

# ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LVI. ÉVFOLYAM • 2015 • 4. SZÁM

## TARTALOM

NÓTÁRI TAMÁS

In memoriam Zlinszky János (1928–2015) 3

## TANULMÁNY

ORBÁN ENDRE

Az alkotmányjog gazdasági elemzése – áttekintés 7

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei 24

SZALAI ÁKOS

Veszélyes üzemi felelősség – joggazdaságtani hatások 45

ZIEGLER DEZSŐ TAMÁS

Az emberi jogok és az egységes európai piac kapcsolódási pontjai – diszkrimináció és rendszerszintű jogsértések 70

## RECENZÍÓ

KECSKÉS GÁBOR

Bányai Orsolya: Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában 94

SCHWEITZER GÁBOR

P. Szabó Béla (szerk.): „Ernyedetlen szorgalommal...” A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949) 99

SPINDLER ZSOLT

Lamm Vanda (szerk.): Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben 108

TATTAY SZILÁRD

James Gordley: The Jurists: A Critical History 115

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Erdő Péter, Farkas Ákos, Hajdú József, Hamza Gábor, Harmathy Attila,  
Kecskés László, Király Miklós, Korinek László, Lamm Vanda,  
Lévayné Fazekas Judit, Sólyom László, Szabadfalvi József, Törő Csaba Attila,  
Varga Zs. András, Vékás Lajos

## SZERKESZTŐSÉG

*Főszerkesztő*

Jakab András

*Felelős szerkesztő*

Ganczer Mónika

*Recenzió-szerkesztő*

Fekete Balázs

*Szerkesztőségi tagok*

Gajdusчек György, Hollán Miklós, Pap András László, Sulyok Gábor,  
Varju Márton

*Szerkesztőség címe*

1014 Budapest, I. Országház u. 30.

1250 Budapest Pf. 25.

Telefon: +36 (1) 355-73-84

Fax.: +36 (1) 375-78-58

*A kiadvány megjelenését támogatja*

az MTA Könyv- és Folyóirat-kiadó Bizottsága

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli

és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja

*Előfizethető és példányonként megvásárolható*

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1014 Budapest, I. Országház u. 30

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

Kiadja az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

*Olvasszerkesztő:* Mészáros Katalin

*Tördelés és borítóterv:* Pintér József

*Nyomdai munkálatok:* Prime Rate Kft.

*Felelős vezető:* Tomcsányi Péter

HU ISSN 0002-564X

# IN MEMORIAM ZLINSZKY JÁNOS

(1928–2015)

2015. június 18-án életének nyolcvannyolcadik évében elhunyt a magyar romanisztika doyenje, Zlinszky János professor emeritus, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának alapító dékánja, a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának volt alkotmánybírája, az Osztrák Tudományos Akadémia levelező tagja.

Zlinszky János 1928. március 7-én született Budapesten. Gimnáziumi tanulmányait 1938 és 1946 között a budapesti piarista gimnáziumban végezte, majd 1947 és 1951 között a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetemen, illetve – névváltoztatás okán 1950-től – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tanult.

A jogász hivatás családjában hagyományosnak volt tekinthető: édesapja, két nagyapja és három dédapja is jogász volt. A római jog iránti érdeklődése már egyetemi hallgató korában megmutatkozott, amelyre a római jog professzora, Marton Géza is felfigyelt, aki mellett 1948 őszétől könyvtárkezelő demonstrátorként dolgozott a Római Jogi Tanszéken.

A diktatúra időszakában, 1951 májusában – néhány hónappal tanulmányai befejezése előtt – egy koholt vádak alapján lefolytatott koncepciós eljárás alapján kizárták az ország összes egyeteméről, majd júniusban családjával együtt Zsáka községbe kényszerlakhelyre kitelepítették. Ezt követően egy évre katonai szolgálat címén munkaszolgálatra rendelték. A kötelezővé tett ács szakmunkási vizsga letétele után több éven át építőmunkásként kényszerült dolgozni. Budapestre csak 1956-ban, Sternegg-Günther Mária művészettörténésszel – akitől utóbb három gyermeke született – kötött házassága révén kerülhetett vissza.

Hat évvel egyetemi stúdiumainak kényszerű megszakítása után, 1957-ben kapott engedélyt tanulmányai befejezésére, ez év márciusában szerezte meg jogászdiplomáját (dr. jur.). 1957 és 1968 között állami vállalatoknál dolgozott alkalmazott jogásként. 1968 és 1983 között ügyvédként tevékenykedett vidéken, Dunaújvárosban – a rendszer nem csupán az egyetemi katedrát zárta el előle, de még ügyvédi működését sem tette lehetővé lakhelyén, a fővárosban.

Az egyetemi oktatás lehetősége ötvenöt éves korában nyílt meg előtte: 1983-tól a Miskolci Egyetem Jogelméleti – Jogtörténeti Intézetében adjunktusként római jogot adott elő. 1984-ben megszerezte a jogtudomány kandidátusa (CSc) fokozatot, amelyre már ezt megelőzően is több kísérletet tett, ám az illetékes fórumok azt szakmainak nem minősíthető okokból megakadályozták. 1985-től intézetvezető docensként működött Miskolcon.

A rendszerváltozás – amely már 60 éves kora felett érte – pályájában is fordulatot hozott. 1990-ben megszerezte az állam- és jogtudományok akadémiai doktora (DSc) fokozatot, s még ugyanebben az évben egyetemi tanárrá és a Miskolci Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának vezetőjévé nevezték ki. 1991-ben az ő szervezőmunkájának köszönhetően Miskolcon rendezték meg a SIHDA-kongresszust.

1989 őszén az Országgyűlés alkotmánybíróvá választotta, amely tisztséget egészen hetvenedik életévének betöltéséig, 1998 márciusáig látta el.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának megalapításában 1994 nyarától a szervezőbizottság vezetőjeként vállalt oroszlánrészt. Itt először a római jog tanáráként és a Jogtörténeti Intézet vezetőjeként, majd 1995 májusától 2000 júniusáig a fakultás dékánjaként működött.

Az Osztrák Tudományos Akadémia 1993-ban levelező tagjává választotta. 1992 és 1998 között az Európa Tanács Jogi Bizottságában (Velence Bizottság) magyar delegátusként működött. Nyugdíjba 2002 decemberében vonult, amivel egyidejűleg a Pázmány Péter Katolikus Egyetem professor emeritusi címet adományozott neki.

Élete utolsó harmadában számos hivatalos kitüntetéssel és díjjal – így többek között a *Magyar Köztársaság Középkeresztje a csillaggal* kitüntetéssel, a *Nagy Szent Gergely Lovagrend Rend parancsnoki Fokozata* pápai kitüntetéssel, a *Pro Ecclesia Catholica Hungariae* érdeméremmel, *MTA Akadémiai díjjal*, a *Pro Cultura Hungariae érdemérem Deák Ferenc fokozatával*, *Köztársasági Elnöki Érdeméremmel*, *Pro Facultate Oklevéllel*, a *Iuris Consulto Excellentissimo* díjjal – ismerték el munkásságát.

Tudományos munkásságát egyetemi hallgatóként kezdte meg Marton Géza vezetése alatt. Érdeklődése homlokterébe többek között a XII táblás törvény került, amelynek utóbb bilingvis szövegkiadását és magyarázatokkal ellátott fordítását is elkészítette.<sup>1</sup> E tárgykörben készítette el négy évtizeddel később akadémiai doktori értekezését is, amely monográfiaként is napvilágot látott.<sup>2</sup> Az archaikus kor jogának számos részkérdését önálló tanulmány keretében is feldolgozta, amelyek idegen nyelven is megjelentek.<sup>3</sup>

Abban az időszakban, amikor építőipari munkásként kényszerült dolgozni, szabadidejét a kutatómunkának szentelte: 1954-ben Ferenczy Endre ókortörténetész javaslatára a Magyar Tudományos Akadémia Latin Irodalmi Bizottsága megbízta Baranyai Decsi János *Históriájának* bevezetéssel és kommentárral ellátott kiadásának előkészítésével. E téma is visszatért több későbbi munkájában.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ZLINSZKY János (szerk.): *A tizenkéttáblás törvény töredékei* (Budapest: Tankönyvkiadó 1991).

<sup>2</sup> ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1996).

<sup>3</sup> János ZLINSZKY: „Staat und Recht im archaischen Rom” *Helikon Universitas* 1988. 169–182; uő.: „Familia pecuniaque” *Index* 1988. 32–42; uő.: „Gedanken zur legis actio sacramento in rem” *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 1989. 106–151; uő.: „Punitions à Rome avant les XII Tables” *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politica* 1990. 97–115; uő.: „Consortes et domina – filiae loco: la famille romaine archaïque” in Roland GANGHOFER (szerk.): *Le droit de la famille en Europe. Son évolution depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours* (Strasbourg: Université Strasbourg 1992) 233–240.

<sup>4</sup> János ZLINSZKY: „Legal Studies and Works of János Baranyai Decs” *Acta Ethnographica*

Első nagyobb német nyelvű munkája a holtak nyilvánítás kérdésével foglalkozott a római jogban, amely kedvező nemzetközi visszhangot váltott ki,<sup>5</sup> akárcsak a *praetori* jog kezdeteit tárgyaló tanulmányai.<sup>6</sup> Marton Géza életművének gondozójaként közreadta felelősségtani művét,<sup>7</sup> amely kérdéskörrel ő maga is több írásában foglalkozott.<sup>8</sup> A római jog továbbélésének problematikáját, magyarországi recepciójának útjait és annak tudománytörténeti vonatkozásait tárgyaló munkái hiánypótlóan tárták fel a közép- és újkori magyar jogtörténet e témáit.<sup>9</sup>

Egyéni látásmódú monografikus – az egyetemi képzésben tankönyvként is kiválóan használható – munkákban dolgozta fel a *ius publicum*,<sup>10</sup> a *ius privatum*<sup>11</sup> és a római büntetőjog<sup>12</sup> anyagát. Róma jogállamiságának kérdését, valamint a *ius publicum* mint közjogi propedeutikum oktatásának jelentőségét több írásában vizsgálta, illetve hangsúlyozta.<sup>13</sup> Számos könyvet, tanulmányt szentelt a jogászi etika kér-

*Hungarica* 2000. 327–336; uő.: „Legal Studies and Works of János Baranyai Decsi” in Gábor BARNA – Ágnes STEMLER – Vilmos VOIGT (szerk.): *Igniculi Sapientiae. Symposium und Ausstellung zum 400. Jahrestag des Erscheinens der Adagia von János Baranyai Decsi in der Széchényi Nationalbibliothek, 1998* (Budapest: Osiris – OSZK 2004) 104–118.

<sup>5</sup> JÁNOS ZLINSZKY: „Zur Frage der Verschollenheit im römischen Recht” *Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae* 1960. 95–132.

<sup>6</sup> JÁNOS ZLINSZKY: „Die Anfänge des praetorischen Rechts” *Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae* 2005. 35–44; uő.: „Die frühe Schicht des Edictum praetoris” in Gábor HAMZA – István KAJTÁR – Attila PÓKECZ KOVÁCS – JÁNOS ZLINSZKY (szerk.): *Iura antiqua – iura moderna. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag* (Pécs: PTE ÁJK 2001) 277–283.

<sup>7</sup> MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség* (Budapest: Triorg 1992).

<sup>8</sup> JÁNOS ZLINSZKY: „Nichtvermögensschaden im ungarischen Recht” in *Bericht über den fünfzehnten österreichischen Historikertag in Salzburg* (Wien: Verband Österreichischer Geschichtsvereine 1984) 1230–1241; uő.: „Haftung für immateriellen Nichtvermögens-Schaden im ungarischen Recht” *Acta Juridica Hungarica* 1983. 207–221.

<sup>9</sup> JÁNOS ZLINSZKY: „Die Krone als Symbol der Freiheit – Die Freiheit als Sinn des Rechts” in H. SZILÁGYI István – PAKSY Máté (szerk.): *Ius unum, lex multiplex. Liber Amicorum – Studia Z. Péteri dedicata* (Budapest: Szent István Társulat 2005) 437–453; uő.: „Römisches Recht in Ungarn” in Michael J. RAINER – Martin Josef SCHERMAIER – Laurens C. WINKEL (szerk.): *Iurisprudentia universalis. Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag* (Köln – Weimar – Wien: Böhlau 2002) 945–963; uő.: „L'expropriation dans le droit médiéval de la Hongrie” in Jean-Louis HAROUËL (szerk.): *L'expropriation, II. Moyen Âge et temps modernes* (Paris: De Boeck Université 2000) 297–301; uő.: *Wissenschaft und Gerichtsbarkeit. Quellen und Literatur der Privatrechtsgeschichte Ungarns im 19. Jahrhundert* (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 1997); uő.: „Two Questions about the Adaptation of Juridical Models: The XII Tables and Hungarian Reception” *Acta Juridica Hungarica* 1991/1–2. 39–56; uő.: „Die historische Rechtsschule und die Gestaltung des ungarischen Privatrechts im 19. Jahrhundert” in BOTH Ödön (szerk.): *Studia in honorem Velimírii Pólay Septuagenarii* (Szeged: JATE ÁJK 1985) 1–31; uő.: „Ein Versuch zur Rezeption des römischen Rechts in Ungarn” in Franz HORÁK – Wolfgang WALDSTEIN (szerk.): *Festgabe für Arnold Herdliczka zu seinem 75. Geburtstag* (München: Wilhelm Fink 1972) 315–326.

<sup>10</sup> ZLINSZKY János: *Ius publicum* (Budapest: Osiris 1996).

<sup>11</sup> ZLINSZKY János: *Ius privatum* (Budapest: Osiris 1998).

<sup>12</sup> ZLINSZKY János: *Római büntetőjog* (Miskolc: Tankönyvkiadó 1992).

<sup>13</sup> JÁNOS ZLINSZKY: „Rechtsstaat Rom” in Martin Josef SCHERMAIER – Zoltán VÉGH (szerk.): *Ars boni et aequi. Festschrift für Wolfgang Waldstein zum 65. Geburtstag* (Stuttgart: Franz Steiner 1993) 471–480; uő.: „Unterricht des ius publicum als Propedeuticum zum öffentlichen Recht” in Luka BRENESLOVIĆ – Baltazar BOGIŠIĆ (szerk.): *Spomenica Valtazara Bogišića o stogodišnjici njegove smrti 24. apr. 2008. godine* (Beograd: Sluzbeni Glasnik 2011) 157–164; uő.: „Römisches Recht. Beispielsammlung für Rechtsphilosophie und Staatskunde” in CSERNE Péter – H. SZILÁGYI István –

déskörének,<sup>14</sup> számos, alkotmánybírói működése kapcsán felmerült tárgyat önálló tanulmány formájában is feldolgozott.<sup>15</sup>

Hetvenedik születésnapján kollégái *Iustum, aequum, salutare* című,<sup>16</sup> nyolcvanadik születésnapján pedig *Sapientí iniuria fieri non potest* című<sup>17</sup> ünnepi kötettel tisztelegtek előtte. Szintén nyolcvanadik születésnapja alkalmából látott napvilágot a *Durch das römische Recht, aber über dasselbe hinaus* című kötet,<sup>18</sup> amely nem kollégái, hanem az ünnepeelt római jogi, jogtörténeti és alkotmányjogi tárgyú munkáiból adott reprezentatív válogatást.

Életműve, személyisége, tartása és segítőkészsége nemcsak a magyar és a nemzetközi romanisztika, hanem az egész jogásztársadalom megkérdőjelezhetetlen tekintélyévé tették, amit jellemezni legtalálóbban saját szavaival lehet, amelyeket az elérni vágyott – és bizony mondhatni: általa megvalósított – jogászi és emberi eszményről a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében a *Iuris Consulto Excellentissimo* díj átvétele alkalmával 2013. november 28-án mondott:<sup>19</sup> *vir bonus, dicendi peritus, amicus certus, consors fidelis, dator hilaris*.

Nótári Tamás\*

KÖNCZÖL Miklós – PAKSY Máté – TAKÁCS Péter – TATTAY Szilárd (szerk.): *Theatrum legale mundi. Symbola Cs. Varga oblata* (Budapest: Szent István 2007) 599–608.

<sup>14</sup> ZLINSZKY János: *Keresztény erkölcs és jogászi etika* (Budapest: Szent István Társulat 2000); uő.: *Közéleti és jogászi etika gyakorlatban* (Budapest: Szent István Társulat 2007).

<sup>15</sup> János ZLINSZKY: „Eigentumsschutz versus Marktschutz” in Klaus GRUPP – Ulrich HUFELD (szerk.): *Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußgnug zum 70. Geburtstag* (Heidelberg: C. F. Müller 2005) 59–70; uő.: „Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn” *Jahrbuch für Ostrecht* 2002. 137–144; uő.: „Legalität und Eigentum. Probleme des werdenden Rechtsstaates” *JURA* 1995. 524–533; uő.: „Theorie und Institutionen der Gewaltenteilung” in MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Theorie und Institutionssystem der Gewaltentrennung in Europa* (Budapest: ÁF 1993) 37–50.

<sup>16</sup> BÁNRÉVY Gábor – JOBBÁGYI Gábor – VARGA Csaba (szerk.): *Iustum, aequum, salutare. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: PPKE 1998).

<sup>17</sup> HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sapientí iniuria fieri non potest. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Gondolat 2009).

<sup>18</sup> EL BEHEIRI Nadja (szerk.): *Durch das römische Recht, aber über dasselbe hinaus* (Budapest: Pan 2008).

<sup>19</sup> ZLINSZKY János: „Életművem? – díjazva!” *Állam- és Jogtudomány* 2013/3–4. 5.

\* Tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.

E-mail: notari.tamas@tk.mta.hu.

ORBÁN ENDRE\*

## AZ ALKOTMÁNYJOG GAZDASÁGI ELEMZÉSE – ÁTTEKINTÉS\*\*

*Az alkotmányjog gazdasági elemzése kevésbé ismert a hazai tudományos közvélemény előtt. Jelen írás arra vállalkozik, hogy ezen irányzat különféle megközelítési módjait röviden bemutassa. Mindennek háttérében az úgynevezett új intézményi közgazdaságtan (New Institutional Economics) áll, amely egyféle kiindulópontként szolgált a közgazdászok alkotmányjogi érdeklődése számára. A hatékonyságorientált normatív irányzat szemléltetését követően bemutatásra kerül a pozitív irányzat néhány empirikus kutatási eredménye. Ezek arra keresik a választ, hogy egyrészt bizonyos szabályok választása milyen gazdasági eredményekkel hozhatók összefüggésbe (az alkotmányra exogén tényezőként tekint), és fordítva, azaz hogy milyen tényezők vezethetnek el bizonyos alkotmányos szabályok kiválasztásához, vagy adott esetben azok módosításához (az alkotmányt ez esetben endogén tényezőként veszi számításba). Tekintettel arra, hogy a hazai alkotmányozás során is felmerült „az elmúlt húsz év” „sikerességének” kérdése, felvetődhet az is, hogy a jog gazdasági elemzésének eszköztára mennyiben segíthet közelebb hozzáférkőzni az Alaptörvény által teremtett új közjogi rendszer megértéséhez.*

Elster közismert példája alapján az alkotmány azonos funkciót tölt be a hatalmon lévők esetében, mint amikor Odüsszeusz kikötözte magát az árbocra, előre tudva, hogy a szirének csábításának egyébként nem tudna ellenállni.<sup>1</sup> És valóban: az alkotmányok által felállított előzetes játékszabályok a hatalmon lévők mozgásterét hivatottak időben előre korlátozni és racionalizálni, hogy azok ne cselekedhessenek kényük-kedvük (a szirének, illetve a hatalom csábítása) szerint.<sup>2</sup> Zárójelbe téve azt a kérdést, hogy ti. milyen morális alapon korlátozza a jelen alkotmányozója a jövő-

\* LL.M., érdemi munkatárs, Alkotmánybíróság, 1015 Budapest, Donáti u. 35–45.

E-mail: o.endrecske@gmail.com.

\*\* A szerző köszönetet mond Thomas Egernek és Stefan Voigtnek (University of Hamburg), valamint Poonam Mehrának és P. G. Babunak (Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai), akiknek a tavalyi év során a European Master of Law and Economics LLM képzés keretében hallgatott órái lehetővé tették a jelen szöveg megírását. Ezenkívül a szöveghez fűződő értékes kritikai megjegyzéseikért és tanácsaikért a szerző köszönetet mond Balázs Zoltánnak, Chronowski Nórának, Cserne Péternek, Csink Lórántnak, Deli Gergelynek, Fekete Balázsnak, Muraközy Lászlónak, Sajó Andrásnak, Szalai Ákosnak, Tóth Gábor Attilának, valamint az Állam- és Jogtudomány folyóirat két anonim lektorának.

<sup>1</sup> Jon ELSTER: *Ulysses and the Sirenes. Studies in Rationality and Irrationality* (Cambridge: Cambridge University Press 1985) 36. Idézi Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1995) 23.

<sup>2</sup> Tipikus önkorlátozó szabálynak tekinthető volt pl. a „4/5-ös többség” alkotmányba emelése [lásd az 1949. évi XX. tv., A Magyar Köztársaság Alkotmánya 24. § (5) bek.-e].



beli társadalom és vezetőinek mozgásterét, jelen írás fókuszában a választott alkotmányos megoldások *miértjei és következményei* állnak.

Egyrészt felmerül, hogy a rendelkezésre álló intézményi alternatívák közül miért éppen a kiválasztottak és miért a megfogalmazott szabályokkal kerültek az alkotmány szövegébe? Miért lett például parlamentáris egy berendezkedés, és miért nem az elnöki mellett döntött az alkotmányozó? Ha pedig utóbb módosítási igénnyel lép fel, akkor azt milyen indokok motiválják? Közösségért tenni akaró altruizmus vagy inkább racionális önérdekek vezethetik a politikai aktorokat, amikor alkotmányoznak? A kérdés különösen releváns lehet abban az esetben, ha nem érzékelhető ún. „alkotmányozási momentum”.<sup>3</sup> Utóbbira tipikus példák a forradalmak és minden olyan strukturális törésvonal, ami a múlttól történő elhatárolódásra, az azzal való szakításra ad lehetőséget. Az alkotmányozás ilyen értelemben szükségképpen reaktív jellegű,<sup>4</sup> a hagyományhoz fűződő viszonya tehát dialogikus természetű. Mindazonáltal egy alkotmányos szöveg jövőbe tekintő is egyben, más kérdés, hogy a felmerülő nehézségeket mennyiben lehet előre látni, illetve előre kalkulálni. Ennek bizonytalansága következtében egyes vélekedések szerint az alkotmányok bukásra vannak ítélve.<sup>5</sup>

És valóban, a Comparative Constitutions Project keretében 2009-ben publikált kutatás szerint az alkotmányok átlagos életkora tizenkilenc év,<sup>6</sup> ami felveti egy alkotmányos szöveg tartósságának, sikerességének kérdését. Ezt tekintve ki kell fordulnunk az alkotmányos intézmények közötti választás (*a miérttek*) tanulmányozásából és *konzekvencionalista* alapállást kell felvennünk: milyen következményekkel járnak együtt a különféle alkotmányos berendezkedések? Hogyan határozzák meg az alkotmány alatti intézményeket? Milyen gazdasági teljesítmények járnak együtt a kiválasztott opciókkal, amelyek adott esetben visszahatnak és sikeresnek vagy éppen sikertelennek minősíthetnek egy-egy időszakot annak közjogi berendezkedésével együtt? A kérdésre nem lehet oksági magyarázatot adni, hiszen abban az esetben akár az „optimális alkotmány” is létrehozható lenne, amitől egy államnak se lenne érdemes eltérnie. Az intézményrendszer és a gazdasági teljesítmény összefüggései ugyanakkor nem tűnnek elhanyagolhatónak, elegendő, ha a hazai *Alaptörvény* elfogadása körüli vitákra gondolunk, amelyben szintén felmerült, hogy „alapvetően az ország sikeressége vetül vissza az alkotmányra”.<sup>7</sup>

Ezeket a miértteket és gazdasági következményeket vizsgálja az alkotmány közgazdaságtana. Ehhez kapcsolódóan jelen írás arra vállalkozik, hogy az alkotmány-

<sup>3</sup> A 'constitutional moments' fogalmát Bruce Ackerman vezette be, lásd Bruce ACKERMAN: *Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=fss_papers).

<sup>4</sup> SAJÓ (1. lj.) 30.

<sup>5</sup> Kim Lane SCHEPPELE: *A Constitution between Past and Future*, <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1146&context=wmlr>.

<sup>6</sup> Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).

<sup>7</sup> SCHANDA Balázs: „Az alkotmányozás keretei” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság. Konferenciakötet* (Budapest: Martin Opitz 2014) 163.



jog gazdasági elemzése<sup>8</sup> irodalmának irányait röviden bemutassa. Mindennek hátterében az ún. új intézményi közgazdaságtan (*New Institutional Economics*)<sup>9</sup> áll, amely egyféle kiindulópontként szolgált a közgazdászok jogi, és legújabban alkotmányjogi érdeklődése számára (1). Az irányzat normatív ágának ismertetését követően (2) bemutatásra kerül a pozitív irányzat néhány kutatási eredménye (3). Utóbbi irányzat arra keresi a választ, hogy egyrészt bizonyos szabályok választása milyen gazdasági eredményekkel korrelál (az alkotmányra *exogén* tényezőként tekint), és fordítva, azaz hogy milyen tényezők vezethetnek el bizonyos szabályok kiválasztásához, azok módosításához (az alkotmányt ez esetben *endogén* tényezőként veszi számításba).

## 1. (ÚJ) INTÉZMÉNYI KÖZGAZDASÁGTAN

Az intézmény fogalma több tudományterületnek is központi eleme. Termékenyen hasznosította a szociológia, a jog és egyéb társadalomtudományok is. Így van ez a közgazdaságtan esetében is, amelynek keretében az intézményi megközelítés egyféle forradalmi szemléletváltást jelent, egy, a neoklasszikus árképzési paradigmát kritikusan szemlélő új fogalomrendszert, amely óriási karriert futott be az Egyesült Államoktól egészen Kínáig.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Az alkotmányjog gazdasági elemzése mind módszertanát, mind pedig vizsgálati tárgyát tekintve elkülönítendő a hazai irodalomban is ismert „gazdasági alkotmányjogtól”, ill. az ún. közpénzügyi kérdésektől. Ezekre lásd DRINÓCZI Timea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2006); uő.: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Pázmány Law Working Papers* 2012/33, <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf>; valamint KLICSU László: „Közpénzügyek” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 437–465. A hazai szakirodalomban viszonylag kevés írás foglalkozik a tudományterülettel. Elsőként HARMATHY Attila – SAJÓ András (szerk.): *A jog gazdasági elemzése. Válogatott tanulmányok* (Budapest: KJK 1984). Megemlítendő Richard A. Posner és Kis János vitája, lásd Richard A. POSNER: „Feature: An Economic. Perspective on Basic Rights”, valamint Kis János: „From Costs and Benefits to Fairness: A Response to Richard Posner” *East European Constitutional Review* 1995. nyári szám 71–87; TÓTH J. Zoltán: „Richard Posner és a gazdasági jogelmélet” *Jogelméleti Szemle* 2004/1, <http://jesz.ajk.elte.hu/toth17.html>; CSERNE Péter: „Államelmélet és jätékelmélet. Miről szól az alkotmány közgazdaságtana?” in FEKETE Balázs – SZABÓ Sarolta (szerk.): „*Monumentum aere perennius.*” *Tanulmányok Péteri Zoltán tiszteletére* (Budapest: k. n. [Magyar Összehasonlító Jogi Egyesület] 2005) 53–69; SZALAI Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése* (Budapest: L'Harmattan 2013); KATONA Klára – SZALAI Ákos (szerk.): *Hatékony-e a magyar jog?* (Budapest: Pázmány Press 2013); BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, közgazdaságtan* (Budapest: Pázmány Press 2014); DELI Gergely: *Salus rei publicae* (Budapest: Gondolat 2015); CSERNE Péter: *Közgazdaságtan és jogfilozófia* (Budapest: Gondolat 2015). Az irányzat hazai megismertetésének jelentős állomásaként értékelhető a hazai Joggazdaságtani Társaság megalakulása, amely immár több konferenciát is szervezett. Honlapja: [www.lawecon-hu.org/](http://www.lawecon-hu.org/).

<sup>9</sup> Peter G. KLEIN: „New Institutional Economics” in Boudewijn BOUCKEART – Gerrit De GEEST (szerk.): *Encyclopedia of Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar – University of Ghent 2000) 456–89, [encyclo.findlaw.com/0530book.pdf](http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf).

<sup>10</sup> MIKE Károly: „Ronald Coase – itt és most” *Közgazdasági Szemle* 2014. március, 315–323.

Mára elkülöníthetjük az intézményi megközelítés „régí” és „új” ágát.<sup>11</sup> A korábbi irányzatot a későbbi akadémiai irodalom diszkreditálta,<sup>12</sup> lényegében annak hiányosságaira építve fel önmagát. Coase szerint ugyanis elméleti megközelítés nélkül a régi iskola nem egyéb, mint pusztá adathalmaz. Ezzel szemben az új intézményi közgazdaságtan jelentős fogalmi apparátust dolgozott ki, egyben magának az intézménynek a fogalmát is kellő tágassággal határozza meg, a kapcsolódó irodalom pedig egy igazi interdiszciplináris területté nőtte ki magát.

Az intézmény fogalmának meghatározása során beszélhetünk formális és informális intézményekről.<sup>13</sup> Közösen adják azt a játékszabály összességet, amelyek az emberi viselkedés szabályozói, illetve amelyek kontextusában minősülnek az emberi cselekmények. Formális intézmények tipikusan a jogszabályok és különféle magatartási kódexek, míg informális intézmények a konvencióink és szokásaink, amelyek ismétlődő játékok eredőjeként értelmezhetők.<sup>14</sup>

Az új intézményi közgazdaságtan a neoklasszikus közgazdaságtan alapvető előfeltevéseit kérdőjelezte meg, jelesül a teljes informáltságot, az azzal párosuló racionális döntéshozatalt és a tranzakciók zökkenőmentességét.<sup>15</sup> Az irányzat megközelítésében ugyanis az információs aszimmetria sosem küszöbölhető ki teljesen, a piaci szereplők döntéseit befolyásolják a szubjektív percepcióik és az olyan belső 'intézmények', mint az ideológiáik, amelyek segítenek a világ kognitív értelmezésében. Ennek strukturálását segítik a kívülről létrejött intézmények is. Egyrészt azonban azok nem feltétlenül a társadalmilag leghasznosabbak, hanem egyes személyek alkupozícióinak fényében alakulnak ki: az új intézményi közgazdaságtan tehát szigorúan individualista metodológiával jellemezhető, vagyis arra kérdez rá, hogy az egyes aktorok motivációi hogyan befolyásolják a később létrejövő intézményeket. Másrészt az elmélet szerint az intézmények igenis vizsgálatra szorulnak, mivel beékelődnek minden tranzakcióba, így költségvonzatuk lehet.

Az intézmények létrejöttén és komparatív előnyeinek vizsgálatán felül további lényeges kérdés a megváltoztathatóságuk. North szerint ennek egyik útja az inkrementális változások láncolata, amit az útvonaltól, vagy pályafüggőség (*path dependence*) fogalmával lehet jellemezni, a másik pedig a forradalmi helyzet, amely diszkontinuitást teremt a korábban fennálló intézményekkel, legalábbis a formálisakkal

<sup>11</sup> Malcolm RUTHERFORD: „Institutional Economics: Then and Now” *The Journal of Economic Perspectives* 2001/3. 173–194, [www.jstor.org/stable/2696562](http://www.jstor.org/stable/2696562).

<sup>12</sup> Ronald COASE: „The New Institutional Economics” *The American Economic Review* 1988/2. 72–74, [www.jstor.org/stable/116895](http://www.jstor.org/stable/116895).

<sup>13</sup> Douglass C. NORTH: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press 1990) 5. 6. fejezet.

<sup>14</sup> NORTH (13. l.) 22. Egy másik felosztást javasol Stephan VOIGT – Daniel KIWI: „The Role and Evolution of Beliefs, Habits, Moral Norms and Institutions” in Herbert GIERSCHE (szerk.): *Merits and Limits of Markets* (Berlin – Heidelberg: Egon-Sohmen-Foundation – Springer 1998) 83–108. Rendszerezésük alapján külső és belső intézmények különböztethetők meg. Külsőnek számítanak a jogszabályok, melyek betartását az állam szavatolja, belsőnek pedig meggyőződéseink, etikai normáink, szokásaink és magánjellegű szabályaink, melyek végrehajtási mechanizmusa is függetlenedik az állam igénybevételeitől.

<sup>15</sup> NORTH (13. l.) 11–16.

biztosan.<sup>16</sup> Mindez egybeeshet intuitív megérzésünkkel: a formális intézmények viszonylag könnyedén és gyorsan változtathatók (például jogszabályok), azonban az informális beidegződések (például szokásaink) változásához akár több évtizedre is szükség lehet.<sup>17</sup>

Az új intézményelméletnek számos alkalmazási területe van. Klasszikusan elkülöníthető az intézményi környezet (*institutional environment*) és az intézményi megoldások (*institutional arrangements*) csoportosítása.<sup>18</sup> Előbbi témakörébe tartoznak azok, a háttérben meghúzódó, külső és belső szabályok, amelyek az emberi viselkedés vezérfonalai, és amelyek lehetővé teszik, hogy az emberi cselekvések repetitív- és rutinossá váljanak, azaz stuktúrárt kínálva csökkentik a mindennapi kockázatokot, a bizonytalanság mértékét és mindig egy aktuális döntési halmazt kínálnak az egyes individuumoknak. Ehhez képest a második terület az irányítási és döntési jogok elrendezését vizsgálja, amelyek az emberek interakcióit szabályozzák. Ez az utóbbi ág jelen tanulmány szempontjából kevésbé releváns, ám mivel ebből indult ki az egész intézményi megközelítés, érdemes egy rövid kitekintést tenni rá.

Az irányzat kiindulópontja Ronald R. Coase A vállalat természetéről (*The Nature of a Firm*)<sup>19</sup> című műve, amelyben a szerző ráirányította a figyelmet a cégek belső működésére. Addig ugyanis, csupán mint piaci szereplőkkel foglalkozott a közgazdaságtan a vállalatokkal, amelyekbe különféle termelési tényezők, *inputok* kerülnek, hogy a másik oldalon minden termékekké, *outputokká* váljon. De mi történik a cégen belül? És egyáltalán miért jön létre egy vállalat? Coase professzor minderre a *tranzakciós költség* fogalmát adta válaszként. Tranzakciós költséggel ugyanis mindenhol találkozunk, a piacon is. Ezért azután előfordulhat, hogy a racionális, profitmaximalizáló vállalatirányító rádöbben, hogy bizonyos feltételek mellett előnyösebb helyzetbe kerül, ha tevékenységét kivonja a piaci ármechanizmus alól, és azt egy vállalat hierarchikus keretei között szervezi meg. Ilyen eset lehet például, ha a megfelelő piaci partnerek és a megfelelő minőségű termékek felkutatása sokkal több kiadással jár, mintha mindezt vállalaton belül állítanák elő.<sup>20</sup> Ez utóbbi megoldás azonban a koordinációs előnyeinek felül újabb kérdéseket nyit meg, mint például az ellenőrzési költségek, a vállalaton belüli ösztönzők vagy éppen az információs problémák kérdését.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> NORTH (13. l.) 89.

<sup>17</sup> Egy kapcsolódó hazai elemzés a TÁRKI Értéktér programjára épülve e fogalmi apparátus segítségével elemezte a '89-es rendszerváltást és az azt követő gazdasági teljesítményt. Lásd MURAKÖZY László: „A hanyatlás anatómiája. Legalitás és prosperitás” in uő.: (szerk.): *A bizalmatlanság háló-jában. A magyar beteg* (Budapest: Corvina 2012) 140–194, [www.ertekter.hu/cimke/tarki/](http://www.ertekter.hu/cimke/tarki/).

<sup>18</sup> KLEIN (9. l.) 458.

<sup>19</sup> Ronald H. COASE: „The Nature of the Firm” in Oliver E. WILLIAMSON – Scott E. MASTEN (szerk.): *Transaction Cost Economics* (Aldershot: Elgar 1995), [www.jstor.org/stable/2626876](http://www.jstor.org/stable/2626876). Magyarul megjelent Ronald H. COASE: *A vállalat, a piac és a jog* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2004).

<sup>20</sup> A téma magyarázatához lásd MIKE (10. l.); SZALAI (8. l.) 37–47; Nicholai J. FOSS – Henrik LANDO – Steen THOMSEN: „The Theory of the Firm” in Boudewijn BOUCKEART – Gerrit De GEEST (szerk.): *Encyclopedia of Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar – University of Ghent 1999), [encyclo.findlaw.com/5610book.pdf](http://encyclo.findlaw.com/5610book.pdf).

<sup>21</sup> Az általam ismert legjelentősebb mű a gazdasági társaságok kormányzati struktúráiról és a kap-

Jelen tanulmány szempontjából azonban jóval jelentősebb kérdés az intézményi környezet kialakulása és változása. Ennek az irányzatnak egyik Nobel-díjjal jutalmazott törekvése gazdaságtörténeti indíttatású és azt az állítást járja körbe, amely szerint a gazdasági fejlődés lényegében intézményi fejlődésként írható le.<sup>22</sup> Az intézmények ugyanis struktúrárt kínálnak az ügyletekhez és minél komplexebb ügyletekre kerül sor, annál fontosabbá válnak a megbízható intézmények, amelyek azután lehetővé teszik az egyre szélesebb körű specializálódást. Így alakul át a kezdeti, nem specializálódott termelésen alapuló helyben történő kereskedés, komplexebb, személytelen ügyletekké, melyet először középkori magatartáskódexek szabályoztak, majd pedig egyre nagyobb igény mutatkozott az állami végrehajtási mechanizmusokra. Az egyre komplexebbé váló társadalmakban ugyanis szükségessé vált a formális jogi szabályozás, amelynek árnyékában (azaz egy esetleges eljárás várható kimenetelének tudatában) az informális kereskedelmi szabályok hatékonyan tudtak funkcionálni.<sup>23</sup>

Az intézményi környezet gazdasági jelentőségének vizsgálata a 20. század vége felé egyre nagyobb figyelmet kapott. Ennek egyik oka az olyan közvetlen hatást kiváltó szabályok vizsgálata, mint például az ármaximalizálás, de hasonlóan kiemelt kutatási területté vált a jogcsaládok,<sup>24</sup> a jogi transzplantok<sup>25</sup> gazdasági hatásának, illetve megannyi másik részletkérdés vizsgálata is, mint például a piacra lépési feltételek gazdasági hatása.<sup>26</sup>

Emellett konkrét politikai intézmények is az új intézményelmélet fókuszába kerültek, különös tekintettel a racionális döntésméleti megközelítésekre, amelyek úgy tekintenek ezen intézményekre, mint egy-egy jól meghatározott célból választott megoldásokra. Ennek keretében kerültek a vizsgálatok fókuszába például a különféle választási szabályok, a napirend meghatározása körüli hatalmi kérdések, a közigazgatás működése vagy éppen az alkotmányok.

csalódó problémákról Reinier KRAAKMAN [et al.]: *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach* (New York: Oxford University Press 2009).

<sup>22</sup> Robert W. Fogel és Douglass C. North 1993-as díjazásával kapcsolatosan lásd [www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1993/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/).

<sup>23</sup> Utóbbi egyben rávilágít az új intézményi közgazdaságtan, ill. a jog és közgazdaságtan egyik kulcskérdésére: nem pusztán a jogi megoldások jöhetnek számításba a felek közötti vita esetében, hiszen azoknak jól felfogott érdekük lehet közös egyezsége jutni a jogi eszközök segítségével hívása nélkül is. Erre kényszerítheti őket pl. a piacon szerzett addigi jó hírnevük is. A kérdés részletes elemzéséhez lásd SZALAI (8. l.) 25–30.

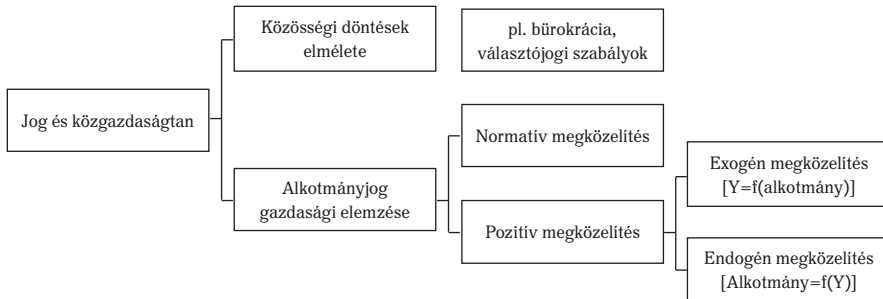
<sup>24</sup> Rafael La PORTA [et al.]: „The Economic Consequences of Legal Origins” *Journal of Economic Literature* 2008/2. 285–322.

<sup>25</sup> Daniel BERKOWITZ: „The Transplant Effect” *The American Journal of Comparative Law* 2003/1. 163–203.

<sup>26</sup> Simeon DJANKOV [et al.]: „The Regulation of Entry” *The Quarterly Journal of Economics* 2002/1. 1–37.

## 2. ALKOTMÁNYJOG ÉS KÖZGAZDASÁGTAN. NORMATÍV KÉRDÉSEK

Az alkotmányjog gazdasági elemzése az új intézményi közgazdaságtan szellemi háttérében látott napvilágot.



Az irányzat mellett párhuzamosan helyezhető el az alkotmányjogon túli, posztkonstitucionalista kérdésekkel foglalkozó közösségi döntések elmélete.<sup>27</sup> Ehhez képest az alkotmányjog gazdasági elemzésének az alkotmányjogi megoldások állnak a fókuszában, a különféle alkotmányjogi szabályok választása és azok következményei. Mindennek vizsgálatát az az elméleti megfontolás teszi lehetővé, amely a közgazdaságtanra nem társadalomtudományként, hanem modelláló módszertanként tekint.<sup>28</sup> Ebben a megközelítésben a közgazdaságtan nem pusztán a piaci mechanizmus vizsgálatának a tudománya, hanem annak eszközeit alkalmazza más, nem szorosan gazdaságinak tekintett jelenségekre, hiszen azokat tekintve is alkalmazható a szűkös keretek közötti választás kényszere és a döntéshozó személy racionális megközelítésének alapul feltételezése.<sup>29</sup>

Az alkotmányjog gazdasági elemzésének két ágát különböztethetjük meg. Az egyik, és időben korábbi, a normatív teória, amely a Hobbes által elindított társadalmi szerződésekre fókuszáló politikai filozófiai irányzat gazdasági értelmezése. Ezen irányzat két klasszikus szerzője az utilitaristákkal vitázó John Rawls, akinek *maximin* szabálya a jóléti közgazdaságtan (*welfare economics*) egy jelentős

<sup>27</sup> Dennis C. MUELLER: *Public Choice III*. (Cambridge: Cambridge University Press 2003).

<sup>28</sup> A szerződések gazdasági elemzése szerint két fél akkor lép szerződéses kapcsolatra egymással, ha úgy érzik mindketten, hogy jól járnak az ügylettel. Lásd Hans-Bernd SCHÄFER – Claus OTT: *The Economic Analysis of Civil Law* (London: Edward Elgar 2004) 277–278. Mi történik azonban, ha a szerződés tárgya nem egy magánjóság, hanem egy alkotmányos szabály? Elvileg ugyanez képezhető el: mindkét fél akkor fogja elfogadni, ha úgy érzi, a szabály választásával (vagy egy fennálló szabály megváltoztatásával) jobban jár. Mi a helyzet azonban akkor, ha nem csupán két személyből áll a társadalom?

<sup>29</sup> James M. BUCHANAN – Gordon TULLOCK: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press 1962), [www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c17.html#Ch.17](http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c17.html#Ch.17); *The Orthodox Model of Majority Rule* 3.17.4. pont.

irányzataként említhető,<sup>30</sup> illetve James Buchanan, akinek az állam létét gazdasági érvekkel igazoló elmélete emelendő ki.<sup>31</sup>

Utóbbi kérdéskör a fogolydilemma vizsgálata révén ragadható meg leginkább.<sup>32</sup> Tétélezzük fel, hogy létezik egy közösség az ún. hobbesi természeti állapotban, ahol semmiféle morális törvény nem érvényesül és „ember embernek farkasa”.<sup>33</sup> A terület minden lakója földműveléssel foglalkozik, azonban az ebből származó bevétel egy részét önvédelemre és fegyverekre kell költenie.<sup>34</sup> Racionálisnak posztulált döntéshozóink esetében ez azt jelenti, hogy éppen annyi erőforrást fognak védelemre költeni, mint amikor a védelemre fordított erőforrások határkölsége meg egyezik a védelem határhasznával.<sup>35</sup> Azaz egy újabb egységnyi védekezési költséget már nem kompenzálja a megvédett vagyoni egység.

A helyzetet tovább bonyolíthatja, hogy egyesek ügyesebben tudnak átjárni a szomszédok védelmi mechanizmusain, így lesznek olyanok, akik a kölcsönös lopási kísérletek után jobban járnak. Mivel a fogolydilemma szituációban minden játékos domináns stratégiája a kooperáció elutasítása lesz (hiszen, ha egyoldalúan kooperálna valaki, akkor járna a legrosszabbul<sup>36</sup>), ennek következtében mindenki meg is kísérli a lopást. Két szereplő hipotetikus kifizetéseit az alábbi táblázat felső része szemlélteti:

	A személy	B személy	Összesen
<b>Nem kooperatív játék</b>			
Termesztett élelem	100	50	150
Lopással szerzett élelem	+10	+20	+30
Lopásból származó kár	-20	-10	-30
Nettó egyenleg	90	60	150
<b>Kooperáció</b>			
Hobbes	90+50	60+50	250
Locke <sup>37</sup>	100+50	50+50	250

<sup>30</sup> John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* (Budapest: Osiris 1997).

<sup>31</sup> BUCHANAN–TULLOCK (29. l.). Továbbá Geoffrey BRENNAN – James M. BUCHANAN: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy* (Cambridge – New York: Cambridge University Press 1985), [oll.libertyfund.org/titles/1826](http://oll.libertyfund.org/titles/1826).

<sup>32</sup> A fogolydilemma alkalmazását az állam legitimitásának megalapozásához lásd Elinor OSTROM: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press 1990) 1. fejezet.

<sup>33</sup> Thomas HOBBS: *Leviatán* (Kölozsvár: Polis 2001) 155–156.

<sup>34</sup> A természeti állapotban ugyanis „nincs biztos *enyém-tied*, ehelyett minden ember csak azt mondhatja magáénak, amit meg tud szerezni, és csak addig, amíg birtokában képes tartani”. HOBBS (33. l.) 158.

<sup>35</sup> Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2005) 93.

<sup>36</sup> A fogolydilemma áttekintéséhez lásd Eric RASMUSEN: *Games and Information. An Introduction to Game Theory* (Oxford: Blackwell 2005) 18–20; SIMONOVITS András: *Bevezetés a játékelméletbe: vázlat* (Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont 2007) 4–5, [www.math.bme.hu/diffe/staff/simonovits\\_jatek.pdf](http://www.math.bme.hu/diffe/staff/simonovits_jatek.pdf).

<sup>37</sup> A hobbsiánus és a locke-i elosztás közötti különbségre Thomas Eger hívta fel a figyelmem a tulajdonjog gazdasági elemzése című tantárgy oktatása során. A számok közötti különbség oka az alul-



Hogyan oldható fel ez a helyzet? Kézenfekvő megoldásnak tűnik az állam létrehozása, amely által a korábbi drága, egyéni birtokvédelmet felváltja a közösségi, ugyanis az állam autoritása és erőszakmonopóliuma révén képes lesz a kialakított szabályoknak és tulajdonjogoknak érvényt szerezni.<sup>38</sup> Feltéve ugyanis, hogy az állami intézményrendszer olcsóbb költségeket von maga után, mint a védekezési mechanizmusra fordított aggregált összeg, mindenki jobban járhat a védekezési és lopási költségek fennmaradó részének megspórolása révén. Ráadásul az így felszabadult erőforrásokat további termelésbe fektethetik a szereplők, így ún. együttműködési többlet keletkezhet (ennek eredményeként a táblázat alsó felében jelzett módon együttes termelésük kétszázötven egységre nő), amely felosztásra kerül a társadalom tagjai között. Gazdasági értelemben tehát a természeti állapotból államilag szabályozott keretekre váltani Pareto-optimális lépés lesz.<sup>39</sup>

Mindazonáltal az állam létrehozása és fenntartása is nagy költségekkel jár. Tételezzük fel ugyanis, hogy létrehoztuk az államot, de továbbra is minden döntést a közösség tagjai együtt fognak meghozni. Magyarország esetében ez azt jelentené, hogy napi jelleggel kellene népgyűléseket szervezni mindenhol az országban a közös döntések megszavazására. Mindez meglehetősen nagy idő-, pénz-, és energiárfordítást igényelne (*decision costs*), így célszerű kialakítani a közvetett demokrácia intézményrendszerét. Azonban ez az érvelés oda is vezethetne szélsőséges esetben, hogy az a leghatékonyabb, ha csupán egyetlen ember dönt, mert az lesz a legolcsóbb megoldás. Csakhogy, ebben az esetben más típusú költségekkel kell számolnunk, mégpedig az ún. externáliákkal (*external costs*). Ha ugyanis csak egyvalaki hozhatja meg a döntéseket, akkor a saját kényelmét szolgáló döntéseket fogja előnyben részesíteni, amelynek költségét pedig igyekszik a többiekre terhelni. Azaz, ebből az irányból, a másokra hártott társadalmi költségekből kiindulva éppen az lenne az ideális, ha mindenki részt vehetne a döntéshozatalban és így akadályozná meg vétőjoga révén, hogy bárki is visszaélhessen a helyzetével és órá extra költségeket hártson. Azonban ez épp az előbb elutasított magas döntéshozatali költségekkel járó szituáció lenne. Erre érkezik Buchanan révén az optimalizálási válasz, amely a kétféle költséget együttesen veszi számításba és a döntéshozatalnak a költségminimalizáló szintjét keresi.<sup>40</sup>

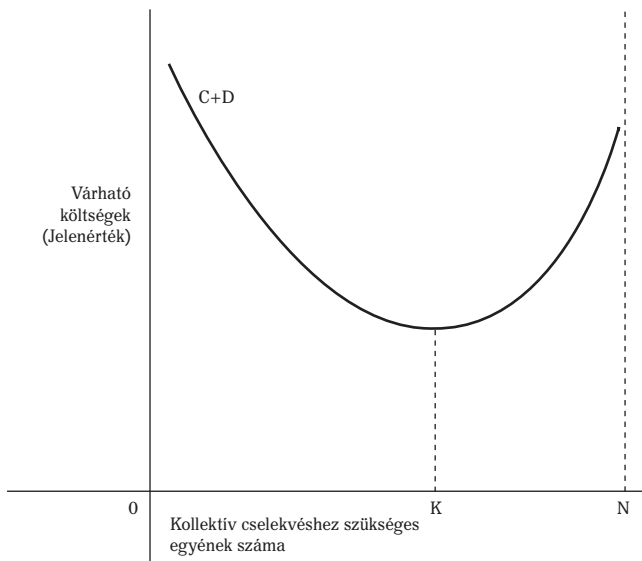
fekvő szerződéses elméletek közötti eltérés. Míg a hobbsiánus emberképnek az felel meg inkább, hogy a felek a 100 egységnyi termelési többletet a lopások után kialakult nettó egyenleghez képest osztják fel (50–50 egységet kap mindkét fél), John Locke szerződéses elméletében az állam a már meglévő együttműködést pusztán segíti, a felek pedig morális (természeti) törvényeknek engedelmeskednek már a természeti állapotban is, így pl. nem lopnak.

<sup>38</sup> Megjegyzendő azonban, hogy nem szükségszerű, hogy a fent jelzett állapotot egy állam létrehozása révén érjük el. Oriana Bandiera kutatása pl. arról tanúskodik, hogy a szicíliai maffia is képes volt a beszedett védelmi pénzek révén hasonlóan rendezett helyzetet teremteni. Lásd Oriana BANDIERA: „Land Reform, the Market for Protection and the Origins of the Sicilian Mafia: Theory and Evidence” *Journal of Law, Economics and Organization* 2003/1. 218–244.

<sup>39</sup> HUORANSZKI Ferenc: „A »modern« társadalmi szerződéselméletek problémái” *Politikatudományi Szemle* 1992/1. 61–63.

<sup>40</sup> Az irányzat több témája kerül elő Robert D. Cooter könyvében, Robert D. COOTER: *The Strategic Constitution* (Princeton: Princeton University Press 2000), [www.law.berkeley.edu/faculty/cooter/PDFpapers/stratcon.PDF](http://www.law.berkeley.edu/faculty/cooter/PDFpapers/stratcon.PDF). A mű bemutatására lásd CSERNE 2005 (8. lj.) 60–65. Egy másik





A döntéshozatali (D) és az áthárított külső költségek (C) összegének minimumpontja (K).<sup>41</sup>

### 3. ALKOTMÁNYJOG ÉS KÖZGAZDASÁGTAN. POZITÍV KÉRDÉSEK

A normatív megközelítéshez képest az alkotmányjog gazdasági elemzésének pozitív ága jóval rövidebb múltra tekint vissza. A pozitív kutatások nem idealizált modellekkel foglalkoznak, hanem a jelenleg létező alkotmányos berendezkedésekkel. A mérsékelt mennyiségű irodalom gazdagabbik válfaja *exogén tényezőként* tekint az alkotmányjogi szabályokra, azaz arra kíváncsi, hogy adott szabályok milyen gazdasági hatásokkal hozhatók összefüggésbe. Ezek az ökonometriai módszerekkel folytatott kutatások nem szorítkoznak pusztán a gazdasági növekedésre, hanem olyan tényezőket is vizsgálnak, mint a költségvetési hiány mértéke, az elégedettség index vagy a korrupció mértéke.<sup>42</sup>

magyar nyelven elérhető irodalom: David B. JOHNSON: *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba* (Budapest: Osiris 1999).

