

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



A tartalomból

STUDIUM

BESSENYŐ ANDRÁS: A jogügyletek érvényessége és hatályossága

BÉRCESI ZOLTÁN: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben

GÁL GYULA: A világhírű jog néhány alapkérdése az ezredfordulón

KAJTÁR ISTVÁN: Községi önkormányzat és modernizáció

a 19. századi Közép- és Kelet-Európában

KERTÉSZ IMRE: Miért túlszűfoltak a börtönök?

MELEG CSILLA: Társadalmi változások és jogászai gondolkodásmód

COLLOQUIUM

ÁDÁM ANTAL: Molnár Kálmán

BENEDEK FERENC: Óriás Nándor

BLUTMAN LÁSZLÓ: A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány

CHRONOWSKI NÓRA: Az alkotmánybíráskodás

DRINÓCZI TÍMEA: A jogi segítségnyújtással kapcsolatos problémák

és a kezdeti megoldási lehetőségek az Európai Unióban

FENYVESI CSABA: A védelem ügymegismerési korlátozása

BOGNERNÉ KARÁTSZON ESZTER: A nemzeti környezetpolitika és a szabad

kereskedelem konfliktusa a WTO keretében

VERESS EMŐD: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre

FORUM

SÁRVÁRI KATINKA: Kábítószer a büntetés-végrehajtásban

AD HOC

ÁDÁMNÉ BABICS ANNA: A Grazi Egyetem Jogi Karának

Európai Dokumentációs Központjáról

PERES ZSUZSANNA: Ismertető „A magyar államiság első ezer éve”

című konferenciakötetről

SZEKERES RÓBERT: Fejezetek a pécsi tudományos diákkélet évtizedeiből

7. évfolyam
2001. 2. szám

TARTALOM

STUDIUM

<i>BESSENYŐ ANDRÁS:</i>	
A jogügyletek érvényessége és hatályossága	5
<i>BÉRCESI ZOLTÁN:</i>	
Az ügyész szerepe a környezetvédelemben	18
<i>GÁL GYULA:</i>	
A világhírjog néhány alapkérdése az ezredfordulón	30
<i>KAJTÁR ISTVÁN:</i>	
Községi önkormányzat és modernizáció a 19. századi Közép- és Kelet-Európában	42
<i>KERTÉSZ IMRE:</i>	
Miért túlszűfoltak a börtönök?	50
<i>MELEG CSILLA:</i>	
Társadalmi változások és jogászai gondolkodásmód	58

COLLOQUIUM

<i>ÁDÁM ANTAL:</i>	
Molnár Kálmán	74
<i>BENEDEK FERENC:</i>	
Óriás Nándor	77
<i>BLUTMAN LÁSZLÓ:</i>	
A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány	80
<i>CHRONOWSKI NÓRA:</i>	
Az alkotmánybíráskodás	97
<i>DRINÓCZI TÍMEA:</i>	
A jogi segítségnyújtással kapcsolatos problémák és a kezdeti megoldási lehetőségek az Európai Unióban	106
<i>FENYVESI CSABA:</i>	
A védelem ügymegismerési korlátozása	117
<i>BOGNERNÉ KARÁTSZON ESZTER:</i>	
A nemzeti környezetpolitika és a szabad kereskedelem konfliktusa a WTO keretében	122
<i>VERESS EMÓD:</i>	
A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre	130

FORUM

<i>SÁRVÁRI KATINKA:</i>	
Kábítószer a büntetés-végrehajtásban	139

AD HOC

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2001. 2. szám

HU-ISSN 1218-00793

Felelős kiadó: Dr. Ivancsics Imre dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Benedek Ferenc
Tagjai: Dr. Chronowski Nóra, Dr. Köhalmi László,
Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László
Főszerkesztő: Dr. Ádám Antal
Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán

Postacím: 7601 Pécs, Pf.: 450., Tel.: 72/211-433/3226, Fax: 72/211-433/3226

Kiadó: Dialóg Campus, Budapest-Pécs

Előkészítés: Dialóg Campus Kiadó

Nyomdai kivitelezés: Bornus Kft., Pécs

Felelős vezető: Borbély Tamás

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelentetésre szánt kéziratokat kérjük a főszerkesztőhöz eljuttatni.

ÁDÁMNÉ BABICS ANNA: A Grazi Egyetem Jogi Karának Európai Dokumentációs Központjáról	149
PERES ZSUZSANNA: Ismertető „A magyar államiság első ezer éve” című konferenciakötetről	151
SZEKERES RÓBERT: Fejezetek a pécsi tudományos diákelet évtizedeiből	154
<i>A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke</i>	156

CONTENTS

STUDIUM

ANDRÁS BESSENYŐ: Validity and Effectiveness of Legal Transactions	5
ZOLTÁN BÉRCESI: The Role of the Public Prosecutor in the Protection of Environment	18
GYULA GÁL: Some Questions of the Law of Space at the Turn of Millenary	30
ISTVÁN KAJTÁR: Local Government and Modernisation in the 19 th Century Middle and East Europe	42
IMRE KERTÉSZ: Why Are the Prisons so Overcrowded?	50
CSILLA MELEG: The Impact of Social changes on the Legal Way of Thinking	58

COLLOQUIUM

ANTAL ÁDÁM: Kálmán Molnár	74
FERENC BENEDEK: Nándor Óriás	77
LÁSZLÓ BLUTMAN: Publication of Judgements of Courts and the Constitution	80
NÓRA CHRONOWSKI: Constitutional Judicature	97
TÍMEA DRINÓCZI: Problems Concerning Legal Aid Initiatory Opportunities for Solutions in the European Union	106
CSABA FENYVESI: Limitation of Defence in Taking Notice of the Facts	117
ESZTER KARÁTSZON BOGNERNÉ: Conflict of National Environment Policy and Free Trade under the Framework of WTO	122
EMŐD VERESS: Organization and Jurisdiction of Romanian Constitutional Law	130

FORUM

KATINKA SÁRVÁRI: Drog in the Enforcement of Punishment	139
---	-----

AD HOC

ANNA BABICS ÁDÁMNÉ:	
---------------------	--

STUDIUM

Bessenyő András
tanszékvezető egyetemi docens

A jogügyletek érvényessége és hatályossága

Egy civilisztikai (ál?)probléma margójára

A jogügyletek érvényességének és hatályosságának pontos megkülönböztetése és egymáshoz való viszonyának szabatos megállapítása olyan fogas kérdésnek bizonyult, amelyet mind ez ideig nem sikerült kielégítő módon megoldania a civilisztika előkelő és nagy múltra visszatekintő tudományának. Pedig első ránézésre – *prima facie* – úgy tűnik, világos és egyértelmű fogalmakról van szó. Ha egyszerű logikai-szemantikai elemzésnek vetjük alá a két szóbanforgó kifejezést, két olyan fogalommal találjuk magunkat szemben, amelyek jelentéstartalma (konnotációja) árnyalatnyilag eltér egymástól, terjedelme (denotációs köre) azonban pontosan és szükségszerűen megegyezik egymással¹.

Logikai-szemantikai kiindulópont

Valamely jogügyletet – elsősorban tehát szerződést vagy végrendeletet – elfogulatlanul akkor nevezhetünk *érvényesnek*, ha minden szempontból szabályszerű, hibátlan, hiánytalan, azaz megfelel mindazoknak a követelményeknek, amelyeket a jogrendszer előír, betölti az érvényességi feltételeket. Valamely jogügylet *hatályossága* – megint egyszerűen a kifejezés szemantikai tartalmából kiindulva – pedig azt jelenti, hogy a jogügylet valóban kifejti azokat a joghatásokat, maga után vonja azokat a jogkövetkezményeket, amelyek elérése a jogügyletet létrehozó fél, illetve felek célja volt.

A két vizsgált fogalom tehát kölcsönösen egymásra utal, feltételezi egymást, a *korrelativitás* viszonyában áll egymással. Ez jut kifejeződésre a következő, evidensnek tűnő tételekben.

1. Ha egy jogügylet megfelel a jogrendszer által támasztott érvényességi feltételeknek, tehát a jogrendszer érvényesnek ismeri el, akkor szükségképpen biztosítania is kell a jogrendszernek a célzott joghatások beállását. Hiszen ellenkező esetben nyilván önmagával kerülne ellentétbe a jogrendszer: önellentmondás lenne ugyanis, ha egyrészt elismerné a jogügylet ér-

vényességét, vagyis elismerné, hogy a jogügylet megfelel a kívánt joghatás eléréséhez megszabott feltételeknek, másrészt viszont mégis megtagadná a joghatás folyósítását. *Causa posita ponitur effectus*.

2. Nyilvánvaló továbbá az is, hogy ha egy jogügylet érvénytelen, akkor szükségképpen hatálytalan is, ha a hatályosság szükséges előfeltétele (*condicio sine qua non*) az érvényesség, akkor érvényesség nélkül hatályosságról sem beszélhetünk. *Sublata causa tollitur effectus*.

3. Nyilvánvalónak tűnnek továbbá a fenti tételek megfordításai is. Ha egy jogügylet hatályos, akkor szükségképpen érvényesnek is kell lennie. Hiszen az érvényesség nemcsak szükséges, de elégséges feltétele is kell legyen a hatályosságnak: ha a jogügylet megfelel valamennyi feltételnek, amelyet a jogrendszer a hatály biztosítása szempontjából megszab, azaz érvényes, akkor a kívánt joghatás bekövetkezése sem maradhat el. Ebből következik, hogy a hatály bekövetkezése esetén annak feltételeinek is teljesülniük kell, vagyis a jogügyletnek érvényesnek is kell lennie. *Nihil sine ratione sufficienti*.

4. Nyilvánvaló végül, hogy ha egy jogügylet hatálytalan, akkor szükségképpen érvénytelen is. Következik ez megint abból, hogy az érvényességet a hatályosságnak nemcsak szükségszerű, de elégséges feltételének, jogalapjának is tekintették.

A jogászi gondolkodás buktatói

A fenti tételek logikailag evidens módon levezethetők a jogügylet általánosan elismert fogalmából – a jogügylet joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat –, a pandektisztika alapján felépülő modern civilisztika egyik legalapvetőbb fogalmából kiindulva. Mindazonáltal a képlet ebben a formában túl szépnek tűnik ahhoz, hogy igaz legyen. Bárki, aki a pusztán laikus logikai érzéken kívül némi jogi szakismerettel rendelkezik, különösebb nehézség nélkül lenne képes felhozni olyan eseteket, amelyekre a fenti képlet látszólag nem, vagy csak igen mesterkéltten, erőltetetten lenne alkalmazható.

Ha egy érvényesen megkötött adásvételi szerződést a felek, még mielőtt az teljesedésbe ment volna, közös megegyezéssel felbontanak, vagy egyik fél – a szerződésben kikötött vagy közvetlenül jogszabályon alapuló – elállási jogával élve eláll a szerződéstől, vagy csak egyszerűen mindkét fél annak rendje és módja szerint teljesíti a szerződésből reá háruló kötelezettséget, s így a szerződés szabályszerűen teljesedésbe megy, nyilvánvaló, hogy a szerződés alapján teljesítendő kötelezettségek, illetve érvényesíthető jogok tovább nem állnak fenn, ebben az értelemben a szerződés hatá-

lyát veszti. Ugyanakkor kézenfekvőnek tűnik az is, hogy az egyszer érvényesen megkötött és hatályba is lépett adásvételi szerződés nem válik érvénytelené, hiszen semmi olyan ok nem merült fel, amely ezt az érvényességet megszüntetné. Ugyanez a helyzet nyilvánvalóan valamely huzamosabb időre megkötött szerződés, pl. egy bérleti, társasági, megbízási vagy eltartási szerződés szabályszerű felmondása esetén is.

Úgyszintén ha a felek bontó feltételhez vagy befejező időponthoz kötik valamely huzamosabb időre szóló jogviszony megszüntetését, e feltétel bekövetkezésével, illetve időpont elérésével a kérdéses jogviszony – mint az alapját képező jogügylet jogkövetkezménye, joghatása – megszűnik, magát az egyszer érvényesen létrejött jogügyletet azonban ennek folytán érvénytelennek nevezni bajosan lehetne. Ha pedig valamely felfüggesztő feltételhez vagy kezdő időponthoz kötik egy jogviszony életbelépését, ennek bekövetkezéséig a jogügylet nyilván nem fogja kifejteni a célzott joghatásokat, a feltétel végleges meghíúsulása esetén pedig a jogügylet hatályosulása végleg elmarad. Ugyanakkor kézenfekvőnek látszik, hogy az egyszer létrejött jogügylet érvényességét ilyen utólagos és magához a jogügylethez képest külsőnek tűnő tényezőktől – *ex post facto* – függővé tenni nem lehet.

Hasonló a helyzet az érvényesen magalkotott végrendeletnél. A végrendeletben kinevezett örökös nyilvánvalóan csak a végrendelező halálával örökölhet, csak a végrendelező halála után követelheti magának – az érvényes végrendeletre hivatkozva – a hagyatékot. A végrendelet érvényessége és hatályossága tehát időben szükségképpen elválik egymástól: a végrendelet olyan ügylet, amely érvényes megalkotásakor még szükségképpen nem léphet hatályba, nem válhat jogok és kötelezettségek közvetlen forrásává, hanem kizárólag csak a végrendelező halálával. Feltéve persze, hogy a végrendeletben örökösként kinevezett személy a végrendelezőt túléli, illetve hogy maga a végrendelező a végrendeletet haláláig vizsgálva nem vonja.

Épp ezen a ponton akad meg Földi András, Brósz Róbert kiemelkedő tehetségű tanítványa, aki a közelmúltban valóságos irodalmi *crusade*-nek beillő kampányba kezdett az érvényesség és hatályosság fogalmának szabatos megkülönböztetése és a jogász műnyelvben való helyes használatának elterjesztése érdekében². Földi dogmatikai szempontból tarthatatlannak véli azt a következtelenséget, hogy míg a Ptk. 228. §-a (1), illetve 229. §-a (3) bekezdése szerint a felfüggesztő feltételhez, illetve kezdő időponthoz kötött szerződés hatálya a feltétel bekövetkezésével, illetve az időpont elérésével áll be, addig a Ptk. 650. §-a (1) bekezdése szerint a végrendelet a visszavonással hatálytalanná válik. Ezek szerint a végrendelet

már a végrendelező halála előtt hatályos? – szegezi neki a kérdést szemrehányó hangon Földi a Ptk.-nak.

Hogy valójában egy tökéletesen mondvacsinált álproblémáról van szó, az nyomban világossá válik a következő meggondolás alapján anélkül, hogy egyáltalán állást kellene foglalnunk abban a kérdésben, vajon már a végrendelező halála előtt hatályossá válhat-e az érvényesen megalkotott végrendelet. A Ptk. szóban forgó rendelkezése ugyanis, mely szerint a végrendelet a visszavonással hatálytalanná válik, korántsem tételezi fel logikai szükségszerűséggel – amint Földi és első éves hallgatói vélik –, hogy a végrendeletnek már a visszavonás előtt hatályba kellett lépnie. Ez a hallgatólagos feltételezés ugyanis egyáltalán nem valami kikerülhetetlen logikai szükségszerűségeen alapszik, hanem egyszerűen a jog sajátosan deontikus, azaz normaszabó jelenségvilágával szemben szemléletileg inadekvát *naturalizmus* megnyilvánulása – egyfajta „*naturalistic fallacy*” mondhatnánk a nagy angol erkölcsbölcse, G. E. Moore kifejezésével élve³, ha nem is pontosan az általa használt értelemben. Az ontikus adottságok világában persze valóban más a helyzet. Pénzét, állását, jó hírnevét, szüzességét stb. kétségtelenül csak az veszítheti el, aki korábban rendelkezett effajta értékekkel. Egy norma – adott esetben a végrendelező rendelkezése vagyona sorsáról halála utánra – azonban minden további nélkül hatálytalanná válhat, még mielőtt hatályba lépett volna! A végrendeletnek visszavonással hatálytalanná válását kimondó norma érvényesüléséhez ugyanis nem szükséges feltétlenül, hogy a visszavont végrendelet már a visszavonás előtt hatályos legyen: ugyanúgy vissza lehet vonni egy már hatályos végrendeletet, mint egy még nem hatályos végrendeletet, az utóbbi esetben a visszavonás következménye egyszerűen az lesz, hogy a végrendelet nem léphet hatályba a jövőben. Az a norma tehát, mely szerint a végrendelet a visszavonással hatályát veszti, egyáltalán nem prejudikál a visszavont végrendelet hatályát illetően⁴.

Ismeretes számunkra egy római jogi forráshely is, amely világosan mutatja, hogy már a korai klasszikus Iavolenusnak is sikerült elegánsan kikerülnie a naturalista szemléletmód csapdáját. Ha egy római polgár hadifogságba kerül, korábban készített, szabályos végrendelete a végrendelező személyében bekövetkező *capitis deminutio* folytán megdől, azaz érvényét illetve hatályosságát veszti (vö. Gai. 2,145-146 = I. 2,17,4-5). Újból helyreáll azonban a végrendelet érvényessége illetve hatályossága, ha a végrendelező kiszabadulva a fogságból hazatér – ez a *ius postliminii* hatása –, továbbá ha még a hadifogságban meghal – ekkor ugyanis a híres *fictio legis Corneliae* alapján úgy kell tekinteni, mintha fogság-

ba esése előtt halt volna meg (vö. Ulp. D. 28,3,6,12). Ha viszont a hadifogságba került végrendelezőnek mellőzhetetlen saját örököse születik, Iavolenus szerint a végrendelet nyomban megdől, jöllehet az a születéskor éppen nem tekinthető érvényes, illetve hatályos végrendeletnek, hisezn a végrendelező elvesztette végrendelezési képességét (*non puto dubium esse, quin per legem Corneliā ... nato filio continuo eius testamentum, qui in hostium potestate sit, rumpatur ...*). Világos az is, hogy az amúgy is érvénytelen illetve hatálytalan végrendelet megdőlése pontosan azt jelenti a jogtudós számára, hogy a végrendelet soha többé nem válhat hatályossá, annak alapján öröklésre soha sem kerülhet sor (*sequitur ergo, ut ex eo testamento hereditas ad neminem perveniat*) (Iav. D. 28,3,15).

Ezekután persze tovább fúrja oldalunkat a megválaszolatlanul hagyott kérdés: mikor lép végül is hatályba a végrendelet, már elkészülésének időpontjában vagy csak a végrendelező halálakor? Egyáltalán mi a Ptk. felfogása ebben a kérdésben, s van-e egyértelműen helyesnek vagy helytelennek minősíthető álláspont? Hamarosan látni fogjuk, hogy mindkét álláspont egyaránt elfogadható és korrektnek tekinthető, s a Ptk. felfogása sem fixálható le egyértelműen egyik álláspont mellett sem. Sőt, mivel mindkét álláspont egyenértékű, szabatos és korrekt, nem kifogásolható különösebben, ha valamely törvénymű vagy más jogász szakszöveg felváltva hol az egyik, hol a másik felfogásnak megfelelő nyelvi fordulatokat alkalmazza.

Normativizmus a civilisztikában

Ha egyaránt tarthatónak, elfogadhatónak tekintjük mindazt a felfogást, mely szerint érvényesség és hatályosság szinonim kifejezések, a kettő tehát szükségképpen együttjár, mind azt a felfogást, mely szerint egy érvényes jogügyletnek nem kell feltétlenül hatályosnak is lennie, akkor nyilván nem tekinthetjük magunkat feljogosítva arra sem, hogy az egyik felfogást fejlettebbnek, haladóbbnak minősítsük mint a másikat. Földi némileg naivnak ható doktriner beállítottságára utal, hogy mivel jómaga határozottan és teljes meggyőződéssel érvényesség és hatályosság szétválasztása mellett voksol, a civilisztikai gondolkodás fejlődésének egyik releváns kritériumát véli fölfedezni abban, milyen világosan képes elkülöníteni egymástól valamely szerző vagy törvényszöveg a szóban forgó két kategóriát. E meglehetősen szubjektív értékmérő alapján aztán eléggé alacsony pontszámot kap Földitől maga a BGB és a nyomában járó német dogmatika, nevezetesen Karl Larenz, korszakalkotó jelentőségűvé magasodik viszont egy Figge nevű rostocki disszerens és egy Ernst Till nevű lembergi jogtanár.

A *normativista* felfogás a civilisztikában abból a

szemléleti alapfeltevésből indul ki, hogy valamely jogügyletnek csak a jogkövetkezménye, joghatása tartozik a jog világába, esik abba a deontikus szférába, amelyben – szembenállítva a tapasztalati- és a jogtudománytól különböző egyéb tudományok által megragadható, feltárható, tanulmányozható ontikus adottságokkal szemben – a jog sajátosan normatív természete érvényesül. A jogügylet mint társadalmi-gazdasági-pszichikai-nyelvi valóság még *hipojurisztikus*, a jogi normativitás szférája alatti jelenség, ontikus adottság. A jogügylet kizárólag mint joghatás éri el a jog világot, nyúlik bele a jogi normativitás sajátos szférájába, azaz létezik, fennáll a jog szempontjából. Következésképpen ha egy jogügyletnek nincs joghatása, akkor az nem létezik a jog számára, jogilag semmi, a semmis jogügylet egyszerűen nem létező jogügylet. Ha tehát egy jogügylet a jog szempontjából létezik, fennáll, azaz érvényes, akkor szükségképpen hatályos is, hiszen létezése, fennállása egyszerűen azonos a joghatással, amelyet kivált, maga után von. Ennélfogva érvényesség és hatályosság szinonim kifejezések, szükségképpen együtt járnak egymással.

A normativista szemléletből fakadó axiómát klasszikus világossággal fogalmazza meg Szász-Schwarz Gusztáv: „...jogügylet egy joghatásra irányuló cselekményt tartalmazó és ugyanezt a joghatást létre is hozó tényállás. ... tehát az úgynevezett ‘semmis’ jogügylet nem jogügylet. Mert mi értelme legyen annak, hogy jogügyletnek nevezünk oly tényállást, amelyre a jogügyleti szabályok nem alkalmazhatók?”⁵ Ugyanígy világosan szögezi le a normativizmus alaptételét Zlinszky Imre⁶, Löw Lóránt⁷ és Menyhárth Gáspár⁸. Sőt maga Grosschmid Béni is magától értetődő kiindulópontnak tartja, hogy érvénytelenség és hatálytalanság egybevágó kategóriák: „Van-e különbség ‘érvénytelenség’ és ‘hatálytalanság’ között? Ha azt veszem, hogy az ‘érvénytelenség’ épen azt jelenti, hogy az illető actus a célzott jogi hatályt nem szüli: nincsen. Mindegy is, akár azt mondom az ... említett ügyletek felől, hogy ‘érvénytelenek’, akár hogy ‘hatálytalanok’, ‘joghatályaival nem bírnak’ stb.”⁹. Nem meglepő ezek után, hogy a Grosschmid utáni magánjogász nemzedék két kiemelkedő képviselője, Tóth Lajos és Szladits Károly is hasonlóképpen nyilatkozik. Tóth is nyilvánvalóan tartja, hogy a semmis ügylet jogilag nem létezik: „... semmis tényálladék, mely jogilag nincsen. Úgy tekintetik, mintha nem is léteznék (nullum)”¹⁰, ugyanígy Szladits is: „A semmis jogügylet egyszerűen nem jogügylet, hanem annak csupán látszata”¹¹.

A német pandektista irodalomban Savigny ropant tekintélyével megpecsételt nézet, hogy az érvénytelenség (*Ungültigkeit*) egyszerűen nem más, mint hatálytalanság (*Unwirksamkeit*)¹². A hatálytalan-

ságra vezeti vissza az érvénytelenséget pl. Dernburg is¹³. A BGB végleges szövegében – eltérően az első változattól – már nem is szerepel az *Ungültigkeit* kifejezés, csak *Unwirksamkeit*, ezzel szemben *gültig*, *Gültigkeit* számos helyen előfordul¹⁴. A BGB utáni német civilisztikai irodalomban a szóhasználat nem egészen egységes: míg von Tuhr¹⁵ és Enneccerus-Kipp-Wolff¹⁶ rendszerező kategóriaként használja az *Ungültigkeit* kifejezést, Lehmann-Hübner¹⁷ és Larenz¹⁸ – nyilván a BGB szóhasználatához igazodva – kizárólag az *Unwirksamkeit* kifejezést alkalmazza. A BGB terminológiájához való fokozott alkalmazkodás nyilvánul meg bizonyára abban is, hogy a római jog tudományában meghatározó jelentőségű, nagy, német, XX. századi kézikönyvek következetesen és kizárólag az *Unwirksamkeit* kifejezést alkalmazzák mint terminus technicum, így Mitteis¹⁹, Kunzel²⁰, Weiss²¹, Kaser²², Mayer-Maly²³.

Az érvényességet és hatályosságot szigorúan és következetesen szinonimaként kezelő normativista felfogás adott esetben mégis szemantikailag nehezen elfogadható szóhasználatot kénytelen képviselni. Így ha az adós azért szabadul teljesítési kötelezettsége alól, mert annak rendje-módja szerint kifogástalanul teljesített a hitelezőnek, a szerződés abban az értelemben hatálytalanná válik, hogy a hitelező nem követelhet semmit az adóstól, az adós nem tartozik semmivel a hitelezőnek. De lehet-e ebben az esetben utólagosan érvénytelennek minősíteni a korábban érvényesen létrejött szerződést? Savigny láthatólag minden aggály nélkül elfogadja ezt a beszédmódot²⁴, Windscheid azonban már világosan elutasítja²⁵. Nézete szerint nem lehet érvénytelenségről beszélni olyan esetekben, amikor az ügylet joghatása a fél (felek) akaratának megfelelően, akaratából kifolyólag szűnik meg vagy marad el végleg, mint a felfüggesztő feltételhez fűzött ügyletnél a feltétel végleges meghiúsulása esetében. Ehhez képest Windscheid leszögezi, hogy az érvénytelenség fogalma szűkebb a hatálytalanságénál: a hatálytalanság okát ugyanis nem kell feltétlenül a jogügylet érvénytelenségében keresni²⁶. Ugyanakkor mégis úgy tűnik, mintha kritikája féltőn megtorpanna a Savigny óta uralkodó tan tekintélye előtt: elismeri, hogy azért érvénytelenségnek is lehet nevezni azokat az eseteket, amikor a joghatás épp az ügyleti akarat folytán marad ki²⁷, s bár célszerűnek mutatkozik a hatálytalanság fogalmának megkülönböztetése az érvénytelenségtől, a hatálytalanság tágabb értelemben mégis egybeesik az érvénytelenséggel, ti. azon számos esetben, amikor az ügylet érvénytelensége folytán nem von maga után jogi hatásokat²⁸.

Windscheid megállapításainak hatása az utókorra mégis számottevő. Nemcsak a pandektisták legkésőbbi nemzedéke teszi magáévá felfogását, mint

Regelsberger²⁹, hanem a BGB szóhasználata is, ahol – mint említettük – az *Unwirksamkeit* teljesen kiszorítja az *Ungültigkeit* kifejezés használatát, feltehetően arra vezethető vissza, hogy *Unwirksamkeit* mint tágabb kategória magában foglalja az *Ungültigkeit* eseteit is. A magyar civilisztikában Windscheidot követi ebből a szempontból Grosschmid Béni³⁰, Tóth Lajos³¹ és Szladits Károly³². De még az adásvételről 1962-ben megjelent monográfiájában is alkalmazza a tágabb és szűkebb értelemben vett hatálytalanság Windscheidtól eredő megkülönböztetését Zoltán Ödön³³, amit nem tart szerencsésnek Asztalos László, de – szembeszökően következtelen módon – a következő oldalon már maga is alkalmazza³⁴.

Windscheid felfogásának bizonyos radikalizálását jelentette, hogy – amint Földi kimutatja³⁵ – egy Figge nevű rostocki disszerens 1902-ben, majd egy Ernst Till nevű lembergi jogászprofesszor 1914-ben, a magyar irodalomban pedig Menyhárház Gáspár³⁶ már 1905-ben megkísérli vegytiszta módon elkülöníteni a hatálytalanságot az érvénytelenségtől. Eszerint hatálytalannak csak az olyan érvényes ügyleteket lehet nevezni, amelyek hatálya érvényességük ellenére, valamilyen más okból kifolyólag marad el vagy szűnik meg. Az érvénytelen ügyletek érvénytelenek, nem hatálytalanok. Persze nyilvánvaló, hogy az érvénytelen ügyletek sem fejtik ki a szándékolt jogi hatásokat, hiszen éppen érvénytelenségük miatt erre jogilag nem képesek. Ezért nem látható be igazán, miért ne lehetne teljes joggal hatálytalanoknak nevezni az érvénytelen ügyleteket is, így az egész kísérletnek – Földi elismerő nyilatkozata ellenére – nem lehet különösebb jelentőséget tulajdonítani.

Institucionalizmus a civilisztikában

Szemben a fent jellemzett normativista felfogással ez a szemléletmód nem azonosítja a jogügylet jogi létét annak joghatásával, normatív következményével. A jogügylet nem joghatás, hanem jogi tény, a joghatás előzménye, alapja, kiváltó oka – persze nem természettudományos, hanem sajátosan jogász-értelemben. A jogügylet mint jogi tény is szervesen beletartozik a jog világába, nem tekinthető egyszerűen jogon kívüli, „jogon aluli” valóságnak, mint a normativizmus teszi. Hiszen ennek a jogi ténynek a mivoltát, lényeges tartalmi elemeit is a jog fogalmai, elvei, normái határozzák meg. A jogügylet fogalma jogi fogalom, a jog fogalma. Úgyszintén azokat a tényköörülményeket, amelyek fennforgását a jog elvárja, a jog elvei, normái tartalmazzák meg. A jogügylet a jog szempontjából is létrejön tehát, ha fogalma – joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat – megvalósul. Ha tehát beszámítási képességgel rendelkező személyek komolyan és eltökélten

olyan tartalmú nyilatkozatot tesznek, amellyel saját maguk vagy – amennyiben mások nevében nyilatkoznak – mások jogi helyzetében valamilyen változást kívánnak elérni, jogügylet keletkezik. Ha ezek az egészen általános kellékek sincsenek meg, a kérdéses cselekmény nem tekinthető jogügyletnek sem, nem létező jogügylet (*negotium non existens*).

Valamely jogügylet pusztán létéből persze még korántsem következik, hogy az érvényes és hatályos is. A jogügylet létezésének, fennállásának kérdése (*an sit?*) azonban elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy az érvényesség vagy érvénytelenség kérdése (*quale sit?*) egyáltalán felvethető legyen. Egy nem létező jogügyletről nem lenne értelme kimondani, hogy érvénytelen, joghatások kiváltására alkalmatlan. Akár érvényes, akár érvénytelen csak létező jogügylet lehet. Csak a létezés tényének a megállapítása után dönthet a jogrendszer arról, vajon érvényesnek ismeri-e el a jogügyletet vagy nem. Ahhoz ugyanis, hogy a fennálló jogügyletet érvényesnek ismerje el a jogrendszer, a jogügyletnek a fogalmát alkotó lényegi összetevőkön túlmenően egyéb normatív követelményeknek is meg kell felelnie. Így az akaratnak nemcsak ténylegesen és komolyan fennállónak kell lennie és érthető módon kifejezésre kell jutnia, hanem mentesnek kell lennie bizonyos hibáktól, így nem állhat kényszer, fenyegetés, megtévesztés hatása alatt, nem alapulhat súlyos és meghatározó jelentőségű tévedésen. Úgyszintén a kívánt joghatás sem lehet olyan, amely lehetetlen vagy tiltott az adott jogrendszerben. Ilyen és ehhez hasonló hibák esetén a jogrendszer megtagadja az egyébként ténylegesen létrejött jogügylettől az érvényesség elismerését, érvénytelenségi szankciót alkalmaz.

Ha mármint egy jogügylet létezése nem vonja szükségképpen maga után a jogügylet érvényességének elismerését, hiszen adott esetben a jogrendszer érvénytelenséggel szankcionál valamely hibát, jogellenes körülményt a jogügylet keletkezésével kapcsolatban, akkor közelfekvő, hogy a jogügylet érvényessége sem jár együtt feltétlenül a jogügylet jogi hatásai megvalósulásával. Az érvényesség elismerése után a jogrendszer még egy további döntést tart fenn magának a jogügylet hatályosságára nézve. Előfordulhatnak ugyanis olyan esetek, amikor az érvénytelenségi szankció alkalmazása nem lenne indokolt, ugyanakkor azonban a joghatások folyósítása sem lenne helyénvaló. A jogügyletek létezését az érvényességüktől elválasztó institucionalista szemléletbe tehát jóval szervezettebben illeszkedik be az érvényesség megkülönböztetése a hatályosságtól, mint a jogügyletek létét azok érvényességével és hatályosságával *tout court* azonosító normativista szemléletmód keretébe.

Grosschmid zsenialitására utal, hogy normativista

kiindulása ellenére sikerül integrálnia tanításában az institucionalista szemlélet elemeit is. Miután megállapítja, hogy az érvénytelenség tulajdonképpen annak látszata, mintha jogilag történt volna valami, létrejött volna valamilyen hatályos jogváltozás az érintett személyek joghelyzetében, pontosít. Nem hagyja annyiban a „látszatot”, mint eb a lerágott csontot, hanem tovább rágódik rajta. Ennek során kideríti, hogy a látszatot nem lehet azonosítani egy fekete folttal, nem lehet egyszerűen tartalmatlan semminek tekinteni, mint a normativizmus teszi. A látszatnak is megvan a maga struktúrája, a látszat mindig valaminek a látszata. Márpedig ha a látszat elér egy bizonyos fokot, bizonyos határon belül kerül a valósághoz, mert annak kellően sok elemét tartalmazza, akkor a jog is bizonyos jelentőséget tulajdonít a látszatnak, több-kevesebb mértékben honorálja. Így jön létre a ‘nem-ügylet’, ‘nem létező ügylet’, ‘semmis ügylet’ és ‘megtámadható ügylet’ fokozatosan a teljes értékű ügylet-höz közelítő sora, amelyet a megtámadható ügylet után még kiegészíthetnénk az érvényes, de nem hatályos ügylettel³⁷.

Tóth is felismeri – Grosschmid nyomán –, hogy a látszatot nem lehet egyszerűen nivellálni, mert „a látszat különböző fokú lehet”. A látszat kisebb vagy nagyobb mértékben hasonlíthat a valósághoz, ehhez képest a jognak a látszaton belül is differenciálni kell. Tóth azonban nem hajlandó a semmisség alá lemerülni, úgy véli, a semmisségen túl a jog már nem találhat semmit, ami ott van, az a jogon végleg kívülrekedt *factum brutum*³⁸.

A magyar magánjogtudományban kétségtelenül kisebbségben levő institucionalista szemléletnek megfelelően határozottan különbséget tesz nem létező („nem teljes”) és érvénytelen („fogyatékos”) ügylet között Nizsalovszky Endre³⁹ és Szász István⁴⁰. Figyelemreméltó erőfeszítést tesz disszertációjában a semmis és a nem létező ügylet elhatárolására Bárány Tibor. Szerinte semmis jogügylettel van dolgunk, ha a jogügylet megvalósulásához elengedhetetlen külső, fizikai tények mind megvanak, ami a teljesen ép jogügyletből hiányzik, az csupán pszichológiai, intencionális vagy formai jellegű – pl. az akarat, kényszer vagy megfélemlítés hatása alatt állott, a kinyilvánított akarat tartalmát képező, célzott joghatás nem illeszkedik bele a jogrendszerbe, a jogrendszer által előírt formát nem tartották be. Ha viszont a külső fizikai tények is hiányosak, a jogügylet külső, fizikai tényének is csak a látszata van meg, nem létező jogügyletről beszélhetünk csak⁴¹. Erőteljesen institucionalista beállítottságánál fogva nyilvánvaló Bárány számára, hogy különbözik az az eset, amikor a jogügylet nem tud hatni, attól, hogy maga képes lenne joghatás előidézésére, de ez rajta kívül álló körülmények folytán mégsem

következik be⁴².

Egyes szerzőknél persze reflektálatlanul keverednek a normativista és az institucionalista szemléletmód elemei. Így Zlinszky, aki – mint fent már láttuk – elfogadja a normativista alaptételt, mely szerint a semmis jogügyletek nem létező jogügyletek, kizárja annak lehetőségét, hogy egy érvényesen létrejött ügylet utólagosan érvénytelenné válhassék⁴³. Ez a tétel azonban már csak az institucionalista szemlélet alapján képviselhető: ha a jogügyletet jogi ténynek tekintem, akkor annak nyilván egyszer s mindenkorra érvényesnek kell maradnia. Hasonló jelenséget a francia irodalomban, Aubry-Rau monumentális traktátusában is találhatunk. Míg az első kötetben a szerzők kristálytisztán képviselik az institucionalista felfogást – így leszögezik, hogy a semmis aktusban megvannak a létrejövételéhez szükséges összes fogalmi jegyek, csak a jogrendszer valamely parancsával vagy tilalmával való szembekerülése miatt fosztja meg jogi hatásaitól a jogrendszer –, az ötödik kötetben már a normativizmus vizein eveznek, amikor megállapítják, hogy a semmis aktus egyszerűen a jogilag nem létező aktus („L’acte nul est un simple fait qui n’a point d’existence légale”)⁴⁴.

Nem helytálló Szász megállapítása, mely szerint a német irodalmat az institucionalista, a „latin” (értsd: francia és olasz) irodalmat a normativista szemléletmód uralná⁴⁵. A kétféle felfogás eloszlásában semmilyen nemzeti sajátosságot nem lehet felfedezni, hiszen azok – mint láttuk – ugyanazon szerzőnél is keveredhetnek. Egyrészt igaz, hogy tekintélyes német szerzők hangsúlyozzák a semmis és a nem létező ügyletek közötti különbséget – így von Tuhr⁴⁶, Lehmann⁴⁷, a romanisták között Gradenwitz⁴⁸ és Mitteis⁴⁹ –, másrészt viszont a francia irodalomban egyértelműen az institucionalista felfogás talaján állnak Baudry-Lacantinerie⁵⁰, Planiol-Ripert⁵¹, az újabb szerzők között pl. Legeais⁵² és Carbonnier⁵³. Egyes francia szerzők egyébként némi nemzeti büszkességgel említik fel, hogy a Code civil előkészítő tanácskozásai során az első konzul világosan megértette és magáévá tette a nem létező házasság megkülönböztetését az érvénytelen házasságtól: ha a felek beleegyező nyilatkozata az anyakönyvvezető előtt el sem hangzik, a házasság nem jön létre, ha viszont az anyakönyvvezető előtt elhangzik ugyan, de kényszer vagy fenyegetés hatására a házasság létrejön, bár nyilván érvénytelen⁵⁴.

Dogmatikailag nem pontos Szászynak az a megállapítása sem, hogy a felfüggesztő feltételtől vagy kezdő időponttól, úgyszintén a harmadik személy jóváhagyásától függő ügylet, továbbá a végrendelet a végrendelező halála előtt nem befejezett ügylet⁵⁵. Ezekben az esetekben igenis befejezett ügyletekkel állunk szemben: a joghatás kiváltására irányuló aka-

ratnyilatkozat befejeződött, perfekt módon megvalósult. Ami még hiányzik, az már ügyleten kívüli tény-körülmény: sem a feltétel vagy időpont bekövetkezése, sem a végrendelező halála nem tekinthető „ügyleti cselekménynek” vagy egy jogügylet integráns, kiegészítő elemének. A harmadik személy jóváhagyása ügyleti cselekmény ugyan, de nyilvánvalóan már egy másik, az előzőtől különböző ügylet. Ezekben az esetekben tehát nem az ügylet hiányos, befejezetlen, hanem a joghatás alapját képező jogi tény, amelynek az ügyleti cselekmény csak egy részét képezi. Helyesen ismeri fel ezt az összefüggést a nagy olasz romanista, Emilio Betti⁵⁶.

A normativizmus sűrítő, kondenzáló szemléletével szemben, amely a jogügylet létezését, érvényességét és hatályosságát egy és ugyanazon adottságnak tekinti, az institucionalizmus tehát a kérdéses jelenségek szétválasztására, elkülönítésére hajlik. Egyik szemléletmódról sem mondhatjuk el, hogy egyértelműen fölényben lenne a másikkal szemben, magasabb rendű lenne a másíknál vagy uralkodó helyzetet vívott volna ki magának a civilisztikai gondolkodásban. A normativizmus – mint láttuk – *ex professo* a jogügyletek érvényessége és hatályossága szükségszerű egybeesését hirdeti – szemantikai kényszerhelyzetbe jut azonban az olyan esetekben, amelyekben a két kategória nem tűnik egybevágónak. Az institucionalizmus ezzel szemben *ex professo* tagadja érvényesség és hatályosság szükségszerű egybeesését, így kényelmes helyzetet élvez azokban az esetekben, amelyekben a két kategória nem tűnik egybevágónak. Felmerül azonban vele szemben is a logikusnak tűnő kétely, van-e értelme annak, hogy a jogrendszer egy érvényesnek elismert jogügyletnek nem biztosítja a hatályát, illetve hogy érvényesnek ismer el egy hatálytalan jogügyletet. S ha erre a kérdésre nemleges választ adunk, akkor visszajutunk a normativizmusba, a *circulus vitiosus* bezárul.

Ki lehet-e mármost jutni e két szemléletmód egymásba záródó körbenforgásából? Jogfenomenológiailag ez úgy lenne lehetséges, ha sikerülne feltárni egy olyan átfogó szemléleti alapot, amelyre alapozva – mint egy-egy alternatív lehetséges perspektíva – egyaránt érvényesülhetne mind a normativizmus, mind az institucionalizmus igazsága, de immáron reflektáltan azokra a szemléleti előfeltevésekre, amelyekben belül mindkét szemléletmód exakt módon igazolható, legitimálható.

A jogügylet hatályosulása

Vizsgáljuk meg tehát közelebbről, miként megy végbe egy érvényesen létrejött jogügylet hatálybalépése, azaz hatályosulása!⁵⁷

Általánosan elterjedt az a beszédmód, mely sze-

rint egy érvényesen létrejött jogügylet – általánosan jogi tény – hatálya abban áll, hogy változást idéz elő az érintettek – rendszerint az ügyletkötő felek – joghelyzetében, azaz alanyi jogokat és kötelezettségeket hoz létre, módosít vagy szünteti meg a jogügylet. Ebben a rudimentális meghatározásban kétségtelenül igaz, hogy a valamiféle jogváltozásnak tekintett joghatás, joghatály kiindulópontja a jogügylet mint jogi tény, végeredménye pedig valamely, szükség esetén kényszerrel is érvényesíthető alanyi jog, illetve ezzel szemben álló kötelezettség. Két kérdéssel kapcsolatban azonban teljes hallgatásba burkolózik a vizsgált meghatározás:

1. Mit jelent pontosan maga a 'jogügylet' kifejezés, milyen jogi jelenségeket takarhat ez az elnevezés?

2. Miképpen jön létre valójában a jogügylet joghatása, milyen jogi jelenségeket takarhat maga a 'joghatás' elnevezés?

Maga a jogügylet – amint már Jhering⁵⁸ utalt rá és egészen világosan megfogalmazta Kelsen⁵⁹ – nem teljesen egyértelmű kifejezés. Jelentheti ugyanis egyrészt azt a joghatást, normatív következményt, amelyet a jogügylet szabályszerű esetben kivált, maga után von. Ez a jogügylet normativista értelmezése. Jelentheti viszont másrészt magát az ügyleti cselekményt mint jogi tény, a külvilágban érzékelhető módon végbemenő eseményt, amely – mivel normatív szabályozás tárgya és normatív következmények kiváltója – a jog szempontjából is létező, releváns valóság. Ez a jogügylet institucionalista értelmezése.

A valódi ugrópont – *punctum saliens* – azonban annak felismerésében rejlik, hogy maga a 'joghatás', 'joghatály' kifejezés sem egyértelmű, hanem két, szorosan összefüggő, de egymástól mégis megkülönböztetendő jogi jelenség megjelölésére szolgál.

A jogügylet mint jogi tény megvalósulása ugyanis nem közvetlenül vonja maga után az alanyi jogok és kötelezettségek keletkezésében, módosulásában, megszűnésében álló joghatást mint következményt. A két határpont között – amint azt Karlowa már a XIX. században megsejtette⁶⁰, általánosan azonban csak a XX. században ismerték fel⁶¹ – egy közvetítő láncszemnek kell elhelyezkednie. Alanyi jogok és kötelezettségek ugyanis nem származhatnak közvetlenül jogi tényekből, hanem csak jogi normákból. Bármely jogi tény közvetlen hatása abban áll, hogy aktualizálja azt a normát, illetve normákat, amelyek alapján adott jogi tény megvalósulása esetén a hozzáfűződő joghatások bekövetkezése megállapítható.

Minden jogi ténynek ennél fogva van egy közvetlen és egy közvetett joghatása.

