltás bázisa, mind a *kibocsátás*, mind a *befogadás* szempontjából a korszpecifi-

kumnak megfelelően a gazdaság és a közigazgatás. Az igazságszolgáltatás láthatóan nem munkaerő-piaci szereplő, sokkal inkább a kor idézőjelei közé tett politikai státusz. A létszám-terjedelemre jutó területváltásszám: 0,36

A szociometriából kölcsönzött vizuálisabb kép segítségével a jogászság előtt nyíló érvényesülési tér a következőképpen alakult 1974-83 között:



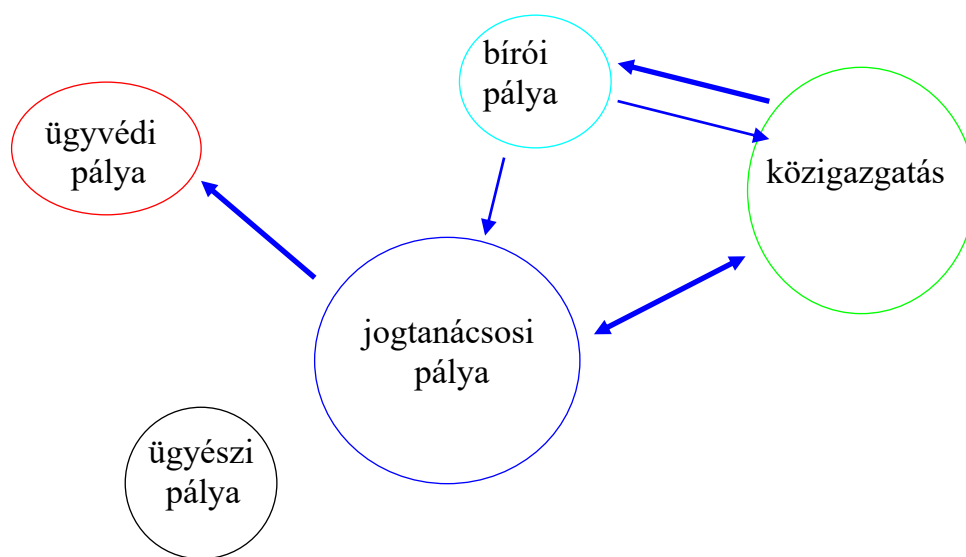
/A kapcsolat erősségét és irányát a nyílazás és vastagságuk jelzi. A szociográfra csak a 10% feletti kapcsolatot vittem fel./

### **1984-1990**

<b>A területváltás jellemző irányai 1984-90</b>							
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összes kilépő	%
bíróság	0	1	1	2	2	<b>6</b>	<b>13,64</b>
ügyészség	0	0	1	1	2	<b>4</b>	<b>9,09</b>
ügyvédség	1	0	0	1	0	<b>2</b>	<b>4,55</b>
közigazgatás	4	0	1	0	7	<b>12</b>	<b>27,27</b>
gazdaság	1	1	10	8	0	<b>20</b>	<b>45,45</b>
<b>összes belépő</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>13,64</b>	<b>4,55</b>	<b>29,55</b>	<b>27,27</b>	<b>25,00</b>		

**Megemelkedett a területváltásszám** és megindult a mobilitási folyamatokban az egyes szakterületek részvételének kiegyenlítődése. Kedvező például az ügyészség majdnem 10%-nyi kibocsátó szerepvállalása.

Az ügyvédség kibocsátó és az ügyészség befogadó szerepe változatlanul elenyésző. Általában azonban a *mobilitási csatornák szélesedése* figyelhető meg. A politikai-ideológiai specifikumok a korszellem változásával eltűnnek. A gazdaság kibocsátó szerepe lényegesen megnő, s vele paralel emelkedik az ügyvédi szakterület befogadókészsége, egy-szersmind lehetőség és kényszer. A létszám-terjedelemre jutó terület-váltásszám: 1,18, emelkedő.