<sup>41</sup> BUCHANAN–TULLOCK (29. l.) 6. fejezet (*A Generalized Economic Theory of Constitutions*), [www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c6.html#Ch.6](http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c6.html#Ch.6). Az optimális többség kérdését lásd még CSERNE 2005 (8. l.) 66–67.

<sup>42</sup> A kérdés elvontabb szinten úgy fogalmazható meg, hogy van-e egyáltalán a jognak közvetlenül mérhető gazdasági következménye vagy éppen ellenkezőleg, a gazdasági adottságok teszik lehetővé a jobb minőségű intézmények bevezetését és fenntartását. Ezek a kérdések különösen a *Law and Development* irányzat keretében kerültek fókuszba a fejlődő országok megfelelési politikáinak és jogállami kísérleteinek eredményességéért. Az irányzat áttekintéséhez lásd Kevin E. DAVIS – Michael TREBILCOCK: „The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics”

Ezekhez a kérdésekhez tágabb kontextusban annak kutatása vezette a közgazdászokat, hogy vajon mi lehet az oka annak, hogy egyes államok fejlettebbek, mint mások. Acemoglu áttekintése négy lehetséges okot jelöl meg:<sup>43</sup> a szerencsét, a földrajzi érvet, a kulturális adottságokat és az intézményeket. A szerző végül az intézmények fontossága mellett teszi le a voksát, melyet az átlagos egy főre eső GDP és a kisajátítás elleni védelem, azaz a tulajdonjog védelmének korrelációjával szemléltet. Nem világos ugyanakkor, hogy milyen irányú az oksági viszony: a jobban védett tulajdonjogok hozzák el a társadalmak prosperitását (a jog hat a gazdaság fejlődésére), vagy éppen fordítva, a gazdasági keretek teszik lehetővé a megbízhatóbb tulajdonvédelmi intézmények fenntartását (a gazdaság teszi lehetővé a jogrendszer fejlesztését),<sup>44</sup> vagy adott esetben mindkettőnek lehet egy harmadik oka. A kérdés megközelítésére, és egyben a földrajzi és kulturális adottságok tesztelésére (és kizárására) a két Korea példáját, valamint a kolonizáció esetét hozza fel a szerző. Utóbbit tekintve kérdéses ugyanis, hogy mi lehet az oka annak, hogy az 1500-as évek táján gazdag és sűrűn lakott térségek mára gazdaságilag visszaesetek az abban az időben gyéren lakott és fejletlen térségekhez képest. Acemoglu szerint mindez a kolonizálók motivációira vezethető vissza: azokban a térségekben, amelyek fejlettek voltak, a hódítók zsákmányolásra törekedtek és egyáltalán nem állt érdekükben fejlődést szolgáló intézményeket meghonosítani;<sup>45</sup> a másik típusú területeken azonban hosszútávra kívántak berendezkedni, és a saját, otthon bevált intézményeiket honosították meg.

Kérdésként merül fel azonban, hogy mit jelent az intézmények tág fogalma, nehéz ugyanis megmondani, hogy pontosan milyen intézmények azok, amelyek különböző gazdasági „vágányokra” terelték az egyes társadalmakat. Utóbbi kérdéskörrel Acemoglu is jelzi, hogy erre további kutatások adhatnak választ, ő maga pedig a szerződéskötést segítő intézmények és a tulajdonjog védelmét szolgáló intézmények fontosságát méri össze. Ezeket tekintve elsősorban utóbbinak van kimutathatóan hosszútávú hatása a gazdaság teljesítőképességére.<sup>46</sup>

Az intézményi kérdéseket vizsgálva az alkotmányjog a kilencvenes években került a kutatók fókuszába, ekkor jelent meg a *Constitutional Political Economy*

*New York University Law and Economics Working Papers* 2008/133, [lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1137&context=nyu\\_lewp](http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1137&context=nyu_lewp).

<sup>43</sup> Daron ACEMOGLU: „Fundamental Determinants of Differences in Economic Performance” in uő.: *Introduction to Modern Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press 2009), [www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02237/acemoglu-2007.pdf](http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02237/acemoglu-2007.pdf), 155–221. Az elméletek részletes ismertetését lásd még Daron ACEMOGLU – James A. ROBINSON: *Miért buknek el a nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete* (Budapest: HVG 2013) 51–98.

<sup>44</sup> Az ún. „modernizációs elmélet” szerint a tekintélyelvű rendszerek a gazdasági fejlődés és azzal járó iskolázottság növekedése révén demokráciává változnak. Mindezt azonban erőteljesen megkérdőjelezi Kína és a 2002 utáni Irak. ACEMOGLU – ROBINSON (43. lj.) 420–421.

<sup>45</sup> Bár a gazdasági intézmények döntik el egy ország teljesítményét, ezen intézmények választása valójában a politikai intézményekben működő érdekek függvénye. Az ún. „kizsákmányoló intézményeket” azonban a későbbi politikai elit is szívesen átveszi. A szerzők ugyanakkor nem tartják kizártnak utóbbiak lecserélhetőségét a jólétet biztosító „befogadó intézményekre”. ACEMOGLU – ROBINSON (43. lj.) 49, 83–86, 348–351, 384–405.

<sup>46</sup> ACEMOGLU (43. lj.) 154.

című folyóirat is. Tekintve, hogy az alkotmányok világszerte folyamatosan változnak, ráadásul jelentős allokációs és disztribúciós szerepet töltenek be,<sup>47</sup> azóta több kutatás keresi arra a választ, hogy mennyiben igazolható az alkotmányjogi intézmények gazdasági relevanciája, és ha igen, azoknak milyen hatásuk van.

A tudományterületre alkalmazott módszertani megoldások ugyanakkor megannyi módszertani kérdést vetnek fel. Biztosan helyes-e a kutató által alkalmazott modell? Sőt, maguk a szerzők is gyakran hívják fel a figyelmet az adatproblémákra, vagy éppen a kódolás, illetve a megfelelő indikátorok megtalálásának nehézségére panaszkodnak.

Az alkotmányjog gazdasági elemzése egyik alapvető művének Persson és Tabellini könyve tekinthető.<sup>48</sup> A szerzőpáros ökonometriai módszerekkel vizsgált nyolcvanöt országot és arra volt kíváncsi, hogy olyan intézmények, mint a kormányforma<sup>49</sup> vagy választójogi szabályok<sup>50</sup> milyen gazdasági konzekvenciákat vonnak maguk után. Függő változóként vizsgálták a fiskális politikát (központi kormányzat kiadási és bevételi szintjét, a jóléti kiadások mértékét, a költségvetési hiányt), a kormányzat hatékonyságát (a korrupció mértékét<sup>51</sup>), valamint a termelékenység mutatókat is.

Mérésüket pár évvel később egy száztizenhat országot felölelő nagyobb mintán megismételte egy másik kutatócsoport is, és részben eltérő eredményekre jutott.<sup>52</sup> Abban mindkét kutatás egyetért, hogy a választójogi szabályoknak fontos gazdasági hatásuk van, a kormányformát tekintve azonban a bővített minta cáfolni látszik Persson és Tabellini eredményét, amely szerint a prezidenciális rendszer mellett gazdasági előnyök szólnak. Az újabb kutatások szerint ugyanis gazdasági szem-

<sup>47</sup> Stefan VOIGT: „Positive Constitutional Economics: A Survey of Recent Developments” *Public Choice* 1997/1. 12. A Stefan Voigt által végzett kutatási projekt későbbi részletesebb összefoglalását lásd uő.: „Positive Constitutional Economics II. – A Survey of Recent Developments” *Public Choice* 2011/1–2. 205–56.

<sup>48</sup> Torsten PERSSON – Guido TABELLINI: *The Economic Effects of Constitutions. What Do the Data Say?* (Cambridge: MIT Press 2003).

<sup>49</sup> Ezek jelölésére ún. *dummy változókat* használtak, így 1-essel kódolták a prezidenciális kormányformát és 0-sal a parlamentárisat. Elhatárolási szempontként a kormány parlament általi visszahívhatóságát választották, ennek fényében került kódolásra a féléprezidenciális kormányforma is. A továbbiakban hivatkozott Blume-féle kutatás újrakódolta az államok berendezkedését aszerint, hogy az elnök visszahívhatja-e a kormányt vagy sem.

<sup>50</sup> Az arányos és a többségi rendszer 0 és 1-es dummy változói mellett Persson és Tabellini bevezetett két finomhangoltabb változót is. A MAGN (*district magnitude*) a választókerületek nagyságát mérte a választókerületek száma és a képviselőházi helyek arányaként. Ez az Egyesült Királyság esetében 1-es, míg pl. Izrael esetében, ahol az egész ország egy választókerületnek számít, tart a nullához. A másik változó (PIND) azt jelöli, hogy az összes képviselő hányad részét választották egyéni választókerületben többségi módszerrel. Az Egyesült Királyság ebben az esetben is 1-es értéket kapott, míg pl. Lengyelország, ahol az összes képviselő listáról kerül a parlamentbe, nullát. Lásd Lorenz BLUME [et al.]: „The Economic Effects of Constitutions: Replicating – and Extending – Persson and Tabellini” *Public Choice* 2009/1. 211–213.

<sup>51</sup> E mutatók közül külön kiemelendő a Világbank GRAFT elnevezésű mutatója, melyben központi szerepet a korrupció percepciója játszik. Lásd Daniel KAUFMANN [et al.]: *Governance Matters* (Washington: The World Bank 1999) 8, [elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2196](http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2196).

<sup>52</sup> BLUME (50. l.) 207–217.

pontból nincs hatása az eltérő kormányformáknak, csupán az eltérő választójogi rendszereknek: a többségi elven működő választójogi rendszert működtető államok kisebb kiadási szinttel rendelkeznek,<sup>53</sup> alacsonyabb a korrupció mértéke, azonban a munkatermelékenység is alacsonyabb. Különösen szignifikáns eredményt mutat a korrupció mértékét tekintve a választókerületek nagysága.<sup>54</sup>

Egy másik intézmény, amely a kutatások fókuszába került, a közvetlen demokrácia intézményei.<sup>55</sup> A nyolcvannyolc országot felölelő kutatást az ország-specifikus kutatások és olyan elméleti megfontolások motiválták, mely szerint az ország közügyeibe aktívan beleszóló politikai közösségek adózási hajlamát pozitívan befolyásolhatja a közvetlen népszavazás útján történő beleszólási lehetőség az ország ügyeibe. A népszavazás ugyanis adott esetben a képviselői szerv döntéseinek korrekciós mechanizmusa lehet, mivel képes közelebb igazítani azokat a választói preferenciákhoz. Ezenkívül a közügyek terén informáltabb társadalmat alakít ki, erősíti a közviták lefolytatásának és a választókkal történő rendszeres konzultáció igényét, valamint a transzparenciát.

A kutatás az intézményi összetevők fontosságát húzza alá: nem mindegy ugyanis, hogy egy országban kinél van a népszavazás kezdeményezésének joga. A kutatás szerint ugyanis a nép által kezdeményezett népszavazások inkább nagyobb kormányzati kiadással és magasabb költségvetési deficittel párosulnak, míg a kormány által kezdeményezendő kötelező referendumok az ellenkező irányba hatnak. A kutatás fényében továbbá nem annyira a népszavazások *de jure* lehetősége számít, mint inkább az intézmények tényleges használata, így az ezt meghatározó tényezők (mint például a népszavazásból kizárt tárgykörök, az összegyűjtendő aláírások száma, az érvényességi küszöb mértéke stb.) a különösen jelentősek. További érdekesség, hogy a közvetlen demokrácia intézményei erősebb hatást fejtenek ki a fiatalabb demokráciák esetében, ami arra engedhet következtetni, hogy egy bizonyos gazdasági fejlettségi szint fölött a népszavazások gazdasági hatása csökkenni kezd.<sup>56</sup>

Egy harmadik kutatás az emberi jogok gazdasági hatására kérdez rá.<sup>57</sup> Ezt tekintve három elméleti álláspont fogalmazódott meg,<sup>58</sup> melyek közül a legszigorúbb csupán a tulajdonjogok védelmét tekinti mindenképpen védendő jogoknak (Barro – Posner), míg a „leginkább alapjogbarát” megközelítés szerint minden alapjog hozzájárul a társadalom tőkéjének növekedéséhez (Amaryta Sen). A közbülső, hay-

<sup>53</sup> Kisebbségi kiadási szinttel jelentkeznek továbbá az OECD-tagországok, a föderális államszerkezetű országok, ill. szignifikáns összefüggést mutat a társadalmi korfa is: minél nagyobb a 65 év fölöttiek aránya egy országban, annál nagyobb az állami kiadások szintje. BLUME (50. l.) 209.

<sup>54</sup> A választójogi szabályok hazai változásai joggazdaságtani megközelítéséről lásd ORBÁN Endre: „A relatív többség és következményei” *Ars Boni* 2014/1. 89–93.

<sup>55</sup> LORENZ BLUME [et al.]: „The Economic Effects of Direct Democracy – A First Global Assessment” *Public Choice* 2009/3. 431–461.

<sup>56</sup> BLUME (55. l.) 451–453.

<sup>57</sup> LORENZ BLUME – STEFAN VOIGT: „The Economic Effects of Human Rights” *Kyklos* 2007/4. 509–538.

<sup>58</sup> Ennek ismertetését lásd még CSERNE Péter: „Társadalmi normák, jog, közpolitika” in MURAKÖZY (szerk.) (17. l.) 44–47.

eki hipotézis az alapjogok klasszikus, negatív és pozitív megközelítéséből indul ki. E szerint az állam korlátozására, így a negatív jogokra szükség van a gazdasági fejlődés kibontakozásához, azonban a költségekkel járó pozitív jogok, így a kikényszeríthető szociális jogok alapvetően károsak a fejlődésre.<sup>59</sup> A kapcsolódó kutatás végül egyik állítást sem igazolta teljes mértékben. Mindamellettt ugyanis, hogy a tulajdonjog védelmének kiemelkedő szerepe van a gazdasági növekedést tekintve, ahogyan azt a Barro – Posner-hipotézis tartja, a többi emberi jog sincs negatív hatással rá,<sup>60</sup> ráadásul a szociális jogok növelik a termelékenységet is.

A jog gazdasági elemzése eredményességének nehézségeire kiemelhető példa az állami kiadásokat felügyelő intézmények hatását kutató írás.<sup>61</sup> Utóbbi szintén az intézményi részletkérdések fontosságára hívja fel a figyelmet, azt ugyanis nem lehet mérni, hogy pusztán a felügyelő intézmények létezésének van-e gazdasági hatása, mivel az *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) 170 tagja közül mindenik rendelkezik ilyen vagy olyan auditáló intézménnyel. Önmagában ezen intézmények hatékonyságának mérését továbbá olyan kiegészítő funkciót ellátó intézmények nehezíthetik, mint éppen az ombudsman működése, az információszabadságról szóló törvények, antikorrupciós ügynökségek működése, a civil társadalom aktivitása, vagy ha éppen az adott országban több auditáló intézmény működik, ami versenyhelyzetet teremthet közöttük. A kutatás végül a Világbank kategorizálására fókuszált,<sup>62</sup> amely megkülönbözteti a számvevősékek három modelljét, az ún. napóleoni modellt, melyet leginkább a francia jogi hagyományokat követő államokban alkalmaznak, a westminsteri modellt, melyet többnyire a *common law* országok alkalmaznak és a kollegiális modellt.

Ezek közül a napóleoni modell az, amelyik a bírósági rendszerhez hasonló függetlenséggel rendelkezik mind a törvényhozó, mind pedig a végrehajtó hatalom vonatkozásában. Utóbbi kettő a parlamentnek alárendelt, azonban a kollegiális modellt egy testület vezeti, míg a westminsteri modell egyszemélyi vezetője a parlament illetékes bizottságának készít jelentéseket, melyet mindig egy ellenzéki képviselő vezet. A kutatás függő változóként a korábban említett három kategóriát használta, azonban szerény eredményeket produkált: csupán a korrupciós index esetén sikerült szignifikáns összefüggést kimutatni az intézmény típusait tekintve, éspe-dig intuitív várakozásokkal szemben azt, hogy a napóleoni modellt követő országok

<sup>59</sup> Ezt tekintve megjegyzést érdemel, hogy az ún. negatív jogok kategóriájának is vannak költségvonzatai, elegendő pusztán egy gyűlekezés rendőrségi biztosításának költségeire gondolni. Ezzel összefüggésben Tóth Gábor Attila az embertelen bánásmód tilalmára és a börtönviszonyok humanizálását igénylő befeketésekre hívta fel a figyelmemet, amit ezúton is köszönök.

<sup>60</sup> A civil és szociális jogok ugyan nem mutatnak szignifikáns összefüggést a GDP-vel, azonban az ezeket igenlő Sen-hipotézis éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy nem elégséges a jólétet pusztán a nemzeti jövedelem szintjére egyszerűsíteni. Az ehhez kapcsolódó vitákra és az ún. *Human Development Index* kifejlesztésére lásd ÁGH Attila: „A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség” *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 42–44.

<sup>61</sup> Lorenz BLUME – Stefan VOIGT: „Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment” *European Journal of Political Economy* 2011/2. 215–229.

<sup>62</sup> Rick STAPENHURST – Jack TITSWORTH: „Features and Functions of Supreme Audit Institutions” *PREM Notes* 2001/1, [www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf](http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf).

magasabb korrupciós szinttel rendelkeznek. A kutatók a transzparencia alacsonyabb szintjét és a parlamenti vita hiányát említik mint lehetséges magyarázatot.

Ehhez képest még fiatalabb kísérletként értékelhető az alkotmányjogi szabályok *endogén tényezőként* való kezelése. Ez az irányzat annyiban az exogén kísérletek folytatásának tekinthető, hogy azt a feltételezést tekinti kiindulópontjának, hogy az alkotmányjogi szabályoknak van gazdasági következményük. Ennek elfogadása felveti azonban a kérdést, hogy akkor miért is választanak különféle társadalmak különböző alkotmányjogi szabályokat. Másként megfogalmazva: mi lehet az oka annak, hogy az országoként azonos funkciót betöltő normaszövegek eltérő formában kerültek rögzítésre? Adva lévén egy adott gazdasági, társadalmi helyzet, az magyarázatul szolgál-e egyes szabályok preferálására, és végső soron mi készíthet egy társadalmat az alkotmányjogi szabályok megváltoztatására?

Az alkotmányjogi szabályok endogén megközelítése köréből nem áll sok kutatás a rendelkezésünkre. Ezek egyike mindazonáltal fokozottan irányítja rá a figyelmet arra a módszertani individualizmusra, ami a jog gazdasági megközelítésének alapja.<sup>63</sup> Ez az önérdék-, és szavazatmaximalizáló, célracionális politikus alakját hangsúlyozza, aki a piacon szereplő *homo oeconomicus* politikai megfelelője. Ennek megfelelően a politikus sem képes arra, hogy egyszerre cselekedjen saját érdekeit követő magánemberként és a közjót maximalizálni hivatott (és magánérdekeit, egyéni jólétét emiatt zárójelbe tevő) aktorként. Ennek fényében a preferenciái, adott esetben a mögöttük álló lobbicsoportok, azaz támogatóinak érdekei mindenképpen nyomot hagynak egy jogszabály szövegén, még ha az alkotmányról esik is szó. A kapcsolódó kritika azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogalkotók és a politikusok jólétének vizsgálata esetében nem a piaci profítnak megfelelő önérdék-maximalizálásról beszélhetünk, hanem egy tágabb hasznosság (*utility*) fogalomról, amelynek megannyi összetevője lehet.<sup>64</sup>

Az említett tanulmány, amely a politikai tényezők meghatározó voltára hívta fel a figyelmet, a kormányformaváltásokat vizsgálta 1950 és 2006 között kétszázévtől ország viszonyában. A kutatás szerint százegy állam esetében összesen kétszázhatvankilenc alkalommal fordult elő kormányforma-változás, ami száztizenhat esetben a prezidenciális rendszer, míg százötvenhárom esetben a parlamentáris rendszer irányába történő elmozdulást jelentett. Az elemzés azt mutatja, hogy a kormányformaváltások nem gazdasági vagy szocio-demográfiai tényezőkkel állnak összefüggésben, hanem intézményi kérdésekkel (például a módosítást tekintve

<sup>63</sup> Bernd HAYO – Stefan VOIGT: „Endogenous Constitutions: Politics and Politicians Matter, Economic Outcome don't” *Journal of Economic Behaviour and Organisation* 2013. 47–61.

<sup>64</sup> A profitmaximalizálás helyett az „*utility*” előtérbe kerülésére lásd Eirik G. FURUBOTN – Svetozar PEJOVICH: „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature” *Journal of Economic Literature* 1972/4. 1137–1138. A *public choice* irodalmán belül ezt a szempontot először a bürokratákkal kapcsolatosan alkalmazták, lásd MUELLER (27. l.) 359–368. A politikusok motivációját problematizáló írások áttekintésére lásd BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában* (Budapest: MTA TK PTI – Argumentum 2013) 23–40, [politologia.tk.mta.hu/uploads/files/BodaZsolt-Legitimitas%2Cbizalom%2Cegyuttmukoedes.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/BodaZsolt-Legitimitas%2Cbizalom%2Cegyuttmukoedes.pdf); Tóth J. (8. l.) 7. A politikus erkölcsi és önérdék motivációinak kettősségéről lásd Kis János: *A politika mint erkölcsi probléma* (Budapest: Irodalom Kft. 2004) 21–29.



kezdeményezési jogkörrel felruházott intézménnyel), külső és belső politikai konfliktusokkal (például kormányzati válsággal,<sup>65</sup> forradalommal, elveszített nemzetközi konfliktussal), valamint a politikai vezetők specifikus tulajdonságaival (például halálával vagy száműzetésével). A szerzők megjegyzik azonban azt is, hogy a rossz gazdasági eredmények (például egy válság) vezethetnek belső politikai konfliktusokhoz, amelyek végül egy alkotmánymódosításba torkollnak, így elképzelhetőnek tartanak egy olyan alkotmánymódosító scenáriót is, amely végső soron gazdasági okokra vezethető vissza. A tanulmány mindazonáltal önkritikusan megállapítja: nehéz emellett érvelni, miért lenne vizsgálható a kormányformaváltás önmaga elszigeteltségében, hiszen az adott esetben több más államszervezeti kérdéssel – egymásra tekintettel – együtt módosul.<sup>66</sup>

#### 4. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Az alkotmányjog gazdasági megközelítése mindeközéig csak elvétve került a hazai tudományos közvélemény figyelmébe. A klasszikus alkotmányjogászai attitűd mindazonáltal idegenkedve is fogadhatja ezt a jogszabályok *mögött* kutató irányzatot.<sup>67</sup> Különösen rendszeridegen megközelítésűnek tűnhet az alkotmányjog gazdasági elemzésének pozitív ága. Felvetődik ugyanis, hogy a folyamatok megértését segíteni hivatott ökonometriai modellek mennyiben képesek számításba venni az összes lehetséges változó hatását. Ezt illetően a párhuzamosan változó intézményi kérdések figyelembevételén felül további nehézségekbe ütközhet a kutató, amennyiben például az „alkotmányos kultúra” hatását<sup>68</sup> vagy az egyes alkotmányos szabályok *de facto* érvényesülését kívánja mérni.<sup>69</sup>

Hogy ezek ellenére mégis érdemes az alkotmányjog gazdasági elemzésével foglalkozni, azt elvi síkon a benne rejlő magyarázó erővel, praktikus okokból pedig a hazai alkotmányos rendszert érintő változások hatásainak mérhetőségével lehet alátámasztani. Előbbit tekintve nem mellékes kérdés, hogy a kutatások hipotézise-

<sup>65</sup> Ekként minősíthető az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságának az a javaslata, mely szerint: „Az államfő jogosult az Országgyűlés feloszlására kivételesen akkor is, ha az súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja.” Lásd Egységes javaslat az új alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló H/2057. sz. országgyűlési határozati javaslatról, <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057-0061.pdf>, 9.

<sup>66</sup> HAYO-VOIGT (63. l.) 58.

<sup>67</sup> Cserne Péter szerint a jogalkotásban résztvevő jogászok kivételével a jogászai munka leginkább értelmezés-orientált és nem arra kérdez rá, hogy „vajon mi lehet az adott szabály értelme”. Lásd CSERNE (58. l.) 49.

<sup>68</sup> Tóth Gábor Attila szerint Angliában egyebek mellett pont az alkotmányos és politikai tradíciók segítik elő, hogy a választási és parlamenti többségi rendszer („a győztes mindent visz”) nem válik zsarnoksággá.

<sup>69</sup> Kérdésként merülhetnek fel az emberi cselekvések mögött meghúzódó pszichológiai összetevők is, amit a viselkedéstani közgazdaságtan fogalmi apparátusát felhasználó *behavioral law and economics* irányzat kutat. Klasszikus példaként említhető OREN BAR-GILL: „The Behavioral Economics of Consumer Contracts” *Minnesota Law Review* 2008/3. 749–802, [www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/08/Bar-Gill\\_final.pdf](http://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/08/Bar-Gill_final.pdf).



it egyre növekvő számú empirikus eredmény igazolja (vagy éppen cáfolja), a szám-sorokból kiolvasható összefüggésekre pedig további egymással konkuráló és ellen-őrzésre szoruló magyarázó elméletek építhetők. Utóbbit tekintve pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni az *Alaptörvény* szövegének változásait a korábbi alkotmányéhoz képest. Így például vizsgálat fókuszába kerülhet a szövegbe illesztett köz-pénzügyi fejezet és a gazdasági mutatók összefüggései.<sup>70</sup> Végül pedig az Európai Unióban megvalósuló *többszintű kormányzás* miatt a föderalista államberendezke-dések gazdasági elemzése is figyelemre érdemes.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Hasonló kutatásra lásd Lorenz BLUME – Stefan VOIGT: „The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions” *European Journal of Political Economy* 2013. 236–251, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1839428](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1839428).

<sup>71</sup> Lorenz BLUME – Stefan VOIGT: „The Economic Effects of Federalism and Decentralization – A Cross-Country Assessment” *Public Choice* 2012/1. 229–254, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1307169](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1307169).

PETRÉTEI JÓZSEF\*

## A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK RENDKÍVÜLI ÁLLAPOTTAL ÖSSZEFÜGGŐ FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

*Az Alaptörvényben az államfő feladat- és hatáskörei között megtalálható az a rendelkezés, amely szerint a köztársasági elnök „különleges jogrendet érintő döntéseket hoz”. A korábbi Alkotmány az államfő feladat- és hatásköreinek felsorolásánál – külön nevesítve – ilyen rendelkezést nem tartalmazott, de ettől még ez a köztársasági elnöki kompetencia nem tekinthető újszerűnek. Azok az államfői döntési jogkörök ugyanis, amelyek az Alaptörvény szerint a különleges jogrendet érintik, a korábbi Alkotmány különböző helyein, más rendelkezésekben szintén megtalálhatók voltak. E tanulmány a rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatásköröket tekinti át; a szükségállapotban gyakorolható feladat- és hatáskörökre terjedelmi okokból nem tér ki. Összefoglalásként megállapítható, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a köztársasági elnök tartalék jellegű jogosítványai közé sorolható, mivel e hatásköreivel kizárólag az Alaptörvényben meghatározott feltételek esetén, és csak akkor élhet, ha az Országgyűlés akadályoztatva van. E döntései azonban ekkor is korlátozottak, mert egyrészt a három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek – az előzetes, egybehangzó megállapításától függ, másrészt a parlament által utólag kontrollált hatáskört jelentenek. A rendkívüli állapot ideje alatt a köztársasági elnök speciális hatásköröket láthat el: a Honvédelmi Tanács elnöki teendőinek végzésére jogosult, egyéb feladat- és hatásköreit azonban nem gyakorolhatja, mert ez a Honvédelmi Tanácsot illeti meg.*

*Az Alaptörvényben az államfő feladat- és hatáskörei között megtalálható az a rendelkezés, amely szerint a köztársasági elnök „különleges jogrendet érintő döntéseket hoz”.<sup>1</sup> A korábbi Alkotmány az államfő feladat- és hatásköreinek felsorolásánál – külön nevesítve – ilyen rendelkezést nem tartalmazott,<sup>2</sup> de ettől még ez a köztársasági elnöki kompetencia nem tekinthető újszerűnek. Azok az államfői döntési jogkörök ugyanis, amelyek az Alaptörvény szerint a különleges jogrendet érintik, a korábbi Alkotmány különböző helyein, más rendelkezésekben szintén megtalálhatók voltak.<sup>3</sup>*

\* Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7622 Pécs, 48-as tér 1.  
E-mail: petretei.jozsef@ajk.pte.hu.

<sup>1</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bek. f) pont.

<sup>2</sup> Vö. az Alk. 30/A. §-ával.

<sup>3</sup> E rendelkezések a korábbi Alkotmány Országgyűlésről szóló II. fejezetében szerepeltek. Vö. az Alk. 19/A.–19/C. §-aival.

Az *Alaptörvény a különleges jogrendről* „Az állam” című részben – kiemelten elkülönítve – tartalmaz előírásokat,<sup>4</sup> és *egyrészt* itt foglalja össze a minősített időszakra irányadó legfontosabb rendelkezéseket,<sup>5</sup> *másrészt* alkotmányi szinten itt konkretizálja a köztársasági elnök ezzel összefüggő feladat- és hatásköreit. Az *Alaptörvény* azt is magában foglalja, hogy „[a] különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg,”<sup>6</sup> vagyis lehetőséget ad a törvényhozásnak arra, hogy az alkotmányi rendelkezések további konkretizálását végezze el. E szabályozási megoldás indoka az, hogy *egyfelől* az *Alaptörvénynek* a különleges jogrendre vonatkozó előírásai az állam normális működésére irányadó szabályaitól engednek eltérést, ezért pusztán a törvényi szintű rendelkezések nem elegendők,<sup>7</sup> *másfelől* azonban az *Alaptörvény* ebben az esetben sem ölelhet fel minden részletre kiterjedő szabályozást. E tanulmány a rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatásköröket tekinti át; a szükségállapotban gyakorolható feladat- és hatáskörökre terjedelmi okokból nem tér ki.

## 1. A KÜLÖNLEGES JOGREND FOGALMÁRÓL

A demokratikus alkotmányoknak olyan *válsághelyzetekre és krízisidőszakokra* is indokolt *előírásokat* tartalmazniuk,<sup>8</sup> amelyekben az *állami létet* – ennek függetlenségét, biztonságát, jogrendszerét, de akár fennmaradását – komoly *veszélyek fenyegetik*, és amelynek következtében jelentős veszteségekkel, esetleg helyrehozhatatlan károkkal kell számolni.<sup>9</sup> E válsághelyzetek és krízisidőszakok adódhatnak

<sup>4</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48–54. cikkeivel.

<sup>5</sup> Lásd erről JAKAB András – TILL Szabolcs: „A különleges jogrend” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 429–453.

<sup>6</sup> *Alaptörvény* 54. cikk (4) bek. A legfontosabb törvényi szabályozást a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a *különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv.* (Hvt.) tartalmazza.

<sup>7</sup> „Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, ill. az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől kell eltérést engedni. Az *Alaptörvényben* rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az *Alaptörvényen* kívül más jogszabály nem rendezheti.” Az *Alaptörvény* 54. cikkéhez fűzött indokolása.

<sup>8</sup> Ha az alkotmány ezeket a kivételes helyzeteket nem szabályozza, a felelős állami szervektől akkor is elvárható, hogy a kialakult körülmények tényleges nyomására – az állam létének, biztonságának, az alkotmányos rend fennmaradásának érdekében – az alkotmány által nem szabályozott állapotra hivatkozással az alkotmányi rendelkezéseken elvileg túllépjenek. Mivel azonban az ilyen helyzetekre az alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket, ezért a hatáskörgyakorlás és konfliktus-megoldási mechanizmusok alkalmazása az államhatalommal való visszaélés veszélyét rejti magában, és bizonytalanná válhat a normális alkotmányos berendezkedéshez való visszatérés. Az alkotmánytól való eltérés elméleti dilemmáiról lásd JAKAB András: „Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban” in uő. (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 640–643, ill. JAKAB–TILL (5. lj.) 433–436.

<sup>9</sup> Sok állam jogrendszere ismeri a kivételes állapotok (pl. ostromállapot, rendkívüli állapot stb.) regulációját, de a szabályozás módja alapján természetesen nagy különbségek lehetnek: van, ahol e rendelkezéseket részben az alkotmányukban, részben törvényeikben kodifikálják, ill. számos államban ezt átfogó módon, másokban érintőlegesen végzik el. Pl. a lengyel alkotmány önálló, XI.

az állam külső biztonságának háború vagy kívülről érkező fegyveres támadás általi veszélyeztetéséből, a belső biztonságának és a közrendnek felkelések, zavargások miatt bekövetkező fenyegetéséből, továbbá természeti vagy ipari katasztrófákból, illetve más súlyos válságszituációkból. Az alkotmányos állam tehát olyan fenyegető helyzetekkel szembesülhet, amelyeket az alkotmány által a normális szituációkra biztosított keretek között, illetve alkalmazható eszközökkel nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal, megfelelő hatékonysággal – tud elhárítani.<sup>10</sup> Ezért a demokratikus alkotmányoknak az előre látható *kivételes helyzetekre* – amelyek a normális alkotmányjogi szabályozással nem kezelhetők – *speciális előírásokat* indokolt biztosítaniuk.<sup>11</sup> E szabályoknak egyfelől alkalmasnak kell lenniük a felmerült problémák megoldására, másfelől meg kell akadályozniuk a korlátlan és kontrollálhatatlan hatalom kialakulását, illetve a hatalommal való visszaélés veszélyét, és így elkerülhetővé kell tenniük azt is, hogy az a szükséges hatalomkoncentráció, amit a kivételes állapot megkövetel, e szituáció tartamán túlmenően is fennmaradjon. A közhatalom jogosítványainak – a kivételes helyzet megoldása érdekében történő szükségyszerű – bővítése, illetve a különleges felhatalmazások ugyanis alkalmat adhatnak a közhatalom, illetve az abban tevékenykedő személyek visszaéléseire.<sup>12</sup> Ezért a kivételes állapotok jogának az alapvető dilemmája az, hogy miként lehet megfelelő egyensúlyt találni a válsághelyzetek és krízisidőszakok hatékony megoldása és a hatalmi visszaélések elkerülése között, illetve hogyan biztosítható a visszatérés a normális alkotmányos helyzetbe.<sup>13</sup> A különleges jogrend alkotmányi szabályozásának döntő kérdése tehát e jogrend kihirdetésére jogosult szerv vagy szervek és azok eljárásának meghatározása, továbbá annak biztosítása, hogy a különleges jogrend indokának megszűnésekor a rendes alkotmányos rend helyreálljon.<sup>14</sup>

fejezete viszonylag részletesen szabályozza a rendkívüli intézkedéseket [228–234. cikkek]. A szlovák alkotmány 102. cikk (3) bek.-e viszont úgy rendelkezik, hogy: „[a] hadüzenetre, hadiállapotra, rendkívüli állapotra, veszélyhelyzetre, valamint a háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a közhatalom gyakorlására vonatkozó részletszabályokat alkotmányos törvény állapítja meg.” Vannak olyan államok is, amelyekben ezeknek az állapotoknak a szabályozása csak szokásjogi alapon nyugszik. Az európai államok esetében lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest: HVG-ORAC 2007).

<sup>10</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 636.

<sup>11</sup> Bragyova András szerint krízishelyzetek természetesen minden állam életében lehetségesek, és az alkotmánynak számolnia kell azzal, hogy ezek be is következnek. „Másképp tekintetbe kell vennie azt is, hogy a krízisek *ex definitione* olyan helyzetek, amelyekben az állami cselekvés alkotmányosan megengedett (»normális«) eszközei már nem elegendők az alkotmányos rend vagy a jogrend fenntartására: mindaddig, amíg be nem bizonyosodott, hogy az alkotmány és a jogrend fenntartása alkotmányos eszközökkel nem lehetséges, a rendkívüli eszközök nem alkalmazhatóak.” BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1995) 150.

<sup>12</sup> A közhatalom „a fenyegetések komplex természetére hivatkozva a biztonság korábban eltérő területein, eltérő eszközökkel dolgozó szervezeteket, de legfőképpen a számukra lényeges adatokat is valamiféle egységes veszélyelhárító rendszerben kívánja kezelni, így óriási hatalmat koncentrálni, az emberek pedig egyre kiszolgáltatottabbá válhatnak a rájuk vigyázó szervezeteknek”. KORINEK László: *Kriminológia I.* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 531.

<sup>13</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 635.

<sup>14</sup> Vö. „Szükségállapot” in LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (szerk.): *Jogi lexikon* (Budapest: KJK-Kerszöv 1999) 567.

Az *Alaptörvény* – egységes szabályozási elveket követve – valamennyi esetben meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit, a bevezetésre jogosult szervet, illetve a döntéshozatal – ezen belül a „helyettesítés” – rendjét. Meghatározza továbbá azokat a szabályokat, amelyeket – tekintettel arra, hogy az *Alaptörvényben* rögzített legfontosabb előírásoktól, garanciális rendelkezésektől térnek el – sarkalatos törvényben nem elegendő rendezni. Emellett rögzíti azokat a lehetőségeket (például a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetőségét, a törvények felfüggesztésének módját, új jogalkotási hatáskör telepítését, stb.), amelyek az államszervezet – különösen a központi kormányzati szervek – hathatós cselekvését segítik elő, valamint meghatározza a különleges jogrendre vonatkozó garanciális korlátokat.<sup>15</sup> Az *Alaptörvénynek* a különleges jogrendre vonatkozó előírásai csak akkor válhatnak *ténylegesen alkalmazhatóvá*, ha az alkotmányban az e szituációkra meghatározott anyagi és formai feltételek teljesülnek, mert ennek hiányában e rendelkezések alkotmányosan nem alkalmazhatók. A különleges jogrend szabályainak alkalmazása az *Alaptörvénynek* a normális szituációban alkalmazandó rendelkezéseit természetesen nem helyezi hatályon kívül és nem függeszti fel, csak átmeneti jelleggel – az adott különleges jogrend ideje alatt – és egyes pontjaiban – meghatározott hatáskörök, illetve alapvető jogok gyakorlásánál<sup>16</sup> – módifikálják, vagyis engednek meg bizonyos eltéréseket az egyébként alkalmazandó rendelkezésektől. Maga az *Alaptörvény* rögzíti, hogy: „[k]ülönleges jogrendben az *Alaptörvény* alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”<sup>17</sup> Az átmeneti jelleggel összefüggő fontos garanciális szabály, hogy „[a] különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”,<sup>18</sup> vagyis *alaptörvényi kötelezettség* létezik arra nézve, hogy a különleges jogrend alaptörvényi feltételeinek hiányában ne kerülhessen sor e kivételes és speciális rendelkezések alkalmazására, és a különleges jogrend befejeződésével az *Alaptörvénynek* a normális helyzetre előírt rendelkezései újra teljes körűen érvényesülhessenek.

Az *Alaptörvény* a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg, amelyek a kivételes állapot különböző fokozatait jelentik, és az elhárítandó veszélyek nagyságának és jellegének, illetve az adott helyzet megoldásának megfelelően, az *arányosság elvét* figyelembe véve határozhatók el egymástól,<sup>19</sup> de az elérő típusok között bizonyos összefüggés is kimutatható. A különleges jogrend *egyes típusai*

<sup>15</sup> Vö. az *Alaptörvény* 54. cikkéhez fűzött indokolással.

<sup>16</sup> Az *Alaptörvény* 54. cikk (1) bek.-e szerint: „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” Bár e rendelkezés következtében az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető, ugyanakkor ez csak a különleges jogrend ideje alatt állhat fenn, és egyes alapvető jogok (pl. az élet vagy az emberi méltóság, ill. az ártatlanság vételeme, a védelemhez való jog, a jogorvoslatihoz való jog stb.) ilyenkor is érinthetetlenek.

<sup>17</sup> *Alaptörvény* 54. cikk (2) bek.

<sup>18</sup> *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.

<sup>19</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 635.

a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet. Ezek közül azonban a köztársasági elnöknek csak a rendkívüli állapot és a szükségállapot időszakában vannak feladat- és hatáskörei,<sup>20</sup> a különleges jogrend többi esetében az államfő nem rendelkezik érdemi döntési kompetenciákkal, de a megelőző védelmi helyzetben és a váratlan támadás esetén a Kormánynak tájékoztatási kötelezettsége van nemcsak az Országgyűlés, hanem az államfő irányában is.<sup>21</sup> A tájékoztatási kötelezettség alapvetően arra szolgál, hogy a helyzet súlyosbodásakor a parlament – vagy ha a helyettesítési feltételek fennállnak, akkor a köztársasági elnök – kellő információk birtokában dönthesse a kivételes jogrend magasabb fokozatának – a rendkívüli állapotnak vagy a szükségállapotnak – a kihirdetéséről.

## 2. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT

### 2.1. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT FOGALMA, KIHIRDETÉSÉNEK FELTÉTELEI ÉS A HONVÉDELMI TANÁCS

Az *Alaptörvény* a rendkívüli állapot fogalmát úgy határozza meg, hogy az Országgyűlés „hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre”.<sup>22</sup> A hadiállapot kinyilvánításához és a rendkívüli állapot kihirdetéséhez „az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.<sup>23</sup> E rendelkezések alapján *egyrészt* – főszabály szerint – a rendkívüli állapot kihirdetésére az *Országgyűlés* jogosult. *Másrészt* a rendkívüli állapot megállapítása és kihirdetése sajátos, *konstitutív állami döntést* igényel, amelynek

<sup>20</sup> Bár az *Alaptörvény* a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó szabályokat közös cikkben állapítja meg [*Alaptörvény* 48. cikk], mivel azonban a köztársasági elnöknek e két különleges jogrendben eltérő feladat- és hatáskörei vannak, ezért indokoltnak tűnik a két kivételes állapot külön-külön történő tárgyalása.

<sup>21</sup> A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja [*Alaptörvény* 51. cikk (3) bek.]. Váratlan támadás esetén pedig a Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt [*Alaptörvény* 52. cikk (2) bek.].

<sup>22</sup> *Alaptörvény* 48. cikk (1) bek. a) pont. Van olyan alkotmányi szabályozási megoldás is, amikor az államfő – a magyarhoz képest – jóval jelentősebb jogosítványokkal rendelkezik. A lett alkotmány 44. cikke szerint: „[a] Köztársasági Elnök jogosult az ország katonai védelméhez szükséges lépések megtételére, ha egy másik állam hadat üzen Lettországnak, vagy ellenség támadja meg a lett határokat. Ezekkel egy időben a Köztársasági Elnök haladéktalanul összehívja a Parlament ülést, amely dönt a hadüzenet kérdésében, valamint a hadi tevékenység megkezdéséről.” A litván alkotmány 84. cikk p) pontja szerint a köztársasági elnök „az állami szuverenitást és területi integritást fenyegető fegyveres támadás esetén döntéseket hoz a fegyveres agresszióval szembeni védelemről, a statáriális jog és a mozgósítás elrendeléséről, és ezeket a döntéseket jóváhagyásra a Parlament következő ülése elé terjeszti”.

<sup>23</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (2) bek.-ével.



pontosan meghatározott, konkrétan körvonalazott *materiális feltételei és eljárási követelményei* vannak. Ebből pedig az is következik, hogy az *Országgyűlés csak akkor és úgy hirdetheti ki* a rendkívüli állapotot, ha és amennyiben az *alaptörvényi feltételek teljesülnek*, vagyis döntése meghozatalánál köteles vizsgálni, hogy a kialakult szituációk olyanok minősíthetők-e, amelyek megfeleltethetők az alaptörvényi követelményeknek.

A *materiális feltételek* az *Alaptörvény* legáldefiníciójában foglaltak teljesülését jelentik. Eszerint vagy a *hadiállapot kinyilvánításának*, vagy a *háborús veszélynek* kell fennállnia, vagyis ezek hiányában a rendkívüli állapot nem hirdethető ki. A rendkívüli állapot kihirdetésére ugyanis külső, Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi épségét érintő szituációban, *nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusok esetén* kerülhet sor.<sup>24</sup>

A *hadiállapot* elválaszthatatlan a *háború fogalmától*,<sup>25</sup> amely – a nemzetközi jog szerint – *két vagy több állam közötti fegyveres küzdelemként* jelölhető meg.<sup>26</sup> A *háború jogilag a hadüzenettel* – ennek átadásával –  *vagy a fegyveres támadással* áll be, ez tekinthető a *hadiállapotnak*.<sup>27</sup> A *hadüzenet* egyoldalú akaratnyilvánítás, aminek tárgya az, hogy az egyik állam a másikat meg fogja támadni, míg a *feltételhez kötött hadüzenet az ultimátum*, amelyben meghatározzák, hogy mennyi idő alatt kell a benne foglalt feltételeket teljesíteni, amelynek megtagadása esetén a *hadiállapot* bekövetkezik.<sup>28</sup> Mivel az *Alaptörvény* szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”,<sup>29</sup> ezért az *Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánítására támadó jelleggel* csak akkor jogosult,<sup>30</sup> ha a döntést

<sup>24</sup> KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest: KJK-Kerszöv 2003) 312.

<sup>25</sup> „Az államok közötti háború vagy egyéb fegyveres konfliktus a nemzetközi erőszak alkalmazásának állapota, amelyet a nemzetközi jog definiál, és amelyben a résztvevő államok jogi kapcsolatait – tehát a hadviselő felek jogait és kötelezéseit – a hadviselés joga határozza meg. Az alkotmányjog csak az alkotmány által kötött nemzeti állami szervek háborúra vonatkozó magatartását szabályozhatja.” Peter BADURA: *Staatsrecht* (München: C. H. Beck 1996) 710.

<sup>26</sup> Vö. NAGY Károly: *Nemzetközi jog* (Budapest: Püski 1999) 611. „Bár maga a kifejezés sokféle értelemben használatos, a nemzetközi jog keretei között a háború egy sajátos állapotot, egy különleges jogviszonyt takar, amelyből valamennyi hadviselőre nézve bizonyos jogok és kötelezettségek hárulnak. Háborút (a *hadiállapot* doktrínájának megfelelően) csak erre irányuló speciális szándékkal lehet létesíteni, és ez az állapot egészen a békekötésig tart: sem a határozott ideig tartó tüzszünet, sem a határozatlan ideig tartó fegyverszünet nem eredményezi a háború befejeződését.” Sulyok Gábor: „19.§ (3) bekezdés g) pont (*hadiállapot kinyilvánítása és békekötés*)” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 611.

<sup>27</sup> Lehetséges, hogy a hadüzenetet nem követi konkrét fegyveres összeütközés [vö. NAGY (26. lj.) 611.], és a fegyveres erőszak nem minden megnyilvánulása minősül jogi értelemben vett háborúnak [vö. Sulyok (26. lj.) 611.]

<sup>28</sup> Vö. NAGY (26. lj.) 616. A *hadiállapot kinyilvánításának* meg kell előznie az ellenségeskedések megkezdését, kifejezettnek és egyértelműnek kell lennie, valamint tartalmaznia kell a hadüzenet vagy az ultimátum háttérében meghúzódó okokat, ill. az ultimátum középpontjában álló követelést, valamint annak teljesítésére nyitva álló határidőt. Sulyok (26. lj.) 612.

<sup>29</sup> *Alaptörvény* Q cikk (3) bek. 1. mondat.

<sup>30</sup> Az ENSZ Alapokmányának 2. cikke tartalmazza a háborúindítás tilalmát, amelynek elfogadását az *Alaptörvény* Q) cikk (3) bek. 1. mondata Magyarország számára alkotmányi kötelezettségként is megfogalmaz.



megelőzően az *ENSZ Biztonsági Tanácsa* – az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján eljárva – „előzetes és kifejezett *felhatalmazást* adott a katonai műveletre. Ilyenkor a tanácsi felhatalmazás céljában és tartalmában egyaránt determinálja a hadiállapot kinyilvánításáról szóló országgyűlési döntés és az annak nyomán az érintett államhoz vagy államokhoz eljuttatott hadüzenet vagy ultimátum célját és tartalmát.”<sup>31</sup> *Önvédelmi helyzetben* – Magyarországnak küldött hadüzenet, ultimátum vagy előzetesen elszenvedett fegyveres támadás következtében – viszont az Országgyűlés *minden esetben jogszerűen dönthet* a hadiállapot kinyilvánításáról,<sup>32</sup> mert ezek Magyarország számára jogos védelmi helyzetet eredményeznek.<sup>33</sup> A hadiállapot kinyilvánítása azt jelenti, hogy Magyarország háborúban áll. Az *Alaptörvény* szerint az Országgyűlés „határoz a hadiállapot kinyilvánításáról”,<sup>34</sup> vagyis ezekben az esetekben is a *parlamentnek kell döntést hoznia*, amelyben *deklarálja a hadiállapot beálltát*. Nincs tehát automatizmus arra nézve, hogy bizonyos feltételek esetén a hadiállapot országgyűlési határozat nélkül is bekövetkezhetne,<sup>35</sup> kivéve azt az esetet, amikor a parlament helyett ezt a döntést a köztársasági elnök hozhatja meg. *Hadiállapot kinyilvánítása esetén* – amelyhez szintén az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges – azonban az Országgyűlésnek *ki kell hirdetnie a rendkívüli állapotot*, és Honvédelmi Tanácsot kell létrehoznia, vagyis a parlamentnek nincs mérlegelési joga, mert *ha a hadiállapotot kinyilvánította, akkor a rendkívüli állapotot is ki kell hirdetnie*.

A hadiállapot kinyilvánítása mellett a rendkívüli állapot kihirdetésének *másik oka a háborús veszély* lehet. Az *Alaptörvény* szerint háborús veszély „idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye” esetén áll fenn. Mivel *e veszélynek „háborús” veszélynek kell lennie*, ezért e rendelkezés értelmezése is kötődik a háború fogalmához, attól nem lehet izoláltan értelmezni. A rendkívüli állapot ugyanis a különleges jogrenden belül – az arányosságra tekintettel – csak végső eszköz lehet, mert ez jár a legnagyobb hatalomkoncentrációval és a normálistól eltérő legjelentősebb jogkorlátozásokkal, ezért kihirdetése fokozott körültekintést, a cél-eszköz viszony kellő figyelembevételét igényli. A háborús veszély tényállási elemeinek értelmezésénél – amelyek fennállásának megítélése ad bizonyos mérlegelési lehetőséget – ennek megfelelően indokolt eljárni. Az *első elem az „idegen hatalom” fogalmának meghatározása*, amelyet maga az *Alaptörvény* nem konkretizál. Ez alatt olyan külső, nem Magyarország területén lévő hatalom

<sup>31</sup> SÜLYÖK (26. lj.) 613. A BT felhatalmazása nélkül vagy a felhatalmazás kereteit túllépve támadó jelleggel kihirdetett hadiállapot ugyanakkor mind a nemzetközi jogot, mind az *Alaptörvény* Q) cikk (3) bek. 1. mondatát sérti. Vö. SÜLYÖK (26. lj.) 613.

<sup>32</sup> Vö. SÜLYÖK (26. lj.) 613–614.

<sup>33</sup> Vö. KUKORELLI (24. lj.) 313.

<sup>34</sup> *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. h) pont.

<sup>35</sup> A hadiállapot kinyilvánítása akkor sem kötelező, „ha fegyveres támadás éri az országot vagy egyik szövetségését.” SÜLYÖK (26. lj.) 613. „A hadiállapot kihirdetésének mellőzése természetesen semmilyen formában nem érinti a NATO-ban viselt tagságból fakadó kötelezettségeink teljesítését. Kihirdetett hadiállapot híján is támogatást kell nyújtani a megtámadott szövetségességnek akkor, ha a szervezet tagállamai egyhangúlag életbe léptetik a szerződés kollektív védelemről szóló 5. cikkét.” SÜLYÖK (26. lj.) 613. 287. lj.

értendő, amely az ország területén kívülről intéz támadást, „tehát minden olyan entitás, amely képes külföldről fegyveres támadásra az országgal szemben.”<sup>36</sup> Ez elsősorban külföldi államo(ka)t jelent, de az idegen hatalom fogalma elvileg interpretálható tágabb értelemben is.<sup>37</sup> Az egyértelműnek mondható, hogy ebbe a belső – az ország területén lévő – „hatalom” nem tartozik bele.<sup>38</sup> Az azonban, hogy nem állami idegen hatalom támadása lehetőséget ad-e a rendkívüli állapot kihirdetésére, csak a további tényállási elemekkel együtt dönthető el. A *második* tényállási elem a „*fegyveres támadás*”, ami alatt elsősorban olyan *katonai összecsapásra irányuló tevékenység* értendő, amelyik mind a hagyományos (lőfegyverek), mind a nukleáris, vegyi, biológiai *harci eszközök bevetését* jelentheti, amely *alkalmas az ellenállás leküzdésére*. Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése önmagában azonban még nem elegendő a rendkívüli állapot kihirdetéséhez, mert erre az *Alaptörvény* a különleges jogrend sajátos típusát, a „*vératlan támadás*” alkalmazását határozta meg.<sup>39</sup> Ezért a külföldről érkező ún. felforgató csoportok – ügynökök, szabotőrök, gerillák, terroristák stb. – általi fegyveres támadás elvileg csak akkor ad lehetőséget a rendkívüli állapot kihirdetésére, ha ezek támadásának elhárítása, leküzdése a Kormány által megtett, a támadással arányos és arra felkészített erőkkel történő azonnali intézkedésével – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – nem lehetséges. Ilyenkor azonban – a támadás jellegétől függően – vagy rendkívüli állapotot, vagy szükségállapotot kell kihirdetni.<sup>40</sup> A *harmadik* tényállási elem a „*közvetlen veszély*”, vagyis az a szituáció, amikor a *fegyveres támadással reálisan* számolni kell, azaz ennek valószínűsége és időben közeli volta fennáll.<sup>41</sup> A realitást a külső fegyveres támadás jellege is meghatározhatja, mint például a csapatösszevonások nagysága, a (támadó jellegű) fegyverzet összetétele stb. Ha a külső fegyveres támadás veszélye még nem közvetlen, hanem *csak közvetett jellegű*, akkor ez a különleges jogrenden belül csupán a *megelőző védelmi helyzet kihirdetését* teszi lehetővé,<sup>42</sup> majd a veszély fokozódásával, „közvetlenné válásával” az Országgyűlésnek a rendkívüli állapotot kell kihirdetnie. Ha viszont a *fegyveres támadás bekövetkezett*, akkor ez vagy hadiállapotot jelent – amennyiben a támadó(k) külföldi állam(ok) volt(ak) – és ennek kinyilvánításával a rendkívüli állapotot szintén ki kell hirdetni, vagy pedig váratlan támadásnak minősül, és a táma-

<sup>36</sup> JAKAB (8. lj.) 614.