A *közvetlen (elsőleges) joghatás*, amelyet *tárgyi joghatásnak* is nevezhetünk, a tárgyi jog releváns normáinak az adott konkrét esetben való aktualizálásá-

ban áll. A jogi tény mintegy mozgósítja, működésbe hozza a jogrendszer releváns normáit, hogy az adott konkrét esetben fejtsék ki egyrészt *deklaratív* – az adott jogi tény bekövetkezését, fennállását megállapító (konstatáló) – funkciójukat, másrészt *konstitutív* – az érintett személyek joghelyzetében változást előidéző (statuáló) – funkciójukat. Kelsen úgy fogalmaz, hogy a jogügyletek – a jogrendszer magasabb rendű, általános és absztrakt normáin alapuló – *egyedi normákat* hoznak létre⁶². Ez a megfogalmazás kétségtelenül igen szemléletes és elegáns.

A *közvetett (másodlagos) joghatás*, amelyet *alanyi joghatásnak* is nevezhetünk, jelenti aztán az érintett személyek joghelyzetének megváltozását, azaz alanyi jogok és kötelezettségek keletkezését, módosulását és megszűnését. Ez a másodlagos joghatás szükségképpen csak az elsőleges joghatáson keresztül, annak közvetítése révén valósulhat meg.

Ami mármint kiinduló kérdésünket, az érvényesség és a hatályosság viszonyát illeti, a következő megállapításokat tehetjük.

Az érvényesség vonatkoztatható egyrészt magára az ügyleti cselekményre mint jogi tényre – az institucionalista értelemben felfogott jogügyletre –, másrészt az elsőleges joghatásra, a jogügylet mint jogi tény által generált egyedi normára – a normativista értelemben felfogott jogügyletre. Az első esetben az érvényesség nyilván azt jelenti, hogy a jogügylet mint jogi tény hibátlan, szabályszerű, tökéletesen megfelel a jogrendszer követelményeinek. A második esetben pedig azt jelenti, hogy a jogügylet mint egyedi norma szabályszerűen beleilleszkedik a jogi normák hierarchikusan felépített rendjébe, részévé vált a jogrendszernek.

A hatályosság megint vonatkoztatható egyrészt magára az ügyleti cselekményre mint jogi tényre, másrészt az elsőleges joghatásra, a jogügylet mint jogi tény által generált egyedi normára. Az előző esetben nyilvánvaló, hogy minden érvényesen létrejött jogügyletet hatályosnak és minden hatályos jogügyletet érvényesnek kell tekintenünk. Ha ugyanis egy jogügylet mint jogi tény érvényesen létrejön, akkor szükségképpen jogi hatása is van, egyedi normát generál.

Más a helyzet azonban az utóbbi esetben. Itt már előfordulhat, hogy az elsőleges joghatás, az egyedi norma érvényes ugyan, de nem hatályos. Ugyanez a helyzet ugyanis az általános normákkal is. Egy általános norma érvényes, ha szabályszerűen keletkezett, tartalmát tekintve is beleilleszkedik a normák hierarchikus rendjébe és megfelelően ki lett hirdetve. Az érvényes norma azonban nem szükségképpen hatályos is. Előfordulhat, hogy a jogalkotó csak egy későbbi időponttól kezdődően kívánja előírni a norma alkalmazását, tényleges érvényesülését az alája

vonható (szubszumálható) konkrét esetekben. Ilyenkor a norma érvényessé és hatályossá válása között egy hosszabb-rövidebb időszak telik el (*vacatio legis*).

Az általános normákhoz hasonlóan mármost előfordulhat, hogy egy jogügyleti egyedi norma – a jogügylet elsődleges, tárgyi joghatása – érvényesen létrejött és fennáll ugyan, de nem kell alkalmazni a felek joghelyzetére, nem hoz létre változást abban. Ilyenkor az egyedi norma érvényes, de nem hatályos, a jogügyletnek megvan az elsődleges, tárgyi joghatása, de nincs meg a másodlagos, alanyi joghatása. Ilyenkor tehát mondhatjuk, hogy a jogügylet érvényes, de nem hatályos. Grosschmid, aki éles szemmel ismeri fel a releváns jogi jelenségeket, virtuális és materiális hatályról beszél a jogügylet tárgyi és alanyi joghatásának megjelölésére, de – világosan szem előtt tartva az egyedi és általános normák analógiáját – alkalmazza ezeket a kifejezéseket az általános normák érvényességének és hatályosságának megjelölésére is⁶³.

Tételek a jogügyletek érvényességével és hatályosságával kapcsolatban

A fenti előkészítés után különösebb nehézség nélkül beláthatók lesznek a jogügyletek érvényességével és hatályosságával kapcsolatos alábbi tételek, amelyeket két vonatkoztatási rendszerbe illesztünk be.

I. típusú szemlélet- és beszédmód: itt az érvényességet az ügyleti cselekményre mint jogi tényre vonatkoztatjuk, a hatályosságot pedig az ügylet elsődleges, tárgyi joghatására, a jogi tény által generált egyedi normára. Ha mármost egy jogügylet mint jogi tény hibátlanul, szabályszerűen megvalósul, mindenben megfelel a tárgyi jog elvárásainak, tehát érvényesen létrejön, akkor szükségképpen érvényes egyedi normát generál, tehát az elsődleges tárgyi hatály szempontjából szükségképpen hatályos. Ezt mondja ki a következő tétel:

I/1. Egy érvényesen létrejövő jogügylet szükségképpen hatályos.

Nyilvánvaló továbbá, hogy ha a jogügylet nem is jön létre érvényesen, nem generálhat érvényes egyedi normát sem, tehát szükségképpen hatálytalan. Ezt mondja ki a következő tétel:

I/2. Egy érvénytelen jogügylet szükségképpen hatálytalan.

Nyilvánvaló továbbá az I/1 alatti tétel megfordítása: ha egy jogügylet érvényes egyedi normát generál, tehát elsődleges, tárgyi joghatása van, akkor szükségképpen érvényes jogügyletnek kell lennie, érvénytelenül létrejött jogügylet nem generálhat érvényes egyedi normát. Ehhez képest:

I/3. Egy hatályos jogügylet szükségképpen érvényes.

Nem lehet azonban ugyanígy megfordítani az I/2 alatti tételünket. Előfordulhat ugyanis, hogy egy korábban érvényesen létrejött egyedi norma valamilyen okból kifolyólag elveszti érvényét, következésképpen a jogügylet elsődleges, tárgyi hatálya megszűnik. Ebből azonban nem következik, hogy ettől kezdve az ügyleti cselekményként felfogott jogügyletet mint jogi tényt is érvénytelennek lehetne tekinteni. Egy érvényesen létrejött jogügylet mint jogi tény egyszer s mindenkorra érvényes marad, utóbb nem veszítheti el érvényességét az ismert *factum infectum reddi nequit* maxima értelmében. Ezért az utólagos érvénytelenség bármely jogügyletre mint jogi tényre vonatkoztatva kizárt. Ezekben a megfontolásokon alapszik következő tételünk:

I/4. Egy már hatálytalan jogügylet nem szükségképpen érvénytelen.

II. típusú szemlélet és beszédmód: itt az érvényességet az egyedi normára, tehát az elsődleges, tárgyi hatályra vonatkoztatjuk, a hatályosságot pedig a másodlagos, alanyi hatályra. Ebben a vonatkoztatási rendszerben leszögezhetjük, hogy egy érvényes egyedi normát még nem kell feltétlenül alkalmazni a felekre. Amiként a jogalkotásnál szokásos, hogy a normaalkotó hatalommal felruházott szerv a kihirdetett norma hatálybalépését egy általa meghatározott, későbbi időponthoz köti, az ügyleti felek is meghatározhatják azt a kezdeti időpontot (*dies a quo*), amelytől kezdődően az egyedi normát joghelyzetükre nézve alkalmazni kívánják. Sőt jogügyleteknél előfordulhat felfüggesztő feltétel is, amely általános normák hatálybalépésének szabályozásánál nem szoktak alkalmazni. Ezen megfontolások alapján leszögezhetjük:

II/1. Egy érvényesen létrejövő jogügylet nem szükségképpen hatályos.

Nyilvánvaló továbbá ebben a vonatkoztatási rendszerben is, hogy a másodlagos, alanyi joghatás elengedhetetlen előfeltétele az egyedi norma érvényessége. Ehhez képest

II/2. Egy hatályos jogügylet szükségképpen érvényes.

Nyilvánvaló továbbá, hogy érvénytelen egyedi norma semmiképpen sem hatályosulhat a felek joghelyzetére nézve, másodlagos, alanyi joghatásról elsődleges, tárgyi joghatás hiányában nem beszélhetünk. Ennélfogva

II/3. Egy érvénytelen jogügylet szükségképpen hatálytalan.

Előfordulhat végül, hogy a korábban létrejött másodlagos joghatás megszűnik, a hatályba lépett jogügylet hatályát veszti. Ennek alapja lehet pl. a felek által kitűzött felbontó feltétel bekövetkezése vagy befejező időpont elérése. Egyedi normák esetében ugyanis felbontó feltétel vagy befejező időpont kitűzésével is korlátozható a norma időbeli hatálya,

eltérően az általános normáktól, ahol ez megint nem szokásos. Úgyszintén megszűnhet egy szerződés másodlagos joghatása felbontás, elállás, teljesítés, lehetetlenné válás folytán. Ilyenkor azonban nemcsak a másodlagos hatály szűnik meg, hanem az egyedi norma érvényessége is: az említett tényezők ugyanis elsősorban éppen az egyedi normát teszik érvénytelenné, kihúzzák alóla a legitimitást, kiiktatják a jogrendszer egészéből. Ugyanez a helyzet az általános normáknál is: ha egy későbbi jogalkotói aktus egy korábban kibocsátott normát hatályától megfoszt, akkor ez nyilván a norma érvényességének megszűnését is jelenti, hiszen a jogalkotó intézkedése folytán a korábbi norma elveszíti azt a jogalapot, amely keletkezésekor lehetővé tette, hogy beilleszkedjék a jogrendszerbe, annak részévé váljék (*lex posterior derogat priori*). Egy érvényesen létrejött norma tehát utóbb érvénytelenné válhat – akár általános, akár egyedi normáról legyen szó. Ebben az összefüggésben ezért lehet beszélni utólagos érvénytelenségről. Fenti megfontolásunk eredményét foglalja össze a következő tétel:

II/4. Egy már hatálytalan jogügylet szükségképpen érvénytelen.

Míg tehát az I/1 és a II/1 alatti, úgyszintén az I/4 és a II/4 alatti tételeink egymás kontradiktórius ellentétei, egyik pontosan azt állítja, amit a másik tagad, az I/2 és a II/2, úgyszintén az I/3 és a II/3 alatti tételek pontosan megegyeznek egymással. Ezek a tételek tehát olyan összefüggéseket fejeznek ki, amelyek mindkét vonatkoztatási rendszerben érvényesek, értelmük persze nem azonos az I. és II. típusú szemlélet- és beszédmódban. Nyilván nem jelent érdemi ellenvetést tételeink érvényességével szemben a Ptk. 237. §-a (2) bekezdésének beszédmódja, mely szerint a bíróság az érvénytelen szerződést indokolt esetben – átmenetileg, a végső határozat meghozataláig terjedő időre – hatályossá nyilváníthatja. Ebben az esetben a hatályossá nyilvánított szerződés nyilván érvényesnek is tekintendő, érvényességének alapját éppen a bíróságnak a törvény rendelkezésén alapuló döntése jelenti. Ez a bírósági határozat ugyanis kiküszöböli, kitölti a szerződés önmagában vett érvénytelenségét.

A végrendelet hatálybalépésének problémája

Visszatérve mármost kiinduló kérdésünkhöz – mikor lép hatályba az érvényes végrendelet, nyomban az elkészítésekor vagy csak az örökhagyó halálakor? –, könnyen beláthatjuk, hogy erre a kérdésre két, egyformán elfogadható, korrektnek tekinthető válasz adható.

Az I. típusú szemlélet- és beszédmód alapján azt kell mondanunk, hogy egy érvényes végrendelet elkészülte után nyomban hatályba is lép. Az érvényesen végbevitt végrendelkezés mint ügyleti cselekmény, jogi tény ugyanis az I/1 alatti tételünk alapján szükségképpen tárgyi hatályt hoz létre, érvényes egyedi normát generál, amely az adott esetben nem más, mint a végrendelet tartalma, a végrendelkező akaratának megfelelő rendezése hagyatéka jogi sorsáról.

A II. típusú szemlélet- és beszédmód alapján azonban azt kell mondanunk, hogy az érvényes végrendelet csak a végrendelkező halálával lép hatályba. Az érvényes végrendelet mint egyedi norma ugyanis a II/1 alatti tételünk szerint létrejövetekor nem szükségképpen hatályos: az érintettek joghelyzetére nyilván csak a végrendelkező halálával lehet alkalmazni, az öröklés kétségtelenül csak az örökhagyó halálával következhet be. Így a végrendelet mint egyedi norma a végrendelet készítésének befejeződésekor érvényesen létrejön ugyan, hatályba azonban csak a végrendelkező halálakor lép, az alanyi hatály csak ebben az időpontban állhat be.

Végül adjunk választ arra a kérdésre is, mi történik az érvényes végrendelet visszavonásával. Itt megint különbséget kell tennünk I. és II. típusú válasz között. Ha a végrendeletet mint ügyleti cselekményt, jogi tényként tekintjük érvényesnek, akkor a végrendelet visszavonásával az I/4 alatti tételünknek megfelelően nem következhet be a végrendelet érvénytelenné válása, csak hatályának megszűnése, tárgyi hatályának elenyészése. Az I. típusú szemlélet- és beszédmód alapján tehát teljesen korrektnek tekinthető az a kijelentés, hogy a végrendelet visszavonással hatálytalanává válik. Ehhez képest a Ptk. szövegét kifogástalannak, Földi bírálatát tárgytalannak minősíthetjük.

Ha viszont a végrendeletet mint érvényes egyedi normát tekintjük, akkor azt kell mondanunk, hogy a visszavonással ez az egyedi norma – még mielőtt hatályba léphetett volna, alanyi hatályt fejthetett volna ki – érvénytelenné válik. A II. típusú szemlélet- és beszédmódban ugyanis a II/4 alatti tételünknek megfelelően értelmezhető a jogügylet utólagos érvénytelensége is. Ebben a vonatkoztatási rendszerben tehát a Földi által javasolt megfogalmazás is korrektnek tekinthető.

Abban is igazat kell adnunk Földinek, hogy az érvénytelenség oka itt a végrendelkező akaratának megváltozásában keresendő. Ez a megváltozott akarat azonban kizárólag az egyedi normaként felfogott végrendelet érvényességét képes megszüntetni, semmiképpen sem az ügyleti cselekményként, a múltban egyszer lezajlott és befejeződött jogi tényként felfogott végrendelet érvényességét. Ennek világos felismerése hiányzik Földi okfejtéséből. Szembeállítva a

szerződést a végrendelettel, Földi megállapítja, hogy a szerződéskötő akaratának utólagos megváltozása legfeljebb a szerződés hatályosságát képes megszüntetni, a végrendeletképző viszont a végrendelet érvényességét is: „A végrendelet visszavonása esetében ... az érvényesség egyik, sőt bizonyos értelemben legfontosabb fundamentuma, az akarat szûnik meg, amelynek hiányában érvényességről beszélni aligha lehetséges”. De hiszen a végrendeletképző a végrendelet készítésekor ugyanúgy akarja a végrendeletet, amelyet később esetleg visszavon, mint ahogyan a szerződő fél a szerződéskötéskor akarja a szerződést, amelyet utóbb esetleg felbont! Szerződéskötés és végrendeletképzés között ilyen értelemben különbséget tenni nem lehet, hiszen a végrendeletképzés ugyanúgy ügyleti aktus mint a szerződéskötés, nem valamiféle állapot, amely a végrendeletképző haláláig tart. A végrendeletképző nem feltételesen – az esetleges visszavonás mint bontó feltétel kitűzésével – készíti el végrendeletét, hanem a végrendelet készítésekor feltétel nélkül akarja azt a halála esetére szóló vagyoni rendezést, amelyet végrendelete tartalmaz. Ha utóbb mégis visszavonja végrendeletét, ez már egy másik, a végrendeletképzéstől különálló ügylet, amely tükrözi az ő később megváltozott akaratát. A visszavont végrendelet ennek a másik akaratnak, illetve az ezt kifejező ügyletnek a következtében válik utólagosan érvénytelenné vagy csak hatálytalanná, nem a végrendeletképzőnek már a végrendelet készítésekor meglévő feltételes akaratának erejéből, amit a bontó feltétel érvényesülése jelentene⁶⁴.

Végeredményben tehát leszögezhetjük a következőket. Míg a Ptk.-nak a végrendelet visszavonásáról szóló szakasza az I. típusú szemlélet- és beszédmódba illeszkedik bele, a feltételes és időtűzéshez kötött szerződések hatályosulásáról szóló rendelkezései viszont a II. típusú szemlélet- és beszédmódba. Ezzel magyarázható az a látszólagos következtetlenség, hogy míg az érvényes végrendelet nyomban elkészítésétől kezdve hatályosnak is tekinthetjük a Ptk. szövege alapján, a felfüggesztő feltételhez vagy kezdő időponthoz kötött érvényes szerződés hatálya csak a feltétel bekövetkezésével, illetve az időpont eléréssel áll be. Mivel mindkét szemlélet- és kifejezés mód – mint kimutattuk – korrekt és elfogadható, így azok alternatív alkalmazása sem kifogásolható. A Ptk. szóhasználatával szemben ebből a szempontból tehát bírálatnak helye nincs.

Földi beható kommentálás nélkül említi Asztalosnak a végrendelet érvényességével és hatályosságával kapcsolatban tett megállapításait,⁶⁵ amelyek éppen az általa felvetett problémával foglalkoznak.

Asztalos határozottan leszögezi, hogy az érvényes végrendelet nem feltétlenül hatályos: „... a végrendelet érvényességét feltételező hatályosság nem

jelenti egyúttal azt is, hogy az érvényes végrendelet hatályos is”. A világosság kedvéért az utolsó két szó elé célszerű lett volna beilleszteni a ‘feltétlenül’ vagy ‘szükségképpen’ szót, de kétségtelen, hogy itt arra gondol a szerző, hogy az érvényesen létrejött és elkészítésekor hatályba is lépett végrendelet utóbb – még a végrendeletképző halála előtt – elveszítetheti hatályát pl. visszavonás vagy a kinevezett örökös elhalálása folytán. Az érvényesen megalkotott és hatályba lépett végrendeletnek mindvégig hatályosnak kell maradnia, amíg a végrendeletképző halála be nem következik. Ezt a hatályosságot azonban Asztalos végzetesen összekeveri azzal a másik hatályossággal, amely csak a végrendeletképző halálakor következhet be, ti. a végrendeletnek az előírásainak megfelelő módon végbemenő öröklésben megnyilvánuló hatályosságával. Innen adódik az a súlyos fogalmi zűrzavar, amely akár kétségbeesésbe is taszíthatja az Asztalos szövegével birkózó, nem eléggé állóképes értelmezőt.

Először azzal lepi meg Asztalos olvasóját, hogy megállapítja: „Az érvényes végrendeletnek ugyanis ahhoz, hogy a célzott jogi hatásokat ki tudja fejteni, az öröklés megnyíltakor hatályosnak is kell lennie”. Dehát ha a végrendelet a hagyaték megnyíltakor hatályos, akkor már annak előtte hatályba kell lépnie s ehhez képest a jogi hatásokat is ki kell fejtenie. Hogyan lehetséges mármint, hogy a hatályos végrendelet csak a végrendeletképző halálakor fejti ki jogi hatásait, azaz lép hatályba? Magyarázat helyett Asztalos újból megismétli állítását, sőt immáron semmi kétséget nem hagyva aziránt, hogy a végrendelet csak az örökgyógyó halálakor fejtheti ki jogi hatályát: „A végrendeletben célzott jogi hatások azonban ... a halál időpontjában állnak be, ezért az érvényes végrendeletnek a halál időpontjában hatályosnak is kell lennie”. Csak ekkor szánja rá magát Asztalos, hogy megvilágítsa az olvasónak, mit ért ebben az összefüggésben hatályosságon. A szerző meghatározása azonban végleg fejbe vágja az olvasót, *medicina peior morbo*: „Ez a hatályosság pedig jelenti, hogy alkalmasnak kell lennie a célzott jogi hatások kiváltására, tehát az érvényességen túlmenően fennállónak is kell lennie”⁶⁶. Ezek szerint a hatályosság nem más, mint a végrendeletnek jogi hatások kiváltására való alkalmassága, tehát voltaképpen érvényesség, de ez nem a végrendelet létrejövetelének érvényessége, hanem egy olyan másik érvényesség, amelynek folyamatosan fenn kell állnia a végrendelet készítésétől egészen a végrendeletképző haláláig. Asztalos fogalomtárában tehát kétféle hatályosság van, de az egyikről kiderül, hogy voltaképpen érvényesség, de ez az érvényesség megint nem azonos egy másik érvényességgel.

Azok a tantaluszi kínok, amelyeket Asztalos szö-

vege a fanatikus elszántsággal – „ha belehalok is, megértem!” – közeledő egzisztenciájának okozhat, egy szempillantás alatt elcsitulnak azonban, mihelyt világgossá válnak a jogfenomenológiai alapösszefüggések. Asztalosnak végeredményben igaza van abban, hogy kétféle hatályosságról és kétféle érvényességről lehet itt beszélni. Csakhogy ezek szemléleti alapjának, háttérének megvilágításával adósunk marad és ennek folytán az adekvát fogalmi apparátus kidolgozására sem kerít sort. Az egyik hatály az ügyleti cselekményként, jogi tényként felfogott, érvényesen létrejött végrendelet tárgyi hatálya, amely nem más, mint az egyedi normaként felfogott végrendelet érvényessége, amelynek fenn kell állania egészen a végrendelet haláláig, hogy bekövetkezhesék a másik hatály, a végrendelet alanyi hatálya, az öröklés folyamata.

Jegyzetek

¹ Az angolszász irodalomban – John Stuart Mill nyomán – elterjedt connotation kifejezés megfelel a német irodalomban – Gottlob Frege nyomán – elterjedt Sinn kifejezésnek, a denotation pedig a Bedeutung kifejezésnek. A magunk részéről ezeket a jelentéstartalom, illetve terjedelem szavakkal adtuk vissza, elvetve a Frege-i Bedeutung jelölétként való, nem sikeresnek tűnő magyarázatát. Vö. Gottlob Frege, Jelentés és jelölés (Über Sinn und Bedeutung), in: Gottlob Frege, Logika, szemantika, matematika. Válogatott tanulmányok. Gondolat, Budapest 1980. 156–190. o., továbbá még uo. 104–105. o.

² Utalunk itt elsősorban Földi András: Érvényesség és hatályosság a végrendeleteknél című, mélyenszántó dolgozatára, amely a Közjegyzők Közlönye, 45/7-8 (1998) 2–12. oldalán jelent meg, másodsorban ennek rövidített, német nyelvű változatára: Zur Frage der Gültigkeit und Wirksamkeit im modernen Zivilrecht, in: Iura antiqua – Iura moderna, Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag. Studia Iuridica auctoritate Universitatis Pécsi publicata 127. Dialóg Campus, Pécs 2001. 73–86. o.

³ A „naturalistic fallacy” eredeti meghatározására nézzünk I. G. E. Moore, Principia Ethica. Cambridge 1922. 10. o.

⁴ Ugyancsak a naturalizmus – normativizmus szemléleti különbségén alapult a Th. Kipp nyomán sokat vitatott, „Doppelwirkungen” elnevezés alatt ismeretessé vált aporia a civilisztikában. Th. Kipp, Über Doppelwirkungen im Recht, insbesondere über Konkurrenz von Nichtigkeit und Anfechtbarkeit, in: Festschrift für Ferdinand von Martitz. Berlin 1911. 211–233. o., állította fel azt a merész tételt, hogy a jogban minden tényállásnak külön-külön meg kell lennie a tárgyi jognak megfelelő jogkövetkezményének, nem lehetséges az, hogy egyik jogkövetkezmény beállása bármiben is akadályozza vagy kizárja a másik jogkövetkezmény megvalósulását. Így ha egy jogügylet valamely semmisségi ok fennforgása miatt semmis, az ugyanakkor valamely megtámadhatósági ok fennforgása következtében megtámadhatónak is minősíthető, a semmisség nem zárja ki a megtámadhatóságot. Így ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti feltűnően nagy értékkülönbség miatt a szerződést a sérelmet szenvedő fél a Ptk. 201. §-a (2) bekezdése alapján sikeresen megtámadja, s a bíróság elrendeli az eredeti állapot helyreállítását, ugyanennek mint uzsorás szerződésnek a semmissége megállapítására a Ptk. 202. §-a alapján utóbb újból pert indíthat, mégpedig éppen abból a célból, hogy sor kerülhessen a Ptk. 237. §-a (4) bekezdése alapján a sérelmet okozó félnek visszajáró

szolgáltatásnak ügyészi indítványra az állam javára történő megítélésére. Abban is igazat adhatunk Kippnek, hogy több kötelmi jogcímen is fennállhat valamely szolgáltatás teljesítésére irányuló kötelezettség ugyanazon személy terhére és ugyanazon személy javára (concursum causarum). Elfogadhatatlan viszont az a nézete, mely szerint miután megszerzte valaki egy dolog tulajdonát annak tulajdonosától érvényes tulajdonátruházás alapján, utóbb elbirtoklással újból tulajdonát szerezhet a dologon, amennyiben az elbirtoklás feltételei önmagukban véve fennállnak. Ugyanannak a dolognak a tulajdonát ugyanazon személy többször egymást követően nem szeresheti meg, így tulajdonátruházás és elbirtoklás feltétlenül kizárják egymást, amint arra a római jogászok is rámutattak, így Gaius (4, 4: nec res, quae nostra iam est, nostra amplius fieri potest) és Paulus (D. 44,2,14,2: neque enim amplius quam semel res mea esse potest). Vö. H. A. Fischer, Fiktionen und Bilder in der Rechtswissenschaft, Archiv für die zivilistische Praxis 117 (1919), 187–188. o., P. J. Zepos, Die Unmöglichkeit von Doppelwirkungen im Recht, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 27 (1933/34), 488–489. o., továbbá a magyar irodalomban Weiss Emília, A szerződés érvénytelensége a polgári jogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1969. 52. o.

⁵ Szász-Schwarz Gusztáv, Új irányok a magánjogban. Athenaeum, Budapest 1911. 225. o.

⁶ Zlinszky Imre, A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire. (7. kiadás, átdolgozta Reiner János) Franklin-Társulat, Budapest 1899. 232. o.: „A semmisség abban áll, hogy valamely czélba vett jogügyleti cselekmény gyanánt eszközölt ténykedésnek, eljárásnak a typicus -, illetve a felek által megvalósítani kívánt jogi hatása, a fenforgó hiányosság miatt, egyáltalában nincs meg, itt azon jogügylet egyáltalában nincs meg, nem létezik – negotia nulla, negotia nullius momenti”.

⁷ Löw Lóránt, Viszonylagos semmisség. Budapest 1905. 24. o.: „Tényleg semmis ügylet és semmi, azaz egyáltalán létre sem jött ügylet között különbséget tenni nem kell és nem is lehet. Jogügyletnek helyesen csak azt a tényállást nevezhetem, a mely ügyleti hatály létrehozására képes, a mely tényállásnak ilyen hatálya nincs, az lehet ügyletkötésnek kísérlete, lehet ügyletkötésnek látszata, de nem jogügylet a szó technicus értelmében”, továbbá 25. o.: „A semmis ügylet tehát nem ügylet. ... valamely (jogi vagy nem jogi) tényállásnak vagy van ügyleti hatása, akkor ügylet, vagy nincs, akkor nem ügylet, azaz – semmis ügylet”, úgyszintén 29. o.: „Semmis ügylet és nem létező ügylet: egy és ugyanaz”.

⁸ Menyhárth Gáspár, Jogcselekmények (különösen az ajándékozás) hatálytalanításáról csöndön kívül. Kolozsvár 1905. 7. o.: „A magában véve jogilag nem létező, semmis jogcselekményt ilyennek deklarálja a bíró szája...”, továbbá 8. o.: „... sem a semmis jogügylet, sem a megtámadott és érvénytelennek kimondott jogügylet nem létezik a jog szempontjából” és 9. o.: „... a semmis és sikerrel megtámadott jogcselekmények pedig jogilag nem léteznek, létre sem jöttek a jog szemében”.

⁹ Grosschmid Béni, Fejezetek kötelmi jogunk köréből I. Jubileumi Kiadás, Budapest 1932. 318. o.

¹⁰ Tóth Lajos, Magyar magánjog. Általános tanok II. Debrecen 1923. 273. o. Vö. még 250. o.: „Azért mondom reá, hogy ‘semmis’, mert nincs nékie semmi jogi hatása. ... A tárgyi jog az egészet mindenestől úgy tekint, mintha nem is léteznék”.

¹¹ Szladits Károly: A magyar magánjog. Általános rész. Személyi jog. (Grill Károly) Budapest 1941. 363. o. Arra a delikát kérdésre nézve, vajon jogügylet-e a semmis jogügylet ld. még Weiss Emília, i.m. 50–52. o.

¹² F. C. von Savigny, System des heutigen römischen Rechts IV. Berlin 1841. 536. o.: „Vollständig nenne ich diejenige Ungültigkeit, welche in einer reinen Verneinung der Wirksamkeit besteht”.

¹³ H. Dernburg, Pandekten I (2. kiadás) Berlin 1888. 279.

o. 1. j.: „Ungültig heisst aber nichts Anderes, als ohne Geltung, d. h. wirkungslos”. Ugyanígy Dernburg-Sokolowski, System des Römischen Rechts I. Berlin 1911. 212. o. 1. j.

¹⁴ Vö. A. von Tuhr, Der allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts II/1. Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1914. 273. o. 5. j.

¹⁵ I.m. 273. o.: „II. Ungültigkeit der Rechtsgeschäfte. § 55. Arten der Ungültigkeit”.

¹⁶ Enneccerus-Kipp-Wolff, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts I/2 (14. kiadás) J. C. B. Mohr, Paul Siebeck Tübingen 1955. 861. o.: „VI. Ungültigkeit der Rechtsgeschäfte”.

¹⁷ Lehmann-Hübner, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches (15. kiadás) Walter de Gruyter & Co. Berlin 1966. 167. o.: „§ 27. Unwirksamkeit der Rechtsgeschäfte”.

¹⁸ K. Larenz, Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts (7. kiadás), C. H. Beck, München 1989. 454. o.: „Das Gesetz kennt also Zwischenstufen zwischen der vollen Wirksamkeit (Gültigkeit) eines Rechtsgeschäfts auf der einen Seite und der vollen Unwirksamkeit (Nichtigkeit) auf der anderen Seite”. Larenz tehát sans gine szinonimákként kezeli a kérdéses kifejezéseket – Földi nem csekély megbotránkozására.

¹⁹ L. Mitteis, Römisches Privatrecht bis auf die Zeit Diokletians I, Duncker & Humblot, Leipzig 1908. 236. o.: „§ 14. Unwirksamkeit der Rechtsgeschäfte”. A fejezet szövege alapján teljesen nyilvánvaló, hogy Ungültigkeit és Unwirksamkeit Mitteis szemében is szinonim kifejezések. Szimptomatikusnak tekinthető ugyanakkor, hogy 1889-ben, tehát a BGB előtt még a ‘Zur Lehre von der Ungültigkeit der Rechtsgeschäfte’ címet adja Mitteis a jogügyletek érvénytelenségéről szóló, terjedelmes, de később több vonatkozásban meghaladott tanulmányának, megjelent Jherings Jahrbücher 28 (1889), 85–165. o.

²⁰ Jörs-Kunkel-Wenger, Römisches Privatrecht. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949. 103. o.: „Unwirksamkeit der Rechtsgeschäfte”.

²¹ E. Weiss, Institutionen des römischen Privatrechts. (2. kiadás) Basel 1949. 49. o.: „Die Dogmatik des modernen Privatrechts unterscheidet zwischen der Unwirksamkeit oder Ungültigkeit als Oberbegriff... Ein anderer Ausdruck für Unwirksamkeit ist, wie schon bemerkt, Ungültigkeit”.

²² M. Kaser, Römisches Privatrecht I (2. kiadás) C. H. Beck, München 1971. 246. o.: „...dass auch unsere Ausdrücke ‘Unwirksamkeit, Ungültigkeit, Nichtigkeit’ keine festen Grenzen haben, wir verwenden sie im folgenden ...alle im gleichen Sinn, nämlich wenn dem Geschäft die wesensmässigen Wirkungen versagt sind”.

²³ Kunkel/Mayer-Maly, Römisches Recht. Springer, Berlin 1987. 115. o.: „§ 51. Arten der Unwirksamkeit”, 116. o.: „§ 52. Unwirksamkeitsgründe”.

²⁴ Savigny, i.m. 542. o.: „Ungleichzeitige Nichtigkeit tritt ein ... bei jeder Obligation durch deren vollständige Erfüllung”.

²⁵ B. Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts I. (7. kiadás) Frankfurt am Main 1891. 218. o. 1. j.: „Savigny (IV 542) geht so weit, sogar den Fall der Erfüllung einer Obligation unter den Begriff der Ungültigkeit zu ziehen”.

²⁶ I.m. 218. o.: „Der Begriff der Ungültigkeit ist daher enger, als der der Unwirksamkeit, ein Rechtsgeschäft kann unwirksam sein auch ohne dass durch seine Mangelhaftigkeit sein Können gelähmt ist”.

²⁷ I.m. 218. o. 1. j.: „Es soll zwar nicht geleugnet werden, dass nach dem Wortsinn an und für sich ungültig auch diejenige Willenserklärung genannt werden kann, welche nicht wirkt, weil sie nicht wirken will, man kann auch von ihr sagen, dass sie für das Recht nicht gilt”.

²⁸ h.: „Übrigens kann der Begriff der Unwirksamkeit im weiteren Sinn in den der Ungültigkeit übergehen...”

²⁹ F. Regelsberger, Pandekten I. Duncker & Humblot,

Leipzig 1893. 631. o.: „Nicht jede Unwirksamkeit eines Rechtsgeschäfts hat ihren Grund in der Mangelhaftigkeit”.

³⁰ Grosschmid, i.m. 318. o.: „Az érvénytelenség egyik lehető oka a hatálytalanságnak. T.i. az ügylet lehet materiális hatály nélkül való azért is, mert érvénytelen, meg más okból is”.

³¹ Tóth, i.m. 281. o.: „A hatálytalanság oka lehet – mint láttuk – a tényálladék hibás volta (semmisség, megtámadhatóság) vagy valami más. Szokásos ez a szóhasználat: ha a tényálladék azért hatálytalan, mert hibás: ez érvénytelenség, ha ellenben más oka van annak, hogy a jogi hatás elmarad: ez a technikus értelemben vett hatálytalanság”.

³² Szladits, i.m. 366. o.: „A jogügylet érvénytelenségétől megkülönböztetjük annak a hatálytalanságát”, továbbá uo. 8. j.: „Tágabb értelemben a jogügylet hatálytalanságának fogalma mindazokat az eseteket felöleli, amelyekben a jogügylet hatásai nem állnak be, tehát az érvénytelenség eseteit is”. Nem tekinthető lényegesnek az az eltérés, hogy Windscheidnél a tágabb értelemben vett hatálytalanság épp az érvénytelenség eseteit foglalja magába, míg a szűkebb (tulajdonképpen) hatálytalanság az egyéb eseteket, l. fenn 27. j.

³³ Zoltán Ödön, Adásvétel és csere. Budapest 1962. 130. o.

³⁴ Asztalos László, A polgári jogi szankció. Akadémiai Kiadó, Budapest 1966. 197. o. 62. j.: „Zoltán ...fenntartja a szűkebb és a tágabb értelemben vett hatálytalanság idejétmúlt fogalmát, a tágabb alatt értve azt, ha a szándékolt joghatás kiváltására a szerződés bármi okból alkalmatlan, szűkebb alatt pedig az érvénytelenségen túlmenő hatálytalanságot. Ez a megkülönböztetés nem szerencsés”. Mindjárt a következő oldalon azonban Asztalos leszögezi: „Az érvénytelenség tehát mindig bizonyos vonatkozásban (?) hatálytalanságot jelent. Az érvényesség viszont nem jelenti feltétlenül azt, hogy a jogviszony hatálya, tehát a célzott jogi hatások beállása is megtörténhet”. Ezek szerint tehát Asztalos is elismeri, hogy a hatálytalanság alapulhat a jogügylet érvénytelenségén, de előfordulhat, hogy valamely jogügylet érvényessége ellenére sem hatályos.

³⁵ Vö. Földi, i.m. 5. o. 30. j. és 6. o. 35. j.

³⁶ Vö. Menyhárh, i.m. 7–14. o., különösen 9. o. 1. j.: „A semmis és megtámadható jogügyleteket nem nevezném hatálytalanoknak”, továbbá 9. o.: „Érvénytelenség és hatálytalanság két különböző jelentésű, egymást nem fedő fogalom. Hatálytalan csak olyasvalami lehet, ami létezik, a semmis és sikerrel megtámadott jogcselekmények pedig jogilag nem léteznek...” Reménytelen rabulisztikához folyamodik aztán Menyhárh, amikor szembesülnie kell a legális szóhasználat: a csödtörvény 6. §-a szerint a zárlat alá helyezett adósnak a hitelezők kielégítési alapjának elvonására irányuló jogcselekményei a csődhitelezőkkel szemben semmi. Menyhárh szerint, i.m. 12. o. 1. j., itt a törvény a semmisség „fikcióját” alkalmazza a közadós valójában érvényes cselekményeire s azokhoz az érvénytelenség hatásait fűzi, itt tehát hatásukban semmis, érvényes jogcselekményekkel állunk szemben. Ugyanilyen erővel persze azt is mondhatnók, hogy a törvény a bűncselekmény „fikcióját” fűzi ahhoz a nemes és elismerésre méltó cselekedethez, hogy – férji becsületem védelmére – hűtlen feleségemet gaz csábítójával együtt meggyilkolom.

³⁷ Vö. Grosschmid, i.m. 322–323. o.

³⁸ Vö. Tóth, i.m. 273. o. 2. j.

³⁹ Vö. Nizsalovszky Endre, Fogyatékos jogügyletek, Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok, 1/2 (1933), 158–160. o. A szerző világosan leszögezi, hogy érvénytelenségről csak létező ügyletek tekintetében lehet beszélni: „Ahhoz tehát, hogy fogyatékos jogügyletről szólhassunk, nézetem szerint szükséges legalább annyi, hogy a jogügylet egész külső tényállása megvalósuljon” (i.m. 158. o.). Majd pedig a Szász-Schwarz képviselte következetes normativizmussal szemben amellet dönt, hogy „...az ügyle-

tek fogalmát állítom fel olyan széles körben, hogy abba a semmis ügyletek is beleférjenek" (i.m. 160. o.).

⁴⁰ Vö. Szász István, A magyar magánjog általános része II. Budapest 1948. 215. o.

⁴¹ Vö. Bárány Tibor, Köztörvényi és házassági jogi érvénytelenség. Budapest 1942. 17-18. o.

⁴² Vö. i.m. 20. o.

⁴³ Zlinszky, i.m. 231-232. o.: „Éppen ezért nem megfelelő eredetileg és utólagosan hiányos – semmis, megtámadható – jogügyletről beszélni, mert az eredetileg, illetve általában érvényesen létrejött jogügylet nem válhatik utólagosan hiányossá, vagyis későbbi tények, események, körülmények nem tehetik visszahatólag hiányossá az érvényes jogügyletet”.

⁴⁴ Idézi M. Planiol – G. Ripert, Traité élémentaire de Droit Civil I (12. kiadás) Paris 1937. 133-134. o.

⁴⁵ Vö. Szász, i.m. 215. o.

⁴⁶ Von Tuhr, i.m. 275-276. o.: „Von einem nichtigen Geschäft spricht man nur dann, wenn wenigstens der äussere Tatbestand eines Geschäftes vorliegt...”

⁴⁷ Lehmann-Hübner, i.m. 169. o.: „Wenn nicht einmal der äussere Tatbestand eines Rechtsgeschäftes, nicht einmal der Schein eines solchen vorliegt, dann ist die Vorstellung eines nichtigen Rechtsgeschäftes (also doch immerhin eines Rechtsgeschäftes) unzulässig, wir sprechen von einem nicht vorhandenen, einem Nichtrechtsgeschäft”.

⁴⁸ Vö. O. Gradenwitz, Die Ungültigkeit obligatorischer Rechtsgeschäfte. Berlin 1887. 300-301. o.

⁴⁹ Mitteis, Römisches Privatrecht, i.m. 249. o.: „Der nicht existierende Akt vermag gar keine, auch keine negativen Wirkungen zu erzeugen, der existierende kann negative Wirkungen zurücklassen”.

⁵⁰ Vö. G. Baudry-Lacantinerie, Précis de droit civil I (14. kiadás) Sirey, Paris 1926. 66-71. o., különösen 70. o.: „La jurisprudence, longtemps incertaine, consacre la distinction des actes inexistantes et des actes nuls”.

⁵¹ Vö. Planiol-Ripert, i.m. 131-143. o. A szerzők ugyanakkor elismerik, hogy a francia tudományban két ellentétes nézet áll szemben egymással: „Pour les uns, l'acte est inexistant quand la nullité l'atteint de plein droit, sans l'intervention de la justice, pour les autres, au contraire, la nullité ne peut jamais être un cas d'inexistence”.

⁵² R. Legeais, Droit civil I. Cujas, Paris 1971. 127. o.: „L'acte juridique est inexistant, lorsque manque une condition parmi les plus essentielles”. Ugyanakkor a szerző elismeri, hogy gyakorlatilag adott esetben nehézségekbe ütközhet a semmis és a nem létező ügyletek megkülönböztetése egymástól: „Pourtant, pratiquement, il est difficile de distinguer l'inexistence de la nullité absolue”.

⁵³ J. Carbonnier, Droit civil. Introduction (20. kiadás) Paris 1991. Presses Universitaires de France), 307. o.: „Lorsque l'acte manque un des éléments essentiels (volonté, objet, dans les actes solennels, forme), hors desquels son existence est en quelque sorte inconcevable, il faudrait rationnellement le tenir pour inexistant”. A szerző, aki meglehetősen széles körben szabja meg a jogügylet létrejöttének feltételeit – a forma-hiányt vagy a tárgy hiányát inkább semmisségi oknak lehetne tekinteni –, maga is elismeri, hogy álláspontját nem osztják általánosan: „Toutefois cette notion de l'inexistence n'est pas unanimement acceptée...”

⁵⁴ Így Baudry-Lacantinerie, i.m. 71. o., valamint Planiol-Ripert, i.m. 142. o.

⁵⁵ Így Szász, i.m. 217. o.

⁵⁶ E. Betti, Diritto romano I Parte generale. Cedam, Padova 1935. 348. o.: „...non bisogna confondere tra fattispecie intera e negozio (che di essa è parte). Il negozio in sé e per sé è completo già con la sua conclusione: perchè ciò che entra a far parte integrante di esso è soltanto la previsione dell'evento, non già questo evento stesso, oggettivamente considerato”.

⁵⁷ Földi, i.m. 4. o., megkülönbözteti a jogügyletek hatálybalépését azok hatályosulásától. Ez utóbbin a jogügylet teljesedésbe menetelét, az életviszonyoknak a jogügyletnek megfelelő tényleges alakulását érti, szerződés esetén tehát a szolgáltatás teljesítését, végrendelet esetén az öröklést. A jogügylet hatálybalépésén ezzel szemben a jogügyleten alapuló, szükség esetén perrel is érvényesíthető jogigényeknek a hatályosulást megelőző keletkezését érti. Ez a megkülönböztetés, amely eltér a bevett nyelvhasználattól, nézetünk szerint csak fölösleges komplikációt okoz, ezért a továbbiakban egyszerűen szinonimaként használjuk a hatálybalépés és a hatályosulás kifejezést. Nem követhető Földi nyelvhasználatát abban sem, hogy a szerződés perfektuálódásának ugyanitt annak teljesítését nevezi. A jogügylet perfektuálódása nem más, mint annak hatálybalépése, illetve hatályosulása, amint a római jogból ismert regula emptione perfecta periculum rei emptae ad emptorem respicit is érezteti.

⁵⁸ R. v. Jhering, Geist des römischen Rechts III/1 (3. kiadás) Leipzig 1877. 149. o., tulajdonképpen három összetevőjét különíti el a jogügyletnek: magát az ügyleti cselekményt („der Akt der Handlung”), annak előfeltételeit, mint jogi tényt („seine Voraussetzungen (der Thatbestand)”) és joghatásait („seine Wirkungen”). Az ügyleti cselekménybe mint jogi ténybe természetesen minden pontatlanság nélkül beleértjük annak érvényességi feltételeit is.

⁵⁹ H. Kelsen, Reine Rechtslehre (2. kiadás), Franz Deuticke, Wien 1960. 261. o.: „In der traditionellen Rechtsprache wird das Wort 'Rechtsgeschäft' zur Bezeichnung sowohl des normerzeugenden Aktes als auch der durch den Akt erzeugten Norm gebraucht”.