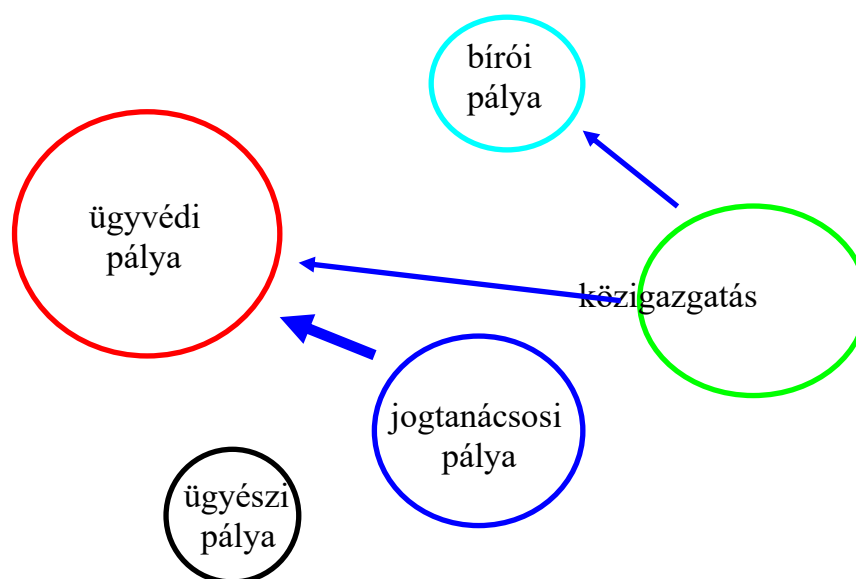


Látható az ügyészi pálya tartósan vesztes elszigetelődése és az ügyvédi pálya fokozatos megnyílása.

**1991-1993**

<b>A területváltás jellemző irányai 1991-93</b>							
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összes kilépő	%
bíróság	0	0	2	1	0	<b>3</b>	<b>6,98</b>
ügyészség	0	0	2	0	2	<b>4</b>	<b>9,30</b>
ügyvédség	2	0	0	1	0	<b>3</b>	<b>6,98</b>
közigazgatás	4	2	5	0	2	<b>13</b>	<b>30,23</b>
gazdaság	1	1	17	1	0	<b>20</b>	<b>46,51</b>
összes belépő	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>43</b>	<b>100</b>
%	<b>16,28</b>	<b>6,98</b>	<b>60,47</b>	<b>6,98</b>	<b>9,30</b>		

A szélesített osztályközhatárban látható az ügyvédi szakterület *befogadó* bázisszerepének eluralkodása. Az összes területváltó 60,47 %-át ez a terület szívja fel. A közigazgatási terület kibocsátása egyre emelkedik. A bírósági szakterület kibocsátóként és befogadóként egyaránt megjelenik, de szerepe a fogadási oldalon hangsúlyosabb. A gazdaság kibocsátó szerepe változatlanul erős, de még mindig tud közel 10 %-nyi területváltót befogadni. A létszám-terjedelemre jutó területváltásszám: 2,86, csúcs időszak.