<sup>37</sup> Megjegyzendő azonban, hogy: „a hadiállapotot egy vagy több pontosan megjelölt állammal szemben lehet kinyilvánítani: egyéb entitásokkal – például nemzetközi szervezetekkel vagy terrorista csoportokkal – egy állam nem állhat nemzetközi jogi értelemben vett háborúban.” SÜLYOK (26. lj.) 612.

<sup>38</sup> Az ilyen „hatalom” támadása a szükségállapot kihirdetését teheti indokolttá.

<sup>39</sup> *Alaptörvény* 52. cikk.

<sup>40</sup> Vö. az *Alaptörvény* 52. cikk (1) bek.-ével.

<sup>41</sup> Jakab András szerint: „[a] valószínűségnek nem kell 50 százaléknál nagyobbak lennie, hanem csupán érzékelhetőnek és a normális (jelenleg igen kis) valószínűségnél jelentősen nagyobbak. Az időbeli közelség követelménye sem szigorúan számszerűsíthető, és a valószínűleg/ esetlegesen bekövetkező támadás hatékony elhárítására való felkészülési időhöz viszonyítandó.” JAKAB (8. lj.) 614.

<sup>42</sup> Vö. az *Alaptörvény* 51. cikk (1) bek.-ével.

dás sajátosságának – az idegen hatalmat jelentő csoport és a támadás fegyveres jellegének megfelelően – vagy rendkívüli, vagy pedig szükségállapot hirdethető ki. Ez a szabályozási megoldás tehát szintén ad bizonyos mérlegelési lehetőséget az Országgyűlésnek arra, hogy rendkívüli vagy szükségállapotot hirdessen-e ki.

A rendkívüli állapot kihirdetésének *eljárési követelménye*, hogy az erről szóló határozat meghozatalához az *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*, vagyis az *Alaptörvény* az általános többségi feltételtől eltérő, minősített többség követelményét határozza meg ennél a döntési formánál. Ebből az eljárási követelményből *több következtetés* is adódik. *Egyfelől* a döntés meghozatalára – ahogy erről már volt szó – *kizárólag a parlament jogosult, amennyiben* e határozathozatalában *nincs akadályoztatva*, vagyis ülésezik, illetve összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt nem ütközik elháríthatatlan akadályba.<sup>43</sup> Ha viszont az *Országgyűlés akadályoztatva* van, akkor – *további feltételek teljesülése esetén* – a hadiállapotot, illetve a rendkívüli állapotot a *köztársasági elnök* hirdetheti ki.<sup>44</sup> Az Országgyűlés döntéshozatali elsődlegességének indoka, hogy legfőbb népképviselői szervként közvetlenül demokratikusan legitimált alkotmányos szervnek minősül. *Másfelől* a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése *csak az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával* lehetséges,<sup>45</sup> vagyis e határozatok meghozatalának *érvényessége* ettől a *szavazati aránytól függ*: ha a parlamenti döntés e követelménynek nem felel meg, akkor sem a hadiállapot kinyilvánítása, sem a rendkívüli állapot kihirdetése nem következik be. Ebből pedig arra a megállapításra lehet jutni, hogy bár az alaptörvényi feltételek fennállása esetén az Országgyűlésnek nemcsak joga, hanem alkotmányos kötelessége is e két döntés meghozatala akkor, ha Magyarország hadüzenetet vagy ultimátumot kapott, vagy az államot külső fegyveres támadás éri, illetve ennek komoly és közvetlen veszélye fenyegeti, mégis – az alkotmányi szabályozás alapján – *a parlamentet* e határozatai meghozatalánál bizonyos *politikai* jellegű *mérlegelés* is megilleti. A kétharmados többséghez kötött eljárási követelmény ugyanis ebben az esetben szintén olyan *garanciának* tekinthető, amely az országgyűlési képviselők közötti *széles körű egyetértést feltételezi*.<sup>46</sup> E megoldás – mivel a rendkívüli állapot jelentős következményeket von maga után, a normális szabályoktól eltérő kivételes jogrendet vezet be – elejét veheti az elhamarkodott vagy visszaélésszerű kihirdetésnek.

Az *Alaptörvény* nem rendelkezik arról, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése *milyen* – törvényi vagy országgyűlési határozati – *formát igényel*, pusztán annyit rögzít, hogy az Országgyűlés „határoz a hadiállapot kinyilvánításáról”,<sup>47</sup> illetve „különleges jogrendet érintő” „döntéseket hoz”.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (3) és (4) bek.-eivel.

<sup>44</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (3) és (5) bek.-ével.

<sup>45</sup> Országgyűlési képviselő alatt ebben az esetben is csak az igazolt mandátummal rendelkező képviselőket kell érteni.

<sup>46</sup> Vö. az 1/1999. (II. 24.) AB határozattal. ABH 1999. 25.

<sup>47</sup> *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. h) pont. Pl. az olasz alkotmány 87. cikk (9) bek.-e szerint a köztársasági elnök „kihirdeti a kamarák által kinyilvánított hadiállapotot”.

<sup>48</sup> Vö. az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. i) pontjával. E kérdést a törvényi szabályozás sem dönti el.

E rendelkezésből következően *a döntések mind törvényi, mind országgyűlési határozati formában megszülethetnének*, de *több érv* szól a *határozati forma mellett*. *Egyfelől törvény* esetén a köztársasági elnököt illetné meg e törvény kihirdetésének elrendelési joga,<sup>49</sup> aminek következtében a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a legsürgősebb esetekben is elhúzódhatna. Rádásul – mivel az *Alaptörvény* ezt nem zárja ki – az államfő – meghatározott feltételek esetén – élhetne az alkotmányossági vagy politikai vétóval is,<sup>50</sup> ami szintén a gyors döntés megszületését hátráltatná. *Országgyűlési határozati forma*<sup>51</sup> alkalmazásánál viszont ezt a határozatot az Országgyűlés elnöke és a soros jegyzők írják alá,<sup>52</sup> vagyis ebben a köztársasági elnök nem működik közre,<sup>53</sup> és a határozat hivatalos lapban való közzétételéről is az Országgyűlés elnökének kell gondoskodnia.<sup>54</sup> *Másfelől*, ha a törvényi forma volna a kötelező, akkor elvileg a *köztársasági elnök* e döntések meghozatalában *nem helyettesíthetné az Országgyűlést*, mert az államfő semmilyen esetben sem hozhat az Országgyűlés helyett törvényt, ilyen jogosítványa nincs, döntést viszont határozati formában maga is hozhat. *Harmadrészt* e döntések önmagukban pusztán az adott helyzet – a hadiállapot és a rendkívüli állapot – megállapítását jelentik, mert e döntés jogkövetkezményeit maga az *Alaptörvény*, illetve – felhatalmazása alapján – sarkalatos törvény tartalmazza.<sup>55</sup> E jogkövetkezmények pedig akkor lépnek be, ha az Országgyűlés – illetve meghatározott esetben a köztársasági elnök – magát a hadiállapotot kinyilvánította, illetve a rendkívüli állapotot kihirdette, ezért meg kell jelölni azt az időpontot, amelytől a különleges jogrend bevezetésre kerül.

Mivel az *Alaptörvény* a hadiállapot *kinyilvánításáról* és a rendkívüli állapot *kihirdetéséről* rendelkezik, ezért mindkét esetben *szükséges e döntések nyilvánosságra hozatala*, vagyis a *hivatalos lapban való közzététele*. Ha ezt a kialakult körülmények nem teszik lehetővé, akkor felvethető, hogy e döntéseket – annak érdekében, hogy mindenki számára minél előbb ismertté váljanak – az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján

Megjegyzendő, hogy Sulyok Gábor szerint – a korábbi szabályozás alapján – a hadiállapot kinyilvánításához elegendő a *sui generis* országgyűlési határozat. SULLYOK (26. l.) 612. Jakab András viszont úgy látja, hogy a rendkívüli állapot kihirdetésének (jogforrási) formája törvény, mert a kihirdetés extern jellegű: „az állampolgárok jogaira és kötelezéseire is következménnyel jár.” JAKAB (8. l.) 615.

<sup>49</sup> Az *Alaptörvény* szerint az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül írja alá, és küldi meg a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Vö. az *Alaptörvény* 6. cikk (3) bek.-ével.

<sup>50</sup> Vö. az *Alaptörvény* 6. cikk (4) és (5) bek.-eivel.

<sup>51</sup> Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat (HHsz.) 158. § 8. pontja szerint határozati javaslatnak minősül az Országgyűlés döntését kezdeményező, jogszabályi formát nem igénylő, szövegszerű indítvány.

<sup>52</sup> HHsz. 80. § (2) bek.

<sup>53</sup> Pl. a lett alkotmány 43. cikke kimondja, hogy: „[a] Köztársasági Elnök a Parlament döntése alapján bejelenti a hadiállapotot.”

<sup>54</sup> HHsz. 80. § (5) bek.

<sup>55</sup> További érv a határozati forma mellett az a pusztán tény is, miszerint a rendkívüli állapot kihirdetése – nagy horderejére tekintet nélkül – egyedi döntés, amelyet nem célszerű, sőt valójában alkotmányosan nehezen lehet normatív döntésben regulálni.

is nyilvánosságra lehessen hozni,<sup>56</sup> de ez a hivatalos lapban – a Magyar Közlönyben – való közzétételt nem helyettesíti.<sup>57</sup> A hivatalos formában való kihirdetésnek vagy közzétételnek az ideiglenes elmaradása nem lehet ugyanis akadálya az országgyűlési döntés érvényességének.<sup>58</sup>

Ha az Országgyűlés kihirdeti a rendkívüli állapotot, akkor ezzel *egyidejűleg létre kell hoznia a Honvédelmi Tanácsot*. Az *Alaptörvény* ugyanis úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés „kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre”,<sup>59</sup> ezért a rendkívüli állapot kihirdetésével *egyidejűleg* kell a Honvédelmi Tanács létrehozásáról is rendelkeznie, mivel e kivételes állapot ideje alatt e szervet számos feladat- és hatáskör gyakorlása illeti meg. A Honvédelmi Tanács létrehozása nélkül a rendkívüli állapot bevezetésének nem volna értelme, így *e szerv életre hívása az Országgyűlés alaptörvényi kötelessége*.

A Honvédelmi Tanács a rendkívüli állapot ideje alatt működő – az operativitás, a centralizált államirányítás kialakítása, a végrehajtó hatalom megerősítése érdekében, az *Alaptörvény* erejénél fogva – önálló, *különleges hatalommal felruházott testületi szerv: elnöke* a köztársasági elnök,<sup>60</sup> *tagjai* az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.<sup>61</sup> A Honvédelmi Tanács *gyakorol-*

<sup>56</sup> Bizonyos esetekben (pl. nagy erejű és kiterjedt fegyveres támadás bekövetkezésekor) a veszély súlyossága miatt a határozat azonnali hivatalos lapban való közzététele nem mindig követelhető meg, de ezt az alkotmányos feltételek teljesülése érdekében a lehető leghamarabb pótolni szükséges. Mivel a Magyar Közlönyt – a *jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. tv.* (Jat.) 25. § (1) bek.-e szerint – „a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni”, ez egyes támadások (pl. a fegyveres támadással összehangolt kibertámadás) következtében akár technikailag lehetetlenné is válhat.

<sup>57</sup> Pl. a német alkotmány 115/A. cikk (3) bek.-e úgy fogalmaz, hogy védelmi helyzetben, ha az ennek megállapítására hivatott szervek – a Szövetségi Gyűlés a Szövetségi Tanács jóváhagyásával, vagy halaszthatatlan esetben a Közös Bizottság – döntöttek, a szövetségi elnök „a Szövetség Hivatalos Közlönyében kihirdeti. Ha ez időben nem lehetséges, akkor más módon hirdeti ki; amint a körülmények lehetővé teszik, a Szövetség Hivatalos Közlönyében is közzé kell tenni”.

<sup>58</sup> Ezzel ellentétben Jakab András úgy látja, hogy a döntés Magyar Közlönyben való megjelentetésének „konstitutív jelentősége van, enélkül a rendkívüli állapot nem jön létre (pusztán a sikeres országgyűlési szavazás tehát nem elegendő)”. JAKAB (8. lj.) 615.

<sup>59</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (1) bek. a) pontjával.

<sup>60</sup> Pl. az olasz alkotmány 87. cikk (9) bek.-e szerint is a köztársasági elnök a „Legfelsőbb Védelmi Tanács elnöke”.

<sup>61</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (1) bek. Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány rendelkezését értelmezve megállapította, hogy: „[a] Honvédelmi Tanács tagjainak meghatározásakor az Alkotmány nem a tagok számára helyezte a hangsúlyt, hanem azon funkciók (beosztások) felsorolására, amelyeknek képviselője – figyelemmel az átruházott jogkörökre és az Alkotmány más, ezzel összefüggő rendelkezéseire – biztosítékot jelent a Honvédelmi Tanács alkotmányos működésében.” „A Honvédelmi Tanács tagjainak teljes köre a megjelölt funkciók (beosztások) tényleges számának függvénye. A mindenkorai állapotoknak megfelelően változhat az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői és a miniszterek tényleges számához igazodóan.” 63/1992. (XII. 11.) AB határozat. ABH 1992. 284, 286. A Honvédelmi Tanács elnökének, ill. tagjainak helyettesítését – amennyiben akadályoztatva vannak – a Hvt. 32. §-a szabályozza. E szerint az elnök, vagy a Honvédelmi Tanács tagja akkor van akadályoztatva, ha megbízatása a törvényben meghatározott okból megszűnik, külföldön tartózkodik, feladatkörének ellátását lehetetlenné tevő állapotba kerül, vagy az idő rövidsége, továbbá a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt a Honvédelmi



ja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, valamint a Kormány jogkörét,<sup>62</sup> vagyis egy kézben összpontosul az államfő és a Kormány összes hatásköre, valamint a parlament által rá konkrétan átruházott jogkörök, így: „korlátozottabban érvényesül a hatalommegosztás elve, átrendeződnek a hatáskörök.”<sup>63</sup> Ez egyúttal azt is jelenti, hogy mivel a köztársasági elnök és a Kormány összes jogkörét a Honvédelmi Tanács gyakorolja, ezért e szervek a Honvédelmi Tanács mellett nem gyakorolhatják saját hatáskörüket, mert párhuzamos hatáskör-gyakorlás nem lehetséges. Az Országgyűlés viszont az át nem ruházott hatásköreit továbbra is gyakorolhatja. Emellett az *Alaptörvény szerint* a Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról, továbbá a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról.<sup>64</sup> E döntési jogkörök nem az Országgyűlés által rá átruházott jogokat jelentik, hanem ezek a Honvédelmi Tanácsot az alkotmány alapján illetik meg, mert e jogosítványokat kifejezetten maga az *Alaptörvény* rendeli hozzá e szervhez. Ebből egyúttal az is következik, hogy rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács a Magyar Honvédség legfelső irányítója, a Honvédség feletti rendelkezési jog az *Alaptörvény* erejénél fogva illeti meg, „ebben a jogkörében nem az Országgyűlés helyetteseként jár el”.<sup>65</sup> Az *Alaptörvény* azt is rögzíti, hogy a Honvédelmi Tanács dönt sarkalatos törvényben meghatározott *rendkívüli intézkedések bevezetéséről*.<sup>66</sup> A *törvényi szabályozás szerint* a Honvédelmi Tanács feladat- és hatáskörébe tartozik – az *Alaptörvényben* meghatározottakon túlmenően – a kormányzás szervezetének, irányának és feltételeinek a meghatározása,<sup>67</sup> a nemzetközi szerződések – a békeszerződés kivételével történő –

Tanács munkájában való részvétele lehetetlenné válik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a helyettesítés indokoltságát a Honvédelmi Tanács állapítja meg. A helyettesítési szabályok szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlés elnökét az Országgyűlés által kijelölt alelnök, az Országgyűlési képviselőcsoport vezetőjét a képviselőcsoport által megválasztott, az Országgyűlés elnökénél bejelentett képviselő, a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter, a minisztert az államtitkár, a Honvéd Vezérkar főnökét pedig a Honvéd Vezérkar főnökének helyettese helyettesíti. A Hvt. 31. §-a szerint a Honvédelmi Tanács mentelmi joggal nem rendelkező tagját az országgyűlési képviselőkkel azonos tartalmú mentelmi jog illeti meg. A tagok mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában rendkívüli állapot idején – függetlenül attól, hogy az őket törvény alapján illeti meg – a Honvédelmi Tanács a jelenlévő tagok kétharmadának a szavazatával dönt. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést a Honvédelmi Tanács elnöke teszi meg.

<sup>62</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (2) bek.

<sup>63</sup> KUKORELLI (24. lj.) 314. Az Alkotmánybíróság – a már idézett határozatában – megállapította, hogy: „[e]gyes felsorolt funkciók (beosztások) együttes gyakorlásának lehetőségét az alkotmányos szabályok kizárják, amennyiben eltérő hatalmi ágakhoz tartoznak vagy rendeltetésükkel az nem egyeztethető össze. Mások esetében ilyen szabály nincs. Az Alkotmány nem állít tilalmat például a miniszterelnöki és a miniszteri funkciók együttes gyakorlása elé.” 63/1992. (XII. 11.) AB határozat. ABH 1992. 284, 286.

<sup>64</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (3) bek. a) és b) pont.

<sup>65</sup> KUKORELLI (24. lj.) 314.

<sup>66</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (3) bek. c) pont.

<sup>67</sup> Megjegyzendő, hogy e hatályos törvényi rendelkezés a korábbi Alkotmány 19. § (2) bek.-ét vette át, az *Alaptörvény* ilyen előírást már nem tartalmaz.

megkötése,<sup>68</sup> a nemzetközi szerződésen alapuló szövetségi kötelezettségvállalásból eredő feladatok ellátásáról való gondoskodás. A Honvédelmi Tanács feloszlátja az Alaptörvénnyel vagy a Honvédelmi Tanács rendeletével ellentétesen működő képviselő-testületet, meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét, valamint közkegyelmet gyakorol.<sup>69</sup> E feladat- és hatáskörök tekinthetők olyanoknak, amelyeket az Országgyűlés ruházott át a Honvédelmi Tanácsra. Emellett a törvény *általános felhatalmazást* is ad olyan esetre, amikor az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – feladat- és hatáskörét *nem tudja ellátni vagy gyakorolni*. Ilyen helyzetben a Honvédelmi Tanács jogosult az *Országgyűlés valamennyi feladat- és hatáskörének* az ellátására és gyakorlására.<sup>70</sup> Ez elvileg azt is jelenthetné, hogy a Honvédelmi Tanács jogosult volna az Országgyűlés minden feladat- és hatáskörét gyakorolni,<sup>71</sup> beleértve akár az *Alaptörvény* megalkotását és módosítását is.<sup>72</sup> Megjegyzendő azonban, hogy e sarkalatos törvényi felhatalmazásból ez nem következhet, mert egyrészt az *Alaptörvénytől* való eltérésről az *Alaptörvényen* kívül más jogszabály nem rendelkezhet, lévén az ilyen rendelkezés egyértelműen alaptörvény-ellenes,<sup>73</sup> másrészt az alkotmány egyértelműen kizárja, hogy különleges jogrendben az *Alaptörvény* alkalmazása felfüggeszthető volna, következképpen a módosítása, vagy a hatályon kívül helyezése sem megengedett. Maga az Országgyűlés sem jogosult sarkalatos törvényben olyan általános felhatalmazást adni a Honvédelmi Tanácsnak, amely az *Alaptörvénnyel* ellentétes, ezért ez a generális felhatalmazás – a nem egyértelmű megfogalmazása következtében – felveti az alaptörvény-ellenességet. A törvényhozásnak szóló alaptörvényi felhatalmazás csak a „sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről” rendelkezik, amelybe az alkotmányozás semmiképpen sem érthető bele.

A Honvédelmi Tanács belső döntéshozatali mechanizmusát, *működésének részleteiből szabályait* szintén sarkalatos törvény állapítja meg, de egyúttal azt is előírja, hogy a Tanács – szervei autonómiájának megfelelően – az ügyrendjét az *Alaptörvény* és a Htv. keretei között maga határozza meg.<sup>74</sup> A törvény szerint<sup>75</sup> a Honvédelmi Tanács a *hatáskörét* – az elnök vezetésével – *testületként* gyakorolja, a döntéseit – amelyet az Országgyűlés, az elnök, vagy a Honvédelmi Tanács tagja kezdeményezhet – *zárt ülésen* hozza meg. A Tanács akkor *határozatképes*, ha tagjainak több mint a fele jelen van. Határozatainak *érvényességéhez a jelen lévő tagok több mint*

<sup>68</sup> Megjegyzendő, hogy a nemzetközi szerződés megkötése kifejezés szintén a korábbi Alkotmányban szerepelt [vö. az Alk. 19. § (3) bek. f) pontjával], az *Alaptörvény* e kifejezést már nem használja, ehelyett a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére való felhatalmazás szerepel [vö. az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. d) pontjával].

<sup>69</sup> Vö. a Hvt. 30. § (1) bek.-ével.

<sup>70</sup> Vö. a Hvt. 30. § (2) bek.-ével.

<sup>71</sup> Tehát minden olyan feladat- és hatáskört, amelyet az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek.-e tartalmaz.

<sup>72</sup> Ez pedig azt jelenthetné, hogy ha a rendkívüli állapot ideje alatt az Országgyűlés akadályoztatva van, akkor a Honvédelmi Tanács alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalmat gyakorolhatna, és úgy alakíthatná át az alkotmányos berendezkedést, ahogyan akarja.

<sup>73</sup> *Alaptörvény* T) cikk (3) bek.

<sup>74</sup> Vö. a Hvt. 33. § (1) bek.-ével.

<sup>75</sup> Lásd erről a Hvt. 33–34. §-ait.



a felének a szavazata szükséges,<sup>76</sup> szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Rendkívüli vagy azonnali döntést igénylő esetben lehetőség van arra, hogy a Honvédelmi Tanács az ülésén kívül is határozatot hozzon. Ilyenkor a tagok írásban, távbeszélőn vagy az információátvitel más módján közlik állásfoglalásukat az elnökkel, de a szóbeli közlést jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Az ülésen kívül hozott döntés érvényességéhez a tagok több mint a felének egyetértése szükséges. Az ülésen kívüli döntés indokoltságát és jogszerűségét a Honvédelmi Tanács a soron következő ülésen felülvizsgálja, egyidejűleg dönt az alkalmazott intézkedés felfüggesztéséről, vagy hatályának meghosszabbításáról. A döntéseket – amelyek lehetnek normatív és egyedi aktusok – az elnök és a miniszterelnök írja alá.

Az Alaptörvény a Honvédelmi Tanácsot *jogszabályalkotó hatáskörrel*, rendeletalkotási joggal ruházta fel.<sup>77</sup> Eszerint a Honvédelmi Tanács *rendeletet* alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat,<sup>78</sup> vagyis egyrészt hatályos törvények (vagy annak egyes rendelkezései) alkalmazását – ideiglenes jelleggel – megtilthatja, másrészt azoktól *contra legem* eltérhet, harmadrészt rendkívüli intézkedéseket *praeter legem* vezethet be.<sup>79</sup> A Honvédelmi Tanács rendelete *nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*, mert ezt az alkotmány nem teszi lehetővé.<sup>80</sup> A Tanács rendeletalkotása azonban *tárgyi értelemben is korlátozott*: e rendeletalkotási jog *nem bármely tárgykörben gyakorolható*, hanem *csak azokban*, amelyeket a *sarkalatos törvény kifejezetten megállapított* a számára, mert *egyrészt – az Alaptörvény szerint – e jogával a „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” élhet,*<sup>81</sup> vagy-

<sup>76</sup> Ez alól csak a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó döntés jelent kivételt, mert erről – ahogyan már említésre került – a jelenlévő tagok kétharmadának szavazatával dönt. A Hvt. 33. § (6) bek.-e szerint a Honvédelmi Tanács tagját akkor is csak egy szavazat illeti meg, ha az általa betöltött tisztségek alapján több funkció gyakorlására jogosult, vagy mást is helyettesít.

<sup>77</sup> Vö. az *Alaptörvény* T) cikk (2) bek.-ével. Megjegyzendő, hogy a szlovén alkotmány 108. cikk (1) bek.-e szerint: – amikor a Nemzetgyűlés rendkívüli állapot vagy háború miatt nem tudja ellátni feladatait – „a Köztársasági Elnök a Kormány javaslatára törvényerejű rendeleteket adhat ki.” A (3) bek. úgy fogalmaz, hogy: „[a] Köztársasági Elnök a törvényerejű rendeletet haladéktalanul a Nemzetgyűlés elé terjeszti jóváhagyás végett, amint az összeül.”

<sup>78</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (4) bek.

<sup>79</sup> Vö. KUKORELLI (24. lj.) 315. és JAKAB (8. lj.) 650.

<sup>80</sup> Vö. egyrészt az *Alaptörvény* T) cikk (3) bek.-ével, ill. az 54. cikk (2) bek.-ével.

<sup>81</sup> A bevezethető rendkívüli intézkedéseket – amelyek egyes törvények alkalmazásának felfüggesztését, a törvényi rendelkezésektől való eltérést lehetővé teszik – a Hvt. 65–79. § tartalmazza, de a 64. § (1) bek.-e rögzíti azt is, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedéseket a Hvt. rendkívüli intézkedésekről szóló IX. fejezete állapítja meg. Ezek négy csoportba sorolhatók. Az első csoportot a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések (pl. a Honvédség tényleges katonai és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozó szabályok) [Hvt. 65. §] alkotják. A második csoportot a közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a hatósági eljárásra, a média korlátozására, a járműforgalom korlátozására, az utazási korlátozásokra és tilalmakra, tartózkodási hely elrendelésére, kijárási tilalomra, a gyülekezési jog korlátozására, a polgári védelemre, elsőtétítésre stb. vonatkozó szabályok) [Hvt. 66-73. §] jelentik. A harmadik csoportba az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtás, a polgári peres és nemperes eljárás szabályainak meghatározása, új bíróságok és ügyészségek létesítése, katonai

is pontosan megállapított, nem általános, hanem *speciális jogi eszközrendszert* vehet igénybe. Ennek olyannak kell lennie, amelyik a kialakult rendkívüli helyzet legyőzésére alkalmas, és az állami szervek számára biztosítja az ehhez szükséges és megfelelő eszközöket, vagyis *nem kell mindegyik* szóba jöhető *eszközt igénybe venni*, hanem elegendő pusztán azokat a normális helyzettől eltérő megoldásokat alkalmazni, amelyekkel a kialakult szituáció kezelhető. Arra is szükséges tekintettel lenni, hogy az államhatalom kontrollálhatatlan használatát – és ezáltal a visszaélés veszélyét – elkerüljék, továbbá megakadályozzák, hogy a rendkívüli állapot által megkövetelt hatalomkoncentrációt – a kivételes helyzet indokoltságát meghaladóan – fenntartsák. *Másrészt az Országgyűlés a törvényalkotás jogát generálisan nem ruházta át* a Honvédelmi Tanácsra.<sup>82</sup> A törvényi szabályok felfüggesztése, az ezektől való eltérés, és a rendkívüli intézkedések bevezetése *nem a fennálló törvényi szabályok hatályon kívül helyezését, módosítását vagy megváltoztatását* jelenti, *hanem ezek alkalmazásától való eltérést*: e törvényi szabályok továbbra is változatlanul hatályban vannak, de a *Honvédelmi Tanács rendeleteinek alkalmazási elsődlegessége van* egészen addig, amíg az időbeli hatálya fennáll.<sup>83</sup> A rendelet alkalmazási elsődlegessége azt is jelenti, hogy az ezzel ellentétes törvényi szabályozás – egészen addig, amíg a rendelet hatályban van – nem alkalmazható, mert ez alaptörvénysértést jelent. Az *Alaptörvény* szerint a *Honvédelmi Tanács rendelete* a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja,<sup>84</sup> vagyis *sajátos átmeneti* – tranzitórius – *jogszabálynak* minősülnek, mert általánosan (főszabályként) az *Alaptörvény* mondja ki, hogy e rendeletek *csak a rendkívüli állapot megszűnéséig* maradnak hatályban.<sup>85</sup> Ettől pusztán annyiban lehet eltérni, hogy e rendeletek hatályának meghosszabbításáról az *Országgyűlésnek kifejezetten rendelkeznie*

biróság felállítása, rögtönbiráskodás bevezetése, stb.) [Hvt. 74-75. §] tartoznak. Végül a negyedik csoportot a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírása, az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések megállapítása, a deviza és valuta kötelező vételre felajánlásának elrendelése, külkereskedelmi tevékenység engedélyhez kötése, honvédelmi munkakötelezettség elrendelése, jegy- vagy utalványrendszer bevezetése, stb.) [Hvt. 76-78. §]. Ide sorolandók továbbá a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések [Hvt. 79. §].

<sup>82</sup> Nem tekinthető ilyennek a Hvt. 30. § (2) bek.-e sem, amely szerint: „a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – nem tudja ellátni vagy gyakorolni.” Egyrészt azért nem, mert a Honvédelmi Tanácsnak ugyan kivételes hatalma van, de e hatalmát kizárólag az *Alaptörvény* szerint gyakorolhatja, törvényt pedig – az alkotmány szerint – kizárólag az Országgyűlés alkothat. Másrészt a Tanácsnak önálló jogalkotási hatásköre van, amely azonban nem terjed ki a törvények módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, pusztán a törvényi rendelkezésekkel szemben van a rendeleteinek alkalmazási elsődlegessége. Ha ez nem így volna, akkor a rendkívüli állapot ideje alatt az összes törvény a Honvédelmi Tanács által kicserélhetővé válna, amivel messze túllépné e különleges állapot idejére szóló alaptörvényi felhatalmazását.

<sup>83</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 650.

<sup>84</sup> *Alaptörvény* 49. cikk (5) bek.

<sup>85</sup> Eddig az időpontig viszont a Honvédelmi Tanács a saját rendeletét módosíthatja, ill. hatályon kívül is helyezheti, ill. új rendelettel válthatja fel.

kell.<sup>86</sup> Erre a rendkívüli állapot megszűnése után is – átmenetileg – szükség lehet, amíg az ország helyzete normalizálódik, az államszervezet működése visszatér a rendes kerékvágásába. Amennyiben a parlament ilyen rendelkezést nem hoz, akkor a rendkívüli állapot megszűnésével a Tanács minden rendelete hatályát veszti, a továbbiakban nem alkalmazhatók, és helyettük az eredeti hatályos törvényi szabályok alkalmazandók. Ha viszont valamely rendelet hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja, akkor – bár az *Alaptörvény* ilyen követelményt kifejezetten nem ír elő – arról is szükséges rendelkezni, hogy ennek a meghosszabbításnak az ideje mikor jár le,<sup>87</sup> mert a rendelet határozatlan ideig nem maradhat hatályban, lévén e rendelet alapvetően a rendkívüli állapot idejére szól.<sup>88</sup> A hatály meghosszabbításával e *rendelet nem válik törvénné*, de ilyen esetben a rendeletet *továbbra is alkalmazási elsődlegesség* illeti meg a törvényi szabályokhoz képest. A rendelet alkalmazási elsődlegességéből az is következik, hogy *az ezzel ellentétes jogszabály nem alkalmazható*,<sup>89</sup> vagyis – más jogszabályokhoz viszonyítva is – a Tanács rendeletének alkalmazási elsődlegessége áll fenn, egészen addig, amíg hatályban van. Mivel a rendkívüli állapot megszüntetéséről a bevezetésére jogosult szerv – azaz az Országgyűlés – dönthet akkor, ha a kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn,<sup>90</sup> ezért a rendeletek – főszabályként, vagyis hacsak a parlament igazolható okból másként nem dönt – addig maradhatnak hatályban, amíg alkalmazásuknak van alaptörvényi indoka, vagyis fennáll a rendkívüli állapot.

Mivel a *Honvédelmi Tanács rendelete* – az *Alaptörvény* szerint – jogszabály, ezért *kihirdetésének alapvetően a hivatalos lapban kell történnie*,<sup>91</sup> de sarkalatos törvény *eltérően is* megállapíthatja a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.<sup>92</sup> A sarkalatos törvényi szabályozás úgy rendelkezik, hogy a rendeletet az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján *ki lehet hirdetni*.<sup>93</sup> E lehetőséget úgy kell értelmezni, hogy ez a *főszabálytól való eltérést* engedi meg, ha a Magyar Közlönyben való kihirdetés nem lehetséges. A Honvédelmi Tanács rendelete azonban az előírt módon való *kihirdetés hiányában érvénytelen*, mert a kihirdetésnek garanciális jelentősége van.<sup>94</sup> A *rendeletek*

<sup>86</sup> A rendelet hatályának meghosszabbításához, mivel nincs minősített többség előírva, elegendő a parlament egyszerű többsége is.

<sup>87</sup> Ez történhet határidő megjelölésével vagy meghatározott feltétel bekövetkeztével.

<sup>88</sup> A rendelet hatályának határozatlan időre történő meghosszabbítása jogbizonytalanságot eredményez, amely sérti a jogállamiság elvét. Ugyanakkor az Országgyűlés a rendelet hatályának meghosszabbításáról többször is dönthet, amennyiben szükségesnek tartja ennek hatályban tartását, éppen a helyzet konszolidálása érdekében. Az azonban alaptörvényt sértő volna, ha a rendelet hatályban maradása bizonytalan ideig, elfogadható indok nélkül állna fenn, mert addig a normális állapotokhoz való visszatérésről nem lehet beszélni.

<sup>89</sup> Vö. a Hvt. 64. § (5) bek. 2. mondatával.

<sup>90</sup> Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-ével.

<sup>91</sup> A Jat. 26. § (1) bek.-e szerint: „[a] jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.”

<sup>92</sup> Vö. az *Alaptörvény* T) cikk (1) bek.-ével.

<sup>93</sup> Vö. a Hvt. 64. § (4) bek.-ével.

<sup>94</sup> „Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jog-

tervezetét a Kormánynak – a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba – *kell előkészítenie*, és a tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni.<sup>95</sup> A Honvédelmi Tanács által elfogadott rendeletet a Tanács elnöke és a miniszterelnök írja alá, és a rendelet az aláírás után azonnal kihirdethető. Mivel különleges jogrendben az *Alkotmánybíróság* működése nem korlátozható,<sup>96</sup> ezért a testület a Honvédelmi Tanács rendeletével kapcsolatban is gyakorolhatja az *Alaptörvényben* és a törvényben megállapított hatásköreit. A rendelet vonatkozásában azonban kizárólag azok a hatáskörök jöhetnek szóba, amelyek értelemszerűen gyakorolhatók.<sup>97</sup>

## 2.2. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az *Alaptörvény* úgy rendelkezik, hogy a *köztársasági elnök* jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az *Országgyűlés* e döntések meghozatalában *akadályoztatva van*.<sup>98</sup> E megoldással az *Alaptörvény* akkor is lehetővé teszi a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetését, ha maga nincs abban a helyzetben, hogy e kérdésekről döntsön.<sup>99</sup> Ugyanakkor az államfő számára e feladat- és hatáskör gyakorlására *csak két alapvető előfeltétel teljesülése esetén* van lehetőség. Az *első* előfeltétel a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot – már ismertetett – *tényállási elemeinek a fennállása*, vagyis egyáltalán felmerülhet-e ilyen állapot kinyilvánítása, illetve kihirdetése. A tényállási elemek hiányában ugyanis az államfő semmiképpen sem jogosult a döntés meghozatalára, akkor sem, ha az Országgyűlés akadályoztatása fennáll. A *másik* feltétel az *Országgyűlés helyettesítésének* a lehetősége, vagyis az a szituáció, amikor maga a *parlament akadályoztatva van* e döntések meghozatalában.<sup>100</sup> Ebből az következik, hogy önmagában a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetését lehetővé tévő események bekövetkezése még nem elég a köztársasági elnök

szabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.” 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

<sup>95</sup> Vö. a Hvt. 64. § (7) bek.-ével. A rendeletek tervezetének előkészítése azt a célt szolgálja, hogy a Honvédelmi Tanács a lehető leghamarabb meghozhassa a szükséges rendeleteket. A Hvt. 64. § (8) bek.-e szerint: „[a] hadköteles katona jogállását, ill. a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot, vagy honvédelmi tanácsi rendelet tervezetét, már a béke időszakában elő kell készíteni és rendszeresen felül kell vizsgálni.”

<sup>96</sup> Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (2) bek.-ével.

<sup>97</sup> Így pl. a Honvédelmi Tanács rendeletével kapcsolatban előzetes normakontrollra nincs lehetőség, mert ezt a köztársasági elnök csak törvénnyel összefüggésben teheti meg, a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei gyakorlására viszont a Honvédelmi Tanács jogosult.

<sup>98</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. § (3) bek.-ével.

<sup>99</sup> A helyettesítési szabály értelme, hogy az ilyen szituációkban elvárt gyors cselekvés lehetőségét a hatékonyság érdekében megteremtse. Vö. JAKAB (8. lj.) 637.

<sup>100</sup> A rendkívüli jogrend bevezetésére okot adó körülmények ugyanis megakadályozhatják az Országgyűlés összehívását, tanácskozását, működését. Vö. KUKORELLI (24. lj.) 313.

e jogkörének gyakorlásához, mert e döntések alapvetően az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Az *Országgyűlés akadályoztatásának fogalmát az Alaptörvény* definiálja, amelynek pontos meghatározása az esetleges visszaélések elkerülése érdekében szükséges.<sup>101</sup> Eszerint az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.<sup>102</sup> Az akadályoztatás tényének, továbbá a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése indokoltságának megállapítására azonban a *köztársasági elnök önmagában nem* jogosult. Az *Alaptörvény* ugyanis *további korlátozásként* rögzíti, hogy e feltételek meglétét három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek<sup>103</sup> – kell *egybehangzóan* megállapítania.<sup>104</sup> A köztársasági elnök csak ezután élhet az *Alaptörvényben* meghatározott – Országgyűlést helyettesítő – jogosultságával. Ez a megelőző, egybehangzó döntés az államfői hatáskörben hozott intézkedés *érvényességi feltétele*, amely lehetőséget ad arra, hogy a köztársasági elnök politikai felelősségvállalás nélkül dönthesse.<sup>105</sup> A köztársasági elnök e hatásköre – az alaptörvényi szabályozás szerint – *nincs ellenjegyzéshez kötve*,<sup>106</sup> de az említett előfeltétel következtében ez nem is szükséges. Ha a három közjogi méltóság közül bármelyik úgy ítéli meg, hogy a feltételek – akár az Országgyűlés akadályoztatásának ténye, akár a hadiállapot kinyilvánításának és a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltsága – nem állapíthatók meg, akkor *nincs egybehangzó döntés*, és a *köztársasági elnök* nem helyettesítheti az Országgyűlést, *érvényesen nem határozhat* a parlament helyett, az érvénytelen döntéséért viselnie kell az alkotmányjogi felelősséget, mert ez alaptörvényt sértést jelent. A három közjogi méltóság előzetes egybehangzó döntése alaptörvényi garancia arra, hogy

<sup>101</sup> JAKAB (8. lj.) 637.

<sup>102</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (4) bek.-ével. Megjegyzendő azonban, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés nem kellően pontos. A „nem ülésezik” kifejezés mellett arra is utalni kellene, hogy bár az Országgyűlés ülésezik, de a döntéshez szükséges számú képviselő nincs jelen. A problémáról lásd PETRÉTEI József: „A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátossága” in ÁDÁM Antal – CSERESNYÉS Ferenc – KAJTÁR István (szerk.): *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára* (Pécs: PTE ÁJK 2006) 311. Az ezzel ellentétes – de támogatható – értelmezést lásd JAKAB (8. lj.) 637. 21. lj. Elháríthatatlan akadálynak kell tekinteni továbbá azt is, ha az Országgyűlés – korábban, a rendkívüli állapot előtt – feloszlott vagy a köztársasági elnök feloszlatta. Bár rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel [*Alaptörvény* 48. cikk (7) bek.], ill. a feloszlott vagy feloszlátott Országgyűlést ugyan rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács összehívhatja [vö. *Alaptörvény* 48. cikk (8) bek.], de mivel a Tanács csak a rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg jöhet létre, ezért erre – a rendkívüli állapot kihirdetése előtt – nem kerülhet sor.

<sup>103</sup> E közjogi méltóságok az általános szabályok szerint helyettesíthetők, de kizárólag csak abban az esetben, ha maguk, személyesen nem képesek feladat- és hatásköreik gyakorlására. Más esetben a helyettesítésük e döntés meghozatalában nem megengedett.

<sup>104</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (5) bek.-ével. A korábbi Alkotmány az egybehangzó helyett az együttes megállapítást tartalmazta [Alk. 19/A. § (3) bek.], amely nem volt egyértelmű, mert elvileg akár a többségi döntést is jelenthette volna. Lásd erről PETRÉTEI (102. lj.) 312–313, továbbá TILK Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése* (Pécs: PTE ÁJK 2003) 78–83.

<sup>105</sup> Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 202.

<sup>106</sup> Vö. az *Alaptörvény* 9. cikk (5) bek.-ével.



a köztársasági elnök ne hozhasson elhamarkodott döntést, illetve ne élhessen vissza e jogával. Mivel az államfőnek ez a parlamentet helyettesítő hatásköre az előzetes egybehangzó döntéstől függ, ezért a három közjogi méltóságnak jóhiszeműen, legjobb tudása szerint, együttműködésre törekedve kell eljárnia, mert *egyrészt* az ettől eltérő magatartásukért – rájuk vonatkozó szabályok szerint – felelősséggel tartoznak,<sup>107</sup> *másrészt* nem akadályozhatják feleslegesen a hatékony döntéshozatalt, amit a körülmények feltételezhetően indokolnak. Sem az *Alaptörvény*, sem a törvényi szabályozás továbbra sem rendezi azonban, hogy ezt az előzetes egybehangzó döntést kinek kell kezdeményeznie, illetve milyen formában – személyes találkozó alkalmával vagy anélkül, együttesen vagy külön-külön nyilatkozva (például telefonon keresztül) kell/lehet-e megtenni.<sup>108</sup>

Az *Alaptörvény* azt a kérdést sem szabályozza, hogy a *köztársasági elnök helyettesítő döntését ki kezdeményezi*. Mivel nincs formális előírás, a kezdeményezésre *maga az államfő is* jogosult lehet, ha úgy látja, hogy az alaptörvényi feltételek mind a hadiállapot kinyilvánítására, mind a rendkívüli állapot kihirdetésére, mind pedig az Országgyűlés akadályoztatására nézve fennállnak. Az sincs kizárva, hogy a köztársasági elnököt az erre irányuló informális javaslattal más szerv – különösen a miniszterelnök – keresse meg. Mindkét esetben azonban az államfőnek – döntése meghozatala előtt – be kell szereznie a három közjogi méltóság előzetes egybehangzó megállapítását a feltételek fennállásáról, mert *döntéshozatali joga érvényesen csak ezt követően* nyílik meg. Mivel a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére, ezért erre csak akkor köteles, ha ezek feltételeinek fennállásáról maga is meg van győződve:<sup>109</sup> a *döntés meghozatalára kényszeríteni nem* lehet, de *alkotmányos kötelessége* – amely a tág értelemben felfogott örökös funkciójával is összefügg<sup>110</sup> –, hogy a *felmerült válsághelyzet elhárításához* – amennyiben ez megengedett és szükséges – *feltétlenül hozzájáruljon*. E hatáskörére is igaz, hogy ennek gyakorlása nemcsak joga, hanem kötelessége is. Döntéshozatali jogával *saját felelőssége alapján* élhet, de az *Alaptörvény* a köztársasági elnök parlamentet helyettesítő döntésével kapcsolatban *garanciális szabályt* is megállapít: az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának vagy a rendkívüli állapot kihirdetésének *indokoltságát* az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén *felülvizsgálja*, és – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.<sup>111</sup> Ennek keretében vizsgálhatja, hogy az államfő a határozata meghozatalánál betartotta-e az alaptörvényi feltételeket, amiért felelősséggel tartozik és felelősségre is vonható. Jóllehet, a vizsgálat jogszerűségi szempontból történik, de az Országgyűlés e kér-

<sup>107</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 638–639.

<sup>108</sup> A korábbi szabályozással kapcsolatban vö. PETRÉTEI (102. lj.) 313. Jakab András szerint – szintén a korábbi szabályozás alapján – a döntés nincs formához (pl. együttes ülésezéshez) kötve, a lényeg az egyértelmű és feltétlen akaratnyilvánítás, amelyet a jogbiztonság érdekében dokumentálni kell. Vö. JAKAB (8. lj.) 639.

<sup>109</sup> Vö. JAKAB (8. lj.) 639.

<sup>110</sup> E kivételes helyzetek úgy is felfoghatók, mint amelyek az államszervezet demokratikus működése érdekében – a jelzett esetekben – az államfő beavatkozását igénylik.

<sup>111</sup> *Alaptörvény* 48. cikk (6) bek.



désben valójában politikai jellegű mérlegelést is gyakorol, mert az erről való döntéshez az országgyűlési képviselők *széles körű egyetértését* kívánja meg. Ha a parlament arra a meggyőződésre jut, hogy a köztársasági elnök jogszerűtlenül járt el, lehetősége van *egyfelől* a köztársasági elnök felelősségre vonását kezdeményezni, <sup>112</sup> *másfelől* a bevezetett hadiállapotot vagy rendkívüli állapotot megszüntetni. <sup>113</sup> Ebből az is következik, hogy az államfő e hatásköre a *parlament által kontrollált hatáskört* jelent. <sup>114</sup> Az Országgyűlés felülvizsgálati joga arra vezethető vissza, hogy ezeknek a döntéseknek a meghozatalára elsődlegesen e szerv jogosult, helyettesítésére csak az akadályoztatása esetén van az államfőnek lehetősége. <sup>115</sup>

A *köztársasági elnöknek* a hadiállapot kinyilvánításáról és a rendkívüli állapot kihirdetéséről *határozatot kell hoznia*, és egyidejűleg meg kell alakítania a Honvédelmi Tanácsot. A *határozat* – az országgyűlési döntéshez hasonlóan – *konstitutív aktus*, amely lehetővé teszi a rendkívüli állapotra vonatkozó alaptörvényi és törvényi szabályok alkalmazását, és *mindenkire nézve kötelező*. A határozatot – szintén a parlamenti döntéshez hasonlóan – *ki kell hirdetni*. Az alaptörvényi szabályozásból elvileg az is levezethető volna, hogy a köztársasági elnök nemcsak a hadiállapot kinyilvánítására és a rendkívüli állapot kihirdetésére jogosult, hanem arra is, hogy ha a rendkívüli állapot kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn, akkor ennek megszüntetéséről is döntsön. Mivel azonban a kihirdetés alapvetően az Országgyűlés hatásköre, ezért az államfő a rendkívüli állapot megszüntetéséről kizárólag csak akkor dönthetne, ha a parlament e döntés meghozatalában akadályoztatva van, vagyis helyettesítési szituáció keletkezik. Ilyen helyzet viszont nem állhat elő, mert egyrészt rendkívüli állapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, illetve a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács is összehívhatja. <sup>116</sup> Másrészt a különleges jogrend megszüntetése nem igényli a gyors és hatékony parlamenti döntéshozatalt – azaz nincs indoka a helyettesítésnek –, ezért a köztár-

<sup>112</sup> Vö. az *Alaptörvény* 13. cikk (2) és (3) bek.-eivel.

<sup>113</sup> Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-ével.

<sup>114</sup> A parlamenti felülvizsgálat alkalmazása az Országgyűlés politikai önállóságának a kifejeződése is, ami egyúttal a köztársasági elnök politikai mérlegelési jogának korlátjaként jelentkezik.

<sup>115</sup> Kukorelli István szerint a köztársasági elnöknek a parlament helyettesítésére vonatkozó jogköre alkotmányi korlátaiból jól látható, hogy milyen szűk mozgástere van az államfőnek. „Ez a jogi megoldás az 1989-es év szülötte, azé az évé, amikor volt egyfajta félelem a túl erős köztársasági elnöktől.” KUKORELLI (24. l.) 314. E szabályozási megoldáson ugyanakkor az *Alaptörvény* sem változtatott.

<sup>116</sup> Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (7) és (8) bek.-eivel. Az *Alaptörvény* szerint az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart [*Alaptörvény* 3. cikk (1) bek.], ezért egészen addig, amíg a következő Országgyűlés meg nem alakul, feladat- és hatásköreit teljes körűen gyakorolhatja, és a Honvédelmi Tanács mellett az Országgyűlés elnöke is összehívhatja. Ráadásul az *Alaptörvény* 48. cikk (7) bek.-e úgy rendelkezik, hogy: „[a]z országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belül időpontra hívja össze.”

sasági elnök akkor sem jogosult a rendkívüli állapot megszüntetésére, ha azt maga hirdette ki.<sup>117</sup>

A *Honvédelmi Tanács elnökeként* az államfő csak azokat a jogosítványait gyakorolhatja, amelyek a Tanács ülésének vezetésével, illetve e szerv képviselésével kapcsolatosak. A *Honvédelmi Tanács a köztársasági elnök vezetésével működik*,<sup>118</sup> ezért e testület – ügyrendje szerint szabályozott – összehívásával, napirendjével, az ülésen való elnökléssel, a döntésének kezdeményezésével, határozatainak aláírásával, stb. összefüggő jogosítványok gyakorolhatók. *Más – az Alaptörvényben vagy törvényben megállapított – feladat- és hatásköreit az államfő nem láthatja el*, mert ezek a Honvédelmi Tanácsot – mint testületet – illetik meg.<sup>119</sup> A köztársasági elnököt – az általános helyettesítési szabályok szerint – az Országgyűlés elnöke helyettesítheti, de ez is csak a Tanács elnökeként gyakorolható jogkörére terjed ki, más államfői jogokat a helyettesítő házelnök sem gyakorolhat.

*Összefoglalásként* megállapítható, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a *köztársasági elnök tartalék jellegű jogosítványai* közé sorolható, mivel e hatásköreivel kizárólag az *Alaptörvényben* meghatározott feltételek esetén, és csak akkor élhet, ha az Országgyűlés akadályoztatva van. E döntései azonban ekkor is korlátozottak, mert *egyrészt* a három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek – az előzetes, *egybehangzó* megállapításától függ, *másrészt* a *parlament által utólag kontrollált hatáskört* jelentenek. A rendkívüli állapot ideje alatt a köztársasági elnök speciális hatásköröket láthat el: a Honvédelmi Tanács elnöki teendőinek végzésére jogosult, egyéb feladat- és hatásköreit azonban nem gyakorolhatja, mert ez a Honvédelmi Tanácsot illeti meg.

<sup>117</sup> Az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-e a különleges jogrend megszüntetésére nem ir elő minősített többséget, ehhez tehát az Országgyűlés egyszerű többséggel meghozott határozata is elegendő. A rendkívüli állapot megszüntetése ugyanis a normális alkotmányos rendhez való visszatérést jelenti, ezért nem is indokolt a minőségi többség előírása.

<sup>118</sup> Vö. a 63/1992. (XII. 11.) AB határozattal. ABH 1992. 284, 286.

<sup>119</sup> Így pl. a köztársasági elnök kinevezési, kiténtetési, egyéni kegyelmezési stb. jogait.

SZALAI ÁKOS\*

## VESZÉLYES ÜZEMI FELELŐSSÉG – JOGGAZDASÁGTANI HATÁSOK

*Segíthet-e a joggazdaságtan prevencióalapú megközelítése meghatározni azon tevékenységek körét, amelyeket a veszélyes üzemi felelősség alá sorolunk? A cikk állítása: igen. A veszélyes üzemi felelősség és a felróhatóságon alapuló felelősség ugyanis eltérő prevenció-ösztönzőket hordoz. Ezek között is választunk, amikor egy tevékenységi forma besorolásáról döntünk. A veszélyes üzemi felelősség, pontosabban annak kimentési szabálya ún. költségalapú, míg szemben a felróhatóságon alapuló felelősség elvárásalapú ösztönzőt teremt. Míg ezek hatása nem egyértelmű – a cikk megmutatja, hogy milyen külső körülményektől függ, adott tevékenység esetén melyik ösztönöz nagyobb elővigyázatosságra –, a veszélyes üzem esetén alkalmazott (a felróhatósági felelősséghez képest a károsult számára kedvezőbb) kármegosztás a károsultat mindenképpen kevésbé, míg a potenciális károkozót erősebben ösztönzi a prevencióra. Elemzi a cikk a szűk értelemben vett prevenció-ösztönzőn túli egyéb hatásokat is: a perindítási kedvre, a veszélyes üzemi tevékenység nagyságára, a biztosításkötésre és biztosíthatóságra, valamint a kárviselésre gyakorolt hatásokat. Végezetül bizonyítja, hogy a kockázatmegosztás nem önálló kártelepítési elv. Nem választható el ugyanis ez a prevenció-ösztönző céljától. Így a veszélyes üzem esetén megjelenő eltérő kockázatmegosztás kívánatosságát is csak az ösztönzési, prevenció-ösztönzőkre tekintettel ítélni lehetjük meg.*

Ha egy buszmegállóban télen csak egy autóbusznyai hosszúságban takarítják el a havat és a jeget, majd valaki e meg nem tisztított területen csúszik el, akkor a tömegközlekedési vállalat a veszélyes üzemi felelősség alapján köteles-e megtéríteni a kárt – vagyis kell-e vizsgálni, hogy elvárható lett-e volna tőle a teljes buszmegálló megtisztítása? (BDT 2010. 2357.)