⁶⁰ A maga korában uralkodó nézettel szemben O. Karlowa, Das Rechtsgeschäft und seine Wirkung. Berlin 1877. című pandektista monográfiájában abból indul ki, hogy a jogügyletben az ügyleti akarat és a joghatás között egy közbeeső tényezőnek is kell lennie, amelyet egyrészt a jogügylet fennállásának, jogi létezésének („der Bestand, die rechtliche Existenz des Rechtsgeschäfts”), másrészt a jogügyletet létesítő fél vagy felek jogi kötöttségének („die Gebundenheit der Geschäftssubjecte”) nevez. Ezek a meghatározások persze még meglehetősen homályosak, a jogügylet sajátos működési mechanizmusát azonban fenomenológiailag kétségtelenül adekvát módon érzékeli Karlowa: „Hier knüpft der Wille des Rechts nicht selbst unmittelbar die Wirkung an die Handlung, sondern er sanctionirt den Willen des oder der Privaten und verhilft diesen dadurch zu einem rechtlichen Bestande und einer Wirkungskraft, welche die rechtliche Wirkung hervorbringen und die unmittelbare Ursache der letzteren sind” (i.m. 4. o.).

⁶¹ Jellemző, amint Larenz kiigazítja von Tuhr rudimentális felfogását a jogügylet hatásmechanizmusával kapcsolatban: „Das Verhältnis zwischen Tatbestand und Rechtsfolge ist allerdings nicht, wie von Tuhr meint, ein kausales, die Rechtsfolge tritt auf Grund der in der Rechtsnorm entfaltenen Geltungsanordnung ein” (i.m. 483. o. 86. j.).

⁶² Kelsen, i.m. 261. o.: „...dieser Akt ist ein rechtswormerzeugender Tatbestand, wenn und insoferne die

Rechtsordnung dem Tatbestand diese Qualität verleiht ...”

^{63.} Vö. Grosschmid, i.m. 318–319. o. Nem egészen világos bírálattal illeti Grosschmid terminológiáját Löw: „A virtuális érvény és a materiális foganat a hatálytalanságban nem foglalható össze: nem tekinthetők a hatálytalanság fajainak” (i.m. 56. o.). A szerző feltehetőleg tévedésből ‘hatálytalanságot’ írt ‘hatályosság’ helyett.

^{64.} Vö. Földi, i.m. 10. o.

^{65.} Vö. Földi, i.m. 9. o. 71. j.

^{66.} Vö. Asztalos, i.m. 198. o.

Bércesi Zoltán

főügyészségi ügyész, má. egyetemi adjunktus

Az ügyész szerepe a környezetvédelemben

Bevezetés

„Fenntartható fejlődés” – a környezetvédelmi jognak a Riói Konferencián¹ megfogalmazott, s a nemzetközi környezeti jogfejlődés új, modern korszakát nyitó alapelve e munka mottójaként is szolgál. A fenntartható fejlődés elve ugyanis röviden annak kívánalmát rögzíti, hogy a gazdaság, a társadalom a környezeti érdekekkel harmóniában fejlődjék, a gazdasági fejlődés csak a környezetvédelemmel együtt értelmezhető fogalommá válják. Másként közelítve a fenntartható fejlődés biztosítja a természeti erőforrások nyújtotta szolgáltatásokat a jelenben úgy, hogy azok minősége a jövő generációk számára is megőrződjék.²

E kívánalom érvényesítéséhez járulhat hozzá az ügyész, akinek munkája és feladatköre a környezetvédelem intézményi (és felelősség-érvényesítési) rendszerének egy apró, ám – célzott távlatait tekintve – jelentőségében hangsúlyos mozaikját jelenti.

A tanulmány a komplex, több jogágot is érintő környezetvédelmi ügyészi tevékenységet kívánja bemutatni, különösképp koncentrálna a viszonylag újnak nevezhető ügyészi közérdekű környezetvédelmi keresetindítási hatáskörre. E cél azonban mindenekelőtt a témakör elvi kereteinek kijelölését, illetve az ügyészi hatáskörök általános normatív (jogszabályokban rögzített) tartalmi vonatkozásainak és a szabályozás esetleges ellentmondásainak feltárását is igényli. Az elvi háttér és a jogalkalmazói tapasztalatok végül kritikai megjegyzések, javaslatok rögzítésére is ösztönöz, amelyek a normatív „status quo-t” és az egyelőre még kiforrott, ám formálódó jog-

alkalmazói gyakorlatot egyaránt érintik.

Erre tekintettel mindenekelőtt a környezet, a környezetvédelem és a környezet(védelm)i jog alapvető fogalmait és rendszerét, valamint az ügyészi környezetvédelmi tevékenység általános kereteit és összefüggéseit tisztázzuk. Ezt követően – az így felvázolt rendszer egyik elemeként – részletezzük majd a környezetvédelmi tárgyú ügyészi keresetek jogalapjait és gyakorlati tapasztalatait.

I. Környezet, környezetvédelem – elvi és normatív alapok

1.1. A környezet fogalma

1.1.1. A környezet és elemei

A *környezet* meghatározására a szakirodalom több különböző definíciót ismer, amelyek szűkebben vagy tágabban határozzák meg a környezet fogalomkörébe tartozó jelenségeket.³

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi tv. (Ktv.) 4.§ b/ pontja szerint „a környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete.”

E meglehetősen tömörsége miatt további értelmezést igénylő, ám a környezet mint rendszer határait a lehető legtágabban meghatározó törvényi definícióhoz képest talán szemléletesebben körvonalazza a vizsgált objektumot az Európa Tanács az ún. Luganói Egyezményben, amely szerint, „a környezet magában foglalja a természetes erőforrásokat, legyenek azok élők vagy élettelenek, mint amilyen a levegő, a víz, a talaj, a flóra és a fauna és mindezek közötti kölcsönhatások; ugyancsak ide tartoznak mindazon vagyontárgyak, amelyek a kulturális örökség részeit alkotják, illetve a tájkép meghatározó jellemzői.”⁴

A fenti definíciókból kitűnően a környezet voltaképp röviden és leegyszerűsítve a különböző *környezeti elemek* komplex, többszörösen összetett rendszereként értékelhető. Megismeréséhez és megfelelő – pl. jogi – védelméhez így e környezeti elemek meghatározása és védelmi igényeik rendszerezése szükséges.

A Ktv. ezért – jogalkotói koncepciójának következményeként – a környezeti rendszert felépítő környezeti elemek definíciójával kezdi a 4. § fogalomtárát, a/ pontjában kimondva, hogy környezeti elemnek tekintendő „a föld, a levegő, a víz, az élővilág,

valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői.”

A Ktv. e meghatározásából kiindulva *környezeti elemnek* tekinthetők – ún. egyszerű elemekként – a litoszféra (talaj, ásványvagyton), a hidroszféra (felszíni vizek és felszín alatti vizek) és az atmoszféra, valamint ún. összetett környezeti elemekként a bioszféra (élővilág), a művi (épített, települési) környezet, illetve a táj.

A felsorolt elemek további alrendszereket építhetnek, amelyek újabb csoportosítási ismérveknek engednek teret. A legfontosabb – kodifikációtechnikai szempontból is lényegében értékelt – ilyen alrendszerei felosztás a környezet elemei és rendszerei természetes, illetve művi (mesterséges) objektumokként történő tipizálása.⁵

1.1.2. A környezet védelme

A környezet meghatározására alapozva a *környezetvédelem* aktív emberi magatartást feltételez: „A környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.” (Ktv. 4. § z/ pont)

A törvényi meghatározás alapján tehát a környezetvédelem fogalmát röviden – Bándi Gyula szavával – „a környezet megőrzésére irányuló aktív tevékenységek összefoglaló nevéként” értékelhetjük.⁶

A környezet védelmével kapcsolatosan a környezettel foglalkozó tudományok (környezetjog, környezetpolitika, környezetgazdaságtan, ökológia stb.) számos alapvető igényű követelményt rögzítettek, ám ezen alapelvek általánosan elfogadott katalógusa nem létezik. A nemzetközi környezetvédelmi egyezmények, a nemzeti környezet(védelmi) normatív szabályozás, illetve a környezetpolitikai kívánalmak alapján a vonatkozó – részben eltérő koncepción alapuló – szakirodalmi források összevetéséből azonban meghatározhatók azok az alapvető princípiumok, amelyek a gyakorlati szakmai tevékenység zsinórmértékéül is szolgálnak, így a környezetvédelmi (szak)ügyészi munka mindennapi színvonalas ellátása során sem mellőzhetők.

A legfontosabb *környezetvédelmi alapelvek*: a/ megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás, b/ fenntartható fejlődés, c/ tervezés, d/ állami kötelezettség- és felelősségvállalás, e/ társadalmi részvétel és együttműködés, valamint f/ „szennyező fizet” (v. felelősségi) elv.⁷

A felsorolt generálklauzulák jelentősége azért is kiemelendő, mivel azokat a honi törvényhozó – a Ktv. 6–12. §-aiban – konkrét normatartalommal felruházott alapvető keretszabályokká formálja, *környe-*

zetjogi alapelvekké minősíti, így meghatározott – jogi úton is érvényesíthető – környezetvédelmi igények jogalapjaiként is szolgálhatnak.⁸

1.1.3. A környezet mint komplex rendszer

A környezet a fenti definíciókból is megállapíthatóan *komplex rendszer*. Ekként több, önálló karakterű alrendszerből álló egész, amelynek különböző egységei, elemei, ezen elemek állapotváltozásai – az alrendszerek közötti kölcsönhatások okán – az egész rendszer működésére, jellemzőire befolyással lehetnek.

A környezet emberi „kezelése”, megfelelő védelme e rendszeralkotó elemek, alrendszerek, illetve a rendszer mint egész összefüggéseinek – az elemek, alrendszerek közötti kölcsönhatásoknak – beható ismeretét, s ehhez igazodóan a környezetvédelmi célú emberi beavatkozások határozott koncepcióját (irányát, célzott hatásainak, tartalmának, intézményi és eszközrendszerének rögzítését) feltételezi. Ennek híján ugyanis a beavatkozások további káros hatásokat is indukálhatnak. A környezetvédelem tehát pontosan rögzített cselekvési prioritásrendszert igényel – határozott környezetpolitikát feltételez.

A *környezetpolitika* a környezettel való „ésszerű gazdálkodás” gyakorlatának háttértudománya. Feltétele az ember és a társadalom, a gazdaság, a kultúra, valamint a környezet között történetileg kialakult érdek- és értékviszony tudományos módszerekkel történő megfogalmazása, a környezet tudományos igényű minősítése. Hatékony környezetjog és környezeti menedzsment nem képzelhető el megfelelő környezetpolitika nélkül. A környezetpolitika két legfontosabb – jogilag is értékelt – eleme az állapotértékelés és a tervezés.⁹

Az *állapotértékelés* valamennyi környezeti elem, illetve a teljes környezeti rendszer vonatkozásában feltérképezi a kiinduló helyzetet, illetve a változási tendenciákat, amelyekre valamilyen eszközzel reagálni kell, hogy ez az állapot elhatározott, előre definiált célállapot irányába fejlődjék.

A *környezeti tervezés* az értékelés alapján a meghatározott célállapot eléréséhez cselekvési alternatívát ad, és meghatározza a cselekvések lehető eszközrendszerét. Ennek az eszközrendszernek egyik alrendszere lehet a jog a maga sajátos normatív eszköz- és intézményrendszerével.¹⁰

1.1.4. A környezetjog tárgya, rendszere

A környezetjogot egyrészt olyan sajátos, *ágazatközi diszciplínának* tekinthetjük, amely a fentiek szerint körvonalazott környezeti elemek, rendszerek, a környezet mint egész meghatározására, fenntartására és kezelésére, a környezeti ártalmak megelőzésére, il-

letve csökkentésére hivatott jogi normákat rendszerezi. A környezetjog másrészt magában foglalja a tág értelemben felfogott (természetes, illetve művi) környezet valamennyi elemét egyként, illetve külön-külön érintő anyagi jogi, valamint a vonatkozó szervezeti-eljárásjogi jogszabályösszességet.

A *környezetjog rendszere* legtágabb értelmében tehát a környezeti tárgyú alkotmányjogi, magánjogi, közigazgatási jogi, büntetőjogi, valamint eljárásjogi normákat egyaránt érinti. E normák túlnyomó többsége közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmére szolgáló, illetve ilyen célzott hatást eredményező magatartási-intézkedési szabályokat tartalmaz. A környezetjog centrumában tehát a környezet jogi eszközökkel történő védelmének jogalkotói igénye áll. Ezért a szakirodalom esetenként szinonimként is említi a két jogterületet. Álláspon-tunk szerint ugyanakkor – a fenti meghatározásokból is kitűnően – a környezetvédelmi jog a környezetjoggal nem teljesen azonos, utóbbi az előbbinek egyik – jelentőségében, normaanyagában központi-nak tekinthető – alrendszere.¹¹

II. A környezetvédelem hazai normarendszere

2.1. A környezetvédelem eszközei általában

A környezetvédelem eszközszerrendszere meglehetősen színes és sokrétű, amelyben a jogi eszközök nem kizárólagosak, sőt, gyakorta nem is tekinthetők a leghatékonyabb közösségi magatartásformáló „erőnek”.

A környezetet érintő emberi magatartásokat befolyásoló eszközök alapvetően három csoportba sorolhatók: a/ direkt („imperatív-normatív”) szabályozó eszközök, b/ a közgazdasági (piaci) eszközök, valamint c/ a meggyőzés (nem jogi-gazdasági) eszközei.

A *direkt szabályozás* valamely intézményi rendelkezésben nyilvánul meg, amely közvetlenül hat a környezet szennyezőjére, különösen a szennyező tevékenységek és a felhasznált anyagok, termékek szabályozásával, a bizonyos szennyezőanyag-kibocsátás korlátozásával, illetve betiltásával, valamint a tevékenységek egy bizonyos területen, bizonyos időszakokra történő korlátozásával. Legfőbb jellemzője e szabályozási módszernek, hogy imperatív jellegű előírásokkal operál, a címzetteknek nem nyújt választási alternatívát. A rendelkezések nemteljesítése szankciót eredményez.¹²

A *közgazdasági eszközök* a direkt beavatkozásokkal ellentétben a piaci szereplők (környezetterhelők) magatartásait olyan alternatíva irányába igyekeznek terelni, amelyek egyben a környezeti szempontokkal harmonikus viselkedésmódokat kínálnak. A kény-

szer helyét ebben az esetben felváltja az ösztönzés: az érintett piaci szereplőnek – gazdasági szempontból – előnyösebbé válik a „környezetbarát” attitűd.

Tipikus közgazdasági eszközként szolgálnak a környezetvédelmi adók (díjak), a piaci engedélyek rendszere, a végrehajtási-pénzügyi ösztönzők, valamint a különböző támogatások.

Végül az eszközszerrendszere harmadik – esetlegesen kapcsolódó – csoportját a *meggyőzés* legkülönfélébb nem jogi-gazdasági eszközei jelentik.¹³

A környezetvédelmi eszközszerrendszere felsorolt elemei természetesen nem egymástól elszigetelten érvényesülnek: a gazdasági eszközök gyakran direkt szabályozó eszközökkel, illetve pl. a környezeti tudatosság meggyőző eszközével keveredve fejtik ki hatásukat. Praktikus elhatárolásuk így szükségtelen és gyakorta nehéz feladat.

2.2. A környezetvédelem jogi eszközei, rendszere

2.2.1. A főbb jogforrások és szabályozási tárgykörök áttekintése

A környezetvédelem jogi eszközeinek tárháza meglehetősen tág. A fenti definíció szerinti – tágabban értelmezett – környezet védelmére a honi jogforrások szerteágazó rendszere hivatott.¹⁴ E *jogforrási rendszer* centrumában és legmagasabb szintjén a Ktv. helyezkedik el.¹⁵

A Ktv.-ben meghatározott elvekre és keretszerű tényállásokra építve speciális, ám szabályozási „filozófiájában” és tárgyában mégis átfogó, *bázisjellegű jogforrásként* értékelendő a természet védelméről szóló törvény, amely a természet, illetve a táj mint természetes környezeti rendszerek, illetve ezek elemeit, védelmét szolgálja, valamint az épített környezet védelméről rendelkező törvény, amelynek fókuszában a mesterséges (művi) környezeti rendszer, illetve annak elemei állnak.¹⁶

A *bioszféra speciális alrendszereire*, a fauna, illetve a flóra meghatározott egyedei védelmére koncentrálnak, emellett az állatok védelméről, valamint az erdő védelméről rendelkező törvényi normák.¹⁷

E törvényi szintű – egymással sajátosan általános-speciális viszonyban álló, ám összességében alapvető, keretjellegű szabályokat rögzítő – rendszer természetesen részletező igényű, alacsonyabb szintű normarendszer létét feltételezi, amely a *környezetjog „második szintjeként”* kezelendő. Ezen a szinten elsősorban a Ktv., illetve a fenti törvényi szintű jogforrások felhatalmazása alapján és keretei között alkotott azon – többségében – rendeleti joganyag helyezkedik el, amely valamely környezeti elemeket érő tipikus ár-

talmak megelőzésének, kezelésének, illetőleg a bekövetkezett károsodás esetére követendő megfelelő eljárás menetének részletes szabályait taglalja.¹⁸

Célszerű végül említést tenni azokról a jogi normákról, amelyek gyakorlati jelentősége elsődlegesen a következő fejezetben részletezett *felelősségi elv* érvényesülésének konkrét – meghatározott szankciókkal, illetve kötelezésekkel operáló – elősegítése, alkalmazási lehetőségük keretei azonban alapvetően a speciális, elsődlegesen környezetvédelmi tárgyú anyagi jogi normák tartalma alapján állapítható meg. Ilyen tipikusan a Btk., illetve a szabálysértésekről szóló törvény¹⁹, amelyek meghatározott környezet- és természetkárosító magatartásokat társadalomra veszélyesként értékelnek és szankcionálnak.²⁰ A vizsgált magatartások környezet-, illetve természetkárosító jellege azonban alapjában a környezet- és természetvédelem anyagi jogi szabályai alapján ítélt meg. A büntetőjogi (és szabálysértési) tényállások kereteit tehát a Ktv. és kapcsolódó anyagi norma-, illetve definíciórendszere tölti meg tartalommal.

2.2.2. A környezetvédelem szervezetrendszerének áttekintése

A *környezetvédelmi szervezetrendszer* híven tükrözi a környezetvédelmi normarendszer relatív széttagoltságát, noha az utóbbi évtizedek jogalkotásának folyamata – előbb az OKTH, majd a Környezetvédelmi Minisztérium felállítással – a szervezeti modell irányából a funkcionális modell felé közelíti a környezetvédelmi feladatok kezelését ellátó szervezetrendszer kialakításának filozófiáját. Ez közelebből annyit jelent, hogy környezetvédelmi állami feladatok ágazatokra, s ágazati szervezetekre történő széttagolása helyett az alapvető környezetvédelmi funkciók ellátása, illetve ellátásának szervezése speciálisan e feladatokra létrehozott szervezetnél összpontosul.²¹

Mindezekkel összefüggésben a kormányzati szervezeti struktúrában környezetvédelmi állami feladatokat elsődleges profillal a Környezetvédelmi Minisztérium alárendeltségében működő környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok látnak el. Marginálisan, illetve speciálisan egy-egy sajátos környezeti részprobléma (elem) „kezelésére” kiterjedő feladat- és hatáskörrel azonban számos más dekoncentrált közigazgatási szerv is rendelkezik. Ebből a szempontból a környezetvédelem szervezetrendszerének részeként említendő az Állami Erdészeti Szolgálat igazgatóságai, az ÁNTSZ igazgatóságai, a vízügyi igazgatóságok, a növényegészségügyi és talajvédelmi állomások, az állategészségügyi és élelmiszerellenőrző ál-

lomások, valamint – a helyi közigazgatás síkján – a települési önkormányzatok.

2.2.3. A környezetjog felelősségi rendszerének jellemzése (a felelősségi alapelv értelmezése)

A vizsgált szűkebb témakör – az ügyészi környezetvédelmi peres tevékenység – szempontjából az e fejezetben tárgyalt elvi összefüggések keretében részletesebb elemzésre érdemes még a környezetvédelem Ktv. 9. §-ában is rögzített ún. *felelősségi elve*, illetve a Ktv. 9. §-ának bázisán építkező hazai „*környezetvédelmi felelősségi jog*” tételes normarendszerének felépítése.

A Ktv. 9. §-a szerint „A környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének környezetre gyakorolt hatásaiért”.

A felelősségi szabály mint *generálklauzula* elvi szintű megfogalmazása gyakorlatilag előrevetíti a jogi felelősség érvényesítésére vonatkozó tételes rendelkezéseket, amelyeket a jogalkotó a „Jogi felelősség általános alapjai” alcímen a Ktv. 101. § és 102. §-aiban rögzít. E szakasz (1) bekezdése meghatározza a jogsértő tevékenységeket (környezet veszélyeztetése, szennyezése, károsítása, illetve a tevékenység környezetvédelmi előírások megszegésével történő folytatása), (2) bekezdés a jogsértő tevékenység folytatójának kötelezettségeit rögzíti, a (3) bekezdés pedig e kötelezettségek elmulasztása esetére az eljáró hatóságok, illetve a bíróság által szankcióként foganatosítható intézkedéseket sorolja fel.

Kiemelendő végül e rendszer sajátos elemeként a Ktv. 102. § (1) bekezdésének – a gyakorlatban különösen természetvédelmi, illetve veszélyes hulladékos ügyekben jelentőséggel bíró – speciális szabálya, amely szerint a jogsértő tevékenységért való felelősség (a büntetőjogi és a szabálysértési jogi felelősség kivételével) az ellenkező bizonyításáig annak az ingatlannak a tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli, amelyen a tevékenységet folytatták, illetve folytatják.

A felelősségi elv ilyen tartalmú normatív megnyilvánulásának – ezzel valójában egyfajta „felelősségi vélelem beépítésének” – az ügyészi keresetek megindításakor, az alperes meghatározásakor, illetve a bizonyítás során különös jelentősége lehet.²²

A 101. § (1) bekezdése a törvényhozó komplex felelősségérvényesítési szemléletét tükrözve általános igénnyel azt is leszögezi, hogy a jogsértőnek minősülő tevékenység folytatója a Ktv.-ban és külön jogszabályokban meghatározott büntetőjogi, polgá-

ri jogi, államigazgatási jogi stb. felelősséggel tartozik. Ez egyrészt a környezetvédelem interdiszciplináris jellegét jelző, abból szervesen következő fordulat. Másrészt ugyanakkor a felelősség e tág, teljes körű értelmezése utal a nemzetközi környezetvédelmi jogban ismert ún. „szennyező fizet elv” honi akceptálására is.²³

A Ktv. vázolt felelősségi szabályainak koncepciója alapján megállapítható, hogy a hazai környezetjog felelősségi alapelve – a kodifikátori szándék szerint is – a szennyező fizet elv céljával megegyezik, annak „normatív szinonimájaként” is felfogható.

III. Az ügyész szerepe a környezetvédelemben általában

3.1. Általános megjegyzések

3.1.1. Az ügyészi tevékenység komplex jellege

Az Alkotmány 51. §-ában meghatározza az ügyészi tevékenység alapvető irányait. Az alaptörvény általános deklarációját konkretizálja a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.), amely részletesebben taglalja az ügyészi tevékenység fő területeit.

Eszerint az ügyészség klasszikusnak tekinthető elsődleges büntetőjogi jellegű (nyomozással, váddal, illetve büntetés-végrehajtással kapcsolatos) tevékenysége mellett az ügyész további – az ügyészi zsargonban „büntetőjogon kívülinek” nevezett – feladatokat is ellát. Ennek keretében egyrészt „elősegíti, hogy az állami szervek, a bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek, a társadalom valamennyi szervezete, valamint az állampolgárok a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (ügyészi törvényességi felügyelet)”, másrészt „közreműködik abban, hogy a bírósági eljárásban a törvényeket helyesen alkalmazzák (az ügyész részvétele a bíróságok polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes eljárásaiban). (Ütv. 3. § f/ és g/ pont). E törvényi felhatalmazás tehát – elsősorban a törvényességi felügyeleti tevékenység keretében – közigazgatási jogi, valamint – főként a bírósági eljárásokban való közreműködés terén – magánjogi jellegű, külön jogszabályokban részletezett ügyészi feladatokat is megalapoz.

3.1.2. Az ügyészi környezetvédelmi tevékenység

A környezetvédelmi ügyészi tevékenység hatékonyságát erősítendő Legfőbb Ügyész 8/2000. (ÜK.12.) LÜ sz. utasítás 4. § (1) bekezdése értelmében 2001. január 1. napjától valamennyi megyei főügyészségen egy – a közigazgatási, illetve magánjogi területen

működő ügyészek közül kijelölt – specifikusan környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyész is tevékenykedik. A környezetvédelmi szakügyészek hatáskörének pontos keretei egyelőre még csak részben tisztázottak, működésük alapvető iránya azonban magánjogi és közigazgatási jogi jellegű: egyrészt a fentebb vázolt környezetvédelmi szervezetrendszerbe tartozó hatóságok, illetve társadalmi szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet ellátásában működnek közre, másrészt különösen a speciális környezetvédelmi jogszabályokban meghatározott önálló ügyészi keresetindítási hatáskör gyakorlásával kapcsolatos feladatokat látják el. Tevékenységük során esetenként együttműködnek a környezetet érintő, büntetőjogilag értékelt magatartásokkal kapcsolatos feladatokat (nyomozásfelügyelet, vádképviselet) ellátó ügyészekkel is. Ebben az értelemben a környezetvédelmi szakügyész feladatai az ügyészi tevékenység komplexitását tükrözik.

3.2. A büntetőjogi hatáskör

Az ügyész környezetvédelmi tárgyú büntetőjogi tevékenységét elsődlegesen a Btk. környezetvédelmet szolgáló tényállásai jellemzik. E tényállások két csoportba sorolhatók: az első csoportba a *specifikusan környezetvédelmi tárgyú* tényállások tartoznak, amelyek ekként meghatározott környezeti rendszert, illetve elemeket veszélyeztető/károsító magatartásokat értékelnek társadalomra veszélyesként. Ilyenként értékelhető a környezetkárosítás, a természetkárosítás, valamint a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezésének bűncselekménye (Btk. 280. §, 281. §, 281/A. §)

A környezetvédelmet szolgáló tényállások másik csoportját azok a különös részi normák képezik, amelyekben a törvényhozó által értékelt magatartások a környezeti rendszer elemeit nem érintik szükségszerűen, illetve a szabályozás elsődlegesen nem e magatartások környezeti vonatkozásaira koncentrálnak. Adott körülmények között azonban ilyen másodlagos hatásuk is lehet, így alkalmazásuk közvetetten környezetvédelmi funkciót is betölthet. Tipikusan ilyenként kezeli a joggyakorlat és – némi kritikával – a jogirodalom a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés alap-, illetve minősített eseteit (Btk. 171. §).

3.3. Az ügyészi törvényességi felügyeleti (közigazgatási jogi jellegű) hatáskör egyes elemei

3.3.1. A közigazgatási hatóságok tevékenységének törvényességi felügyelete

Az ügyészi törvényességi felügyeleti tevékenység alapvető pillére a közigazgatási normakontrollt magába foglaló, valamint ehhez kapcsolódóan a közigazgatási szervek hatósági tevékenységét (ideértve a szabálysértési hatóságok tevékenységét) érintő törvényességi felügyelet. Ennek keretében az ügyészi törvényességi felügyelet kiterjed a kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek általános érvényű rendelkezéseire és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire. Az ügyész ennek keretében az adott közigazgatási aktus kibocsátására vonatkozó eljárásjogi rendelkezések megtartását, illetve általában a közigazgatási hatóság működése törvényességének egyéb kritériumait is vizsgálja.²⁴ A törvényességi felügyelet tipikus eszközeiként törvénysértő aktus, illetve gyakorlat észlelése esetén az óvás, a felszólálás, a jelzés, illetve a figyelmeztetés eszközeivel élhet.

A környezetvédelmi szervezetrendszer részeként jellemzett fenti szervezetek tevékenysége a környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyész számára voltaképp két szempontból lényeges: egyrészt *törvényességi felügyeleti jogkörében* vizsgálhatja e szervek működésének (eljárásainak és határozatainak) törvényességét, másrészt a fenti vizsgálatok során az érintett hatóságok ügyiratainak tartalma, illetve az ügyintézők tájékoztatásai *információs forrást* jelentenek az esetleges ügyészi keresetindításra alapot adó környezetveszélyeztetési, -szennyezési tényállások felderítéséhez.

A szakmai hatóságok tevékenységére irányuló – közigazgatási jogi „profilú” – tevékenység ekként gyakorlatilag előfeltételként, „információs bázisként” szolgálhat az ügyész magánjogi jellegű – sőt közvetetten a büntetőjogi – környezetvédelmi önálló hatásköreinek megfelelő gyakorlásához.²⁵

Az ügyésznek az „információs bázis” szélesítése érdekében – a vázolt szervezeti rendszer sajátosságai okán – nem szabad megelégednie a kifejezetten, illetve kizárólag környezet- és természetvédelmi feladatokat ellátó hatóságokkal (környezetvédelmi felügyelőségekkel, természetvédelmi hatóságokkal) való kapcsolattartással, hanem figyelemmel kell lennie a tágabb értelemben vett környezetvédelmi jog szerteágazó jogforrási, illetve heterogén szervezetrendszerére.²⁶

3.3.3. A nonprofit szervezetek működésének törvényességi felügyelete

Dogmatikai szempontból voltaképp a közigazgatási jog és a magánjog határán, a „mesgye” magánjogi oldalán helyezhető el, az ügyészi tevékenység tar-

talmi azonosságára tekintettel azonban mégis e fejezetben tárgyalható a társadalmi szervezetek, az alapítványok, illetve általában a – különböző magánjogi jogi személyiségi formában működő – közhasznú szervezetek működése felett gyakorolt ügyészi törvényességi felügyeleti tevékenység.

Környezetvédelmi szempontból e tevékenység célja és jelentősége gyakorlatilag megegyezik a közigazgatási hatóságok törvényességi felügyeletével kapcsolatban kifejtettekkel, amennyiben olyan nonprofit szervezetek az ügyészi vizsgálat objektumai, amelyek tevékenysége részben vagy egészben környezet-, illetve természetvédelmi profilú. A tárgyalat „információs bázis” ily módon tovább tágítható a környezet- és természetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetekkel (elsősorban egyesületekkel), valamint alapítványokkal való hasonló jellegű kapcsolatrendszer kialakítására, amelynek során e szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet a magánjogi hatáskörök gyakorlásához szükséges adatok áramlási forrásaként is szolgálhat.

3.4. A bírósági eljárásokkal kapcsolatos (magánjogi jellegű) hatáskör elemei

3.4.1. Peren kívüli tevékenységek

Az ügyész peren kívüli magánjogi jellegű tevékenysége meglehetősen szerteágazó. Centrumában a bírósági nemperes eljárásokkal kapcsolatos ügyészi feladatok állnak. Ügyészi hatáskört rögzít a jogalkotó egyebek mellett pl. a társadalmi szervezetek, alapítványok, illetve a közhasznú szervezetek nyilvántartásba vételével, az egyes iparjogvédelmi eljárásokban, a holtak nyilvántartási eljárásban, a végrehajtási eljárásban való részvétellel, illetve a cégek nyilvántartásba vételével és működésük – cégbíróóságok által végzett – törvényességi kontrolljával kapcsolatban.

Környezetvédelmi szempontból közvetetten fontos eleme e körnek a társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárásban való esetleges részvétel, amelynek keretében – a szervezet nyilvántartásba vételére vonatkozó bírósági ügyiratok (különösen a szervezet létesítő okiratának) megtekintése alapján – törvénysértés észlelése esetén a nyilvántartásba vételt elrendelő bírósági végzés elleni ügyészi fellebbezés előterjesztésére kerülhet sor. E kontroll környezetvédelmi szerepe azonban erősen áttételes: elsődlegesen az adott szervezet „statikájára” irányul, azaz a szervezet létrejöttének, illetve működését megalapozó státútumának (azaz nyilvántartásba vételre vonatkozó bírósági eljárás, illetőleg a létesítő okirat) jogszerűségére koncentrálnak. A tényleges működés törvényességét

az ügyész utóbb, a fenti 3.3.3. pont szerinti jogkörében vizsgálhatja.

A nonprofit szervezetek nyilvántartásba vételével kapcsolatos ügyési közreműködés tehát értékes információforrásként szolgál e szervezetek tervezett tevékenységére, céljára vonatkozóan. A szervezet alapító okiratban rögzített cél szerinti tevékenysége egyrészt olyan potenciális környezeti veszélyforrásra utalhat, amely adott körülmények között későbbi környezetvédelmi jellegű ügyési fellépés alapja lehet, másrésztől a kifejezetten környezetvédelmi célok érdekében alakult nonprofit szervezetek megalakulások pillanatában ismertekké válnak az ügyész számára. Különösen fontos szerepe lehet a tárgyalt ügyési hatáskörnek az ún. közhasznú szervezetek tekintetében, mivel a környezetvédelmi célt szolgáló tevékenységeket a jogalkotó kifejezetten a nonprofit szervezetek közhasznúvá minősítését megalapozó tevékenységfajtának tekinti.²⁷

A fenti megállapítások a gazdasági társaságokkal kapcsolatos ügyési hatáskörökre is megfelelően irányadók azzal a különbséggel, hogy a cégek működése feletti törvényességi felügyeletet a cégbírók gyakorolják. E téren az ügyészt csupán a törvényességi felügyeleti eljárás megindítását célzó kezdeményezési jog illeti meg.

3.4.2. Peres tevékenység

Ügyési magánjogi perindításra sor kerülhet egyrészt más jellegű ügyési intézkedések *következményeként*, másrészt *közvetlenül*, speciális törvényi felhatalmazás alapján.

A más ügyési intézkedések következményeként indított perekre tipikus példaként szolgálnak az ügyési törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása során tett intézkedés nyomán (pl. az ügyési óvás közigazgatási hatóság általi elutasítása, a társadalmi szervezet által az ügyési felszólalás vagy óvás ellenére folytatott, további törvénysértő működése alapján) előterjesztett ügyési keresetek.

A közvetlen magánjogi peres ügyési tevékenység alapvetően két jogalaptípusra épül. Az ügyési keresetindítást egyrészt általában – immár relatíve szűk keretek között²⁸ – alapozza meg a Pp. 2. § (2) bekezdésében rögzített eljárásjogi felhatalmazás, amelynek értelmében az ügyész a jogosult érdekében – tehát magánérdeket képviselve – keresetet indíthat. E jogalap igénybevétele azonban napjaink gyakorlatában ritka, az ügyési perbeli fellépésnek marginális eszköze.²⁹

Az ügyési keresetek másik jogalaptípusa meglehetősen heterogén: különböző életviszonyokat szabályozó anyagi magánjogi normákban, „szét-szórva” található az ún. önálló ügyési perindításra vonatkozó jogalkotói felhatalmazások.³⁰ Ezek

köre egyébiránt – különösen a modern életviszonyokat, illetve újszerű társadalmi és individuális érdekeket védő-szabályozó törvényi szintű jogforrásokra tekintettel – a 90-es évek folyamán fokozatosan bővült. (Az ügyészt így a meghatározott családjogi normák, illetve a Ptk. személyállapottal kapcsolatos, valamint szerződésjogi egyes felhatalmazásai mellett pl. a fogyasztóvédelmi, a versenyjogi, az értékpapírjogi, a termőföldre vonatkozó törvényi normaanyag alapján is meghatározott életviszonyok tekintetében közérdekű peres beavatkozási lehetőségek illetik meg.)

E törvényi felhatalmazások napjaink magánjogi ügyési munkájának „kitörési” pontjaként, az ügyési szerep modern felfogásának megnyilvánulásaként értékelhetők, amelyek az ügyési tevékenység egyre hangsúlyosabb feladatai közé tartoznak. Ez a szerep ugyanis a „köz” – a társadalom kisebb-nagyobb köreinek – védői szerepével azonosítható, amelyben az ügyési aktivitás alapja a *közérdek* magánjogi eszközökkel történő védelme (ideértve azon magánjogi érdekek – akár együttes – védelmét is, amelyekre vonatkozóan az egyéni igényérvényesítés lehetetlen, vagy komoly nehézségekbe ütközik, illetőleg jogi védelmük más szerv útján nem biztosított, s ez okból válhatnak az ügyési fellépést megalapozó közérdekké).³¹

A közérdekű ügyési keresetindítási jogalapok vázolt körébe tartoznak egyes környezet- és természetvédelmi tárgyú törvények is, amelyek az ügyészt a szabályozás tárgyát képező környezeti rendszer, illetve elem tekintetében a környezetvédelemhez kötődő közérdekre tekintettel – mintegy e közérdek „képviselőjében” – ruházzák fel a perindítás jogával. E keresetek száma jelenleg még – tekintettel a néhány éve hatályban lévő környezetvédelmi kódex kialakulatlan gyakorlatára – viszonylag csekély, ám a jövőben a jogalkotói és jogalkalmazói szándék szerint is a modern ügyési környezetvédelmi tevékenység központi eszközeivé válhatnak.

3.5. Összefüggések

A környezetvédelmi jog fentebb vázolt ágazatközi jellegéhez az ügyési tevékenység bemutatott komplex természete elvileg jól igazodik. Az ügyész számára alapjaiban megfelelően változatos jogi eszközök állnak rendelkezésre a hatékony környezetvédelmi funkció ellátásához.

Gyakorlati síkon azonban a megfelelő normarendszer léte még nem elegendő az ennek alapján végzett tevékenység eredményességéhez. Különösen a környezetvédelmi tárgyú jogszabályokban biztosított önálló ügyési keresetindítási hatáskörök megfelelő gyakorlása igényli az aktív ügyési attitűdöt (tájéko-

zódást, utánajárást), a környezetveszélyeztető, illetve -károsító magatartások felkutatását.

A környezetvédelmi ügyészi tevékenység egyik alapvető feltétele tehát a már említett információs források kialakítása és folytonos szélesítése, amelynek egyik legkézenfekvőbb lehetősége a törvényességi felügyeleti tevékenység során történő információkutatás. E keret azonban – tekintettel az adott szervezetet érintő ügyészi vizsgálatok eseti jellegére – önmagában még meglehetősen szerény. Az ügyészi vizsgálat csupán apropóként szolgálhat egyes környezetvédelmi tevékenységet folytató hatóságokkal, szervezetekkel történő kapcsolatrendszer kiépítéséhez. A törvényességi felügyeleti tevékenység azonban nyilvánvalóan nem teljes körű, hisz az ügyészi vizsgálat adott időperiódusban csupán az érintett szervek töredékét érintheti. Ezért a vizsgálatoktól függetlenül is célszerű törekedni e szervezetek lehető legszélesebb körével való kapcsolatfelvételre, illetve az információcsere intézményesítésére.³²

IV. A környezetvédelmi tárgyú ügyészi keresetek főbb jellemzői

4.1. A keresetindítás jogalapjai

A fenti 3.4.2. pontban említett önálló ügyészi keresetindítási felhatalmazást biztosító jogforrások között az ügyészi tevékenység súlyát tekintve a környezet- és természetvédelmi tárgyú törvényi normák központi szerepet játszanak.

A Ktv. 109. § (2) bekezdése alapján környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. Hasonlóképp az eltiltás, illetve a kártérítés ügyészi keresettel történő kezdeményezésére nyújt jogalapot a Ttv. 60. § (2) bekezdése, amely a természeti értékek, terület, valamint védett természeti terület veszélyeztetése, illetve károsítása eseteire, valamint az Átv. 44. § (2) bekezdése, amely pedig az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetére engedi a jelzett ügyészi indítványok perbeli előterjesztését. Emellett – a mesterséges környezeti rendszer elemeinek védelmére figyelemmel – az Étv. 59. § (1) bekezdése az építészeti hatóság másodfokú határozata ellen a felek számára rendelkezésre álló keresetindítási határidőn belül az ügyész számára lehetővé teszi a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében történő perindítást.

A fenti keresetek eddigi – néhány évre visszanyúló – hazai joggyakorlatában elsődleges jogalapként a Ktv. és a Ttv. bemutatott rendelkezései szolgálnak. Az

Átv. és az Étv. jelzett felhatalmazásával kapcsolatosan számottevő ügyészi aktivitás még nem tapasztalható.

4.2. A peres eljárás fázisai

4.2.1. Perelőkészítés, perelhárítás

Az ügyészi peres tevékenység egyik „megelőző” alapkövetelménye a *perelhárító technika* teljes körű alkalmazása. Ez egyrészt a kulturált és gyors konfliktusrendezés egyik alapvető igénye, másrészt – emelvi háttérrel – az eljáró ügyész számára normatív is megfogalmazott követelmény. A Legfőbb Ügyész 7/1996. (ÜK.7.) LÜ számú utasítása (Ut.) 12. § (2) bekezdése szerint ugyanis a keresetindítást megelőzően a kötelezettet (illetve alperest) fel kell hívni a teljesítésre.

A teljesítésre irányuló felszólítások a gyakorlatban jól szolgálják a perelhárítást. A tapasztalatok szerint az ügyészi felszólítások nyomán az esetek nagyobb részében a kötelezett készséget mutat a környezetveszélyeztető tevékenység megszüntetésére, illetve ennek érdekében további egyeztetésekre.

A *keresetelőkészítés* keretében folytatott tevékenységre egyebekben is az ügyészi keresetek előkészítésére vonatkozó általános követelmények irányadók (Ut.12. § (1) bek.).³³ Az ügyész összegyűjti és ellenőrzi a bizonyítékokat, ennek során meghallgathatja az alperesként perbe vonandó személyt vagy szervezet képviselőjét, megtekintheti a helyszínt, gondoskodik okirati bizonyítékok, illetve szakvélemény beszerzéséről stb.

Környezetvédelmi ügyekben – különösen akkor, ha az ügyészi eljárásra a környezet-, vagy természetvédelmi hatóság határozata alapján kerül sor – a keresetelőkészítés során általános a veszélyeztető magatartással kapcsolatos hatósági iratok beszerzése, szükség esetén a környezetvédelmi hatóság megfelelő műszaki-természettudományos szakértelemmel rendelkező ügyintézőjének konzultatív alapon történő szakértőkénti bevonása, illetőleg – természetkárosítás, vagy veszélyes hulladék elhelyezéseivel történő veszélyeztetések esetén a szakmai hatóság képviselőjével közös helyszíni szemle tartása.

A keresetindítással kapcsolatos esetleges eljárásjogi mozzanatként már a keresetlevél benyújtásával egyidejűleg (és a per későbbi fázisaiban is) is sor kerülhet a Pp. 156. §-a alapján – különösen veszélyeztetési tényállások esetén – közvetlenül fenyegető kár elhárítása érdekében ideiglenes intézkedés iránti kérelem előterjesztésére.³⁴

4.2.2. Az ügyészi keresetek tárgya (az indítványfajták)

Az ügyészi keresetek tárgya egyrészt a *veszélyeztetett*

környezeti elemek szerint, másrészt a kereseti indítványok tartalma szerint tipizálható.

A veszélyeztetett környezeti elemeket vizsgálva megállapítható, hogy a legtöbb ügyészi kereset az elmúlt 2–3 év során elsődlegesen a természetes környezet meghatározott elemeinek védelmére irányult. Tipikusnak nevezhetők a környezetveszélyeztető légszennyezéssel, vízszennyezéssel és a veszélyes hulladék környezetveszélyeztető kezelésével összefüggő perek, illetve a természetvédelmi keresetek.

Az indítványok – tartalmuk alapján – elsődlegesen eltiltásra irányulnak. Csupán a keresetek kisebb hányadában igényel az ügyész kártérítést. Ez egyrészt a megelőző szemlélettel, másrészt azonban a környezeti kárfeltárás esetenként rendkívüli nehézségeivel magyarázható.

Az eltiltásra irányuló kereseti indítványok egyik kiemelendő problémája az eltiltás tartalmának helyes – törvényhozó által részletesen nem taglalt – értelmezése. Különösen környezetvédelmi ügyekben – ezen belül is a gyakorlatban elsősorban légszennyezéssel, vízszennyezéssel, talajszennyezéssel összefüggő környezetveszélyeztetések esetén – a veszélyeztető magatartás többnyire nem egyetlen cselekménnyel, hanem valamely gyártási technológia folyamatos működtetése útján valósul meg. Kérdésként merül fel, hogy a tevékenységtől való eltiltásra vonatkozó indítvány általában az adott technológia működtetésétől való bírósági eltiltásra, vagy csupán a technológia környezetveszélyeztető jellegének megszüntetésére kötelezésre vonatkozik. A környezetvédelem céljából kiindulva az utóbbi értelmezés tűnik helyesnek, mivel a törvényhozónak, s ennek felhatalmazása alapján az ügyészi környezetvédelmi beavatkozásnak nem lehet célja s a fenntartható fejlődés elvének is ellentmond – az alapvetően hasznos termelő tevékenységet folytató üzemek feltétel nélküli „bezáratása”, a vállalkozások környezetvédelmi szempontokra hivatkozva történő lehetetlenné tétele. Amennyiben tehát a környezetveszélyeztető jelleg a tevékenységről „leválasztható”, úgy az eltiltási indítvány nem általában a környezetterhelő tevékenységre irányul.³⁵ Ha azonban a környezetterhelő technológia jellegénél fogva környezetveszélyeztető, s másként nem működtethető, úgy az eltiltás a kifogásolt tevékenységet egészében érinti. Utóbbi esetben is célszerű azonban a környezetveszélyeztető tevékenységet végző alperes számára az arányosság elvét követve – gazdasági teljesítőképességét is figyelembe véve – megfelelő határidőt szabni a környezetkonform technológia beállítására.