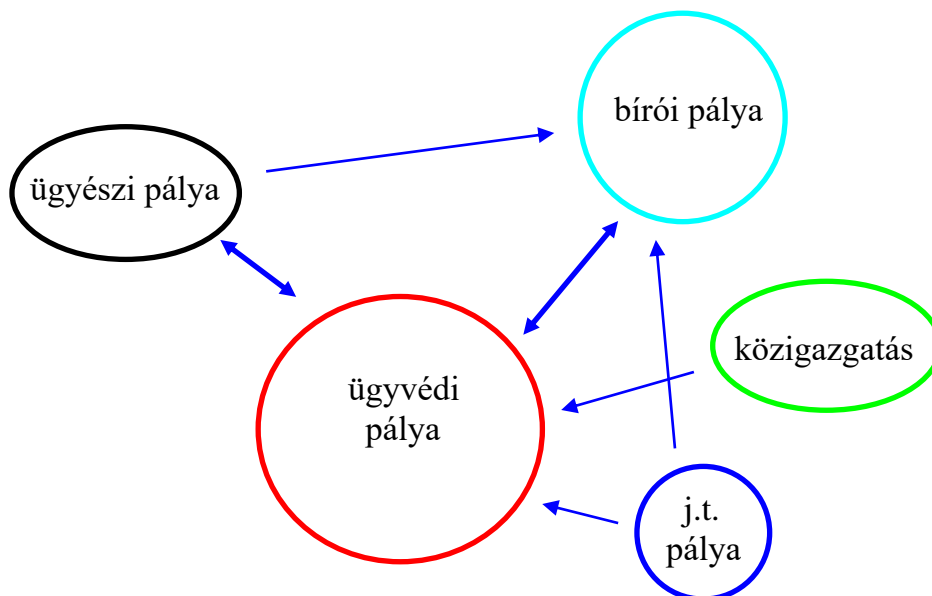


Az ábrán jól látható, hogy az ügyvédi pálya befogadó-jellege eluralja a jogász - munkaerőpiacot, amelynek mobil eleme a jogtanácsosi karból verbuválódik. Figyelemre méltó a bírói terület nyitottabbá válása a közigazgatási terület felől. Ugyanakkor az ügyészi pálya még mindig perifériusnak tűnik.

### 1994-1998

A területváltás jellemző irányai 1994-98							
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	összes kilépő	%
bíróság	0	0	2	1	1	4	9,52
ügyészség	3	0	3	0	1	7	16,67
ügyvédség	1	7	0	0	1	9	21,43
közigazgatás	1	2	6	0	0	9	21,43
gazdaság	3	2	6	2	0	13	30,95
<b>Összes belépő</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>42</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>19,05</b>	<b>26,19</b>	<b>40,48</b>	<b>7,14</b>	<b>7,14</b>		

A **kiegyenlítődés** tovább folytatódik. A szakterületek munkaerő-piaci jellege erősödik. Telítődés mutatkozik az ügyvédi szakterületen, bár a kibocsátó területek kimerülésével is számolni kell. Ezt mutatja az ügyvédség kibocsátásban játszott szerepének erősödése. A létszám-terjedelempre jutó területváltásszám: 1,55, csökkenő.



Az átrendeződés bekövetkezett, a jogtanácsosi réteg utolsó jogásztartálékait is "piacra dobja". A befogadás-kibocsátás bázisszerepét az ügyvédi pálya veszi át, a közigazgatási terület és még inkább a jogtanácsosi szakterület elvesztette mobilitásgerjesztő szerepét. A kiegyenlítődés egyúttal a területváltás-számok csökkenésében is megfigyelhető. Külön említést érdemel az ügyészi és bírói pálya bekapcsolódása a területváltások célterületei közé.

Dolgozatom fő célkitűzése a mobilitás empirikus vizsgálata, s a tapasztalt adatok számszerű rögzítése volt. Mindezen túl azonban szükségesnek érzem, hogy magát a mobilitást valamilyen módon mérhetővé, számszerűsíthetővé tegyük. Ezért az alábbiakban kísérletet teszek különböző intervallumokban mért, különböző létszámterjedelmű tartományokban realizálódott területváltásszámok együttes kezelésére a mobilitás mérése, összehasonlítása céljából.

A változók együttes kezelésével számított mobilitásindex ( $M_i$ ) -hez a következőképpen jutottam:

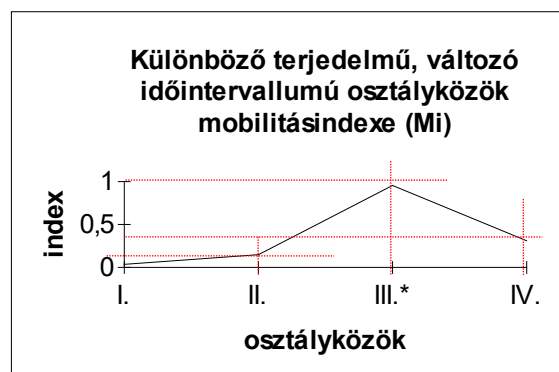
$$M_i = \frac{T_n}{N_{range}} : t_n$$

ahol  $T_n$  = területváltások száma  
 $t_n$  = intervallum éveinek száma  
 $N_{range}$  = létszám átlaga (terjedelem)

A speciális mobilitásindex grafikus ábrázolásáról leolvasható a strukturális változás korszakok közti aránya, okai pedig a fenti táblázatokból a különböző intervallumokban értelmezhetők.