Ha egy távolsági buszjáraton bomba robban, akkor a közlekedési vállalat mint üzembentartótól a veszélyes üzemi felelősség szerint lehet-e kártérítést követelni – hiszen nyilvánvaló, hogy az adott helyzetben elvárható magatartás tanúsítása mellett sem tudta volna megakadályozni a merényletet? (BH 2000. 200.)

Ha egy villany szerelő felmászik egy villanyoszlopra, hogy ott illegális szerelési munkákat végezzen, de az oszlop kidől, akkor ő az eséséből (vagyis nem áramütésből, vagy hasonlóból) eredő kárért perelheti-e veszélyes üzemi felelősség alapján

\* PhD, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.  
E-mail: szalai.akos@tk.mta.hu.

az áramszolgáltatót – vagy a szolgáltató kimentheti magát, ha bizonyítja, hogy az oszlopok stabilitását az elvárható rendszerességgel és módon ellenőrzi? (BH 2008. 183.)

A magyar jog ismeri a veszélyes üzemi felelősség fogalmát. Az *1959. évi IV. tv. a polgári Törvénykönyvről* (Ptk.) a 6:535.§ (1) bekezdése „fokozott veszéllyel járó tevékenység” esetén a veszélyes üzemi felelősséget rendeli alkalmazni az üzem-bentartóval szemben. A törvény azonban (a környezetet veszélyeztető tevékenységek és a veszélyes állatok kivételével) nem definiálja, hogy mikor is tekinthető egy tevékenység fokozott veszéllyel járóknak. Léteznek ugyan olyan törvények<sup>1</sup>, amelyek egyes tevékenységekről kimondják azok veszélyes üzemi jellegét (vagy egyszerűen a felelősség szabályozásakor a veszélyes üzemi felelősség tényállás elemeit veszik át), de általános jelleggel ilyen definíciót a jogalkotó nem ad. A törvényben nem szabályozott tevékenységek besorolását a jog a bírói jogalkalmazásra bízta.

A kommentáriródalomban<sup>2</sup> egyértelműen a Fővárosi Ítéltábla BDT 2012. 2661. számú esetének indoklása a hivatkozási alap. Ez két alternatív feltételt fogalmaz meg: fokozott veszéllyel jár:

(I) „az a tevékenység, amelynek a folytatása során fellépő, viszonylag *csekély mértékű rendellenesség is súlyos kárral* fenyegető veszélyhelyzetet – életveszélyt, maradandó fogyatékoságot okozó sérülés, maradandó egészségromlás vagy tetemes vagyoni hátrány bekövetkezésének veszélyét – alakíthat ki.” Illetve „a tevékenység akkor is, ha folytatójának *csekélyebb mértékű vétkessége* – akár enyhe fokú gondatlansága – *ugyanilyen súlyos kárveszéllyel* fenyegető helyzetet teremthet.” [kiemelés – Sz. Á.]

(II) „az a tevékenység is, amely – akár a tevékenység folytatásában bekövetkező rendellenesség, akár a tevékenységet folytató személy *csekélyebb fokú vétkessége* következtében – *egyszerre nagyobb számú személy* életét, testi épségét, egészségét vagy vagyonát fenyegető kárveszélyt idéz elő.” [kiemelés – Sz. Á.]

Ehhez teszi hozzá a kommentáriródalom harmadik alternatív feltételként, hogy olyan folyamatokról van szó, ahol az erőhatásokat gépi folyamatok vagy a természet megsokszorozzák.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Pl. veszélyes üzemnek minősül – vagy a tv. megfogalmazása értelmében a veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan, csak akkor mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kár működési körén kívüli elháríthatatlan ok okozta – az óvoda, az iskola, a kollégium, a gyakorlati képzés szervezője a gyerek, a tanuló elhelyezéssel, tanulói jogviszonnyal, kollégiumi tagsági viszonnyal, gyakorlati képzéssel összefüggő káraiért a *2011. évi CXCV. tv. a nemzeti köznevelésről* (Köot.) 59. § (3) alapján; hasonlóan a felsőoktatási intézmény, a gyakorlati képzés szervezője a *2011. évi CCIV. tv. a nemzeti felsőoktatásról* (Feot.) 56. § (4) alapján; a géntechnológiai tevékenységből eredő károkért a *géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. tv.* 27. § alapján.

<sup>2</sup> LÁBADY Tamás in VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (Budapest: KJK 2014. e-könyv) Par 59.28; FUGLINSZKY Ádám in OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* IV. kötet (Budapest: Opten 2014) 106.

<sup>3</sup> Lásd pl. FUGLINSZKY (2. l.) 106.

Az írás célja megvizsgálni, hogy ösztönzési, prevenciószempontból milyen hatásokkal jár az, ha egy tevékenységet veszélyes üzemnek minősítünk – és kártérítési felelősségét nem a felróhatóság alapján ítéljük meg. Az elemzés kulcsát jelentő ösztönzési modell lényege: a kártérítési jogot abból a szempontból értékeljük, hogy mennyiben, miként hat azokra a döntésekre, amelyek képesek a kárveszélyt, vagyis adott kár bekövetkezési esélyét csökkenteni. Ezeket a döntéseket nevezzük majd elővigyázatosságnak. Az ösztönzési modellt ugyan gyakran éri kritika amiatt, hogy annak feltevései „életszerűtlenek”, mert a potenciális károkozók és károsultak általában nem a jogkövetkezményeket, a felelősség meglétét vagy hiányát, illetve az őket fenyegető kártérítés nagyságát kalkulálva döntenek arról, hogy miként járnak el, de éppen elég empiriánk van arra, hogy az ösztönző hatás igenis létezik.<sup>4</sup>

A kérdésünk az lesz, hogy miben tér el a veszélyes üzemi felelősség ösztönzési hatása a felróhatóságon alapuló felelősségtől. Először is szögezzük le: ugyan az irodalomban megjelennek olyan álláspontok, amelyek aszerint tesznek különbséget a két rendszer között, hogy az egyiknek tulajdonítanak ilyen hatást, a másiknak nem<sup>5</sup>, de mind a két felelősségi formának van preventív, az elővigyázatosságot ösztönző hatása. Mindkettő hat az elővigyázatosságra, csak más-más módon.

Az elemzés megkezdése előtt érdemes négy tisztázó, terminológiai megjegyzést előrebocsátani. Egyrészt, a szöveg az egyszerűség miatt *kártérítés*ről beszél, de ez alatt ugyanúgy érteni kell az – új Ptk. terminológiájával – a kártérítést és a sérelemdíjat is. Másrészt, amikor *kártérítési jogról* beszélünk, akkor az alatt a deliktuális felelősségről, illetve a Ptk. 2:52. §-ban szereplő sérelemdíj megállapításához vezető esetekről beszélünk. Nem értjük ide a szerződészegésből fakadó károk megtérítését, annak szabályait. Harmadrészt, szintén az egyszerűség miatt *objektív-tárgyi felelősség*ként fogunk hivatkozni a jogirodalomban *strict liability*ként ismert formára, vagyis amikor a felelősség megállapításakor nem vizsgálják a károkozó elővigyázatosságát, nem mentheti ki magát a kártérítés fizetése alól – mindenképpen meg kell fizetnie a kártérítést. Negyedrészt, megkülönböztet a szöveg *vétkességi* és *felróhatósági* felelősséget. Előbbi alatt minden olyan rendszert ért, amely ismeri az elvárhatóság fogalmát: mentesül a felelősség alól a károkozó, ha elvárhatóan jár el. A felróhatóság ezzel szemben konkrétabb: azt jelenti, hogy az elvárhatóság szintje a magyar jogban ismert felróhatósághoz kapcsolódik, vagyis ez az adott esetben általában elvárható magatartást jelenti (vagy a jelen cikkben

<sup>4</sup> Érdemes külön is kiemelni, hogy az érvelés nem is azzal vitatkozik, amit a joggazdaságtan állít. Nem az ugyanis az ösztönzési modell fő állítása, hogy mindenki másképpen fog dönteni, ha változik a felelősségi rendszer, hanem csak az, hogy lesznek olyanok (a „határon levők”), akik változtatnak a magatartásukon.

<sup>5</sup> Fézer Tamás szerint pl. „A fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója nem mentheti ki magát a felelősség alól arra való hivatkozással, hogy magatartása nem volt felróható: legnagyobb körülmé-  
kintése ellenére, vétkességére tekintet nélkül felelős lesz a veszélyes üzem működési körében okozott károk megtérítéséért. A prevenció ebben a körben aligha vizsgálható.” FÉZER Tamás: *A kártérítési jog magyarázata* (Budapest: CompLex 2011 e-könyv) Par.1.205. Ezzel szemben Marton Géza jól ismert érvelése szerint – a bizonyítási szükséghelyzet miatt – épp a vétkességi felelősség nem hordoz magában kellő preventív erőt. MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség* (Budapest: Triorg 1993) 60–61.

ennek szinonimájaként kezelt *bonus et diligens pater familiastól* elvárható szintet, a *reasonable man* standardot) – és nem annál magasabb szintet.

A cikkben először azt tekintjük át, hogy más jogrendszerek tesznek-e különbséget a felelősség szempontjából tevékenységi formák között aszerint, hogy azok mennyire veszélyesek. Ezután a magyar veszélyes üzemi felelősséget próbáljuk elhelyezni a lehetséges felelősségi modellek palettáján – szembeállítva a felróhatósági felelősség magyar rendszerével. A harmadik fejezet elemzi azt, hogy milyen változásokat okoz az elővigyázatossági ösztönzőkben az, ha egy tevékenységet veszélyes üzemmént kezelünk. A negyedik fejezetben pedig egy az irodalomban gyakran előkerülő érvelt vizsgálunk majd: a kockázatelosztás érvét. Azt próbálom ott bizonyítani, hogy ez nem önálló szempont, hanem csak a prevenció modell leegyszerűsített tesztje – magyarán: végső soron azt vizsgálja, hogy kit akarunk erősebben ösztönözni.

## 1. A VESZÉLYESSÉG SZEREPE AZ ANGOL, FRANCIA, NÉMET ÉS AMERIKAI KÁRTÉRÍTÉSI JOGBAN

Nem minden jog ismeri a veszélyes üzemi felelősség kategóriáját. Több jogban is létezik a szokásos – magyarul felróhatóságának nevezett – kártérítési alapeset-höz képest szigorúbb, sok helyen már kifejezetten objektív-tárgyi felelősség is, de ennek alkalmazását nem mindig kötik a károkozó tevékenység veszélyességéhez. Az angol jogból például a tevékenység veszélyessége nem játszik szerepet a *strict liability* alkalmazásakor. A francia jog sem ismeri a veszélyes üzem fogalmát – igaz ott egy generálkalkuláció alapján lényegesen tágabb körben alkalmazható objektív-tárgyi felelősség, mint a mi veszélyes üzemi felelősségünk. A német jogban létezik veszélyes üzem, de ez a felelősségi forma csak akkor alkalmazható, ha azt külön törvény elrendeli. A magyarhoz a legközelebb talán az amerikai *common law* kategóriája van, amely a bíróra bízta, hogy különösen veszélyes tevékenységnek tekint-e valamit, hiszen akkor *strict liabilityt* kell alkalmazni – igaz ennek a tevékenységi körnek az értelmezése eléggé eltér a magyartól.

Az angol *common law*-ban a *Rylands v. Fletcher* eset<sup>6</sup> óta ismert a *strict liability*, és az eset napjainkba bevett értelmezése<sup>7</sup> szerint arra akkor lehet hivatkozni, ha valaki a földjén, telkén olyan dolgot tart, ami ott nem megszokott, „kivételesen veszélyes”<sup>8</sup>, ami onnan „megszökhet” és nem előreláthatatlan károkat okoz. Ezzel szemben a második világháború óta alig találunk olyan esetet, amikor erre hivatkozva a felperes pert nyert volna.<sup>9</sup> Az egyik olyan esetben, amikor a bíróság hivatkozott erre a precedensre (igaz éppen azért, hogy az előreláthatatlanság miatt elutasítsa a felperes keresetét az alperes ellen, aki perklóretilént tárolt, és az beszivárgott a

<sup>6</sup> *Rylands v. Fletcher* (1866) LR 1 Ex 265, 279.

<sup>7</sup> Cees van DAM: *European Tort Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 446.

<sup>8</sup> Lord Hofman véleménye a *Transco Plc. v. Stockport* ügyben ([2003] UKHL 61 [2004] 2 AC 1.).

<sup>9</sup> DAM (7. lj.) 447.



felperes vízbázisába),<sup>10</sup> a bíróság maga mondta ki, hogy a veszélyes tevékenységek esetén alkalmazandó eljárásokat (vagyis az ilyen esetekben elvárható magatartást) jogszabályokban kell szabályozni. Vagyis az angol jog ma már elsősorban jogszabályokban előírt magatartások betartását vizsgálja – végső soron vétkességet keres és nem *strict liability*-t alkalmaz. Kivételt képez ez alól a *private nuisance* doktrínája, amely ugyan átfogja a veszélyes tevékenységek nagy részét, de nem a veszélyességük, hanem az okozott kár formája alapján különbözteti meg az ügyeket.<sup>11</sup>

Hasonlóképpen hiányzik a veszélyes üzemi felelősség a francia jogból is. Ott azonban a 19. század vége óta a Code Civil 1384. § első mondatának bevett értelmezése szerint eleve objektív-tárgyi felelősséget állapítanak meg a valaki tulajdonában álló dolgok által okozott károokra. A mi veszélyes üzem fogalmunk ebbe a körbe beletartozik – viszont annál ez a francia kategória lényegesen tágabb, így nem is szükséges a veszélyességet külön vizsgálni.<sup>12</sup>

Vannak jogok, például a német, ahol ugyan ismert hasonló felelősségi forma, de ez csak akkor használható, ha külön (a Bürgerliches Gesetzbuchtól [BGB] eltérő) törvény kifejezetten megköveteli ennek alkalmazását – vagyis nincs általános veszélyes üzemi felelősség: a bíróság nem minősíthet valamit annak.

Az amerikai *common law* ismeri a veszélyes tevékenység, pontosabban a különösen veszélyes tevékenység (*abnormally dangerous activities*) kategóriáját, és ilyen esetben a *Restatement (Second) of Tort* 519. §, illetve *Restatement (Third) Torts: Liability for Physical and Emotional Harm* 20. § (a) bekezdés szerint *strict liability* alkalmazandó. A második kiadásban az 520. §, a harmadikban a 20. § (b) bekezdése tartalmazza azt, hogy mely szempontot kell megvizsgálni akkor, ha felmerül, hogy egy tevékenységet ebbe a körbe soroljanak. A második kiadás szerint ezek a kérdések: (a) Magas-e a kár bekövetkezésének esélye? (b) Mekkora az esélye annak, hogy nagy kár következik be? (c) Megfelelő elővigyázat (*reasonable care*) mellett ki lehet-e küszöbölni a kockázatot? (d) A tevékenység általánosnak tekinthető-e (*the activity is ... a matter of common usage*)? (e) A tevékenységet arra alkalmas helyen folytatták-e? (f) A tevékenység veszélyessége nagyobb-e mint amennyi hasznot a közösség számára hoz?

A későbbi kiadás két pontba sűríti ezt: (1) az adott tevékenység akkor is előrelátható és nagyon jelentős kárveszélyt hordoz, ha megfelelő elővigyázattal járnak el, (2) a tevékenység nem tekinthető általánosnak.

A két megfogalmazás között a fő különbséget Richard A. Epstein és Catherin M. Sharkley abban látja, hogy az utóbbiból kimarad a tevékenység társadalmi hasznainak értékelése.<sup>13</sup> Ugyanakkor a korábbiiban szereplő többi szempont továbbra is érvényes marad. Éppen ezért fontos, hogy a magyarázatban a korábbi kiadás külön kitért arra, hogy bár a legtöbb ilyen tevékenység egyben anyagi hasznot is

<sup>10</sup> Lásd *Cambridge Water Co. Ltd. v. Eastern Counties Leather Plc.* [1994] 1 All ER 77, [1994] 2 WLR, 83.

<sup>11</sup> DAM (7. lj.) 444–446.

<sup>12</sup> DAM (7. lj.) 67, 448–450.

<sup>13</sup> Richard A. EPSTEIN – Catherin M. SHARKLEY: *Cases and Materials on Torts* (New York: Aspen 102012) 636–637.

hajt, de a profitérdek léte vagy hiánya nem része a tesztnek; a tevékenység célját nem kell figyelembe venni a veszélyesség megítélésekor. Hasonlóképp kiemelte a *Restatement*, hogy a *d*) pont értelmében az autóhasználat nem számít ilyen tevékenységnek (szemben mondjuk – maradva a *Restatement* példájánál – a tankok vezetésével). A gyakorlatban sok konfliktushoz vezetett ez a tény a repülőgép-balesetek kapcsán. Epstein és Sharkey kiemeli például a *Boyd v. White*<sup>14</sup> és a *Wood v. United Air Lines, Inc.*<sup>15</sup> ügyben hozott döntést, amely az autózéssel vont párhuzam (sőt, a repülés biztonságosabb volta) miatt tagadta meg a bíróság azt, hogy a repülést különösen veszélyes tevékenységként kezelje.<sup>16</sup>

## 2. A MAGYAR VESZÉLYES ÜZEMI FELELŐSSÉG A FELELŐSSÉGI MODELLEK KÖZÖTT

Amennyiben valamilyen tevékenységet a veszélyes üzemi felelősség alá sorolunk, akkor ezzel kiemeljük a felelősség alapesete, a felróhatósági alapú felelősség köréből. Ez két dimenzióban jelent eltérés. Egyrészt a felelősség alapesete a károkozó tevékenységét a felróhatósági mérce alapján ítéli meg, fordított bizonyítási teher mellett – ezzel szemben a veszélyes üzemi felelősség egy ennél magasabb elvárás alapján értékeli azt. Sőt van olyan felfogás is, amely ebben gyakorlatilag objektív-tárgyi felelősséget lát. Másrészt veszélyes üzemi felelősség esetén, ha a károsult közrehatása is kimutatható, akkor a károkozó számára kedvezőtlenebb kármegosztást alkalmazunk. Ez a felelősségi forma azzal kapcsolatban vehető csak fel, aki a veszélyes üzem üzemeltetője – az ő ösztönzőit lehet megváltoztatni. A fejezet harmadik pontja ezért az üzemeltető meghatározásával foglalkozik.

### 2.1. EMELT SZINTŰ VÉTKESSÉGI FELELŐSSÉG VAGY OBJEKTÍV-TÁRGYI FELELŐSSÉG

A Ptk. 6:535. § (1) bekezdésének második mondata szerint veszélyes üzemi felelősség esetén az üzemeltető csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha a kárt a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül eső elháríthatatlan ok okozta. Ha a kár oka elháríthatatlan, de a veszélyes üzem működési körébe esik (például felismerhetetlen hiba); vagy a veszélyes üzem működési körétől független ugyan, de elhárítható (például a féktávon az autó elé lépő gyalogos – a legtöbb esetben), akkor az üzemeltető nem mentesül a felelősség alól.<sup>17</sup> Fuglinszky Ádám meghatározása szerint elháríthatatlan ok az, amely a konkrét ügyben, a technika adott fejlettségi szintjén, emberi erőfeszítéssel általában (objektíve) nem hárítható el.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> *Boyd v. White*, 276 P.2d 92 (Cal. App. 1954).

<sup>15</sup> *Wood v. United Air Lines Inc.* 223 N.Y.S.2d 692, 695 (N.Y. Sup. Ct. 1961).

<sup>16</sup> EPSTEIN-SHARKEY (13. lj.) 633–634.

<sup>17</sup> LÁBÁDY (2. lj.) Par 59.34; FUGLINSZKY (2. lj.) 119.

<sup>18</sup> FUGLINSZKY (2. lj.) 120; FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog* (Budapest: CompLex 2015) 371.

A mostani elemzésünk szempontjából a legfontosabb kérdés, hogy ennek a tesztnek része-e – hasonlóan ahhoz, ahogyan a lehetetlenülés is magában foglalja a „gazdasági lehetetlenülés” kategóriáját – a társadalom teherbíró képességének vizsgálata, illetve az erre alapozott „gazdasági elháríthatatlanság”.

*Gazdasági elháríthatatlanság – a teherbíró képesség vizsgálata.* Eörsi Gyula szerint az elháríthatatlanság tesztjének része kell, hogy legyen a teherbíró képesség, és ezzel a „gazdasági elháríthatatlanság” vizsgálata: „Az elháríthatatlanságot objektív értelemben kell felfogni: a technika adott országos szintjén, a népgazdasági teherbírás figyelembevételével kell eldönteni az elháríthatatlanság kérdését.”<sup>19</sup> Az új Ptk.-hoz készült kommentárok közül a legtöbb fenntartja, hogy ez a kérdés az elháríthatatlanság tesztjének része.<sup>20</sup> Lábady Tamás ezzel szemben – igaz egy ügyszöveghez fűzött kommentár kapcsán – kijelenti, hogy „[e]bben a körben az üzemgazdasági szempont vagy a társadalom teherbíró képessége nem döntő”.<sup>21</sup> Mivel a Ptk. e rendelkezése nem változott, így érdemes kiemelni, hogy a korábbi Ptk. szerinti joggyakorlatban szintén szerepet kapott ennek vizsgálata. Például a bevezetőben említett autóbuszon elhelyezett bomba ügyében (BH 2000. 200.) is a társadalom teherbíró képességére hivatkozva utasította el a keresetet a Legfelsőbb Bíróság.

A gazdasági elháríthatatlanság figyelembevétele vagy figyelmen kívül hagyása az, ami meghatározza a veszélyes üzemi felelősség elméleti besorolását. Különböztessük meg itt a felelősség két fő formáját a vétkességi (*negligence*) és az objektív-tárgyi (*strict liability*) felelősséget! A kettő között a fő eltérés az, hogy az elővigyázatossággal kapcsolatos elvárások teljesítése mentesíti-e a jogellenesen kárt okozót a felelősség alól. Mint a bevezetőben, a definícióknál említettem, a vétkességi felelősség igen. Az ott látott definíció szerint a vétkességi felelősség, az elvárt elővigyázat szintje szerint sokféle lehet – ezek egyike a felróhatósági felelősség, amikor az elvárt szint az adott helyzetben elvárható, a *bonus et diligens pater familiastól* elvárható, a *reasonable man*től elvárható. Amennyiben tehát a magyar veszélyes üzemi felelősségnek része egy gazdasági elháríthatatlanság teszt, akkor végső soron a vétkességi felelősségen belül maradunk, hiszen azt is vizsgáljuk, hogy a teherbíró képességre is figyelemmel elvárható lett volna-e a károkozótól a kár elhárítása.

*Okozatosság.* Amennyiben azonban ez a „gazdasági elvárhatóság” tesztje nem kap helyet a veszélyes üzemi felelősség kimentési feltételei között, akkor az *strict liability*ként, vagyis objektív-tárgyi felelősségként működik majd. Ez az állítás első ránézésre túl erősnek tűnik, hiszen a veszélyes üzemi felelősség is ismer mentő körülményeket. Érdemes azonban számba venni ezeket a körülményeket. A jogirodalomban máshol is megjelenő állításokkal összhangban, az állításom: ezek logikailag semmit nem tesznek hozzá az okozás fogalmához. Amennyiben a kárt egy elháríthatatlan külső ok okozta, akkor az egyben azt is jelenti, hogy a bevett okozatossági tesztek szerint azt nem is a veszélyes üzemi tevékenység (és annak üzem-bentartója) okozta. Tulajdonképpen a ténybeli okozatosság hiányát mondjuk ki: ha

<sup>19</sup> EÖRSI Gyula: *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve* (Budapest: KJK 1966) 286.

<sup>20</sup> HAVASI Péter in WELLMANN György (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata VI/VII.*, Harmadik, Negyedik, Ötödik és Hatodik Rész (Budapest: HVG-ORAC 2013) 466; FUGLINSZKY (2. lj.) 120.

<sup>21</sup> LÁBADY (2. lj.) Par 59.34.

az üzembentartó mást csinált volna, akkor sem tudta volna elkerülni a kárt (a joggazdaságtan jobban szeret úgy fogalmazni: akkor sem tudta volna csökkenteni a kár bekövetkezésének valószínűségét). Ha nem vizsgálják a gazdaságos elháríthatóságot, akkor ezek a klasszikus okozatosságon túli kimentési feltételek valójában redundánsok: a jogi okozatosság (például az adekvát kauzalitás, az előreláthatóság, vagy az egyéb okszerű elemek) hiánya lényegesen jobb, erősebb hivatkozási alapot kínál az alperesnek, mint ez a két kimentési feltétel.<sup>22</sup>

Jól mutatja az okozatosság és a kimentési okok közötti viszonyt a *vis maior* példája. A kommentárirodalom szerint az elháríthatatlan külső ok egyik klasszikus példáját képezik ezek.<sup>23</sup> Azonban a *vis maior* hivatkozás nyilvánvalóan azt jelentené, hogy a természettudományos értelemben a kárt nem is az alperes okozta (vagy a kár olyan előreláthatatlan volt, hogy az előreláthatóság, illetve az adekvát kauzalitás tesztjén elbukna). Vegyük azonban észre: elég sok esetet ismerünk, amikor a balesethez, káresethez *vis maior is* hozzájárult, a bíróság azonban mégis megállapította az üzembentartó felelősségét. Ilyen volt az az eset<sup>24</sup>, amikor arról kellett a bíróságnak döntenie, hogy felelős-e a lezuhant repülő üzembentartója, ha a gép egy szokatlan méretű viharban zuhant le, miután a pilóta úgy szállt fel, hogy tudott a tervezett repülési útvonalon kialakuló vihargócról, és a gépen nem volt olyan jelzőrendszer, amely a felszállás után ilyen veszélyeket jelezhetett volna. Ítéletében a legfelsőbb bíróság a szokatlan erejű vihar (vagyis a *vis maior*) ellenére elháríthatónak tartotta a balesetet. Az okozatosság vizsgálatakor ugyanis nem az a kérdés, hogy van-e *vis maior*, vagy más külső hatás. (Kimondhatjuk: külső ok mindig van – a baleset bekövetkezéséhez és különösen a kár adott szintjének kialakulásához soha nem elég csak a károkozó magatartása, külső okok mindig befolyásolják azt. Még a „legerősebb” esetben is: ha valaki rálő egy másik emberre, akkor is kell a kárhoz külső hatás *is* – a pisztolynak el kell sülnie, a megcélzott embernek nem szabad hirtelen és váratlanul elmozdulnia, stb.). A kérdés az, hogy *ezen a külső okon túl* van-e nem „külső, elháríthatatlan ok”, tudott volna-e a károkozó olyat tenni, ami csökkentette volna a balesetveszélyt – vagyis mostani terminológiánkkal: volt-e lehetősége elővigyázatosságra. Amennyiben *vis maior* címen mentesítünk valakit a felelősség alól, akkor azt mondjuk ki, hogy a kárt nem (ilyen kár- vagy valószínűség-növelő jelleggel sem) okozta, nem növelte.

<sup>22</sup> Az elvárhatóság és az okozatosság óhatatlan összecsúsása – igaz, már a felróhatóságon alapuló felelősség kapcsán is – kulcsszerepet kap Menyhárd Attila érvelésében. Lásd MENYHÁRD Attila: „Az állam kártérítési felelőssége és az állami immunitás” in NOCHTA Tibor – FABÓ Tibor – MÁRTON Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére* (Pécs: PTE ÁJK 2013); MENYHÁRD Attila: „Kihívások a mai magánjogi dogmatikában” in SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogdogmatika és jogelmélet* (Miskolc: Bíbor 2007). De a veszélyes üzemi felelősség kapcsán végső soron hasonló eredményre jut Fuglinszky Ádám is. FUGLINSZKY 2015 (18. lj.) 364–366. Ugyan elutasítja a kimentés és az okozatosság összecsúsását Csák Csilla, de ezt csak úgy tudja megtenni, hogy egyben tagadja, hogy az okozatosság felróhatóság esetén kialakult tesztjei a veszélyes üzem esetén is használhatóak lennének. Ő az okozatosságot a veszélyes üzem esetén megdönthetetlen védelemként kezeli. CSÁK Csilla: „A füstpatron eset” *Agrár- és Környezetjog* 2012/3. 11.

<sup>23</sup> HAVASI (20. lj.) 467; FUGLINSZKY (2. lj.) 125; LÁBADY (2. lj.) Par 59.34.

<sup>24</sup> A Kúria Pfv.IV.21.734/2012/8. sz. felülvizsgálati ítélete.

## 2.2. AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ VÉTKESSÉG TESZTJE

Ha a károsult magatartásának értékelését vizsgáljuk, akkor a magyar veszélyes üzemi felelősség egyértelműen az összehasonlító vétkesség tesztjével egészíti ki az előző pontban látott felelősségi modellt. Az összehasonlító vétkesség (*comparative negligence*) tesztje annyit mond ki, hogy amennyiben mind a károkozó, mind a károsult felelőssé tehető a kárért – a károsult nem az általában elvárható módon járt el –, akkor a kárt megosztják a két fél között.<sup>25</sup>

Ez tükröződik a magyar jogban: amennyiben a veszélyes üzem üzembentartójának felelőssége megáll, akkor további kérdés, hogy a károsult felróhatóan járt-e el – ha igen, akkor nem kap teljes kártérítést. Az új Ptk. „újdonsága” annyi, hogy a törvényszövegbe iktatja a korábbi bírói gyakorlatot, pontosabban a PK 38. számú állásfoglalásának kulcstételét: a kármegosztásnál az üzem veszélyességét is figyelembe kell venni az üzembentartó terhére. Ez a bevett felfogás szerint azt jelenti, hogy amennyiben a károkozó veszélyes üzem, akkor ugyanabban az esetben, ugyanolyan magatartások esetén a kármegosztás számára kedvezőlenebb lesz, mint ha a felelősségét a felróhatóság alapján ítélnék meg. Lábady Tamás példájával:

„ha a bíróság mérlegelése szerint a felek egyenlő mértékben részesei a károsodás bekövetkezésének, közöttük a kárt nem fele-fele részben [*mint, ahogyan a felróhatóság alapján történe – Sz. Á.*], hanem – a veszélyes üzemre terhesebben – mondjuk 70–30% arányban kell megosztani”.<sup>26</sup>

### 1. ábra: A felróhatósági és a veszélyes üzemi felelősség közötti különbség

Felróhatóság			
Károkozó Károsult	Felróható	Nem felróható, de nem is külső elháríthatatlan ok	Külső elháríthatatlan ok
Nem felróható	TELJES KÁRTÉRÍTÉS		
Felróható	Kármegosztás		
Veszélyes üzem			
Károkozó Károsult	Felróható	Nem felróható, de nem is külső elháríthatatlan ok	Külső elháríthatatlan ok
Nem felróható	TELJES KÁRTÉRÍTÉS	TELJES KÁRTÉRÍTÉS	
Felróható	Kármegosztás (károkozóra kedvezőlenebb)	Kármegosztás	

<sup>25</sup> A definícióért lásd pl. *Restatement (Third) of Torts: Apportionment of Liability* § 7; az amerikai rendszerek áttekintéséért Christopher J. ROBINETTE – Paul G. SHERLAND: „Contributory or Comparative: Which is the Optimal Negligence Rule?” *Northern Illinois University Law Review* 2003. 41–61.

<sup>26</sup> LÁBADY (2. lj.) Par 59.88.

A két felelősségi forma közötti különbséget az 1. ábrán láthatjuk. A károkozó oldalán három elővigyázatossági szintet különböztethetünk meg: (1) amikor felróhatóan jár el, vagyis amikor a felróhatóságon alapuló felelősség esetén is felelne; (2) amikor nem felróhatóan jár el, de nem tesz meg mindent a nem külső elháríthatlan okból fakadó károk elkerülése érdekében – ilyenkor a veszélyes üzemi felelősség szerint felelős; és (3) amikor minden olyan lépést megtesz, ami kizárja a nem elháríthatatlan külső okból fakadó kárt – ekkor a veszélyes üzem üzemeltetője is kimentheti magát.

A károsult oldalán csak két lehetőség áll fenn: (1) nem felróhatóan jár el – ekkor a kártérítés csak a károkozó felelősségétől függ, vagy (2) felróhatóan jár el – ha a károkozó felelős, kármegosztásra kerül sor.

Látszik az ábráról, hogy a veszélyes üzemi felelősség több esetben követeli a károkozótól a kártérítés fizetését: a nem felróhatóan okozott, de nem is külső elháríthatatlan oknak tekinthető károk esetén is fizetnie kell. Másrészt a mindkét félnek felróható károk esetén többet kell fizetnie. Emiatt változik az ösztönzője.

### 2.3. AZ ÜZEMBENTARTÓ

A veszélyes üzemi felelősség esetén a jog kijelöl egy személyt, az üzemeltetőt, aki akkor is felelős lesz, ha a veszélyes üzem aktuális üzemeltetője nem is ő. Természetesen – mint majd a harmadik fejezetben látjuk – neki is kell, hogy legyen lehetősége a kárveszély csökkentésére. Különben nem tekinthetnénk okozónak.

Az új Ptk. egyik újdonsága, hogy a 6:536. § (1) bekezdése meghatározza, hogy ki ez az üzemeltető – támaszkodva a korábbi bírói gyakorlatban kialakult, illetve bizonyos jogpolitikai elvekre. E szerint üzemeltetőnek az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. Vegyük észre, ez a definíció megfelel a Marton Géza által „érdekelvnek” nevezett szempontnak: „minden emberi vállalkozás összes folyamányait, az előnyöket éppúgy, mint a hátrányokat vissza kell vezetni ugyanarra a számlára, az illető tevékenység gazdájáéra, mert csak így derül világosság annak az aktivitásnak a szociális értékességére vagy értéktelenségére.”<sup>27</sup>

Korábban ezen az érdekelvén túl egyéb elemeket is megfontolt a joggyakorlat: ki képes és köteles a tevékenység kockázatainak elhárítására, ki felügyeli, irányítja, ellenőrzi és koordinálja a tevékenységet, kinek van rendelkezési joga (például ki a fenntartó, üzemeltető), ki hozza meg az alapvető döntéseket.<sup>28</sup> Vagyis a korábbi vizsgálatkor két szempontrendszer ötvöződött, az érdekelv és valamiféle ösztönzési elv (ki képes befolyásolni a tevékenységet, csökkenteni a kárveszélyt). Ezek közül a Ptk. szövegében az első nyert csak elismerést.

Ugyanakkor a kommentárokból<sup>29</sup> egyértelmű az elvárás, hogy függetlenül a Ptk. megfogalmazásától a bírói gyakorlatban továbbra is maradjon meg a másik szem-

<sup>27</sup> MARTON (5. lj.) 101.

<sup>28</sup> FUGLINSZKY 2015 (18. lj.) 381–383.

<sup>29</sup> FUGLINSZKY (2. lj.) 133–134; HAVASI (20. lj.) 468; LÁBADY (2. lj.) Par 59.67.



pont is. Ahogyan Lábady fogalmaz: „Változatlanul irányadó lesz tehát az a gyakorlatban kifejeződött álláspont, hogy üzembentartónak minősül az is, aki az üzemet fenntartja és tartósan üzemelteti, illetőleg az, aki a veszélyforrást ellenőrzi, felügyeli, irányítja.”<sup>30</sup> Maga a Ptk. indoklása is azt hangsúlyozza: „Az üzembentartó kategóriáját az elmélet által megtámogatottan a gyakorlat alakította ki.”<sup>31</sup> A későbbiekben látjuk majd, hogy a prevenció hatást előtérbe helyező joggazdaságtani elemzés – bár az érdekelvet is tudja kezelni, de – az ösztönzési elvet fontosabbnak is érzi.

### 3. PREVENCIÓS HATÁS

Az előzőek alapján tehát a veszélyes üzemi felelősség két elméleti típusba is tartozhat – attól függően, hogy a gazdasági elháríthatatlanságot vizsgálja-e a bíróság a kimentési feltételek között. Ha igen, akkor a veszélyes üzemi felelősség egy magas szintű elvárást tartalmazó összehasonlító vétkességi (*comparative negligence*) felelősség. Ha nem, akkor egy összehasonlító vétkességi teszttel kombinált objektív-tárgyi (*strict liability with defense of comparative negligence*) felelősség.

A prevenció hatásokat áttekintését három lépésben tesszük meg. Először a potenciális károkozók döntéseit vizsgáljuk: milyen hatással van az elővigyázatosságukra, ha a felróhatósági felelősség hatálya alól a veszélyes üzemi felelősség hatálya alá kerülnek. Látjuk majd, hogy a gazdaságosság elháríthatóság – ha ezt figyeli is a bíróság – a legtöbbször nem játszik szerepet: ösztönző hatásait tekintve a veszélyes üzemi felelősség a legtöbbször valóban objektív-tárgyi felelősség. Ezt követően emeljük be az elemzésbe a károsult elővigyázatossági döntéseit. A harmadik pontban pedig a két fél egyéb – az elővigyázatosságon túli – döntéseit elemezzük.

#### 3.1. A KÁROKOZÓ ELŐVIGYÁZATOSSÁGA

A joggazdaságtan klasszikus modelljei általában az objektív-tárgyi felelősség (*strict liability*) és a kiszámítható vétkességi felelősség (*negligence*) összehasonlításából indulnak ki. Ez az összehasonlítás jelenti a kiindulópontot a veszélyes üzemi felelősség eltérő hatásainak megértéséhez is. A kiszámíthatóság itt azt jelentené, hogy a károkozó előre tudja, hogy adott elővigyázatosság mellett őt vétkesnek vagy vétlennek találja-e majd a bíróság. A magyar – és a legtöbb a valóságban létező – kártérítési rendszerben a veszélyes üzemi felelősség alternatívája azonban nem egy ilyen kiszámítható rendszer. A valóságban létező felróhatósági felelősség esetén nem lehetünk bizonyosak a bíróság döntésében: a legmagasabb elővigyázatossági szintnél is előfordulhat, hogy kimondják a vétkességet. És fordítva: a teljes

<sup>30</sup> LÁBADY (2. lj.) Par 59.67.

<sup>31</sup> LÁBADY Tamás in VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal* (Budapest: CompLex 2013) 949.

gondatlanság mellett is előfordulhat, hogy vétkesnek találják a károkozót. A továbbiakban ennek, a bírósági döntésben rejlő kockázatot is magában hordozó modelleknek a hatásait mutatjuk be.<sup>32</sup>

*Alapmodell: elvárás- vagy költségalapú ösztönzés.* A kártérítési rendszerek két-féle ösztönzőt hordozhatnak magukba: a költségalapú és az elvárásalapú ösztönzőt. A vétkességi felelősség mind a kettőt, az objektív-tárgyi csak a költségalapút. Az egyszerűség kedvéért kezdjük az objektív-tárgyi felelősséggel! Itt a károkozót az elővigyázatossági lépések megtételére, és ezzel azok költségeinek felvállalására az motiválja, hogy kisebb valószínűséggel okozzon balesetet, hiszen baleset esetén szinte mindig kártérítést kell fizetnie: a nagyobb elővigyázatosság csökkenti a kár bekövetkezésének esélyét.<sup>33</sup> Intuitív módon is egyszerű belátni, ugyanazt az elővigyázatossági lépést, és emiatt ugyanazt a többletköltséget, inkább felvállalja valaki, ha magasabb kárra, pontosabban magasabb kártérítésként megítélt összegre számít. Ez a *költségalapú ösztönző: a magasabb kártérítési összeg nagyobb elővigyázatosságra serkent.*

Tegyük fel, hogy egy tízezer forintos költségű lépésről van szó. Ez a lépés a balesete esélyét egy ezrelékről fél ezrelékre csökkenti. A baleset esetén fizetendő kártérítés összege eddig tizenötmillió forint volt, de most (például egyes nem anyagi károk esetén fizetendő magasabb összeg miatt) huszonötmillió lesz. Nyilvánvaló, hogy többen vállalják a tízezer forintos többletköltséget, ha huszonötmillió kártérítés fenyeget, mint ha csak tizenötmillió.

Vétkességi felelősségnél elvileg megjelenik az elvárásalapú ösztönző is. Vétkességi felelősség esetén a kártérítési felelősség megszűnik, vagyis a kártérítés összege nullára csökken, ha az elvárható szintet eléri az elővigyázatosság.<sup>34</sup> A potenciális károkozó két alternatíva közül választhat: (1) vagy teljesíti az elvárást és akkor nem fizet kártérítést, (2) vagy – ha az elvárást túl magasnak találja – figyelmen kívül

<sup>32</sup> Részletesebb tárgyalásért lásd Mireia ARTIGOT I GOLOBARDES – Fernando GÓMEZ POMAR: „Contributory and Comparative Negligence in the Law and Economics Literature” in Michael FAURE (szerk.): *Tort Law and Economics* (Cheltham – Northampton: Edward Elgar 2009); Hans-Bernd SCHÄFER – Frank MÜLLER-LANGER: „Strict Liability Versus Negligence” in uo. 13–15, 20–24.

<sup>33</sup> Elképzelhető természetesen, hogy ez az elővigyázatossági ösztönző áttételes lesz. Reagálhat pl. a kártérítés esélyére biztosítás kötésével is. Ekkor első ránézésre a kár esélye nem csökken, csak a biztosító fizet helyette. Azonban a biztosító elemi érdeke lesz ügyelni arra, hogy a kárveszély ne nőjön, ne legyen túl magas – vagyis a nagyobb elővigyázatosságot a biztosítási szerződés fogja ösztönözni, pl. az abban szereplő magatartási előírások, kizárási feltételek, vagy éppen a nagyobb kockázat esetén fizetendő nagyobb díjon keresztül. (Köszönet, az Állam- és Jogtudomány anonim lektorának a gondolatért!)

<sup>34</sup> A modell jelen ponton az egyszerűség kedvéért feltételezi, hogy az elvárhatóság előre ismert. Amennyiben feltesszük, hogy azt a potenciális károkozó csak becsülni tudja (vagyis van esélye annak, hogy az általa várt elvárhatóság és a bíróság által alkalmazott szint eltérhet), a modell akkor is ugyanezt az eredményt adja, csak bonyolultabb a bizonyítás. Ilyen bizonytalan helyzetben is elsősorban azt próbálja becsülni a potenciális károkozó, hogy várhatóan mi lesz az elvárható elővigyázatossági szint – elsősorban ennek a (várt) szintje határozza meg az elővigyázatosságát, nem az, hogy mekkora a kártérítésként megítélt összeg.

hagyja azt, és vállalja, hogy kár esetén megfizeti a kártérítést. Látszik ebből, hogy *az elvárás emelése* egy ideig (amíg annak szintje „túl magas” nem lesz) *emeli az elővigyázatosság szintjét*: a károkozó igyekszik teljesíteni azt, a magasabb szintet is, csak, hogy elkerülje a kártérítési kötelezettséget. Ez az *elvárásalapú ösztönző*. Amennyiben azonban az elvárás átlép egy határt, akkor ez már nem hat a potenciális károkozóra: nem akarja magát olyan magas költségekbe verni, inkább vállalja az esetleg bekövetkező kár megfizetését. Vagyis visszatérünk az előbb látott költségalapú ösztönzéshez. Természetesen az, hogy hol van ez a „töréspont”, függ a kártérítés, vagyis a költségalapú ösztönző nagyságától: minél nagyobb a kártérítésként fizetendő összeg, annál magasabbra kerül az a határ, amíg az elvárásalapú ösztönző a domináns.

Tegyük fel, hogy amennyiben tiszta objektív-tárgyi felelősség lenne, vagyis csak a költségalapú ösztönző hatna, akkor a potenciális károkozó húszezer forintot költene elővigyázatosságra, vállalva ezzel azt, hogy az egy ezrelék eséllyel bekövetkező ötvenmillió forintos kárt megfizeti. Az adott jogrendszerben azonban nem objektív-tárgyi, hanem vétkességi felelősség van, és olyan elvárt elővigyázatosságot fogalmaznak meg, amit ő hatvanezer forintért tud teljesíteni. Ha a hús- helyett hatvanezret költ elővigyázatosságra, akkor megússza az (egy ezrelék eséllyel fizetendő) ötvenmillió forintos kártérítést. Vélhetően vállalja ennek a hatvanezer forintos elővigyázatossági szintnek a teljesítését. Amennyiben azonban az elvárt elővigyázatosságot csak háromszázezer forintért tudja teljesíteni, akkor vélhetően inkább nem is törekszik az „elvárható módon” eljárni, hanem visszaáll a húszezres elővigyázatosságra, vállalva a kártérítést.

*A veszélyes üzemi felelősség besorolása a joggazdaságtanban.* Az előző fejezetben láttuk, hogy a veszélyes üzemi felelősség a kommentárok többsége szerint egy magas elvárással dolgozó vétkességi felelősségnek tekinthető. Ezen a ponton azonban érdemes a *joggazdaságtani modellek*, vagyis *az ösztönzés alapján is különbséget tenni* a két felelősségi forma között. Ebben az értelemben vétkességének akkor tekinthetünk egy felelősségi rendszert, ha az elvárásalapú ösztönző a meghatározó, míg objektív-tárgyinak akkor, ha a költségalapú. Egy felelősségi rendszer, amely olyan magas elvárásokat fogalmaz meg, amelyeket a potenciális károkozók már nem akarnak teljesíteni, jogilag vétkességi felelősségnek nevezhető ugyan, de ösztönzési hatásait tekintve objektív-tárgyi felelősség lesz. A magyar kommentárok többségi álláspontja szerint a veszélyes üzemi felelősség – az esetek döntő többségében – ilyen: joggazdasági, ösztönzési szempontból objektív-tárgyi felelősség, hiszen az abban megfogalmazott a gazdasági elháríthatatlanságból következő elvárásokat a legtöbben nem akarják teljesíteni, vállalják inkább az esetleg bekövetkező kár megfizetését.

*Vétkességi és objektív felelősség közötti választás.* Látszik tehát, hogy mind a felróhatósági, mind a veszélyes üzemi felelősség esetén megjelennek preventív elemek: csak ezek másképp hatnak egyik és másik esetben. *A felróhatóság elvárásalapú, a veszélyes üzemi felelősség költségalapú* ösztönzőt teremt. E cikk talán

legfontosabb állítása: egy tevékenység veszélyes üzemi besorolása, vagyis a két felelősségi forma közötti választás *egyik* legfontosabb szempontja az kellene, hogy legyen, hogy melyik prevenció hatására akarunk támaszkodni. Ennek mérlegelésekor két állítást szem előtt kell tartani: (1) Azt, hogy melyik rendszer hoz nagyobb elővigyázatosságot csak esetről-esetre dönthetjük el. (2) A két rendszer más és más bírósági tévedésre érzékenyebb.

(1) Láttuk az előbb, hogy amennyiben az elvárt elővigyázatosság meghaladja (de nem „túlzottan”) azt, amit tiszta költségalapú ösztönző esetén a potenciális károkozó választana, akkor az elvárásalapú ösztönző magasabb elővigyázatossághoz vezet. Ez persze nem jelenti azt, hogy az elvárás emelése mindig nagyobb elővigyázatosságot eredményez: abban a pillanatban, amikor az elvárás eléri a „töréspontot”, akkor annak további emelésére az elővigyázatosság visszaesik a költségalapú ösztönzés szintjére.

Tegyük fel, hogy az előző példában, ahol a költségalapú ösztönzés húszezer forintos elővigyázatosságot és egy ezrelék eséllyel bekövetkező ötvenmillió forintos kárt hozna, a töréspont – a potenciális károkozó kockázatkerülését is figyelembe véve – százezer forintnál lenne. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az elvárt elővigyázatosság szintjét úgy változtatja meg a jogrendszer, hogy annak költségét kilencvenkilencezre emeli, akkor az elővigyázatosság erre a szintre nő majd. Viszont ha százötezer forintra nőne, akkor e változás hatására az elővigyázatosság visszaáll a húszezer forintos szintre. A korábbi esetleg ennél magasabb elővigyázatossági szint jelentősen visszaesik.

Tegyük hozzá: az sem biztos, hogy az elvárt elővigyázatosság mindig magasabb, mint amit e nélkül (tiszta költségalapú ösztönzés mellett) választanának a potenciális károkozók. A joggazdaságtani irodalomban ennek kapcsán a legtöbbet emlegetett megkülönböztetés a *gondosság* és az *aktivitás* eltérése. Nem mást ír le ez a dichotómia, mint a bíróság számára megfigyelhető, a bírósági eljárásban bizonyítható és a megfigyelhetetlen, bizonyíthatatlan elővigyázatossági lépéseket, dimenziókat.<sup>35</sup> Elvárásokat, természetesen, csak a gondosság, vagyis a megfigyelhető, bizonyítható elemek kapcsán lehet megfogalmazni. Ezeket emelheti ugyan magasra a jogrendszer, de a nem megfigyelhető, nem bizonyítható elemek mindig elsikkadnak – ezek kapcsán az elvárás gyakorlatilag nulla lesz. Az elvárásalapú ösztönzés

<sup>35</sup> Lásd Peter A. DIAMOND: „Single Activity Accidents” *Journal of Legal Studies* 1974/1. 107–164; Howard LATIN: „Activity Levels, Due Care, and Selective Realism in Economic Analysis of Tort Law” *Rutgers Law Review* 1987. 487–514; Mark GRADY: „Why Are People Negligent?: Technology, Nondurable Precautions, and the Medical Malpractice Explosion” *Northwestern University Law Review* 1988. 293–334; uő.: „Res Ipsa Loquitur and Compliance Error” *University of Pennsylvania Law Review* 1994. 887–947; Stephen GILLES: „Rule-Based Negligence and the Regulation of Activity Levels” *Journal of Legal Studies* 1992/2. 319–363. Összefoglalóért: Nuno M. GAROUPA – Thomas S. ULEN: „The Economics of Activity Levels in Tort Liability and Regulation” in Thomas J. MICELI – Matthew J. BAKER (szerk.): *Research Handbook on Economic Models of Law* (Cheltham – Northampton: Edward Elgar 2013), lásd még *Illinois Program in Law, Behavior and Social Science No. LBSS14-15*. 2013. 16–18.

ezekre nem hat. Ezzel szemben a költségalapú ösztönzés igen: mivel ezek is csökkentik a kár bekövetkezésének esélyét, így a költségalapú ösztönzéskor a potenciális károkozó ezeket is figyelembe veszi.<sup>36</sup>

A tevékenység besorolásakor a megfontolandó kérdés tehát: mennyiben ismerheti fel a bíróság az összes fontos elővigyázatossági lépést, illetve amit felismer, ott milyen magas szinten állítja be az elvárásokat. Minél többet ismer fel, és minél magasabb (még hatásos, nem „túl magas”) elvárásokat szab, annál valószínűbb, hogy az elvárásalapú ösztönző, vagyis a felróhatósági felelősség esetén lesz magasabb az elővigyázatosság.

(2) Az elvárásalapú ösztönzés hatása tehát attól függ, hogy milyen elvárásokat fogalmazunk meg. Ha ezek szintje „téves”, akkor ehhez a téves szinthez fognak alkalmazkodni a potenciális károkozók. Költségalapú ösztönzés esetén a fő veszély a kártérítés „téves” meghatározása. A két felelősségi forma közötti választásnál eldöntendő kérdés tehát az *is*, hogy melyik tévedés esélye, súlya nagyobb.

A jogi<sup>37</sup> és a joggazdaságtani<sup>38</sup> irodalomban nagy teret kap az elvárhatóság fogalmának képlékenysége, kiszámíthatatlansága, ami ezért erős érvet jelent a (legalábbis joggazdasági értelemben) objektív-tárgyi felelősség kiterjesztése mellett.<sup>39</sup>

Az objektív-tárgyi (például a joggazdaságtani értelemben mindenképpen annak számító veszélyes üzemi) felelősség gyengéje sem sikkadhat azonban el: a kártérítés köznapi, természettudományos, közgazdasági értelemben mindig „túl alacsony”. A kártérítési rendszerben a bíróság – mivel a jog a kárt, illetve az összeget tekintve gyakorlatilag definiálatlan – a sérelemdíj fogalmával dolgozik, eleve alacsonyabb kártérítési összegeket ítél meg, mint amennyi a közgazdasági, társadalomtudományi, köznapi értelemben vett teljes kártérítéshez szükséges lenne. Olyan károk és hátrányok, amelyek nem jelentenek anyagi kárt, de nem is a személyiségi jogok által védett értékekhez kapcsolódnak, nem kompenzálatnak. (Ilyenek a különböző kellemetlen érzelmi hatások.) Hasonlóképpen nem térül meg a károsult számára adott vagyontárgy piaci árát meghaladó – mindig meglevő, szubjektív – többletértéke. Holott ezek is veszteséget jelentenek a károsultnak, és rajta keresztül – amennyiben másoknál ezt a kárt valamilyen előny nem ellentételezi, mint a tiszta gazdasági kár esetén – a társadalomnak.<sup>40</sup>

Tegyük hozzá: ezek gazdasági értelemben mind károk. Adott károsult kára alatt ugyanis azt a pénzüsszeget érti a közgazdaságtan, amennyiért cserébe a káro-

<sup>36</sup> A strict liability melletti erre alapozott hatékonysági érvelésért lásd Richard A POSNER: *Economic Analysis of Law* (New York: Aspen 2011) 228.