A környezeti elemekben, rendszerekben okozott kár megtérítése iránti kereseti kérelmek tartalmának kulcsproblémája a kár, illetve a kártérítés mértékének és módjának meghatározása.

A Ktv. 4. § j/ pontjának definíciója szerint a kör-

nyezetkárosodás a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve valamely eleme igénybevételének olyan mértéke, amelynek eredményeképpen annak természetes vagy korábbi állapota (minősége) csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti. A kárnak minősülő állapotok felsorolása azonban a kár fogalmi meghatározását, a kárfogalom tartalmi meghatározását nem helyettesíti. A károsodás Ktv.-beli meghatározásnak tehát elsősorban az olyan káreseményeknél lehet jelentősége, amelyeknél a bekövetkezett károsodás megszüntetésére az eredeti környezeti állapot helyreállítása útján lehetőség nyílik. A környezeti károk jellegére tekintettel ugyanakkor az eredeti állapot helyreállítására csak a káresemények csekély százalékában kerülhet sor.

A perben követelhető kártérítés meghatározása céljából a kár tartalmi összetevőinek megállapítására tehát a Ptk. 355. § (4) bekezdésének jelen jogviszonyokban háttérjogként funkcionáló általános szabályai alkalmazandók.³⁶

A Ktv. koncepciójával ellentétben a Ttv. – a Ptk. kárfogalmára alapozva – speciális rendelkezéseket tartalmaz a természetvédelmi károk pontos tartalmi meghatározására. A 81. § (2) bekezdésében rögzített sajátos kárfogalom magában foglalja a tényleges vagyoni kárt, az elmaradt hasznot, a károkozás felszámolásával felmerült indokolt költséget, a természeti állapot és minőség károsodásából eredő nem vagyoni kárt, valamint a társadalom, annak csoportjai vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt. (Amennyiben az eredeti állapot helyreállítása lehetséges, s azt nem a károkozó végzi, úgy a kár mértéke az ezzel kapcsolatban felmerült költségekhez igazodik).

Mivel a kárelemek e speciális, természeti károkra „szabott” meghatározása a Ptk.-ban rögzített kárfogalom kereteibe illeszkedik, ezért indokolt lehet a kártérítés módjára és mértékére vonatkozó ügyészi indítvány megtételekor általában e kárösszetevőkre tekintettel lenni. (Ideértve a társadalmi életkörülmények romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt is, amely véleményem szerint az ügyészi közérdekű környezetvédelmi keresetekben a Ptk. 355. § (4) bekezdéséből is levezethető, a Ttv.-ban csupán ezt konkretizálja a törvényhozó.) Mindezekből egyúttal általában következik, hogy az ügyésznek a környezetvédelmi kártérítési kereseti kérelmekben a kártérítés összezszerűségének meghatározásakor figyelemmel kell lennie a felmerült nem vagyoni károk érvényesítésére is. Ez vonatkozik a természetkárosítás azon esetköreire is, amikor olyan védett egyedek elpusztítása miatt érvényesítünk kárigényt, amelyek – úgymond – „eszmei értékét” jogszabály rögzíti. Ez az „eszmei érték” ugyanis – amely voltaképp

a jogszabályi értékrendelés folytán vagyoni értékké lett – nem foglalja magában az említett kárfogalom valamennyi elemét, különösen a nem vagyoni kárelemeket, illetve az elmaradt vagyoni – pl. turisztikai stb. – hasznot.

4.2.3. A bizonyítás problémái

A környezetvédelmi keresetek mindkét fajtájánál komoly problémát okoz a környezetjogi igény megalapozottságának bizonyítása. Általánosságban leszögezhető, hogy a veszélyeztetéstől való eltiltási és a kártérítési perek túlnyomó többségében (az okozatosság és a kár mértéke megállapításánál egyaránt) a szakértő mint bizonyítási eszköz igénybevétele elengedhetetlen. (A bizonyítás nehézségére utal egyébiránt a fentebb 2.2.3. pontban említett, ingatlan-tulajdonost terhelő speciális felelősségi vélelemnek a Ktv. felelősségi rendszerébe építése is.)

A környezetveszélyeztető tevékenységtől való eltiltás iránti perekben az adott tevékenység veszélyeztető jellegének bizonyítását jelentősen nehezítő tényezőként hatnak a Ktv. 4. §-ában a „környezetszennyezés” és a „környezetveszélyeztetés” meghatározásainak viszonyával kapcsolatos jogértelmezési zavarok. A kibocsátási határértéket meghaladó környezetterhelés ugyanis – tekintettel „a contrario” a kibocsátási határérték t. pontbeli definíciójára – olyan tevékenység, amelynél a környezetkárosítás nem zárható ki. Ez pedig gyakorlatilag egybevág a környezetveszélyeztetés I. pontban meghatározott fogalmával.

A bizonyítás másik problémája, hogy a károsodás közvetlen veszélye meghatározott szennyezési formáknál nem jelent standard helyzetet, hanem állandóan és esetlegesen változó. (Pl. a légszennyezés hatásai a szelek intenzitásától is függenek, a folyóvizetekbe került szennyezőanyagokat a víz elsodorja, illetve a természeti környezetben eleve érvényesülnek az öntisztuló-lebontó mechanizmusok.)

A kártérítésre irányuló környezetvédelmi keresetknél a bizonyítási nehézségek jellemzően egyrészt a környezetjogi szempontból jogsértő tevékenység³⁷, illetve a bekövetkezett környezeti kár közötti okozati összefüggés, másrészt a kár mértékének bizonyítása során merülnek fel. Előbbinél a környezeti károk időben elhúzódó jelentkezése, az okozó magatartás tanúsítása és a okozatként beálló károsodás között gyakran több éves intervallum is eltelhet, másrészt a károkozás hatása földrajzi értelemben tágabb területet foghat át. (Ez utóbbi a bizonyítási akadályok mellett ügyészi szervezeten belüli illetékességi, perhatékonysági kérdéseket is felvethet.) E tény különösen annak fényében értékelendő, hogy a környezetveszélyeztető tevékenységgel, illetve a természetvédelmi előírások megszegésével okozott ká-

rokért való felelősség – a Ktv. 103. § (1) bekezdése, illetve a Ttv. 81. § (1) bekezdése értelmében – a Ptk. 345–346. §-ai szerinti, fokozott veszéllyel járó tevékenységekre vonatkozó, objektív alapú kárfelelősségi mércéhez igazodik, így a kártérítési igény 3 éves elévülésére vonatkozó szabály is érvényesül.³⁸

A kár mértékének meghatározásával, illetve bizonyításával kapcsolatos akadályok oka pedig abban keresendő, hogy a károsult környezeti, természeti objektumokkal kapcsolatos igények nem vagyoni elemek mellett a vagyoni elemek is – mind a „damnum emergens”, mind pedig a „lucrum cessans” tekintetében – nehezen összezszerűsíthetők. A környezeti vagyoni károkra vonatkozó igényérvényesítés során ezért megfontolandó a Ptk. 359. §-ában szabályozott általános kártérítés jogintézménye alkalmazási lehetőségének fokozott vizsgálata.

4.2.4. A bírósági határozatok és az egyezség lehetősége

A keresetnek helyt adó bírósági határozat az eltiltásról rendelkezik, vagy kártérítésre kötelez. A környezetveszélyeztető tevékenységtől való eltiltást kimondó ítéletben a bíróság – ritkábban – feltevel nélkül eltiltja az alperest a kifogásolt magatartás tanúsításától (pl. veszélyes hulladék elhelyezése), vagy pedig – többnyire – határidőt állapít meg, amelyen belül a környezetterhelő tevékenység környezetveszélyeztető jellegét az alperes köteles megszüntetni. Ennek elmaradása esetén kell a tevékenységgel felhagyni. Utóbbi esetben általában az ítéletben a bíróság rögzíti azokat a műszaki feltételeket is, amelyek megvalósításával a tevékenység folytatható.

A kártérítésre kötelező ítéletek – az erre irányuló keresetek csekély száma okán – a gyakorlatban ritkábban fordulnak elő. Ezek tipikus példája a védett természeti érték (növény, állat) elpusztítása miatt megítélt kártérítés. A kártérítés mértéke ezekben az esetekben a védett egyed jogszabályban meghatározott „eszmei értékéhez” igazodik. A társadalmi életkörülmények romlására tekintettel történő természetvédelmi jellegű nem vagyoni kártérítés kiszabásának jelenleg még nincs értékelhető bírói gyakorlata.

Az ügyészi kereset elutasítására megalapozatlanság miatt ritkán kerül sor. Jellemző ugyanakkor, hogy az ügyészi kereset hatására a korábban „passzív” alperes a per folyamán teljesíti a keresetben foglalt igényt, a bíróságnak tehát a keresetet emiatt kell elutasítania. Ilyen esetekben az ügyész akkor jár el helyesen, ha az alperes teljesítésének hatására a keresetét a felmerült perköltségre szállítja le, amely költségviselési és statisztikai-eredményességi szempontból sem közömbös.

Sajátos és bevált formája végül a per elintézésének az ügyész és az alperes között kötött perbeli egyezség, amelyet a bíróság végzésével hagy jóvá. Az egyezség megkötésekor azonban ügyelni kell az egyezség tartalmának kellő részletességű szövegezésére, illetve az egyezség megfelelő szakértői előkészítésére. Ennek híján ugyanis előfordulhat, hogy az egyezség a környezetveszélyeztetés megszüntetésére, illetve az okozott kár megtérítésére vonatkozó célját – amelyre a kompromisszumnak vonatkoznia kell – nem éri el, illetve az alperes megfelelő kibúvót talál a teljesítés alól.

4.3. A környezetvédelmi keresetek gyakorlati problémái

Az ügyészi környezetvédelmi peres tevékenység néhány éves gyakorlata természetesen nem mentes jogalkotási hiányosságokkal összefüggő, illetve jogértelmezési problémáktól. Ilyen problémák adódhatnak pl. a Ktv. definíciói – különösen a veszélyeztetés fogalom – helyes értelmezésével, valamint a kereseti indítvány pontos formulálásával, a bizonyítás nehézségeivel, és a speciális természettudományos szakértelem hiányával kapcsolatosan.

A következő néhány évben e problémák vélhetően enyhülnek, amelyben különösen az ügyészi keresetek mennyiségi növekedésével együttjáró, kristályosodó bírói jogértelmezésnek, illetve jogfejlesztő gyakorlatnak lehet szerepe.

Összegzés

A természeti és épített környezet elemeinek, rendszereinek védelme napjaink modern társadalmában stratégiai, s az országhatárokon tekintet nélkül érvényesülő követelmény. Olyan cél, amellyel szemben jelenleg számos erős, elsősorban gazdasági, finansziális érdek hat, amelynek szükségessége azonban – épp a környezeti folyamatoknak a társadalom hosszú távú, „fenntartható” fejlődésére gyakorolt hatásai okán – napjainkban már vitathatatlan, sőt számos területen akut gazdasági és jogi beavatkozást igényel.

Ehhez a célhoz az ügyész is hozzájárulhat, hatáskörei ésszerű, agilis, hatékony gyakorlásával. E munka során mindenkor figyelemmel kell lennie két fontos érdekre, amelyek tevékenységét tartalmilag keretezik: az egyik a köz környezetvédelemhez fűződő érdeke, a másik pedig az arányos fellépés elve, amely az adott gazdálkodó-környezetterhelő tevékenység folytatásával szemben szakszerű, végrehajtható, ellenőrizhető igényeket fogalmaz meg és érvényesít.

E kettős érdekkeretben működve képes az ügyész

úgy teljesíteni feladatait, hogy azzal a modern környezetjog mottóként jegyzett, bevezetőben tárgyalt legfőbb alapelvét, a fenntartható fejlődés követelményét – a kor kihívásaihoz igazodó „közszolgaként” – érvényesíteni tudja.

Jegyzetek

¹ A „Környezet és Fejlődés Világkonferencia” Rio de Janeiroban 1992-ben az ENSZ égisze alatt került megrendezésre (a továbbiakban: Riói Konferencia)

² L. Bándi Gyula: Környezetjog. Bp. 2001. 13. o., valamint Kerekes Sándor-Szlávik János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. Bp. 1999. 51–52. o.

³ L. Bándi: Környezetjog. i.m. 9. o. vö. még: Bakács, Tibor: Magyar környezetjog. Bp. 1992. 11. o.

⁴ Az Európa Tanács Luganóban 1993-ban kötött egyezménye a környezetre veszélyes tevékenységekkel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről. In: Bándi, i.m. 9. és o.

⁵ Eredete szerint természetes környezeti elem, illetve rendszer pl. a víz, a levegő, az élővilág, míg mesterségesnek tekinthető az épített környezet valamennyi eleme. Vö.: Bulla Imre: Környezetpolitika. (oktatási segédanyag), Bp. 1992. 15. o.

⁶ L. Bándi, Környezetjog. i.m. 10. o., vö. még: Bakács, i.m. 12. o.

⁷ L. Bándi, Környezetjog. i.m. 21. o.-tól – az itt rögzített alapelvek kiválogatása önkényes, és bővebb kifejtésük, katalógizáló igényű rögzítésük terjedelmi korlátokba ütközik.

⁸ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Ptk. bevezető rendelkezéseiben rögzített polgári jogi alapveti rendszerhez hasonlóan a környezetjogi alapelvekre – mint konkrét jogszabályokra – való hivatkozás is inkább háttérjellegű, hézagpótló, esetleg speciális jogi norma alapján érvényesített igény további nyomatékosításaként szolgálhat. Kereseti kérelem kizárólagos jogalapjaként a gyakorlatban ritkán szerepelnek. Vö. Bándi, Környezetjog i.m. 26. o., Vékás Lajos: Bevezető rendelkezések, in: Gellért György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata. Bp. 1998. 25–26. o.

⁹ Vö. Bulla, i.m. 9. o.-tól – vö. a környezetgazdálkodás definíciójával – láthatóan itt a környezetpolitika nem a szó „nagypolitikai” értelmében, hanem a környezetgazdálkodás kvázi szinonimájaként szerepel, utalván ugyanakkor mégis arra, hogy a jelzett cselekvési prioritásrendszer meghatározása, és ennek végrehajtásához a megfelelő eszközök és intézményi háttér biztosítása alapvetően állami feladat, amely mindenkor politikafüggő. Erre utal a környezetvédelem mint állami feladat alapelve (Ktv. 38. §), valamint az Alkotmánybíróság 28/1994 (V.20.) AB. számú határozatában kifejtett elvi igényű álláspont is.

¹⁰ Bulla, i.m. uo.

A tervezési metódus legfontosabb országos szintű, intézményesített forrása a Nemzeti Környezetvédelmi Alapprogram, amelynek alapján készülnek a települési önkormányzati környezetvédelmi programok. (Ktv. 40. § 46. § (1) bek. b./ pont)

A Ktv. fenti rendelkezései révén a tervezés normatív környezetvédelmi eszközként, a tervezési metódus pedig ilyenként környezetvédelmi és környezetpolitikai alapelvként értékelhető, amelynek eredményessége a környezetvédelem mindenkor megfelelő eszközei megtalálásának és alkalmazásának alapvető feltétele.

¹¹ Vö. Sajó András: A környezetvédelem jogi szabályozásának lehetőségei jogelméleti nézőpontból. In: Trócsányi László (szerk.): Környezetvédelem és a jog. Bp. 1981. 23–27. o., Tamás András: A környezetvédelem néhány kérdése a svéd jogban. Jogtudományi Közöny 1975/8. sz. 443–444. o., Bándi: Környezetjog. i.m. 11. o. Bakács, i.m. 14–15. o.

¹² L. Kerekes-Szlávik: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. i.m. 169–170. o., vö. még: Bándi, Környe-

zetvédelmi kézikönyv. Bp. 1995. 128. és 180. o. (a folyamatábrák eredeti forrása – command-and-control, illetve Economic Instruments)

¹³ L. Kerekes-Szlávik: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. i.m. 172. o.

¹⁴ Ehelyütt kizárólag a kifejezetten környezetvédelmi tárgyú jogforrások említésére szorítkozom, nem feledve, hogy számos más jogforrás is – meghatározott elemeiben – közvetetten vagy közvetve a környezet, illetve a természet védelmét szolgálja. Utóbbiak szabályozási tárgya azonban elsősorban nem a környezeti rendszer, vagy annak valamely eleme. (Pl. birtokvédelem, vagy szomszédjog magánjogi szabályai)

¹⁵ Természetesen az Alkotmány után, amely környezetjogi jogforrási jellegének részletes elemzésétől terjedelmi okokból eltekintünk.

A Ktv. említett alapvető jellegére egyébiránt a törvény kifejezetten utal. A 3. § (1) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: a/ a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról, b/ a bányászatról, c/ az energiáról, d/ az erdőkről, e/ az épített környezet védelméről, f/ a termőföldről, g/ a halászatról, h/ a közlekedésről, közlekedési alágazatonként, i/ a katasztrófák megelőzéséről és következményeik elhárításáról, j/ a területfejlesztésről, k/ a vadgazdálkodásról, l/ a vízgazdálkodásról, m/ a hulladékokról, n/ a veszélyes anyagokról, illetőleg a (2) bekezdés alapján a/ a természet és a táj védelméről, b/ az állatvédelemről és az állategészségügyről, c/ a növényvédelemről, továbbá a növényegészségügyről, valamint d/ a műemlékek védelméről.

E katalógusban felsorolt témakörök törvényi szabályozottsága jelenleg nem teljes, az elemek túlnyomó többségének kodifikációja azonban már megtörtént.

¹⁶ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről (Ttv.), illetve 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

¹⁷ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről. (Átv.), illetve 1996. évi LIV. törvény az erdőről és az erdő védelméről.

¹⁸ A leggyakrabban alkalmazott – egyben az ügyészi keresetindítások normatív megalapozójaként is többnyire igénybe vett – részletező, rendeleti szintű jogszabályok közül kiemelendő a levegő tisztaságának védelméről szóló 21/1986. (VI.2.) MT sz. rendelet, illetve – az ezt kiegészítő, majd felváltó – a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet, illetve a veszélyes hulladékokról szóló 102/1996 (VII.12.) Korm. rendelet.

¹⁹ 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.)

²⁰ Így a Btk. a környezetkárosítás, a természetkárosítás, valamint a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése tényállásait (I. lentebb III. fejezet), a Sztv. pedig egyebek mellett a természetvédelmi szabálysértés, a környezetvédelmi szabálysértés általános, illetve a meghatározott környezeti elemek tekintetében külön meghatározott speciális tényállásaiban (pl. állatkínzás, vízszennyezés stb.)

²¹ A szervezeti modellben az egyes ágazati szervezetekhez (minisztériumokhoz) telepített környezetvédelmi funkcióknak gyakran e szervezetek által elsődlegesen képviselt gazdasági, illetve egyéb érdekek ellentmondtak (pl. földművelésügy, közlekedés stb.). Ebből következően a környezetvédelmi funkciók ellátása marginálisan, maradékelven valósulhatott meg.

²² Vö. lentebb IV. fejezet

²³ Vö. Bándi: Környezetjog. i.m. 51–55. o. Kerekes-Szlávik: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei, i.m. 150–157. o. – A szennyező fizet elv az OECD gyakorlatában, illetve az EK jogalkotásában alakult, illetve fejlődött, s lényege annak jogi eszközökkel (is) történő biztosítása, hogy a környezet egy „elfogadható állapotának” biztosítása érdekében lehetőleg a szennyező maga viselje a

szennyezéscsökkentés költségeit – gyakorlatilag a szennyező köteles helytállni magatartásának következményeire.

²⁴ Az Ütv.13. § (1) bekezdése a törvényességi felügyelet körét bővebben határozza meg, amennyiben e körbe sorolja a közigazgatási szervek aktusainak törvényességi felügyelete mellett a bíróságon kívüli, jogvitát intéző szervek egyedi döntéseit, valamint a gazdasági és egyéb szervezetek a munkaviszonnyal és a szövetségi tagsági viszonyal összefüggő egyedi döntéseit, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseit is. A továbbiakban utóbbi kört részletesen nem tárgyaljuk.

²⁵ Vö. lentebb 3.4.2.

²⁶ Mindez az előző fejezetben rögzítettekre is tekintettel kiegészíthető a nyomozó hatóságokkal, illetve a környezet- és természetvédelmi ügyekben is eljáró szabálysértési hatóságokkal való együttműködés igényével.

²⁷ L. a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 26. § c. pontját. A törvény itt sorolja fel a közhasznúknak minősülő tevékenységfajtákat, amelyek alapján valamely nonprofit szervezet közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú szervezatként is nyilvántartásba vehető. A környezetvédelmi tevékenységet folytató szervezetek túlnyomó hányada jelenleg már közhasznú (vagy kiemelkedően közhasznú) szervezatként működik.

²⁸ A magánjogi jogvitákba történő korábbi, szinte korlátlanul érvényesülő ügyészi beavatkozás (keresetindítás, fellépés) lehetőségét az Alkotmánybíróság az 1/1994. (I.7.) AB határozatával alkotmányellenesnek nyilvánította. Ennek alapján az 1995. évi LX. törvény egyebek mellett hatályon kívül helyezte a Pp. 2/A. §-ában rögzített általános ügyészi keresetindítási jogalapot, amely szerint az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből bármely ügyben pert indíthatott, illetve már folyamatban lévő perben felléphetett – akár az ún. materiális fél akarától függetlenül, sőt akarata ellenére. A jogai érvényesítésére, illetve védelmének biztosítására képtelen fél érdekében és javára történő ügyészi beavatkozási lehetőség azonban – helyesen – fennmaradt.

²⁹ Az ügyésznek a jogosult jogainak védelme érdekében történő általános keresetindítási, illetve perbeli fellépési jogának gyakorlása során – a magánjogi jogviszonyok alapvető sajátosságaira figyelemmel – napjaink modern jogfelfogásához is igazodóan további korlátokat is szem előtt kell tartania. Így nem indíthat keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet, tekintettel kell lennie az anyagi jogi jogszabályokban meghatározott keresetindítási korlátokra, valamint az igényérvényesítés esetleges egyszerűbb módzataira. Természetes személy javára a keresetindítás, továbbá a 7/1996 (ÜK.7.) LÜ utasítás 8. § (3) bekezdése alapján csak akkor indokolt, ha a személyi körülményei vagy más ok miatt az alapvető jogait érintő pert maga nem tudja megindítani, vagy igényének érvényesítése nagyobb nehézségbe ütközik.

³⁰ Ezek között vannak olyan keresetek, amelyek megindítására kizárólag az ügyész jogosult, s olyanok is, amelyek előterjesztésére az ügyészt más személyek, szervezetek mellett illeti meg a keresetindítás joga. Vö. Németh, János: Általános rendelkezések. In: Németh, J (szerk.): A polgári perrendtartás magyarázata, Bp. 1999. 36. o. – (a továbbiakban: Pp. Kommentár)

³¹ L. Pp. Kommentár uo. 36. o.

³² Ez mindenekelőtt az ügyészi keresetindításra vonatkozó hatáskörrel való tájékoztatást jelenti, ugyanis tapasztalati tény, hogy a közigazgatási hatóságok gyakran nem is tudnak az ügyész környezetvédelmi fellépési lehetőségéről.

Az információcsere intézményesítésének tipikus formája lehet például a környezetvédelmi tárgyú hatósági határozatok (pl. kötelezések, környezetvédelmi bírsághatározatok, szabálysértési bírsághatározatok stb.) ügyészségnek

történő megküldése, amelyre a hazai gyakorlatban van példa: a környezetvédelmi felügyelőségek bírságoló és kötelező határozataikat megküldik az illetékes megyei főügyészségeknek. Célszerű lenne ezt az intézményesített együttműködést más szervek relációjában is alkalmazni.

³³ Az ügyészek környezet- és természetvédelmi ügyekre vonatkozó perindítási jogosultságának egyes kérdéseit egyébiránt a 1/1997. (ÜK. 4.) LÜ h. körlevél szabályozza, amely utal az Ut. rendelkezéseinek megfelelő alkalmazására.

³⁴ Leginkább veszélyes hulladékkal kapcsolatos ügyekben reális az ideiglenes intézkedés jogintézményének alkalmazása.

³⁵ Pl. Az tisztítóberendezések elvileg alkalmasak a jogszabályban meghatározott szintű tisztításra, ám az egyik hibásan működik, a hiba kijavítható – az eltiltás tehát a hibás tisztítóberendezés használatától való eltiltást és nem a tevékenység egészétől való eltiltást jelenti.

³⁶ Eszerint ide sorolható a károsult vagyban beállott értékcsökkenés, a károsultat ért vagyoni kár kiküszöböléséhez szükséges kárpótlás, a felmerült költségek, valamint az elmaradt vagyoni előny.

³⁷ A Ktv. 101. § (1) bekezdése jogsértőnek tekinti a környezetet veszélyeztető, szennyező, illetve károsító tevékenységet vagy mulasztást.

³⁸ Természetesen ennek lejártá után az általános elévülési időre tekintettel fennmaradó 2 évben a kárigény vétkelességi alapon még érvényesíthető.

Gál Gyula

*A Nemzetközi Asztronautikai Akadémia r. tagja,
A Nemzetközi Világűrjogi Intézet tb. igazgatója*

A világűrjog néhány alapkérdése az ezredfordulón

Korunkat szokás „világűrkorszaknak” nevezni. Valóban, a múlt század technikai vívmánya, az űrkutatás gyakorlati hasznosítása ma már az élet szinte minden vonatkozásában nélkülözhetetlen. Ugyanakkor ez a korszak a civilizációs fejlődéstől erkölcsi-politikai tekintetben elmaradott emberiségre köszöntött.

Az első mesterséges égitest, a Szputnyik-1 a szuverenitásokra parcellázott nemzetközi jogközösséggel szemben is merőben új kihívást jelentett. A világűrjog közel fél évszázada törekszik az űrtevékenység globális jellege és a hagyományos nemzetközi jogi keretek közti ellentmondások feloldására.

I. Kozmikus jog?

A szovjet űrkutatás kezdeti sikereit üdvözlő különkiadások alaphangulatát a „világűr meghódítását” üdvözlő szalagcímek adták meg.¹ Az első Szputnyik (1957 október 4.), a Lunyik-2 Holdatérése (1959 szeptember 14.), az első ember Föld-körüli pályán (1961 április 12.) tápot adott eget ostromló utópiák-

nak – a publicisztika szintjén. Ami a realitásokat illeti: elég arra gondolnunk, hogy viszonylag szerény, 80 000 fényévnyi átmérőjű galaxisunk 100 milliárd (10¹¹) napból áll, hogy az űrutazás ezek legközelebbikéhez (Alfa Centauri) 42 000 évig tartana, ahhoz, hogy belássuk: az ember a kozmoszt sohasem fogja „meghódítani”.

Voltak, akik az űrkutatás kezdeti eufórikus hangulatától befolyásolva a világűrjogot is „kozmosz jogként” értelmezték. Olyan földi kötöttségektől mentes, az egész emberiségre szabott normarendszert képzeltek el, amely a világűr meghódításának alkotmánya lesz. Sőt, felmerült egy olyan jog fogalma is, amely az ember és idegen égitesteken élő értelmes lények közti kapcsolatokat szabályozná. Tudományunk nagyhatású amerikai úttörője, A. G. Haley kidolgozta e kozmikus jogviszonyok alapelveit, s azokat „metalaw”-nak nevezte el.² Mindezek a kísérletek a realitásokra épülő tételes világűrjog mellett ma a jogi „science fiction” körébe szorultak. A világűrjog fogalmával kapcsolatos nézetek ezen utópiák hatásait azonban máig is hordozzák. Mi több, a világűrjog első tételes szabályainak bizonyos elemei is.

Ha tehát a világűrt meg nem hódíthatjuk, és az űrrepülés nem jelenti „az ember példátlan győzelmét a természet erői felett”³, mi az a technikai vívmány, amely civilizációnknak új perspektívát, és egy új, de továbbra is geocentrikus jogterületnek sajátos feladatokat szabott? Az, hogy az ember mesterséges égitesteket alkotott – műholdakat és bolygókat – olyan szerkezeteket, amelyek égi pályájukon csillagászati törvényszerűségeket követve haladnak. A világűrjog ebből következő feladata egy soha korábban nem tapasztalt mozgással megvalósuló tevékenység szabályozása.

II. Térbeliség vagy funkció

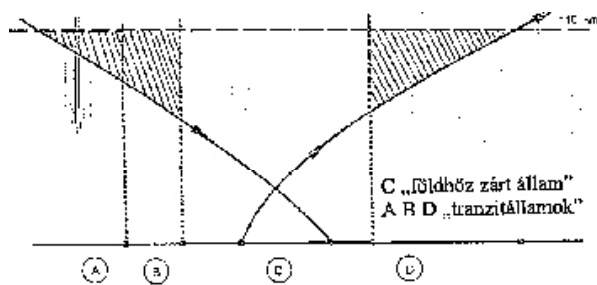
A jog az űrtevékenységet megelőző minden mozgást ahhoz a térséghez kötötte, amelyben az végbe ment. A szabályozás annak a környezetnek a jogi természetéből indult ki, amelyben a szárazföldi, tengeri vagy légi közlekedés történt. Ennek a térbeli szemléletnek az érvényesítése a világűrjogban azt jelentené, hogy annak szabályai is egy meghatározott térségben, a világűrben végzett tevékenységekre vonatkoznak.

De hol végződik a légitér, és hol kezdődik a világűr? A jog nyelvére fordítva: hol végződik a vertikális térség állami szuverenitás alá tartozó rétege, amelyre a légijog, és hol kezdődik a világűr, amelyre a világűrjog alkalmazandó – ha ti. e két jogterület elhatárolása *ratione loci* történik?⁴

A kérdés évtizedek óta szerepel az ENSZ Világűrbizottsága (COPUOS = Committee on the Peaceful Uses of Outer Space) napirendjén.⁵ A

2222/XXI közgyűlési határozat, amely az 1967. évi Világűrszerződés tervezetét hagyta jóvá, hívta fel a bizottságot, hogy tanulmányozza a világűr fogalmának meghatározását. Azóta számtalan javaslat került a bizottság elé. Ez azonban Tudományos-Technikai Albizottságának segítségével sem jutott mindmáig valamiféle megállapodás közelébe sem. Az albizottság már 1967-ben megállapította, hogy ez idő szerint nem lehet meghatározni azokat a természettudományos és technikai feltételeket, amelyek lehetővé tennék a világűr pontos és tartós definícióját.

Ez a megállapítás ma is érvényes. Légitér és



1. ábra

kezett nemzetközi és belső állami viszonyokat, valamint e tevékenységnek az egyes személyek jogait érintő határait szabályozzák. Világűr-tevékenység pedig minden olyan vállalkozás, amelynek célja bármilyen tárgynak vagy szerkezetnek a Föld vagy Nap körüli pályára juttatása, ezek ilyen pályán történő mozgása vagy onnan visszatérése, idegen égitesteken leszállása, ott tartózkodása és visszatérése.¹⁰ Ez a definíció nézetem szerint ma is helytálló. Azzal a kiegészítéssel azonban, hogy orbitális tevékenység ma már a Nap körüli pályán túl is megvalósítható.¹¹ A meghatározást annak idején kritika érte azok részéről, akik a világűrjogot csak nemzetközi jogként értelmezték, kizárva e fogalomból a belső állami joganyagot.¹² Mint látni fogjuk, a fejlődés szükségszerűen oda vezetett, hogy ma már épp úgy beszélhetünk nemzetközi és belső állami világűrjogról, mint ez a tengeri és légi jog esetében is természetes. Az állami jogalkotás azonban elválaszthatatlan a nemzetközi szabá-

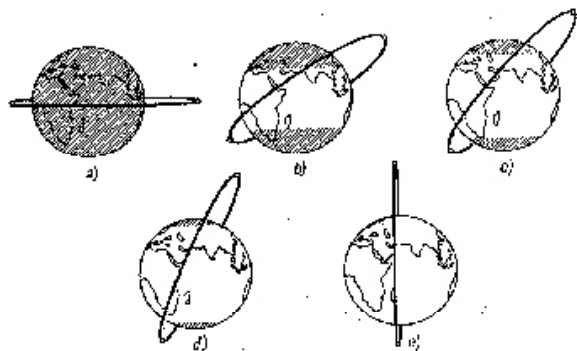
világűr természettudományos ismervek alapján el nem választható. Az ilyen jellegű atmosféra-, vonzási, aerodinamikai, biológiai stb. elméletek éppúgy alkalmatlannak bizonyultak, mint a technikai adottságtól függő hatékony ellenőrzés elmélete.⁶ A *ratione loci* megoldást egyedül olyan nemzetközi megállapodás jelenthetné, amely a parti tengerhez hasonlóan számszerűen határozná meg a légitér felső határát. E látszattmegoldással a légi jog és világűrjog a Föld felszíne feletti, két különböző jogi rezsim uralmát valósítaná meg.

Ezzel együtt járna az is, hogy a felbocsátás és visszatérés fázisában az űrtárgy sok felbocsátó állam esetében idegen légtéren haladna keresztül. Ha pl. a szabad világűr 110 km-nél kezdődne, nem volna olyan pont hazánk területén, amelyről indított űrtárgy ezt a magasságot a magyar határokon belül érné el. Innen az ún. „earth-locked state” – Földhöz zárt állam – fogalma. (1. ábra) Azok, akik ezt a megoldást ésszerűtlennek, sőt lehetetlennek tartották, úgy vélték, hogy a világűrjognak nem bármiféle elhatárolásból, hanem magából a szabályozott tevékenységből kell kiindulnia.

Különös, hogy még egyes világűrjogászok sem szentelnek illő figyelmet az űrtevékenység alapját képező természettudományos-technikai tényeknek: ha egy tárgyat 7,9 km/sec sebességgel bocsátanak fel, többé nem zuhan le ballisztikus pályát követve, hanem Föld körüli körpályára tér; ha a tárggyal közölt sebesség ennél nagyobb, de 11,2 km/sec-nél kisebb, a tárgy Kepler I. törvénye szerinti ellipszis pályán fog mozogni (tipikus mesterséges hold pálya), míg ez az ún. „szökési sebesség” parabola pályát eredményez. Az az út, amelyet egy természetes vagy mesterséges égitest egy gravitációs térben leír, az ún. orbit.⁷ Olyan tehetetlenségi pálya, amelynek hajlásszögétől függően a mesterséges hold a Föld felületének meghatározott sávja vagy az egész Föld-felület fölött elhaladva nem kerülhet meg a vertikális térségbe „kivetített” állami szuverenitásokat. (2. ábra) Az űrtevékenység a felbocsátás pillanatával kezdődő egységes folyamat, amelynek jogi szabályozása nem függhet a légitér és világűr elhatárolásától.

Negyven évvel ezelőtt a világűrjog e funkcionálisnak nevezett elméletéhez csatlakoztam.⁸ „Légitér és világűr” c. tanulmányom következtetései: 1. A végtelen légtér fogalmi képtelenség. 2. Az asztronautika tényei nem szoríthatók a nemzetközi légi jog hagyományos kereteibe. 3. Az állami légtér és szabad világűr szintézise csak olyan nemzetközi megállapodással biztosítható, amely a mesterséges holdak, bolygók, űrhajók tevékenységének jellegén alapul.⁹

Ennek megfelelően a világűrjogot úgy definiáltam, hogy az *mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek az űrkutatással, illetve a világűr és az égitestek felhasználásával (világűr-tevékenység) kapcsolatban kelet-*



2. ábra

Mesterséges holdpályák hajlásszöge 0° – 90° -ig.
Az űrszerkezet a hajlásszögtől függő, világosan hagyott zóna

lyozástól, amennyiben célja a nemzetközi űrjognak megfelelés biztosítása.

III. A funkcionalista felfogás recepciója

A világűr szabadságát az ENSZ Közgyűlésének 1971/XVI. sz. egyhangú határozata 1961 december 20-án deklarálta anélkül, hogy azt elhatárolta volna. Ezt szükségszerűen a világűr-tevékenység (= orbitális tevékenység) ekkor már szokásjogilag elismert szabadságaként kellett értelmezni.

Az azóta eltelt négy évtized államközi gyakorlata, a nemzetközi és állami jogalkotás iránya a funkcionalizmus érvényesülését bizonyítja a világűrjogban. Erre nézetem szerint alábbiak utalnak.

1. Az 1967. évi Világűrszerződés nem kevesebb, mint 37 helyen használja a világűr (outer space) kifejezést anélkül, hogy annak jelentését meghatározná.

A szerződésben szabályozott jogok és kötelesek nem kötődnek egy meghatározott térséghez, ahol a jogilag releváns esemény történik. Ennek ellenére a szerződés alkalmazásában az elhatárolás hiánya soha nem okozott nehézséget. Ami a szerződés térbeliségre utaló elemeit¹³ illeti, ezek nézetem szerint a funkcionális megközelítéssel összeegyeztethetők. A világűrben vagy akár az égitesteken tartózkodás ugyanis orbitális mozgás eredménye, attól elválaszthatatlan.

2. A légitér elhatárolását a világűrtől nemzetközi megállapodás hiányában ésszerűen lehetett volna elvárni az *állami légijogi törvényhozásoktól*. Az államok biztonsága és a légi felségjog felső határa közti összefüggésnek azonban már nincs technikai realitása. Az interkontinentális rakéták világában az önvédelem nem valósítható meg az alatt fekvő (cél-) állam felfelé korlátozott légtérében. Nem úgy mint ez a tengeri jogban történt, ahol a „*canon shot rule*”, az ágyúlövés szabálya a parti állam védelmi eszközeinek hatótávolságából adódott.¹⁴

A Világűrszerződés részes államainak légijoga máig sem vállalkozott a légi szuverenitás felső határának meghatározására. Az államok teljes és kizárólagos szuverenitása légterükben (Chicagói szerződés 1. cikk) és a világűr szabadsága (Világűrszerződés 1. cikk) mint a világűrjog alapelve együtt élnek.

A magyar légijog mindemellett kivételt képez. Az 1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről ugyanis úgy rendelkezik, hogy a magyar légtér az országhatár által körbezárt terület feletti légtérnek a légi közlekedés számára fizikailag igénybe vehető magasságig terjedő része (4. §). Az 1996. július 1-je óta hatályos magyar légijog e szabálya alig értelmezhető másként, mint az ún. aerodinamikai elhatárolási elmélet elfogadása. A magyar légi szuverenitás így 35–40 km magasságig terjed. Ez a számszerűen meg nem vont határ mindemellett nem zárna ki az önvé-

delem jogának az ENSZ Alapokmánya 51. cikke szerinti gyakorlását e magasság felett azonosított támadó eszközzel szemben.¹⁵

3. A *belső állami világűrjogi jogalkotás* ugyanígy a funkcionalista koncepció elfogadására utal. Egyetlen világűrtörvény sem tartalmaz a leghalványabb utalást sem arra, hogy rendelkezései légitér és világűr valamilyen elhatárolásától függenének. Vonatkozik ez a Dél-afrikai Unió 1993. évi világűrtörvényére is (Space Affairs Act) amely a „*legalacsonyabb lehetséges perigeum*” elméletét elfogadva állapítja meg, hogy a világűr (outer space) ott kezdődik, ahol egy űrtárgy Föld körüli pályán keringeni tud.¹⁶ Az engedélyezési eljárás és a lajstromozási kötelezettség emellett itt is, mint minden más világűrtörvény szerint egyértelműen orbitális tevékenységekre és űrtárgyakra vonatkozik. A lajstromozás olyan paraméterek közlésére terjed ki, amelyek a mesterséges holdak pályáját jellemzik: mint a hajlásszög, apogeum, perigeum, keringési idő. Van olyan törvény, a svéd Act on Space Activities, amely a szuborbitális (ballisztikus) pályára bocsátást *expressis verbis* kizárja az űrtevékenység köréből,¹⁷ holott ilyen kutatórakéta eshetőleg a műholdak pályájának Föld-közeleli pontján is túlhaladhat.

4. A funkcionalista szemlélet recepciójának kell tekintenem, hogy delimitációs javaslatok is elismerik a világűrjog hatályosságát az űrtárgyakra felbocsátásuktól visszatérésükig függetlenül a megállapítandó határtól. Így a Szovjetunió 1983. április 14-én az ENSZ-hez intézett jegyzékében javasolta: „*A légitér és világűr közti határt az államok közti egyezséggel a tengerszint feletti 110 km-t meg nem haladó magasságban vonják meg.*” Egy 1987. évi kompromisszumos javaslat ehhez a formulához a következő új elemet fűzte volna: „*valamely a világűrbe felbocsátott tárgyat a világűrben levőnek kell tekinteni a felbocsátás utáni pályájának minden szakaszában, amelynek magassága a tengerszint feletti 110 km vagy annál több.*”¹⁸ Ez nem más, mint amit a funkcionalizmus állít: az elhatárolás másodlagos jelentőségű, a világűrjog a delimitációtól függetlenül alkalmazandó minden orbitális vagy orbitális célú tevékenységre. Utóbbi fordulat azt fejezi ki, hogy a sikertelen felbocsátásra a pályára állítás megghiúsulása ellenére is értelemszerűen a világűrjogot kell alkalmazni.

Úgy vélem, a fenti 1–4. alattiak a funkcionalista elmélet recepcióját jelentik. Az elhatárolást nem tartalmazó Világűrszerződéssel és a követő jogalkotással kapcsolatos államközi gyakorlat szokásjogi elismerésre utal.¹⁹

IV. A világűrjog jogforrásrendszere

Fentebb már idéztük az ENSZ-közgyűlés 1971/

XVI. sz. határozatát, amely 1961-ben deklarálta a világűr kutatás és -felhasználás szabadságát – pontosabban felhívta az államokat, hogy űrtevékenységüket ennek az elvnek a figyelembevételével folytassák, a nemzetközi joggal összhangban.²⁰ Ez a pusztán deklaratív jellegű feltétel a világűrjog mint jus speciale megalkotása előtt figyelmeztetett arra, hogy a nemzetközi jog mint jus generale az államokat világűr-tevékenységükben is kötelezi.

A világűrjogi jogalkotás kezdetben nemcsak követte, de bizonyos vonatkozásokban meg is előzte a technikai fejlődést. Így a Hold és más égitestek joghelyzetének alapelveit nemzetközi szerződés határozta meg (1967), mielőtt az ember a Hold felszínére lépett volna (1969). A Nemzetközi Világűrjogi Intézet (IISL) 1963. évi párizsi colloquiumán egy előadó megállapította: a tengeri jog megengedhette magának a luxust, hogy alapelvei évszázadokon át formálódjanak – a világűrjog ezt nem teheti.²¹

Valóban, 1967 és 1979 közt létrejött az az öt nemzetközi szerződés, amely a világűrjog szerződési rendszerének mindmáig gerincét alkotja. Ennek a jogalkotásnak legfontosabb műhelye a COPUOS jogi albizottsága (Legal Subcommittee) volt. A

	Elfogadott	Alkott
Világűrszerződés	95	27
Mentéségi egyezmény	87	24
Károkozás egyezmény	81	28
Lajstromozási egyezmény	41	4
Hold egyezmény	7	1

demel említést:

- az államok által műholdak alkalmazásával folytatott közvetlen TV-adások elvei (1982)²⁷,
- a Föld világűrből folytatott távérzékelésére vonatkozó elvek (1986)²⁸ és a
- nukleáris erőforrások világűrbeli alkalmazásának elvei (1992)²⁹.

Ugyanez vonatkozik magánjellegű, világűrjogász munkacsoportok által kidolgozott szerződéstervezetekre „az emberes űrrepülés szabályai”³⁰ és „a környezet űrtörmelékek által okozott károk elleni védelme” tárgyában.³¹

A nemzetközi űrjog jogforrásrendszeréhez tartoznak azok a részben regionális nemzetközi szerződések, amelyek a világűr-együttműködés különféle céljait szolgáló szervezeteket hoztak létre. Ilyen a Nemzetközi Távközlési Műhold Szervezet (INTELSAT) 1971. évi szerződése, amelynek nem kevesebb, mint 143 részese van, vagy az Európai Űrügynökséget (ESA) létesítő 1980. évi párizsi szerződés, az Űrtávközlés Arab Egyesülésének (ARABSAT) 1976. évi kairói szerződése stb.

A Világűrszerződés VIII. Cikke szerint az az ál-

szerződéstervezeteket a Közgyűlés fogadta el, és a Hold-egyezmény kivételével mindet egyhangú határozattal javasolta aláírásra a tagállamoknak. Ez a „law-making” folyamat eredményezte a következő nemzetközi szerződéseket.

– Egyezmény az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket. (Világűrszerződés, 1967 január 27.)²²

A követő jogalkotás ennek az alapszerződésnek a tételeit építi tovább.