**Különböző terjedelmű, változó intervallumú osztályközök  
 mobilitás indexe ( $M_i$ )**

	A létszám terjedelme (Nrange)	Az időintervallum tartománya (t)	Területváltások száma (Tn)	<i>Mi</i>
I.	41	10	15	0,03659
II.	37	8	44	0,14865
III.*	15	3	43	0,95556
IV.	27	5	42	0,31111



\* A III. osztályköz csak módszertani okok miatt került kialakításra.

**Összegésként kimondható:** a Komárom- Esztergom megyei jogász-szakterületi arányai az 1990 utáni néhány évben döntően megváltoztak. Az átrendeződés tulajdonképpen befejeződött. A legnépesebb szakterületté az ügyvédség vált és gyakorlatilag megszűnt a jogtanácsosi réteg. A szakterületek a politikai-, ideológiai-, gazdasági átrendeződés következményeként jelentős mértékben megnyíltak, szabadon átjárhatókká váltak. A szakterületváltás gyakorisága az ezredfordulóra a 80-as évek első felének szintjén vélhetően a telítődés és a munkaerőpiaci túlkínálat miatt megáll.

### **VIII. Az jogászság intragenerációs mobilitásának hatása a jogi professzionális alrendszerre**

E dolgozat hipotézisei közül empirikusan ez a legnehezebben kezelhető probléma. Kimondva - kimondatlanul szembekerül a vizsgálódó a "jó vagy rossz" közötti döntés kényszerével.

Annak rögzítésével, hogy a kérdésben e dolgozat írójánál hivatottabbnak kell állást foglalni, kísérletet teszek legalább a mérhetőség kidolgozására.

Az elemi adatok feldolgozásakor táblázatban rögzítettem a mintában szereplő jogászság különböző szakterületen eltöltött idejét. Az összegzés azt mutatja meg, hogy az egyes szakterületeken ma státuszban lévő jogászság milyen mértékben rendelkezik tapasztalatokkal más területekről. Ennek az összegzésnek a nyilvánvaló gyakorlati jelentősége különösen a bírói és ügyvédi szakterületen egyértelmű, hiszen nem közböns a professzionalitás szempontjából, hogy egy bíró vagy ügyvéd milyen konkrét ismeretekkel rendelkezik más szakterület specifikumairól. Az összegzés e tekintetben például a jelenleg bíróságon dolgozó vagy ügyvédi praxist folytató jogászság egész életútja során mobilitásával szerzett kollektív jogi tapasztalatát fogja mérhetővé tenni.

<b>A szakterületen dolgozó jogászság kollektív tapasztalata 1998</b>							
N=154	bíróság	ügyészség	ügyvédség	közigazgatás	gazdaság	egyéb	KTmax:
bíróság jogászai	56,32	11,19	6,92	4,79	17,98	2,80	100
ügyészség jogászai	0,00	81,39	2,92	12,41	3,28	0,00	100
ügyvédek	5,72	3,29	45,32	19,32	23,66	2,69	100
közigazgatás jogászai	5,54	0,00	4,99	75,07	13,85	0,55	100
jogtanácsosok	1,61	1,61	3,23	1,61	91,94	0,00	100

A táblázatról első olvasatban az ügyvédség kiterjedtebb és arányosabb szakterületi tapasztalatai olvashatók le. Jelentős tapasztalatokkal ren-

delkeznek a gazdasági, közigazgatási területekről. Ilyen tekintetben a struktúra imént bemutatott átrendeződése kedvezőnek mondható. Az ellenpóluson a jogtanácsosok állnak, akiknek saját szakterületükön kívül valójában nincs is, illetve csak igen elenyésző mértékű másirányú tapasztalatuk van. A bíróságok jogászainál – igaz nem olyan arányban, mint az ügyvédek esetében, de több szakterületen való jártasságuk figyelhető meg. Különösen értékes lehet esetükben a magas gazdasági szakmai tapasztalat.