<sup>37</sup> Lásd pl. FUGLISZKY 2015 (18. lj.) 294–296.

<sup>38</sup> Lásd pl. Steven SHAVELL: *Foundations of Economic Analysis of Law* (Cambridge – London: Belknap 2004) 224–230; Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2005) 370–374; SCHÄFER–MÜLLER–LANGER (32. lj.) 7–8.

<sup>39</sup> Ezzel természetesen nem tagadjuk azt, hogy az objektív-tárgyi felelősség esetén is vannak bizonytalanságok – pl. az, hogy mely tevékenységekre, azok esetén kikre és mikor fogják azt alkalmazni. Éppen ez a mostani cikk fő kérdése.

<sup>40</sup> Az egyéni kár és a társadalmi kár közötti kapcsolatról, a tiszta gazdasági kárról lásd SZALAI Ákos: „Az elmaradt vagyoni előny megtérítése” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk): *A világ mi vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 478–494.

sult hozzájárulna a helyzet romlásához, amennyi kompenzálná őt ezért a romlásért.<sup>41</sup> A modern közgazdaságtan érték- és ezért kárfogalma szubjektív értékfogalom; alapja az ún. elfogadási hajlandóság: egy számunkra kellemetlen hatás miatti kárunk az az összeg, amelyért cserébe *ex ante* hajlandóak lettünk volna elfogadni azt.<sup>42</sup>

*Összehasonlító vétkesség.* A magyar rendszer, amikor a károsult magatartását vizsgálja, akkor – akár a felróhatósági, akár a veszélyes üzemi felelősséget tekintjük – kármegosztással „szankcionálja” a károsult felróható magatartását, vagyis az összehasonlító vétkesség tesztjével fejeli meg a károkozó oldaláról meghatározott (ösztönzési hatásait tekintve mindenképpen) objektív-tárgyi felelősséget. Hogyan hat ez a kármegosztás a veszélyes üzemi felelősségnél kialakuló – mint láttuk – költségalapú ösztönzőre?

Mivel veszélyes üzemi felelősség esetén a kármegosztás a károkozó számára kedvezőtlenebb lesz, így magasabb a várható kártérítés. Két ok miatt: egyrészt a károkozó ugyanazon elővigyázatossági szintje mellett veszélyes üzemi felelősség esetén nagyobb lesz a kárveszély; másrészt a kár bekövetkezése esetén a kártérítés várható összege is magasabb lesz. Az első hatás elemzését a következő pontban tesszük meg (a lényege: veszélyes üzemi felelősség esetén a potenciális károsultak – a nagyobb kompenzáció miatt – vélhetően kevésbé lesznek elővigyázatosak, és ezért *ceteris paribus* nő a kár valószínűsége). A kártérítés összege pedig azért nő, mert amennyiben a károkozó vétkes, akkor ugyanabban a helyzetben (a két fél ugyanolyan szintű felróhatósága esetén) a károkozóra kedvezőtlenebb lesz a kármegosztás, mint felróhatóság esetén. Mivel veszélyes üzemi felelősség esetén költségalapú ösztönzővel van dolgunk, így a várható kártérítés emelkedése mindenképpen növeli az elővigyázatossági ösztönzőt.<sup>43</sup>

Tehát míg a veszélyes üzemi felelősség *kimentési rendszere miatt nőhet is, és csökkenhet is az elővigyázatosság* (a kérdés csak esetről-esetre dönthető el), addig a 6.525. § (1) bekezdése és a 6:537.§ (1) bekezdése közötti eltérés miatt *bizonyosan nő az*.

<sup>41</sup> Magyarul lásd pl. COOTER–ULEN (38. lj.) 340–341.

<sup>42</sup> Lásd pl. Siewert D. LINDENBERGH – Peter P. M. van KIPPERLSUIS: „Non Pecuniary Losses” in FAURE (32. lj.) 217–218.

<sup>43</sup> Érdemes kitérni a magyar felelősségi rendszer egy eddig elhanyagolt specialitására is: a fordított bizonyítási teherre, az exkulpációs rendszerre. Ezt a jogi irodalom [lásd pl. DAM (7. lj.) 304–306] gyakran mint a vétkességi és az objektív-tárgyi felelősség közötti átmenetet, Sólyom László szavaival, közöttiük levő „hidat” írja le. Lásd SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1977) 46–47. Ha ez így van, akkor a magyar felróhatósági felelősség és a veszélyes üzemi felelősség közötti eltérés kisebb, mint más országok esetén. Ugyanakkor a fordított bizonyítási teher ezen „hidszerepe” a két tiszta felelősségi forma között csak akkor bizonyos, ha egyenes bizonyítási teher mellett a bírósági perben az alperes (a mi mostani modellünkben ő még csak potenciális károkozó) győzelmi esélye nagyobb lenne. Ezt a nagyobb esélyt okozhatja a bizonyítási nehézség is, de az is, hogy az elővigyázatosság az elvárható (vagy azt meghaladó). Amennyiben – pl. a túl alacsony elővigyázatosság miatt – a per esélyese eleve a károsult, akkor a bizonyítási teher megfordításának hatása nem egyértelmű, adott esetben még gyengébb elővigyázatossági ösztönzőkhöz is vezethet, mint az egyenes bizonyítás.



### 3.2. A KÁROSULT ELŐVIGYÁZATOSSÁGA

A kár bekövetkezési esélye soha nem csak a potenciális károkozótól függ, hanem a károsult tevékenységétől is. A károsult elővigyázatosságára ugyanúgy kettős ösztönző hat, mint a károkozóéra: létezik a költségalapú és az elvárásalapú ösztönző is. A költségalapú ösztönző itt azt jelenti, hogy a károsulton „ragadó”, meg nem térített kár növekedése emeli az elővigyázatosságát, így *ceteris paribus* csökkenti a baleset bekövetkezésének esélyét. Az elvárásalapú ösztönző itt is azon keresztül hat, hogy az elővigyázatosság emelése esetén csökken az esélye annak, hogy nem kapja meg a teljes kártérítést. Ugyan hasonlóan a fent látottakhoz, itt sem feltételezhetjük, hogy a károsult előre bizonyos lehetne abban, hogy adott elővigyázatossága elegendő-e ahhoz, hogy a bíróság bizonyosan kizárja a közrehatást (vagy éppen, hogy bizonyosan megítélje azt), de itt is igaz, hogy az elővigyázatosság emelése a várhatóan a károsulton ragadó kárt csökkenti – csökken az esélye, hogy magatartását felróhatóknak találják.

*A költségalapú ösztönző (objektív-tárgyi felelősség) hatása.* Láttuk, hogy a joggazdasági értelemben objektív-tárgyi (vagyis a költségalapú ösztönzőre épülő) felelősség hatása a károkozó várható elővigyázatosságára nem egyértelmű. Emelheti is azt a vétkességi felelősséghez képest (amennyiben az elvárás – például a meg nem figyelhető, nem bizonyítható elővigyázatossági lépések miatt – túl alacsony lenne), de csökkentheti is azt (amennyiben az elvárás magasabb lenne, mint amit tiszta költségalapú felelősség mellett választana). Az azonban egyértelmű, hogy a két félre gyakorolt hatás épp ellentétes. A károsult oldalán megjelenő költségalapú ösztönző csökkenti a károsult elővigyázatosságát, *amennyiben* a potenciális károkozó elővigyázatossága nő – hiszen emiatt a kárveszély (a károsult adott elővigyázatossági szintje mellett) csökken. Ez a *morális kockázat*: a várhatóan a károsulton ragadó kár csökkenése miatt a károsult kevésbé lesz elővigyázatos, veszélyesebb lépéseket is vállal.

*A változó kármegosztás hatása.* A felróhatósággal összevetve, a veszélyes üzemi kármegosztási szabály csökkenti a károsulton ragadó, meg nem térülő kárt, ezért csökken a károsult elővigyázatossági ösztönzője – veszélyesebb tevékenységekbe foghat. Többek között ez a morális kockázat vezet oda, amit az előző pontban láttunk: a veszélyes üzemi felelősségnél alkalmazott kármegosztás miatt a károkozó adott szintű védekezése mellett mindig nagyobb a kár bekövetkezési esélye.

### 3.3. EGYÉB HATÁSOK

Az elővigyázatosságra gyakorolt hatások áttekintése után érdemes a veszélyes üzemi felelősség többi hatását is számba venni. Öt ilyen vizsgálunk itt meg. Először azt, hogy a veszélyes üzemi felelősség (a nehezebb kimentés miatt) valóban fokozza-e a károsultak perindítási kedvét, kevesebb (felróhatóan okozott) kár marad-e megtérítetlenül, szankcionálatlanul. Másodsor: igaz-e, hogy a károsult jobban tudja magát biztosítani veszélyes üzemi (gyakorlatilag objektív-tárgyi felelősség) ese-

tén, mint felróhatósági felelősség mellett. Harmadszor azt, hogy igaz-e, hogy a kárt és a kockázat költségét a veszélyes üzemi felelősség a károkozóra tolja. Negyedszer a veszélyes üzemi felelősség tevékenység-visszafogó hatását vizsgáljuk. Az ötödik hatás pedig e felelősségi forma információk következménye.

*Perlés.* A felróhatósági felelősség esetén maga a felróhatóan okozott kár még nem jelenti azt, hogy azt meg is kell téríteni. Ugyanis ahhoz, hogy a kár kártérítést vonjon maga után, a károsultnak azt kérnie kell. Amennyiben nem történik peren kívüli megegyezés, akkor fel kell vállalnia egy per költségeit. A veszélyes üzemi felelősség egyik pozitív hatása többek szerint az, hogy a perlés költségét csökkenti, a pernyerés esélyét pedig növeli a károsult oldalán – ezért nagyobb valószínűséggel lép fel a kártérítés érdekében.<sup>44</sup>

A hatékonyságot kereső normatív irodalom azonban problémákat is lát ennek kapcsán, hiszen a pereskedés maga is költséges. Amennyiben a perek költsége meghaladja azt a hasznot, amit egy ilyen per a társadalom számára (a későbbi prevenciók hatásán, illetve a kielégült igazságérzeten keresztül) hoz, akkor éppen azért jobb a vétkességi felelősség, mert a perköltség ott kisebb.<sup>45</sup> Ugyanakkor ezt az érvelést többen<sup>46</sup> hibásnak tartják: az objektív-tárgyi felelősség csak a kártérítési igények esélyét növeli, de nem a perek összes költségét.<sup>47</sup> Mivel a felróhatóság itt nem vitakérdés (csak a jogellenesség, az okozatosság és a kár nagysága), így a bírósági döntés is kiszámíthatóbb. Azt pedig az eljárásjog elemzéseinek alpmo-delljei<sup>48</sup> is bemutatják, hogy egy kiszámíthatóbb per (vagyis amikor a két fél becs-lése kevésbé tér el arról, hogy mekkora is az egyes felek győzelmi esélye, illetve mekkora a várható kártérítés) nagyobb valószínűséggel ér véget a felek között megegyezéssel.

*A felelősségbiztosítás elősegítése?* Előbukkan a jogi irodalomban<sup>49</sup> az az érv, hogy az ilyen (objektív-tárgyi) felelősségi formák elősegítik a felelősségbiztosítás kialakulását, egyszerűbbé teszik azok megkötését. Az érv joggazdaságtani alapja a biztosíthatóság fogalma<sup>50</sup> lehet: csak az az esemény biztosítható, amelynek bekövetkezési kockázata viszonylag jól becsülhető. Felelősségbiztosítás esetén a biztosítási esemény az, hogy a bíróság felelősnek találja a biztosítottat, és kártérítés fizetésére kötelezi. Mivel az objektív-tárgyi felelősség kiszámíthatóbb, csak a kár bekövetkezési esélyét kell ismerni, így a bírósági döntés kockázata (felróható-

<sup>44</sup> Steven SHAVELL: *Economic Analysis of Accident Law* (Cambridge: Harvard University Press 1987) 264; SHAVELL (38. lj.) 283; DAM (7. lj.) 299.

<sup>45</sup> Lásd SHAVELL (38. lj.) 285–287.

<sup>46</sup> Lásd pl. SCHÄFER–MÜLLER–LANGER (32. lj.) 11.

<sup>47</sup> Tegyük hozzá: Steven Shavell egyben azt is hangsúlyozza, hogy az egyes ügyek elbírálása (és ezért az egy ügyre eső költség) kisebb az objektív-tárgyi felelősség esetén, hiszen itt nem kell foglalkozni a vétkesség megítélésével. SHAVELL (38. lj.) 283.

<sup>48</sup> COOTER–ULEN (38. lj.) 458; SHAVELL (38. lj.) 403; Thomas J. MICELI: *The Economic Approach to Law* (Stanford: Stanford University Press 2004) 246.

<sup>49</sup> Bernhard A. KOCH – Helmut KOZIOL (szerk.): *Unification of Tort Law: Strict Liability* (The Hague – London – Boston: Kluwer 2002) 429–420; DAM (7. lj.) 299.

<sup>50</sup> A biztosíthatóság fogalmáról, pontosabban a biztosítási piaci kudarcok hiányáról lásd SZALAI Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése* (Budapest: L'Harmattan – Széchenyi István Szakkollégium 2013) 212–213.

nak találja-e a károkozó magatartását) nem játszik szerepet – szól az érv. Azonban ez téves! Egy kockázatot ugyanis önmagában az nem tesz biztosíthatatlanná, hogy sok elem valószínűségét kell figyelembe venni – attól, hogy a veszélyes üzemi felelősségnél csak egyetlen egyét (a balesetét), mint a joggazdasági értelemben vett objektív-tárgyi felelősség esetén, míg a vétkességi felelősségnél háromét (a balesetét, a perindítását és a perbeli elmarasztaló ítéletét), nem következik az előbbi jobb biztosíthatósága. Amennyiben ezen elemek mindegyike megfelelően becsülhető, akkor utóbbi esetben ugyanúgy működhet felelősségbiztosítás. Ahogyan létezik (ha Magyarországon nem is ad teljes fedezetet, ha nem is működik tökéletesen) az orvosok esetén is; vagy, ahogyan működik az autóbalesetek esetén ott is, ahol azt felróhatósági alapon ítélik meg.

*Kárelosztás?* A kárelosztás klasszikus kérdése az, hogy a károkozó vagy a károsult viselje-e *ex post* a kárt, illetve *ex ante* annak kockázatát – a kockázattal járó többletköltséget (például a biztosítás díját, vagy egyszerűen a kockázattal járó kellemetlenséget). De ez a kérdés félrevezető. A valóságban sokszor nem a károkozó és a károsult a két alternatíva, hanem az, hogy a károsult vagy a károkozó üzleti partnere, fogyasztója, munkavállalója viseli-e azt. Amennyiben ugyanis a potenciális károkozó költségeit az objektív-tárgyi felelősség növeli, akkor emiatt nő az összeg, amit a termékeiért, szolgáltatásaiért vár, illetve csökken az összeg, amit az általa fogyasztott termékekért, szolgáltatásokért, vagy éppen az általa foglalkoztatott munkaerőért fizetni hajlandó. A költségeit másokra, a végső kárviselőkre (adott esetben üzleti partnereire, fogyasztóira, munkavállalóira stb.) hárítja. A kár- illetve kockázatelosztáskor a károsultat ezért nem is a károkozóval, hanem e csoportokkal kellene összevetni.

*Tevékenység-visszafogó hatás.* A közgazdaságtan alaptörvénye szerint, ha egy tevékenységet többletköltséggel sújtunk (mindegy, hogy azt végül a tevékenység folytatója, a tevékenység révén előálló szolgáltatás fogyasztója, vagy a tevékenységhez szükséges erőforrások tulajdonosa viseli-e), akkor az a tevékenység idővel visszább szorul. A kérdés: a veszélyes üzemi (joggazdasági szempontból objektív-tárgyi) felelősség visszafogó hatását melyik tevékenységnél érdemes felvállalni? A választ a közgazdaságtan a rugalmasság-, illetve az a mögött meghúzódó helyettesítés fogalmában találhatja meg. Ugyanolyan áremelkedésre (esetünkben ugyanolyan várható kártérítésre, vagyis ha két tevékenység ugyanolyan eséllyel ugyanolyan kárt okoz) másképp reagál a keresett mennyiség attól függően, hogy az emelkedő árat hányan hajlandóak megfizetni. A rugalmasság ezt jelzi: egy százalékos áremelkedés miatt mennyivel (hány százalékkal) csökken a keresett mennyiség. Egy rugalmasabb terméké sokkal, egy rugalmatlanabbé kevéssel.

Amennyiben a cél csak a közgazdasági (ún. allokációs, vagy Pareto-) hatékonyság elérése lenne, akkor a válasz egyértelmű: jobb a rugalmasabb terméket ilyen többletköltséggel terhelni, mint a rugalmatlanabbakat. A rugalmasság ugyanis elsősorban attól függ, hogy van-e olyan más termék, tevékenység, amellyel ezt helyettesíteni lehet. A mostani esetre lefordítva: akkor éri meg jobban az objektív-tárgyi felelősség miatt többletköltséget róni adott tevékenységre, ha van annak olyan közeli helyettesítője, ami a legtöbb üzletfele, fogyasztója szemében közel ugyan-

azt nyújtja, csak kisebb kárveszéllyel. Az objektív-tárgyi felelősség ugyanis ilyenkor a kevésbé veszélyes tevékenység felé tereli az embereket. Például, a környezetszennyező tevékenységek objektív-tárgyi felelőssége ez alapján is indokolható. Ha ugyanazt a tevékenységet környezetre káros és kevésbé káros módon is el lehet látni, akkor az objektív-tárgyi felelősség megemeli a környezetszennyező módszerek, technológiák költségét, ami miatt az azok révén előállított termékek ára is nőni fog. A kevesebb veszélyt jelentő, vagy veszélytelen technológiák versenyelőnybe kerülnek, nem, vagy csak kevésbé nő a költségük, áruk – keresletet szívhathatnak el a szennyezőbbektől. A vevők helyettesítik a kevésbé szennyező technológiákkal a szennyezőbbeket. Ha objektív-tárgyi helyett csak vétkességi felelősség lenne (nem túl magas elvárással), akkor a költségben az okozott kár nem jelenne meg, tehát az áremelkedés és így a helyettesítés is elmaradna.

*Információs hatás.* Az egyik legfontosabb különbség a felróhatóságon alapuló és a veszélyes üzemi felelősség között az, hogy utóbbinál nem kell arról állást foglalnia a bíróságnak, hogy a károkozó tevékenysége, elővigyázatossága megfelelt-e az elvárhatónak. Bár láttuk ennek előnyös hatásait – például a perindítás, vagy a bíróság által meg nem figyelhető elővigyázatossági lépések ösztönzése kapcsán –, de nem feledkezhetünk el a hátrányairól sem. Amennyiben ugyanis a bíróság a felróhatóság kérdésében állást foglal (és különösen, ha az egyik bíróság által hozott ítéletet a többi bíróság is konzisztensen alkalmazza), akkor ez a potenciális károkozókat információval látja el. Méghozzá nemcsak arról, hogy a bíróság mit vár el, hanem – ha a bíróság kellő megfontolás után, megfelelő szakértői véleményekre támaszkodva hozta meg a döntését – arról is, hogy mi az aktuálisan elérhető modern és még elvárható elővigyázatossági, gondossági, baleset- és kármegelezési technika. A felróhatósági felelősség felhívja a figyelmet az új elemekre, vagyis lecsökkenti az információszerzés költségét.<sup>51</sup>

#### 4. KOCKÁZATELOSZTÁS MINT CÉL – IGAZSÁGOSSÁG

Az eddigiekben a prevencióssal foglalkoztunk. Viszonylag általános vélekedés, hogy a bírósági döntésekkor ez a szempont elsikkad két másik mellett: a kárt „igazságosan” akarják elosztani, illetve, hogy ha egyáltalán foglalkoznak a jövődéli károkra gyakorolt hatással, akkor elsősorban a kockázatok elosztása az, ami érdekli őket. Erre a gyakorlatra utal az a magyar ítélkezési gyakorlatról terjedő anekdota, mely szerint a bíróságok könnyebben ítélnék meg kártérítést akkor, ha azt nem az üzembentartó, hanem az üzembentartó biztosítója fizeti. Hasonló, elterjedt nézet, hogy a bíróságok a kártérítés megítélésénél (anélkül, hogy közvetlenül a méltányosságra hivatkoznának) előszeretettel terhelik a kár nagyobb részét a gazdagabb félre, a nagyobb vállalatra. Az igazságossági érvelés egyik legszebb példája a szennyező fizet elve, mely szerint a kárt mindig a károkozóra kellene terhelni – hiszen ő sérti meg más jogát.

<sup>51</sup> SCHÄFER–MÜLLER-LANGER (32. l.) 27–29.

Amennyiben a veszélyes üzem üzemtartója egyben az a szereplő is, akit a felelősség alapszabálya szerint (közvetlen) károkozóknak tekintenénk, akkor a veszélyes üzemi felelősség azt jelenti, hogy ő viseli *ex post* az abból a tevékenységből fakadó kárt (és *ex ante* annak a kockázatát) is, ami neki nem felróható. Ha az üzemtartó és a közvetlen károkozó nem ugyanaz a személy, akkor a felróhatóság nélkül is bekövetkező károkat (illetve azok kockázatát), illetve a közvetlen károkozó fizetéseképtelensége miatt meg nem térülő kárt (illetve annak kockázatát) is az üzemtartó viseli. Ez a megoldás tehát gyakorlatilag egyfajta biztosításban részesíti a károsultat.<sup>52</sup>

Felmerül a kérdés, hogy ez a biztosítás mikor igazolható. Miért toljuk ezeket a károkat és kockázatokat az üzemtartóra? A normatív (vagyis a társadalom hatékony működését elősegítő szabályokat kereső) joggazdaságtani elemzés válasza erre a kérdésre: akkor érdemes ezt tenni, ha ő a jobb kockázatviselő. Arra kell tolni a kockázatokat, aki annak viselésére könnyebben képes. Fuglinszky Ádám például ennek az elvnek a kidolgozásában látja a joggazdaságtan legfontosabb hozzájárulását a kártérítés elemzéséhez.<sup>53</sup> Mint látni fogjuk, azonban ez a teszt nem különíthető el sem az eddig bemutatott ösztönzési modelltől, sem az igazságossági érveléstől.

#### 4.1. IGAZSÁGOS KÁR ÉS KOCKÁZATELOSZTÁS?

Igaz, hogy az igazságosság azt követeli, hogy a veszélyes üzemek esetén a kárt és annak kockázatát mindig a károkozó viselje? Ezt gyakran egyszerűen az érdekelv alapján próbálják igazolni: mivel az üzemtartó az, aki egyébként megkapja a tevékenység hasznait, így neki kellene viselni a tevékenységével járó károkat is.<sup>54</sup>

Ugyanakkor az érdekelv úgy is megfogalmazható, mint amit a társadalmi hatékonyság követel meg. Így fogalmazza azt meg sok közgazdász – tévesen. Ők az externália fogalmára hivatkoznak. Mivel a felróhatósági felelősségnél adott tevékenység hasznai (amik mindig az üzemtartónál maradnak) és költségei (amelyek felróhatóság hiánya esetén nem nála, hanem a károsultnál jelentkeznek) időnként szétválnak, így a potenciális károkozó egyénileg optimális döntése egyben általa nem érzékelt költségeket is ró a többiekre (konkrétan a károsultra). A költségek és a hasznok e szétválása, az externália pedig (a klasszikus közgazdasági tan-könyvek szerint) akadályozza a gazdaság, a társadalom hatékony működését.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> POSNER (36. lj.) 229.

<sup>53</sup> Lásd pl. FUGLINSZKY 2015 (18. lj.) 39.

<sup>54</sup> Mint láttuk, az érdekelvet tekintti alapelvnek Marton Géza is (lásd 5. lj.). Azonban az ő alapján okkal vehető fel a kérdés, hogy ez az elv miért csak a fokozott veszéllyel járó tevékenységek esetén érvényesül. A mi mostani logikánk szerint persze a válasz fordított: nem csak azok esetén kell, hogy érvényesüljön, hanem azokat a tevékenységeket kell veszélyes üzemnek minősíteni, amelyek esetén érvényesíteni akarjuk.

<sup>55</sup> A közgazdaságtan klasszikus externália-felfogásának bemutatását és annak joggazdaságtani kritikáját lásd BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan - Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok* (Budapest: Pázmány Press 2014) 59–72.

Ugyanakkor ez az érvelés több ok miatt is téves. Egyrészt, mint a második fejezetben láttuk, a jogi irodalomban is egyértelmű, hogy nem lehet az üzembentartót egyedül az érdekelv alapján azonosítani. Másrészt, a harmadik fejezetben bemutatott áthárítási mechanizmusok miatt az is kérdéses, hogy kik között oszlik meg a kár, a kockázat. A veszélyes üzemi felelősség ezeket nem feltétlenül az üzembentartóra tolja, hanem a végső kárviselőkre. Egy igazságossági érvelésnél őket kellene szembeállítani a károsulttal.

#### 4.2. A JOBB KOCKÁZATVISELŐ TESZTJE – AZ ÖSZTÖNZÉSI MODELL TESZTJE

Mint az előző fejezetben láttuk, az üzembentartónak fel nem róható kár, illetve kockázat rá telepítése hat a felek magatartására: a kockázat csökkenése miatt a károsult oldalán megjelenhet a morális kockázat – kevésbé lesz elővigyázatos. Az üzembentartó (illetve, ha ugyanaz a személy, akkor a közvetlen károkozó) pedig épp fordítva: elővigyázatosabb lesz. A joggazdasági irodalomban ezért a kockázatmegosztás nem elosztási, hanem ösztönzési kérdés. A választ pedig a jobb kockázatviselő tesztje alapján kereshetjük meg. Eszerint az viselheti könnyebben a kárt, (1) aki jobban képes a kockázatot felmérni, (2) aki jobban képes védekezni ellene (olcsóbban csökkentheti a kárveszélyt), illetve (3) aki jobban viseli az azzal járó (tovább nem csökkenthető) kockázatot. A mostani elemzés szempontjából a második és a harmadik kérdés döntő.

*A kárveszély csökkentése.* A jobb kockázatviselő tesztjének második eleme szerint arra érdemes a kár kockázatát telepíteni, aki az ellen könnyebben védekezhet. Az üzembentartó oldalán el kell különíteni azt a helyzetet, amikor ő egyben a közvetlen károkozó, és amikor van rajta kívül más (közvetlen) károkozó is. Az előbbi esetben ő az elővigyázatosság növelésével csökkentheti a kár esélyét. Utóbbi esetben az elővigyázatosságról elsősorban a közvetlen károkozó dönt. Ilyen esetben az irodalom<sup>56</sup> az üzembentartó három fontos döntését állítja középpontba. Sok esetben az üzembentartó (a gépet átengedő, a gép vezetésével, kezelésével valakit megbízó fél, a munkaadó, stb.) az, aki *kiválaszthatja* azt az embert, akit mint üzemeltetőt a potenciálisan veszélyes pozícióba állít. Más esetben ő az, aki utasíthatja a közvetlen károkozót, aki *ellenőrizheti* a tevékenységét, *szankcionálhatja*, ha nem az általa megfogalmazott elvárásoknak megfelelően járt el. Végül sokszor ő dönt arról, hogy mekkora legyen a potenciálisan veszélyes *tevékenység nagysága* (mennyit termeljen a gyár, hányszor használják a gépet – hányszor adja oda másnak használatra, stb.). A károsult pedig a veszélyről való tájékozódással, az az elleni védekezéssel csökkentheti a várható kárt. Nem egyértelmű, hogy attól, hogy valaki egy „veszélyes” tevékenység hasznáiból részesül, egyben egyszerűbben is képes az elővigyázatosság (vagy a kiválasztás, az ellenőrzés-szankciók és a tevé-

<sup>56</sup> COOTER–ULEN (38. l.) 395–399; Reinier H. KRAAKMAN: „Vicarious and Corporate Civil Liability” in FAURE (32. l.); POSNER (36. l.) 239–242; SHAVELL (38. l.) 232–236.



kenység volumenének szabályozása) révén csökkenteni a kár bekövetkezési valószínűségét, mint a károsult.

Lássuk azt az esetet itt kicsit részletesebben, amikor az üzembentartó és a közvetlen károkozó elválik! A *kiválasztás* alaposságával vagy éppen felületességével csökkenteni vagy növelni lehet a kár esélyét: kevésbé „problémás” ember ugyanabban a pozícióban kisebb valószínűséggel okoz kárt. Kérdés azonban, hogy az üzembentartó képes-e valóban megkeresni és kiválasztani a megfelelő embert. Felmerül ugyanis a *kontraszelekció* problémája: a gép átengedésében, a megbízásban, a munkában reménykedő aspiráns hamis színben tüntetheti fel magát, elhallgathat fontos információkat. Ezt a torzítást az üzembentartó nem mindig vagy csak igen komoly költségek árán tudja kideríteni.

Az *ellenőrzés* és *szankcionálás* lényege, hogy az üzembentartó más eszközökkel is befolyásolni tudja a közvetlen károkozó magatartását, nem csak azzal, hogy felróhatóság esetén megfizetteti vele az okozott kárt.<sup>57</sup> Előírásokat szabhat, ellenőrizheti azok betartását – és a megszegését akkor is szankcionálhatja, ha kár nem is következett be. Például a munkavállaló nem csak a munkaadónak okozott kárt (pontosabban annak törvényben szabott maximális összegét) köteles megtéríteni, hanem például fegyelmire, esetleg elbocsátásra is számíthat, ha nem tartja be a munkaadója előírásait – és lebukik. Hasonlóképpen a más autóját vezető károkozó, amennyiben nem vigyáz az autóra, nem az üzembentartó által elvárt módon vezeti azt, akkor egyrészt számolhat azzal, hogy többet nem kapja meg az autót, esetleg azzal is, hogy az üzembentartóval fennálló (mondjuk baráti) kapcsolata megromlik.

A kérdés itt: az üzembentartó olyan személy-e, akitől elvárható, hogy magatartási előírásokat szabjon. Egyrészt kérdéses, hogy igaz-e, amit az irodalom gyakran feltesz: valóban jobban ismeri-e a közvetlen károkozónál a tevékenység veszélyeit. Másrészt a problémát a *morális kockázat* jelenti: a konkrét károkozó, az üzemtető döntései nem biztos, hogy valóban befolyásolhatóak azokkal az eszközökkel, amelyek a mögöttes felelős rendelkezésére állnak.

Az üzembentartó harmadik eszköze, amivel a kárveszélyt csökkentheti a *potenciális károkozó magatartás nagyságának szabályozása*. Ez az érvelés azt feltételezi, hogy ha a munkavégzés konkrét formája, az elővigyázatosság nagyban a közvetlen károkozó döntéseitől függ is, az elvégzendő feladat, a potenciális károkozó magatartás nagyságát az üzembentartó határozza meg. Ha az aktivitásról egyedül az üzembentartó dönthet, akkor ő a tevékenységet addig a szintig fogja növelni, amíg az egyéni haszna e mennyiségi növekmény miatt jobban nő, mint a költsége. Ha a kártérítési jog növeli ezt a költséget, akkor várakozásaink szerint csökkenteni fogja az ilyen kockázatos tevékenység mértékét. Kérdés, hogy minden veszélyes üzem üzembentartója mindig befolyásolni tudja-e (pontosabban mindig elvárható-e

<sup>57</sup> Ne feledjük: amennyiben a közvetlen károkozó felróható módon jár el, akkor a veszélyes üzem üzembentartója és ő közös károkozók lesznek – közöttük a kártérítés kifizetése után kármegosztásra kerül sor. Ez a 6:524. § (3) bek. -e alapján elsősorban felróhatóságuk aránya szerint történik, vagyis a felróhatóan eljáró közvetlen károkozó teljes megtérítéssel tartozik az üzembentartónak, ha utóbbi nem felróható módon járt el.

tőle, hogy befolyásolja) a tevékenység – esetleg az engedélye nélkül az adott eszközzel folytatott tevékenység – volumenét.

*A biztosítás (önbiztosítás) lehetősége.* A jobb kockázatviselő tesztjének harmadik eleme a nem csökkenthető kockázat elviselése kapcsán hasonlítja össze a két felet. Ez a biztosítás lehetőségétől függ. A biztosításától, amely lehet piaci és lehet önbiztosítás. Piaci biztosítás a jól ismert biztosítási szerződés alapján működő forma; önbiztosítás esetén erre nincs is szüksége a kárveszélynek kitett személynek: jobban jár, ha biztosítás kötése, biztosítási díj fizetése nélkül, egyszerűen a kár felmerülésekor fedezi azt.

A piaci biztosítás lehetőségét a biztosítási piaci kudarcok akadályozhatják.<sup>58</sup> A veszélyes üzem kapcsán érdemes kiemelni, hogy bizonyos speciális balesetekre nem lehet piaci felelősségbiztosítást kötni, míg esetleg általános élet-, baleset- és vagyonbiztosítás révén lehet azt fedezni. Ilyen esetben nem igaz, hogy a veszélyes üzem üzemeltetője tudja magát könnyebben biztosítani. Amikor, mint a fejezet bevezetőjében láttuk, a bíróságok azt mérlegelik, hogy adott fél rendelkezik-e biztosítással, akkor implicite ezt a tesztet végzik el. Más kérdés, hogy a jobb kockázatviselő teszt nem azt kérdezi, hogy az adott félnek aktuálisan van-e biztosítása, vagyis, hogy kötött-e biztosítást, hanem azt, hogy lehetősége lett volna-e kötni. Az, hogy az egyik fél rendelkezik biztosítással, nem jelenti azt, hogy ő tudta volna magát könnyebben biztosítani – lehet, hogy a másik félnek ez még egyszerűbb lett volna, de elmulasztotta; és esetleg ezért kényszerült biztosítás kötésére az adott fél.

Lehetnek olyan kockázatok is, amik mindkét oldalon biztosíthatatlanok. (Például vélhetőem ilyen a közvetlen károkozó fizetéseképtelensége.) Vagyis itt az önbiztosítás, a kockázat felvállalása, viselése marad az egyedül lehetséges út. Az önbiztosítási képességet a kár relatív nagysága (a károsult, illetve a károkozó vagyonához mért aránya) határozza meg. Minél kisebb az arány, annál könnyebb viselni. Amikor azt látjuk, hogy a bíróság a gazdagabb félre igyekszik tolni a kárt, végső soron – implicit módon – a jobb kockázatviselőre telepíti azt. Vegyük azonban észre, hogy a jobb kockázatviselő tesztjéből nem következik, hogy ez a fél mindig a károkozó: itt sincs garancia, hogy a veszélyes üzem üzemeltetője, például egy speciális gép tulajdonosa, könnyebben viseli a kockázatot (a balesetből eredő kárt), mint az esetleg jobb módú károsult, akit csak kisebb baleset ért, vagy akinek a vagyonához képest a vagyoni kára kisebb.

## 5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az írás arra kereste a választ, hogy a joggazdaságtan prevencióalapú megközelítése segíthet-e meghatározni azon tevékenységek körét, amelyeket a veszélyes üzemi felelősség alá sorolunk. A cikk egyik legfontosabb állítása: egy tevékenység veszélyes üzemi besorolásakor az *egyik legfontosabb* kérdés az lehet, hogy

<sup>58</sup> Lásd a 44. lj.-et.

a veszélyes üzemi felelősség vagy a felróhatósági felelősség ösztönző-prevenációs hatásaira akarunk-e támaszkodni. A cikk ezeket az ösztönzőket vette számba.

Egyrészt láttuk, hogy veszélyes üzem esetén az üzembentartó felelőssége – bár a felelősségi forma jogi besorolása vitatható – a joggazdaságtan szerint egyértelműen az objektív-tárgyi felelősség hatásait mutatja, hiszen *költségalapú* ösztönzőt teremt. Ezzel szemben a felróhatóság esetén az ösztönző *elvárásalapú*. Maga ez az eltérés erősítheti is a prevenációs hatást (amennyiben felróhatóság esetén az elvárás – például a meg nem figyelhető, nem bizonyítható elővigyázatossági lépések miatt – túl alacsony lenne), de gyengítheti is azt (amennyiben az elvárás magasabb lenne, mint amit tiszta költségalapú ösztönző – vagyis például veszélyes üzemi felelősség – esetén választana).

Míg a felelősségi forma megváltoztatásának ösztönzési hatása ambivalens, addig annak hatása egyértelmű, hogy a veszélyes üzemi felelősség más – a felróhatósági felelősséghez képest a károsult számára kedvezőbb – kármegosztást alkalmaz. Ez a károsultat kevésbé ösztönzi védekezésre, amire a potenciális károkozó várhatóan az elővigyázatossága emelésével válaszol.

Láttuk, hogy a szűk értelemben vett prevenációs hatás mellett érdemes megfontolni a perindítási kedv fokozását (ami azonban nem jelenti azt, hogy a perköltség is nő, hiszen a vétkesség megítélésének hiánya miatt egyszerűbb a per – és kiszámíthatóbb is annak eredménye, ami miatt pedig a peren kívüli megállapodások esélye nő). Számításba kell venni, hogy az áttérés miatt a veszélyesnek tekintett tevékenység várhatóan visszaszorul (és ezért megkerülhetetlen kérdés, hogy ez cél-e, különösen, hogy van-e olyan alternatíva, amely felé érdemes „elterelni” a gazdasági, társadalmi döntéseket). Ezzel szemben a biztosíthatóságot vélhetően önmagában a veszélyes üzemi felelősség nem, vagy csak speciális feltételek (kiszámíthatatlan bírósági működés) esetén emeli. Hasonlóképpen nem érdemes kiindulni abból, hogy a kárt (vagy a kockázatot) ez a felelősségi forma a károkozóra tolja, hiszen láttuk, hogy ő áthárítja másokra.

Végezetül bizonyítani próbáltam, hogy a kockázatmegosztás ugyan releváns kérdés, de nem önálló – nem választható el az ösztönzés kérdésétől: a kármegosztás is akkor hatékony (illetve akkor igazságos), ha a kockázatot arra a félre tolja, akit ösztönözni akarunk.

ZIEGLER DEZSŐ TAMÁS\*

## AZ EMBERI JOGOK ÉS AZ EGYSÉGES EURÓPAI PIAC KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI – DISZKRIMINÁCIÓ ÉS RENDSZERSZINTŰ JOGSÉRTÉSEK

*Jelen írás célja annak bizonyítása, hogy egy olyan EU-tagország jogrendszere, amelyben gyengül a demokratikus jogok érvényesítése, valamint a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszere is torzul, egyúttal jó eséllyel sérti a belső piac szerkezetét is. Ezen állapot legjobb példája a mai Magyarországon figyelhető meg. Az alkotmányos elvek és a belső piaci szabályozások közötti kapcsolat nem annyira egyértelmű, mint amilyennek tűnik. Sokan állítanak, hogy a multinacionális cégeknek nincs szükségük alapvető jogokra ahhoz, hogy jól teljesítsenek. Mindez azonban nem igaz. Az antidemokratikus változások olyan gazdasági szerkezetet hoznak létre, mely nemcsak intézményi, jogi és társadalmi változásokat eredményez, de sérti a szabad versenyt is, és mint olyan, idővel profitvesztéshez vezethet. Egy olyan országban, ahol az alapvető jogok tömegesen sérülnek, átgűrűzési (spill-over) hatásként magas annak az esélye is, hogy nagyszámú belső piaci szabályszegéssel fogunk szembesülni.*

Magyarország kormánya rendszeresen hazai és nemzetközi kritikák kereszttüzeiben találja magát. A kritikák a gondok két jelentősebb csoportjára mutatnak rá. Az első az antidemokratikus törvények és eljárások létrehozatala, melyeket 2010 után fogadtak el. Ezek a szabályozások egy Zakaria értelmezése<sup>1</sup> szerinti illiberális államot hoztak létre. Zakaria szerint a demokráciának létezik egy (legfőképp választásokhoz köthető) eljárási oldala (a nép támogatása), és egy szubsztantív oldala (kvázi a liberális alkotmányos elvek).<sup>2</sup> Illiberális államok esetén csupán előbbi működik demokráciaként, ezért sérülnek az emberi jogok, pontosabban a liberális alkotmányosság elvei, ami az európai társadalmak jelentős részének alapját képezi (jelen írás alapvetően emiatt foglalkozik az emberi jogok problematikájával, a kapcsolódó problémákba értelemszerűen beleértve az ezektől elválaszthatatlan jogállamiság problémakörét is). Egy hasonló, nem együttműködő tagállam aktivitása időről időre

\* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi adjunktus, ELTE Társadalomtudományi Kar, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.  
E-mail: ziegler.dezso.tamas@tk.mta.hu.

<sup>1</sup> Fareed ZAKARIA: „The Rise Of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs* 1997/6. 22.

<sup>2</sup> A demokrácia és a liberális alkotmányosság történeti kontextusára és viszonyára lásd Fareed ZAKARIA: *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton & Company Inc. 2003) 18. A szerző hozzáállása kritikus az USA-beli demokráciát illetően is, lásd uo. 19.

beleütközik az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében lefektetett hűség-klauzulába. Utóbbi klauzula kötelezi a tagállamokat arra, hogy előmozdítsák az Unió feladatainak teljesítését és tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amelyek veszélyeztethetnék az Unió célkitűzéseinek a megvalósítását.<sup>3</sup> Számos publikációt írtak e témában.<sup>4</sup> A szerzők többsége afelé hajlik, hogy támogasson egy olyan eszközt vagy eljárást, melyet hatékonyan lehetne használni ilyen országok ellen az uniós és nemzeti politika lényegesebb behatása nélkül (és különösen a nemzeti és uniós politikusok kihagyásával az ilyen jellegű döntésekből).<sup>5</sup> Hasonló szankciókat lehetne alkalmazni az emberi jogokat megsértő államok támogatásainak befagyasztására, vagy az uniós intézmények arra való felhatalmazására, hogy hatékonyabb eszközöket vehessenek igénybe. Más szerzők az Alapjogi Charta hatályának kiszélesítését szorgalmazzák. Az alábbi táblázatban a legfontosabb vitatott intézkedéseket (főként a jogállamiság problémáit) láthatjuk Magyarországon.

<sup>3</sup> Federico CASOLARI: „EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap To Be Filled?” in Lucia Serena ROSSI – Federico CASOLARI (szerk.): *The EU after Lisbon* (Heidelberg: Springer 2014) 93–133.

<sup>4</sup> Lásd pl. Bojan BUGARIĆ: „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge. LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, [www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf); Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/2. 197; Editorial Comments: „Hungary’s new Constitutional Order and »European unity«” *Common Market Law Review* 2012/3. 878; Attila Gábor Attila Tóth (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012); Balázs MAJTÉNYI: „Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution” *Pace diritti umani – Peace Human Rights* 2012/1. 121–126; Jan-Werner MÜLLER: „Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?” *European Law Journal* 2015/2. 141–160; Erin K. JENNE – Cas MUDDÉ: „Hungary’s Illiberal Turn: Can Outsiders Help?” *Journal of Democracy* 2012/3. 147–155; Kim Lane SCHEPPELE: „What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions”, [ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf); Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Oxford: Hart 2015); Ulrich SEDELMEIER: „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession” *Journal of Common Market Studies* 2014/1. 105–121.

<sup>5</sup> A hasonló rendszer elérésére irányuló gyenge próbálkozásokra nézve lásd Dimitry KOCHENOV – Laurent PECH: „Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction” *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* 2015/24.

	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Uniós jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
Az új Alaptörvény elfogadása, tartalma és módosításai <sup>6</sup>	Részlegesen	Részlegesen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>7</sup>	–	Enyhe kritika. <sup>8</sup>	Néhány módosítás.
Ún. sarkalatos törvények széles körű alkalmazása (módosításukhoz az Országgyűlésben 2/3-os többség szükséges)	Igen	Vitatott	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>9</sup>	–	–	–
A választási rendszer változtatásai <sup>10</sup>	Igen	Részlegesen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>11</sup>	–	Az Európai Parlament jelentése (Tavares-jelentés). <sup>12</sup>	Nem történtek tényleges változások.
Hatáskörök megszűnése és az Alkotmánybíróság szerkezetének megváltoztatása (csak a kormány delegál bírókat)	Igen	Vitatott	–	Vitatott	–	–
Néhány – az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált – cikkely azonnali átírásra került az Alaptörvényben a 2/3-os többség révén	–	–	–	–	–	–

<sup>6</sup> Imre Vörös: „The Constitutional Landscape after the Fourth and Fifth Amendments of Hungarian Fundamental Law” *Acta Juridica Hungarica* 2014/1. 1–20.

<sup>7</sup> Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14–15 June 2013. CDL-AD(2013)012-e; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3. 138–146; lásd [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)023-e).

<sup>8</sup> The European Commission Reiterates its Serious Concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4673\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4673_en.htm).

<sup>9</sup> Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the Adoption of Opinion CLD-AD(2012)001 on Hungary, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e).

<sup>10</sup> Lásd OSCE-report, [www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098](http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098).

<sup>11</sup> CDL-REF(2013)034-e Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)034-e); CDL-AD(2012)012-e, Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e).

<sup>12</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.



	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Uniók jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
Bírák diszkriminációja és nyugdíjaztatása	Igen	Igen	Baka-ügy <sup>13</sup> és más ügyek. <sup>14</sup>	Igen	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>15</sup>	Kártalanítás
Az Országos Bírósági Hivatal számára engedélyezték bírósági eljárások áthelyezését, valamint bírák újra kinevezését	Igen	Igen	Hagyó-ügy <sup>16</sup>	–	–	Részleges módosítás (csak a bírákat lehet áthelyezni, ügyeket nem). <sup>17</sup>
Annak állítása, hogy a legfőbb ügyész nem függetlenül cselekszik	Igen (ha bizonyított).	Igen (ha bizonyított).	–	–	–	–
A médiatörvény a média erős ellenőrzését teszi lehetővé, kormányzati politikusok nyomást gyakorolnak az újságokra a független újságírók elbocsátása érdekében	Igen	Igen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>18</sup>	–	A Tavares-jelentés kitér erre a problémára. <sup>19</sup>	–
Az adatvédelmi ombudsman intézménye megszűnt	–	–	–	Igen	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>20</sup>	–
Vallási közösségek diszkriminációja	Igen	Igen	A Magyar Keresztény Mennonita Egyház ügye. <sup>21</sup>	–	–	–
Náci szerzők műveinek kötelező oktatása a közoktatási intézményekben	–	–	–	–	–	–
LMBT-jogok szűkítése	–	–	–	–	–	–

<sup>13</sup> *Baka v. Hungary*, Judgment of 27 May 2014, no. 20261/12.

<sup>14</sup> *Belegi and Others v. Hungary*, Communicated on 13 March 2014, no. 45438/12; *J. B. and 66 Others v. Hungary*, Communicated on 4 March 2014, no. 45434/12.

<sup>15</sup> Case C-286/12 *European Commission v. Hungary*, Judgment of 6 December 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

<sup>16</sup> *Hagyó v. Hungary*, Judgment of 23 April 2013, no. 52624/10.

<sup>17</sup> Lásd továbbá 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

<sup>18</sup> Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Hungary From 1 To 4 July 2014, [tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commhd201421\\_en.pdf](http://tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commhd201421_en.pdf).

<sup>19</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

<sup>20</sup> Case C-288/12, *Commission v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, ECLI:EU:C:2014:237.

<sup>21</sup> *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Unió jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
A büntetőségi korhatár leszállítása 12 évre a korábbi 14 évről egyes bűncselekményeknél	-	-	-	-	-	-
Kötelező közmunka (főként romák számára), a bűnüldöző hatóságok reakciójának hiánya rasszista motivációjú bűncselekmények esetében	-	-	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>22</sup>	-	A Tavares-jelentés kitér erre a problémára. <sup>23</sup>	-
A kormány támogatása civil szervezetek és a Norvég Alap ellen	Igen	-	-	-	-	-

Válaszul az EU politikai nyomásgyakorlására került sor. Az Európai Parlamentben számos vita folyt le és több döntés született. Az egyik legfontosabb elfogadott dokumentum egy EP-jelentés<sup>24</sup> volt, melynek szerzője Rui Tavares európai parlamenti képviselő a Zöldek/Európai Szabad Szövetség képviselőcsoportból. Munkája az emberi jogi jogsértések alapos elemzését tartalmazza, melyet az EP (még annak néppárti többsége mellett is) elfogadott. Ráadásul néhány kötelezettségzegési eljárás is indult (lásd később). Végül 2015-ben elindul egy átfogó eljárás (a 7. cikk szerinti eljárás) Magyarország ellen, ugyanakkor nem jutott túl az Európai Parlament egyik bizottságán. Az emberi jogi jogsértések komolyságával, illetve a jogállam sérülésével összevetve ugyanakkor csupán kevés intézkedést fogadtak el és jó részük nem érintette a demokrácia lényegi kérdéseit.

A második fontos ügycsoportot a költségvetési politika képezi. A tartós költségvetési hiány következtében a gazdasági nyomásgyakorlás túlzottdeficit-eljárásban csúcsosodott ki (2010-től), melyet később feloldottak 2013-ban (az uniós kohéziós források kifizetését is többször felfüggesztették). Úgy tűnhet, némileg egészségtelen módon, hogy a gazdasági nyomásgyakorlás egyúttal eszközként szolgált arra is, hogy az országot a demokrácia irányába terelje, a két probléma (az alapjogok – jogállam kérdései és a gazdasággal kapcsolatos kritikák) pedig valamiképpen

<sup>22</sup> Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Hungary From 1 to 4 July 2014, *tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commhd201421\_en.pdf*.

<sup>23</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

<sup>24</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

összeolvadtak. Megfelelő eszközök nélkül az állam „megregulázása” erre a területre tolódott át, mert úgy tűnt, hogy ez egyszerűbben végrehajtható. 2015-ben egy időre ráadásul 2,4 milliárd euró támogatást függesztett fel az EU a Gazdaságfejlesztési Operatív Programhoz kötődően: utóbbi esetben inkább a szabálytalan pénzelosztás állhatott a háttérben.

A jogállammal és alapjogokkal kapcsolatos gondok, valamint a gazdasági problémák feletti aggodalmak mellett mindazonáltal létezik egy – a vitákban szinte teljesen ignorált – harmadik ügycsoport is, nevezetesen a közös európai piacot megalapozó elvek és a nacionalista protekcionizmus közötti folyamatosan növekvő konfliktus. Az EU nem indítja meg a 7. cikk szerinti eljárást, melyet az alapvető jogok – egy tagállamban történő – megsértése (vagy veszélyeztetése) esetére hoztak létre. Ennek egyik oka (a belpolitika, de főként az Európai Néppárt jelenlétének erős pozíciója mellett) az lehet, hogy láthatóan az EU úgy gondolja, még ha az emberi jogok nem is érvényesülnek teljes mértékben egy országban, a gazdasági jogok még mindig gyakorolhatók, és az EU működésének középpontjában még mindig az utóbbi jogok állnak. Az alapvető jogok és értékek háttérbe vannak szorítva, a gazdaság és az üzleti tevékenység fontossága pedig előtérbe helyeződik és központi szerepet kap.

Nagyon leegyszerűsítve, e téren két pólus/nézetrendszer él a nemzetközi szakirodalomban: az egyik vélemény szerint nem egyértelmű az autoriter-illiberális rezsimek külföldi tőkét taszító hatása.<sup>25</sup> Ez az álláspont jelenik meg azokban az érvekben is, amelyek a kínai növekedést és a működőtőke-vonzást tárgyalják: Kína nem demokrácia, ám mégis nagy a tőkevonzó képessége, és folyamatosan növekszik. Az egyes szerzők e téren a korrupció visszaszorításának hatását és a jogok kikényszeríthetőségét emelik ki, mint kiemelkedő tényezőt a demokrácia mellett, és az absztraktabb emberi jogokra kevésbé fókuszálnak.<sup>26</sup> Vannak ráadásul, akik szerint bizonyos esetekben a működőtőke-beáramlás nemhogy növeli, de kimondottan csökkenti a demokratikus intézmények működőképességét.<sup>27</sup> Ehhez képest más szerzők kiemelik, hogy a nemzetközi térben mozgó cégek mintegy *à lá carte* választanak az egyes államok között, melyek különböző szolgáltatásokat nyújtanak mind a cégeknek, mind az alkalmazottaiknak. Ezen szolgáltatások közül a kiszámíthatóság és az emberi jogok alapvető értéket képviselnek, és növelik egy ország vonzerejét.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ida BASTIAENS: *The Politics of Foreign Direct Investment in Authoritarian Regimes* [Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh] 2013, <http://d-scholarship.pitt.edu/19415/>; John R. ONEAL: „The Affinity of Foreign Investors for Authoritarian Regimes” *Political Research Quarterly* 1994/3. 565. és továbbiak. Adam RESNICK: „Investors, Turbulence and Transition: Democratic Transition and Foreign Direct Investment in Nineteen Developing Countries” *International Interactions* 2001/4. 381.

<sup>26</sup> Aparna MATHUR – Kartikeya SINGH: „Foreign Direct Investment, Corruption and Democracy” *Applied Economics* 2011/8. 1001.

<sup>27</sup> Chiara Giuseppina ERAMO: How Do Different Types of FDI Affect Democracy? Lásd [www.politics.as.nyu.edu/docs/10/5628/EramoThesis.pdf](http://www.politics.as.nyu.edu/docs/10/5628/EramoThesis.pdf).

<sup>28</sup> Mark TUSHNET: „The Inevitable Globalization of Constitutional Law” *Virginia Journal of International Law* 2009. 991.