– Egyezmény az űrhajósok mentéséről, az űrhajósok hazaküldéséről és a világűrbe felbocsátott objektumok visszaszolgáltatásáról (1968 április 22.).²³

– Egyezmény az űrobjektumok által okozott károkkért való nemzetközi felelősségről (1972 március 29.).²⁴

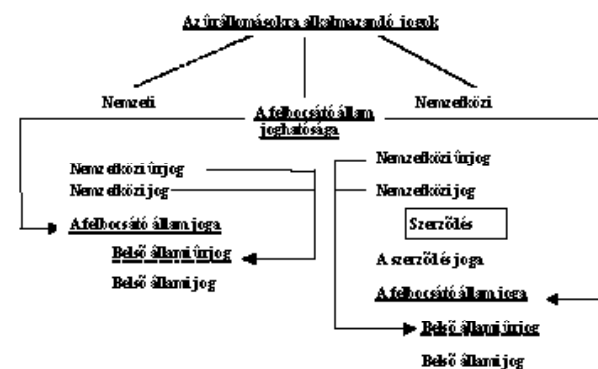
– Egyezmény a világűrbe felbocsátott objektumok nyilvántartásba vételéről (1975 január 14.).²⁵

– Egyezmény az államok tevékenységéről a Holdon és más égitesteken (1979 december 18.).

Magyarország az első négy szerződés részese.

Ha áttekintjük a ratifikációk és enélküli aláírások számát, feltűnik az államok szerződési készségének csökkenése.²⁶

A jogalkotás megtorpanását jellemzi az is, hogy a világűr-tevékenység jelentős területeire kidolgozott elvek – voltaképp szerződéstervezetek – sok éve nem jutottak túl a pusztán ajánlás jellegű közgyűlési határozat szintjén. Főként három ilyen határozat ér-



lam, amelynek nyilvántartásában a világűrbe felbocsátott objektum szerepel, megtartja a joghatóságot és ellenőrzési jogot az objektum és személyzete felett. Ennek folytán a nemzetközi űrjog utat nyit a felbocsátó állam belső állami jogának az űrtárgyakra, űrállomásokra alkalmazása előtt. Nemzetközi űrállomások esetében az alkalmazandó jogra nézve a részes államok közti szerződés irányadó. Így például a most épülő Nemzetközi Űrállomás (ISS – International Space Station) létesítéséről szóló 1998. január 29-i szerződés³² szerint (V. cikk) az általuk szolgáltatott elemeket a részes államok lajstromozzák. A Világűrszerződés VIII. cikkének megfelelően ezeken fenntartják a joghatóságot és ellenőrzést, amit

a szerződés rendelkezéseinek figyelembevételével gyakorolnak.

Az űrtevékenység kommercializálása, magánvállalkozások profitorientált részvétele annak gyakorlati hasznosításában különösen szükségessé tette belső állami világűrtörvények alkotását.³³ A belső állami jogokon belül, ha a joghatóságot gyakorló állam ilyenre rendelkezik, az *jus speciale*-ként lesz irányadó.

A világűrjogi jogforrásrendszert nemzeti és nemzetközi, mesterséges holdon vagy égitesteken létesülő űrállomásokra alkalmazva az alábbi ábra szemlélteti.

Arra nézve, hogy a nemzetközi űrjognak vannak-e szokásjogi normái, továbbá, hogy lehet-e valamely szabályát *jus cogens*-nek minősíteni, a tudományban megoszlanak a vélemények. Nézetem szerint a világűr szabadságára és a foglalás ezzel összefüggő tilalmára (*res communis omnium* jelleg) vonatkozó, a Világűrszerződés I. és II. cikkeiben megfogalmazott szabály ma már szokásjognak tekinthető. Mint fentebb láttuk, szokásjogi elismerésnek tekintem annak elfogadását az államközi gyakorlatban, hogy a világűr szabadsága az orbitális mozgással végzett tevékenység (= világűrtevékenység) szabadságát jelenti.

Ami a kogenciát illeti: az ezredfordulón úgy tűnik, a Világűrszerződés I. és II. cikkében foglaltak *jus cogens*-nek tekinthetők, még ha abban az óvatos fogalmazásban is, amit az IISL budapesti XXVI. Colloquiumán az amerikai *C. Q. Christol* alkalmazott: ha illetékes fórum feltenné a kérdést, vajon az említettek az általános nemzetközi jog *cogens* szabályaivá lettek-e (*peremptory norms*), úgy válaszom igenlő lenne.³⁴

V. „Az emberiség követői”

A Világűrszerződés V. cikke szerint a szerződő államok az űrhajósokat az emberiség követőinek tekintik, és nekik szükséghelyzetben, balesetben, más szerződő államok területén vagy nyílt tengeren leszállásuk esetén minden segítséget megadnak. Ilyen esetben haladéktalanul és sértetlenül visszajuttatják őket űrjárművük lajstromozó államába. A világűrben vagy más égitesten űrhajósaik minden lehető segítséget megadnak egymásnak.

Az 1968. évi Mentési Egyezmény ezt az alapvető kötelezettséget részletezi. A valamely állam területén földet ért űrhajósnak az illető állam, a nyílt tengeren szükséghelyzetbe került űrhajósnak bármely állam, amely erre képes, köteles segítséget nyújtani, a felbocsátó államot és az ENSZ főtitkárát tájékoztatni. Mindez nem haladja meg a légijárművekkel kapcsolatos, a Chicagói Szerződésben és bilaterális légijogi szerződésekben foglalt mentési kötelezettségek kereteit.

Általános a nézet, hogy ez a szabályozás ma már elégtelen. A jogalkotás e tekintetben is elmaradt az

űrtevékenység fejlődése mögött. A fentebb már idézett Böckstiegel–Gorove–Verescetin-féle közel tíz éve készült tervezet célja „nemzetközi vitát kezdeményezni és előmozdítani, alkalmas formában, remélve, hogy ez az érdekelt államok közti tárgyalásokhoz vezet az ENSZ Világűrbizottságában, vagy másutt.”³⁵ Ez mindmáig nem történt meg, miközben egyre több „emberes” űrrepülésre³⁶ kerül sor anélkül, hogy az űrhajósokra a légijárművek személyzetéhez hasonlóan nemzetközi egyezményben rögzített egységes szabályok volnának irányadók.

Mindenekelőtt szükséges volna meghatározni az „űrhajós” fogalmát és világűrjogi státusát. Az „*envoy of mankind*” egyike azoknak a jó szándékú publicisztikai ízű fogalmaknak, amelyek a világűrjog pionír-korszakát jellemezték. Az emberiség nem jogi személy, nem alanya a nemzetközi jognak, amely követet küldhetne. „Az emberiség követé” nem több mint morális értékítélet. Bármely ország polgára legyen is az asztronauta, az egész emberiség vallja magáénak. A Világűrszerződés emelkedett stílusa abból is következhetett, hogy az űrrepülés 1967-ben még nem volt rutinszerű vállalkozás, 1961 és '67 között mindössze 26 ember volt Föld körüli pályán.

A Világűrszerződés VIII. cikke értelmében a felbocsátó és lajstromozó állam joghatósága az „űrhajó bármilyen személyzete felett” fennmarad a világűrben is. Az „*any personnel*” arra látszik utalni, hogy a szerződés azokra a személyekre gondol, akik az űrtevékenység végrehajtásának részesei: a legénységre, a „*crew*”-ra. Az ezredfordulón ez az értelmezés nem tartható.

Föld körüli pályán, akár űrhajón, akár az 1983 óta sok küldetést teljesítő űrrepülőgép (*space shuttle*) fedélzetén számos olyan személy járt a világűrben, aki nem tartozott – légijogi kifejezéssel élve – az űrrepülés „szakszemélyzetéhez”. Olyanok, akik mintegy utasként végeztek kísérleteket anélkül, hogy a feladat technikai végrehajtásában részt vettek volna.

A belső állami világűrtörvények némelyike ezt a különbségtételt érvényesíti. A NASA szabályzata³⁷ szerint a Shuttle-vállalkozásokban a parancsnokból, pilótából és három, ún. programfelelősből (*mission specialist*) álló legénység (*crew*) és „rakományfelelős” (*payload-specialist*), valamint olyan személyek vesznek részt, akik jelenléte az űrrepülés műveletéhez nem szükséges (*space-flight participants*). Az Orosz Föderáció 1993. évi világűrtörvénye szerint az emberes űrtárgy legénységének parancsnoka felelős a legénység, valamint a repülés egyéb résztvevőinek biztonságáért.³⁸

A belső állami törvényhozás abban az irányban halad, mint a légijog, amely különbséget tesz a légijármű fedélzetén a szakszolgálati engedéllyel

rendelkező hajózó személyzet és a merőben eltérő jogállású utasok között.³⁹

Mindaddig, amíg ez a különböztetés a nemzetközi űrjogban nem érvényesül, űrhajósnak kell tekinteni mindenkit, aki az űrhajó fedélzetén tartózkodik.

A publicisztikában egyre gyakrabban szerepel egy állítólag közeljövőben megvalósuló „űrturizmus”. Úgy vélem, nagyon messze van az idő, amikor a légi- és űrjármű fedélzetére egyforma könnyedséggel léphetünk – sőt, előzetes előkészítés nélkül soha sem lesz senki „űrturista”.

Az űrrepülés szakszemélyzetére nézve: amíg nemzetközi megállapodás ezeket egységesen nem szabályozza, a belső állami jogokra tartozik az űrhajós-képesítés feltételeinek, az űrhajós jogállásának szabályozása. A világűrjogi jogalkotásnak ez egyre sürgetőbb feladata.

Ami a mentési kötelezettséget illeti: V. N. Kubászov szovjetorosz űrhajós⁴⁰ az IAF bécsi kongresszusán jegyezte meg, amikor az 1968. évi Mentési Egyezményt dicsértem: „A ti egyezményetek egy darab papír. Mi tudjuk fenn az orbiton, hogy ha ott valami baj van, menthetetlenek vagyunk.” Ez 1972-ben hangzott el, és akkor valóban igaza volt. Az űrrepülőgép megvalósulása óta azonban lehetővé vált Space-Shuttle alkalmazásával orbitális vészhelyzetbe került űrhajósok megmentése is. A világűrjog irodalmában ez ismételtelen felmerülő kérdés.⁴¹ Az azonban, hogy az ehhez szükséges készenlélet az emberiség követeinek biztonsága érdekében csak hatékony nemzetközi összefogással és jelentős anyagi áldozattal lehetne megteremteni – nem jogi kérdés...

VI. A természet egyensúlya

Az űrkutatás elmúlt évtizedeiben űrtárgyak ezrei jutottak Föld körüli pályára, mesterséges bolygók keringenek Napunk körül, sőt jutottak naprendszerünk határain túlra. Űrhajók és űrrepülőgépeken mesterséges bioszférában űrhajósok százai jártak a világűrben és épül az ISS, az állandó nemzetközi űrállomás. Eközben hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy az emberiség maga is egy gigantikus „space crew”, a Föld-űrhajó legénysége. Természetes bioszférája: föld, víz és légkör alkotta életfenntartó rendszer. Az ember azonban olyan űrhajós, aki nem kíméli léte sine qua non-ját, természeti környezetét.

A világűr-tevékenység a környezetvédelemmel két irányban is összefügg. A földfelszín és a Föld körüli térség kutatását végző mesterséges holdak minden más eszköznél hatékonyabban járulnak hozzá az ehhez szükséges megfigyeléshez. A másik, negatív irány az a környezetszennyezés, amit a Földön, eshetőleg idegen égitesteken okozhat. Az első ma még sokkal jelentősebb haszonnal jár, mint ameny-

nyit az űrtárgyak okozta, egyéb civilizációs kártételekkel szemben elenyésző környezetszennyezés árt.

A mai világűrjog a környezetvédelem vonatkozásában rendkívül szegényes. A Világűrszerződés IX. cikke szerint az államoknak a világűrkutatást úgy kell végezniük, hogy elkerüljék annak káros szennyezését, valamint a Föld környezetének Földön kívüli anyag beviteléből eredő ártalmas megváltoztatását.

A Szerződés továbbá két, szubjektív megítéléstől függő posztulátumot, vagy inkább elvárást tartalmaz: 1. Ha valamely államnak oka van feltételezni, hogy világűr-tevékenysége másokét károsan befolyásolná, annak megkezdése előtt konzultációt kezdeményez; 2. Ha más állam világűr-tevékenységéről okkal feltételezhető ugyanez, konzultáció lefolytatását kérheti.

A nemzetközi jog elméletében szerencsétlenül elterjedt „soft law” helyett mindezt inkább olyan lex imperfecta-nak tekintem, amelynek érvényesülése a szerződő felek jóhiszeműségét feltételezi.

A Hold-egyezmény a Hold és más naprendszerbeli égitestek tekintetében nem sokkal megy túl a Világűrszerződés keretein amellet, hogy a környezet káros megváltoztatása (adverse change of the environment) mellé behozza a természet egyensúlyának megbontását (disruption of the existing balance of environment). (VII. cikk)

A környezetvédelmi szabályozás a világűrjogi publicisztika egyöntetű véleménye szerint a nemzetközi jogalkotás fontos feladata. A nézetek abban oszlanak meg, hogy ez a Világűrszerződés kiegészítése, vagy e tárgyban alkotandó önálló nemzetközi szerződés útján történjék.⁴²

Az ilyen irányú törekvéseknek a Kozmosz-954 balesete adott komoly ösztönzést. A felderítő műhold 1978 január 24-én zuhant kanadai területre. Műtán energiaellátását uránium 235 izotóppal dúsított uránium alkalmazásával működő atomreaktor biztosította, a szerencsére lakatlan terület (Északnyugati Terület, Alberta és Saskatchewan) nagy körzetében radioaktív szennyeződés keletkezett.⁴³ Az incidens után kanadai kezdeményezésre indult a COPUOS-ban folyt sok éves előkészítő munkálatok vezettek a nukleáris erőforrások (NPS) alkalmazásának alapelveit tartalmazó, fentebb már idézett ENSZ-közgyűlési határozat elfogadásához. (1992 december 4.)⁴⁴

A határozat az atomreaktorok és radioizotóp generátorok műholdakon energiaforrásként használatának irányelveit fogalmazza meg. A felbocsátó államok a Világűrszerződésen túlmenő konzultációs és tájékoztatási kötelezettsége és a biztonságos üzemeltetés technikai feltételeinek előírása legalább ezen a speciális területen határozott előrelépést jelent. Mégis, a határozatot számos kritika éri az itt is szubjektív megítéléstől

függően fogalmazott néhány feltétel miatt.⁴⁵ A pusztán ajánlást jelentő szabályozás immár tíz éve így sem emelkedhetett a nemzetközi szerződés szintjére.

Az ezredforduló világűrjogában ugyancsak rendezetlen az űrtörmelékekkel okozott orbitális környezetszennyezés kérdése. A szaknyelvben általánosan elfogadott „debrí” ugyan törmeléknek fordítható,⁴⁶ de a jogforrásokban sehol nem alkalmazott kifejezés a legkülönbözőbb tárgyakat jelöli az elnémult, működését befejezett mesterséges holdaktól (spent satellites) a pályán szétesett űrtárgyak törmelékén át a hordozórakéták Föld körüli pályára tért utolsó fokozatáig. Számuk, attól függően, hogy milyen nagyságúakat veszünk tekintetbe, sok ezerre tehető. Az 1 cm-nél nagyobbak tömegét 30 000-tól 70 000-ig becsülik. 1992. évi adatok szerint katalogizált űrtárgyak közt 6% volt aktív, 20% passzív szerkezet, 29% hordozórakéta-fokozat és más, a pályára állítással kapcsolatos tárgy, a valódi űrszemét 45%-ot képviselt. A Föld-közeli pályák térségében az űrtörmelék egyre fokozódó veszélyt jelent a mesterséges holdakra, az űrhajók (űrállomások) személyzetére nézve.⁴⁷

A világűrjog ma még nem kötelezi a felbocsátó államokat az ilyen veszélyeket elhárító technikai intézkedésekre. Ilyenek lehetnek: az elnémult műholdak megsemmisítése alacsonyabb pályára irányítással, magasabb „temetői pályára” állítás, vagy a hajtóművel nem rendelkező tárgyak ma még megoldatlan „begyűjtése”.⁴⁸

Nem az új évezred, de a közeljövő feladata a világűrjogi „law-making” számára olyan nemzetközi szerződés létesítése, amely a világűrtörmelék keletkezésének lehető megelőzését, az űrtárgynak az említett módok valamelyikével történő eltávolítását a felbocsátó állam kötelességévé teszi. A COPUOS a kérdéssel konkrét eredmény nélkül foglalkozik, mint ahogy az ILA világűrjogi bizottsága által kidolgozott tervezet sem eredményezte a kérdés megvitatását államközi szinten.⁴⁹

VII. Békés passzív rendszerek?

A világűrjogászok egy része így minősítette azokat a katonai műholdakat, amelyeket nem agresszív céllal bocsátottak Föld körüli pályára, s ezért tevékenységük a Világűrszerződés betűjével és szellemével szerintük összeegyeztethető. Mások úgy vélték, hogy a Világűrszerződés kizárja minden katonai használat jogszerűségét.

A Szputnyik megjelenése után valóban úgy tűnt, hogy ez a technikai vívmány elkerüli az alig fél évszázada feltalált repülőgép sorsát. Akkor, 1912. február 11-én kétszáz neves személyiség, köztük H. G. Wells és A. Conan Doyle, a népekhez intézett kiáltványban tiltakozott az ellen, hogy „az emberi szel-

lem nagyszerű találmányát, a levegő meghódítását, hideg fejjel megsemmisítésre használják.”⁵⁰ *Berta von Suttner* osztrák író, az első Nobel-békedíjas ugyanekkor „Barbarisierung der Luft” címmel szenvédélyes pamfletet írt azután, hogy egy olasz aeroplán Észak-Afrikában 1911. november 1-jén bombát dobott török katonákra. Keserűen állapította meg: a béke kasszái üresek, a katonák zsebei nem. A hadügyminisztériumok minden technikai vívmányt a pusztítás szolgálatába állítanak.

A „világűr meghódítása” jelszavával együtt ugyanígy felmerült az a követelés, hogy az űrkutatás eszközei csak békés célokat szolgáljanak.

Az ezredfordulón sajnálatos módon el kell ismerünk, jó szándékú naivitás volt feltételezni, hogy a világűrjog az űrtevékenység militarizálásának megakadályozásában hatékony eszköz lehet. Másfelől tény az is, hogy a „katonák zsebei” döntő szerepet játszottak az űrkutatás megvalósításában. *Ciolkovszkij, Goddard, Oberth, Wernher von Braun, Koroljov* és társaik eredendően nem a pusztítás arzenálját kívánták gazdagítani. Mégis azok az eszközök, amelyek a rakétatechnika zseniális úttörőinek vívmányaként kozmikus sebességet tudtak elérni, katonai fejlesztés eredményei voltak.

A katonai felhasználás jogosságának tagadása abba a hatásos ellenérvbe ütközött, hogy a katonai és polgári célokat szolgáló űrtevékenység többnyire nem választható el. A modern hadviseléshez nélkülözhetetlen hírközlés, távérzékelés, geodéziai, meteorológiai adatszolgáltatás ugyanis azonos űreszközökkel történik.

Amikor a Világűrszerződés IV. cikke csak a nukleáris és más tömegpusztító fegyvereket száműzte a mesterséges holdak fedélzetéről és csak a Holdra és más égitestekre mondta ki, hogy azok kizárólag békés célokra használhatók, mindkét világűrhatalom évek óta intenzív felderítést folytatott a világűrből. Az amerikai SAMOS felderítő rendszer (Satellite and Missile Observation System) keretében 1960 októbere és 1963 januárja közt 20 mesterséges holdat bocsátottak fel. Az 1962-től indított szovjet Kozmosz-sorozat műholdjainak katonai rendeltetésére csak jellemző pályadataikból lehetett következtetni. Ezt hivatalosan csak 1993-ban tették közzé.⁵¹

A tudományban a békés cél (peaceful purposes) és a békés felhasználás (peaceful uses) értelmezése körül éveken át folyt a vita. Jómagam a „szocialista” világűrjogászokkal és számos nyugati társammal együtt a *békés = nem-katonai* értelmezést képviseltem.⁵² Ezt a nézetet látszott alátámasztani a Világűrszerződés több alapelve. Az I. cikk szerint az űrtevékenység „minden ország javára és érdekében folytatható”, továbbá, hogy az „az emberiiség közös vállalkozásának tekintendő”.⁵³ A katonai

világűr-tevékenység ezekkel a célokkal ellenkezik.

E nézettel szemben a katonai célú távérzékelő mesterséges holdak tevékenysége ellen egy állam sem tiltakozott. Ezt a „tacitus consensus”-nak tekinthető gyakorlatot követte az 1972. évi SALT-egyezmény („Salt ABM Treaty”) részeseinek kifejezett hozzájárulása ahhoz, hogy a vállalt korlátozások betartását kölcsönösen „nemzeti technikai eszközökkel” (national technical means) ellenőrizzék, ami nem más, mint a felderítő mesterséges holdak diszkrét kódolása.⁵⁴ Jóllehet itt olyan bilaterális szerződésről volt szó, amely nem hat erga omnes, mégis ezt a két világűrhatalom „nemzeti eszközei” tevékenysége által érintett többi állam is tudomásul vette.

Mindezek után az ezredforduló világűrjoga a katonai világűr-tevékenység tekintetében három következtetést enged.

1. A Hold és más égitestek demilitarizált területek, ahol kizárólag békés tevékenység folyhat. Tilos katonai berendezések létesítése, bármilyen fegyverkísérlet, katonai gyakorlat. (Világűrszerződés IV. cikk – Hold-egyezmény III. cikk)

2. Tilos nukleáris és más tömegpusztító fegyverek elhelyezése Föld, Hold vagy más égitestek körüli pályán.

3. Minden egyéb vonatkozásban az olyan katonai tevékenység tilos, amely a nemzetközi űrjogba vagy az általános nemzetközi jogba ütközik.

„Csillagháború” pedig – a publicisztika kedvenc kifejezésével – igazi értelmében, hogy ti. egy fegyveres konfliktus a hadviselők űreszközei közt a világűrben dölne el, a science fiction világába tartozik. Itt a földön azonban a modern hadviselés már ma sem képzelhető el rendkívül intenzív katonai űrtevékenység nélkül.

Az ún. öbölháború (1991) ezt tanúsította. Távérzékelő, távközlő, meteorológiai, lehallgató berendezésekkel ellátott (signals intelligence satellites) mesterséges holdak nélkülözhetetlen eszközei voltak a „sivatagi vihar”-nak.⁵⁵ Az USA légierjének vezérkari főnöke, *Merrill McPeak* túlzott ugyan, amikor a hadjáratot „az első űrháborúnak” nevezte, a fenti 3. tételből okszerűen következik, hogy egy fegyveres konfliktusban az ENSZ Alapokmányában is biztosított önvédelem jogát gyakorolná az a fél, amely ASAT (= anti-satellite) eszközökkel a világűrben kísérélné meg a földi hadműveletekben részes ellenséges űreszközök elhárítását. Ez a helyzet, azonos technikai szintet feltételezve a konfliktus mindkét felének oldalán, ma még utópisztikusnak tűnik. Az új évezredben mégis a világűrjog de lege ferenda kérdése lehet a fegyveres konfliktusok jogának és a semlegesség normáinak adaptálása az űreszközökkel folytatott hadviselésre.

VIII. Államfelelősség és űrkereskedelem

Az űrtevékenység privatizálása és kereskedelmivé tétele az államfelelősség elvén épülő, ma már hagyományosnak mondható világűrjogi konstrukció alapjait érinti.

A két fogalmat az irodalomban gyakran kezelik úgy, mintha azok együtt járnának, sőt feltételeznék egymást.⁵⁶ A kereskedelem javak olyan átruházását és olyan szolgáltatások nyújtását jelenti, amely profitszerzéssel jár, az ezekkel járó tevékenységekkel együtt. „Kereskedelmi” mindaz, amit ez a tevékenység jellemez. Kereskedelmivé tétel (commercialization) egy non-profit tevékenység profitszerzővé alakítása. Ha a világűr-tevékenység (= orbitális eszközökkel folytatott tevékenység) ilyen értelemben vett kereskedelmi célt szolgál, úgy az kereskedelmi, függetlenül attól, hogy azt állami vagy magánszervezetek folytatják.

A kommercializálás nem feltétlenül jár együtt privatizációval,⁵⁷ azaz létező programok és szolgáltatások állami kézről a magánszektorba vitelével. Profitra törekvő jogalany (profit-seeking entity) maga az állam is lehet, vagy állami tulajdonban levő gazdasági társaság, azaz olyan jogi személy, amely nem tartozik a magánszektorhoz. Mindkét jelenség – a kereskedelmivé tétel és privatizáció – különösen az elmúlt évtizedben az űrtevékenység gazdasági hasznosításának rohamosan fejlődő technikájával járt együtt.

A kereskedelmi világűr-tevékenység általánosan elfogadott nézet szerint a világűr hasznosításának (use of outer space) körébe tartozik.⁵⁸ Mint ilyen, a Világűrszerződés I. cikk 2. bek. értelmében az államok által minden megkülönböztetés nélkül a nemzetközi joggal összhangban szabadon gyakorolható. Az I. cikk 1. bek.-ben foglalt ún. „benefit principle” alapján ti. hogy a világűr-tevékenység minden ország javára és érdekében folytatható, a kereskedelmi tevékenység pedig nem ezt a célt szolgálja, ezt a szabadságot komolyan nem kérdőjelezték meg.⁵⁹

A nem-állami tevékenységre nézve a Világűrszerződés kompromisszumos megoldást tartalmaz. Kompromisszumos azért, mert a Szovjetunió az űrtevékenység jogát az államoknak kívánta fenntartani, míg az Egyesült Államok ezt magánszervezeteknek is biztosítani kívánta. Az eltérő megközelítés a merőben különböző gazdasági rendszerekből következett, hiszen az Egyesült Államokban már ebben az időben is folyamatban voltak olyan világűrprogramok, amelyekben magáncégek is részt vettek.

A Világűrszerződés VI. cikke áthidaló szabályozást tartalmaz: a szerződésben részes államok nemzetközi felelősséggel tartoznak (international responsibility) a világűrben folytatott nemzeti tevé-

kenységekért, akár kormányzervek, akár nem-állami intézmények végzik azokat, továbbá annak biztosításáért, hogy azokat az e szerződésben foglalt rendelkezésekkel összhangban folytassák. A VII. cikk szerint a felbocsátó állam ugyancsak nemzetközi felelőséggel (international liability) tartozik az űrtárgy által a földön, a légtérben vagy a világűrben okozott károkért. Utóbbi az 1972. évi Kár-Egyezmény (Liability Convention) részletesen szabályozta.

Az állam és a világűr-tevékenységet ténylegesen folytató magánszervezet közti kapcsolatot a kötelező állami engedélyezés és folyamatos felügyelet biztosítja. Mindezek a rendelkezések eo ipso vonatkoznak a kereskedelmi célú űrtevékenységre és ezt szolgáló űrtárgyra is.

A nemzetközi űrjog alanyai az államok. A szerződés őket kötelezi, és ők felelnek a nem-kormány szervezetek – ideértve a magáncégeket – világűr-tevékenységéért. De meddig terjed ez a felelősség? Hol van a határ az engedélyező és felügyeletet gyakorló állam felelősségi körébe tartozó, ténylegesen a magánszervezet által elkövetett jogsértés és utóbbi jogellenes, de az állam nemzetközi jogi kötelezettségeit nem sértő magatartása között?

A kárfelelősség e tekintetben vitathatatlan. Az űrtárgyak által okozott kárért az állam felel. Az általános nemzetközi jog normáitól eltérően olyan kárért is, amelyet nem valamely állami szerv vagy szervezet okozott. A belső állami világűrtörvények mindkét vonatkozásban arra törekszenek, hogy az államnak regressz-joga legyen minden esetben a magánszervezet ellen, amelyért helytállni volt kénytelen.

A fentebb már említett és a 32. jegyzetben felsorolt világűrtörvények mind ezt teszik, alig különböző fogalmazással. P. o. az 1986. évi angol Outer Space Act: „Mindazok, akikre a törvény vonatkozik, kártalanítani kötelesek az államot minden olyan igénynyel szemben, amelyet az angol kormány ellen olyan károk miatt érvényesítettek, amelyeket az engedélyezett űrtevékenység okozott.”⁶⁰

Feltehető, hogy a kereskedelmi világűr-tevékenység civiljogi oldala, annak sajátos feltételei és a belső állami jogok eltérései a nem túl távoli jövőben szükségessé teszik egyfajta egységes Codex Juris Spatialis kidolgozását is.⁶¹

IX. A közös örökség

Az emberiség közös örökségének fogalma (CHM = Common Heritage of Mankind) a tengerjogon keresztül vonult be a nemzetközi jogba.⁶² Az 1982. évi Montego Bay tengerjogi egyezmény az ún. Zóna (Area), az állami joghatóságon túli tengerfenék és altalaj kincseire mondja ki, hogy azok az em-

beriség közös örökségét képezik. (136. cikk) Ezekre nézve az emberiséget mint egészet illeti meg minden jog, ami egy Nemzetközi Tengerfenék Hatóság (International Sea-Bed Authority) nevű testület hatáskörébe tartozik.

A Hold-egyezmény XI. cikke szerint a Hold és természeti forrásai ugyanígy az emberiség közös öröksége. A tengerjogi párhuzam abban is megnyilvánul, hogy az egyezmény arra az esetre, ha majd a Hold természeti forrásait kiaknázni érdemes lesz, olyan nemzetközi igazgatás (functional regime) létesítését irányozza elő, amely a kihazatalt méltányosan elosztja.⁶³

A fogalom szó szerinti jelentését a magánjog szemszögéből éppúgy céltalan volna elemezni, mint az „űrhajósok az emberiség követői” fogalmát a diplomáciai jog alapján. Az örökség örökhagyót feltételez és örökös, aki jogalany. Kitől örököltük a mélytengerek kincseit, az égitesteket? Ki volt a „defunctus” – az örökhagyó? Generációk öröklik őket egymástól? De hiszen a nemzedékek nem úgy múlnak el, ahogy a magánjog alanyai sírba szállnak!

Ami a tengerjogot illeti: az emberiség a tengereken talán tekintheti magát közös örökösnek. De hogyan teheti ezt akár eszmeileg is a világmindenséggel, amelyben minden bizonnyal értelmes lények számtalan közössége él?⁶⁴

Az ezredforduló világűrjoga a közös örökség értelmezésében akkor jár el helyesen, ha ezt az égitestek joghelyzetére vonatkozó alábbi szerződési feltételek szimbolikus foglalatának tekinti.

– A Hold és más égitestek kutatása és használata az emberiség közös vállalkozása (province of all mankind).

– A Holdat és más égitesteket minden állam szabadon, megkülönböztetés nélkül kutathatja és használhatja.

– A Hold és más égitestek sem a szuverenitás igényével, sem használat vagy foglalás útján, *sem bármilyen más módon* nem lehetnek nemzeti kisajátítás tárgyai.

A „média” érdeklődését a világűrjog iránt a MIR űrállomás tervszerű lezuhanásán kívül semmi sem keltette fel jobban, mint az úgynevezett Holdtelkek ügye. Egy amerikai üzletember vállalkozásáról van szó, aki a Holdat, sőt a Naprendszer bolygóit saját tulajdonának nyilvánítva, azokat parcellázva telkeket árul.⁶⁵ Sok ezer vevője, így köztük több száz magyar tette az élelmes férfit dús gazdaggá.

Az ilyen tulajdonszerzés az égitestek jogi helyzetének tételes szabályaival éppúgy ellenkezik, mint a „művelt nemzetek által elismert általános jogelvekkel.” Utóbbiakhoz tartoznak a római jogban gyökerező olyan axiómák, mint hogy senki sem ruházhat át másra több jogot, mint amivel maga rendelkezik (nemo

plus juris transferre potest quam ipse habet). Így tulajdonát átruházással csak tulajdonostól lehet szerezni.⁶⁶ Ha a Hold res nullius volna, és birtokbavételrel ott bárki eredeti tulajdonost szerezhetne, úgy a tulajdonosi minőség egyszerű kijelentése semmiképp sem az. Fél évszázada a lehetetlen tárgyra irányuló, így semmis szerződés iskolapéldája volt holdbéli ingatlan eladása. Vajon a magyar telektulajdonos számára időközben lehetővé vált a holdbéli ingatlan birtokba vétele?

A Holdon 1969 július 20-tól máig összesen 12 ember járt, hat alkalommal az USA által végrehajtott Apollo program keretében, amely 25 milliárd dollárba került. A megvalósításban közvetlenül vagy közvetve kutatóintézetek és vállalatok ezrei, nem kevesebb mint 400 000 ember vett részt. Ha mindehhez tekintetbe vesszük, hogy a „telektulajdonos” olyan környezetbe kerülne, amelyben a túlélést korlátozott ideig mesterséges életfenntartó rendszer biztosíthatja, joggal állíthatjuk, hogy egy holdbéli ingatlan adásvételi szerződés gyakorlatilag ma is lehetetlen tárgyra irányul. A tulajdonos nem volna képes a tulajdonjog lényegét, a birtoklási jogot gyakorolni.

Ami az égitestekre vonatkozó tételes jogot illeti: a Világúrszerződés előbb idézett II. cikke nézetem szerint a *bármilyen módon történő* „national appropriation” tilalmával a Hold és más égitestek tulajdonszerzését kisajátításának tilalmát is kimondta. Ezt támasztják alá azok az ugyancsak e szerződésben foglalt általános elvek, amelyek a Hold és más égitestek *res omnium communis* (= *res extra commercium*) státusát alapozzák meg.

A Hold-egyezmény XI. cikke mindemellett kimondja, hogy a Hold felszíne és természeti forrásai nem lehetnek valamely állam, állami szervezet, jogi vagy természetes személy tulajdonai. Az ellenkező nézet hívei szerint erre azért volt szükség, mert a Világúrszerződés II. cikke a magánjogi tulajdonszerzést nem zárta ki.⁶⁷ A Hold-egyezmény pedig csak csekély számú részesét köti.

A „Hold-telkek” ügye mindenesetre alkalmas volt arra, hogy vitát indítson a világűrjog ma még merőben elméleti jelentőségű kérdéskörében.⁶⁸

A kozmikus térséget Madách Imre nyomán nevezzük *világűrnek*. „Az ember tragédiája”, a gondolatébresztés kimeríthetetlen tárháza az űrtudományok művelőihez is szól. Azokhoz is, akik az áttelepülést mérlegelik egy idegen bolygóra, ha már Földünk lakhatatlanná válik. Egy más világba, ahol a költő képzeletében

„...a lehetetlen tán természetes.

*A súly nem létez, a lét nem mozog,
Mi itten lég, az ott tán gondolat,
Mi itten fény, az ottan hang talán,
S jegecül tán, mi itten nőve nő.”*

Pontosan száz évvel az ember első űrrepülése előtt mondatja Luciferrel:

*„E báb-istenség most már elkerínghet
Az űrben, új bolygóként, melyen újra
Számomra fog tán élet fejlődni.”*

A „báb-istenség” azóta megalkotta az új bolygókat, leszállt a Holdon, bolygóközi útra készül. De megismerte a kockázatokat is, a „Föld szellemének” hatalmát, képességének korlátait. Helyes volna, ha az ezredfordulón az önpusztító emberiség magának tenné fel a Tragédiában Luciferhez intézett kérdést: „Örjögő röptünk, mondd, hová vezet?”

Jegyzetek

¹ P. o. Népszabadság, 1959. szeptember 4-i rendkívüli kiadás: „...mi is eljegyeztük magunkat ezzel a győzelmes renddel, amely népek sorának szabadságot teremtett, s most a világűrre hódítja meg”

² A. G. Haley: *Space Law and Government*, New York 1963. 394-423. o. Követője E. Fasan: *Weltraumrecht*. Mainz 1965. 141-154. o., aki a „Metarecht”-nek önálló tanulmányt is szentelt. *Relations with Alien Intelligences*. Berlin, 1970. 1-110. o.

³ Az SZKP Központi Bizottságának, a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa elnökségének és a Szovjetunió Kormányának felhívása 1961. április 12. közli: *Népszabadság*, 1961. április 13. 3. o.

⁴ Kezdetben történtek kísérletek az űrkutatás eszközeinek legalább részben a légijog alá vonására. Nem véletlen, hogy a világűrjog első művelői a légijogászok közül kerültek ki. (Cooper, Meyer, Pépin, Ambrosini stb.) Végül is egyikük sem találta ezt a megoldást elfogadhatónak.

⁵ A vita ENSZ-beli történetének kitérő összefoglalása, jellemző címmel: R. F. A. Goedhart: „The Never-ending Dispute: Delimitation of Air Space and Outer Space.” *Forum for Air and Space Law* vol. 4. 1995.

⁶ Az elhatárolási elméletek részletes kritikájához Gál: *Világűrjog*, Budapest 1964. 89-124. o.

⁷ *Collins Dictionary of Astronomy*. Ed. by V. Illingworth, Glasgow 1994. 87-88. o. *Űrhajózási Lexikon*, Budapest, 1981, 345-346. o. *Űrtan - SH-Atlasz*. Springer, Budapest 1996, 41-44. o.

⁸ Az elmélet jelentős korábbi képviselői: M. S. McDougal, L. Lipson (*Perspectives for a Law of Outer Space* 1958), M. Ylicz (*Sur quelques problèmes de droit astronautique*, 1958), R. Quadri (*Droit international cosmique*, 1959), J. Sztucki (*Security of Nations and Cosmic Space*, 1959), Ch. Chaumont (*Le droit de l'espace*, 1960). Saját állásfoglalásom: *Világűrjog* 136-150. o. („tevékenységi elmélet”) *Space Law*. Budapest 1969. 105-117. o.

⁹ Gál: *Légítér és világűr*. *Jogtudományi közlöny* 1960. 565-576. o. Angol változat: *Legal Problems of Space Exploration*. A Symposium U. S. Senate. Washington 1961. 1141-1157. o.

¹⁰ *Világűrjog* 38. o.

¹¹ Az 1972–73-ban felbocsátott amerikai Pioneer-10 és 11, valamint az 1977-ben indított Voyager-1 és -2 elhagyva a Naprendszer ismert bolygóinak távolságát, kijutottak a csillagközi térbe.

¹² Z. B. G. Zhukov–Y. Kolosov: *International Space Law*. New York etc. 1984. 9. o. Bokorné Szegő Hanna könyvismertetése. Jogtudományi Közlöny 1966. 159. o.

¹³ Az űrhajósok az emberiség követői a világűrben (5. cikk). Nemzetközi felelősség nemzetközi tevékenységekért a világűrben (6. cikk). A felbocsátó állam joghatósága az űrtárgy felett, amíg a világűrben van (8. cikk) stb.

¹⁴ Vö. Bynkershoek: *De dominio maris* dissertatio, 1702. „Terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis.”

¹⁵ A légiközlekedési törvény egyik tervezete szerint a magyar légi szuverenitás az elhárítóeszközök hatósugaráig terjedt volna.

¹⁶ Section 1 Definitions („... height at which it is in practice possible to operate an object in an orbit around the earth”)

¹⁷ Section 1. Par. 2.

¹⁸ U. N. Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 139. April 4. 1983 és U. N. Doc. A/AC. 105/L. 168. June 5. 1987. Vö. Terekhov: *Passage of Space Objects Through Foreign Airspace*. (International Institute of Space Law). XXXII. Colloquium on the Law of Outer Space. Jerusalem 1994. Proceedings 52–53. o.

¹⁹ A. Górbiel lengyel professzor 1980-ban „a funkcionalista elmélet legegységesebb követőjének” jellemzett a szocialista államok világűrjogi irodalmában. (Legal Definition of Outer Space. Lód 1980. 48. o.) Az IISL világűrjogi colloquiiumain, de az INTERCOSMOS világűrjogi szemináriumain is valóban ezt a koncepciót képviseltem. Így: *The Question of Delimitation After Twenty Years*. XXII. Coll. Munich 1979. Proceedings 125–129. o. – *Fundamental Links and Conflicts between Legal Rules of Air and Space Flights*. XXVI. Coll. Budapest 1983. Proceedings 77–80. o. – *Territorial Sea and Airspace: Passage to Free Spaces?* XXVII. Coll. 1985. Proceedings 134–139. o. – *Space Objects „While in Outer Space.”* XXXVII. Coll. Lausanne 1994. Proceedings 84–86. o. – *Thirty years of Functionalism*. XL. Coll. Turin, 1997. Proceedings 125–132. o. INTERCOSMOS világűrjogi szemináriumokon: *Air Law and Space Law. Coincidences and Controversies*. Prague 1982. Doklad 185–193. o. – *Problems of Delimitation and Geostationary Orbit at the Twenty-third Session of the Legal Subcommittee*. Varna 1984. Doklad 151–175. o. Tartozom azzal a megállapítással, hogy a hivatalos szovjet állásponttól eltérő véleményemet az INTERCOSMOS és szovjet világűrjogász kollegák tárgyilagos viták témaként fogadták.

²⁰ Lényegében ugyanezt mondja ki a Világűrszerződés V. és a Hold-egyezmény VI. cikke („...on the basis of equality and in accordance with international law”)

²¹ M. Cohen: *Towards a Legal Regime in Space*. VI. Coll. Paris, 1963. Proceedings.

²² 1967. évi 41. tvr.

²³ 1969. évi 22. tvr.

²⁴ 1973. évi 3. tvr.

²⁵ 1978. évi 7. tvr.

²⁶ IISL Standing Committee on the Status of International Agreements... Annual Report 2000. XLIII. Coll. Rio de Janeiro 2000. Proceedings 404–409. o.

²⁷ U.N. Res. 37/92

²⁸ U.N. Res. 41/65

²⁹ U.N. Res. 47/68

³⁰ Draft for a Convention on Manned Space Flight. (K. H. Böckstiegel–V. Vereshchetin–S. Gorove)

³¹ ILA Draft Instrument on the Protection of the Environment from Damage Caused by Space Debris. Elemzéséhez ld. Gál.: *The ILA Draft Instruments...* Acta Juridica Hungarica 1997. 3-4. szám 125–138. o.

³² A szerződés az űrállomást közösen építő Kanada, Japán, Oroszország, Egyesült Államok és az európai tagállamokat képviselő ESA közt jött létre.

³³ USA: National Aeronautical and Space Act 1958. Communications Satellite Act 1962. Land Remote Sensing Act 1984. Commercial Space Launch Act 1988. Commercial Space Act 1988. Anglia: Outer Space Act 1986. Svédország: Act on Space Activities 1982. Oroszország: Act on Space Activity 1993. Dél-Afrika: Space Affairs Act 1993. Ausztrália: Space Activities Act 1998. Több országban előkészítés folyik: így Németországban, Franciaországban, Braziliában.

³⁴ C. Q. Christol: *The Jus Cogens Principle and International Space Law*. XXVI. Coll. 1983. Proceedings 7. o.

³⁵ *Manned Space Flight. Legal Aspects in the Light of Scientific and Technical Development*. Ed. by K-H. Böckstiegel, Proceedings of an International Colloquium, Cologne, May 20-22. 1992. (Cologne Proceedings) 7. o.

³⁶ Terminológiánk a „manned space flight” – „bemannte Raumfahrt” kifejezéseket jobb híján így magyarítja. S. E. Doyle professzor (USA) a mindkét nembeli űrhajósokra tekintettel a „manned” helyett a „human flight”-ot és „crewed object”-et javasolta (Cologne Proceedings 39. o.) A XXXVI. IISL Colloquiumon módomb volt rámutatni, hogy a magyar kifejezés ezt a fogalmat semlegesíti. Graz 1993. Proceedings, 273. o.

³⁷ Code of Federal Regulations, Title 14, V. §. 1214–303

³⁸ Art. 20 – (Cosmonauts and crews of piloted space objects), 3.2

³⁹ Vö. Gál: *Air Crew and Space Crew – Comparative Observations de Lege Ferenda*. Acta Juridica Hungarica 1993. 35. No. 53–64. o.

⁴⁰ (1935) Szozuz-6 űrhajón (1969), a szovjet–amerikai közös űrrepülésben fedélzeti mérnök (1975), a Szozuz-35 űrhajón Farkas Bertalan parancsnoka (1980).

⁴¹ G. Zhukov–Y. Kolosov: op. cit. 12. jegyzet. 97. o. V. S. Vereshchetin: *Legal Aspects of Orbiting International Laboratories*. XIII. Coll. Mardel Platz 1969, 114. o. Gál: *Observations on the Rescue Agreement*. Proceedings of a Symposium Held in the Hague 1984. Ed. N. Yasentulyana, 87–88. o.

⁴² Vö. Gál: *Treaty Law Problems of Space Environmental Protection: De lege ferenda tasks for International Legislation. – Environmental Aspects of Activities in Outer Space*. Proceedings of an International Colloquium, Cologne May 16–19, 1988. Ed. by K-H. Böckstiegel 287–300. o.

⁴³ A közhiedelemmel szemben nem ez volt az első ilyen eset. 1964-ben egy amerikai haditengerészeti műholdnak az Indiai-óceánba zuhanásakor radioaktív plutónium 238 szabadult fel. A Kozmosz-954 balesetéből származó kanadai kárigényt a Szovjetunió részben teljesítette. (1981 április 2-i moszkvai jegyzőkönyv.) L. Space Law Basic Documents A. VI. 2. 2. A. S. Gorove: *Cosmos 954: Issues of Law and Policy*. Journal of Space Law. Vol. 6. No. 2, 1978, 137–146. o.

⁴⁴ „Principles Relevant to the Use of Nuclear Power in Outer Space” Space Law Documents. B. III. 9.