Persze, annak eldöntése, hogy a tapasztaltság a jogászság tekintetében a szakterületen való hosszú tartózkodást, munkálkodást jelenti-e (mint például az ügyészek 81,39%-os indexe saját területükön) vagy a nagyfokú szakterületi jártasságot, már e dolgozat keretein túllépő, sokkal kiterjedtebb jogbölcseleti vizsgálódást kíván. Mindenesetre az így ki-munkált mutató egybevetése más jogrendszerek hasonló mutatóival közelebb vinné a magyar jogszociológiát a magyar jogi alrendszer fejlődési tendenciáinak empirikus bemutatásához.

### **IX. A jogászság területváltásai során szerzett benyomásai az egyes szakterületek befogadókészségéről**

A felmérés előkészítése során felmerült a szakterületek kaszt-szerúsége mérhetővé tételének gondolata. E dolgozat keretei között egy egyszerű mérés elvégezhető volt. Felkértem a felmérés alanyait, hogy minősítsék az egyes szakterületeket egyéni benyomásaik alapján. A mérési pont a szakterülettel való közvetlen munkavállalói kapcsolat pillanata volt. A minősítést egy általam előre elkészített attitűd-skálán kellett elvégezniük a vizsgálati alanyoknak negatív-elutasító jellegtől a pozitív-segítő jellegig, 5 fokozaton át. Eredményként a szakterület zártságára és valamelyest identitástudatára vonatkozó adatot vártam.

A táblázat az egyes szakterületekre adott minősítéseket tartalmazza nemek szerinti bontásban.

<b>Az egyes szakterületen járt jogászok kollektív minősítése a szakterület befogadókészségéről 1950- 98 között</b>										
minősítés	bíróság		ügyészség		ügyvédi kar		közigazgatás jogászhai		jogtanácsosi kar	
	ffi	nő	ffi	nő	ffi	nő	ffi	nő	ffi	nő
negatív- elutasító	0,00	0,00	0,00	0,00	3,08	0,00	3,33	6,90	5,41	0,00
féltékeny- akadályozó	3,33	0,00	0,00	5,00	3,08	0,00	10,00	3,45	5,41	3,85
közömbös- passzív	10,00	16,67	23,53	5,00	27,69	34,48	3,33	13,79	21,62	26,92
elfogadó- előzékeny	10,00	20,00	41,18	5,00	27,69	31,03	30,00	27,59	27,03	34,62
pozitív- segítő	76,67	63,33	35,29	85,00	38,46	34,48	53,33	48,28	40,54	34,62
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A nők összességében kedvezőbbnek (átlag a legmagasabb fokozatban: 52%), pozitív tartományúnak látják az egyes szakterületeket, mint a férfiak (átlag a legmagasabb fokozatban: 48 %), de elgondolkodtató a piaci versenyben élesebb helyzeteket előidéző szakterületek - mint az ügyvédi és jogtanácsosi - messze átlag alatti megítélése (35% körül). A férfiak több negatív előjelű minősítést osztottak ki, mint a nők.

Nem lehet meglepő a bírói és ügyészi területre adott magas pozitív átlag, mert ezeken a területeken szorosabb és tartósabb az együttműködés, de beszédes az ügyész férfiak mértéktartása. A megyei vezető jelenleg mindkét területen nőnemű és maga a terület is elnőiesedőben van.

Az ügyvédi terület pozitív emberi kapcsolatokat romboló jellegére hívja fel a figyelmet egyöntetű (férfiak és nők egyaránt) pozitív tartományú, de alacsony minősítése. A nők ezt a területet általában is negatívabban látják.