Összességében nézve tehát lehetne találni érveket amellett, hogy az EU az emberi jogok terhére próbálná meg a gazdasági együttműködést fenntartani: amíg a vállalatok nem érzik károsnak egy kormányzat tevékenységét és a gazdasági jogi keretek biztosítottak és stabilak, elvileg lenne ráció hasonló attitűd fenntartására. Ugyanakkor ez egy szabad piacot sértő tagállammal szemben vélhetően hibás kiindulási pont, még akkor is, ha szabad piaci körülmények hiányában, független államok között akár racionális is lehetne. Egy illiberális állam, melyben sérülnek az alapvető jogok, jó eséllyel nem tud megfelelően működni egy olyan szabad piacon, mint az európai belső piac, mert a belső piaci szabályok is deformálódnak, és utóbbi a társaságok diszkriminációjához fog vezetni. Ennek a rendszer jellegét érintő okai vannak: hasonló államokban egyfajta képzelt igazság (mítoszvilág) felülírhatja a jogállami elveket, ez pedig területtől függetlenül ütközhet a diszkrimináció tilalmával.

Megállapítható, hogy a belső piac intézménye nem független entitás. Diszkriminációmentességre alapozó gondolkodásmódjának megfelelően az alapvető jogok „kistestvéreként” működik. Logikája az egyenlőségre épült, és bár léteznek olyan helyzetek, melyekben a diszkrimináció látszólag megengedett (mint a fogyasztók szokásos tartózkodási helyén alapuló diszkrimináció)<sup>29</sup>, az ilyen esetek ritkák és kivételesek. A belső piaci szabályozások rendszerének alapértéke a diszkriminációellenességben rejlik. A középpontban azt az eszmét találjuk, hogy mi mindannyian – beleértve a vállalatokat és a magánszemélyeket –, tekintet nélkül állampolgárságra és székhelyre, egyenlőek vagyunk. Egyenlőség alatt értelem szerűen nem a teljes egyenlőséget értjük: az EU-nak van például egy (alapvetően paternalista, a fogyasztót szinte gyerekként óvó, részben felesleges és nem hatékony) fogyasztóvédelmi rendszere,<sup>30</sup> melynek alapvetése szerint a fogyasztó sérülékeny pozícióban van, így védeni kell. Hasonló a helyzet a munkavállalókkal is. Ezek ugyanakkor kivételes, bizonyos személyekhez köthető esetek, melyekben ezek a csoportok többletjogokat kapnak. A rendszer ugyanakkor a vállalatok esetén is a diszkriminációmentességre épül. Úgy érezhetjük, mintha a belső piaci szabályozás az alkotmányos elvek kiterjesztett területe lenne, mindannyiunk szabadságának (a diszkrimináció-mentesség általi) megóvása érdekében.

Ez a folyamat, a társaságok természetes személyekhez hasonló kezelése összevág a polgári jogban és a társasági jogban is tapasztalható folyamatokkal. Ahogyan Szalai Ákos fogalmaz:

„[S]árközi Tamás is megállapítja: azon jogok köre folyamatosan bővül, amelyekre a szervezetek is hivatkozhatnak. Egyre szűkebb az a kör, amely »természeténél fogva«, »jellegénél fogva« csupán az embert illetheti meg, illetve egyre szűkebb azon

<sup>29</sup> Hans SCHULTE-NÖLKE: „Gibt es ein Recht der europäischen Verbraucher, nicht von Unternehmern wegen ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres geographischen Aufenthaltsorts diskriminiert zu werden?” *Transformacje* 2014/3.

<sup>30</sup> Lásd Tamás Dezso ZIEGLER: „The Myths We Built Around EU Consumer Law” in Marcel SZABÓ – Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA – Tamás MOLNÁR (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven 2015) 377–402.

»körülmények [context]« listája, amely szempontjából a gazdasági társaságok jogilag különböznenek az embertől. Egyre több olyan alkotmányos jog illeti meg őket, amely korábban vitatott volt.»<sup>31</sup>

Meg kell említeni, hogy az Egyesült Államokban sem más a helyzet, elég itt arra gondolnunk, hogy a Legfelsőbb Bíróság például a vitatott Hobby-Lobby döntésében a közelmúltban már társaságok vallásszabadságáról döntött.<sup>32</sup>

Maga az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 2. cikke kinyilvánítja, hogy:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezen értékek közösek azon tagállamok társadalmában, melyekben pluralizmus, diszkriminációmentesség, tolerancia, igazságosság, szolidaritás, valamint férfiak és nők közötti egyenlőség érvényesül.”

Az Unióhoz tartozó államok egyik alapelve, a jogállamiság nem tud működni az intézményesített korrupció, a külföldiek diszkriminációja vagy az emberi jogok folyamatos áthágása esetén. Ezek a jogok mind a vállalatok, mind a magánszemélyek számára biztosítottak. Általánosságban az EU-ban nem lehetséges a külföldi vállalatok vagy azok leányvállalatainak, fióktelepeinek és képviselőinek diszkriminációja [az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 49. cikk]. A kereskedelempolitikai diszkriminációmentességnek nem lehet a gazdaságpolitika sem akadálya. Az EUMSz 119. cikke értelmében:

„a tagállamok és az Unió tevékenysége – a Szerződésekben előírtak szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.”

A diszkriminációellenesség a tisztességes piacok és a szabad verseny megteremtésének legfontosabb alapjául szolgál az országokban. Nélküle a verseny kiegyensúlyozatlanná és korlátozóttá válik, ami végeredményben sérti a mikro- és makro-gazdasági célokat (így például a fogyasztót) is.<sup>33</sup> A piaci logika alapján az államok

<sup>31</sup> SZALAI Ákos: „A gazdasági társaságok jogi személyiségének határai” *Iustum Aequum Salutare* 2015/1. 6.

<sup>32</sup> *Burwell v. Hobby Lobby Stores Inc.*, 134 S. Ct. 2751, 2785 (2014), U. S. Supreme Court No. 13–354, 723 F. 3d 1114, Decided June 30 2014. Szalai Ákos fent említett írásán túl elemzi SZILÁGYI Emese: „Megilleti-e a nyereségérdekelt gazdasági társaságokat a vallásszabadság?” *JTI blog*, <http://jog.th.mta.hu/blog/2014/07/vallasszabadsag>; Sue GANSKE: „Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc. – The U.S. Supreme Court Holds that the Religious Freedom Restoration Act Trumps the Affordable Care Act” *Journal of Contemporary Health Law and Policy* 2015/1.

<sup>33</sup> Robert W. McGEE: „The Cost Of Protectionism: Should The Law Favor Producers Or Consumers?” *Georgia Journal of International and Comparative Law* 1993. 529.

gazdasági társaságaiknak juttatott nyereség fejében lemondanak a diszkriminációról, illetve protekcionizmusról, amivel egyébként próbálnának hatni a gazdaságukra.<sup>34</sup> A kereskedelempolitikának ez a része tehát nem tagállami hatáskör (nem tagállami kompetencia), és nem tagállami gazdaságpolitikai kérdés, e téren nincs mozgásterük a tagállamoknak: tilos diszkriminálni, a vonatkozó uniós szabályok pedig közvetlen hatállyal bírnak. Természetesen a tagállamok egy része ettől függetlenül beépít diszkriminatív elemeket a jogrendszerébe, és a verseny sem teljes minden téren. Így például, noha a közbeszerzések az Uniós államok GDP-jének a tizenhat százalékát alkotják, csupán három százalék a határon átnyúló szerződés és csupán huszonkét százalék nyilvános.<sup>35</sup> Láthatunk egyfajta elbizonytalanodást az áruk szabad áramlása kapcsán is.<sup>36</sup> Ugyanakkor a hasonló szabályok általában nem alkotnak (nem alkothatnak) rendszert, pontosan tilos jellegük következtében.

Emellett fontos megjegyezni: a továbbiakban azért használjuk bizonyos helyeken a korrupció kifejezést, és nem pusztán a diszkrimináció vagy protekcionizmus *terminus technicus*okat, mert nézetünk szerint bizonyos esetekben nem pusztán önálló gazdasági/kereskedelmi intézkedésekre, hanem az állam/kormányzat és a gazdaság egészségtelen összefonódására is fontos figyelemmel lenni.

A fentiekén túlmenően is minden nemzetiségen alapuló diszkrimináció tilos és tiltandó (EUMSZ. 12. és 61. cikke). Ha a történeti dimenziókra gondolunk, meg is fordíthatjuk a belső piaci szabályozások kontra emberi jogok fontosságát. A belső piac keretrendszere a '60-as évek végén született meg, míg az újonc, nevezetesen az EU emberi jogi politikája, mint rendszer, sokkal később került megalkotásra. Ebből a fordított perspektívából szemlélve az erősebb „nagy testvérnek” a belső piacot tekinthetjük. Amennyiben szabályait áthágják, az erózió tovább fog gyűrűzni az alkotmányos elvekre is. Másfelől ugyanakkor jelentős gazdasági nacionalizmussal szimpatizáló tömegek vannak Európában, mivel úgy érzik, a hazafias politikusok képesek megfékezni a bankok, a multinacionális vállalatok, a „nemzetközi” tőke uralmát és a külföldiek beáramlását, valamint úgy vélik, hogy országaik gazdasági helyzete a „multinacionális gazdasági betegségben” szenved. Mindez összhangban van a reakciós törzsi kultúrák felemelkedésének legújabb világszintű tendenciáival: egy olyan irányzattal, amely azt állítja,<sup>37</sup> hogy a multinacionális kötelek sértik a hazai/nemzeti államérdeket, és az önazonosság elvesztéséhez, valamint szellemi nihilizmushoz vezetnek. A kutatások azonban azt mutatják, hogy hosszú távon egy jól működő piac szerkezetének szabadnak és versenyképesnek kell lennie, az állami irányítással egyetemben még akkor is, ha néhány esetben az állami beavatkozás szükséges lehet. Ellenkező esetben a piac hozzászokik a verseny hiányához

<sup>34</sup> A belső piac gazdasági hatásaira, illetve a különböző nézetekre lásd Mario MARINIELLO – André SAPIR – Alessio TERZI: „The Long Road Towards the European Single Market” *Bruegel Working Paper* 2015. 14, [http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP\\_2015\\_01\\_final\\_160315.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2015_01_final_160315.pdf).

<sup>35</sup> MARINIELLO–SAPIR–TERZI (34. l.) 21.

<sup>36</sup> Janja HOJNIK: „Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?” *Common Market Law Review* 2012. 291–326.

<sup>37</sup> Robert J. ANTONIO: „After Postmodernism: Reactionary Tribalism” *American Journal of Sociology* 2000/1. 40–87.



és alul fog teljesíteni. Egy százötvenöt ország figyelembevételével elvégzett empirikus kutatás azt igazolta, hogy annak az időnek az eltelte, ami alatt egy országban autoriter rendszer áll fenn, összekapcsolódik a gazdasági növekedéssel és az egy főre jutó jövedelmekkel. Olyan államokban, melyek harminchat évet, vagy annál többet töltöttek el autoriter vezetés alatt, átlagosan huszonöt százalékkal alacsonyabb volt a GDP úgy, hogy minden egyéb körülmény hasonló maradt.<sup>38</sup> Ráadásul, a rosszul megtervezett gazdaságpolitikák népszerűségének veszélye abban rejlik, hogy amennyiben egy országban engedélyezik, más országok is alkalmazhatnak ilyen eszközöket.

Az újonnan megalkotott magyar jogszabályok némely eleme hátrányosan érintette a belső piacot, különösen az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. Megalkotásuk mögött az a nyíltan beismerett feltételezés van, hogy a magyar vállalatok jobban szolgálják a nemzeti érdeket, mint a külföldiek, a magyar termékek jobbak a külföldiekénél, és a magyar termék vásárlása jobb a magyar gazdaságnak, mint a külföldi terméké. Ezeknek az állításoknak egy része akár legitim is lehetne, hiszen tudvalevő, hogy az államok hasonló eszközöket alkalmaztak a történelem folyamán korábban (értsd ez alatt: az EGK megalapítása előtt) is a gazdaságaik fejlesztésére, ha a korrupció nem hatna negatívan. A másik gond, hogy az intézkedések számos esetben nincsenek összhangban az EU korábbi vívmányaival (mint például a „Buy Irish”-ügy folyamányaként lefektetett alapelvekkel).<sup>39</sup> Mindezek eredményeképpen számos európai vállalatot sikerült kiszorítani a piacról, és több szabadpiaci szabályt sikerült áthágni, annak ellenére, hogy a GDP hetvenöt százalékát és az export nyolcvan százalékát<sup>40</sup> külföldi vállalatok termelik meg az országban. Ráadásul a protekcionizmus mellékhatásaként nőtt a belső korrupció,<sup>41</sup> és elmondható, hogy a lobbizás módjai nem kontrollálhatóak.<sup>42</sup>

Elméletileg az EUMSz. megteremti a négy szabadság keretrendszerét. E szerint az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabadon mozoghatnak az Európai Unióban (pontosabban fogalmazva az Európai Gazdasági Térségben). Ezzel összhangban az Unió vámuniót alkot, amely lefedi az egész árukereskedelmet (EUMSz. 28. cikk). Ezenfelül a tagállamok között tiltott minden diszkriminatív adó, importot vagy exportot érintő mennyiségi korlátozás és minden, az előbbiekkkel azonos hatást kiváltó intézkedés (EUMSz. 34-35. cikk). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nincs helye az EU-ban az áruk közötti diszkriminációnak, tekintet nélkül a származási

<sup>38</sup> Art CARDEN – Harvey S. JAMES JR.: „Time Under Authoritarian Rule and Economic Growth” *CORI Working Paper* 2007/2.

<sup>39</sup> Case 249/81 *Commission of the European Communities v. Ireland*, Judgment of 24 November 1982, ECR 4005.

<sup>40</sup> HEGEDŰS Dániel: „From Front-runner’s ‘Euphoria’ to Backmarker’s ‘Pragmatic Adhocism’? Hungary’s Ten Years within the European Union in a Visegrad Comparison” *DGAPanalyse* 7, 10. Mai 2014, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/front-runners-euphoria-backmarkers-pragmatic-adhocism>.

<sup>41</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary – 2011 Report*, [www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption\\_Risks\\_in\\_Hungary\\_2011\\_-\\_NIS\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_2011_-_NIS_Executive_Summary.pdf).

<sup>42</sup> Transparency International, *Lifting The Lid On Lobbying: National Report Of Hungary. Lobbying In An Uncertain Business And Regulatory Environment*, [www.transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014\\_web\\_eng.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_web_eng.pdf).

helyükre. Ha egy vállalat német sört importál Magyarországra, abban az esetben ugyanolyan feltételek mellett lehet eladni, mint a magyar sört. Ugyanez igaz a vállalatokkal való bánásmódot illetően: nem megengedett a diszkrimináció külföldi vállalat vagy magánszemélyek tulajdonában álló vállalat és helyi vállalat között. Ezeknek a szabályoknak az alapjai az EUMSZ. 49. cikkében lehetők fel, amely kimondja, hogy egy tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén való szabad letelepedését érintő korlátozások tiltottak. Azt is kihangsúlyozza, hogy a letelepedés szabadsága magában foglalja a vállalkozások létrehozását és irányítását, melyet az adott ország állampolgárai számára lefektetett feltételek mellett kell megvalósítani. Az EUMSZ. 54. cikke azt is kimondja, hogy azoknak a vállalatoknak és cégeknek, melyek egy tagállam jogrendszerével összhangban jöttek létre, ugyanolyan elbírálás alá kell esniük, mint azoknak a természetes személyeknek, akik a tagállam állampolgárai. Következésképpen – az EU jogának logikájára alapozva – egyik tagállam sem követelheti egy, az EU-ban bejegyzett külföldi vállalatotól, hogy például több adót fizessen, mint a helyi vállalatok. Ráadásul a versenyjogi háttérre és az állami támogatásra vonatkozó egységes szabályok vannak érvényben: ezek értelmében egy államnak nagyon szűk lehetőségei vannak a helyi vállalatok támogatására, sőt még a nem pénzügyi, nem realizált támogatás is tiltott.<sup>43</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek jó részét nem az utóbbi évtizedekben alkották meg, például az áruk szabad mozgását a tagállamok között a '60-as évek végén vezették be.

A nacionalizmus és a nemzeti identitás számos európai államban rendszeresen konfliktusba került a szabadpiaci szabályokkal, és a fentebb említett területek mindegyikén küzdelmet okozott az államoknak az EGK/EK/EU szabályaival való összhangban maradás. Számos Európai Bíróság elé került precedens volt kapcsolatos vagy protekcionista állami intézkedésekkel, vagy külföldieket kiszorító szabályokkal. Csak, hogy néhányat említsünk közülük, emlékezhetünk olyan ügyekre, mint az államosításról szóló *Costa-ügy*,<sup>44</sup> a vállalatok alaptőkéjében való állami részesedésért folytatott harc (az aranyrészvények kérdése),<sup>45</sup> a termőföld szabad árusítását<sup>46</sup> övező viták egész Európában vagy a külföldi áruk eladásáról szóló *Dassonville*-<sup>47</sup> és *Cassis de Dijon*<sup>48</sup>-ügy.<sup>49</sup> A kérdést nemzetközi kereskedelmi környezetbe helyezve

<sup>43</sup> Case T-154/10 *French Republic v. European Commission*, Judgment of 20 September 2012, ECLI:EU:T:2012:452. Hasonló megállapításokat lásd Case C-672/13 *OTP Bank Nyrt. v. Magyar Állam and Magyar Államkincstár*, Judgment of 19 March 2015.

<sup>44</sup> Case 6-64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Judgment of 15 July 1964, ECR 585.

<sup>45</sup> Carsten GERNER-BEUERLE: „Shareholders Between the Market and the State. The VW Law and Other Interventions in the Market Economy” *Common Market Law Review* 2012/1. 97–143.

<sup>46</sup> A földvásárlás szabályozására lásd Benedek Kovács: „New Law Expands the Field for Agricultural Land Purchases” *EMEA Legal Insights Bulletin* 2013/Summer, [www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/EMEA/EMEALIB/Sept%202013/nl\\_emea\\_hungarylegalinsights\\_sep13.pdf](http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/EMEA/EMEALIB/Sept%202013/nl_emea_hungarylegalinsights_sep13.pdf).

<sup>47</sup> Case 8-74 *Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville*, Judgment of 11 July 1974, ECR 837.

<sup>48</sup> Case 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Judgment of 20 February 1979, ECR I-649.

<sup>49</sup> Janja HOJNIK: „Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?” *Common Market Law Review* 2012/1. 291–326.

említhetnénk az Airbus és a Boeing vállalatának támogatásához kapcsolódó USA – EU vitákat is.<sup>50</sup>

Másfelől Magyarországon az elmúlt néhány évben a kereskedelmi jog egész dinamikája megváltozott. Néhány új szabály sértheti ugyan a szabad piac eszméjét, ugyanakkor utóbbiak mégiscsak összhangban lehetnek az írott uniós joggal. Mások egyértelműen problematikusak és nem konformak vele. A belső piaci szabályok kikényszerítésének módja szoros kapcsolatban van az emberi jogok kezelésének metódusával. A jogállamisággal kapcsolatos gondok mögött meghúzódó szemlélet a kereskedelem területén is érzékelhető. Ennek egyik oka az lehet, hogy amennyiben egy kormány nem kívánja meg a jogállamiság alapjainak tiszteletben tartását, úgy a kereskedelemhez való viszonyulása is összhangban lesz ezzel az elképzeléssel, és az esetek egy részében a korrupció is nőni fog, intézményesül. Ilyenformán a két területet összekötő keret, azaz a diszkriminációellenesség sincs tiszteletben tartva, mely helyzet megváltoztatja a piac formáját. Amennyiben egyfajta idealizált „igazság” felülírja az egyenlőség elvét, annak közvetlen és azonnali hatása van a kereskedelemre, és részrehajlóvá teszi azt. Ráadásul ki szokták emelni, hogy a nemzeti fogyasztók sem feltétlenül járnak jobban a gazdasági nacionalizmussal, lévén, hogy megemeli az árakat.<sup>51</sup>

A következő fejezetben az Olvasó vázlatot talál azokról a területekről, melyeken a diszkrimináció intézményesült a piacon.

## 2. A BELSŐ PIACCAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

A piaccal kapcsolatos kérdéseket illetően az ügyek három alapvető típusát kell áttekintenünk. Számos esetben áll fenn egészségtelen szimbiózis a kormány és bizonyos szektorok/cégcsoportok között. Más esetekben az állam a piac bizonyos szektorainak megszerzésére törekszik, míg az effajta vásárlások célja homályban marad (néhány esetben újraprivatizál, szintén vitatható alapon). Végül néhány példa külföldi (például oroszországi) érdekek és kormányzati szándékok egészségtelen összefonódását mutatja. A továbbiakban a legfontosabb elemeket emeltük ki, példálózó jelleggel.

<sup>50</sup> Háttérre lásd Jeffrey D. KIENSTRA: „Cleared For Landing: Airbus, Boeing, and the WTO Dispute over Subsidies to Large Civil Aircraft” *Northwestern Journal of International Law & Business* 2012/3. 569–303.

<sup>51</sup> Az Obama-adminisztráció Buy American programjának hatásaira lásd pl. Garrett WORKMAN: „Economic Nationalism: Transatlantic Responses to the Financial Crisis in Comparative Perspective” [Dissertation, Universities of North Carolina 2009], [cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:b1cfe74e-3cab-4c41-9556-f523bb798543](http://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:b1cfe74e-3cab-4c41-9556-f523bb798543).

## 2.1. A KORMÁNYZAT ÉS AZ ÜZLETI SZEKTOR EGÉSZSÉGTELEN ÖSSZEFONÓDÁSA

Az egyik jelentős problémát az jelenti, hogy a magyar kormány igyekszik megteremteni egy számára kedvező hátteret, mely később számára gazdaságilag hasznos lehet. Mindezt kétféle módon teszi.

Először is sok esetben uniós forrásokat használ fel. Ez az első megoldás nagyon elterjedt az építőiparban, és ez az egyik oka annak, hogy az egész országban rendkívüli mennyiségű építkezés zajlik. Minthogy a pályázatok megítélése bizonyos esetekben átláthatatlan körülmények között történt, az Európai Bizottság 2014 elején leállította az uniós források átutalását Magyarország számára, az EU pedig hozzávetőlegesen legalább kilencven-százhusz milliárd forinttal csökkentette az átutalt pénz összegét (az összes ilyen célú finanszírozás mintegy huszonöt százalékaival), majd 2015 áprilisában hétszáz milliárd forintnyi támogatást függesztett fel az Európai Regionális Fejlesztési Alapból.<sup>52</sup> Hasonló problémák merültek fel az utépítések kapcsán is, ahol szintén felfüggesztésre került hatszáz, majd háromszázhatvan milliárd forintnyi összeg.<sup>53</sup>

Másodsorban az állam és a vállalatok érintkezése olyan jogi környezetben történik, amely segíti a kormánybarát vállalatokat a külföldi versenytársakkal szemben. Ez a szemléletmód erősen jellemző azokra az országokra, melyek protekcionista intézkedéseket hoznak állami törvényhozás útján. Ezeknek az intézkedéseknek jelentős része nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal, míg a fentebb említett korrupció aligha bizonyítható a bíróságok vagy a rendőrség által. Az élelmiszer-áruházláncok piacán a legjellemzőbbek a hasonló változások. Néhány helyi vállalat támogatja a kormányt, mely viszonzásul szintén támogatja azokat. Következésképp nem csak az állam foglyul (*state capture*) ejtése (illetve kedvező jogszabályok megalkotásának kikényszerítése) zajlik: az állam is intellektuális szempontból rabul ejt vállalatokat, a két lépés pedig egy problémacsoportot alkot.

Az adórendszer torzulása mutatja, hogy miként működik ez a különös kapcsolat bizonyos cégcsoportokkal. A kormány megkísérelt bevezetni számos diszkriminatív adót a külföldi vállalatok terhére. Az ehhez kapcsolódó egyik legismertebb bírósági eljárás a Hervis-ügy<sup>54</sup> volt (a Hervis a SPAR Österreichische Warenhandels AG leányvállalata). Az új adótörvény különadók fizetésére kötelezte az érintett vállalatokat, míg az olyan cégeknek, mint a hazai CBA, mely franchise-rendszert működtet a terjesztésben, nem kellett különadót fizetniük. Ennek következtében a többletfizetésre kötelezett vállalkozások zöme külföldi volt. Ezen az alapon a Hervis köteles volt a forgalmával arányos mértékben kifizetni a rendkívüli adó rá eső részét, mely adót minden, az érintett csoportba tartozó vállalkozás a Magyarországon bonyolí-

<sup>52</sup> EU May Withhold Funding to Hungary over Road Construction Bidding Rules, [www.politics.hu/20140123/eu-may-withhold-funding-to-hungary-over-road-construction-bidding-rules/](http://www.politics.hu/20140123/eu-may-withhold-funding-to-hungary-over-road-construction-bidding-rules/).

<sup>53</sup> Lásd [444.hu/2015/07/15/brusszel-hivatalosan-is-befagyasztotta-a-magyar-utepiteseket/](http://444.hu/2015/07/15/brusszel-hivatalosan-is-befagyasztotta-a-magyar-utepiteseket/).

<sup>54</sup> Case C-385/12 *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, Judgment of 5 February 2014, ECLI:EU:C:2014:47, OJ C 93, 29.3.2014, p. 10.

tott összes forgalma után köteles fizetni.<sup>55</sup> A Hervis eljárást indított az adó ellen, az eljáró magyar bíróság pedig előzetes döntéshozatalra kérte az Európai Bíróságot a magyar szabályok EU joggal való konformitását illetően. Az Európai Bíróság a meghozott ítéletben hangsúlyozta, hogy a törvény következményeként hátrányos helyzetbe kerülnek azok a jogi személyek, melyek kapcsolódnak más cégek egy csoportjához, szemben azokkal a jogi személyekkel, melyek nem részei annak a csoportnak. Mindez a különadó két jellemző tulajdonságának ötvözéséből adódott. Először is az adó mértéke a forgalomnak megfelelően meredeken progresszív volt, főként a legfelső sávban.<sup>56</sup> Másodszor a díjszabást olyan adóalaphoz viszonyították – vállalatok egy bizonyos csoportjához tartozó adóköteles személyek vonatkozásában –, mely magában foglalja a „csoporthoz kötődő” összes adóköteles szereplő konszolidált forgalmát. Mindazonáltal a CBA esetében a díjszabás az adóköteles szereplő individuális alapú forgalmára volt korlátozva (csakúgy, mint az olyan jogi személyek esetében, mint a független franchise-átvevők). Ez azt jelenti, hogy az adott vállalatcsoporthoz tartozó adóköteles szereplők fiktív forgalom alapján lettek megadóztatva. Mindezek eredményeként az Európai Unió Bírósága úgy találta, hogy az EUMSZ. 49. cikke (a letelepedés szabadságáról), valamint 54. cikke (a vállalatokkal való egyenlő bánásmódról) értelmében az adó diszkriminatív azokkal a vállalatokkal szemben, melyeknek székhelye egy másik tagállamban található. Ennek következtében az adót visszavonták, ám később más néven (élelmiszerlánc-felügyeleti díj) újra bevezették. Utóbbi adónem alkalmazását később a Bizottság felfüggesztette.<sup>57</sup> Az élelmiszer-áruházláncokat terhelő új különadó a bevétel után exponenciálisan volt fizetendő. Mindamelllett a franchise-oknak másfépp kellett adót fizetniük, mint a vállalatcsoportoknak. Ennek következtében – minthogy a hazai, magyar tulajdonú élelmiszer-áruházláncok vállalati szerkezete tipikus franchise-rendszer – úgy tűnik, hogy ez szintén a külföldi vállalatokra kirótt diszkriminatív adó esete, mivel a magasabb adót fizetni köteles szereplők többsége külföldi vállalat lesz. Például, míg a Tesco 2014-ben hatszáz millió forintot fizetett ezen adónem keretében, addig 2015-ben ez az adóteher már eléri a tizenkét milliárd forintot.<sup>58</sup> Ugyanez vonatkozik a Sparra, amely a korábbi háromszázhuszonöt millió forint helyett kilenc milliárdot lesz köteles befizetni. Vélhetően a CBA (és más hazai láncok, mint a Coop vagy a Reál) adója nem fog jelentősen változni a jövőben, a franchise-rendszerüknek köszönhetően.

A folytatódó küzdelemben betiltásra került azon élelmiszer-áruházláncok tevékenysége, melyek két éven keresztül nem termeltek profitot. Ilyen élelmiszer-áru-

<sup>55</sup> Határokon átnyúló adóztatás esetében hasonló problémák már előfordultak az Európai Bíróság előtt, lásd Case C-196/04 *Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue*, Judgment of 12 September 2006, ECR 2006. I-07995; Tom O'SHEA: „The UK's CFC Rules and the Freedom of Establishment: Cadbury Schweppes Plc and its IFSC Subsidiaries – Tax Avoidance or Tax Mitigation?” *EC Tax Review* 2007/1. 13–33.

<sup>56</sup> Az adókulcs 500 millió és 30 milliárd forint között 0,1%-ot, 30 és 100 milliárd forint között 0,4%-ot, 100 milliárd forint fölött pedig 2,5%-ot tett ki.

<sup>57</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm).

<sup>58</sup> „Bizonyos boltok felé lejt a pálya” *168 óra*, 2014. november 20., [www.168ora.hu/itthon/bizonyos-boltok-fele-lejt-palya-132153.html](http://www.168ora.hu/itthon/bizonyos-boltok-fele-lejt-palya-132153.html).

ház lehet többek között a Tesco (43,1 milliárd forintos éves veszteséggel 2014-ben) és a Spar (11 milliárdos veszteséggel). Korábban megtiltották bevásárlóközpontok (hipermarketek) alapítását is. Ettől az időponttól kezdve a 300 m<sup>2</sup> alapterületnél nagyobb kereskedelmi egységek nem kaptak építési engedélyt (ez volt az ún. „plázastop-törvény”, mely szintén uniós kötelezettségzegési eljárás megindítását váltotta ki).<sup>59</sup> Végül a bevásárlóközpontok vasárnapi kereskedelmi tevékenységének betiltása következett, valamint 2015-ben az alkalmazottak számának minimumát írták elő a hiper- és szupermarketekben, ami közvetve szintén káros lehet a nagyobb áruházakra nézve, melyek jelentős része külföldi tulajdonú.

A fentiek mellett más előnyökhöz is jutottak bizonyos helyi vállalatok. 2012-ben a kormány létrehozta az ún. „Erzsébet-utalványt” és a Széchenyi Kártyát. Korábban három nagy multinacionális cég bocsátotta ki az effajta étkezési utalványok zömét (Sodexo, Chèque Déjeuner és Edenred). Az utalványokat az alkalmazottak kaphatták meg adómentes juttatásként. Egy ideig csak az állami utalványokat lehetett ily módon az alkalmazottaknak kiadni, a három másik utalvány után fizetendő adó ötvenegy százalékot tett ki. Amikor először bocsátották ki az új utalványokat, azokat csak három, kizárólagos magyar tulajdonban álló, helyi élelmiszer-áruházláncnál lehetett felhasználni, és a legtöbb állami intézmény az új utalványokat kezdte használni a három külföldi vállalat által kibocsátott régiéik helyett. Később módosították a rendszer bizonyos pontjain, a külföldi vállalatok pedig kivonultak a piacról. Az EU kötelezettségzegési eljárást indított e kérdést illetően is, valamint<sup>60</sup> a vállalatok kapcsán perek is folyamatban vannak.

A piaci torzulás következményeként pszeudo-független civil szervezetek jelentős összegeket költhetnek a kormány támogatására, vagy a kormányzat eredményeinek ismertetésére: e pénzek egy része a piacról érkezik.<sup>61</sup>

## 2.2. ÁLLAMI JELENLÉT A KERESKEDELEMBEN

A fenti kapcsolatok mellett létezik egy másik módja is az állami jelenlétnek a piac területén, mégpedig az, ahogyan független piaci szereplőként kezd el viselkedni.

<sup>59</sup> Commission Opens New Infringement Procedure against Hungary, <http://freehungary.hu/index.php/56-hirek/2832-commission-opens-new-infringement-procedure-against-hungary>.

<sup>60</sup> Internal Market: the Commission Has Brought Hungary before the Court of Justice to Contest Restrictive Conditions on the Issue of Luncheon Vouchers and Other Benefits in Kind, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-578\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-578_en.htm).

<sup>61</sup> Következésképpen, a piac némely szektora a politika befolyása alá került, és a független piaci racionalitást elnyelték a politikai érdekek. Ez a hatás világosan mutatja, hogy kapcsolat áll fenn a demokratikus elvek átforgalmazása és a piac között. A jogállamiság része a piacnak, és arra szolgál, hogy létrehozza annak keretrendszerét a megfelelő működés érdekében. Az üzleti tevékenységre vonatkozó jogállami elvek ugyanúgy részét képezik a liberális demokráciáknak, mint az alkotmányos elvek. A civil szervezetek terén megjelent ún. GONGO-król (*Government Organised Non-Government Organisation* – Kormányzat által létrehozott civil szervezetek) érdemes elolvasni az Átlátszó írását, lásd SEPSI Tibor – BECKER András – SARKADI Nagy Márton: „Békemenet, CÖF, CÖKA, Pestisrácok – mi fán terem, kinek szolgál a magyar gongó?” Lásd [atlatzso.hu/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/](http://atlatzso.hu/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/).



Ki kell emelni, hogy ezek a lépések kis számban normálisnak tekinthetők. Például még Nyugat-Európában is előfordul, hogy az államok időnként megvásárolnak bankokat, együttműködnek velük pénzügyileg, államosítják a piac egy részét, amennyiben ez hasznosnak ígérkezik a társadalom számára. Másrészt a kormányzati jelenlét magas szintje egészségtelennek tűnik, átcsaphat ugyanis egyfajta államkapitalista attitűd érvényesítésébe. Az EUMSZ 345. cikke szerint: A „Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.” E szakasz értelemszerűen a hasonló lépések esetén tágabb teret nyit a tagállami kormányzati manővereknek. Ugyanakkor naiv dolog lenne azt gondolni, hogy az állam bármit szabadon megtehet, hiszen a diszkrimináció tilalma, illetve az állami támogatások tilalma e téren is érvényesül.

Talán a legjobb példa ehhez hasonló lépésekre Magyarországon, hogy a kormány nyíltan kinyilvánította azon óhaját, miszerint a külföldi bankoknak el kellene hagyniuk az országot, valamint a bankokat terhelő különadókat is bevezetett. A külföldi bankok „elűzése” nyilvánvalóan a belső piac szabályaiba (pontosabban: a belső piac szellemiségébe) ütközik. A Magyar Nemzeti Bank elnöke azt is bejelentette, hogy véleménye szerint négy nagyobb banknak el kéne hagynia az országot a következő 1–15 évig terjedő időszakban. A kormányzat lépései is összhangban vannak ezzel a megközelítéssel; ajánlatot tett a Raiffeisen magyar részlegének megvásárlására (amely beruházás később meghiúsult). 2014-ben megvásárolta a Magyar Külkereskedelmi Bankot, valamint a Budapest Bankot is, amit azután később nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősített, hogy versenyjogilag is megfelelő legyen a felvásárlás (ezzel kizárván a Gazdasági Versenyhivatal eljárását az ügyben). 2015 elején a kormány megvásárolta az ERSTE Bank Magyarország tizenöt százalékát (további tizenöt százalékot vásárolt az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank). Állami kezelésbe vonta a magánnyugdíjrendszer vagyonának jelentős részét, ezáltal elvonva körülbelül háromezer milliárd forintnyi magánnyugdíj-megtakarítást. Ráadásul szintén államosította a takarékszövetkezeti vagyon nagy részét, beleértve a Takarékbankot, a pénzügyi szolgáltatást nyújtó helyi takarékszövetkezetek egyik hagyományosan független láncát. Később szokatlan módon reprivatizálta a szektort: sajtóhírek szerint a szektor nyolcszáz milliárd forint értékű volt, később pedig kilenc milliárd forintért értékesítették. Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a törvényt: értelmezése szerint a tulajdonhoz való jogok nem sérültek. (20/2014 (VII. 2.) AB határozat, [4-9]).

Az efféle lépések az EU jogrendszerén belül részben engedélyezettek, bizonyos területeken ugyanis a kormányoknak széles mérlegelési lehetőségük van. Az esetek többségében nem a független vállalatok kapnak támogatásokat, hanem a kormányhoz létre állami tulajdont. Ez különösen jellemző a bankszektorra.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Hosszú távon azonban ezek a lépések olyan gazdasági-jogi környezet kialakításához vezetnek, ami egyértelműen ellentétes az uniós szabályokkal. Mi több, amennyiben később a vállalatokat hazai vállalkozóknak adják el, ez a gyakorlat a korrupció táptalajává és az állam foglyul ejtésének céljává szolgálhat. Újra hangsúlyozni szükséges: a külföldi vállalatok diszkriminációja összekapcsolódik a helyi érdekekkel, ideértve a helyi pártok érdekeit is.

### 2.3. KÜLFÖLDI JELENLÉT ÉS A KORMÁNYZATI CÉLOK ÖSSZEKEVEREDÉSE

A harmadik probléma akkor jelentkezik, amikor a kormány homályos körülmények között működik együtt bizonyos külföldi vállalatokkal és államokkal. Az ország a tervezettnél korábban fizette vissza IMF-hiteleit, melyhez részben a keleti piacról (főként Oroszországtól) kapott, az IMF által megállapítottnál drágább hiteleket vett igénybe. Emellett – a 2014. év eleji bejelentésnek megfelelően – Oroszország fogja kibővíteni Magyarország egyetlen atomerőművét, valamint tíz milliárd eurónyi hitelt is ad erre a célra.<sup>63</sup> A Bizottság megtiltotta Magyarország számára az oroszokkal ilyen módon történő együttműködést (a fő problémájuk az volt, hogy az üzem beszerzési forrása kizárólag Oroszországból eredt).<sup>64</sup>

A magyar kormány határozottan támogatta az oroszok vezetésével építendő „Déli Áramlat” elnevezésű földgázvezetékét is.<sup>65</sup> A Parlament 2014. november 3-án elfogadott egy törvényjavaslatot, amely bármely cég számára engedélyezi csővezetékek építését az országban.<sup>66</sup> Emellett az Oroszország és az EU közötti legfrissebb vitákban hazánk ellenezte a szankciók alkalmazását (annak ellenére, hogy mellettük szavazott az Európai Tanácsban). Ráadásul Oroszország a hivatalos retorikában egyfajta mintaországgá vált. Annak ismeretében, hogy az orosz államhoz kötődően eljárás indult az Európai Parlament egyik magyar képviselőjének a kémkedése ügyében,<sup>67</sup> valamint hogy számos EU-kritikus párt kapott anyagi támogatást Oroszországból korábban is (például Franciaországban, Ausztriában) vitatható az Oroszországgal történő együttműködések haszna és veszélytelensége.

A problémák összefoglalásaként az alábbi táblázatban megtalálhatók a kormány legfontosabb lépései.

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Pszedo-független civil szervezetek támogatása	Kormánypártokat népszerűsítő intézkedés.	–	–	–
Az élelmiszer-áruházak politikai pártokat reklámoznak, és más juttatásokat kapnak (lásd alább)	Pártot népszerűsítő hirdetések fellendítése.	Az EUMSZ. 49, 54–55. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–

<sup>63</sup> Lásd [2010-2014.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/paks-power-station-installments-to-be-paid-only-after-tranches-are-drawn](http://2010-2014.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/paks-power-station-installments-to-be-paid-only-after-tranches-are-drawn).

<sup>64</sup> Edith BALAZS – Ewa KRUKOWSKA: „EU Hinders Hungary-Russia Atomic Deal in Blow for Orban” *Bloomberg Business* March 13, 2015, [www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-13/eu-stops-hungary-s-nuclear-pact-with-russia-in-setback-for-orban](http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-13/eu-stops-hungary-s-nuclear-pact-with-russia-in-setback-for-orban).

<sup>65</sup> A hivatalos és amúgy akár racionálisnak is mondható retorika szerint azért, hogy minél diverzebb források álljanak rendelkezésére.

<sup>66</sup> „EU Demands Hungary to Clarify Stance on South Stream”, [www.naturalgaseurope.com/eu-hungary-south-stream](http://www.naturalgaseurope.com/eu-hungary-south-stream).

<sup>67</sup> Lásd [www.foreignaffairs.com/articles/141492/mitchell-a-orenstein-and-peter-kreko/a-russian-spy-in-brussels](http://www.foreignaffairs.com/articles/141492/mitchell-a-orenstein-and-peter-kreko/a-russian-spy-in-brussels).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszk a kritikákra</i>
A hazai élelmiszer-áruházakat előnyben részesítő adórendszer	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49, 54–55. cikke (cégek szabad alapítása).	Hervis-ügy., kötelezettségszegési eljárás, illetve Bizottsági eljárás <sup>68</sup>	Változtatások
Útlványrendszer (a hazai élelmiszer és a hazai élelmiszer-áruházak számára)	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49, 54, 55, 56. cikke (cégek szabad alapítása).	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>69</sup>	Néhány változtatás.
A vasárnapi kereskedelmi tevékenység betiltása	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, a párttal jó viszonyban lévő vállalatok segítése.	Nem sérti az EUMSZ. 28. cikkét (csak, ha bizonyíthatóan diszkriminatív).	–	–
A nyereséget nem realizáló élelmiszer-áruházak bezárása	A külföldi élelmiszer-áruházak leányvállalatainak bezárása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–
Új bevásárlóközpontok létesítésének megtiltása (plázastop)	Magyar vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	Kötelezettségszegési eljárás.	–
Munkaerőelőírások szigorítása a szupermarketek számára	Kisebbségi magyar vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (de csak akkor alkalmazható, ha sikerül a diszkriminációt bizonyítani, pl. csak külföldi cégeket érint hátrányosan).	–	–
Földbérletet érintő változások	Kormánybarát elit megteremtése.	Az EUMSZ. 63. cikke (tőke szabad áramlása).	Az EU közbelépése.	–
A külföldiek földvásárlásának szabályozása	Vitatott	Az EUMSZ. 63. cikke (tőke szabad áramlása).	Kötelezettségszegési eljárások. <sup>70 71</sup>	–
Az építőiparnak juttatott nagy összegű uniós pénzek	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Átláthatósági szabályok és jogállamiság.	Támogatások részleges leállítás.	–
Állítólagos adócsalás lehetővé tétele bizonyos vállalatok számára	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, helyi vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–
A kormányhoz lojális kutatóintézetek részére juttatott pénz	Párthú elitek megteremtése.	–	–	–
Kormánybarát egyetemek finanszírozása	Párthú elitek megteremtése.	–	–	–
Devizahitelek – forintra történő átváltása	Közérdek	–	–	–

<sup>68</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm).

<sup>69</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-578\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-578_en.htm?locale=FR).

<sup>70</sup> Free Movement of Capital: Commission Opens Infringement Procedure against Hungary on Rights of Cross-Border Investors to Use Agricultural Land, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1152\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1152_en.htm).

<sup>71</sup> Financial Services: Commission Opens Infringement Procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on Investor Restrictions for Agricultural Land, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4673\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4673_en.htm).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Devizahitelek – a lehetséges adóskörök szűkítése (korábbi módszer)	Közérdek	–	Unió kötelezettség-szegési eljárás leállítása.	–
Devizahitelek – a bankoknak perelniük kellett a korábbi szerződések fenntartása érdekében	Populizmus	Jogállami probléma.	–	–
Kormányzati bennfentes kereskedelem a Quaestor-ügyben	A politikai elit segítése.	Az EUMSZ. 107. cikke (állami támogatás).	–	–
Jobboldali újságoknak juttatott pénz	Párthú média megteremtése.	Az EUMSZ. 107. cikke.	–	–
Kormányhoz lojális üzletemberek kereskedelmi TV-csatornákat vásároltak, a nyilvánosan elérhető TV-csatornák többségükben kormányhoz hű állami TV-k vagy pszeudo-független TV-k	Pártmédia megteremtése.	–	Megengedett	–
Különadó bevezetése a legnagyobb TV-csatorna számára (RTL-adó)	Pártmédia megteremtése.	Az EUMSZ. 49, 107. cikke (diszkrimináció, állami támogatás).	Állami támogatás – Bizottsági eljárás. <sup>72</sup>	Változtatások
Rádiófrekvenciákkal kapcsolatos gondok	Pártmédia megteremtése.	–	–	–
Gépjárműveket terhelő regisztrációs adó	Vitatott	Az EUMSZ. 56. cikke (diszkriminatív adó).	Kötelezettség-szegési eljárás (második eljárás, 2014 októberében indult). <sup>73</sup>	–
Új törvény: a Versenyhivatal kartellellenes lépéseit leállíthatja a minisztérium (mezőgazdasági termékek)	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 101. cikke (versenyjog).	Kötelezettség-szegési eljárás.	–
Dohányimport-monopóliumok létrehozásának lehetősége	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49. cikke.	Információgyűjtés megindult.	–
Dohányboltok létesítése	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, a párttal jó viszonyban lévő vállalatok segítése.	–	Kötelezettség-szegési eljárás (az adótörvénynek csupán egyes részei problematikusak). <sup>74</sup>	–
Dohánytermékek adója	Diszkriminatív a nagyvállalatokkal szemben.	Az EUMSZ. 49. cikke.	Kötelezettség-szegési eljárás). <sup>75</sup>	–
A tankönyvpiac központosítása	Vitatott	Vitatott	–	–
A bankokat, az energiapiacot és a távközlési piacot terhelő szektorális különadók	Vitatott	Vitatott	Az eljárás megszüntetése. <sup>76</sup>	Néhány változtatás.
Internetadó (meghiúsult)	Vitatott	–	–	Terv készletetése.
Állami tulajdonban lévő mobilcég létrehozása (meghiúsult)	–	–	–	–

<sup>72</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4598\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4598_en.htm).

<sup>73</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-589_en.htm).

<sup>74</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-293\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-293_en.htm).

<sup>75</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_en.htm).

<sup>76</sup> Lásd [www.reuters.com/article/2013/07/23/eu-hungary-tax-idUSL6N0FT2DJ20130723](http://www.reuters.com/article/2013/07/23/eu-hungary-tax-idUSL6N0FT2DJ20130723).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Az állam bankokat vásárol	Külföldi bankok kizorítása a piacról.		–	–
A magánnyugdíj-rendszerbeli vagyon nagy részének államosítása	Pénz szerzése az államkasszána.		–	–
A takarékszövetkezeti vagyon államosítása, beleértve a Takarékbankot is	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.		–	–
Chips-adó (az egészségtelen termékekre)	Közérdek	–	–	–
Az otthoni pálinkafőzés „felszabadítása”	Populizmus	Az EUMSZ. 56. cikke (diszkriminatív adó).	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>77</sup>	Kiseb változtatások.
Állami hitelfelvétel az IMF kikötéseivel viszonyítva rosszabb feltételekkel	Vitatott	–	–	–
Orosz befektetők által bővített atomerőmű	Vitatott	Az EUMSZ. 107. cikke (állami támogatás).	A Bizottság közbelépése a megállapodás ellen.	–
A „Déli Áramlat” csővezeték támogatása (lehetséges, hogy meghiúsult)	Vitatott	Az EUMSZ. 4. cikke.	Unió állásfoglalások.	–
Az állam csak átlátható vállalatokkal köthet meg szerződéseket	Közérdek	–	–	–
A Magyar Nemzeti Bank függetlensége megváltozott	Centralizálás	Az EUMSZ. 130. cikke.	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>78</sup>	Kiseb változtatások.

### 3. AZ UNIÓS JOG RENDSZERSZERŰ MEGSÉRTÉSÉNEK ÁTFOGÓBB MEGKÖZELÍTÉSE IRÁNTI IGÉNY

Amikor az EU közbelépéseiről beszélünk, azt tapasztaljuk, hogy az Európai Unió ugyanazokat a hibákat követi el az európai belső piac területén, mint a Magyarországon előforduló emberi jogi jogsértések esetében. Eredeti koncepciójuk alapján (különösen az efféle problémák felmerülésének kezdeti szakaszában) az ügyekkel egyenként foglalkoztak. Mindazonáltal a teljes kép ennél összetettebb lehet. Jelen tanulmány szerzője osztja Vörös Imre azon nézetét, mely szerint a jogrendszer emberi jogokat és jogállamiságot sértő részeire úgy tekinthetünk, mint fogaskerekekre. A fogaskerek össze vannak kapcsolódva, és a maguk összetettségében alkotnak egy rendszert.<sup>79</sup> Amikor a Velencei Bizottság megkezdte a

<sup>77</sup> Lásd [hungarytoday.hu/cikk/ec-launches-infringement-procedure-hungary-palinka-tax-rules-28300](http://hungarytoday.hu/cikk/ec-launches-infringement-procedure-hungary-palinka-tax-rules-28300).

<sup>78</sup> „Commission Closes Infringement Procedure on the Independence of the Hungarian Central Bank” European Commission, Brussels, 19 July 2012, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-803\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-803_en.htm?locale=en).

<sup>79</sup> „A rendszer egésze – és erre kezdenek gyanakodni uniós partnereink és az Európa Tanács is – fogaskerékszerűen egymásba illeszkedő hatalmi gépezetet, azt a bizonyos előre bejelentett „centrális erőteret” hozta létre, amely nem feltétlenül minősül jogállaminak és demokratikusnak.” Vörös Imre: „Államcsinytevők?” *HVG*, 2012. március 8., [http://hvg.hu/velemeny/20120308\\_allmcsinytevok\\_voros\\_imre](http://hvg.hu/velemeny/20120308_allmcsinytevok_voros_imre).

Magyarországon történt emberi jogi jogsértések kivizsgálását, az első néhány jelentésben pusztán bizonyos területeket elemzett, de nem vizsgálta a rendszert mint egészet. Később egy teljesebb körű, holisztikus megközelítés hasznosabbnak bizonyult. Az EU részéről jó példa volt egy átfogóbb elemzésre a Magyarországról szóló Tavares-jelentés. Hasonló dolgokat említhetünk a belső piaci szabályozásokkal kapcsolatban. Azt láthatjuk, hogy a Bizottság folytonos küzdelemben van egy-egy ügygel kapcsolatban, de nem létezik olyan átfogó megközelítés, amely értékelné egy állam hozzáállását az alapvető szabályok megsértéséhez. Mi több, a lépések értékelése mellett azt is meg kell jegyeznünk, hogy bizonyos esetekben néhány uniós jogszabály áthágásának esetében, vélhetően politikai okok miatt, nincs megfelelő válasz. Magyarország oldaláról egy csaknem kaotikus jogrendszer jött létre nagyszámú vitatható jogszabállyal. Ez azt jelenti, hogy a belső piacra vonatkozó néhány főbb uniós szabály a gyakorlatban nem több, mint *lex imperfecta* (megfelelő szankció nélküli szabály), abban az értelemben, hogy a Bizottság nem kíséri figyelemmel azokat, és nem tesz intézkedéseket kikényszerítésükre. Ráadásul bizonyos esetekben – politikai okokból eredően – évekbe telt egy eljárás megindítása, ezáltal az érintett vállalatok jelentős előnyre tettek szert versenytársaikkal szemben. Más esetekben az EU nem indított eljárást, és tétova, bizonytalan hozzáállást tanúsított a szabályok értelmezésével kapcsolatban. Néhány esetben (mint például a pálinkaügyben) Magyarország álintézkedéseket hozott annak érdekében, hogy időt nyerjen (rendkívül alacsony adót vetett ki a Brüsszel által kért magasabb helyett). A szabályok egy része ellentétes alapvető alkotmányos elvekkel, Magyarország Alaptörvényébe vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközik, esetleg mindkettőbe.

Egy ilyen káoszban hiábavaló az ügyeket külön-külön elemezni, mivel nem kaphatunk teljes képet a rendszerről. Ha megvizsgáljuk az élelmiszer-áruházakat érintő szabályokat, abban az esetben csupán néhány szabály kiválasztása nem jó módszer a piac torzításának meghatározására. Sokkal célravezetőbb megragadni a kereskedelemhez való újfajta viszonyulás egy-két alapvető gondolatát, melyek bizonyára a jövőben is változatlanok lesznek. Azt láthatjuk, hogy nemcsak elszórtan jelentkeznek problémák, hanem egy olyan rendszer épül fel, amely nyíltan előnyben részesít bizonyos vállalkozásokat, élelmiszer-áruházakat, csakúgy, mint egyes bankokat, és kiszorítja a piacról a külföldieket. Mindezek nem elszórtan előforduló, szerencsétlen lépések, hanem gondosan előkészített törvények. A rendszer, mint olyan, egy, a külföldi vállalkozásokkal szembehelyezkedő rezsimmé változott, azonban ez nem érvényes minden területre. A bankszektor és az élelmiszer-áruházak iparága képezi e harc legkritikusabb terepét, míg más szektorok, mint az autóipar (a Mercedes, az Audi és a Suzuki is jelen van Magyarországon), ahol nincsenek hazai versenytársak, többé-kevésbé sértetlenek maradnak.

A fentiekből eredően megállapíthatjuk, hogy az EU lépései gyengének bizonyultak, és folyamatosan megkétszereztek. Nyilvánvaló hivatalos stratégia az uniós szabályokkal való szembeszegülés, mert úgy hiszik, ezeknek a szabályoknak egy része komoly következmények nélkül megkerülhető: amennyiben az ország számára gazdasági kár nem származik belőle, ez akár racionálisnak is lenne mondha-



tó.<sup>80</sup> Számos esetben merülhet fel persze a kérdés, hogy vajon a Bizottság miért nem indít meg bizonyos eljárásokat. Ráadásul a Bizottság honlapja sem eléggé informatív: néhány eljárást megszüntettek, és nem látjuk, hogy pontosan mikor, milyen eljárások indultak, illetve mikor és miért lettek később megszüntetve. Egy ilyen rendszer nem szolgálja az átláthatóságot: az európai nyilvánosság megérdemli, hogy tájékoztatást kapjon a kormányokkal kapcsolatos lépésekről, valamint meg kell teremteni az efféle intézkedésekhez kapcsolódó dokumentumok ellenőrzésének a lehetőségét is. A jog érvényesítését el kéne választani a politikától, és átlátható mechanizmusokat lenne szükséges alkalmazni. Amennyiben egy kormányknak két-három év áll rendelkezésre a külföldi vállalkozások megtörésére, akár érdemes is lehet kidolgoznia a törvénytelen intézkedések felé mutató stratégiáját. Két-három diszkriminációval terhelt év alatt néhány külföldi vállalkozás csődbe mehet, vagy elhagyhatja az országot. Az esetek kisebb részében a vonatkozó törvények megváltoztatásra kerültek. Ezeket az eseteket illetően megállapíthatjuk, hogy a jogszabályok megváltoztatása többletmunkát okozott, valamint küzdelmet is eredményezett Brüsszellel, továbbá ártott az ország megítélésének. Mégis, egyúttal némi politikai sikert idézett elő magában az országban: a „szabadságharc” hazai szinten viszonylag sikeresnek mondható politikai szempontból. A többletmunka és ezáltal a többletköltség feltételezhetően bele volt számítva az intézkedésekbe.