⁴⁵ Pl. „ensure with high reliability.” „Significant radiation exposure”, „frequently as practicable”, „reasonably practicable” stb. Vö. C. Q. Christol: *A New Challenge for International Law*. XXXVI. Coll. Graz, 1993, 246–247. o.

⁴⁶ A francia szó jelentése: roncs, törmelék. Angolul: szét-tört dolog maradványa. Webster’ Dictionary 1991. 247. o. A német világűrjogi irodalomban: Weltraumtrümmer (Hobe). Olaszul: frammenti (Grosso).

⁴⁷ Alacsony pályán az ütközés relatív sebessége 16 km/sec lehet. Egy 80 g-os űrszemét ütközésekor 1 kg TNT-vel egyenértékű energia szabadul fel!

⁴⁸ Űrtan, 7. jegyzet, 277. o.

⁴⁹ Vö. Gál: *The ILA Draft Instruments on the Protection of the Environment from Damage Caused by Space Debris*. Acta Juridica Hungarica, 1997. 3-4. sz. 125–138. o.

⁵⁰ O. Groehler: *A légiháborúk története 1910–1970*. Budapest 1980. 11. o.

⁵¹ Űrtan, 251. o. Vö. Űrhajózási Lexikon szerk. Almár-Horváth. Budapest 1981. 350 sk. o.

⁵² Világűrjog 197–205. o. Space Law 164–172. o. The „Peaceful Uses of Outer Space” after the Space Treaty. X. Coll. Belgrade 1967. Proceedings 129. o.

⁵³ Ezt ez a világűrjogi irodalomban vitás különös formula fejezi ki: „the exploration and use of outer space... shall be the province of mankind” – a hivatalos magyar fordításban értelemszerűen „közös vállalkozás”.

⁵⁴ A felek a XII. cikk 3. pontjában arra is kötelezték magukat, hogy felderítést megghiúsító álcázást nem alkalmaznak! K.-H. Böckstiegel-M. Benkő: Space Law, Basic Documents Vol. I/1. B. V. 1. 4. 1, 4. o.

⁵⁵ J. M. Filho: Total Militarization of Space and Space Law: the Future of the Article IV of the 67’ Outer Space Treaty. XL. Coll. Turin 1997. Proceedings 358–359. o.

⁵⁶ V. D. Bordunov: Legal Aspects of Private Activities in Outer Space. XXIX. Coll. Innsbruck 1986. Proceedings 154. o.

⁵⁷ E. R. Finch–A. L. Moore: Astrobusiness. A Guide to the Commerce and Law of Outer Space. New York etc. 1985. 93. o.

⁵⁸ Az úrszolgáltatásokkal folytatott kereskedelem széleskörű; felbocsátói, távközlési, távérzékelési (remote sensing) adatok nyújtásától olyan extrém vállalkozásig, mint az „űrtemetkezés”. (Az 1997 áprilisában felbocsátott spanyol Minisat műholdon a Celestic Inc. Houston huszonkét személy – köztük Krafft Ehrlicke, a V-2 megalkotásában és az Apollo-programban részt vett német tudós hamvait helyezte el. „Temetkezési költség”: 4800 USD.)

⁵⁹ A kínai HE Qizhi szerint a kereskedelmi vállalkozások közvetve szolgálják „az emberiség jólétét”. Legal Aspects of Commercialization of Space Activities. XXXIII. Coll. Dresden 1990. 58. o.

⁶⁰ Vö. Gál: A világűr-tevékenység állami törvényeinek

főbb vonásai. Magyar Űrkutatás 2000, Budapest 2001. 55–64. o.

⁶¹ E. Fasan „Magánjog a világűrben” címmel igen korán felvetette egy „Code Civil of Outer Space” szükségességét. Weltraumrecht. Mainz 1965. 119–132. o.

⁶² Málta javasolta 1967-ben az ENSZ közgyűlésén, amely 2749. (XXV) sz. határozatával elfogadta.

⁶³ A méltányosság követelménye volna a szerződés szerint a fejlődő államok érdekeinek és szükségleteinek, valamint azon országok áldozatvállalásának figyelembevétele, amelyek közvetlenül vagy közvetve hozzájárultak a Hold kutatásához. (A Szovjetunió és az USA az egyezményt főként ezért nem írta alá.) A tengerjogi párhuzamhoz vö. P. P. C. Haanappel: Comparison between the Law of the Sea and Outer Space Law: Exploration and Exploitation. IISL XXVIII. Coll. 1985. Proceedings 145–148. o. A latin-amerikai doktrína kész a CHM-et jus cogensnek tekinteni, sőt lépésnek az emberiség nemzetközi jogalanyisága felé. L. A. A. Cocca: The Principle of the „Common Heritage of Mankind” as Applied to Natural Resources from Outer Space and Celestial Bodies. IISL XVI. Coll. 1973. Proceedings 172–176. o. Idem: CHM a Basic Principle of the International Legal System. XXX. Coll. Bangalore 1988. Proceedings 89–94. o. A közös örökségre jogosult emberiség fogalmának jövő generációkra kiterjesztéséről. B. Nagy: Common Heritage of Mankind: The Status of Future Generations. Uo. 319–325. o.

⁶⁴ Van olyan exobiológus, aki a fejlett civilizációk számát csak a mi galaxisunkban 1 millióra becsüli. Collins Dictionary of Astronomy, Glasgow 1994. 150–151., 407. o. A SETI (Search for extraterrestrial intelligence) programok érintkezés-felvétele folyamatban vannak. A technikai civilizációkról I. Almár Iván: A SETI szépsége. Kutatás Földön kívüli civilizációk után. Budapest 1999. 63–78. o.

⁶⁵ Az ún. „Moon Embassy” az USA-ban igényét az 1862. évi Homestead Act-re alapozta, amelyet annak idején a nyugati területek betelepítése érdekében hoztak!

⁶⁶ Gál: Acquisition of Property in the Legal Regime of Celestial Bodies. XXXIX. Coll. Beijing 1996. Proceedings 46. o.

⁶⁷ W. N. White: Real Property Rights in Outer Space. IISL XL. Coll. Turin 1997. Proceedings 370. o.

⁶⁸ Az IISL először 1996. évi pekingi colloquiumán foglalkozott a kérdéssel, azóta minden évben hangzanak el előadások e tárgyban, különösen az ürtevékenység privatizációjának szemszögéből.

Kajtár István

tanszékvezető egyetemi tanár

Községi önkormányzat és modernizáció a 19. századi Közép- és Kelet-Európában (Kitekintéssel a 20. századra)

1. A jogtörténet művelői számára véleményünk szerint különösen fontos, hogy a diszciplína alapvető kutatási területei sorába a mai modernizációs folyamatok történeti gyökereit is felvegyék. Másrészt a szakjogi szemlélet kialakítása során elengedhetetlennek tűnik a multidiszciplinitás igénye, amelynek többek között összehasonlító, teoretikus és praktikus

módszertani eszköztárában a történeti metódusnak is szerepelnie kell.

Az európai jogállamiság helyreállítása hazánkban természetesen tekint vissza történeti előzményekre, korábbi modellekre, átgondolható mintaként felhasználható intézményekre. Ennek keretében a jogtörténet nem „régészeti” jellegű csupán, hanem bizonyos értelemben a mai szakjogágak „génbankjának” is tekinthető. Ez a bevezető megállapítás a közjogi diszciplínákra is érvényes, és ezt az összefüggést az alábbiakban a modern közép- és kelet-európai polgári korszaki községi közigazgatás létrejöttének alapvonalait vázolja mutatjuk be.

2. A modern magyar helyi önkormányzat-történetben 130 éve korszakos lépésre került sor, ekkor fogadta el a községek rendezéséről szóló 1871:18. törvénycikket az országgyűlés.¹ Az idézett jogforrás a dualistakeres önkormányzati (törvényhatósági) rendszert szabályozó törvények között a törvényhatóságokról rendelkező 1870:42. törvénycikket követte, majd az alkotmányjogilag és egyben közigazgatási szempontból egyaránt alapozó jellegű önkormányzati jogalkotás e szakaszát a Budapest fővárosi törvényhatóság rendezéséről szóló 1872:36. törvénycikk zárta le.

Az 1871:18. tc. egységes községi szervezetet teremtett, meghatározó jellegű volt a helyi (önkormányzati) közigazgatás területén; ezt annak ellenére megállapíthatjuk, hogy hamarosan felváltotta az 1886:22. törvénycikk. Az így létrehozott modernkori magyar vidéki (települési szempontból falusi, kisvárosi, és részben középvárosi) önkormányzati közigazgatást a közép-kelet-európai térséggel összehasonlítva fontos jogtörténeti és közigazgatási történelmi következtetésekre juthatunk.

3. A helyi (és területi) önkormányzatok kiépülése Európában a 19. században beilleszkedett a polgári állam modernizációs folyamataiba.² Sorsdöntő kérdés volt, hogy az egyes régiók gazdasága, hadseregei, közigazgatása és egyáltalán hatalompolitikája és társadalomszerkezete meg tud-e felelni a kor kérdéseinek, illetve ehhez járulva megjelent a feladat: a perifériák választ tudnak-e adni a centrális helyzetű európai térségekből érkező kihívásokra, hatalmi törekvésekre?

A már hosszabb ideje zajló angol polgári modernizációba tradicionális elemek is beépültek, az átalakulás a régi elitek közreműködésével zajlott. Többgenerációs lefolyású volt és egyben organikus jogi-szervezési technikák is jellemezték. A francia modellt ezzel szemben a forradalmi robbanások kísérte radikális rendszerváltozások karakterizálták. Az átalakulás hullámverései 1789-től közel egy évszázadig tartottak, a modernizációt különböző állam- és kormányformák vitték előre vagy vetették vissza. A modern francia közigazgatás formába öntésének fő időszaka

hosszú, sokszor máig ható kihatásokkal mégis a napóleoni rendszer volt.³

Az egymással vetélkedő osztrák és porosz állam-modernizáció közül az utóbbi már a 19. század elején, a junker elit szilárdan kézbentartott vezetésével céltudatosan és sikeresen beindult, és végül 1866-ban, illetve 1870/71-ben a német egység összekovácsolója lett.⁴

Ausztria a 19. század közepén, a metternichi rendszer stagnáló korszaka után, 1848–49-ben a társadalmi – állami – jogi modernizáció kérdéseivel együtt a birodalom struktúrájának és a dinasztia nemzetközi politikájának sorskérdéseivel is szembesült, így sokszoros, kiélezetten forradalmi – háborús – polgárháborús megterhelésnek volt kitéve. A korszerű állam- és jog kerete a többszörösen összetetten alakuló monarchia volt.⁵

A magyar modernizáció a „hosszú 19. század”⁶ során ismételten összekapcsolódott az osztrák birodalmi törekvésekkel, így a jozefinizmus, a Ferenci reakció időszakában. Különösen így volt ez a magyar reformkor ragyogó korszaka által előkészített, és a nemzeti elit által irányított modernizációs áttörést hozó 1848–49. évi forradalom után következő osztrák neoabszolutizmus idején. 1867-et követően a kiegyezés hatalmpolitikai koordinátarendszerébe illeszkedve, a magyar állam és jogrendszer hosszú perióduson keresztül, nyugodt körülmények között fejlődhetett.

A cári birodalom történetében a reformok és a stagnálás időszakai váltakoztak. Előbbire a Péteri korszak mellett I. Sándor uralkodásának kezdeti időszaka jellemző elsősorban, míg a másodikra, a dekabristák mozgalmát vérbe fojtó „vascár”, I. Miklós megfagyott korszaka lehet példa. A modernizáció lényegében eszközjellegű maradt, és az autokrácia fenntartására szolgált, igazi parlamentáris közjogi rendszer (amelybe az önkormányzatok beilleszkedhettek volna) még a 20. század elején sem alakulhatott ki. A cári rendszert forradalmak söpörték el.⁷

4. A közép- és kelet-európai önkormányzati rendszerek számos vonatkozásban jelentősen eltértek Európa nyugati területeitől.⁸ Ezt a különbséget elsőként az angol és a francia-belga helyi önkormányzati modell tömör vázolásával lehet érzékeltetni.

5. Sajátos vonás, hogy Angliában 17–18. század fordulójától kezdve kiépülő parlamentáris monarchia államgépezetében a városokat modernizáló 1835. évi, a county-k (megyék) önkormányzatát korszerűsítő 1888. évi törvényt követően viszonylag későn alkották meg a községeket és körzeteket szabályozó 1894. évi törvényt. Az angol törvényhozás önkormányzatbarát szabályozását jellemezte a nem túl feszes kormányzati felügyelet, a bíróságok szerepe az önkormányzatok működésében, a szabályozásban az egyes önkormányzatok sajátos igényeit figyelembe vevő, testre szabott

„helyi törvények” – local actok – lehetősége. A helyi feladatok megoldásában hosszú ideig az egyházközségek és speciális szerveződések – út- és csatornauniók – is részt vettek. Sajátosan, a modellek közül az angol vonzott, de sajátosságaival igazán a kontinensen nem hatott. A 20. században viszont az amerikai városüzemeltetés gondolatai eljutottak hazánkba is, és a racionalizálási megoldások a vizsgálódás középpontjába kerültek.⁹

6. Az egységes, modern francia községigazgatás az ancien regime kusza állapotait felszámoló nagy francia forradalom terméke volt, arculatát azonban az egész 19. századra, és még tovább terjedő hatással a bonapartizmus első kiadása határozta meg, alapvetően a VIII. év pluviöse 28-i törvény (1800). Az egységesen kezelt községek fészesen centralizált államgépezetbe illeszkedtek, kinevezett tisztviselőkkel, kevés helyi hatáskörrel. Demokratizálódásra és bizonyos fajta decentralizációra csak a III. köztársaság megszilárdulásával került sor. A belga alvariáns, mivel egy nemzedékkel későbbben, és a liberális belga alkotmány hatására alakult ki, eleve demokratikusabb vonásokkal indult fejlődési pályáján.¹⁰

7. A helyi önkormányzat kérdése a porosz, az osztrák és az orosz térségben sajátos és közös vonásokat is mutatott, és végső soron társadalom- és államszerkezeti, valamint hatalmpolitikai makró jelenségekre volt visszavezethető, melyeknek hátterében történeti fejlődési erővonalak rajzolódtak ki.

8. A porosz helyi közigazgatás szabályozása az egész századon áthúzódott.¹¹ Jellemző rá, hogy a nyugati porosz területek kommunális jogában érvényesült a francia hatás. Ettől a térségtől, az Elbától keletre található provinciák helyi önkormányzati joga erősen elütött, mert ott a junkerek pozíciói adminisztratív jogintézményekben is lecsapódtak. Utóbbi térségben a városok és a falusi települések (községek) viszonyait külön törvények szabályozták, ezek mellett fennmaradtak a közigazgatásilag önálló uradalmak (Gutsbezirke). Az önkormányzati testületek társadalmi alapjai szűkmarkúan lettek megállapítva.¹²

A porosz önkormányzatok reformjai közül az 1808. évi Stein-féle városi reformnak a franciáktól elszenvedett 1806/1807. évi katasztrofális katonai vereség utáni talpraállás jegyében stratégiai jelentősége volt. Ahogy a jobbágyfelszabadítás beindítása tulajdonosi érzetet eredményezett, a reformok a tisztikar radikális fiatalításával és polgári elemek bevonásával, modern stratégiai és taktikai módszerek kidolgozásával ütőképessé tették a porosz haderőt, a városi önkormányzatban öntudatosult polgárban fokozatosan kialakulhatott az állammal való azonosulás érzése. A városjog továbbfejlődésével párhuzamosan (amelynek fontos állomásai voltak az 1831.,

1853. és az 1856. évi szabályozások) azonban a falusi községek modernizációja késett.

Kudarcot jelentett, hogy az 1848–49. évi forradalom nyomán kiadott 1850 március 11-i községi rendtartás, amely az egész porosz királyságra nézve egységesen, a francia modellhez közeledve, unifikálva községeként kezelte a helyi önkormányzatokat, hamarosan azonban 1853-ban hatályon kívül helyezték. Az ezt követő községi jogalkotás ismét elvált a városok szabályozásától és tartományonként (tartománycsoportonként) különbözött. A keleti tartományokra kiadott 1856. évi szabályozás például csak részleteket rögzített – fenntartva a korábbi patrimoniális szabályozás kereteit.

Az Elbától keletre fekvő tartományok községi közigazgatásának, a sajátos porosz alkotmány- és társadalomfejlődés keretei között zajló modernizációját végül is a járásokra vonatkozó 1872. évi Kreisordnung egyes rendelkezései, illetve az 1891-es községi rendtartás (Landgemeindeordnung) teremtette meg.¹³

9. Az osztrák községi jog modernizálása az évszázad közepén magán hordozta a birodalom többszöri alkotmányjogi irányváltozásait.¹⁴ A forradalom hatására a Stadion gróf nevéhez köthető, 1849 március 17-i ideiglenes községi törvény harsány, liberális hangnemben hirdette, hogy „a szabad állam alapja a szabad község”. A terjedelmes jogszabály az egységesen kezelt községek korszerű belső szervezetét építette ki, de bizonyos differenciálásként kiemelt városoknak megengedte, hogy külön státútum elnyerésével saját jogi rendet építsenek ki. A törvény a községek természetes hatásköre mellett ismerte az átruházott hatásköröket is, a választójogot az egyenlőtlen számú kúriákba osztott szavazók gyakorolták, így az nem lehetett demokratikus.

A neoabszolutizmus éveiben a reakciós kormányzati kurzus a szabad község éppen csak lerakott alapjait fokozatosan felszaggatta. Ennek komor alaphangját a „Szilveszterpátens” adta meg és a Bach-miniszterhez kötött 1859 április 24-i községi törvény részletezte. Az önkormányzatisággal igencsak szűk marokkal bánó törvényt azonban a nagypolitika újabb eseményei Itália 1859. évi katonai veresége miatt nagyon hamar levették a napirendről.

A fenti megrázkódtatások után végre letisztult modern osztrák önkormányzati rendszert az 1862 március 11-i birodalmi községi törvény alapozta meg, amelyet az egyes koronatarományok községi rendtartásai és választási rendtartásai egészítettek ki, így az osztrák helyi önkormányzati jog jogtechnikailag felszabdaldott. A szabályozás egységesen községeket ismert, a külön státútummal ellátott városok kategóriájával korrigálva azt, és Galíciában, illetve Bukovinában fenntartották a közigazgatásilag önálló uradal-

mak (Gutsgebiete) intézményét. Ebben a szisztémában az I. világháború kitörésekor a természetes (önkormányzati) és az átruházott hatáskör elvi elhatárolása bizonytalan volt, utóbbi köre fokozatosan növekedett, a választók korlátozott száma a demokratikus legitimitációt kérdőjelezte meg. Ezenkívül az önkormányzatok pénzügyi válságban is voltak. Sokan felvetették valamennyi város önálló kezelését.

10. Az orosz cári birodalomban a községek jogi-szervezeti megformálása az 1861. évi jobbágyfelszabadításhoz kötődik, az autokratikus államgépezetbe illeszkedve archaikus vonásokat mutat.¹⁵ A cári kormányzat a városok aktivizálásával egyben állami feladatok áthárításával már korábban is próbálkozott (1785, egy-egy város esetében 1846, 1862, 1863-ban), a városok modernizációjára azonban csak a II. Sándor uralkodása idején, az 1861-el kezdődő reformok keretében, porosz mintára 1870-ben került sor. A területi önkormányzatiság nem jelentéktelen szintjét biztosították az 1864. évi zemsztvo reformok.

A volt jobbágyfalvakat viszont már korábban, az 1861. évi jobbágyfelszabadítás kapcsán átalakították, ez azonban archaikus elemekkel „megspékelt” relatív modernizáció, azaz korlátozott önkormányzat megteremtése volt. A falvak mint közigazgatási egységek tisztviselőket választottak, a járási vezetőség megalakításában játszottak szerepet. A falusi önkormányzat felett erős felügyeletet gyakorolt a békebírák járási kongresszusa és a kormányzósági parasztügyek felügyelősege: vagyis a nemesi elit és a cári bürokrácia. A faluközösség tagjait továbbra is a kollektív felelősség kötötte össze a megváltások és állami adókötelezettségek teljesítéséért, és e köteleket egyoldalúan nem hagyhatták el.

11. A magyar községi önkormányzatok tradicionális előtörténete a polgári forradalmat megelőző időszakba nyúlik vissza.¹⁶ Míg a szabad királyi városok önálló közzjogi testületek voltak, és a nemesi községek önkormányzattal rendelkeztek, a jobbágyközség szervezetének elvi alapja a földesúri hatóság volt. Az állami közigazgatás a 15–16. század óta fokozott mértékben terhelte feladatokkal a községeket, amelyek a mezővárosi jogálláson keresztül törekedtek felemelkedésre. A szokásjogon, lokális szabályozáson, így az urbáriumokon és az ún. „falutörvényeken” túlmutatva országos szinten a Mária Terézia féle 1767. évi úrbéri pátens IX. fejezete szabályozta alapkérdéseiben a községek belső szervezetét: a tisztségviselőket, a háztartás és adózás rendjét, a földesúr jogosítványait és a vármegye hatásköreit.

A reformkorszakban, még mindig a rendi közjog keretei között maradvá, bizonyos előrelépést jelentett az 1836: 9. tc. a községek belső igazgatásáról, amelyet egyesek az első községi törvénynek, vagy részben annak minősítenek¹⁷, annak ellenére, hogy ez a

szabályozás meglehetősen általános és rövid. A valódi modernizációhoz az Európát megrázó polgári forradalmakra volt szükség.

12. Az 1848. évi áprilisi törvények ugyan ezen a téren is áttörést jelentettek, de a szervezeti-intézményi továbbépítkezést a vérzivataros hónapokban megkezdeni sem igen lehetett.¹⁸ A népképviselői országgyűlés és a miniszteriális rendszer részletes kidolgozása mellett (1848:3., 4., 5. tc.) az önkormányzatok terén a szabad királyi városokról és egyes kerületekről készültek részletesebb törvények (1848:24., 25., 26., 27. tc.), a szabad község irányába tett lépés volt az úriszék eltörlése, és e hatóság ügyeinek további intézése iránti rendelkezés (1848:9., 11. tc.), a községi választások iránt pedig az 1848:24. tc. intézkedett. A községi jogalkotás továbbvitelére azonban ebben a periódusban nem maradt idő, annak ellenére, hogy 1848 nyarán a népképviselői országgyűlésre készült e tárgyban egy igen progresszív javaslat, amelynek a tárgyalása azonban elmaradt.¹⁹

13. Az osztrák neoabszolutizmus időszakában az önkormányzatok működéséről nem lehetett szó. Sikertelen kísérletek történtek a községi jog birodalmi szintű egységesítésére, annak Magyarországon történő bevezetésére,²⁰ ezek a törekvések azonban végső soron mind az 1849. évi, mind az 1859. évi törvényi szabályozás esetében kudarcot vallottak.²¹ A községi jog szabályozási alapelvei nagymértékben függtek a dinasztia politikájának irányváltozásaitól, amit különösen az 1851. december 31-i pápens retrográd rendelkezéseiből is világosan kiolvasható. A korszak a modern községi közigazgatás felé vezető fejlődésben előrehaladást nem hozott.

14. A hazai modern polgári községi közigazgatás alaptörvénye, az 1871. évi 18. törvénycikk a dualista korszak hatalompolitikájába illeszkedik.²²

A magyar területi és helyi önkormányzatok szabályozása 1867 után három törvényben történt és ennek a struktúrájának a kialakulása részben hatalompolitikai okokra volt visszavezethető. A dualista államgépezetben a vármegyék mellett a kiemelt (általában korábbi sz. kir.) városok alkalmasnak látszottak arra, hogy az önkormányzati hatáskörük és az állami közigazgatás mellett politikai ügyekkel is foglalkozva adott esetben (a kiegyezés védelmében!) megfelelő szabályok betartásával és a kormány szervei által ellenőrizve alkotmányvédő hatáskört is gyakoroljanak.

A városok egy részének az 1870:42. tc.-ben (Budapestnek az 1872:36. tc.-ben) való ilyen felértékelésével önálló városi törvény nem születhetett és a többi város szabályozásának csak a községi törvény keretei között maradt hely. Ennek a törvénynek fontos, de nem stratégiai szerep jutott (eltérően pl. az 1808. évi porosz, il-

letve az 1849. évi osztrák helyzettől!)

A községi törvény a bizottsági tárgyalások után 1871 tavaszán került a plénum elé; különösen nagy vitát váltott ki a virilizmus, és az ellenzék felvetette a közigazgatási intézkedések vagy szabályrendeletek törvényessége kapcsán a bírói út lehetőségét. A javaslatot, mint 1871:18.tc-t a június 7-i szentesítés után június 10-én hirdették ki. A 143.§-ből álló részletes törvényt²³ a kortárs így ítéli meg: „Magyarország a legszabadabb községi rendszerek egyikét nyerte Európában”.²⁴

A községi törvény intézményeinek részletes kifejtését e tanulmány keretében nem végezhetjük el – ez egy közigazgatás-jogtörténeti monográfia feladata – csak a fő intézményeket vázolhatjuk. Az alapvető községi kategóriák: a) rendezett tanácsú város (továbbiakban rt. város), b) a nagyközség, c) és a kisközség, amely csak más községekkel együtt tudja a törvények által a községekre ruházott feladatokat ellátni. Az rt. város közvetlenül a megyei hatóság alatt állott. A b), c) kategória a járási igazgatás keretébe tartozott (a járási főszolgabíró felügyeleti hatósága alatt).

A község a törvény keretei között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtva a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit. Közigazgatási ügyekben a községek fellebbviteli hatósága elsőkön a törvényhatóság, második fokban a kormány. Fontos kategóriája a községi jognak az illetőség. Elvileg minden területnek valamely községhez kell tartoznia.²⁵

Igen jelentős a törvény következő rendelkezése: 22. §. „A község: a) saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot; b) határozatait és szabályrendeleteit saját választott elöljárói és közegei által hajtja végre; c) rendelkezik a község vagyona fölött; d) községi adót vet ki és hajt be; e) gondoskodik a tisztán községi utacról és egyéb közlekedési eszközökről; f) hasonlóan gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről; g) kezeli a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet; h) gyakorolja mindazon jogokat és teljesíti mindazon köteleességeket, melyek a községeket törvény szerint megilletik.”

A rt. városok a fentiekén kívül: 23. §. „a) kezelik a helyi igények szerint a piaczi, mezei, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget; b) gyakorolják az árva- és gyámhatóságot, a községi árvák és gondnokság alatt állók mindazon ügyeiben, melyek a rendes bíróság illetőségéhez nem tartoznak; c) eljárnak az ipar- s a gazdák és cselédek között a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben, a törvény és szabályrendeletek értelmében.”

A vármegyének ugyan jelentős körben volt hatásköre beleszólni a községi ügyekbe, a szabályrende-

let-alkotás, határozatok és a vagyongazgatás területén, de a törvény „...a vármegyei omnipotenciát a községekkel szemben jogszabályok köré szorította”.²⁶

A község szervezetében a képviselő-testület, az előljáróság jelentős. A tisztviselők között kiemelkedő szerepe van a jegyzőnek. A képviselő-testület felét a községi választók választják, a testület másik fele a legtöbb egyenes állami adót fizető községi lakos, virilista. Névsorukat az adójegyzék alapján évente állapítják meg, egyes foglalkozások esetében az adóösszeget kétszeresen számítják (nyers virilizmus). A virilizmus intézménye lényegesen korlátozta a magyar községi önkormányzat demokratikus legitimitációját, ugyanakkor az 1871. évi szabályozás a községeknek tisztségviselőik megválasztására még tág lehetőséget biztosított. Az előljáróság és a képviselők felelősségéről és a községi háztartásról, továbbá bizonyos területrendezési kérdésekről a törvényben részletes intézkedéseket találunk.

15. Az 1871. évi községi törvényt 1886-ban a 22. tc. váltotta fel, sok tekintetben a községek önkormányzatát megszorító intézkedéseket hozva.²⁷ Lehetővé tette a virilis jognak képviselő útján történő gyakorlását, kijelölési jogot biztosított a főszolgabíró számára a kijelölést a bírói, községi s körjegyzői, községi orvosi és körorvosi állásokra.

A vagyongazgatás terén a szabályok szigorodtak és a vármegyei befolyás is növekedett ezen kérdésben és a költségvetés terén. A törvény rendelkezései a nagy- és középirtokosoknak jelentős pótdókedvezményt biztosítottak. A törvény a községi autonómia terén az 1871. évi liberálisabb szabályozáshoz képest visszalépést jelentett, tehát a novellán és a „kiiigazítás” igencsak túlmúlt.²⁸

16. A magyar községi jog modernizálására párhuzamosan a társország, Horvátország helyi önkormányzata is átalakult.²⁹ A szabályozás egyes alszakaszai lényegében megfeleltek az osztrák neabszolutizmus változásainak, majd felszámolásának. Az alkotmányos-közigazgatási jogi rend kiépítésének fontos eleme volt a határörvidék polgárosítása, a jogszabályok megformálásában osztrák és részben magyar hatások is észlelhetők. A községeket számos törvény szabályozta, ezek közül a legfontosabb a XVI/ 1870. törvény volt. A városok jogi helyzetét több jogszabály után az 1895. VI. 21. törvény szilárdította meg. Az önkormányzatok felett a központi szervek erős pozíciókkal rendelkeztek.

17. A magyar községi közigazgatás az 1886. évi törvényi szabályozás keretei között fejlődött a 20. század közepéig.³⁰ Ezzel szemben míg a törvényhatóságok törvényi rendje lényegesen módosult (1929:30., 1930:18., 1934:12., 1937:3. tc-k), az 1929: 30. tc. a rendezett tanácsú város elnevezést (mivel a törvény rendelkezése értelmében a városi tanács megszűnt jog-

körét általában a polgármester vette át) megyei városra módosította, a kis- és nagyközségek tekintetében lényeges változást nem hozott.

A tényleges gyakorlatban azonban a képviselő-testület egyre jobban elveszítette hatáskörét, a bíróval szemben a község igazi vezetője szakismeretei alapján a községi (kör)jegyző lett. A jegyzői kar viszont (amellett, hogy szakmai színvonala emelkedett)³¹ a fokozódó túlterhelésről, közigazgatási gyámkodásról (adminisztratív tuteláról) panaszkodott. Fokozatosan előrehaladt az állami szakigazgatási szervek kiépülése, ennek keretében a polgári korszak végén az 1942:12. tc. a városi orvosokat, községi orvosokat és körorvosokat állami tisztviselőknek minősítette, akiket a belügyminiszter nevezett ki. Az 1942:22. tc. „átmenetileg” a községi törvény hatálya alá tartozó önkormányzatok tisztviselői állásainak betöltését belügyminiszteri, illetve alispáni hatáskörbe utalta. Ugyanakkor a magyar települési rendszer sajátos elemét képező tanyavilág számára jelentet előrehaladást az 1944:2.tc.

18. A helyi önkormányzatok fejlődése a jogi kategóriákba való besorolásukban is változásokat eredményezhetett. A várossá válás, az önálló közigazgatást fenntartani képes nagyközségi pozíció elérése mellett a „státuszvesztés” is megfigyelhető.³² Az 1876:20. tc. nyomán a törvényhatósági jogú városokból 33 város rt. város lett, 2 nagyközségként folytatta önkormányzati életét és mindkét esetben a községi törvény hatálya alá került. A felemelkedési pályán törvényhatósági jogú városi rangot szerzett a polgári korszakban Miskolc (1907), illetve 1942-ben Kaposvár és Szombathely; az 1869–1900 közötti időszakban 24 község kapott rt. városi rangot. A közigazgatási önállósodás növekedését mutatja 1894-ben a nagyközségek 1854-es számához képest az 1914-ben regisztrálható 2167 nagyközség.³³

19. A községi önkormányzat (közigazgatás) a jogi rend mellett a polgári korszakban mennyiségi mutatókkal is karakterizálható.³⁴ Ez összefüggésbe hozható az önkormányzatiság alapvető funkcióit kiadó szabályozás – szervezet – vagyon kategóriákkal.

A magyar önkormányzatok karakterisztikus tevékenysége volt a szabályrendeletek kibocsátása.³⁵ Ide illeszthető az eredeti községi törvény (1871:18. tc.) erre vonatkozó rendelkezéseinek ismertetése.³⁶ A települési önkormányzatok jogalkotási tevékenységének arányai az alkotott helyi normák típusainak száma szerint is összevethető. A községek regisztrált szabályrendeleti anyagát (46 típus) egységnek véve a rendezett tanácsú városok értéke 1,6, a törvényhatósági jogú városok esetében ez 3,9-cel közel négyszeres.³⁷

A községi törvény részletesen rendelkezett a községi háztartásról is.³⁸ A falusi önkormányzatok anya-

gi alapjaira jellemző, hogy a század eleji statisztikai kiadványok adatainak összevetéséből kitűnik³⁹, hogy Baranya vármegyében a községek tulajdona közigazgatási területük 0,94%-a, Somogyban ez az érték 0,24%, míg a gazdag Bács-Bodrogon 7,67%. Az rt. városoknál Szombathelynél az érték 14,9%, Kőszegnél 57,4%, a thj. városok esetében Pécs 43,1%-kal, Sopron 77, 3%-kal szerepel. A kommunális vagyion arányai is közvetlenül utalnak a települési önkormányzatok lehetőségeire. 1925 és 1929 közötti adatok alapján⁴⁰ a községek esetében az egy lakosra jutó vagyont egységnek véve, ez az érték az rt. városoknál 4,5, a thj. városoknál 16,3 és Budapest esetében 21,4. Mindezek szerint a községi közigazgatás kiadásaihoz a községi vagyion bevételei alig voltak elégségesek, a közjogi (pótadó) bevételi források aránya fokozatosan nőtt.⁴¹

Az egyes területi önkormányzati formáknál a lakosságra eltérő számú tisztviselő, illetve díjnak jutott és ennek a „közigazgatási szolgáltatás” differenciáltságában is következményei lettek.⁴²

20. Az 1945 és a Népköztársaság államgépezetbe illesztett szovjet típusú tanácsrendszer kiépítése közötti időben a tradicionális magyar polgári önkormányzatokat felszámolták.⁴³ A hadműveletek hatására 1944 végére a korábbi magyar államgépezet összeomlott, egyidejűleg helyi demokratikus hatalmi szervek, nemzeti bizottságok épültek ki. Az (önkormányzati) közigazgatás helyreállítását már a 14/1945. M.E. sz. rendelet, amelyet 1945. január 4-én hirdettek ki, megkezdte.

A régi struktúrából azonban egyre több tartóoszlop került kiiktatásra, így a demokratizálódás jegyében a virilizmust számolták fel. A régi községi jegyzői állomány eltávolítása folyamatosan következett be az igazolásokkal (1080/1945. M.E. sz. rendelet, 6.320/1945. M.E. sz. rendelet) és létszámcsökkentésekkel (5000/1946. M.E. sz. rendelet). Ezzel párhuzamosan a képesítések alóli felmentésekkel, munkástanfolyamokkal és – szemináriumokkal (1150/1945. M. E. sz. rendelet, 42.440/1945.VKM.sz. rendelet) a közigazgatási (és községi közigazgatási) apparátus megújításával egyidejűleg az fel is hígult. A községi jog számos intézménye is hatályon kívül került, így például az 1948:61. tc. megszüntette a községi illetőséget.⁴⁴

A minden tekintetben meggyengült magyar önkormányzati életet a pártállam kiépülése semmivette. Az 1949. évi XX. törvény V. fejezete megalapozta az államhatalom helyi szerveinek minősített, szovjet típusú tanácsrendszert, amelynek alapozó jogforrása az 1950. évi I. törvény lett.⁴⁵

21. A kérdés tehát önként adódik: a közép- és kelet-európai régió polgári kori modern községi joga mennyiben pusztán a közigazgatás-történet lezárt fejezete, és mennyiben jelent jogi-politikai kulturális

hagyatékként aktuális üzenetet kortársaink számára?

A porosz községi jogot a weimari korszak jogalkotása módosította, a nemzetiszocialista érában végső soron (a többi német tartományi kommunális jogalkotással együtt) az 1935-ös Birodalmi Községi Törvény számolta fel.⁴⁶

Az orosz falusi községek archaikus jellegét ugyan oldották a Sztolipin-féle agrárreformok, mert lehetővé tették az abból való kilépést, az 1917-es forradalmak és a bolsevik hatalomátvétel után önkormányzati fejlődésükről a szovjet szisztéma mellett természetesen nem lehetett szó. A 19. századi községi jog ezekben a térségekben mindössze „jogrégészeti” szempontból érdekes.

Ausztriában az 1862-es községi törvény igen sokat átvett az 1849-es szabályozásból. Ez a dokumentum hosszú életű volt a birodalom széthullása után – legtovább az Osztrák Köztársaságban. Itt 1962-ben került sor a községi jog újrakodifikálására, de a korábbi jog 1965 végéig változatlan maradt. Ezután is tovább élt a helyi önkormányzati életben számos alap gondolat és jogi megoldás.⁴⁷

22. Hazánkban a 20. század utolsó évtizedében a helyi önkormányzatok újjászületésének időszakát éltük. Az 1990. évi LXV. törvény általános indoklása leszögezi: „1949-ben történeti útvesztés volt, hogy hazánkban fel kellett számolni az évszázados tapasztalatokkal rendelkező önkormányzati típusú helyi szerveződéseket.” A törvény az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményei mellett a hazai haladó önkormányzati hagyományokra is követendő szempontokként utal.

23. Ebben a tekintetben a 19. századi alapozású modern polgári önkormányzatok számos eleme (köz) jogi kultúrkincsünk részévé vált. Emellett a szakirodalom joggal utal arra⁴⁸, hogy sok helyi önkormányzati jogi kategória (intézmény) megfogalmazása, és problematikája hasonló – egykor és most. Ennek kimunkálása a jogtörténet és a közjogtudomány közös feladata.

Jegyzetek

¹ Magyary Z.: Magyar közigazgatás. Bp. 1942. 397–327. o. – Horváth Z.: A községi önkormányzat és a parasztság. In: A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában 1848–1914. II. k. Bp. 1965. 567–615. o. – Csizmadia A.–Kovács K.–Asztalos J.: Magyar állam- és jogtörténet. Bp. 1978. 197–200., 368–370, 598–600. o. – Magyar alkotmánytörténet. (Szerk. Mezey B.) 2. átdolgozott, javított kiadás, Bp., 1996. 346–348. o. – Csizmadia A.: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976. 53–63, 125–135., 176–183., 388–390. o. – Sarlós B.: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp., 1976. 97–111., 165–169. o. – Kajtár I.: Magyar városi önkormányzatok (1848–1918). Bp. 1992 – Ivancsics I.: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig. Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt

száz évének történetéhez. In: A magyar államiság első ezer éve. (Szerk. Font M.–Kajtár I.): Pécs, 2000. 218–237. o.

² Kulcsár K. (1989): Modernizáció és jog. Bp., Hattenhauer, H. (1992): Europäische Rechtsgeschichte. Heidelberg, 447–583. o. Kajtár I.: A magyar állam modernizációs folyamatai a XIX. században (kitekintéssel a XX. század első felére). In: Jogtudományi Közlöny 1997. 3. sz. 126–129. o.

³ Kajtár I. (1998): Egyetemes állam- és jogtörténet II. 13–71. o.

⁴ Hoke, R. (1992): Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte. Wien-Köln-Weimar, 1992; Willoweit, D. (1992): Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands. 2. Auflage, München, 1992. 203–282. o.

⁵ Brauner, W. (1994): Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. Pécs, 133–234. o.

⁶ 1780–1914.

⁷ Kajtár I. (1998): 121–128. o.

⁸ Concha Gy.: A municipális rendszer jelen állása Európában. (1869). In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. I. k. Bp., 1928. – Összefoglalóan tárgyalja az alábbiakban a következő részleteket: Kajtár I. (1987): A burzsoá városi jog kialakulása Közép- és Kelet-Európában. In: Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből. XVIII. Pécs, 106–127. o.

⁹ Itt elsősorban a Magyar Zoltán féle nagy hatású iskola törekvéseire gondolunk. Vö. Csizmadia A. (1993): A városi közigazgatás egyszerűsítése. Bp.

¹⁰ Kajtár I. (1987): 106–108. o.

¹¹ Bornhak, C.: Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts, III. Berlin, 1886. – Bornhak, C.: Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin, 1903. – Keil, F.: Die Landgemeinde-Ordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891. nach dem Inkrafttreten des Kommunalabgabegesetzes. Freiburg i.B. – Leipzig, 1896, – Kajtár I. (1987): 109–115. o.

¹² A fizetett adóösszeg alapján néhány nagyadózó ugyanannyi képviselőt jelölt ki, mint az ugyanannyi bruttó adóösszeget fizető több ezer kisadózó.

¹³ Krisztics S. (1914): Járásai önkormányzat, községi szövetségek Poroszországban és a magyar közigazgatási reform. In: Városi Szemle 1914. 7.sz. 167–197. o.

¹⁴ Klabouch, J.: Die Gemeindegewaltverwaltung ins Österreich 1848–1918. Wien, 1968. – Brauner, W. (1994): 158–59., 188–190., 227. o. – Slapnicka, H.: Gemeindeautonomie in der Donaumonarchie und in den Nachfolgestaaten. Das österreichische Gemeindegesetz vor und nach 1918. In: Österreichische Osthefte. 1992/1. 72–89. o. – Kajtár I. (1987): 115–119. o.

¹⁵ Concha Gy. (1869): 101–107. o. – Engelmann, J.: Das Staatsrecht des Kaisertums Russland. In: Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien IV. II. 1–2. Freiburg i.B. 1889. 20., 119–126., 129., 207–213., 221–225., 235–236. o. – Kajtár I. (1987). 119–121. o. – Heller, M.: Orosz történelem I. Az orosz birodalom története. Bp., 1996. 498–502. o. – Font M.–Krausz T.–Niederhauser E.–Szvák Gy.: Oroszország története. Bp., 1997. 363–368. o.

¹⁶ Friebeisz I.: Népjegyzői – hivatal és falusi tanács. Kézirat falusi előjárók számára. Pesten, 1845 – Barta L.: Községjegyzői intézmény története Magyarországon, tekintettel hazánk helyhatóságainak szervezetére. I.–III. Bp., 1882 – Kérészy Z.: Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871: XVIII. t.-c.) előzményei. In: Emlékkönyv Dr. viski Illés József ny.r. egyetemi tanár tanári működésének negyvenedik évfordulójára. (Szerk.: Eckhart F.–Degré A.). Bp., 1942. 247–300. o. – Horváth Z. (1965): 565–572. o.

¹⁷ Az elsőre Egyed István, a másodikra: az 1929:30. tc. preambuluma. Idézi: Ivancsics I. (2000): 220. o.

¹⁸ Kajtár I.: 1848–49 és a XIX. századi modernizációnk. In: Jogtudományi Közlöny 1999. 5. 193–199. o.

¹⁹ Horváth Z. (1965): 576. o. információja.

²⁰ Sashegyi, O.: Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1849–1860. Graz, 1979. 49–50., 77–83., 114–118. o.

²¹ A koronaországra nézve kibocsátott hézagoss rendeleti joganyag sem lehet tartós szabályozás. Vö. Szabó Z. (1965): 577–584. o.

²² Sarlós B. (1976): 97–111.o. – Csizmadia A. (1976): 125 – 135. o.

²³ A törvény fejezetei I: A községekről általában, II: A községi hatóságról és illetékességről, III: A községek jogairól és teendőiről, IV: A községi képviselőtről, V: A képviselőtestület gyűléseiről, VI: A községi előjáróságról, VII: Az előjáróság és a képviselők felelősségéről, VIII. A községi háztartásról, IX: Vegyes és átmeneti intézkedések.

²⁴ Toldy Istvánt idézi Csizmadia A. (1976): 131. o.

²⁵ Ellentétben Poroszországgal, Galíciával és Bukovinával, hazánkban az uradalmak önálló közigazgatási kategóriával nem rendelkezettek, legfeljebb álcázva magukat, „eszmei községekként” működtek. Pernecki M.: Az eszmei községek kialakulásának történetéhez. Levéltári Közlemények 1974, 417–428. o. és az ott közölt irodalom, továbbá Kajtár I. (1979, 1981): A nagybirtok befolyásának érvényesülése helyi közigazgatásban a XIX–XX. századi Kelet- és Közép-Európában. Közigazgatásilag önálló uradalmak (Gutbezirke, Gutsgebiete) I-II. In: Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből. Pécs, X. 89–130 I., XII. 103–149. o.

²⁶ Csizmadia A. (1976): 134. o.

²⁷ Sarlós B. (1976): 165–169. o. – Csizmadia A. (1976): 182–183. o.

²⁸ Ugyanakkor túlzottan tűnik Horváth Z. (1965): II./623. o. megállapítása, hogy az 1886. évi községi törvény után községi autonómiáról nemigen beszélhetünk.