A következő táblázat az egyes szakterületekre adott minősítéseket összesíti.

<b>Az egyes szakterületen járt jogászok kollektív minősítése a szakterület befogadókészségéről 1950- 98 között</b>					
minősítés	bíróság	ügyészség	ügyvédi kar	közigazgatás jogászhai	jogtanácsosi kar
negatív- elutasító	0,00	0,00	1,54	5,11	2,70
féltékeny- akadályozó	1,67	2,50	1,54	6,72	4,63
közömbös- passzív	13,33	14,26	31,09	8,56	24,27
elfogadó- előzékeny	15,00	23,09	29,36	28,79	30,82
pozitív- segítő	70,00	60,15	36,47	50,80	37,58
%	100	100	100	100	100

Az adatok szerint a bíróság tekinthető a legnyitottabbnak, a bekerülő pályakezdőt, területváltót pozitívan kezelik. Nem így az ellenpóluson az ügyvédi és jogtanácsosi területen. Az ellenszenv az ügyvédeknel a pálya telítődésének folyamatára, míg a jogtanácsosoknál a kiüresedés el- lentmondásaira, harcaira utal.

Az adatok mélyebb elemzésétől (területváltásokban szerzett benyomások a korszakokban; a megítélő jelenlegi szakterülete szerinti bontás, stb.) el kell tekintenem, mert meggyőződésem, hogy a kérdőívek egyedüli helyzetű kitöltésekor (kb. 30%) egyáltalán nem, míg kérdezőbiztos jelenlétében (70%) sem mindig tudott a megkérdezett elvonatkoztatni jelenlegi vagy volt munkahelye szélesebb közegétől, a teljes "civil" kollektívától, ami kiváltképp a jogtanácsosi és közigazgatási múlt eseményeiben, attitűdjeiben rendkívüli torzítást hozhat.



## X. Összegzés

Dolgozatomban a jogi professzionális alrendszer szerkezeti elemeinek bemutatásához a Komárom-Esztergom megyei jogászság empirikus vizsgálatát tettem fő célkitűzésemmé. Kerestem a választ arra, hogy magában a rendszerben milyen történelmi-, piaci-, normatív és kontra-szelektív determinánsok működnek, hogy milyen mobilitási csatornák épültek ki az alrendszer egészén belül, valamint, hogy a jogászok mozgása ( mobilitás - immobilitás, területváltás - területtartás ) minőségét tekintve hogyan ítéelhető meg a rendszer szempontjából, pozitív vagy negatív hatást gyakorol a jogi professzionális alrendszer egészére.

Kutatási időtartamként az 1974-1998 közötti időszakot vettem alapul, megállapításaim ezen intervallumra érvényesek. Az említett időszakot a területváltások gyakoriságának tetten éréséhez, a korszakok történelmi sajátosságait figyelembe véve, négy osztályközre bontottam.

A jogászság általános jellemzőit tekintve arra a megállapításra jutottam, hogy a férfiak-nők összességében közel azonos arányban vannak jelen a pályán, ám megoszlásuk az egyes szakterületeken eltérő. Számarányuk az ügyészek és bírák körében magasabb, mint férfi kollégáiké. Eszerint tehát az 1973-as kutatás eredményeihez viszonyítva a struktúra egyértelmű átrendeződése állapítható meg, s az akkori kijelentésekkel ellentétben az ügyészi pálya nők előtti nyitottságát, sőt napjainkra egyenesen "elnőiesedését" kell hangsúlyozni.

A jogi szakképzettség megszerzésének körülményeit vizsgálva megállapítottam, hogy a megyei jogászok többsége a budapesti Eötvös Lóránd Tudományegyetemen szerezte diplomáját. Az egyetemi tagozat vonatkozásában a nappali tagozaton végzettek vannak túlsúlyban (65%), ám emelett jelentős a levelező tagozaton végzettek aránya is

(31%), akiknek karrier-esélyei a jogi szakterületeken némileg korlátozottabbak, mint a nappali tagozaton végzettek esetében.