A fent említett problémák azt is megmutatják, hogy az alapvető jogok egyre fontosabbá váltak a befektetők számára. A diszkriminációellenesség elve az EU-ban prioritássá vált azon nagyobb vállalkozások számára, melyek rendszeresen másfajta bánásmódban részesülnek, mint a helyi vállalatok. A vállalatoknak lassan, de biztosan az emberekhez hasonló védelmet kell kapniuk. Ezt tekintve az a tény, hogy a multinacionális vállalatok is hajlamosak néha helyi rossz szokásokat követni (láthatjuk például a Siemens korrupciós ügyeit), nem jelenthet mentséget. Itt ki lehet emelni azt is, hogy az EU szabályain felül léteznek egyezmények a befektetők védelmére vonatkozóan, melyeket nem érintett a jelen írás, ugyanakkor (elvileg) szintén erősen megkötik a kormányzat kezét, és ezeket az egyezményeket is rendre áthágnak. Az erős tőkeáramlás okai között szerepelhet a kiszámíthatatlanság (mint például az adóváltozások) és az üzleti környezet diszkriminatív jellege, vagy a magas korrupció is. A hasonló problémákra különböző lehetséges válaszok adhatók.

Először is az EU-nak ki kellene fejlesztenie olyan eszközöket, melyek képesek kezelni a rendszerszerű normaszegéseket. Ez a kérdéskör – jelen tanulmány bevezetésére visszautalva – visszavezet minket az emberi jogi jogsértésekre és az európai szabályok szisztematikus áthágására adott válaszokhoz. Az Európai Unióban már 1995-től elkezdtek gondolkodni<sup>81</sup> egy olyan rendszerről, mely képes lehetne kezelni a jogállamiság leépítését egy országban. Ennek eredménye lett az EUSz. 7.

<sup>80</sup> A racionalitás oldaláról nézve ugyanakkor a rossz nemzetközi megítélés, a korrupció növekedése és a bizonytalanság, valamint a működőtőke kivétel kérdőjelezi meg a hasonló lépések hasznosságát.

<sup>81</sup> Intergovernmental Conference, A40068/96. HL C 96/77, [www.europarl.europa.eu/pdf/reformes\\_des\\_traites/amsterdam/A4-0068-96\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/reformes_des_traites/amsterdam/A4-0068-96_EN.pdf).

cikkén alapuló eljárás bevezetése a Nizzai Szerződéssel, 2003-tól.<sup>82</sup> Később, lévén politikai játszmák miatt az eljárás jelentősége halványult (gyakorlatilag alkalmazhatatlan), felmerült, hogy ki kellene dolgozni olyan eljárásokat, amelyek lehetővé tennék egy olyan rendszer megteremtését, amelyben politikától függetlenül alkalmazott, megfelelő és hatékony szankciók léteznek a jogrendszerek torzulása esetén. Reméljük idővel e rendszer létrehozatalát is látni fogjuk.<sup>83</sup>

Hasonló háttér létrehozatala szükségessé fog válni a belső piac terén is, a szabályok torzítása és az intézményesített korrupció megjelenése esetén. Annak ellenére, hogy a rendszer magában foglal néhány biztosítékot (például azt, hogy az uniós pénzekhez való hozzáférésnek a jogállamiságon és a korrupcióellenes intézkedéseken kell alapulnia), a piaci jogsértések átfogó értékelése jelenleg nem áll rendelkezésre. Látni kell ugyanakkor, hogy az emberi jogokkal szemben a belső piac kérdésében a helyzet lényegesen jobb, a hatáskörök elosztása miatt: az Európai Uniónak vélhetően jelenleg is lenne hatásköre bizonyos jogszabályok megalkotására (ha szankciók érvényesítése csak a Bizottságon-Bíróságon keresztül érvényesíthető is), hiszen a belső piac terén az Alapjogi Chartához csatolt Nyilatkozatokhoz hasonló hatáskör-korlátozás<sup>84</sup> nincsen. Emellett, az egyedi ügyek terén fontos lenne a hatékonyságot növelni, és valamilyen módon a Bizottságot rábírní transzparensabb és koherensbb működésre, valamint lerövidíteni az egyes eljárások hosszát is. A hasonló eljárások ugyanakkor nem oldják meg teljesen a gondot: egy-egy állam arrébb viszi a jogalkotást, és másik területen fogadhat el EU-jogba ütköző szabályokat. A hatékonyság és a realitás gátat szab a jogérvényesítésnek. Ezért lenne fontos a szabálysértéseket rendszerszinten is kezelni.

Másrészt az állami tevékenységet hatékonyabb módon, a különböző eljárásokba is integráltan kellene vizsgálni. Számos esetben – az uniós pénzek elosztási folyamatait érintő anomáliák következményeként az EU olyan eliteket támogat és tart fenn, melyek nem tartják tiszteletben az emberi jogokat és a szabad piacot. Egy efféle rendszerben a pénz az EU-ból egyenesen a helyi oligarchák kezébe folyik (ez egyébként országoktól független probléma, számos hasonló esetet lehetne mondani).

Végül több eszköznek és eljárásnak kell léteznie politikai szinten, melyek politikai nyomás alá helyezhetnek egy-egy kormányzatot. Egy olyan rendszerben, mint az EU, az intézkedések hazai megtervezése rendkívül fontos: a kormányoknak rendelkezniük kellene egy tervvel azzal kapcsolatban, hogy miként tarthatóak az általuk hozott szabályok az uniós jogrendszer keretein belül. Amennyiben a jogsértések rendszeresen bekövetkeznek, abban az esetben a politikai nyomás megfelelő módjainak is átláthatóbbaknak és uniós szinten is elérhetőeknek kell lenniük. Az Európai

<sup>82</sup> A hetedik cikk alkalmazását Magyarország esetében 2015 őszén az Európai Parlament szakbizottsága leszavazta (az EP liberális frakciója indította el az eljárást).

<sup>83</sup> Kezdeti lépésekre lásd KOCHENOV–PECH (5. lj.); SCHEPPELE (4. lj.).

<sup>84</sup> Nóra CHRONOWSKI: „Enhancing the Scope of the Charter of Fundamental Rights – Problems of the Limitations and Advantages of Directly Applicable Charter Rights with Regard to the Recent Case Law Developments of the European Court of Justice and National Courts”, [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/98\\_nora\\_chronowski\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/98_nora_chronowski_en.pdf).

Parlament elfogadott jelentései nem szolgálják megfelelően ezt a célt, mivel nem követi őket a gyakorlat, kötelező erejük, vagy hatékony iránymutatási funkciójuk számos esetben nincsen.

# RECENZIO

BÁNYAI ORSOLYA: ENERGIAJOG AZ ÖKOLÓGIAI FENNTARTHATÓSÁG SZOLGÁLATÁBAN (DEBRECEN: DELA KÖNYVKIADÓ- ÉS KERESKEDELMI KFT. 2014) 275.

1. A hazai szakirodalom mindeddig adós maradt egy olyan energiajogi tárgyú monográfiával, amely az ökológiai fenntarthatósággal összefüggésben vizsgálja meg az ágazat jogi hátterét.<sup>1</sup> Az összefoglaló jellegű energiajogi, valamint energiapolitikai munkák száma nem tekinthető hazánkban magasnak, ez pedig leginkább annak tudható be, hogy a területet általában a közigazgatási jog különös részeként ismertetik az oktatásban, így tudományos igényű megközelítése, „dogmatikája” is inkább e szemlélethez alkalmazkodott. Az energiajog területe jellemzően természetesen a közigazgatási jog, a polgári jog, környezetjog és társasági jog (különösen pedig a versenyjog) egyes dogmatikai elemeit alkalmazza, ezért nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy az energia különféle formáit érintő széles körű szabályozási rezsím nem önálló jogág. Másrészről, a megjelent hazai munkákat túlnyomórészt a szektorális megközelítés uralja,<sup>2</sup> ennek egyik legfőbb oka az egyes területek rendkívül szerteágazó és gyorsan változó jogi és műszaki-technikai környezete. E környezetet a kormányzati ciklusok szerint is változó energiapolitikai prioritások mellett energiapiaci externáliák, a világpiacon történő események is alapvetően befolyásolhatják.

A monográfia mottója, a Smolin-idézet (12. o.) találó, hiszen az energetika és a fenntarthatóság egybevetése kétséget kizáróan olyan terület – nemcsak hazánkban –, amely a jogtudomány szintjén nélkülözi a kinyilatkoztatásokat és az „abszolút igazság” tételét, köszönhetően elsősorban annak, hogy a fenntarthatóság jogi fogalmának megragadása számos nehézségbe ütközik.<sup>3</sup> Ha pedig már maga a fenntarthatóság jogi fogalma sem ismert, akkor ennek a számos jogág intézményét magába forrasztó energiajoggal való összevetése sem kecsegtet sok pozitív tudományos eredménnyel. Ezt a csapdahelyzetet a szerző azonban elkerülte a megfelelő és kellően óvatos címválasztással (lásd például a kissé semleges és árnyalt jelentést tartalmat magában hordozó „szolgáltatásban” szó használatát). A könnyebben megragadható jelzős szerkezetű „ökológiai fenntarthatóság” fogalmának előtérbe állítása csupán azt vetíti előre, hogy az energiajog ökológiai fenntarthatóságot szolgáló

<sup>1</sup> Ha monografikus és egyben tudományos igényű feldolgozás nem is, de számos értékes tanulmány született hazánkban általában az energiajog témakörében, ezek közül lásd pl. LOVAS András: „Az energiajog aktuális helyzete a jogrendszerben” *Magyar Jog* 2011/4. 230–234; TURKOVICS István: „A jogalkalmazás nehézségei az energiajog területén” *Agrár- és Környezetjog* 2012/13. 105–112; FODOR László: „A „környezeti energiajog” alapjai – Adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez” *Európai Jog* 2014/6. 17–27.

<sup>2</sup> Ezek közül lásd pl. FAZEKAS Orsolya (szerk.): *A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I.* (Budapest: CompLex 2010).

<sup>3</sup> Lásd bővebben BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai* (Budapest: MTA Doktori Értekezés 2013), [real-d.mtak.hu/651/7/dc\\_618\\_12\\_doktori\\_mu.pdf](http://real-d.mtak.hu/651/7/dc_618_12_doktori_mu.pdf).

legfontosabb implikációira mutat rá, és korántsem törekszik az energetikai szabályozás és a fenntarthatóság viszonyrendszerének teljes feldolgozására. A recenzió szerzője teljes mértékben osztja a szerző álláspontját, miszerint „tekintve, hogy az ökológiai fenntarthatóság jóval konkrétabb kötelezettséget jelent a fenntartható fejlődés elvéhez képest, várhatóan a gyakorlati érvényesítése is kézenfekvőbb lesz” (54. o.). A „fogalomkijelölés” a fenntartható fejlődés és az ökológiai fenntarthatóság viszonyrendszerében is tudatos és prudens választás, hiszen a szerző a könyv tételmondatát is voltaképpen itt fogalmazza meg, eszerint az ökológiai fenntarthatóság az energiafelhasználásra vetítve két eredményt feltételez, elsődlegesen az „energiafelhasználás abszolút mértékű csökkentését”, másodsorban pedig a „megújuló energiaforrások minél nagyobb arányú alkalmazását” (53. o.).

2. A kötet egyediségét kétségkívül az ágazat fenntarthatóság-központú szakmai szemlélete és módszertani megközelítése adja, amely a fenntarthatóság és fenntartható fejlődés fogalmának részletes kifejtését szükségessé teszi (16–55. o.). A társadalomtudományi megközelítésű munka további jelentős érdeme, hogy törekszik a természettudományos ismeretek szükséges mértékű beépítésére.<sup>4</sup> Ez valóban hozzáad a monográfia értékéhez, és az ebben a mélységében sem tekinthető egy másik tudományterület egyszerűsített, „vulgarizált” bemutatásának. Erre kiváló példa – többek között – az a szerzői módszertani megállapítás is, miszerint nagy számban dolgozott fel „közgazdasági, energetikai, energiapolitikai, statisztikai, szociológiai, sőt még etikai szakirodalmat is” (14. o.).

A szerző négy nagy szerkezeti egységben vizsgálja a kérdéskört, az alponatok azonban a kelletnél jobban felaprózzák az egyes részeket, azonban az egyes szabályozási megoldások összevetését ez a módszer még akár elő is segítheti. Különösen igaz ez a felvetés a bevezetést (I. rész) és a fenntartható fejlődésről szóló II. részt követő harmadik szerkezeti egységre, amely a fenntartható fejlődést biztosító energetikai szabályozás égisze alatt a nemzetközi, uniós és a hazai (zöld energiajog Magyarországon) vetületeket mutatja be.<sup>5</sup> A túlzott széttagoltság – amely leginkább az uniós részben figyelhető meg – azonban már nem feltétlenül segíti az áttekintést és a rendszerszintű megértést, ugyanakkor egy alapos kézikönyv igényességével részletezi a területhez kötődő normákat, célokat, megjelöléseket. Ez a megoldás tudatosnak tűnik, amely egy egyértelműen hiánypótló munkánál érthető és támogatható is, még ha a II. és III. részekből akár egy újabb szerkezeti egységet is „kihasíthatott” volna a szerző, praktikusán a 'Zöld energiajog Magyarországon' címet viselő alpont önálló részként való szerepeltetésével. A szerző a két érdemi szerkezeti egységet és a főbb alpontokat is ún. mini-konklúziókkal zárja le, ennek eredményeként a IV. fejezetet jelentő 'Záró gondolatok' rész nem azonos az általa-

<sup>4</sup> E körben különösen kiemelendő és üdvözlendő a kötet Melléklete, amely az energetika – döntően a megújuló erőforrásokra és a biomasszával kapcsolatos kérdésekre fókuszálva – kulcskérdéseit mutatja be közérthető stílusban, ugyanakkor természettudományos ismeretek igényességével (266–275. o.).

<sup>5</sup> Ezek nemzetközileg mértékadó forrásaként lásd Martha ROGGENKAMP [et al.] (szerk.): *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation. Second Edition* (Oxford: Oxford University Press 2007).

nos konklúzióval vagy összegzéssel, hanem inkább egy általános kétoldalas summatát<sup>6</sup> a már leírt összegző megállapításokról. E részt a mini-konklúziókkal együtt olvasva világos, markáns és lényegre törő konklúziót találunk a könyvben, noha kétségtől elcsúszhatna lett volna hosszabb összefoglalással zárni a munkát.

A szerző a fenntarthatóságról szóló részek megírásakor dicséretesen elkerülte annak fenyegető veszélyét, hogy a fenntarthatóság egy energiaügyi munkában kötelezően letudni kívánt „szövegidegen” testként szerepeljen az ágazati szabályok leírását szolgáló részek jobb esetben bevezetéseként, rosszabb esetben azoktól „hermetikusan” elzárt önálló fejezetként. Ugyanakkor a kötet legnagyobb és érdemi részét kitevő III. rész címválasztása nem szerencsés, mivel a „fenntartható fejlődést biztosító energetikai szabályozás” címválasztás két premisszát bizonyosan előfeltételez, nevesül azt, hogy 1) a fenntartható fejlődés gyakorlatban, egyes ágazatokon belüli megvalósítása egyértelmű és lehetséges, másrészt azt, hogy 2) az energetikai szabályozás során elsődlegesen a fenntartható fejlődés koncepcióját veszi figyelembe a jogalkotó. A szerző azonban több helyen is bebizonyítja, hogy a fenntartható fejlődés jogi státusza vitatott a szakirodalomban (44–53. o.),<sup>7</sup> továbbá e rész összegzésében maga jelenti ki, hogy „érdemes lenne [...] a fenntarthatósági kritériumokat [...] tovább részletezni, mivel azok többsége jelenlegi formájukban nem alkalmazható” (249. o.). Ennek tükrében a két – végül nem bizonyított – premisszát magában foglaló címbéli utalás valójában éppen az ellenkezőjét igazolja. Ez különösen szembevetendő a szerző helyes és pontos hipotézisével való összevetésben, miszerint:

„a nemzetközi jog, az európai unió és a magyar jog nem deklarálja az ökológiai fenntarthatóság elvét, másfelől [...] az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra vonatkozó nemzetközi, európai és magyar szabályozás nem felel meg az ökológiai fenntarthatóság követelményének” (12. o.).<sup>8</sup>

A fenntartható fejlődés jogi tartalommal való megtöltése voltaképpen a koncepció értelmezési szintjei keretében gondolható el, e pontoknál valamennyi releváns és elfogadott nézet ismertetésre is kerül (28–36. o.). Maga a kötet is szkeptikus azonban abban a vonatkozásban, hogy a koncepció, akár még nemzeti stratégiákba ültetett elvi minőségében (szűk és pontos jogi tartalom nélkül) érdemi kiutat jelenthet-e a globális környezeti válságból. Az azonban bizonyos – ahogyan a szerző fogalmaz –, hogy a munka „léttjogosultságát mégis az adhatja, hogy a környezeti problémákra megfogalmazott etikai, jogi válaszokat összefoglalja, értékeli, és kiválaszt-

<sup>6</sup> E vonatkozásban szembevetendő, hogy a két oldalas 'Záró gondolat' rész önálló szerkezeti egység, míg a dolgozat egyik fő fókuszpontja, a fenntarthatóságot biztosítani kívánó hazai energiajog bemutatása (több mint 60 oldalban) ugyanakkor „csak” egy alpontként jelenik meg.

<sup>7</sup> Ehhez még azt is hozzá kell tennünk, hogy normatív dokumentumban (nemzetközi szerződés, belső jogszabály) sem találunk a koncepció/elv pontos jogi fogalmát tisztázó definíciót.

<sup>8</sup> Itt némi kritikára adhat okot a szerző megfogalmazása, mert „követelményrendszer” kizárólag normatív forrásokból eredeztethető, noha ismert, és maga is elismeri, hogy az ökológiai fenntarthatóságnak nincsen jogszabályi elismerése. A 'követelményrendszer' szó használata helyett az 'eszméje' vagy 'koncepciójának tartalma' (ez a tartalom jelenleg metajurisztikus) talán pontosabb kifejezés lehet.



ja közülük azt, amelyik [...] a legmegfelelőbb mércéje lehet a jövőben a magyar és európai energetikai szabályozás megítélésének” (16. o.).<sup>9</sup>

Érdemes megjegyezni, hogy a fenntarthatóság és az energia kapcsán ugyan egy jogilag nem kötelező, de rendkívül fontos dokumentum számos értékes szempontot adhat a téma kutatóinak. E dokumentum pedig a *Nemzeti Energiastratégia 2030* címet viseli, és 2012-ben publikálta a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. A szerző még ennek 2011-es tervezetét említi (noha a kézirat lezárására 2012 után került sor), összevetve a 29/2008. (III. 20.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával*, a 77/2011 (X. 14.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Energiastratégiával*, a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiával* és a 2019/2008 (II. 23.) kormányhatározattal elfogadott *Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervvel* (188–190. o.). A *Nemzeti Energiastratégia 2030* c. dokumentumban a 'fenntartható' és a 'fenntarthatóság' szavak számos alkalommal és érdemi kontextusban fordulnak elő a hosszú távú tervezés kapcsán. Továbbá figyelemreméltó, hogy a környezeti fenntarthatóság (másnéven ökológiai fenntarthatóság) már stratégiai célkitűzésként szerepel a dokumentumban. Ennek célja eszerint:

„az energia- és klímapolitika összhangjának megteremtése a gazdasági fejlődés és a környezeti fenntarthatóság szem előtt tartásával, az elfogadható energiaigény és az energetikai fejlesztések jövőbeli irányainak meghatározása, valamint a magyar energetika jövőképeének kialakítása az energiapiaci szereplők bevonásával.”<sup>10</sup>

Egy energiajogi és -politikai elemzés szükségszerűen rávilágít és reflektál a jogalkotó céljaira, ezek keretében pedig érdekes elemzés tárgya lehet a *Nemzeti Energiastratégia 2030* több fordulata is. Ezekben a stratégia kitér a fenntartható energiagazdaság dimenziói közötti összhang biztosítására,<sup>11</sup> valamint arra a releváns megállapításra, hogy: „az energiaszektor fenntartható működésének kulcsa a független, kiszámítható, elszámoltatható, befektetés-ösztönző, az EU-előírásokkal és a regionális törekvésekkel összhangban lévő ágazati szabályozás és az ennek megfelelő, egyértelmű irányú és stabil támogatáspolitikai.”<sup>12</sup> Nem kétséges, hogy ez a meglehetősen általános megállapítás jelenleg Magyarországon a fenntarthatóság-központú energiajog és energiapolitikai döntéshozatal alapköve, amelyet a könyv olvasásakor szem előtt kell tartanunk, és az ágazati szabályozás eredőjeként és egyben végső céljaként kell elgondolnunk.

Szokatlan, de igazolható a szerző megoldása, hogy egy energiajogi tárgyú munka először az 56. oldalán kezd el foglalkozni magával az energetikával, pontosabban annak speciális jogi környezetével. Ennek oka, hogy a szerző először a fenntartha-

<sup>9</sup> Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a mű igen fontos és értékes része a jognak a fejlődés elérésében és érvényesítésében betöltött szerepéről szóló alpont (19–21. o.).

<sup>10</sup> *Nemzeti Energiastratégia 2030* (Budapest: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2012) 11.

<sup>11</sup> *Nemzeti Energiastratégia 2030* (10. lj.) 41.

<sup>12</sup> Ezt a fordulatot több helyen is megismétli a stratégia, vö. *Nemzeti Energiastratégia 2030* (10. lj.) 44. és 102.

tóság jelentéstartalmát kívánta kibontani, illetve feltárni a fenntarthatóság-fenntartható fejlődés jogi tartalmát nélkülöző koncepcióját. Ebből pedig az következik, hogy az energiajog fenntarthatóságra fókuszáló lényege sem ragadható meg egyértelműen. Nem kétséges tehát, hogy az olvasó helyzetét megkönnyíti, ha az energiajogi szabályozás részletszabályaival már a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos információk birtokában ismerkedhet meg.

Ezek után az általános – természettudományos szakismeretekben is gazdag – energetikai megalapozást követően a releváns energetikai szabályozásra tér ki a kötet. E körben a főbb nemzetközi szerződések vonatkozó részeit és szabályait kellő mélységben tárgyalja, főként arra figyelemmel, hogy az energetikai szabályozás leginkább hazai, esetleges regionális, de legkevésbé globális szinten valósul meg.<sup>13</sup> A nemzetközi jogi szabályozás rövid áttekintése után egy tagolt és részletes alfejezetben mutatja be az energetika szabályozásának uniós rezsimjét, amelyet az Unió általános energiapolitikájának bemutatása<sup>14</sup> mellett a szektorális szabályozások vizsgálatával és a releváns irányelvek elemzése révén valósít meg a szerző. Utóbbiak közül kiemelendő a *megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/28 EK irányelv* (ún. RED-irányelv). Ennek tárgyalása közel huszonöt oldalon – közte három oldalas informatív és könnyen áttekinthető táblázattal – történik, ez jól jelzi a vizsgált területen elfogadott irányadó másodlagos jogforrás fontosságát az Unió és így hazánk vonatkozásában is (163–186. o.), és nem kétséges az sem, hogy maga az irányelv az uniós zöldenergetikával kapcsolatos legfontosabb forrás és tagállami iránymutatás.

A nemzetközi és uniós szabályozás bemutatása után a szerző rátér a hazai szabályozási struktúra ismertetésére, amelynek négy pillérét különbözteti meg. Ezek, azaz 1) az energiahatékonyság és energiatakarékosság regulációja; 2) az energiafelhasználásra vonatkozó horizontális szabályozás; 3) az energiafelhasználás csökkentésének ágazati rezsimje; valamint 4) a megújuló energiaforrásokra vonatkozó szabályozás jelentik tulajdonképpen a hazai energiajogi helyzet főbb kodifikációs irányait és a jogalkotó szakágazati célkitűzéseit az egyes energetikai alrendszerekben. A szerző meggyőző hozzáértésről és az energetikai kérdések megvalósíthatóságának ismeretéről tesz tanúbizonyságot, amikor *de lege ferenda* javaslatokat is megfogalmaz az egyes alpontok összegzéseiben, elsősorban az energiapolitikának a fenntarthatósági kritériumokkal való összevetése és megvalósítása érdekében (214–215. o. és 248–249. o.).

<sup>13</sup> E körben a Rió+20 konferencián 2012-ben elfogadott „A jövő, amit szeretnénk” (*The Future We Want*) c. dokumentum – amelyet már a kézirat lezárása előtt elfogadtak – önálló, bár nem túl terjedelmes részt szentel az energia kérdéskörének, így érdemes lett volna a *soft law* jellegű dokumentumok (86–89. o.) között szerepeltetni; még ha nem is deklaráció formájában került elfogadásra. Minden bizonnyal érdekes eredményre juthat egy olyan összevetés is, amely a Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*) 2000-es elfogadása után a 2012-ig (a Rió+20 konferencia záródokumentumának elfogadása) terjedő időszak hangsúlyeltolódásairól és a megváltozott célokról, eszközökről szól.

<sup>14</sup> Erről lásd még a hazai szakirodalomból HUGYECZ Attila: „Energiapolitika” in KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái* (Budapest: Akadémia Kiadó 2010) 349–383.

3. Az alapvetően dogmatikus és elméleti szemléletű jogtudományban e kötetnek feltétlenül helye van, mivel leíró módszertani megközelítésével világosan bemutat egy olyan területet a fenntartható fejlődés koncepciójával összefüggésben, amelynek ilyen részletes elemzésére éppen megérett az idő hazánkban is. Azt is figyelembe kell venni, hogy hazánk és az EU energiapolitikájában és energiastratégiájában jelentős – több generáció életfeltételeit befolyásoló – döntések és prioritások meghozatalának lehetünk tanúi. Bízvást állítható, a könyv ismerete, közelebbről pedig annak összegző megállapításai elősegíthetik a prudens döntéshozatalt és a fenntarthatóság-központú, környezeti kérdések iránt fogékony energiapolitika kialakítását.

A teljes energiajogi spektrum feldolgozása egyben arra is feljogosítja a munkát, hogy azt mértékadó kézikönyvként is tanulmányozza az energiajog, a környezetjog, valamint az energetika közigazgatási jogi (elsősorban hatósági) kérdései iránt érdeklődő olvasó. A kötet pedig azt is bizonyítja, hogy az energiajog tudományos igényű megközelítése nem korlátozódhat kizárólagosan a szabályozási rendszerre, és valójában a munka egyedisége a hazai–uniós–nemzetközi hármasszabályozási térben megvalósuló fenntarthatósági szempontú módszertani megközelítésből fakad.

Kecskés Gábor\*

P. SZABÓ BÉLA (SZERK.): „ERNYEDETLEN SZORGALOMMAL...”  
A DEBRECENI TUDOMÁNYEGYETEM JOGÁSZ PROFESSZORAI (1914–1949)  
(DEBRECEN: DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA  
2014) 688.

1. A Debreceni Egyetem Jogi Történelmi Tanszéke által jegyzett „Historia Facultatis Iuridicae” kiadványsorozat negyedik köteteként jelent meg P. Szabó Béla szerkesztésében az „Ernyedetlen szorgalommal...” *A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949)* című vaskos összeállítás, amely a jog- és államtudományi kar harminc egykori nyilvános rendes egyetemi tanárának (a továbbiakban ny. r. tanár) állít emléket. A kötet alcímében feltüntetett időkereteket az 1912. évi XXXVI. tc. által alapított Debreceni Tudományegyetem első tanéve, illetve a debreceni jogászok szüneteltetését bizonytalan ideig elrendelő 4. 105/1949. számú kormányrendelet hatályba lépése közötti időszakot jelenti. Az egyetem történelmi sorozat korábbi kötetei mindösszesen huszonhárom ny. r. tanár és hét egyetemi

\* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat u. 12.  
E-mail: kecskes.gabor@tk.mta.hu.

magántanár portréját tartalmazták.<sup>1</sup> A most bemutatandó kötet bizonyos szempontból az előző kötetek összegzésének is tekinthető. Az eddigi kiadványokból nemcsak a ny. r. tanárok – az első megjelenés óta átdolgozott – pályaképei kerültek be e mostani kötetbe, hanem azok újabb professzor-portrékkal is kiegészültek, igaz a koncepció miatt kimaradtak az egyetemi magántanárok életútját bemutató tanulmányok. A Jogtörténeti Tanszék oktatói és szellemi közösségéhez tartozó kutatói komoly erőfeszítéseket tettek és tesznek a debreceni jogtanárok oktatói, tudományos és közéleti pályafutása s ezen keresztül a kar- és egyetemtörténet feldolgozása érdekében. E példamutató törekvéseket Hollósi Gábor<sup>2</sup> és P. Szabó Béla<sup>3</sup> e sorozathoz szervesen nem illeszkedő monográfiái is igazolják.

2. A kötetben olvasható harminc tudósportré közül kilencnek maga a kötet szerkesztője, P. Szabó Béla a szerzője, illetve a társszerzője. Négy tudósporté fűződik Balogh Judit, két-két tudósportré pedig Madai Sándor és Szabadfalvi József nevéhez. Amíg Csűrös Gabriella, Szabó Krisztián és Szabó Szilárd két-két tanulmány szerzőjeként, illetve társszerzőjeként, addig Kiss Katalin, Nagy Emilia, Siska Katalin, Szabó Anita, Szikora Veronika, valamint Csohány János, Fónai Mihály, Hajnal Béla, Kardos Sándor, Károlyi Géza, Prugberger Tamás, Tóth Matolcsi László és Varga Norbert egy-egy tudósportré szerzőjeként, illetve társszerzőjeként működött közre a kötet létrejöttében.

Az 1914–1949 közötti időszakban kezdetben tizenkét, utóbb tizenhárom tanszéken folyt az oktatás a debreceni jog- és államtudományi karon.<sup>4</sup> Ezalatt az időszak alatt harminc ny. r. tanár oktatta a hallgatóságot. Arra nézve, hogy milyen körből rekrutálódtak a debreceni jogászprofesszorok, P. Szabó Béla korábbi összeállítása adja meg a választ. A ny. r. tanárok nagyobbik fele (tizenhét fő) korábban különböző jogakadémiákon oktatott: heten Debrecenben, négyen Kecskeméten, hárman Miskolcon, ketten Nagyváradon és egyetlen jogtanár Sárospatakon. Kifejezetten egyetemi háttere Szádeczky-Kardoss Tibornak volt, aki Debrecenbe kerülését megelőzően a budapesti műegyetemen tanított. Hat debreceni jogászprofesszor rendelkezett miniszteriális háttérrel, ketten korábban levéltárban dolgoztak, míg négyen a joggyakorlat felől érkeztek (egy bíró és három ügyvéd).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> P. SZABÓ Béla – MADAI Sándor (szerk.): *A Debreceni Tudományegyetem jogász rektorai (1914–1947)* (Debrecen: Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézet 2002) (Historia Facultatis Iuridicae I.); uő. (szerk.): *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914–1949) I.* (Debrecen: Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Kara 2004) (Historia Facultatis Iuridicae II.); P. SZABÓ Béla (szerk.): *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914–1949) II.* (Debrecen: Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Kara 2006) (Historia Facultatis Iuridicae III.).

<sup>2</sup> HOLLÓSI Gábor: *A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914–1949)* (Debrecen: szerzői kiadás 2007).

<sup>3</sup> P. SZABÓ Béla: *Tanulságos évtizedek. A Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara (1914–1949)* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara – Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2011).

<sup>4</sup> 1. Büntetőjog és bűnvádi eljárás, 2. Kereskedelmi- és váltójog, 3. Jobbölcsélet és nemzetközi jog, 4. Közgazdaságtan – pénzügytan, 5. Egyházjog, 6. Magyar magánjog, 7. Magyar polgári törvénykezés, 8. Magyar közjog, 9. Politika, 10. Magyar/európai jogtörténet, 11. Közigazgatási- és pénzügyi jog, 12. Római jog, 13. Statisztika és Gyakorlati Közgazdaságtan. Lásd P. SZABÓ (3. lj.) 60.

<sup>5</sup> Lásd P. SZABÓ (3. lj.) 61.

A kötet szerkesztői előszava joggal hivatkozott arra, hogy amint a „*régi jogi kar professzorai is különböző személyiségek voltak, úgy a mai szerzők is azok, s szövegeik is különböző megközelítést alkalmaznak*”. Ebből következően egyes szerzők a jogászprofesszorok tudományos működésének a bemutatását, mások viszont „*a régi jogi kar életébe való bepillantást*” tekintették hangsúlyosabbnak. (9. o.) Egyes esetekben ugyanakkor az életút bemutatása tűnt erőteljesebbnek. A megközelítésbeli eltéréseket, illetve hangsúlyeltolódásokat természetesen számos körülmény tette indokolttá. Ezen körülmények egyike a Debrecenben eltöltött professzori időszak tartamára vonatkozott.

3. Több jogászprofesszornak – természetesen különböző okok miatt – nagyon rövid időre szorítkozott a debreceni működési ideje. Az alapító professzorok közül *Jászi Viktor* (1868–1915), a magyar közjog és politika ny. r. tanára fájdalmasan korán bekövetkezett halála miatt mindössze egyetlen esztendeig taníthatott a debreceni tudományegyetem jogi karán. Igaz, korábban több mint egy évtizeden keresztül oktatott a jogelőd intézményben, a debreceni református jogakadémián, illetve azt megelőzően a kecskeméti református jogakadémián. Jászi professzor korai halála miatt azonban az életútját és oktatói, illetve tudományos és közéleti működését bemutató tanulmány nagyobbik része szükségszerűen az egyetemi katedrara kerülést megelőző tevékenység feldolgozására irányult. *Hacker Ervin* (1888–1945), a büntetőjog professzora súlyos betegsége, majd halála miatt csupán három szemesztert oktathatott 1943/44. között a debreceni jogi fakultáson. Oktatói és kutatói munkásságának nagyobbik része ily módon korábbi munkahelyéhez, a miskolci evangélikus jogakadémiához fűződött, ahol több mint két évtizedet töltött el. A II. világháborút követően került meghívás útján a politika tanszékre *Juhász Nagy Sándor* (1883–1946) ny. r. tanár, aki végzetes betegsége miatt csupán három félévet oktathatott. Egyetemre kerülését megelőzően Juhász Nagy Sándor nem vett részt a jogi felsőoktatásban, hiszen neve évtizedeken keresztül politikusként, közéleti emberként és ügyvédként vált ismertté. Tudományos működésének produktuma ugyanakkor az 1945-ben megjelenő „*A magyar októberi forradalom története (1918. okt. 31. – 1919. márc. 21.)*” címen közzétett terjedelmes kötet, amelynek megírását nyilván az is motiválta, hogy a Károlyi-kormány államtitkáráként, majd a Berinkey-kormány igazságügy-minisztereként aktív részese volt a polgári demokratikus forradalomnak. Az Országos Széchenyi Könyvtárban őrzött hagyatékában ugyanakkor fennmaradt egy közel kétszázötven oldalas gépirat, amely a politikai kurzus menetébe és felépítésébe enged bepillantást (593. o.).

Más okok miatt sikeredett rövidre a magánjogász *Dezső Gyula* (1887–1972), a büntetőjogász *Schultheisz Emil* (1899–1983), a kereskedelmi- és váltójogász *Kauszer Lipót* (1882–1962), valamint a jogbölcse *Vas Tibor* (1911–1983) debreceni professzori pályafutása, hiszen a debreceni jogászképzés 1949-ben elrendelt szüneteltetése miatt alig két-három éven keresztül oktathatták ny. r. tanárként a joghallgatókat.<sup>6</sup> Professzori pályafutásuk azonban a debreceni kényszerszünetel-

<sup>6</sup> Az 1922-ben Debrecenben habilitált Dezső Gyula annyiban kivételt jelent, hogy egyetemi magántanárként, utóbb egyetemi nyilvános rendkívüli tanárként már régóta oktatta a debreceni jogászfutásukat.

tetést követően is folytatódott: Schultheisz Emil a szegedi büntetőjog tanszékére, Dezső Gyula a szegedi munkajog tanszékére, Kauser Lipót a pécsi polgári jogi tanszékére, míg Vas Tibor rövid pécsi kitérőt követően a budapesti állam- és jogelmélet tanszékére került át.

4. A jogászképzés szüneteltetése további professzorokat is érintett, csakhogy fentebb említett kollégáiktól eltérően ők többnyire hosszabb időszakon keresztül oktattak ny. r. tanárként a debreceni jogi karon. Ehhez a csoporthoz sorolható *Szontagh Vilmos* (1885–1962), a közigazgatási- és pénzügyi tanszék, *Bozóky Ferenc* (1886–1961), a közgazdaságtani és statisztikai tanszék, *Szádeczky-Kardoss Tibor* (1898–1956), a pénzügyi jogi tanszék, *Sztehlo Zoltán* (1889–1975), a római jogi tanszék, valamint *Flachbarth Ernő* (1896–1955), a jogbölcseleti és nemzetközi jogi tanszék ny. r. tanára. Fontos megjegyezni, hogy Bozóky, Szádeczky-Kardoss és Stehlo már ny. r. tanárrá történő kinevezése előtt is oktattak Debrecenben. Flachbarth Ernőtől eltekintve azonban, aki haláláig a pécsi nemzetközi jogi tanszéken oktatott, a többi professzort a debreceni jogászképzés megszüntetésével egyidejűleg – jóval a nyugdíjkorhatár elérése előtt – nyugállományba helyezték.

5. Átkerülés miatt vált meg debreceni tanszékétől *Kovács Gábor* (1883–1920), a közgazdaságtani és pénzügytani tanszék professzora, a magánjogász *Marton Géza* (1880–1957), a szintén magánjogász *Nizsalovszky Endre* (1894–1976), valamint *Márffy Ede* (1881–1946), a közigazgatási- és pénzügyi jog professzora. Az alapítók közé tartozó Kovács professzor az első világháborús összeomlás időszakában, 1918. szeptemberében került át a kolozsvári tudományegyetemre, majd 1919. januárjában a budapesti jogi karon kapott ny. r. tanári kinevezést. Marton professzor tizenkét évig oktatott a kereskedelmi- és váltójogi, majd a római jogi tanszéken, mielőtt 1937-ben átkerült volna a budapesti jogi karra. Nizsalovszky professzor ugyanakkor négy évig tartó, Márffy professzor viszont tizenhét évig tartó működést követően 1934-től a budapesti műegyetem közgazdaság-tudományi karán folytatta professzori pályafutását. Egy évtizednyi időt töltött a jeles levéltáros és jogtörténész *Iványi Béla* (1878–1964) ny. r. tanár a magyar alkotmány- és jogtörténeti tanszék élén, amikor 1926-ban félévi kutatási szabadságot kért, ám a következő év elején már arról értesült a jogi kar, hogy Iványi Béla időközben a szegedi tudományegyetemre került át. Miközben szokatlan módon távozott Debrecenből, kifejezetten botrányos körülmények között hagyta ott Szegedet (217. o.).<sup>7</sup>

6. Több évtizedes Debrecenhez kötődő professzori pályafutás végén, a hetvenedik életév betöltését követően helyezték ugyanakkor nyugállományba a jogbölcselet és nemzetközi jog professzorát, *Teghze Gyulát* (1867–1939), *szentpéteri Kun Bélát* (1874–1950), az egyházjog ny. r. tanárát, *Bacsó Jenőt* (1877–1955), a polgári perjog ny. r. tanárát, valamint a múlt század '30-as és '40-es éveiben szélsőséges, németbarát politikai nézetei miatt hírhedtté vált politika-professzort, *Haendel Vilmost* (1874–1955?). *Zachár Gyula* (1875–1964), a magánjog professzora hosszas bírói pályafutása befejeztével 1937-ben kapott ny. r. tanári kinevezést a deb-

<sup>7</sup> Iványi Bélának magánéleti botrány miatt kellett szinte egyik napról a másikra 1937. őszén a szegedi egyetemről távoznia. Minderről Horváth Barna naplójegyzetei kellő részletességgel számolnak be. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 5909/36.



receni jogi karon. Miután a II. világháború végén, a front közeledtével eltávozott Debrecenből és a felszabadulást követően sem tért vissza, állását 1945. tavaszán megüresedettnek tekintették. Nyugalmazására ugyanakkor csak 1947-ben került sor (508. o.). A közjogi tanszék élén álló *barabási Kun József* (1875–1945) ny. r. tanár két évtizedig tartó oktatás után 1937-ben saját maga kezdeményezte nyugállományba helyezését.

A debreceni tudományegyetemen csak nagyon rövid ideig oktató Jászi Viktor és Hacker Ervin mellett további professzorok pályafutásának is a halál vetett véget. A hosszabb ideig oktató ny. r. tanárok közül a statisztikus *Illyefalvi Vitéz Géza* (1871–1931), a magánjogász *Tóth Lajos* (1876–1936), valamint a büntetőjogász *Kováts Andor* (1884–1942) halálát betegség okozta, a jogtörténész *Baranyai Béla* (1882–1945) azonban egy berlini légitámadás során veszítette életét a II. világháború végén.

7. Három jogászprofesszor debreceni távozását – közvetlenül vagy közvetve – politikai okok váltották ki. *Bernolák Nándor* (1880–1951), a büntetőjogi tanszék alapító professzora hat évet töltött Debrecenben, majd nemzetgyűlési képviselőként, illetve 1921–1922 között a Bethlen-kormány népjóléti és munkaügyi minisztereként tevékenykedett. Képviselőként tevékenyen közreműködött a diszkriminatív ún. *numerus clausus törvény* (1920. évi XXV. tc.) megalkotásában. Rövid ideig tartó politikusi pályafutása után nem tért vissza a katedrára, illetve a tudományhoz, hanem védőügyvédként vált ismertté. Egészen más okok miatt távozott Debrecenből a szintén az alapító professzorok közé tartozó *Kiss Géza* (1882–1970), a római jog ny. r. tanára. Távozását az 1918/19-es tanévben betöltött rektori működésével függött össze, hiszen a forradalmak bukását követően az Egyetemi Tanács kezdeményezésére fegyelmi eljárást indítottak ellene, aminek eredményeként 1920 folyamán állásából előbb felfüggesztették, majd utóbb állásától meg is fosztották. A fegyelmi eljárás idején Kiss professzor Romániában tartózkodott, ahonnan már vissza sem tért. Az alapító professzorok közül a kereskedelmi- és váltójog ny. r. tanárának, *Mártonffy Marczelnek* (1875–1943) a távozását is közvetve politikai okok váltották ki. A polgári radikális nézetekkel rokonszenvező Mártonffy professzor ugyanis az őszirózsás forradalom időszakában a Polgári Radikális Párt egyik debreceni vezetőjeként tevékenykedett. Noha az 1918/19-es forradalmak alatti magatartása miatt utóbb az egyetemi igazoló bizottság nem marasztalta el, a rendőrség folyamatosan zaklatta. Ez a körülmény közvetve mindenképp hozzájárult ahhoz, hogy 1923-ban Mártonffy Marczel nyugállományba helyeztette magát, majd rövidesen a fővárosba költözött, ahol a továbbiakban ügyvédként tevékenykedett.

8. A tudósportrék egységessége érdekében valamennyi tanulmány két szerkezeti részből áll: amíg az első rész az életút, addig a második rész a munkásság bemutatására irányul. A két rész közötti terjedelmi arányokat ugyanakkor nemcsak a professzori életpályák egymástól gyakorta meglehetősen eltérő mivolta, hanem a szerzői megközelítés is befolyásolta. Felettébb öröndetes, hogy a legtöbb tudósportré levéltári források felhasználásával készült el, vonatkozzon ez akár az életút, akár a munkásság bemutatására. A leggyakrabban használt források közé tartoztak a

debreceni tudományegyetem tanácsának, valamint a jog- és államtudományi kar tanácsának a jegyzőkönyvei. Emellett több tudósportré megírásánál használták a rendelkezésre álló irathagyatékot is (például Bacsó Jenő, Iványi Béla, Schultheisz Emil, Juhász Nagy Sándor esetében). Az elsődleges források felkutatása és használata már-már nélkülözhetetlen előfeltétele az életút és az életmű minél teljesebb körű rekonstruálásának. Jól használható kiegészítő forrást jelentenek a naplók és visszaemlékezések, jelen esetben Oláh Gábor (1881–1942), debreceni író napló-feljegyzései, valamint az egykori debreceni joghallgató, Cséka Ervin (1922–2012), a szegedi büntetőjogi tanszék professzorának visszaemlékezései, hiszen sajátos szemszögből mutatják be, illetve jellemzik a debreceni jogászprofesszorokat.<sup>8</sup>

9. A professzori életutak feldolgozása során az egyetemi tanulmányok és a szakmai pályafutás különböző állomásainak bemutatása mellett többnyire szerepet kapott a szülői, illetve családi háttér felvázolása is. Néhány esetben azonban a további kutatásoknak kell majd a most még hiányzó alapadatokat kideríteniük. A Bernolák-portréhoz azonban a következő kiegészítést fűzhetjük: Bernolák Nándor id. Bernolák János (1827–1893) és Walter Karolin (1843–1912) házasságából született. Édesapja az 1848/49-es szabadságharc századosa, a besztercebányai m. kir. pénzügyigazgatóság irodavezetőjeként hunyt el. Bernolák Nándornak nyolc testvére volt, akik közül a legismertebb ifj. Bernolák János (1860–1925), hadbiztos-tábornok volt.<sup>9</sup>

A Kauser Lipót családi hátterét bemutató részben ugyanakkor több tollhiba is maradt. A pécsi zsinagóga tervezésében nem Kauser Lipót édesapja, Kauser Gyula, hanem a jogászprofesszor nagypapjának Lipót névre hallgató fivére működött közre (631. o.).<sup>10</sup> Miként Semmelweis Ignác Fülöp (1818–1864) sem volt Kauser Lipót „anyai ági ükapja”, hiszen Kauser Lipót anyai ági nagyszülei és Semmelweis Ignác Fülöp között állt fenn unokatestvéri kapcsolat (638. o.).<sup>11</sup> Azaz a rokonság nem egyenes-, hanem oldalági. Néhány elírás a Kauser Lipót munkásságáról szóló részbe is bekerült: így például Tormay „Cecil” helyett „Cécile” irandó; Horthy Miklós feleségének, Purgly Magdolnának nem „jósási”, hanem „jósáshelyi” volt a nemesi előneve; a „Szálasy-rezsim” helyesen „Szálasi-rezsim”-ként irandó; a tanulmány 60. lábjegyzetében olvasható pécsi művelődési ház neve pedig nem „Daktai Sándor”, hanem „Doktor Sándor” névre hallgatott (638, 643, 644. o.).

Néhány további tudósportréba is bekerült egy-két téves, illetve pontatlan információ. Tévedésen alapul az a Haendel Vilmos pályafutása kapcsán olvasható régi keletű állítás, miszerint a tekintélyes Concha Győzőnél (1846–1933), hosszú professzori pályafutása során – Haendel Vilmost is beleértve – mindössze ketten habi-

<sup>8</sup> Az egykori debreceni jogászprofesszorokat id. Trócsányi László (1912–1999) visszaemlékezései is megőrkítették. Lásd Id. TRÓCSÁNYI László: *Jogászai pályafutásom* (Budapest: Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda 1995) 22–27.

<sup>9</sup> Adatok a szlenczy és a harasztai Bernolák-család leszármazásához. OSZK Kézirattár, Fol. Hung. 3030/1, 3030/13, 3030/14; továbbá BONA Gábor: *Kossuth Lajos kapitányai* (Budapest: Zrinyi 1988) 114.

<sup>10</sup> Lásd KAUSER Lipót: *A Kauser-saga* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2009) 127.

<sup>11</sup> KAUSER (10. l.) 212.

litáltak volna (16–17. o.). Concha Győző hagyatékában fennmaradtak a habilitációs kérelmekhez írt bírálati jelentések, amelyek alapján megállapítható, hogy legalább tíz egyetemi magántanári képesítő eljárásban vett részt bírálóként.<sup>12</sup> A magánjogász Tóth Lajos portréjának összegzésében ugyanakkor az a pontatlan információ jelenik meg, miszerint a debreceni jogi fakultásnak ő lett volna az egyetlen akadémikussá választott professzora, azonban a jogtörténész Iványi Bélát már 1920-ban, tizenhárom évvel Tóth Lajos előtt az MTA levelező tagjává választották (90, 213. o.). A közjogi tanszék betöltésével kapcsolatos 1917. évi pályázatról szóló részben egy helyütt barabási Kun József neve helyett tévesen Barabási Kun Béla neve olvasható (280. o.). Az Iványi Béla életútját bemutató írás 91, 92. és 93. lábjegyzetében elírás miatt az 1937-es év helyett az 1938-as év szerepel (219. o.). Néhány évszám-elírás a Juhász Nagy Sándort bemutató portréba is becsúszott. A Függetlenségi Párton belüli irányzatok kialakulása természetesen nem 1919, hanem 1918 decemberére datálható (587. o.), miként Juhász Nagy Sándor tanszéki meghívására sem 1944, hanem 1945. áprilisa, illetve májusa folyamán került sor (593. o. 28. l.).

10. Az életutak bemutatásához az alkalmanként igen tanulságos tanszéki pályázatokról, vagy kinevezésekről szóló – levéltári forrásokon alapuló – beszámolók is hozzátartoznak. A tanszékek betöltése meghívás, vagy pályázat útján történt. A meghívás általában nagyobb szabadságot biztosított az egyetemi autonómia számára, míg a pályázat a főhatóság, a vallás- és közoktatásügyi minisztérium mozgásterét növelte, egészen egyszerűen azért, mert a kultuszminisztérium kezét nem kötötte meg a pályázatalkalmával rendszerint megkívánt hármass jelölés, illetve rangsorolás. Azaz a főhatóság akár a szakmai grémium által hátrébb sorolt jelöltet is tetszése szerint kinevezhette a tanszék élére. A fordultatos debreceni tanszékbetöltések közé tartozott barabási Kun József közjogi tanszékre kerülése, amelyet a rendelkezésre álló kari jegyzőkönyvek alapján dolgoztak fel a kötetben (319–321. o.). A közjogi tanszék Jászi Viktor, a magyar közjog és politika ny. r. tanára 1915-ben bekövetkezett halálát követően önállósult Debrecenben. A tanszék betöltésére kiküldött bizottság pályázat kiírását javasolta. A tanszékre a legesélyesebbnek Királyfi Árpád tűnt, csakhogy 1916. őszi váratlan halála miatt új helyzet adódott. A Kari Tanács végül úgy döntött, hogy a beérkezett pályázatok rangsorolásától függetlenül barabási Kun József egyetemi magántanár, miniszteri tanácsost hívja meg a közjogi tanszékre. A kari források nem adnak egyértelmű választ arra, miként került a pályázaton korábban nem induló barabási Kun József a debreceniek látókörébe. Fennmaradt azonban a tanszék betöltésére kiküldött bizottság szakértőjének, Haendel Vilmos professzornak egyik Concha Győzőhöz intézett levele, amelyben az alkalmas tanszéki jelölt személye iránt érdeklődött egykori professzoránál. A Királyfi Árpád halála után íródott levélből kiderült, hogy az addigi pályázókat – Buza László, Csekey István, Joó Gyula és Molnár Kálmán jogakadémiai tanárokat – a debreceniek különböző okok miatt nem tartották elfogadhatónak.

<sup>12</sup> Concha Győző fennmaradt bírálati jelentéseit lásd MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4810/111–120. Concha professzor bírálóként Erek István, Harrer Ferenc, Krisztics Sándor, barabási Kun József, Lers Vilmos, Ottlik László, Rényi József, Tomcsányi Vilmos Pál, Tuka Béla és Vasváry Ferenc egyetemi magántanári képesítő eljárásában vett részt.

„Királyfi elhunytával jelöltünköt elestünk s az igazat megvallva a megmaradotakat részben tudományos részben egyéni okoknál fogva nem tartják kívánatosnak (Buza, Csekey, Joó, Molnár). Mit gondolsz, kit lehetne mégis figyelembe venni – bár a pályázat formailag véget ért – tekintettel a nem várt haláleset által okozott nóvumra.” Ki lehetne „possibilis jelölt, olyan, akiben van annyi gerincz, hogy a magyar közjogot teljesen önálló iudiciummal prelegálja?” – tette fel a kérdést.