²⁹ Sirotkovics, H.: Die Verwaltung im Königreich Kroatien und Slavonien 1848 – 1918. In: Die Habsburgermonarchie 1848 – 1918. Bd. II. Verwaltung und Rechtswesen. Wien, 1975. 469–498. o. – Betürendes tárgymutató a Horvát- és Szlavonországi autonóm törvényeinek 1868–1900. évfolyamához. Bp. 1904

³⁰ Alapvetően: Magyar Z. (1942): 297–327. o. A szerteágazó joganyagra: A magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója. 1939. évi kiadás. Szombathely, 1939.- Degré A.: A községi képviselő-testület súlyának hanyatlása az első világháború után. In: Jogtörténeti Értekezések XIII. Állami- és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon. Bp. 1983. 23–34. o. – Csizmadia A.: A községi jegyző jogállása és magánmunkálatainak értékelése a polgári korban. In: Jogtörténeti Tanulmányok VI. Bp. 1986. 81–95. o.

³¹ Fontos irodalmi háttér dokumentumok e téren „A korszerű község útja” c. sorozatban megjelent „A mai magyar község.” Bp. 1938. tanulmányok.

³² Kajtár I. (1992): 96–98. o.

³³ Magyar Statisztikai Évkönyv 1894, 1914. Rt. városolt 1894-ben 107, 1914-ben 112. A kisközségekre utaló adatok: 1894 = 2366 körjegyzőségben 10 564 kisközség, további 117 nem volt körjegyzőségbe sorolva, 1914 = 2704 körjegyzőségben 10 215 kisközség.

³⁴ Természetesen csak kiemelt adatok szerepelhetnek ehelyütt.

³⁵ A gazdag irodalomból vö. Ladik G. (1912): A szabályrendeletek. Bp.; Dambrowszky I. (1922): Szabályrendeleti jog. Bp., illetve Egyed I. (1938): Községi szabályrendeletek. In: A mai magyar község. Bp. 1938. (552–567. o.)

³⁶ 29. §. A község szabályrendelete a törvénnyel, a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetik; a törvényhatóságához azonnal fölterjesztendő, és csak ennek nyilvános vagy hallgatolagos jóváhagyása után hajthatatik végre.

30. §. Olyan szabályrendelet, mely a 29. §. rendeletébe ütközik, a törvényhatóság által megsemmisítendő.

Ha a törvényhatóság a felterjesztést követő legközelebbi közgyűlésben nem nyilatkozott, a szabályrendelet helybenhagyottnak tekintetik.

A törvényhatóság megsemmisítő határozata a belügyminiszterhez felelbezhető.

31. §. Egyesek, a sérelmes szabályrendeletek megváltoztatásáért a községhez, s a községnek e tárgyban hozott sérelmes határozata ellen a törvényhatósághoz, s önnét a belügy-

miniszterhez folyamodhatnak.

³⁷ A mutatók megállapítására kb. 1200 polgári korszaki szabályrendelet vizsgálata után Kajtár I.: Az önkormányzati jogalkotás történeti áttekintése. Pécs, 1989. című kéziratban kerítettem sort. Jellemző, hogy a 20. század első felében Tolna vármegye községeinek 68,6%-ában maximálisan 5 szabályrendeletet találunk, míg 10-nél több csak a községek 6,6%-ában lelhető fel.

³⁸ 1871:18. tc. 102–133. §. részletes ismertetésére természetesen e tanulmány keretei között nem vállalkozhatunk. E helyett jellegzetes statisztikai adatokkal kívánjuk azt jellemezni!

³⁹ Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben. Magyar Stat. Közl. Új sorozat 39.k. Bp. 1913 26., 29., 74., 77., 102., 105., 374., 377–78., 381., 706., 709. o. A magyar városok statisztikai évkönyve. Bp. 1912. 5. 658. o.

⁴⁰ A számítások az „Önkormányzati testületek háztartási joga és statisztikája. Bp. 1931.” c. kiadvány alapján!

⁴¹ 1930-ban a községi bevételek csak 17,15%-a, míg a thj. városok esetében kerekén 48%-a származott a kommunális vagyion jövedelmeiből. Önkormányzati testületek háztartási joga. 7–20. o.

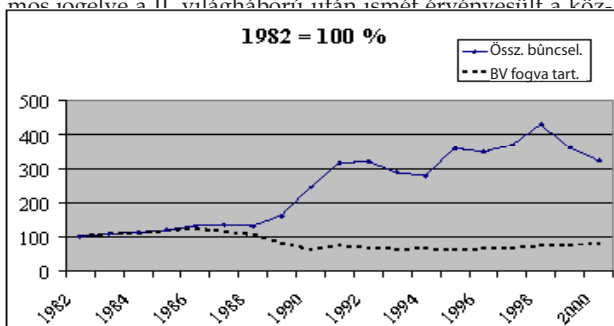
⁴² A községekhez képest a thj. városokban a közönséget, egy lakosra vetítve mintegy háromszor annyi közigazgatási szakember szolgálta ki. Kajtár I.: A községi közszolgálat személyzete 1919–1944. In: A magyar községi közszolgálat. Közigazgatási szakembereképzés a XX. században. Bp., 1995. 7–83. 74. o.

⁴³ Csizmadia A.: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége 1944–1949. Bp., 1968 Csizmadia A. (1947): A község, Bp. – Beér J.: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945 – 1960). Bp. 1962. 81–170. o.

⁴⁴ Az idézett törvény, valószínűleg az utolsók között, még hivatkozik az 1886:22. törvénycikkre.

⁴⁵ A hatalom helyi szerveinek rendszere természetesen a későbbi tanács törvényekkel (1954, 1971) a kor nagypolitikai és államjogi viszonyai keretei között továbbfejlődött. Ennek vizsgálata önálló szakirodalom tárgya volt és lehet. Így például megemlíthető Fonyó Gy.: Községi igazgatás. Bp. 1970. c. munkája, vö.: Bihari O., Szamel L.: A tanács törvény. Az 1954. évi X. törvény magyarázatokkal, A tanács törvény negyedszáda. Szerk.: Kovács T. Bp. 1976

⁴⁶ Deutsche Verwaltungsgeschichte (Hrg: G.A. Jeserich – H. Pohl – G.-Ch. v. Unruh). Bd. IV. Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus Stuttgart, 1985. 496–497., 1070–1072. o. Igaz, a weimari önkormányzati rendszer számos jogelve a II. világháború után ismét érvényesült a köz-



1. ábra

direkt módon, hanem a büntetőjogi rendelkezések módosítása révén fejezi ki. A Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1997. évi LXXIII. törvény indokolása célként jelölte az egyes súlyos

ségi önkormányzati jog területén és ez a közjogi terület alapvető garanciákat is kapott.

⁴⁷ Slapnicka, H. (1992): 72–73. o., Brauner, W. (1994): 188–190. o. A hatály az Olaszországhoz került területeken 1923, Romániánál 1925, Galícia esetében 1933, Jugoszláviánál 1933/34, Csehszlovákiában egyes részeit 1950(-!)ben iktatják ki.

⁴⁸ Ivancsics I. (2000): 235. o.

Kertész Imre

c. egyetemi tanár,

a Legfőbb Ügyészség főmunkatársa

Miért túlszűfoltak a börtönök?*

I. Büntetőpolitika és börtönnépesség

Az Európai Unió 2000. évi országjelentése megalapította, hogy: „A börtönök túlszűfoltasága növekvő problémát jelent Magyarországon. Jelenleg a börtönökben az intézmények befogadó képességénél mintegy 60%-kal többen raboskodnak (szemben az 1998/99-ban regisztrált 40%-kal).”¹

A címben feltett kérdésre kézenfekvőnek tűnik a válasz: persze, hogy túlszűfoltak, hiszen sok a bűncselekmény és kevés a börtön. Ezt az okfejtést azonban a statisztikai adatok nem igazolják. Az utolsó két évtizedben, a hatóságok előtt ismertté vált bűncselekmények mennyiségének emelkedésével nem nőtt, hanem éppen ellenkezőleg, csökkent a fogva tartottak száma, és fordítva, az utóbbi két évben a bűncselekmények számának apadását a fogva tartottak mennyiségének emelkedése kísérte.

1982 és 1998 között több mint négyszeresére nőtt az ismertté vált bűncselekmények mennyisége, közben egynegyedével csökkent a börtönlakosság létszáma. 1999-ben és 2000-ben pedig a regisztrált bűncselekmények száma csökkent, a fogva tartotaké viszont emelkedett. (1. táblázat) Az utóbbi két évben már éreztette hatását az 1998. évi LXXXVII. törvény, amely megtestesítette a törvényhozás szigorúbb büntetés-kiszabási gyakorlatot igénylő aka-

	1982	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Bűncselekmények	139 795	151 505	157 036	165 216	182 207	188 307	185 344	225 306					
2. BV-ban fogva tartottak	19 775	21 299	21 224	22 016	24 212	22 543	20 921	15 928					
	1982	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
1.	341 061	440 370	442 232	400 935	380 451	302 036	406 030	514 403	600 621	505 716	430 673		
2.	12 319	14 810	13 196	12 697	12 697	12 435	12 723	13 405	14 306	15 110	15 737		

*A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2001 március 23-án Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog (Dialog Campus, Budapest-Pécs 1999) című monográfia megjelenése alkalmából rendezett tudományos ülésen elhangzott előadás publikálásra átdolgozott szövege.

Bűncselekmény 1998-ban 100 000 lakosra		
1.	Svédország	13 459
2.	Anglia & Wales	9 755
3.	Belgium	9 460
4.	Dánia	9 427
5.	Skócia	8 429
6.	Németország	7 869
7.	Finnország	7 424
8.	Norvégia	7 206
9.	Hollandia	7 076
10.	Észak-Írország	6 457
11.	Ausztria	5 940
12.	Magyarország	5 926
13.	Franciaország	5 887
14.	Svájc	4 992
15.	Olaszország	4 210
16.	Csehország	4 139
17.	Görögország	3 670
18.	Portugália	3 418
19.	Lengyelország	2 775
20.	Írország	2 319
21.	Spanyolország	2 302

Fogvatartottak 1998-ban 100 000 lakosra		
1.	Csehország	214,5
2.	Lengyelország	153,1
3.	Portugália	143,6
4.	Magyarország	141,7
5.	Anglia & Wales	125,6
6.	Skócia	117,5
7.	Spanyolország	113,0
8.	Németország	95,5
9.	Franciaország	88,5
10.	Olaszország	86,4
11.	Észak-Írország	86,1
12.	Ausztria	85,3
13.	Svájc	79,4
14.	Belgium	77,1
15.	Hollandia	75,5
16.	Írország	70,9
17.	Görögország	67,8
18.	Dánia	63,1
19.	Svédország	59,7
20.	Norvégia	55,8
21.	Finnország	50,1

2. táblázat

ratát. (1. ábra) Mindez egyértelműen mutatja, hogy a fogva tartottak mennyisége nem annyira az elkövetett bűncselekmények alakulásától, hanem sokkal inkább a büntető-politikától függ. Ez nem magyar jelenség, így van az egész világon. Ha az európai államokat sorba rendezzük a 100 000 lakosra jutó bűncselekmények és a 100 000 lakosra jutó fogva tartottak szerint, akkor szembevetünk, hogy más államok foglalják el az első (vagy az utolsó) helyeket a két táblázatban.

Magyarország a 12. helyen van a regisztrált bűncselekmények és negyedik a fogva tartottak aránya szerint. Svédországé az első hely a nyilvántartásba vett bűncselekmények táblázatán, de a lista végén áll a 100 000 lakosra jutó fogva tartottak listáján. Finnország a 100 000 lakosra jutó bűncselekmények szerint a hetedik, a börtönépesség alapján viszont az utolsó. (2. táblázat).

Hazánkban a táblázatban szereplő 21 állam átlagához képest 20%-kal, a nyugat-európaiakéhoz viszonyítva pedig 65%-kal több fogva tartott jut 100 000 lakosra. Arányuk nyugati szintre hozásával egy csapásra megszűnne a túlszűfoltás. Ez nemcsak a foglyok, hanem az őrszemélyzet életét is lényegesen megkönnyítené és igen nagy megtakarítással járna. Természetesen ezt könnyű leírni, nem olyan egyszerű megvalósítani. Figyelembe kell venni a jogszabályokat, a jogi tradíciókat és a joggyakorlatot is.

Az európai jogharmonizáció igénye mellett előbb-

utóbb megjelenik a joggyakorlat közelítésének követelménye is. Az EU országjelentése azt is megállapította, hogy: „A magyar börtönök nagy részét a XIX. század második felében építették, és a rabokat gyakran a nemzetközi normáktól elmaradó körülmények között tartják. Az örök száma is nagyon alacsony az őrizeteskhez viszonyítva. A börtönök fejlesztését szolgáló program elfogadásának eredményeképpen a kormány folytatja a jelenlegi börtönök felújítását és újak építését. 2000 szeptemberében új vizsgálati börtönt nyitottak Budapesten, illetve egy másik építése van folyamatban Veszprémben (a befejezés 2002-re várható). Mindkettő feltehetően teljes mértékben meg fog felelni a nemzetközi normáknak.” Ezeknek a követelményeknek a magyarországi büntetés-végrehajtás jelenleg nem tud eleget tenni. Börtönépületeink – különösen a foglyok mai létszáma mellett – nem teszik lehetővé az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásával elfogadott Európai Börtön szabályoknak megfelelő elhelyezést.² Az elavult börtönök túlszűfoltasága már-már a Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény³ megsértését jelenti. Az Európai Börtön szabályzat előírja olyan materiális és morális körülmények megteremtését a büntetés-végrehajtási intézményekben, amelyek között biztosítható az emberi méltóság tiszteletben tartása.

A törvényhozás a büntetőpolitika irányával, az ítélkezési gyakorlattal kapcsolatos igényeit nem

bűncselekményeknél esetenként tapasztalható indokolatlanul enyhe büntetéskiszabási gyakorlat felszámolását, másrészt megállapította, hogy: „Magyarországon még a közép-kelet európai országokkal összehasonlítva is igen magas a szabadságvesztésüket töltők aránya. Feltételezhető, hogy a szabadságelvonnással nem járó szankciók törvényi szabályainak jobbításával emelkedhetne azoknak a száma, akikkel szemben szabadságelvonnással nem járó szankciók hatásosan alkalmazhatók lennének. Ha nem akarjuk a szabadságvesztés büntetésüket töltők számának jelentős emelését – ami igen sokba kerül a társadalomnak –, a szigorító rendelkezésekkel egyidejűleg ki kell alakítani a jelenleginél hatékonyabban működő alternatív (szabadságelvonnással nem járó) szankciókat.”

Az 1998. évi LXXXVII. törvény – a miniszteri indoklás szerint – azt a célt tűzte ki, hogy a jogalkalmazást súlyosabb büntetéskiszabás felé terelje, a büntetőjog általános rendelkezéseinek, a feltételes szabadságra, a pénzbüntetés kiszabására, a próbára bocsátásra, a büntetés kiszabás elveire, a halmazati büntetésre, a büntetés enyhítésére, a büntetés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó rendelkezések módosítása útján.

Az 1998. évi büntető novella indoklásában nem jelent meg sem az európai büntetéskiszabási gyakorlat közelítésének, sem pedig a büntetés-végrehajtás költségei csökkentésének igénye. A törvény kriminálpolitikai megfontolásainak alapja a selektív büntetőjogi *megtorlás*. A szigorítás a bűnözés olyan megnyilvánulásaira irányul, amelyek szervezett elkövetése a leginkább sérti vagy veszélyezteti a társadalomnak a személyek szabad önrendelkezési jogához, a vagyónbiztonsághoz, az egészséges élethez, a gazdasági és pénzügyi élet biztonságához fűződő érdekét.

II. A megtorlás és elrettentés

A kriminológusok Jeremy Bentham óta vallják, hogy a büntetés elkerülhetetlenségének nagyobb szerepe van az elrettentésben, mint a büntetés súlyosságának. A szabadságvesztés büntetés hatékonyságának kortárs kutatói is úgy látják, hogy a büntetés általános visszatartó hatása nem annyira a büntetés szigorában, hanem annak elkerülhetetlenségében rejlik.⁴

A szabadságvesztés hatékonyságát a különböző büntetéstan eszmék egymástól eltérően tárgyalják. A feltételezett hatások nagyon bizonytalanul számszerűsíthetők, sem az általános, sem pedig a speciális prevenció nem mérhető. A nem validálható számítások alapján „javasolt büntetőpolitikai stratégia szinte feloldhatatlan igazságtalanságokat eredményez.”⁵ A büntetés célja „a megtorlás is, a

bűnmegelőzés is, a társadalom védelme érdekében.”⁶ Különösen nehezen és megbízhatatlanul becsülhető a büntetések általános „elrettentő” és „megtorló” hatása, de ez talán – témánk szempontjából – nem is nagyon jelentős. Feltehetőleg egy hároméves szabadságvesztésnek ugyanis nem észrevehetően kisebb sem az elrettentő, sem pedig a megtorló hatása, mint egy négy év időtartamúnak. Ehhez még az is hozzájárul, hogy a bűn elkövetését talán csak a gazdasági bűncselekmények kis részénél előzi meg a kockázat józan mérlegelése. Az ilyen mérlegelés lehetősége is kizárt az erős felindulásban elkövetett bűncselekményeknél.

A visszaeső bűnözők pszichológiai vizsgálata azt mutatja, hogy feltűnően sok közöttük a csak a márnak élő, a mai cselekmény holnap következményével nem számoló, infantilis vonásokat mutató személyiség.

A gondatlan bűncselekmények elkövetésével szemben ható erő pedig nem annyira a büntetőjogi, mint a nem büntetőjogi következmény elhárításának akaratja. A gyalogosok közé nem azért hajt be a normális gépjárművezető, mert nem fél a börtönbe kerüléstől, hanem, mert nem akar ugyan senkit sem elűtni, de az adott szituációban nem tud másként cselekedni. Viszont, hogy milyen alacsony elrettentő hatású lehet a cselekmény súlyos fenyegetettsége, azt éppen a közlekedési szabályok megsértése mutatja a legplasztikusabban. Ezek elkövetői ugyanis pontosan tudják, hogy rájuk és a velük együtt utazókra nem vonatkozik a „halálbüntetés” eltörlése és mégis kockáztatnak.

A szabadságvesztés elrettentő hatásának általános meghatározását még külön is nehezíti annak rétegspecifikus jellege. Akár egy rövid idejű szabadságvesztés is szétilálhatja az egyik személy családi életét, alááshatja társadalmi helyzetét, tönkreteheti karrierjét, vállalkozását, egy másíknál viszont ugyanez a hajléktalanság ideiglenes megoldását, a fűtött elhelyezést, a meleg ételmezt, a megszokott társaságot jelenti.

III. A büntetés elkerülhetetlensége

Büntetőjogászok és kriminológusok sokféle nézetet valának a büntetés megtorló és elrettentő szerepéről, de egységesen vallják a büntetés elkerülhetetlenségének fontosságát. Mintha bizony elérhető vagy legalábbis megközelíthető lenne ez a követelmény. Tekintsünk el az egyszerűség kedvéért az egyes bűncselekmények szabálysértési alakjai szankcionálásának gyakoriságától, pedig ezek büntetésének elmaradása sokszor jelenti a bűnöző pályafutás startvonalát.

A Büntető törvénykönyv (Btk. 38. § [1] bek.) háromféle főbüntetést és hét mellékbüntetést határoz meg. Közöttük a szabadságvesztésen kívül több olyan

is van, amelyek nagyon érzékenyen érintik az elítéltet. Érdemes megemlíteni például a foglalkozástól vagy a járművezetéstől eltiltást, a vagyonekobzást vagy a pénzbüntetést, amelynek mértéke – az 1998. évi LXXXVII. törvény értelmében – meghaladhatja a tízmillió forintot is. A közvélemény mégis a „börtönbe kerülést” tekinti a bűnelkövetés igazi kockázatának. Hogyan lehet ezt a kockázatot növelni, a bűncselekmény elkövetését egyre kevésbé kifizetővé tenni?

Magyarországon 1999-ben 505 716 bűncselekmény vált ismertté, közülük 241 239-nak ismeretlen maradt a tettese. A 264 477 ismertté vált elkövetőjú bűncselekményt 131 658 személy követte el, tehát átlagban minden felderített elkövetőre két bűncselekmény jutott. Ha feltételezzük, hogy az ismeretlenül maradt elkövetők is ilyen arányban vettek részt a bűnözésben, akkor az ismertté vált bűncselekményeket mintegy 253 ezer személy követte el. A jogerősen elítéltek ebben az évben⁷ 95 443 főt, vagyis a felderített elkövetők 72%-át, az összes ismertté vált bűncselekmény feltételezett elkövetőinek 38%-át. A végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt vádlottak száma: 12 058, az összes ismertté vált bűnelkövető 9%-a, a feltételezett elkövetők kevesebb, mint 5%-a.

A büntetés elkerülhetetlensége szempontjából vizsgálni kell a rejtve maradt, ismertté nem vált bűncselekmények arányait is.

Az ENSZ Interregionális Bűnözési és Igazságügyi Kutató Intézete (United Nations Interregional Crime and Justice Institute – UNICRI) megbízásából a Gallup Intézet által Budapesten 2000-ben, szervezett áldozattá válási felmérésben megkérdezett 1513 személy az általa öt év alatt elszünetelt bűncselekmények 46%-át hozta a nyomozó hatóságok tudomására. A feljelentési arány különböző az egyes bűncselekményeknél, 95% a járműlopás, 25% a jármű megrongálása, 80% a lakásbetörés, 28% a rablás, 13% a nemi erkölcs elleni bűncselekmények és 1% a vesztegetés miatt tett feljelentések aránya.

A felmérés adatai szerint tehát 54% a fel nem jelentett bűncselekmények aránya, ez nagyjából megfelel az úgynevezett „sértetti” bűncselekmények látenciájának. A vesztegetéssel kapcsolatos feljelentési arány is mutatja, hogy ennél jóval magasabb lehet a látencia a gazdasági, a közlekedési, az államigazgatás-, az igazságszolgáltatás- és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények között. Inkább alul-, mint túlbecsültnek tűnik feltételezni, hogy az összes elkövetett bűncselekmény az ismertté vált bűncselekmények háromszorosa.

Az 1999-ben elkövetett bűncselekmények száma ennek alapján másfél millióra, az elkövetők száma pedig hétszázötvenezerre tehető. Jogerősen elítélték 13%-ukat, végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték

másfél százalékukat. Így áll jelenleg a büntetés elkerülhetetlensége.

Ebből a börtönnépeség létszáma emelésének viszonylag alacsony hatékonyságára is lehet következtetni. Ugyanis, ha jelenleg az elkövetőknek kevesebb, mint 1,5%-a részesül végrehajtandó szabadságvesztés büntetésben, akkor egy 100%-os emelés is csak az elkövetők mintegy 3%-át érintené, ennek pedig nem lehet túl nagy hatása a többi 97% magatartására.

A szabadságvesztésnek egyetlen olyan bűnmegelőző hatása van, amely jól meghatározható. „Kicsiny ugyan a bebörtönzés átnevelő vagy elrettentő határfoka bizonyos bűnözőkre, de csökkenti a bűnelkövetés számát és védi a társadalmat, azáltal, hogy a bűnöző nem követhet el bűncselekményt, míg be van zárva, vagyis aktivitása ideiglenesen vissza van szorítva.”⁸ Ennek eredménye a fogva tartottaknak a büntetés-végrehajtási intézményen kívüli „vétőképtelensége” az elzárás tartama alatt.

A zárt rendszerű büntetés-végrehajtási intézmények bűnmegelőző hatásának leglényegesebb mutatója azoknak a bűncselekményeknek a száma, amelyeket lakói elkövetnének, ha szabadon lennének az alatt az idő alatt, míg büntetésüket töltik (incapacitation effect). Ennek a paraméternek a kiszámítására többféle módszert dolgoztak ki. Közülük a legismertebb és több országban már alkalmazott az Avi-Itzhak, B. és Shinnar, R. által 1973-ban közölt, majd Shinnar, S. és Shinnar, R. által 1975-ben továbbfejlesztett modell.⁹

Blumstein és munkatársai képlete alapján meghatározható, hogy a fogva tartottak számának emelése vagy csökkentése milyen hatással lenne a bűnözés szintjére. Úgy találták, hogy 1982-ben az általános bűnözési szint 10–20%-os csökkenését eredményezné az USA börtönlakossága létszámának megkettőzése.¹⁰ Angol kutatók ennek a módszernek az alkalmazásával arra a következtetésre jutottak, hogy a bűncselekmények számának 1%-os csökkentéséhez a fogva tartottak számát 25%-kal kellene emelni.¹¹ A számításoknál használt képletek ismertek, megfelelő „bűnöző-karrier” felmérések hiányában azonban nem tudtuk azokat magyarországi adatokra alkalmazni. Az irodalomban közzétett külföldi eredmények egyértelműen azt mutatják, hogy „a szabadságvesztés bűnmegelőzési célzatú általános emelése nem tűnik hatékony pénzfelhasználási módszernek.”¹²

A szabadságelvonás általános bűnmegelőzési hatásának számításánál – többek között – az elítéltek átlag bűnelkövetési gyakoriságát veszik figyelembe. Közismert, hogy általában gyakrabban követ el bűncselekményt a betörő vagy zsebtolvaj, mint a csaló vagy szexuális indítékú bűncselekmények elköve-

tésével foglalkozó bűnöző. Minél magasabb a bűnöző bűnelkövetési gyakorisága – valószínűleg annál nagyobb a vele szemben alkalmazott szabadságelvonás megelőzési hatásfoka, vagyis feltehetőleg annál több bűncselekményt követne el az ítélt, ha szabadon lenne büntetésének időtartama alatt. Ez az állítás azért nem lehet kategorikus, mert nem zárható ki például a bűnelkövetési gyakoriság valamilyen okból történő mérséklődése, sőt az sem, hogy felelőségre vonás okául szolgáló bűnelkövetés az adott személy bűnözői karrierjének végét jelentette.

A bűnmegelőző hatást lényegesen emelheti a szabadságelvonás alkalmazásának nem általános, hanem célzott, bizonyos elkövetői csoportokkal szemben történő szigorúbb alkalmazása. E körülmény figyelembevételének a fontosságát mutatja egy Kaliforniában, az ítélték között végzett felmérésnek és a kapott adatoknak a feldolgozása. E szerint a többrétegű rablás elkövetéséért ítélték szabadságelvonása átlag 4 éves időtartamának megkétszerezésével és ezzel egyidőben az egy év alatti szabadságvesztésre ítélték számának korlátozásával elérhető lenne a rablások számának 20%-os csökkentése, még hozzá a fogva tartottak létszámának emelése nélkül. A számítások szerint a betörőkkel szemben alkalmazott „optimális ítélkezési gyakorlat” a betörések számát 15%-kal csökkentené a fogva tartottak létszámának 7%-os emelkedése mellett.¹³

A számítások alapja a „bűnöző karrier” vizsgálata. Csak rendszeresen végzett felmérések adatai alapján lehet következtetni a börtön bűnelkövetést akadályozó hatásfokára. Az egyes nyugat-európai országokban végzett vizsgálatok különböző eredményei mellett általánosan érvényesülő, közös következtetések levonását is lehetővé tették.

A visszaesési hányados leginkább a bűnöző karriertől függ: annál magasabb ez a hányados, minél hosszabb az adott személy bűnözői előélete.

– A férfiak visszaesési hányadosa magasabb a nőkénel, habár ez is leginkább az érintettek korcsoportjaival és a bűnözői előélettel van összefüggésben.

– A visszaesési hányados a szabadlábra helyezés utáni első évben a legmagasabb.

– Egyes országok (pl. Anglia és Wales) felmérési eredményei szerint az ítélet jellegének igen kicsiny hatása van a visszaesési hányadosra.

– Nincs közvetlen kapcsolat az elkövetett bűncselekmény súlyossága és a visszaesési hányados között. Néhány ország felmérési eredményei szerint az igen súlyos bűncselekmények elkövetése utáni visszaesési hányados viszonylag alacsony.

– Nincs közvetlen kapcsolat az első ítélet alapjául szolgáló bűncselekmény és az utóbb elkövetett bűncselekmények jellege között. Ez feltehetőleg annak a következménye, hogy az egyes elkövetők egyaránt részt vesznek mind súlyos, mind pedig kevésbé súlyos bűncselekmények elkövetésében.¹⁴

Az 1953-ban születettek angliai vizsgálata többek közt azt mutatta, hogy minél fiatalabb korban követik el a férfiak első bűncselekményüket, annál nagyobb a valószínűsége az ismételt elkövetésnek, a lányoknál a kortényezőnek nincs ilyen szerepe:

– a férfiak fele és a nők kétharmada csak egy bűncselekményt követett el;

– a férfiak 55%-ának, a nők 80%-ának egy évnél rövidebb a bűnözői karrierje;

– a férfiak kriminális aktivitásának csúcsa 19 éves korukra esik, az 1953-ban született férfiak 11%-a követett el bűncselekményt 19 éves korában.¹⁵

Az ítélkezés bűnmegelőző hatásának vizsgálata és eredményeinek figyelembevétele fontos lehet a büntetőpolitikai elvek meghatározásánál és ezen keresztül befolyásolhatja a törvényhozást, sőt még az ítélkezési gyakorlatot is, de nem épülhet be közvetlenül a törvénykezésbe.

IV. A lakosság büntetés pártisága

Az 1998. évi büntető novella indokolásában a büntetőtörvény szigorításának egyik céljaként szerepel a büntetés-kiszabási gyakorlat közelítése „a társadalom érzületéhez”.

Érdekes kölcsönös kapcsolat van a közvélemény büntetés pártisága és az ítélkezési gyakorlat között. A nemzetközi tapasztalatok szerint szoros korreláció figyelhető meg az ítélkezés és a közvélemény szigora között: *amelyik országban keményebb a büntetőpolitika, ott a közvélemény is a szigorúbb büntetéseket pártolja*.¹⁶ Az ENSZ által végzett felmérések is ugyanezt mutatták.¹⁷

Ebben a kölcsönhatásban a szigorú közvélemény hatására keményedik az ítélkezés és a szigorú törvénykezés kiváltja az állampolgárok kérelmetlenségét. Sokszor a szigorúság-párti közvélemény hatására keletkeznek a szigorú törvények és alakul a szigorú ítélkezés, de ezek nem egyirányú, hanem kölcsönös kapcsolatok. Finnországi felmérések pél-

	%
Jóbb családi nevelés a törvények tiszteletére	72
Jóbb iskolarendszer és nevelés	51
A szegénység és a munkanélküliség csökkentése	34
Jóbb rendőrség és több rendőr	10
Bírói ítéletek szigorítása és számuk növekedése	15
Egyéb	29
Nem tudom, nem kívánok válaszolni	57

dául kimutatták, hogy a közérdekű munka bevezetése, majd szélesebb körű alkalmazása a 90-es évek elején visszahatott a közvéleményre és növelte a szabadság korlátozásával nem járó büntetéseket támogatók táborát.¹⁸

A büntetőpolitika irányának kijelöléséhez szükséges egyrészt a lakosság büntetéspártiságának, másrészt pedig toleranciájának megismerése. Korinek László 1982.¹⁹ évi Baranya megyei felmérésében a válaszadók 42,4%-a, 1992-ben pedig 59,7%-a minősítette elnézőnek a bíróságok ítélezési gyakorlatát. Az 1982-ben megkérdezettek 56,3%-a a végrehajtható szabadságvesztést kiszabó ítéletek számának emelésében és az ítélezés szigorításában látta a kiutat a kialakult bűnözési helyzetből. A tíz év

állítani a bűnözést.

A tíz-húsz évvel ezelőtt a végzett felmérések eredményeivel ellentétben a 2000-ben felkeresetteknek mindössze 15%-a tartotta célravezetőnek a szigorúbb büntetéseket és 10% látta a kiutat a rendőri munka javításában (3. táblázat).

Nem valószínű, hogy a közvélemény ennyire megváltozott volna. Feltehetőleg a nagy különbség okát a különböző vizsgálatok egymástól eltérő módszereiben kell keresni.

Szabó András mutatott rá egy értekezleten, hogy ha a gyanútlan állampolgárnak mikrofont nyomnak az orra alá és megkérdezik mit kell tenni a bűnözés csökkentéséért, akkor elsők az „ösbűn”, az emberölés jut eszébe és természetes, hogy szigorú bíróért és börtönért kiált. Az UNICRI-felmérés módszere két szempontból is eltér a megszokottól. Először is a fiatalok által elkövetett bűncselekmények elleni fellépés hatékony módszereit tudakolja és a fiatalok képzele nem a legsúlyosabb bűncselekményekhez kapcsolódó asszociációkat hívja elő, másodsor pedig, felajánl választásra hétfajta

Büntetés	Összesen	Férfi	Nő
Börtön	6	5	7
Szabadságvesztés	37	38	27
Közérdekű munka	42	36	46
Félfüggesztett szabadságvesztés	10	10	10
Egyéb büntetés	7	8	6
Nem tudom, nem szeretek válaszolni	4	3	4
Összesen	100	100	100
Megkérdezettek száma	1513	571	942

múltán²⁰ megismételt vizsgálatban nagyjából ugyanannyian (54,2%) vélték úgy, hogy szigorúbb büntetésekkal lehetne a bűncselekményeket megelőzni.

A Szonda-Ipsos (Média-, Vélemény és Piackutatás) vállalat a Belügyminisztérium felkérésére 1990. december első felében személyes megkérdezéssel alapuló kérdőív felmérést készített a rendőrség és a Belügyminisztérium munkájának megítéléséről. A megkérdezettek 75%-ának volt az a véleménye, hogy a bűnözés gyors növekedését sokkal szigorúbb büntetések kiszabásával lehetne megállítani.²¹

A már említett 2000. évi UNICRI-felmérésben azt kérdezték, hogy mi lenne a leghatékonyabb módja a fiatalkori bűnözés csökkentésének. A felkeresett személyeknek hét lehetséges válasz közül kellett hármat kiválasztaniuk.

A megkérdezettek többsége (57%) nem kívánt vagy nem tudott válaszolni a kérdésre – a bűnözés jelenlegi szintje előtt sok állampolgár áll tanácstalanul. A válaszadók többsége (72%) aláhúzta az otthoni nevelés, fele (51%) pedig az iskolai fegyelem fontosságát. Minden harmadik személy (34%) szerint a szegénység csökkentésével lehetne meg-

megoldást s ezek rangsorolását bízta rá a megkérdezett laikus állampolgárra, aki így nem az elsőként eszébe ötlő börtönt javasolja, hanem válogathat olyan reális lehetőségek között is, amelyek különben eszébe sem jutnának.

Az UNICRI-felméréseknek van másik módszere is a punitivitás értékelésére. Minden interjúalany elmondanak egy kitalált esetet arról a 21

	Összesen	Férfi	Nő
1 hónap vagy kevesebb	1	2	1
2-6 hónap	11	13	10
6 hónap - 1 év	13	11	15
1 év	23	26	19
2 év	18	20	17
3 év	13	13	14
4 év	5	7	4
5 év	12	7	17
11-15 év	1	0	1
16-19 év	1	1	1
20-24 év	0	0	
Több mint 24 év	0	0	
Életfogytig tartó	1		2
Összesen	100	100	100
Kiválasztottak száma	389	178	211

Enyhe	60
Közepesen szigorú	4
Szigorú	14
Nagyon szigorú	2
Drákói	1
Egyéb	8
Nem találja nem válaszolt	11

éves fiatalemberről, akit a bíróság másodszor mondott ki bűnösnek betöréses lopás elkövetéséért. Legutóbb egy színes tv készüléket vitt el. A felmérés résztvevőinek kell „ítéletet mondaniuk” a bíróság helyett (4. és 5. táblázat).

A megkérdezettek 42%-a közérdekű munkát javasolt. Hasonló eredményeket hoztak a fejlett ipari országokban végzett régebbi felmérések is. „A lakosság börtönpártiságáról kialakult sztereotip nézetten szemben a legtöbb országban a közérdekű munka tűnt a leginkább alkalmazhatónak.”²² Vajon tudják-e a megkérdezettek, hogy mi is az a közérdekű munka? Egy svájci felmérésben többen is úgy gondolták, hogy nem más, mint a kényszermunka bizonyos válfaja.²³ Ennek kapcsán külön is figyelemre méltó, hogy a mostani budapesti felmérés kérdőívében – fordítási hiba miatt – „közérdekű munka” helyett „társadalmi munka” szerepelt. A társadalmi munka fogalma nem adhat ilyen félreértésre okot, senki sem gondolhatta, hogy az valamilyen kényszermunkát, dologházat vagy munkatáborra jelent.

A megkérdezettek harmada rendelné szabadságvesztés büntetés kiszabását. Egy részük igen szigorú büntetést mérne ki, négyen életfogytig tartó szabadságvesztést adnának. A szabadságvesztést javasolók negyede (23%) egy évben határozna meg a büntetés időtartamát.

A felmérés eredményeinek értékeléséhez skálát lehet felállítani, pl. enyhe, közepes, szigorú, nagyon szigorú és drákói fokozatokkal.²⁴ (6. táblázat).

Az enyhe ítéletekhez soroltuk a nem szabadságvesztés büntetéseket, a felfüggesztett szabadságvesztést és a hat hónap vagy rövidebb tartamú szabadságvesztést. Közepesen szigorúnak tekintettük a végrehajtásában nem felfüggesztett hat hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztést, szigorúnak tartjuk az egytől három évig terjedő végrehajtandó szabadságvesztés büntetéseket, a nagyon szigorú ítéletek csoportjába soroltuk a háromtól tíz évig terjedő szabadságvesztést. Drákóiként jellemeztük a tíz évnél hosszabb és az életfogytig tartó szabadságvesztést.

A megkérdezettek 68%-a javasolt enyhe büntetést, 3% volt a közepesen szigorú „ítéletek” aránya, 14% volt szigorú, 2% volt a nagyon szigorú és 1% volt a drákói javaslatok aránya.

Az „egyéb” büntetést javasolók nem találtak a Btk-ban meghatározott büntetési nemek között el-

képzeléseiknek megfelelőt. Egy részük azt tartaná szükségesnek, hogy az elkövető térítse meg az általa okozott kárt, mások büntetés helyett átnevelést javasolnak, akadtak olyanok is, akik a felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez mellékbüntetésként

munkatáborban helyeznék el az elkövetőt. Néhányan (0,6%) ujját vagy kezét vágatnák le a tolvajnak.

A felmérés adatai szerint a megkérdezettek túlnyomó többségének érzülete nem nevezhető punitívnek, az állam törvényben is megjelent szigorítási igénye még „nem ment át” a közvéleménybe. Meg kell jegyezni, hogy a megkérdezettek válaszaiból kirajzolódó – nem különösebben szigorú – büntetési igény csak a példában felhozott és hasonló esetekre, vagyis a viszonylag nem nagy kárértékű, vagy elleni bűncselekmények elkövetésére vonatkozik. Egész más képet mutatna a felmérés, ha pl. élet és testi épség, egészség vagy nemi erkölcs elleni bűncselekmény, közélet tisztasága, közbiztonság elleni bűncselekmény, gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmény súlyosabb esetéről kellett volna ítéletet mondani.

Sem a büntetés elrettentő szerepével, sem elkerülhetőségének reális lehetőségével, sem pedig a lakosság büntetőpolitikai igényével nem indokolható a börtönnépesség differenciálatlan emelését eredményező büntetőpolitika.

Az Európa Tanács az utóbb években különösen nagy figyelmet szentel a börtöntúlzásúfoltóság felszámolására. 1999-ben külön javaslatot fogadott el ebben a témakörben, felhívta a tagállamok kormányait, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket a börtöntúlzásúfoltóság és a „börtönlakosság inflációjának” csökkentésére. A börtönkapacitás fejlesztését az Európa Tanács nem javasolja, mert az úgysem jelentené a kérdés tartós megoldását. Inkább járható útnak tekinti a szabadságelvonással járó büntetések kiszabásának rendkívülivé tételét. Erre csak olyan súlyos bűncselekmények esetében kerülhet sor, amelyeknél másfajta büntetés kiszabása egyértelműen inadequat lenne.²⁵ Többek között a börtöntúlzásúfoltóság megszüntetése érdekében fogadott el 2000 novemberében a Miniszteri Bizottság javaslatot²⁶ az alternatív büntetések Európai Szabályzata²⁷ alkalmazásának javítására.

Az Európai Unió és az Európa Tanács hivatkozott okmányai egyértelműen mutatják, hogy a jogharmonizációnak fontos és elengedhetetlen része a börtönök túlzásúfoltóságának és a börtönnépesség inflációjának megszüntetése.

Jegyzetek

¹ 2000 Regular Report From the Commission on Hungary's Progress towards Accession, 8 November 2000

² Európa Tanács. A Miniszteri Bizottság R/87/3. sz. ajánlása az európai börtönszabályokról a tagországok számára. Büntetés-végrehajtási szakkönyvtár. Budapest 1990. 2. sz. 119–163. o.

³ 1995. évi III. törvény.

⁴ Vigh József-Tauber István: A szabadságvesztés-büntetés hatékonyságának főbb jellemzői. Jogtudományi Közlemény 1976. 11. sz.

⁵ Szabó András: A büntetőjog reformja. G & G Kiadó, Budapest 1992. 251. o.

⁶ Györgyi Kálmán: Büntetések és intézkedések. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984. 199. o.

⁷ A jogerősen elítélt személyek túlnyomó többsége nem a bírósági tárgyalás évében követte el a bűncselekményt, az ebből adódó számítási hiba – témánk szempontjából – elhanyagolható.

⁸ Shinnar, Shlomo-Shinnar, Reuel: The Effects of the Criminal Justice. System on the Control of Crime: a Quantitative Approach. Law & Society. Summer 1975. 584. o.

⁹ Avi-Itzhak, B.-Shinnar, R.: Quantitative models in

crime control. *Journal of Criminal Justice*, 1973. 1. sz. 185–217. o.; Shinnar, S.–Shinnar R.: The effect of the criminal justice system on the control of crime: a quantitative approach. *Law and Society Review*, 1975. 9. sz. 581–612. o. Ismerteti: Tarling, R.: i.m. 203. o.

¹⁰ Blumstein, A.–Cohen, J.–Roth, J.–Visser, C. A.: *Criminal Careers and „Career Criminals”* Volume I. Washington D. C. National Academy of Sciences. 7.

¹¹ Tarling, R.: *Analysing Offending. Data, Models and Interpretations*. HMSO, London 1993. 154. o.

¹² Tarling, R.: i.m. 162. o.

¹³ Greenwood, P.: *Selective Incapacitation*. Santa Monica, Calif. Rand Corporation. 1982. Idézi: Tarling, R.: i.m. 155. o.

¹⁴ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. Council of Europe. Strasbourg 1995. 150–151. o.

¹⁵ Julian Prime, Steve White, Sarah Liriano, Kinnari Patel: *Criminal careers of those born between 1953 and 1978*. Home Office Statistical Bulletin No. 4. 2001.

¹⁶ Killias, Martin: *Crime Policy in the Face of Development of Crime in the New European Landscape*. Fifth Conference on Crime Policy. Strasbourg, 27–29 November 1995. Conference report. Council of Europe, Strasbourg 1995.

¹⁷ Jan J. M. van Dijk–Pat Mayhew: *Criminal Victimisation in the Industrialised World*. Key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys. In: Anna Alvazzi del Frate–Ugljesa Zvekic–Jan J. M. van Dijk (ed.): *Understanding Crime, Experiences of Crime and Crime Control*. UNICRI Publication No 49. Rome 1993. 43. o.

¹⁸ Jan J. M. van Dijk–Pat Mayhew: *Criminal Victimisation in the Industrialised World*. Key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys. The Hague 1992. 60. o.

¹⁹ Korinek László: *Rejtett bűnözés*. Budapest 1988

²⁰ Korinek László: *Félelem a bűnözéstől*. Budapest 1995.

²¹ Szerző nélkül: *A rendőrségről*. I. Rész. *Rendészeti Szemle* 1991. 3. sz. 42. o.

²² Jan J. M. van Dijk–Patricia Mayhew: *Criminal Victimisation in the Industrialized World: Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*. In: Anna Alvazzi del Frate–Ugljesa Zvekic–Jan J. M. van Dijk (ed.): *Understanding Crime, Experiences of Crime and Crime Control*. UNICRI. Publication No 49. Rome 1993. 43. o.

²³ André Kuhn: *Attitudes towards punishment*. In: Anna Alvazzi del Frate–Ugljesa Zvekic–Jan J. M. van Dijk (ed.): *Understanding Crime, Experiences of Crime and Crime Control*. UNICRI. Publication No 49. Rome 1993. 284. o.

²⁴ André Kuhn: i.m. 271. o.

²⁵ Recommendation No. R (99) 22 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 1999)

²⁶ Recommendation Rec(2000) of the Committee of Ministers to member states on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures (Adopted by the Committee of Ministers on 29 November 2000).

²⁷ Recommendation No. R (92) 16 on the European Rules on community sanctions and measures.

Meleg Csilla

tagozatvezető egyetemi docens

Társadalmi változások és jogászai gondolkodásmód*

„Ne sémáinkat és előítéleteinket lássuk bele a társadalomba, hanem halk hajlamait hallgassuk ki. A társadalmi valóság, mint minden valóság, suttogva beszél; lármás, áhítat nélküli szívvel nem lehet kihallgatni.”