Az általam kialakított osztályközökben a pályakezdők létszámát megvizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy az új belépők aránya közel azonos volt, 1973-tól kezdve csaknem egyenletes létszámutánpótlást jelentett. Az 1974-83 közötti időszakban a gazdaság és a közigazgatás a domináns felvevő terület, míg az ügyészség gyakorlatilag zártnak tekinthető. A következő korszakban, 1984 és 1990 között, már oldódik ez a merevség, az induló területek között az ügyészi-, bírói, s közigazgatási szakterület egyaránt 21 %-os részesedéssel jelenik meg. Az ügyvédi terület zártnak tekinthető.

Az utolsó két intervallumban (1991-1993, 1994-1998) már egyértelműen tetten érhető a struktúra teljes megváltozása, hiszen a gazdaság elveszítette befogadó szerepkörét, helyét az előző periódusokban még zárt ügyvédi szakterület vette át, s emellett erős lett a bírói pálya vonz-ereje is.

Az elvégzett intragenerációs mobilitás-vizsgálat eredményeképpen megállapítható, hogy a mobil - immobil viszony aránya 55 - 44 %-os, azaz 151 főből 67 fő ma ugyanazon a szakterületen található, mint ahol pályáját elkezdte, 84 fő pedig életútja során elhagyta az induló területet, s ma is másik szakterületen dolgozik. Az adatokat finomabban kezelve megmértem a téyleges területváltásokat is. Az így kapott adat lényegében megegyezik a klasszikus mobilitás eredményével, hiszen a ténylegesen immobilként jellemezhető jogászok száma 60 fő.

A területváltás jellemző irányainak vizsgálata alapján kijelenthetem, hogy, míg az 1974-1983 közötti időben a gazdaság és közigazgatás kínálkozott potenciális és valós mobilitási csatornaként, majd ezt követő-

en a mobilitási csatornák fokozatos szélesedése, az egyes szakterületek szerepének kiegyenlítődése figyelhető meg, addig egy két-három évig tartó hihetetlen mobilitáscsúcs eredményeként a kilencvenes évek második felére az alrendszer szereplőinek átrendeződése, a struktúra egészének megváltozása lezajlott. Összhangban az érintőlegesen bemutatott német és amerikai jogásztársadalom felépítésével, nálunk is az ügyvédség vált a legnagyobb számú, s egyben a legheterogénebb csoporttá is. Napjainkra normatív szabályok nem határolják be a jogászok mozgási lehetőségeit.

Azonban az mindenképpen leszögezendő, hogy ha a jogszabályi korlátok nem is, de a piaci verseny erősödése, s az egyetemeken tapasztalható, már-már tömegtermelés szintű jogászképzés megjelenése miatt az egyes jogi szakterületekre való bekerülés mindinkább nehezebbé válik, s valószínűleg a kilencvenes évek végére kiépült mobilitási csatornák szűkülését is eredményezni fogja.

## I R O D A L O M

1. A foglalkozások presztízse. Tanulmányok. Szerk.: Léderer Pál. Gondolat, 1972.
2. A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja /Kutatási beszámoló/ Készítették: Az ELTE Bölcsészettudományi Kar Szociológiai Tanszékének munkatársai: Angelusz Róbert - Balogh Zoltán - Körmeny Mária - Léderer Pál - Székelyi Mária, Szociológiai füzetek, 13.
3. Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába. Aula Kiadó Kft., Budapest 1972.
4. Angelusz Róbert-Balogh Zoltán-Körmendi Mária-Léderer Pál-Székelyi Mária: Adalékok a jogászság szakmai mobilitásához. Szociológia, 1977. 4. Szám 457-485. o.
5. Antalfy György: A jogászság helyzetéről és feladatairól. Magyar Jog 1980. 7. szám 589-592.o.
6. Aradi Béla: A jogász társadalmi felelősége. Valóság, 1981. 4. szám 37-47. o.
7. A társadalmi mobilitás változásai Magyarországon. Gondolat, Budapest 1982.
8. Badó Attila-Loss Sándor-H. Szilágyi István-Zombor Ferenc: Bevezetés jogszociológiába. Bíbor Kiadó, Miskolc 1997.
9. Cseh-Szombathy László- Ferge Zsuzsa: A szociológiai felvétel módszerei. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1975.
10. Hajdú István: A tanácsi jogászok helyzete. Állam és Igazgatás, 1979. 9. szám 781-787. o.
11. Jogtudományi végzettségűek demográfiai és foglalkozási jellemzői. /Munkaanyag. Készítette: a KSH Népesedésszociológiai Főosztálya. Összeállította: Klinger András - Kepecs József) Statisztikai Közlemények, 1981. 62. szám
12. Dr.Kengyel Miklós: Jogászképzés a rendszerváltás után. Magyar Jog, 1999. 2. szám 91-93. o.