A levélben Haendel Vilmos egyébként néhány nevet is felvetett – Tomcsányi Móric, Egyed István, valamint barabási Kun József nevét –, nyilvánvalóan azzal a szándékkal, hogy kipuhatolja Concha Győző véleményét.<sup>13</sup> Noha Concha professzor válaszlevelét nem ismerjük, a későbbi fejlemények tükrében nagyon valószínű, hogy a korábban nála habilitáló barabási Kun József mellett tette le a garast.<sup>14</sup> Azaz akadhatnak olyan források, amelyek a háttérben zajló eseményekre világítanak rá. S ha már barabási Kun Józsefről esik szó, meglepő, hogy – noha két évtizeden keresztül oktatta a magyar közjogot – professzortársai többségétől eltérően nem jelentetett meg tankönyvet. Az 1920-as évek első felében – olvasható a pályafutását bemutató portréban – még nem tartotta elérkezettnek az időt arra, hogy „*Csonka-Magyarország*” közjogát megírja, így megelégedett a jelentősebb közjogi törvények és rendeletek közzétételével (336. o.). Csakhogy élelmes joghallgatóknak köszönhetően – a jegyzet szövegéből megállapíthatóan valamikor az 1930-as évek közepén – nyomtatott kiadványban megjelentették közjogi előadásjegyzeteit, amelyek a tanmenet mellett valamelyest visszaadják barabási Kun József közjogi felfogását és nézeteit is.<sup>15</sup>

11. A professzorok oktatói és tudományos munkásságának bemutatása ugyanakkor több dilemmát is felvetetett. Ezek közé tartozhatott annak eldöntése, hogy miként dolgozható fel azoknak a professzoroknak a működése, akik – miként erről a korábbiakban szó is esett már – különböző okok miatt csak nagyon rövid ideig oktathattak a debreceni jogi kar ny. r. tanáráként. Kézenfekvőnek, sőt, szükség-szerűnek tűnhetett az a megoldás, hogy a hangsúly a debreceni egyetemi időszakot megelőző korszakra helyeződjön át (például Jászi Viktor és Hacker Ervin esetében). Más esetekben azonban a teljesség érdekében a debreceni időszakot követő pályafutás állomásairól is be kellett számolni, még ha röviden is, mert például a tudományos kibontakozás, illetve beérkezés már erre a Debrecenre követő korszakra esett (Marton Géza és Nizsalovszky Endre egyaránt a debreceni éveket követően lett az MTA tagja). A behatárolt ideig Debrecenben működő, ám terjedelmes és jelentős életművet maguk után hagyó professzorok méltatásakor jellemzően

<sup>13</sup> Haendel Vilmos levele Concha Győzőnek. Debrecen, 1916. november 15. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/750.

<sup>14</sup> Concha Győző a későbbiekben is jóindulattal viseltetett barabási Kun József iránt, amit az is bizonyít, hogy egyik kezdeményezője volt annak, hogy barabási Kun professzort az MTA levelező tagjává válasszák meg. A kezdeményezés azonban nem járt sikerrel, mert barabási Kun professzort nem választották meg a tudós társaság tagjává.

<sup>15</sup> *Közjog*. (Dr. barabási Kun József egy. ny. tanár úr magyarázatai alapján). Kiadja: Jogi előkészítő. Vezető: Dr. Háló T[ibor]. Debrecen, é. n., 233, III. és pótjegyzet 41.

a debreceni időszak szakirodalmi termésére kellett szorítkozni (példaként ismételtén Marton és Nizsalovszky professzorokra hivatkozhatunk). A hosszú évtizedeket Debrecenben oktató jogászprofesszorok közül csupán szentpéteri Kun Béla egyházi szempontból kiemelkedő tudományos működésének bemutatása tűnt terjedelmi szempontból visszafogottnak (122–127. o.).

Amennyiben arra a kérdésre keresnénk választ, hogy miként összegezhetnénk a debreceni egyetem jogászprofesszorainak oktatói és tudományos teljesítményét, illetve eredményeit, P. Szabó Béla mértéktartó véleményét kellene felidézniük.

„a harminc professzor között találhatunk néhány kiemelkedő – nemzetközi és hazai viszonylatban (ma) is számon tartott – jogtudóst, gyakorlati és elméleti ismereteit az oktatásban kiválóan kamatoztató jogászt és igazi 'Schulmeister-eket' is, akiknek tudományos teljesítménye sem korukban, sem az utókor értékelése alapján nem volt ugyan kiemelkedő, de akik tanári tevékenységükkel joghallgatók nemzedékei számára nyújtottak a kor követelményeinek megfelelő tudást”.<sup>16</sup>

Hasonló összegzést e mostani kötetben is szívesen olvastunk volna.

12. A professzorok munkássága természetesen akkor sem szorítkozott kizárólag oktatói és tudományos tevékenységre, hiszen különböző tisztségeket betöltve közreműködtek a kar, illetve az egyetem vezetésében, ezen túlmenően pedig társadalmi, közéleti, egyházi és politikai szerepvállalásaik révén közülük többen ki is léptek az egyetem falai közül. Amennyiben a közéletileg is aktív jogászprofesszorok politikai preferenciáit és aktivitását nézzük, összességében meglehetősen eklektikus kép bontakozik ki, miként ez a korábban írtakból érzékelhető is.

A tudósportrék az egyetemtörténeti források alapján tárták fel – sajnos nem minden esetben – a dékáni, esetleg rektori tisztséget betöltő jogászprofesszorok hivatali idejére eső fontosabb eseményeket, amelyek – különösen politikai és társadalmi krízishelyzetek idején – bőven akadtak. Mindez informatív és rendkívül fontos, de miután az áttekintés az adott professzor dékáni, illetve rektori ciklusának perspektívájából készült, a jog- és államtudományi kar – még kevésbé az egyetem – életéről átfogó és könnyen áttekinthető képet aligha kapunk. Egy, az adott korszakra vonatkozó összefoglaló jellegű egyetem- és kartörténeti áttekintés mindenestre jó fogódzó lehetett volna a téma iránt érdeklődő, de kevésbé járatos olvasó számára.

13. Essék néhány szó a kötet illusztrációiról is. Jó elgondolásnak tűnt a professzorok arcképének közzététele, de egy-két esetben a képi minőség kívánivalót hagy maga után (43. o. Jászi Viktor, 581. o. Juhász Nagy Sándor). A hiányzó arcképeket pedig remélhetően a későbbi kutatások során sikerül megtalálni.<sup>17</sup>

14. Az „Ernyedetlen szorgalommal...” című kötet kiemelkedő eredménye a jogi felsőoktatás történetével, az egyetemtörténettel, valamint a tudománytörténettel foglalkozó kutatásoknak. Példaként is szolgálhat a hasonló jellegű törekvések szá-

<sup>16</sup> P. SZABÓ (3. l.) 62.

<sup>17</sup> Barabási Kun József egészalakos fényképét az alábbi kötet közli: BALOGH Judit – DOBROSSY István (szerk.): *Fából és deszkából. A miskolci Deszkatemplom* (Miskolc: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár 1999) 97.

mára. Tudományos értékét csak fokozzák azok az alapkutatások, amelyek a tudós-portrék összeállítását megelőzték. A könyv méltó emléket állít a civis város 1914 és 1949 között működő jog- és államtudományi kara professzorainak.

Schweitzer Gábor\*

LAMM VANDA (SZERK.): NUKLEÁRIS JOG A 21. SZÁZAD ELSŐ ÉVTIZEDEIBEN (BUDAPEST: COMPLEX 2013) 177.

1. A 21. század első évtizedének végén kerültem Moszkvába, s ott laktam néhány évig. Egy alkalommal néhány ismerőssel ellátogattunk a Tagankán, az 5. Kotyelnycseszkij pereulok 11. szám alatt található Bunker-42 elnevezésű múzeumba. A teljesen átlagos kinézetű városi épület alatt hatvanöt méter mélységben hidegháborús atombunker húzódik meg. Az atombunker örült, az atomháború után játszódó, apokaliptikus mozifilmeket idéző betonrengetegével, a penészszerű és a betonszerű nem ötven, de legalább százötven árnyalatával csendesesen rohadt a mélyben, hogy mi, borzongó érdeklődők néhány rubelért megnézhessek, hogy mi lett volna, ha... Az idegenvezető azt mondta, a bunkerben akár kilencven nappal is túl lehetett volna élni egy atomtámadást. Csak azt nem értettem, minek? Óhatatlanul is Dougal Glendower szavai jutottak eszembe, amelyeket egy rémálomszerű jövőben, a poszt-csernobili, atomháború utáni Budapest utcáiról és csatornáiról írt:

„Egyszer bejutottam egy óvóhelyre is, ahová az Európát elárasztó sugárzó mocsok miatt menekültek a népek. Ha jól emlékszem, anya Csernobilt emlegette, meg valami szarkofágot, ami leomlott. Azoknak a szerencsétleneknek persze már mindegy volt: kétszáz ember ült néma csendben, oszlásnak indulva a falak mellett. Nők, férfiak, idősek és fiatalok. Valószínűleg a hajdani felső tízezer tagjai. Kíméletesen haltak a pénzükért, megfulladtak a levegőhiánytól, összezárva. Szerintem a legtöbben észre sem vették, hogy nem működik a légcserélő rendszer.”<sup>1</sup>

Stephen Thomas, a Greenwich Village-i egyetem professzora szerint a nukleáris energia önmagában nem lehet megoldás a világ energetikai problémáira.<sup>2</sup> Közgazdász szemmel a kész nukleáris erőmű által termelt energia a világon a legolcsóbb ugyan, de ha összességében szemléljük, és a végösszegbe beleszámoljuk az

\* Tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi docens, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

E-mail: schweitzer.gabor@tk.mta.hu.

<sup>1</sup> Dougal GLENDOWER: „Egy szép új világ” in *Az utolsó világ* (Budapest: Cherubion 2011) 236.

<sup>2</sup> Lásd még Stephen THOMAS: „Nuclear Power Alone not the Answer”, <http://www2gre.ac.uk/about/news/articles/2012/a2145-nuclear-power>.



évtizedekig tartó munkát, az időközben a biztonságtechnika fejlődése miatt kénytelenségből meghozott módosításokat a terveken, az így előállított energia bizony a legdrágábbá válik. Thomas a Three Mile Island-i, csernobili és fukushimai katasztrófákat értékelve úgy vélekedett, hogy az atomerőművek által történő energia-előállítás egyelőre nem tekinthető biztonságosnak.

A magyar közvéleményt is erősen megosztotta a paksi atomerőmű bővítésének terve. Vitázni lehet és kell is az atomenergia biztonságáról, gazdaságosságáról, az átlagember számára azonban a nukleáris erőművek rossz, de szükséges és egyelőre megkerülhetetlen rossz megoldásként jelentkeznek. Jó lenne kiváltani őket valamivel, de egyelőre nem lehet: a zöldenergiás megoldások hatékonysága még nem meggyőző.<sup>3</sup> S ha már szükség van az atomenergiára, ha már jelen vannak az életünkben az atomerőművek, már csak azért is szigorú jogi szabályozáshoz kell kötni az atomenergiával kapcsolatos minden tevékenységet, mert az ennyire megosztja a társadalmat.

2. 2013-ban jelent meg Lamm Vanda szerkesztésében a *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben* című, témája miatt méltán hiánypótlónak nevezhető kötet, amely hét egymásra épülő tanulmányt tartalmaz. A könyv a Magyar Nukleáris Társaság támogatásával látott napvilágot, előszavát Dr. Rónaky József írta, aki tizennégy évig volt az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója.

A kötet tanulmányai önállóan, egymástól függetlenül is teljes értékű művek, ám a szerkesztés sorrendjében olvasva megismerkedhetünk a nukleáris kárfelelősség korszakokon, egyezményi és szerződési rendszereken átívelő vonulatával, a radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozásával, szélesebb értelemben a nukleáris biztonság aktuális kérdéseivel, az atomsorompó és az átfogó atomcsend szerződés tapasztalataival, valamint a nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védelmével a humanitárius nemzetközi jog alapján.

3. Kecskés Gábor *A nukleáris károkért való felelősség az 1960-as Párizsi és az 1963-as Bécsi Egyezmény alapján* című tanulmányában részletesen tárgyalja azokat az alapkérdéseket, amelyek a nukleáris jog, s elsősorban a nukleáris kárfelelősségi és biztosítási jog területén nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a kötet további tanulmányait a laikus, de érdeklődő olvasó is megérthesse. Rámutat azokra az alapvetően anyagi természetű különbségekre, amelyek miatt a kelet-közép-európai országok és a nyugat-európai országok között eddig nem sikerült megoldani a jogegységesítést. A történeti szemléletű bevezető a 19. században megjelent jogi kate-

<sup>3</sup> Az Európai Közösségek Bizottságának közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról (Brüsszel, 2005. 12. 13. COM(2005) 658 végleges) című dokumentum cselekvési terve is nagyon óvatosan csak úgy fogalmaz: „Energiafelhasználási szokásaink megváltoztatása például az EU esetében a jelenlegi energiaforgasztás legalább 20%-át takaríthatná meg költséghatékony módon [...] Az EU-nak számos megújuló energiaforrása van – szél-, napenergia, biomassa, hullám-, víz- és geotermikus energia –, és ezek felhasználása tekintetében olyan technológiákkal rendelkezik, hogy ezek révén hő-, villamosság- és üzemanyag-szükségletének jóval nagyobb részét elégíthetné ki.” A dokumentum tehát realista módon közelíti meg a kérdést: nagyobb szerepet szán a megújuló energiaforrásoknak, de nem veti el a hagyományos és nukleáris energia használatát: [www.nfft.hu/dynamic/com2005\\_0658hu01.pdf](http://www.nfft.hu/dynamic/com2005_0658hu01.pdf).

gória, a veszélyes üzemi felelősség kereteit kitágító kárfelelősségi szabályozásként mutatja be az 1960-as években indult folyamatot (9. o.).

A felelősség becsatornázása során mindkét tárgyalt szerződés a nukleáris létesítmény üzemben tartójához, illetve üzemeltetőjéhez (üzemben tartó, engedélyes) telepíti a felelősséget, meghagyva azonban a nukleáris létesítmény helye szerinti államnak azt a lehetőséget, hogy meghatározott feltételek mellett ezt a felelősséget átháríthatóvá tegye a nukleáris anyag fuvarozójára és a radioaktív hulladékot kezelő személyre. Ez akkor történhet meg, ha utóbbiak kérelme és az üzemeltető hozzájárulása mellett üzemben tartónak jelölhető ki, vagy ismerhető el (10. o.). Az egyezmények alap gondolata a nukleáris kárfelelősség abszolút voltában is meg egyezik, a taxatív kimentési okok között találhatóak a fegyveres konfliktus, háború, polgárháború, lázadás, kivételes jellegű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott természeti katasztrófa (11. o.).

A kárfelelősség összecszerű korlátozása terén már jelentős eltérés mutatkozik azonban a két szerződés között: míg a Párizsi Egyezmény az üzemeltető felelőségének minimális összegét ötmillió, maximális összegét tizenötmillió SDR-ban (*Special Drawing Rights*) határozta meg, addig a Bécsi Egyezmény csak a minimális összegről, ötmillió USD összegről rendelkezett (12. o.).

Tekintettel a Párizsi Egyezményben meghatározott felső határ csekély voltára, 1963-ban az egyezményt aláíró államok közül tizenhárom kiegészítő kompenzációs egyezményt írt alá, amely háromszintes kártérítési alapstruktúrát épített fel hét-százmillió eurós, 1,2 milliárd eurós és 1,5 milliárd eurós szintekkel.

Kecskés a tanulmányban foglaltakat összegezve azon a véleményen van, hogy a felelősségi korlátok rendszere kidolgozottnak tűnik, ám a biztosítéki pénzeszközök és a kártérítési összeghatárok állandó felülvizsgálata mindenképpen indokolt, mint ahogyan az elévülési idő meghosszabbításának megfontolása is, a fragmentálódás pedig a szerződések hatékonyságát is veszélyezteti (19. o.).

Lamm Vanda *A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására* című írásában lényegében átveszi a szót Kecskés Gábortól, s ott folytatja, ahol szerzőtársa abbahagyta: a két egyezmény különbségeinek felsorolása után rámutat arra, milyen jogegységesítési, de legalábbis jogharmonizációs törekvéseknek lehetünk tanúi az elmúlt öt évtizedben.

A Párizsi Egyezmény és a Bécsi Egyezmény közötti kapcsolat gondolata már az utóbbi egyezmény hatálybalépése előtt szóba került. Az elgondolás alapvetően hármas célt szolgált: 1) az egyezmény hatókörének kiterjesztése határokon átnyúló károk esetén a másik egyezményben részes államban bekövetkezett kár esetére; 2) ugyanazon nukleáris káresemény esetén mindkét egyezmény alkalmazásának kizárása; 3) kölcsönös kártérítési jogosultság az egyik egyezményhez tartozó állam területén bekövetkezett nukleáris baleset esetén a másik egyezményhez tartozó állam károsultjai számára (21. o.).

A fenti problémák megoldására két javaslat is született: az egyik javaslat szerint a két okmányt egyetlen dokumentumnak kellett volna felváltania, a másik szerint a két egyezmény megtartása mellett szerződéses kapcsolatot, hidat kell létrehozni

a dokumentumok között. Tekintettel arra, hogy egy új, a részes felek által elfogadhatónak vélt javaslat kidolgozása és elfogadása évekre került volna, így a második megoldás léte tűnt és tűnik ma is életszerűbbnek (22. o.).

Az Európai Unió egy olyan irányelv kidolgozását tűzte ki célul, mely tagállamai között egységesítené a szabályokat. Bár az irányelv alkalmazása több szempontból is jó megoldásnak tűnik, csak az uniós államok vonatkozásában biztosít speciális jogegységesítést, azonban a két egyezmény közötti átjárhatóságot nem érinti. Ez a probléma Lamm professzor véleménye szerint továbbra is csak egy közös jegyzőkönyv segítségével orvosolható. A szerző hozzászólásával továbbá azt is, hogy sajnálatos módon az univerzális célokat szolgáló kiegészítő kárfelelősségi alapokról szóló egyezmény „népszerűtlensége” annak hatálybalépését is egyre bizonytalanabbá teszi (46. o.).

Silye Judit *A radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozása* című tanulmánya egy mindenki számára fontos, a napi médiában is többször megjelenő, az embereket akár mindennapi életükben is súlyosan érintő kérdést tárgyal. A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség háromszintű szabályozási mechanizmusának (biztonsági alapelvek, biztonsági követelmények, biztonsági útmutatók) bemutatását követően (49. o.) a szerző rátér az OECD NEA radioaktív hulladékok biztonságos kezelésével összefüggő szabályozására, majd az egyes regionális egyezményekre (Antarktisz-szerződés, Antarktisz-szerződés Környezetvédelmi Jegyzőkönyve, Regionális Tengeri Program, Cotonoui Megállapodás), végül az Európai Unió releváns szabályozási tevékenységét vizsgálja részletesen (2011/70/EURATOM irányelv). A tanulmány a radioaktív tengerszennyezéstől, a különféle „fekete” és „szürke” listáktól kezdve ad összefoglaló képet a kialakult, a szerző véleménye szerint nemzetközi jogi szempontból biztonságosnak mondható radioaktív hulladékkezelésig, amelyet azonban a „műszaki fejlődés és a tapasztalatok figyelembevételével folyamatosan fejleszteni kell és be kell építeni az államok nemzetközi jogrendjébe” (64. o.).

4. A kötet negyedik, ötödik és hatodik fejezete a népszerű nevén atomsorompó-szerződésnek és atomcsend szerződésnek elkeresztelt dokumentumok, valamint a nukleáris biztonságról szóló egyezmény hatásával foglalkozik. A Kecskés – Silye szerzőpáros behatóan foglalkozik a nukleáris biztonságról szóló egyezménnyel, Lamm professzor az atomsorompó-szerződés, Sulyok Gábor pedig az Átfogó Atomcsend Szerződés tapasztalataival (sorrendben: *A nukleáris biztonságról szóló egyezmény; Az atomsorompó-szerződés rendszerének tapasztalatai; Az Átfogó Atomcsend Szerződés másfél évtized távlatából* című tanulmányok).

A nukleáris biztonságról szóló egyezménnyel (*Covention on Nuclear Safety*)<sup>4</sup> foglalkozó rész már nem kizárólag az atomenergia békés célú felhasználásához kapcsolható. Az egyezmény létrehozásának történelmi folyamatát taglaló rész után a szerzőpáros az egyezmény hárompilléres (jogalkotás és szabályozás, általános biztonsági kérdések, létesítmények biztonsága) szerkezetét elemzi tartalmi

<sup>4</sup> 1997. évi I. tv. a nukleáris biztonságról a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség keretében Bécsben, 1994. szeptember 20-án létrejött Egyezmény kihirdetéséről.

szempontból. Ezt követően külön fejezetben foglalkozik az egyezmény ellenőrzési mechanizmusával, majd pedig a dokumentum felülvizsgálatával és az újabb kihívásokkal, amelyek eredményeként 2013 júniusában új irányelvtervezet került az Európai Unió Tanácsa elé. Az új irányelv egységes biztonsági célkitűzéseket fogalmaz meg, s erősíteni kívánja a központi koordináció (s ezzel a Bizottság) szerepét a nemzeti hatóságok függetlenségének megszilárdítása mellett (79. o.). A tanulmány összegzésében a szerzőpáros úgy fogalmaz, hogy az egyezmény címe ugyan tágabb kereteket is biztosítana, ám a dokumentum csak az alapvető nukleáris biztonsági követelményeket nevesíti, s bár nemzetközi jogi szempontból kötelező erővel bír, végrehajtása és kikényszeríthetősége megkérdőjelezhető (80. o.).

Lamm Vanda következő tanulmánya az 1968. június 12-én az ENSZ Közgyűlése 2373. számú (1968) határozatában elfogadott *Szerződés a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról* (atomsorompó-szerződés) rendszerének tapasztalatait összegzi. Az okmány kétség kívül a 20. század egyik legfontosabb leszerelési megállapodása, célja a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozása, valamint a fegyverkezési verseny megállítása (81. o.).

A szerződés alapvető rendelkezéseinek rövid ismertetését követően a szerző a dokumentumot ért kritikai észrevételeket csoportosítja (diszkriminatív jelleg, felmondási problémák stb.), majd rátér az atomsorompó-szerződés és a békés célú nukleáris ipar fejlődése között feszülő ellentmondásra, ami a nukleáris fegyverek előállítása és a békés célú nukleáris ipari fejlesztések nehezen szétválasztható voltára utal. A tanulmány következő alfejezete az export és a non-prolifерáció problémája köré szerveződik, ismertetve a Nukleáris Szállítók Csoportjának szerepét, az indiai nukleáris export problémáját, majd az azóta megoldódni látszó iráni nukleáris dosszié, és az azóta is feszültségeket generáló észak-koreai nukleáris program fő jellemzőit. A szíriai be nem jelentett nukleáris létesítmények (tekintettel Szíria és Oroszország szoros katonai kapcsolataira is) a polgárháború 2013-ban bekövetkezett kitörését követően újabb kihívást jelentenek, nem különben a polgárháború után meginduló menekültáradat, amely – a menekültek között potenciálisan megbúvó terroristák miatt – a kötet hetedik fejezetében tárgyalt nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védelmének kérdésével is összefügg.

Sulyok Gábor a kezdetben Dzsaváharál Nehru indai miniszterelnök nevével fémjelzett, a kísérleti atomrobbantások beszüntetését célzó egyezmények fejlődését mutatja be. A részleges, majd átfogó atomcsend-szerződés<sup>5</sup> legfontosabb eredményének azok a nemzetközi szerződések tekinthetőek, amelyek tárgyuk szerint csoportosíthatóak: 1) nukleáris fegyverek és hordozóeszközök mennyiségét korlátozó megállapodások; 2) nukleáris fegyverek horizontális és vertikális proliferációját megakadályozó megállapodások; 3) általános jellegű tilalmakat rögzítő megállapodások (115. o.).

A szerződéssel kapcsolatos alapvető kötelezettségek bemutatása után Sulyok a szerződés szervezetét, a Résztes Államok Konferenciáját, illetve az ellenőrzési

<sup>5</sup> 1999. évi L. tv. az ENSZ Közgyűlése által 1996. szeptember 10-én elfogadott Átfogó Atomcsend Szerződésnek a Magyar Köztársaság által történő megerősítéséről és kihirdetéséről.

mechanizmust is áttekinti, majd a módosítás, felülvizsgálat, felmondás és hatálybalépés kérdéseit ismerteti, végül pedig jelzi: bár a dokumentum hatálybalépése még várat magára, a széles körű nemzetközi elkötelezettség érzékelhető ebben a kérdésben is (157. o.).

A kötetet Lamm professzor munkája zárja, amely olyan témát vizsgál – a nemzetközi terrorizmus és a transznacionális fenyegetések terjedése, illetve a nemzetközi konfliktusok és háborús válsághelyzetek kapcsán –, amely átfogó érdeklődésre tart számot, e tanulmányában nemzetközi humanitárius jogi szempontból foglalkozik a nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védelmével (*A nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védelme a humanitárius nemzetközi jog alapján*).

A háborúk történetében az előerő pusztítása mellett mindig jelen volt a logisztikai képességek felszámolása is. Gátak, töltések lerombolása, ivóvíz és élelmiszerkészletek megsemmisítése vagy azok elérésének lehetetlenné tétele, a kommunikációs lehetőségek akár csak időleges megszüntetése mind-mind olyan lépések, amelyek alapvetően befolyásolják egy háború kimenetelét (160. o.). Az 1949. évi augusztus 12-én kötött genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv 56. cikke végül egyes kivételes esetektől eltekintve kivonta a veszélyes erőket tartalmazó üzemeket a katonai célpontként megjelölhető objektumok közül (162. o.). A jegyzőkönyv 56. cikk 1. bekezdése szerint védett létesítmények a gátak, töltések és az áramszolgáltató atomerőművek, viszont sem a vegyi üzemek, sem az olajlétesítmények nem kerültek bele a felsorolásba, mint ahogyan a kutatóreaktorok, vagy az épülő nukleáris létesítmények sem (167. o.).

„Ha bolygók és világok mind kihűlnek, minden atom az Ősbe visszahull.”<sup>6</sup>

5. A nukleáris energia békés célú felhasználásával kapcsolatban három jellemző állami megközelítési móddal találkozhatunk: Egyes országok hivatkozva a nukleáris balesetek súlyos, határokon, évtizedeken és generációkon átnyúló káros hatásaira teljesen elutasítják annak használatát, jelezve, hogy a nukleáris energia fajlagosan az egyik legdrágábban előállítható energia is. Míg a fizikusok a kész erőmű által előállított energia olcsóságát hangsúlyozzák, addig közgazdászok igyekeznek hozzátenni, hogy egy erőmű megépítése és biztonságos üzembe helyezése évtizedeket vesz igénybe, azonban ennek során a tudomány fejlődésével párhuzamosan változnak, rendszerint szigorúbbá válnak a biztonsági előírások, ez pedig az eredeti tervek számos átdolgozását követelheti meg, jelentősen megrágitva az építkezést, s ezzel az energia előállítását is.

A másik út éppen ellenkezőleg az egy országon belül építhető legtöbb nukleáris erőmű mellett tör lándzsát, tekintettel arra, hogy az atomerőművek energiája „tiszta energia”, illetve a már elkészült erőművek esetében olcsónak is mondható.

A harmadik utat követő országok már meglévő nukleáris erőműveiket még hasz-

<sup>6</sup> JÓZSEF Attila: A kozmosz éneke.

nálják, ám újak építésébe nem kezdenek bele; a biztonságosan, vagy hatékonyan nem üzemeltethető erőműveket fokozatosan zárják be és igyekeznek áttérni más energiaforrásokra. Ilyen például Németország, ahol célfeladatként jelent meg a 2022-ig történő teljes átállítás.

A kötet egyben gondolatébresztő is: elolvasása után a nukleáris kutatás eredményeivel érintőlegesen foglalkozó emberben is óhatatlanul felmerül a kérdés: vajon hogyan alakulnak majd a nukleáris jog szabályai az első fúziós erőművek megjelenését vagy elterjedését követően? A fúziós erőművek alapanyaga nem urán, hanem deutérium és lítium, még sérülés, baleset esetén sem kell jelentős sugárterheléssel számolni. Franciaországban, Cadarache városában már 2008 óta épül egy ilyen kísérleti erőmű,<sup>7</sup> az amerikai Lockheed Martin cég pedig bejelentette, hogy 2024-re meg is épít egyet.<sup>8</sup>

Álljon itt David J. C. MacKay kiváló könyvének, a *Fenntartható energia mellébeszélés nélkül* című műnek az ajánlása: „azoknak, akik már nem részesülhetnek a kétmilliárd év alatt felhalmozott energiakészletből.”<sup>9</sup> Ennek kapcsán elmondhatom, hiszek és bízom a fenntartható energiában, abban, hogy belátható időn belül olyan szintre jut, ami valódi opciót jelenthet a fosszilis és atomenergia mellett. De addig is élni kell, energiát kell felhasználni, amelyet elő kell teremtenünk valahogyan. Ha máshogy nem megy, hát atomerőművekkel, szigorúan szabályozott keretek között.

Ami a nukleáris fegyverek problematikáját illeti, az már más kérdés: Faludy György szerint „Nem csak Japánra hullt az atombomba/Tovább porlasztja a reményt s kirág/minden morált. Kit érdekel a holnap/ha éjjel felrobbanhat a világ?”<sup>10</sup> A józan ész eddig még mindig győzött, s csak reménykedhetünk, hogy eljön az a nap, amikor ismét atomfegyver-mentes lesz a világunk. Ha nem így lesz, csak egy kérdés marad: „Te szeretsz hősi halott lenni?”<sup>11</sup>

Spindler Zsolt\*

<sup>7</sup> Bővebben [www.iter.org/](http://www.iter.org/).

<sup>8</sup> Bővebben [www.lockheedmartin.com/us/products/compact-fusion.html](http://www.lockheedmartin.com/us/products/compact-fusion.html).

<sup>9</sup> David J. C. MacKay: *Fenntartható energia mellébeszélés nélkül* (Budapest: Vertis Zrt. – Typotex 2011) 5.

<sup>10</sup> Faludy György: Nem csak Japánra hullt...

<sup>11</sup> Romhányi József: *Mérga Aladár különös kalandjai* – Szuperbellum, [www.dydudu.hu/konyv/mese/rom/mezga.html](http://www.dydudu.hu/konyv/mese/rom/mezga.html).

\* Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 9026 Győr, Áldozat u. 12.

E-mail: [zsoltspindler@yahoo.com](mailto:zsoltspindler@yahoo.com).



JAMES GORDLEY: THE JURISTS: A CRITICAL HISTORY  
(OXFORD: OXFORD UNIVERSITY PRESS 2013) 320.

James Gordley könyve egy meglehetősen ritka és ambiciózus vállalkozás gyümölcse. A Tulane University jogi karán oktató amerikai polgári jogász és összehasonlító jogász professzor ugyanis arra az emberpróbáló (sőt első látásra talán emberfeletlinek tűnő) feladatra adta a fejét, hogy a jogtudomány és a jogi gondolkodás egész történetét – a római jogtól napjainkig – egy kötetben egyedül írja meg.<sup>1</sup> A szerző elemzését ráadásul a jogtörténeti munkákra nem mindig jellemző erős jogfilozófiai érzékenység hatja át.<sup>2</sup>

De vajon nem eleve *mission impossible*-re vállalkozik-e ezzel Gordley? Az emberi teljesítőképesség oldaláról nézve a kérdést egyértelműnek tűnik, hogy egy ehhez hasonló, nagyívű történeti tabló szükségszerűen csak szelektív lehet, és részben mások kutatásaira kell támaszkodnia. Gordley teljes mértékben tudatában is van ennek, és ebből adódóan kifejezetten hangsúlyozza, hogy magától értetődően csak korlátozott számú jogtudományi projektumot vizsgálhatott meg, korlátozott terjedelemben; másfelől személyes érdeklődéséből adódóan hamisítatlanul magánjogi perspektívából írta meg művét (x–xi. o.).

Módszertani szempontból pedig az a kétely merülhet fel, hogy beszélhetünk-e általában véve „jogtudományról”, egységes „jogi hagyományról”, vagy csupán különböző, egymástól eltérő jogtudományi projektumok sorozatáról, amelyek csak a saját történeti-kulturális kontextusukon belül értelmezhetők. Bár Gordley – mint azt az előszóban kifejti – arra törekszik, hogy az egyes korszakok jogtudósi iskoláinak teljesítményét annak alapján értékelje, hogy mennyire voltak képesek a saját maguk számára kitűzött célokat és a maguk által választott módszereket megvalósítani, ugyanakkor leszögezi: ez nem jelenti azt, hogy a céljaik és módszereik csak a maguk számára és a saját kulturális miliójükön belül bírtak jelentőséggel, hiszen a különböző korok jogtudósi iskolái mindig elődeik munkásságára támaszkodtak (építettek a sikereikre, s próbáltak tanulni kudarcaikból), és végső céljuk alapvetően mindenkor ugyanaz maradt: a jog megértése és magyarázata (x. o.).

Végül fölvethető a kérdés: mi lehet a célja és értelme egy ilyen grandiózus összefoglaló munka megírásának? Egy „egyszerűs enciklopédia” megalkotása mai viszonyaink között alighanem lehetetlen és értelmetlen vállalkozás lenne; míg ha a szerző az egész történeti anyagot – bevallva-bevallatlanul – valamilyen előzetesen megfogalmazott nagy „vízióra” vagy „narratívára” fűzné fel, annak mintegy díszes homlokzataként, az csupán „az ész csele” volna. Gordley szerencsére mindkét csapdát elkerüli: úgy ad indoktrinációtól mentesen határozott értékelést a különböző jogtudósi iskolák tevékenységéről, s foglal el karakteres álláspontot az

<sup>1</sup> E gigászi vállalkozás egyik jellegzetes archetipusa Michel VILLEY: *La formation de la pensée juridique moderne. Cours d'histoire de la philosophie du droit* (Párizs: Montchrestien 41975).

<sup>2</sup> E vonatkozásban Gordley jelentős részben a szerződési jog filozófiai alapjairól szóló korábbi művére támaszkodik: James GORDLEY: *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine* (Oxford: Clarendon Press 1991).

egyes kérdésekben, hogy közben nem merül el az olvashatóság rovására a részletekben – sőt kifejezetten közérthető, olvasmányos nyelven teszi mindezt.

Ha az imént azt mondtuk, hogy minden történeti összegzés szükségképpen selektív, akkor az arról írott recenzióra ez kiváltképpen igaz. Az alábbiakban a könyv főbb gondolatébresztő, vagy éppen vitára indító állításait igyekszem *sine ira et studio* összefoglalni, és a mű által bemutatott „történeti ívet” rekonstruálni.

Gordley a római jogról szóló első fejezetet rögtön egy sokak számára minden bizonnyal meglepő tétellel indítja: olyan klasszikus szerzőkkel vitatkozva, mint Fritz Schulz, Peter Stein és Theodor Viehweg,<sup>3</sup> amellet kardoskodik, hogy a római jogászok a legkisebb mértékben sem a görög filozófusoktól merítették fogalmait és módszereiket – sem a platóni vagy az arisztotelészi dialektikából, sem pedig a *Topikából* –, hanem a mindennapi tapasztalatból és a konkrét jogesetektől; így munkájukkal egy teljesen új és önálló intellektuális tradíciót alapoztak meg (12–16. o.). Cicero kritikája, miszerint a rómaiak nem voltak képesek a jogot *arsként* megszervezni, szintén ezt bizonyítja közvetve, és jogos annyiban, hogy a római jog valóban nem képezett szisztematikus rendszert: nem a szabályok, általános elvek és elvont fogalmak valamely előzetesen meghatározott készletén alapult (16–18. o.).

A jogtudomány 12. századi megújulása (melyet Kenneth Pennington egyenesen a *big banghez* hasonlított)<sup>4</sup> módszertani szempontból két fő törekvésben ragadható meg Gordley szerint. Egyrészt a glosszátorok és a kommentátorok, minthogy minden felmerülő jogi esetre megoldást akartak kínálni a *Corpus iuris civilis* alapján, a mai napig is használatos technikákat fejlesztettek ki az autoritativ szövegek új esetekre való alkalmazására (32–45. o.). Másrészt a középkori jogászok az egyes római jogi szövegeket mindig az összes többi textussal összhangban próbálták magyarázni, és így olyan egységes, átfogó rendszerbe foglalták azokat, amely az eredeti római jogot egyáltalán nem jellemezte. Mindamellet ezt az egységet – szemben a modern jogtudománnyal – nem absztrakt elvek vagy általános fogalmak révén, hanem a különböző szöveghelyek összekapcsolásával igyekeztek megteremteni (45–51. o.).

Gordley úgy értékeli, hogy a „második skolasztika” vagy „késő skolasztika” hatalmas feyvertényt hajtott végre azzal, hogy a római jogot, a kánonjogot és az arisztotelészi s tomista morálfilozófiát egyetlen átfogó szintézisbe foglalta (még akkor is, ha az egymástól eltérő hagyományok egyes elemeit emiatt eltorzította vagy nem vette figyelembe) (82, 99. o.). Míg az ókori jogászok egyáltalán nem, és a középkori jogtudósok is csak elvétve alkalmazták a filozófiát a jogra, a 16–17. századi dominikánus és jezsuita teológus-jogászok a jogszabályok és jogintézmények igen jelentős részét az arisztotelészi-tomista filozófia fogalmi – osztó és kölcsönös igazságosság, közjó, *prudencia* stb. – és természetjogi elvek segítségével magyarázták.

<sup>3</sup> Vö. pl. Fritz SCHULZ: *History of Roman Legal Science* (Oxford: Clarendon Press 1946); Peter STEIN: *Regulae Iuris: From Juristic Rules to Legal Maxims* (Edinburgh: Edinburgh University Press 1966); Theodor VIEHWEG: *Topik und Jurisprudenz* (München: Beck 1974).

<sup>4</sup> Lásd Kenneth PENNINGTON: „The 'Big Bang': Roman Law in the Early Twelfth-Century” *Rivista internazionale di diritto commune* 2007. 43–70.

Ezzel elsőként helyezték a jogot rendszeres filozófiai alapokra, és teljesen újjászervezték a magánjogot (82–83, 93. o.).

A humanisták ezzel szemben a *studia humanitatis* és a jog arsszá szervezésének cicerói eszméit elevenítették fel a 14. században. A céljuk ennek megfelelően kettős volt: a római jogi szövegek eredeti jelentésének feltárása és a jog közérthető módon – jogi elvek vagy distinkciók révén – való rendszerezése (111–112, 118. o.). Bármennyire kifinomult értelmezési módszereket vezettek is be, s vetették meg ezáltal a modern (jog)történetírás számára nélkülözhetetlen filológia alapjait (32, 112. o.), törekvéseik Gordley szerint végső soron mégis kudarcba torkolltak. Minél pontosabban tudták ugyanis rekonstruálni a klasszikus szövegeket, annál kevésbé voltak képesek a római jog anyagát absztrakt filozófiai elvek igénybevétele nélkül szisztematikusan elrendezni. Fő céljaik így feloldhatatlan ellentmondásba kerültek egymással (119–120, 127. o.).

Bizonyos értelemben a modern természetjogtan klasszikus teoretikusai, Grotius és Pufendorf is a jogtudomány cicerói ideájához tértek vissza, ám azzal a fontos különbséggel, hogy a humanisták kudarcából okulva ők nem a *ius civilét*, hanem a természetjogot kívánták *ars* rangjára emelni (128, 131. o.). Axiomatikus rendszerük megalkotásakor számos szabályt és következtetést (sőt jó néhány elvet is) átvettek a késő skolasztikától, de eloldották azokat az arisztotelészi és tomista filozófiától; egyrészt azért, mert az arisztotelészi filozófia nyelvezetét túlzottan elvontnak, az olvasók számára nehezen követhetőnek tartották, másrészt mert korántsem osztoztak már a skolasztika feltétlen Arisztotelész-kultuszában. Ennek azonban komoly ára volt: a természetjogi normák alapját képező elvek elmosódottá és bizonytalanná váltak rendszerükben (130–133. o.).

A humanisták és a modern természetjogászok törekvéseit ötvözte – ráadásul sikerrel – Jean Domat és Robert Pothier, akik a Franciaországban recipiált, s egyben szerintük a természetjoggal is összhangban álló római jogi szabályokat rendszerezték francia nyelven, egyszerű, kézzelfogható elvek alapján. A későskolasztikus és modern természetjogászokkal szemben az elveket nem felsőbb elvekből dedukálták, hanem csupán a szövegek összegzésére használták; így azok pusztán „didaktikai” jelentőséggel bírtak számukra, a tömörséget, közérthetőséget szolgálták (141–143. o.). Az elvek törvénybe iktatására mindazonáltal még ők sem gondoltak. Ez a *Code civil* bevezetésével történt meg, mely egyrészt a közérthetőség iránti igény és a cicerói idea legtisztább, legtökéletesebb megnyilvánulásaként jelent meg, másrészt viszont az elveket elvágta az azokat eredetileg megalapozó esetektől, szövegektől és magasabb elvektől (153–155. o.).

Más úton jártak eközben az *usus modernus pandectarum*ot meghonosító német és németalföldi jogászok. Fő céljuknak – a középkori civilistáktól nem teljesen különböző módon – a római jogi szövegek tanulmányozását, elvont filozófiai elvek segítségével történő harmonizálását és új problémákra való alkalmazását tekintették, de már nem tulajdonítottak azoknak abszolút autoritást, és nem akarták a különböző szövegeket mindenáron összehangolni (157–160. o.).

A 17–18. századi jogi gondolkodás uralkodó irányzata mindemellett a racionalizmus volt, melynek kialakulását Gordley három radikális újításra vezeti visz-

sza. A modern racionalizmus úttörőjét némileg különös módon a jezsuita Francisco Suárezben ismeri fel, aki szerinte a hagyományos tomista felfogással szakítva, elsőként mondta ki azt a metafizikai tételt, miszerint a jog az emberi természetben örök és változhatatlan módon gyökerező fogalmakon alapszik, következésképpen a természeti törvény parancsai teljes egészében állandóak és változhatatlanok (166–177. o.). Második lépésként Descartes szolgáltatta azt a módszert, amelynek segítségével ezekből az örökérvényű igazságokból és a magától értetődő, egyetemes természetjogi elvekből logikai úton szükségszerű jogi következtetéseket, s a természetjogi normák mindent átfogó, zárt rendszerét lehet levezetni – éppúgy, ahogy a geometriában az axiómákból teoreémák dedukálhatók (177–181. o.). A harmadik mélyreható, Gottfried Wilhelm Leibniz és Christian Wolff által kezdeményezett újítás pedig abban állt, hogy a jogi fogalmakat absztrakt módon határozták meg, és elvonatkoztatták a jogintézmények által szolgált céloktól. Ennek eredményeképpen az elvont filozófiai elvek (például az emberi természetből levezetett altruizmus mint legfőbb elv) és a jogi fogalmak (mint például a korlátlan tulajdon fogalma), illetve a definíciók és a konkrét szabályok élesen elváltak egymástól (181–193. o.).

A racionalizmus természetesen nem volt – és nem is lehetett – képes teljesíteni felettébb ambiciózus ígéreteit, hangsúlyozza Gordley, ami a 19. században a felsőbb elvekben és a természetjogban való teljes illúzióvesztéshez vezetett. A 19. századi jogászoknak a kialakult helyzetre adott jellegzetes válasza a tisztán és kizárólag a tételes jogi szövegekre koncentráló jogi pozitívizmus és a jogot az alapvető jogi fogalmak segítségével magyarázó és rendszerező konceptualizmus volt. A jogi pozitívizmus és a konceptualizmus kéz a kézben járt, de Gordley álláspontja szerint egyik sem volt filozófiailag megalapozott doktrína. A korabeli jogtudósok ugyanis nem művelték magukat filozófiailag, mert általában csalódtak a filozófiában: a racionalisták munkássága tautológiák (mi több, olykor logikai hibák) sehová nem vezető sorozatának tűnt számukra (195–196. o.). Így történhetett meg paradox módon az, hogy – bármennyire ellenségesek voltak is a racionalizmussal szemben – nem vizsgálták felül, hanem reflektálatlanul átvették a racionalisták főbb metafizikai és ismeretelméleti előfeltevéseit. Azonkívül hozzájuk hasonlóan az akarati elv alapján, s a jogintézmények céljától elvonatkoztatva definiálták a tulajdon, szerződés, felelősség stb. fogalmait, és a modern természetjogi gondolkodás számos formalista, deduktív elemét is megőrizték (212–215. o.).

Ahogy a 19. században a racionalizmus, úgy a századfordulótól a konceptualizmus került a kritikák kereszttüzébe. Ám jöllehet a 20. századi jogászok hatékony bírálatát adták a konceptualizmusnak (és ezzel közvetve a racionalizmusnak), az egymással is vitázó különböző jogelméleti irányzatok közül egyik sem volt képes – a szabadjogi mozgalomtól az amerikai jogi realizmusig, az érdekkutató jogtudománytól a szociológiai jogelméleten át a jog gazdasági elemzéséig – a konceptualizmussal szemben általánosan elfogadott alternatívát nyújtani (223, 281–309. o.). A kritikák így nem álltak össze egységes, koherens rendszerré. Abban ugyan általános egyetértés alakult ki, hogy a jogtudomány nem biztosíthat többé a korábbihoz hasonló kitüntetett szerepet az absztrakt fogalmaknak és a deduktív logikának,

illetve, hogy be kell építenie valamilyen teleologikus, funkcionális vagy szociális szempontot az elemzésébe. Azokban az alapkérdésekben azonban nem jött létre közmegegyezés, hogy mire és hogyan kell használni a jogban a fogalmakat, hogyan viszonyulnak az általános fogalmak a konkrét szabályokhoz és az egyedi esetekhez vagy jelenségekhez, hogyan lehet közelebbről meghatározni a jog által előmozdítandó célokat, és így tovább (275–281, 289–295. o.).

A könyv konklúzióinak is beillő utolsó alfejezetében a szerző azt a bevallottan „történelmietlen” kérdést teszi fel: „Merre?”, ti. merre tart a jogtudomány? Gordley itt a *Critical Legal Studies* mozgalom jeles képviselőjével, Roberto Ungerrel polemizál, aki szerint egyszerűen semerre.<sup>5</sup> Gordley természetesen nem ért egyet ezzel a véleménnyel. Az ő nézete szerint, még ha az egyes jogtudományi projektumok elindulása esetleges tényezőknél múlt is, a római jogászok által megalapozott egész jogi hagyomány több mint kétezer éves fennállása alatt olyan intellektuális erőre tett szert, hogy valószínűtlennek tűnik, hogy valaha is eltűnne, s a történészek egyszer majd úgy fognak róla beszélni, mint most az egyiptomi isten-királyok imádásáról vagy a béljósokról (312. o.).

A modern jogtudomány zsákutcába jutásának okait illetően mindazonáltal egyet ért Ungerrel: a jogi pozitívizmus és a konceptualizmus 19. századi szövetsége a dolgok, a jó és a rossz lényegét kutató esszencialista metafizikai rendszerek helyébe lépő szubjektivisták értékkezelési elterjedése nyomán jött létre. Márpedig e szemlélet kizárja a jogi fogalmak objektív meghatározását; sőt, a konceptualizmussal szemben fellépő különféle teleologikus felfogásokat is ellehetetleníti, hiszen e perspektívában a célok is csupán egyéni célként, szubjektív preferenciaként értelmezhetők. A jogtudomány problémáinak gyökereit Gordley a racionalizmusig vezeti vissza: ahhoz, hogy a jogot valamely cél alapján tudjuk definiálni, először be kell temetnünk a célok és fogalmak között a racionalisták által mesterségesen ásott szakadékot (310–312. o.).

A szerző azt is világossá teszi, hogy miben látja a kiutat: szerinte a jogtudománynak a racionalizmus által elhomályosított eszmékhez kellene visszatérnie. Az arisztotelészi erkölcsfilozófia alapfogalmai – mindenekelőtt a *prudentia*, az osztó és a kiegyenlítő igazságosság – egykor lehetővé tették az egyéni és közösségi célok összekapcsolását, valamint a tulajdon, szerződés, károkozás, jogalap nélküli gazdagodás stb. lényegének ezen célok alapján történő megragadását. Bár ezek az arisztotelészi fogalmak évszázadokkal ezelőtt háttérbe szorultak, azóta sem sikerült – és valószínűleg ezután sem fogunk – helyettük a jog számára használható, életképes alternatívát találni (312, 309. o.).<sup>6</sup> Amint azt Gordley egy másik művében megjegyzi: „A modern filozófusok három és fél évszázada olyan világban élnek,

<sup>5</sup> Vö. Roberto Magabeira UNGER: *Knowledge and Politics* (New York: Free Press 1975).

<sup>6</sup> Gordley az alábbi munkákban részletesen is kifejti ezzel kapcsolatos érveit: James GORDLEY: „Conclusion” in GORDLEY (2. lj.) 230–248; James GORDLEY: „Basic Principles” in uő: *Foundations of Private Law: Property, Tort, Contract, Unjust Enrichment* (Oxford: Oxford University Press 2006) 7–31; James GORDLEY: „The Moral Foundations of Private Law” *American Journal of Jurisprudence* 2002/1. 1–23.

amelyben a jogászok képtelenek dolgozni”, és részben innen ered a jogászok gyakori elméletellenessége.<sup>7</sup>

Lehetetlen nem észrevenni, hogy Gordley egy „fejlődés- és hanyatlástörténetet” tár elénk. Első látásra az is egyértelmű, honnan datálja a jogtudomány válságát: a racionalizmus térhódításától. „A probléma nem az – írja –, hogy a jog lehetetlen volna. Az a probléma, hogy a racionalizmus öröksége annak láttatja.” (312. o.) A jog „racionalizálásának” folyamata – a joganyag rendszerezése, a jogrend filozófiai megalapozása, a szabályok elvont elvek alapján történő magyarázata – a racionalizmus modernkori megjelenéséig lépésről lépésre, fokozatosan haladt előre, ám a racionalizmus túlhajtotta azt, aminek következményeként és ellenhatásaként a jogászai gondolkodás idővel szkepticizmusba fordult át. Gordley elemzésében azonban érzékelhető bizonyos ambivalencia: a „második skolasztika” jogelméletét például előbb határozottan pozitívan értékeli azért, mert szerinte először helyezte a jogot rendszeres filozófiai alapokra, majd néhány fejezettel később számos képviselőjét elmarasztalja, mondván, hogy a racionalizmus útját készítették elő.

A jog és a filozófia viszonyának problémájához kapcsolódik egy másik kettőség is. Ez abban nyilvánul meg, hogy míg műve elején Gordley a különböző jogtudósi iskolák teljesítménye értékelésének alapjaként azt jelöli meg, mennyire tudták a saját céljaikat és módszereiket hatékonyan megvalósítani, az egyes fejezetekben mintha ezen értékelési szempont mellé a filozófiai koherencia – sőt a „divatjamúlt” arisztotelészi filozófia elveivel való összhang – mint külső mérce is belépne. Egy olyan korban, amikor azt is egyre többen megkérdőjelezzük, hogy lehetséges-e egyáltalán egy koherens általános jogtant és jogfogalmat kidolgozni és a jogot univerzális elvekre alapozni, ez a megközelítés valóban „régimódinak” tűnik. De talán pont emiatt olyan érdekfeszítő olvasmány és izgalmas időutazás ez a könyv.

Tattay Szilárd\*

<sup>7</sup> GORDLEY (2. lj.) 246.

\* Tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.  
E-mail: tattay.szilard@tk.mta.hu.



## A SZERKESZTŐSÉGBE ÉRKEZETT KÖNYVEK

Az Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége örömmel fogadja a Szerkesztőséghez eljuttatott recenziós példányokat. A beérkezés nem jelenti automatikusan recenzió közlését, de a Szerkesztőség mindent megtesz, hogy a köteteket eljuttassa a megfelelő recenzensekhez. Örömmel várjuk recenzensek jelentkezését is. Határozott vállalás esetén a kért kötetet eljuttatjuk a leendő szerzőhöz. Amennyiben kötetekkel és recenziókkal kapcsolatban bármilyen kérdése lenne, azt az [ajtrec@tk.mta.hu](mailto:ajtrec@tk.mta.hu) címen jelezheti.

CSEHI Zoltán – KOLTAY András – NAVRATYIL Zoltán (szerk.): *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban* (Budapest: CompLex 2014) 467.

FÓNAI Mihály: *Joghallgatók. Honnan jönnek és hova tartanak?* (Debrecen: DE ÁJK 2014) 145.

HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2015) 277.

KESERŰ Barna Arnold – KŐHIDI Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére* (Budapest – Győr: Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – SZE DFK 2015) 630.

NAGY Klára: *Az Európai Unió keretében megvalósuló bűnmegelőzési célú adatkezelések. A rendőrségi együttműködés adatvédelmi összefüggései* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014) 232.

NÉMETH Imre: *A sértett beleegyezése a büntetőjogban* (Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2015) 302.

PRIBULA László (szerk.): *A jogalkalmazás vitatott területei. Vallásszabadság és egyházjog* (Debrecen: Printart-Press 2015) 166.

SZALAI Péter: *A megkülönböztető képesség jelentése a védjegyjogban* (Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2015) 300.

TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések* (Budapest: Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK 2015) 562.

# KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelenítő orgánium az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a Szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A Szerkesztőség a kézirat befogadásról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruhazza az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fokozatot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív [40.000 n (karakter)], maximum két szerzői ív (80.000 n), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10.000 n), maximum egy szerzői ív (40.000 n). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 n terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irányelvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újításaira a meglévő írásokhoz képest, valamint – az eredményekre és a hiányságokra egyaránt rámutatva – értékelik a művet és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozásoknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyóirat internetes felületén (<http://jog.tk.mta.hu/ajt>) közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltéréssel, hogy az ismertetett mű oldalszámait a főszövegben jelenítendő meg, a következő minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintettel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intézményi hovatartozásukat, e-mail címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (pl. „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai adatok”). A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (pl. szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve\_anonim.doc[x]”) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az [ajt@tk.mta.hu](mailto:ajt@tk.mta.hu), a recenziókat pedig az [ajtrec@tk.mta.hu](mailto:ajtrec@tk.mta.hu) e-mail címre.

*A Szerkesztőség*

## A BETŰTÍPUSRÓL

Az Állam- és Jogtudomány betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a huszadik század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner-nyomda a tízes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „[...] ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papiros síkján.” (Kner Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 950 Ft.

Évi előfizetési díj: 3800 Ft.