13. Dr. Kengyel Miklós: Kell-e nekünk jogtechnikus? Magyar Jog, 1997. 273-277. o.
14. Kolosi Tamás: Tagolt társadalom. Gondolat, Budapest 1987.
15. Korinek László: A jogi végzettségűek demográfiai adatai. Magyar Jog, 1976. 12. szám 1058-1066.o.
16. Kovacsics József: A magyar jogászság demográfiai képe. Magyar Jog 1982. 4. szám 289-298.
17. Kovacsicsné Nagy Katalin: Statisztika. Rejtjel, Budapest,1997.
18. Kulcsár Kálmán: Gondolatok a jogászság társadalmi szerepéről szocialista társadalmunkban. Magyar Jog, 1975. 3-4. szám 142-150. o.
19. Kulcsár Kálmán: A fejlődés és a jog / A jog lehetőségei a tudatosan irányított társadalmi változásokban / Szociológia 1981. 2. szám 143-158. o.
20. Kulcsár Kálmán: A társadalom és a jogalkotás. Jogtudományi Köz-  
löny, 1981. 4. szám 234-239. o.
21. Névai László: A jogi foglalkozások szerepe és funkciói Magyaror-  
szágon. Magyar Jog, 1982. 3. szám 217-228.o.
22. Pokol Béla: A jog szerkezete. Rejtjel Kiadó Kft., Budapest 1998.
23. Pokol Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Fel-  
sőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest 1991.
24. Pokol Béla: Szociológiaelmélet. Felsőoktatási Koordinációs Iroda,  
Budapest 1997.
25. Raiser, Thomas: Rechtssoziologie. Alfred Metzner Verlag, Frank-  
furt am Main 1987.
26. Rétegződés-modell vizsgálat II. Eszközök és módszerek. Szerk.:  
Kolosi Tamás Társadalomtudományi Intézet, Budapest 1984.
27. Rétegződés-modell vizsgálat IV. Kováts Imre-Róbert Péter: A fog-  
lalkozási mobilitás 1930-1982. In.: Gazdaság és rétegződés. Társada-  
lomtudományi Intézet, Budapest 1984.

- 28.** Steffler Sándor: A jogászság társadalmi helyzete. Magyar Jog, 1974. 6. szám 330-339. o.
- 29.** Szabó András: A jogász megváltozott társadalmi szerepe. Szociológia, 1975. 4. szám 502-511. o.
- 32.** Szabó Imre: A jogász. Állam és Jogtudomány, 1982. 3. szám 417-429. o.
- 31.** Takács Péter: "Nem ütik a jogászt agyon..." Gondolatok Aradi Béla cikke nyomán. Valóság, 1981. 8. szám 94-97. o.
- 32.** Takács Péter: "Nem ütik a jogászt agyon..." A jogi tevékenység és a jogászi magatartás megítéléséhez. Hevesi Szemle, 1981. 3. szám 15-20.o.
- 33.** Vankó János: Körkép a fiatal jogtanácsosokról. Magyar Jog, 1974. 4. szám 226-227. o.
- 34.** Világhy Miklós: A jogászi hivatás problémája. Valóság, 1978. 2.szám 1-16.o.

## **Mellékletek**