(Németh László)

A mindennapi életben döntő fordulatot hozó társadalmi változásokat az idő tengelyére helyezve a tudomány korokról, korszakokról beszél. Az egyik lezárulása egy másik kezdetét hozza. Mint minden osztályozási kísérlet, ez is azt a képzetet kelti, mintha az egymást követő korszakok világos határokat húznának a régi és az új, a meghaladott és a korszerű, modern között. Mivel minden korszak meghatározott gondolkodásmóddal is jellemezhető, a társadalmi változás egyben gondolkodási paradigmaváltozásként is értelmezhető. A társadalmi valóság megértésének és elrendezésének igénye alakítja ki ezeket a kategóriákat, melyek az egyes korszakok sajátosságait együttesen tartalmazzák, mintegy sugallva, hogy a változásokat előidéző tényezők egyszerre és egy időben jelennek meg, átalakítva ezzel az egész társadalmat. Holott a társadalmi változásokra éppen az aszinkronitás jellemző: több síkon és más-más időben zajlanak, a rendszerező elme egyenlíti ki, hozza szinkronba ezeket az eltolódásokat. Dahrendorf sokat idézett meglátása szerint a politikai változásokhoz elég pár nap, a gazdasági fordulat években mérhető, a gondolkodásmód, a mentalitás átforgatásához pedig évtizedek szükségesek.¹ Ez utóbbi szempontból különösen izgalmas a korszakváltások tanulmányozása. Gondolatmenetünkben a korszakváltások kora az a nézőpont, amely szimbolikusan feloldja az elválasztó határt úgy, hogy egy korábban kezdődő és egy későbbben végződő ívet rajzol a korszakok fölé. Ennek megfelelően a korszakváltások korát hol keskenyebb, hol szélesebb mezsgyéként értelmezzük, amely a mentalitás formálódásán keresztül köti össze az összehasonlíthatóság kedvéért külön skatulyákba rendezett korokat.

I. Értelmezési keret és fogalomhasználat

A társadalomtudósok – észlelve a társadalmi változást – a 20. századot a 21. századba fordító kort különböző elnevezésekkel ruházzák fel. Giddens (1995) a kibontakozó új társadalmi rendszer leírására a legelterjedtebbnek a posztindusztriális társadalom kifejezést tartja, és emellett felsorol még néhány variációt is, melyek között ott található a szolgáltatói társadalom, a tudástársadalom és az információs társadalom is. Elemzések sokasága kísérli meg a jelen társadalmi változásait értelmezni, melyekben a különbözőségek ellenére abban egyetértés fedezhető

* A tanulmány az MTA Stratégiai kutatások az információs társadalomról c. kutatás keretében készült

fel, hogy a társadalomkutatók a jövő társadalmában az információnak és a tudásnak megkülönböztetett jelentőséget tulajdonítanak. A társadalom működése szempontjából a legfőbb stratégiai erőforrásnak ezért a rendszerezett, koordinált információ, a kodifikált tudás előállítását és birtoklását tekintik.²

Andorka (1997) szerint ma a világban (különösen a kelet-közép-európai országokban) végbemenő változások értelmezési kereteként felhasználható elméletek közül a modernizáció elmélete tűnik a leginkább használhatónak.³ A modernizációelméletek arra mutatnak rá, hogy a társadalmak állandóan változnak, de a változások gazdasági, társadalmi és politikai dimenzióit nem lehet egymástól elszakítva vizsgálni. Eszerint a társadalom gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális alrendszerében egymással párhuzamosan mennek végbe a modernizációs változások, azok egymást erősítik. Ha valamelyik alrendszerben nem történik modernizáció, akkor ez meggátolja az egész társadalom modernizációját. A modernizáció azt jelenti, hogy hatékony piacgazdaság jön létre, amely magas életszínvonalat tesz lehetővé; a társadalom integrálódik, nem szakítják szét éles osztálykülönbségek, nincsenek a modernizáció hasznaiból kirekesztett társadalmi rétegek, nincs szélsőséges és tartós szegénység, többpártrendszerű versengő demokrácia jellemzi a politikát; végül a társadalom tagjainak nagy többségét modern mentalitás jellemzi. Abban a kérdésben, hogy mi a modern mentalitás lényege, melyek a modern kultúra alapvető értékei, milyen a modern személyiség, különféle elméleti megfogalmazásokat lehet a szociológiai irodalomban találni.⁴ Andorka úgy látja, hogy a rendszerváltozással a magyar társadalom a történelme során többször is kudarcba fulladt törekvések után újra a modernizációra tesz kísérletet, azonban véleménye szerint az 1990 óta végbement változások nem mind mutatnak ebbe az irányba, és különösen nehéz a modern gondolkodásmód elterjedtségének a megítélése.

A jelen és a jövő társadalmára utaló megnevezési és értelmezési sokszínűséget csak jelezni tudtuk az előzőekben. Nem válik azonban könnyebben értelmezhetővé akkor sem a jelen társadalma, ha az ugyanazon elnevezést használók felfogását vizsgáljuk. Az azonos fogalomhasználat nem jelenti ugyanis a mögötte lévő azonos tartalmat. Az egyik hazai szakmai fórumon volt olyan tudós, aki olyan korszak kezdeteként értelmezte az információs társadalmat, mely egy időben és egyszerre alakítja át az emberi kapcsolatokat, a tevékenységeket, a szervezetek működését és az ezekben alkalmazott eszközrendszert. A másik a gondolatok terén zajló versenyről beszélt, melyben „lemaradásról” szó sincs, hiszen a társadalomfejlődés szempontjából ugrást, modernizációs lehetőségeket kínál az új szituáció. A harmadik szívesebben használná a tanuló társadalom meg-

nevezést, mivel szerinte ennek a társadalomnak az állandó tanulás (és nem az ismeretek újratanulása) a jellemzője, melynek során a tudás új konstrukciói keletkeznek.⁵

Jelen munkánkban az információs társadalomhoz vezető korszakváltásban gondolkodunk, és ennek értelmében a társadalom politikai, gazdasági és mentalitásbeli struktúrája között aszinkronitást tételezünk fel. E korszakváltás jellemzéséhez a modernizációs értelmezési keretet használjuk. Azokra a jellemzőkre koncentrálunk, melyeket a korszakváltás során a modern gondolkodásmód, mentalitás megjelenése és elterjedtsége szempontjából lényegesnek, meghatározónak tartunk.

Ha az előzőekben bemutatott információs társadalom felfogásából indulunk ki, akkor az igazságszolgáltatás gyakorlatát is ennek fényében kell értelmeznünk. A tudományos szemléletmódban az elméleti és a gyakorlati tudás egymástól különálló tartományként kezelése távolságot és a kettő közötti egyirányú közlekedést sugall: az elmélet arra való, hogy a gyakorlat számára recepteket adjon, azaz az elméleti ismereteket a gyakorlat alkalmazza. Paradigmaváltást jelent azonban e vonatkozásban az az irányzat, mely a gyakorlati tudás szerepét alapvetően átértékeli. Bár az alábbi gondolatok a pedagógusok gyakorlati tudására vonatkoznak, mégis érdemes teljes egészében idéznünk ahhoz, hogy világossá tegyük álláspontunkat.

„A reflexiónak azt a folyamatát, amelynek során a tanárok tudatosabbá és árnyaltabbá teszik s kritikusan szemlélik a gyakorlatukat átható praktikus elméleteiket, a pedagógiai elméletalkotás egyik formájának tekinthetjük. Ez a gyakorlatias és személyes elméletalkotás az iskolai tanításnak és tanulásnak olyan belülről fakadó perspektíváját nyújtja, amelyet a kívülállók által alkotott elméletek nem képesek megteremteni. A továbbiakban nem lehet mellőzni a tanárok gyakorlati és személyes elméletalkotását mint a pedagógiai ismeretek alapvető forrását. Itt az ideje annak, hogy a tanári tudást az egyetemeken és kutatóintézetekben kimunkált tudással egyenértékűnek tekintsük (...). Itt az ideje annak, hogy a tanári gyakorlatot a tanárok elméleteinek ismeretében elemezzük.”⁶ (Zeichner és Linston, 1996)

Ennek értelmében az igazságszolgáltatás gyakorlatát nem egyszerűen alkalmazási tevékenységnek tekintjük. Úgy gondoljuk, hogy az e területen dolgozók gyakorlati és személyes elméletalkotása nem mellőzhető mint a jogi ismeretek alapvető forrása. Éppen ezért az a folyamat – nevezzük reflexiónak –, melynek során az igazságszolgáltatásban tevékenykedők tudatosabbá és árnyaltabbá teszik, kritikusan szemlélik a gyakorlatukat átható praktikus elméleteket, a jogi elméletalkotás egyik formájának is felfogható. Ezért alapvető fontosságúnak tartjuk a gyakorlati tevékenységben megnyilvánuló gondolkodásmód feltárását és az információs társadalom kihívásaira felelő modern mentalitás összevetését. Az igazságszolgáltatási gyakorlatot a bí-

rák, ügyészek és ügyvédek gondolkodásmódján keresztül látjuk megközelíthetőnek.

II. Gondolkodásmód és társadalmi változás

Az egyes társadalmi korszakokat utólag időhatárok közé szoríthatjuk, a mindenkori jelen számára azonban az újdonság megjelenése és a követésére való hajlandóság észlelhető. Ez a különböző társadalmakban időeltolódással megy végbe, némelyek előbb, mások később mozdulnak. Braudel (1985) szerint ha apró töredékeire szűkítjük le a megfigyelt időt, akkor vagy a különössel, vagy a napi eseménnyel találjuk magunkat szemben. A szenzáció, a különös egyszeri kíván lenni, vagy legalábbis ilyenként jelentkezik. Az úgynevezett napi esemény viszont ismétlődik, és eközben általánossá vagy pontosabban: struktúrává lesz. Elárasztja a társadalom minden szintjét, állandósuló létezés- és cselekvésformákat hoz létre nagy tömegben. Néha elégséges egy-egy apró eset, hogy kigyulladjon a jelzőlámpa és életmódokra világítson rá. Apró, jelentéktelen események megfigyelése közben egy társadalom tud megmutatkozni.⁷ DUBY (1984) tovább mélyíti a társadalmakban végbemenő változások egymásutánosságának vagy egymásmellettiségének időbeni problematikáját. Megfigyelései szerint a különböző társadalmak műalkotásaiban megtestesülő gondolat hasonlósága a társadalmak érintkezésének gyakoriságán alapult. Az új gondolat megjelenését azonban kevésnek látja ahhoz, hogy a gondolkodásmód és a magatartás régi keretei szétbomoljanak. Gondolatmenetének alátámasztását a katedrálisok európai megjelenésének és elterjedésének a tanulmányozása jelenti. A katedrálisok a városok újjászületését jelzik a 12–13. századi Európában, melynek stílusbeli kifejezőmódját a gótika jeleníti meg a szuverenitás gondolattartalmával. Az egyes országok művészetén végigtekintve azonban az tapasztalható, hogy Európa mint egység távol áll attól, hogy teljes egészében feloldódjék a gótika által javasolt megfogalmazásokban. Ennek az az oka, hogy a gondolkodásbeli szokások csak nehézkesen hagyják magukat befolyásolni, makacs ellenállást tanúsítanak az új stílusalakzatokkal szemben. DUBY úgy látja, hogy az európai gondolkodásmód teljes átalakulása, a régi gondolkodásmód és magatartás kereteinek újbóli megkonstruálása az új stílusok alkalmazásának és elterjedésének az ütemén keresztül ragadható meg. A kolostoroktól a katedrálisokon keresztül a palotákig vezető építészeti stílusváltozások már nem egyszerűen az új stílussal való kibékülést szimbolizálják, hanem az európai gondolkodásmód átalakulásáról beszélnek. Az új módon megszólított emberek között új kapcsolatok alakulnak, melynek terméke egy új mentalitás lesz.⁸ Belátható, hogy az

új gondolat megjelenése, kifejeződése, elterjedése és a gondolkodási-magatartásbeli struktúrákat átalakító hatása között eltelt idő évtizedekben, sőt néha évszázadban is mérhető, mely még inkább indokoltá teszi a korszakváltásra irányuló szemléletmódot.

Az információs társadalomhoz kapcsolódó új gondolat megjelenése és elterjedése esetében sincs okunk másfajta utat feltételezni. Ugyanakkor ez mégis abban különbözik az előzőekben bemutatott hosszán tartó folyamattól, hogy a technikai lehetőségek szédületes gyorsasága következtében valóban azt érzékeljük, mintha varázsütésre minden egyszerre változna meg, azaz függetlenül bármely előzménytől az 'itt és most' húzza meg a startpisztoly ravaszát. Csakhogy az indulást jelző dördülés különböző felkészültségű versenyzőket állít egy sorba. Egyszerre lehet indulni, de győzni az fog, aki az egyszerre indulás egyenlő esélye helyett a korábban folyamatosan befektetett erőt, energiát és időt is maga mögött tudhatja. Gondolatmenetünk szerint azoknak a társadalmaknak van tényleges esélye az információs társadalom kihívásaira válaszolni, melyek mentalitásukkal is erősítik a modernizációt. Ez pedig valamennyi fejlett társadalom számára más-más mértékben ugyan, de problémát jelent.

Magyarország esetében az előzőekhez még egy problémakör kapcsolódik. A gondolkodási-magatartási struktúrák kereteit kettős kívánalom, a társadalmi korszakváltás és a politikai rendszerváltozás feszíti szét. Ez pedig azt jelenti, hogy e struktúráknak mindeneke előtt a rendszerváltozás prizmáján kell megtörnie. Ezért a rendszerváltozást kiemelt és közvetítő változónak tekintjük ahhoz, hogy az információs társadalomhoz kapcsolódó igazságszolgáltatási gyakorlatot vizsgálni lehessen.

A rendszerváltozás, a diktatúrából a demokráciába való átmenet a politikai és gazdasági környezet teljes megváltozásával járt együtt. Az e téren történő folyamatok elemzését több tudományág is feladatának tekinti. A gondolkodásmód demokratikussá formálódásának folyamatáról szóló tudományos elemzések azonban még váratnak magukra. Andorka a gazdaság, az életszínvonal, valamint az emberi erőforrások területén örökölt válságnál súlyosabbnak látja a korszerű piacgazdaság és a demokratikus rendszer működéséhez szükséges modern mentalitás hiányát a magyar társadalomban.⁹ Érdemes tehát témánk szempontjából számba vennünk a demokratikus gondolkodásmód kialakulásához hozzájáruló társadalmi és kulturális előfeltételeket, hogy a rendszerváltozás utáni társadalom mentalitásváltozásának a problémái is érzékelhetőbbé váljanak.

Rezsöházy (2000) a diktatúrából kievickelő társadalmak egyik nagy problémájának azt tartja, hogy az egyének és az állam közötti teret kitöltő civil társada-

lom hiánya következtében ezen társadalmak tagjai nem tudták szocializációjuk során magától értetődő módon elsajátítani, magukba építeni a problémák identifikálását, érdekeik megfogalmazását, gondolataik kicserélését, a különböző vélemények összeegyeztetését, melyből adódóan a problémák kezelésének a sokfélesége sem alakulhatott ki. Így a tolerancia gyakorlása is nehézségekbe ütközik, ugyanis a demokratikus gondolkodásmód szerint a tolerancia annak a gyakorlati megnyilvánulása, hogy a felek megértik ellentéteik természetét, és noha a másik álláspontját nem fogadják el, találnak egy közös platformot, ahol megköthetővé válik a kompromisszum. A megegyezés mögött az a közösen osztott hit rejtőzik, hogy a politikai és a társadalmi élet területén nincs abszolút igazság, ennek következtében az eltérő nézetek és érdekek elfogadhatók, és lehet közöttük találkozó pontot találni. Ezek nem írott, hanem mentalitásbeli szabályok, melyek a hajlékonyságot, a rugalmasságot jelentik a diktatórikus gondolkodásmód abszolút igazságával szemben. A demokratikus gondolkodásmód fontos jellemzője a demokratikus intézményrendszerekbe vetett bizalom is, tehát az, hogy a felmerülő problémák rendezéséhez intézményes megoldások állnak rendelkezésre. E mentalitás kognitív és affektív komponense egyaránt lényeges: a mások iránti bizalmatlanság, a mások által elért sikerek irigylése, a másként gondolkodók ellenségnek tekintése (legyen az bíró, ügyész vagy ügyvéd), mindezek a diktatórikus gondolkodásmód hosszan élő és nehezen átalakuló örökségei. A demokrácia működését ugyanis azok az alapvető társadalmi normák garantálják, melyeknek gyakorlását (mi szabad és mi tilos) hallgatólagos és sokszor tudattalan közmegegyezés szentesíti. A rendszerváltoztató társadalmaknál e normák sérülése is problémát jelent. A diktatúrákat ugyanis az jellemzi, hogy külső szabályozás hozza létre a normát. Az emberekben élő belső normák ilyen körülmények között nem segíthetnek, az etikai iránytű jelzése nem igazolódik vissza a mindennapok gyakorlatában. E normák sérült volta teszi nehezzé e társadalmakban a rend és a szabadság összeegyeztetését is. Demokráciákban viszont a fejlett erkölcsi érzék alapkövetelmény.¹⁰

A gondolkodásmód korábbi kereteinek az újrakonstruálására egyéb társadalmi jelenségek is kényszerítő erővel hatnak. Témánk szempontjából különös figyelmet érdemel a körülöttünk lévő világ elrendezéséhez szükséges határvonalak megváltozása. Az 1990-es években több vonatkozásban is megfigyelhető, hogy a korábbi határok elmosódtak, mások átléphetőkkel váltak és megint mások között új határvonalak képződtek. E változások az emberek közötti kapcsolatrendszer átstrukturálódását is elindították. Ezek egyszerre és egy időben kezd-

ték lazítani, bizonytalanná tenni a gondolkodási kereteket, melyeket a politikai átalakulás már amúgy is megroppantott. A teljesség igénye nélkül megint csak azokat a problémákat jelezzük, melyek az igazságszolgáltatás vonatkozásában értelmezhetők.¹¹

a) Szakértelem és laikusság találkozása a nagy nyilvánosság előtt azt a látszatot keltheti, mintha a tudomány határai bárki számára átléphetők lennének. A média közreműködésével a bíró, az ügyvéd, a jogi szakértő mellett „beavatottá” lehet válni. Ez a „közelségérzés” természetesen a jogi ismeretterjesztést is szolgálhatja, de a pozícióhoz fűződő tekintély megingásához is vezethet.

b) Az információs társadalom szemszögéből nézve a számítógépek tömegmértetű elterjedése, az interneten keresztüli kommunikáció az ember és gép között újfajta viszonyt eredményez, melyből normakövető és normaszegő cselekedetek egyaránt következhetnek.

c) A magánélet rejtett szférája (pl. a homoszexualitás) nyíltan vállalt állapotá válik, mely a köznap és a jogi gondolkodást pro és kontra egyaránt befolyásolja.

d) Egyértelmű orientációs és viszonyítási ponttá válik Nyugat-Európa, mely az emberek tudatában a demokráciával, a jogintézményekkel, a jogharmonizációval ugyanúgy összekapcsolódhat, mint a korábban csak távolinak tűnő társadalmi problémák magyarországi megjelenésével.

Rövid áttekintésünk azt a célt szolgálta, hogy több vonatkozásban is indokoljuk a társadalmi változások kiteljesedéséhez illeszkedő gondolkodásmód rugalmasságának a jelentőségét. Ezért a társadalmi (információs) és a politikai (rendszerváltozás) kihívásokra együttesen reagáló igazságszolgáltatási gyakorlat vizsgálatához a tudattartalmakon keresztül kívánunk közelíteni. Felvázoltuk, hogy milyen nehézségek terhelik általában is 'itt és most' a gondolkodásmód formálódását. Kutatási kérdésfeltevéséért ezért annak a vizsgálatára teszünk javaslatot, hogy az igazságszolgáltatás klasszikus képviselőinek – bíráknak, ügyészeknek és ügyvédeknek – a gondolkodási struktúrája hogyan függ össze a társadalmi változókkal. Ennek alapján már további valószínűsíthető megállapításokat lehet tenni arra vonatkozóan is, hogy az információs társadalom igazságszolgáltatási gyakorlatát megtámogatja-e, segíti-e a reagáláshoz szükséges modern mentalitás.

III. Módszertani eljárás: a mentális térkép megrajzolása

Az eddig elmondottakból nyilvánvaló, hogy az amúgy sem egyszerű kérdésfeltevésre a válaszadást

jelentősen nehezíti az, hogy az információs társadalom értelmezési paradigmáinak kereséséhez nálunk a politikai rendszerváltozás is társul. Láttuk, hogy az utóbbi radikális gondolkodásmód-váltást kíván, ezért a „rég” és „új” gondolkodási struktúrák mint két végpont között számtalan átmenettel lehet számolni. Ezért tesz szert különös jelentőségre az a szemléletmód, mely egy társadalmi csoport vertikális, horizontális és diagonális mentális rendszerét teszi vizsgálat tárgyává.

Valamely társadalmi csoport mentális térképének a megrajzolása kutatásmetodikai kérdéseket is felvet. A társadalomtudományokban az 1970-es évekig uralkodó pozitivistá paradigmá megváltozása azt jelenti, hogy társadalmi történésekhez kvalitatív, többszemponú és történetbe ágyazott szemléletmóddal célszerű közeledni. Ez természetesen a módszertanra is hatást gyakorol. A problémák értelmezése kerül előtérbe és ezzel együtt azok a kvalitatív technikák, melyek a statisztikailag korrekt számszerű adatok mögötti mélyrétegekről való tudást is megcélözzák. Az ezek feltárását célzó esettanulmányok és folyamatleírások fellazítják az értelmezési kereteket, és sokszor korábbi igazságok monopóliumát is megtörik. A mélyinterjúk arra szolgálnak, hogy tudattartalmak sokszínűségén keresztül értelmezzenek társadalmi jelenségeket, problémákat, tendenciákat. Témánk vizsgálatának szempontjából lényegesnek tartjuk, hogy e módszerek megengedik a „kettős” látást, azaz a látásmód oszcillálását az elemzés tárgya és a tanulmányt végző kutató nézőpontja között.

Alapkutatásról lévén szó, a kutatási kérdés feltevésének a validitását is célszerű kontrollálni. A kutatás megkezdése előtt biztosnak kell lennünk abban, hogy a vizsgálat tárgyát képező probléma kutatásra érdemes. Erre eddigi fejtegetéseinkkel kívántunk választ adni. Fontos azonban arról is meggyőződünk, hogy a vizsgált probléma vonatkozásában helyes kérdéseket teszünk-e fel, valóban azok a kérdések visznek-e bennünket közelebb a megértéshez. A hipotézis kialakításához ezért olyan előtanulmányokat kell végezni, melyek abban segítik a kutatót, hogy a vizsgálódások lehetséges irányait viszonylag biztos kézzel meg tudja határozni.

Hipotéziseink megfogalmazása érdekében sajtóelemzéseket olvastunk, nyilatkozatokat hallgatunk, bírakkal, ügyészekkel, ügyvédekkel konzultáltunk. Oktatómunkánk során joghallgatóknak kiadott feladatok előkészítése és megbeszélése kapcsán gyűjtöttünk információkat. Elméleti és gyakorlati szakemberekkel mélyinterjúkat készítettünk. Az összegyűjtött anyagot csoportosítottuk, majd megszerkesztettük.¹² Jelen munkánkban egyrészt a gyakorlati tudás mögött megjelenő gondolkodási struk-

túrára irányítjuk a figyelmünket, hogy igazoló vagy cáfoló választ tudjunk adni a gyakorlati tudás sokoldalú vizsgálatának indokoltságához. Másrészt azokat a szociodemográfiai tényezőket vesszük sorra, melyek a gondolkodási keretek kialakulását sajátságosan befolyásolják.

IV. A gyakorlati tudás feltérképezéséhez vezető út

Sok tanulmány a látható változásokra helyezi a hangsúlyt, holott mögötte mindig láthatatlan erők sokasága működik. Konkrét témánk szempontjából úgy tűnhet, mintha azok a rendezőelvek nem változnának, melyek az igazságszolgáltatás mindenkori gyakorlatát meghatározzák. „Ma ugyanúgy a hatályos jogi szabályozás szerint járok el, mint tegnap.” – mondta az egyik interjúalanyunk. Eme álláspont szerint semmi sem változott, és nem is kell változnia. Azonban e látható és biztos kapaszkodót nyújtó elv mindig egy társadalmi közegben érvényesül, és ennek kell lennie a kiinduló vizsgálatok tárgyának, hogy a többit megérthessük. Ez jelenti azt a kontextust, melybe belehelyezzük a vizsgált témát, ez szükséges a gondolkodásmód, a mentalitás jellemzőinek feltérképezéséhez.

A mindenkori tudást szervező megismerő működések sémákat eredményeznek, amelyek hatására lehetővé válik az elvonatkoztatás. Ezek egyfelől kiszámíthatóvá teszik a történéseket, másfelől teret engednek a változásokra utaló információknak. A gondolkodáskutatók arra a következtetésre jutottak, hogy a sok és rövid időtartam alatt hozott döntést igénylő foglalkozások esetében – így vizsgált célcsoportjainknál is – a gyakorlat során gondolkodási sémák alakulnak ki, melyek segítségével a döntés automatizálódik. Ezek a sémák különböző általánosítottaságú struktúrákat tartalmaznak. A bíró például rendelkezik egy általános forgatókönyvvel, mely a konkrét tárgyalás lefolytatásának tervénél jóval több implicit információt foglal magában. Az ügyész forgatókönyve a vádemeléshez vezető út sémáiból épül fel, az ügyvéd pedig a védelem sémáit tartalmazza. Könnyen belátható, hogy ennek a sémakészletnek a gyakorlati tudás szempontjából igen nagy a jelentősége, mivel lehetővé teszi az információk könnyed kezelését. Ezért esetünkben úgy merül fel a kérdés, hogy a meglévő sémakészlettel mi történik társadalmi változások következtében. Szükségszerűen kell-e érintenie például a rendszerváltozásnak ezeket a sémákat? Coing (1996) szerint a jogász feladata annak eldöntése, hogy mi a jogszerű az adott esetben. Hiszen amit a törvények mondanak, azért érdekli a jogászt, mert adott esetekkel kapcsolatban kell felvilágosítást adnia arról, hogy mi a jog. A bíró a kérdést autoritatív

módon válaszolja meg, mikor ítéletet hoz. A törvényhez kell fordulnia az ügyvédnek is, mikor az ügyfélnek tanácsot ad. A válaszadás a jogászok fő feladata, és ez a gondolkodásukra is igen sajátosan rányomja a bélyegét. A jogászok gondolkodásmódját és módszerét elsősorban az egyes jogi kérdések megítélésének a kívánalma határozza meg. Szabály és eset alkotják gondolkodásmódjának két terminusát. Gondolatai az esettől a szabályig és a szabálytól az esetig haladnak, a kettőt összevetve, mérlegelve. A jogszabályok értelmezésének fontos szerepe van a jogászai gondolkodásban, melynek összetevői az ítéletalkotási képesség és a szöveg megértéséhez vezető út, a jogi hermeneutika.¹³ Az eddig elmondottak alapján úgy tűnhet, mintha a gyakorlat során kialakult sémák függetleníthetők lennének a társadalmi változásoktól. Másként alakul azonban az álláspontunk akkor, ha a joghézag kérdéskörét vizsgáljuk. Ugyanis ebben az esetben a jogszabály értelmezése és az alkalmazása kiegészül egy harmadik elemmel, a továbbfejlesztéssel. Joghézagot tapasztalva ugyanis a jogász megkerülhetetlen feladatává válik, hogy olyan szabályt hozzon létre, amely lehetővé teszi utóbb a szabályozatlan eset megoldását, azaz fejlessze a jogot új szabályok által. Könnyen belátható, hogy a rendszerváltozással létrejövő új társadalmi környezet és az ennek megfelelően megváltozott jogi normák előtérbe helyezik a jogi gondolkodásban a jogfejlesztést, tehát valóban megkívánják az igazságszolgáltatási sémakészletek átalakulását a gyakorlati tevékenység során is.

Mondandónkat három oldalról támasztjuk alá.

1. A joggyakorlatot közvetlenül érintette a rendszerváltozással együtt járó demokratikus jogok megjelenése és társadalmi tudatosulása. Sólyom (2001) az alkotmánybírók feladatai között az elsők közé sorolja a fogalomhasználat egységesítését, az egyes alapjogok egységes értelmezését. A legjellemzőbbek bemutatásával érzékeltetjük az igazságszolgáltatás gyakorlatára is kiható sémakészlet megújításának szükségességét.¹⁴

a) A *jogállamiság* 1991-től számos ítéletben az alkotmányosság mércéje lett. Magyarország jogállamává minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. Alapvető követelmény a jogbiztonság: az egyes jogintézmények kiszámítható működése, tényleges lehetőség ahhoz, hogy a címzettek magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák.

b) *Kommunikációs alapjogok*: a véleménynyilvánítási jog olyan jelentőségre emelkedett, mint az emberi méltósághoz való jog. A véleménynyilvánítás az egyén társadalmi kapcsolatainak alapja, az emberi méltóság pedig az egyén önmagában vett jogi státusa, a kettő között ver hidat az *adatvédelem* és az *információs szabadság*.

c) *Az élethez és az emberi méltósághoz való jog* mint az alapjogi hierarchia csúcsa, mely fogalmilag korlátozhatatlan.

d) *A személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog*.

e) *A szabad véleménynyilvánításhoz való jog és a sajtószabadság*.

f) *A jogbiztonság és a jogerős határozat érvényesítése, a bírói ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalom megszilárdítása*. Ehhez szükséges a határozatok hozzáférhetősége, kezelhetősége (számítógépes program), a jogszabály visszakereshetősége, az adatbázis kezelhetősége, tárgyszókatalógus elkészítése.

Mindezekhez szorosan kapcsolódik az alapjogok hierarchikus rendszere, melynek ismerete és alkalmazása az egymással ütköző alapjogok esetében a döntés kritériumát jelenti. Bemutatását a későbbi felvetések szempontjából tartjuk indokoltnak.

a) az emberi méltósághoz és élethez való jog

b) kommunikációs alapjogok

c) a büntetőjogi garanciák kiterjesztő értelmezése

d) az alapjogi tulajdonvédelem megalapozása

e) a jogbiztonság messzemenő védelme

f) adatvédelem, környezetvédelem

Sólyom az alkotmánybírók szerepét abban látja, hogy a politikusokban és az állampolgároknak is tudatosította a jogállam mindaddig ismeretlen legfontosabb jellemzőjét: bármely politikai szándék kizárólag jogszerűen és az Alkotmány keretein belül valósítható csak meg. Mindehhez hozzátehetjük, hogy ennek konzekvenciáival az igazságszolgáltatás gyakorlatának kell szembenéznie.

2. A De Jure 1999-ben egy felmérés eredményeit ismertette.¹⁵ A kérdés az volt, hogy változott-e a rendszerváltozás után a polgárok jogismereti szintje, és a rendszerváltozás hogyan befolyásolta a jogtudat állapotát. A vizsgálatot az indokolta, hogy a rendszerváltozás a jogrendszer átalakulását is eredményezte, az egyes jogágakban számos új jogintézmény jelent meg és a jogi normaanyag volumenében és struktúrájában is jelentősen megváltozott. Mindez a társadalmi gondolkodásmód változását több vonatkozásban is befolyásolta. (A vizsgálatból csak azokat az adatokat használjuk, melyek témánkhoz kapcsolódnak.) Megváltozott a jogtudat minőségi struktúrája, mely abban mutatkozik meg, hogy a polgárok egyre inkább szeretnék tisztában lenni jogi jogaikkal és kötelezettségeikkel, nem várják el az államtól, hogy a felelősséget levegye a vállukról és minden életviszonyuk felett bábáskodjék. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az utóbbi években jelentősen csorbult a jogszolgáltató rendszerbe vetett bizalom, holott a demokratikus államokban a jogszolgáltatás intézményrendszere a bíróságokon nyugszik. A felmérésből kiolvasható üzenet címzettje az igazság-

szolgáltatás mind a jogtudat minőségi struktúrájának a megváltozását, mind a bíróságokkal szembeni bizalomvesztést illetően.

Emellett figyelmet érdemel az is, hogy e változások hogyan csapódnak le a jogi gondolkodásmódban. Ezért különböző sajtótermékekből olyan megnyilvánulásokat gyűjtöttünk össze, melyek arról adtak információt, hogy milyen jelenségek jelentenek problémát a gyakorló jogászok számára. Két év anyagát az információs társadalom és a rendszerváltozás témája köré rendeztük. Először az információs társadalom kívánalmaihoz, majd a rendszerváltozáshoz közvetlenül is kapcsolható problémaköröket mutatjuk be, melyek a korábbi gondolkodási sémákba, kialakult forgatókönyvekbe nem férnek bele. Az e témakörben megszólaló és véleményt nyilvánító elméleti és gyakorlati jogászok realitásként kezelik az információs társadalmat, melyhez elsősorban a változás fogalmát asszociálják, és a mielőbbi jogi szabályozást sürgetik. Úgy vélik, hogy a gyors változásokhoz a jognak is alkalmazkodnia kell, még akkor is, ha természetéből adódóan a jog a stabilitáshoz kötődik.¹⁶

Az információs társadalomhoz kapcsolódó témakörök:

a) Számítógépes ügyviteli rendszer kiépítése, bűnügyi nyilvántartás, melyből a hazai szervezett bűnözés kapcsolati térképe megalkotható. (Ugyanakkor problémát is jelent a csúcstechnológia, ugyanis az ezzel elkövetett gazdasági bűncselekmények esetén a bírónak nehéz elhatárolnia a még jogszerű cselekményt a bűncselekménytől. Ez téves képzeteket alakíthat ki a polgároknál is, de a szakmai bizonytalansághoz is erősen hozzájárul.)

b) Az internet-szabályozás alapkérdései, melyek természetesen szorosan kapcsolódnak a rendszerváltozás utáni demokratikus alapjogokhoz is:

- a személyiségi és a kisebbségi jogok mint alkotmányos alapelvek érvényesíthetősége az interneten, és az ezekhez tartozó felelősségi rendszer meghatározása,

- a személyes adatok védelmének garantálhatósága,

- az internetes bűnözés megjelenése (szoftverkalózkodás, adócsalás, törvénytörtő képek, szövegek megjelentetése),

- elektronikus aláírás, e-szigno és ennek konzekvenciái,¹⁷

- a nagy nyilvánosság fogalmának az internetre kiterjesztése (mely tulajdonképpen az első jogi norma, amely korlátokat állít fel az internet nyújtotta féktelen szabadsággal visszaélők előtt),

- az internetre vonatkozó normák megalkotásának szükségessége.

A rendszerváltozáshoz közvetlenül kapcsolódó

problémakörök:

a) A szervezett bűnözés megjelenése és a jogi háttér hiányosságai (1990-től megvannak a gyanúsítottak jogainak, érdekeinek a védelmét szolgáló jogszabályok, később megszületett a tanúvédelmi törvény, ugyanakkor hiányzik még az áldozatok védelméről szóló jogszabály. A „különösen védett tanú” jogintézményével kapcsolatos ellentmondás feloldása, az intézményesített tanúvédelem megvalósulásának szükségessége.) A korrupció jelensége.¹⁸

b) Az egészségüggyel kapcsolatos új kérdések: betegjogok, orvosi műhibák, eutanázia.¹⁹

c) Új bűncselekménytípus: a természetkárosítás bűncselekménye.²⁰ (A környezetvédelmi ügyész ebben az esetben vádhatóságként járhat el.)

d) Új kihívás a médiajog: ennek újraszabályozása, az EU által is megkövetelt harmonizációja (a sajtó- és médiatörvényben a személyiségi jog védelmére vonatkozó szabály megújítása).

e) Értelmezési problémák (pl. a közösség elleni izgatás büntető tényállás értelmezése körüli viták a gyűlöletkeltés ellen) és több szempont együttes figyelembe vételére törekvés (a kábítószer-fogyasztók emberi méltóságának tiszteletben tartása, ugyanakkor radikális büntetőjogi eszközök a kábítószer-fogyasztás visszaszorítására).

f) A rendszerváltozás következtében fellépő jogi problémák hatása a Polgári törvénykönyvre és az államigazgatási joganyag jelentős részére, az új Büntető törvénykönyv szükségessége. A polgári jog átfogó reformja, új magánjogi kódex megalkotása.²¹ Az igazságügyi reform és következményei.²²

A bemutatott témakörök mind azt jelzik, hogy az igazságszolgáltatás olyan kérdéskörökkel találja szemben magát, melyekben a régi sémák csupán abban segítenek, hogy a hatályos törvény a kiindulópont. Ugyanakkor a bemutatott példák jól látható, hogy az esetek többségében nem biztosított még a törvényi háttér. (És ha ezekben az esetekben meg is történik, új kihívások kerülnek elő...)

3. Ezekután interjúrészetekkel kívánjuk alátámasztani a társadalmi változásoknak a gondolkodási sémákra való hatását.

Coing sajnálattal jegyzi meg, hogy a rendszeres jogi gondolkodás története mindez idáig megíratlan. Azt azonban ő is jól látja, hogy mindenki akaratlanul is saját jogrendjének a kategóriáiban gondolkodik. Ezért fordultunk megközelítésmódunk során a kognitív pszichológiához, hogy a gondolkodási sémákról alkotott tudás segítségével valamilyen módon rendszerezni tudjuk az interjúban megjelenő tudattartalmakat.

Az interjúk során félig strukturált kérdéseket alkalmaztunk, melyekkel a politikai rendszerváltozás következtében létrejött jogi környezet alakulá-

sát és az ahhoz való viszonyt próbáltuk körüljárni. Az interjúkból most azokat a részleteket válogattuk ki, melyek az előzőekben is megfogalmazott problematikus kérdésekre vonatkoznak. Az idézett részletekben megfigyelhetők a gondolkodási sémakészletek és/vagy az észlelt hiányok.²³

„A rendszerváltozás előtt homogén, egyértelmű jogszabályok voltak. A Btk. összesen kétszer módosult némileg, a Ptk.-nál sem voltak megrázó változások. A rendszerváltozás 1993-ban éri el a bíróságokat, ekkor már az ítélezési gyakorlatban is megjelenik, hogy ami korábban nem minősült bűncselekménynek, az akkorra már az. A polgári jogban elsősorban a tökehiánnyal összefüggő perek domináltak. Ebben a perelhúzó taktika volt megfigyelhető. A háttérjogszabályok gyorsan változtak (pl. a bünetjogszabály módosítása).”

„A rendszerváltozás után mindenki elkezdett peszkedni. Hatalmas ügyérkezés-növekedés következett be, de ez nem járt együtt technikai fejlesztéssel. Éppen, hogy lelassult minden. Az infrastruktúra kedvezőtlen volt. Engem például személyesen is nagyon érdekelt, hogy a számítógép használata hogyan könnyítene rajtunk, ezért keresnem kellett valakit, aki értett ehhez és el tudta mondani nekem. Akkor értettem meg, hogy a számítógép használata sokkal több mint technika. Egészen másfajta gondolkodást jelent.”

„A bíróságok megváltozott szerepéhez igazodó ítélezési gyakorlatra felkészítéshez nem volt koncepció. 1992-ben az összes megyei bírósági elnök lecserélődött, majd létrejöttek a bíróságok keretében az önkormányzati intézmények. Ezek nem nagyon működtek, nem találták meg a helyüket. 1997-ben továbbfejlődnek. A bírók szakmai továbbképzése nem szervezett keretek között történt. Az egyetemeken indított posztgraduális képzésekre ismételték be a rutintalan bírákat, elsősorban gazdasági ügyek kezelésére.”

„1992-ben megalakultak a szakmai kollégiumok, melyeknek az lett volna a feladata, hogy szakmai kérdésekben egységes álláspontok alakuljanak ki. Szavazással dőltek el a kérdések, azután mindenki visszament a helyére, és úgy ítélezett, ahogy akart, nem volt semmilyen kötelező ereje ezeknek a döntéseknek, mert a bíró független. Mivel a bíró nem alkothat jogot, az alkotmánybírósági döntésekből próbálták meg kihámozni a döntéshez szükséges érvrendszert. Az Alkotmánybíróság határozatai így néha törvénykönyvként működtek. Az ítélezési folyamat 1992 és 97 között volt a legnehezebb. Rengeteg probléma összesűrűsödött: nemcsak az ítékezésben, hanem a „partnereknél” is. Ebben a városban a 40 bejegyzett ügyvéd helyett 430 lett. A rendőrség pedig szépen alakította a maga imágóját, miközben a bíróság esz-

köztelenül, infrastruktúra, eligazodási pontok nélkül halmozta az ügyeket, és egyre rosszabb színben jelent meg a közvélemény előtt. (Húzza az ügyeket stb.)”

„A rendszerváltozáskor a törvényelőkészítést frissen végzett kodifikátorok készítették, akik szintén rutintalanok voltak, semmiféle gyakorlatuk nem volt. Bonyolult megfogalmazású jogszabályok születtek, tele jogi kiskapuval (pl. ÁFA-visszaigénylés, ugyanakkor senki sem ellenőrzött), aztán a bíróságon csapódott le mindez. Mivel a bíró nem alkothat jogot, jóval nehezebb lett az ítékezés az olyan ügyekben, amelyek más jogszabályi környezetre vonatkoztak (időközben jogszabályváltozások történtek és gyakorlatlan bírókkal volt tele a bíróság stb.).”

„Az ügyfélforgalom 1993-tól vált rohamszerűvé. Elsősorban a gazdasági ügyekben, személyiségi jogi per 4-5 van évente.”

„A felső vezetés döntése következtében betöltetlen bírói helyek voltak évről évre. Azután hirtelen fiatalokkal és nőekkel töltötték be ezeket, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyeket nem lehet ennyi fővel ellátni. A középgeneráció nem található meg a pályán. Vagy nagyon idősek, akik a nyugdíj miatt maradnak 70 éves korukig, vagy nagyon rutintalan fiatalok (mivel nők, ezért gyes-ről visszajövők, tehát gyakorló éveik számát tekintve kezdőknek számítanak).”

„Megváltozott a bírói kar összetétele. Hirtelen sok lett a fiatal, a rutintalan és a kezdő (például a megyében a bírók közel felének nincs 5 éves bírói gyakorlata, erős a fluktuáció). A nők aránya kétharmad nálunk. Hiányzik a középgeneráció.”

„A rendőrség szerepváltozása nem volt jó hatással a bíróságra. A rendőrség a PR-munkájában jól kommunikálta a tevékenységét, a nyomozási szakasz befejezésével tulajdonképpen kimondta a bűnösséget. Ehhez képest pedig éveket késett az ítékezés. Nem elég kimondani a bűnösséget, be is kell tudni bizonyítani. A bírósággal szembeni bizalomvesztéshez nagyban hozzájárultak ezek a dolgok. A sajtó kész tényként tálalta az ügyeket.”

„Ügy látom, hogy a bírák iránti bizalom hanyatlóban van, ez a bírósághoz érkező ügyek számának csökkenésében is tapasztalható. Régen sokkal erősebb volt a bizalom a bírák és a bírói tevékenység iránt. Ez a bizalomcsökkenés a munkám nem befolyásolja, azonban nem csak a bíró, hanem a bíróság tekintélyét is növelni kell. 15-20 évvel ezelőtt a bírák jogtudósok voltak, nem voltak ennyire leterhelve kis jelentőségű és kis perértékű ügyekkel, több elméleti munkát és kutatást tudtak végezni. Az utóbbi időben egyre több olyan ügy kerül a bíró elé, amelyre még Legfelsőbb Bírósági határozat sincs, nem hogy jogszabály.”

„A döntés meghozatalában az okoz nehézséget, ha az ember az előtte folyó jogvita eldöntésére nem

talál jogszabályt és jogesetet sem. Ilyenkor a bíró jogalkotó, és ez számomra még most is nagyon furcsa, mert úgy gondolom, hogy a bíró kifejezetten jogalkalmazói tevékenységet kell, hogy folytasson.”

„A döntési kényszer rendkívül nagy probléma. A büntetőügyek, különösen az erőszakos bűncselekményekben való ítélezés férfiaknak való, a női bírót a vádlottak nem szeretik. A rutintalan fiatalok és nők egy jogszabályváltozási folyamat résztvevői lettek (korábban sem volt ítélezési gyakorlatuk, most minden változik, ugyanakkor az ügyek elhúzódása miatt a korábbi jogszabályt kellené alkalmazni, nehezen tud abban is dönteni, hogy melyiket és miért.) Az egészségi állapotot nagymértékben befolyásolja az erős stresszhelyzet. Szakmai alkalmasság ellenére idegrendszeri problémák lehetnek. Nekem volt egy kiváló kollégám, aki ezért hagyta itt a pályát. A függetlenség magára hagyatottság érzéssel is együtt jár, így halmozódnak a problémák. Mindenki egymástól függetlenül dolgozik, a szakmai eszmecserék nem intézményesen szervezettek.”

A döntési helyzetek megélésére vonatkozó interjúrészek a gondolkodási sémák rugalmasságának, az új keretek konstruálásának a kérdéskörét további kérdésekkel egészítik ki és más megvilágításba is helyezik. Mivel ezeken a pályákon a döntési helyzet stresszel telítettsége nem kíván külön magyarázatot, ezért alkalmas arra, hogy más jellegű, és esetleg nem is tudatosult problémákat fedjen el. Az egyének különböző erőforrásokat képesek mozgósítani azért, hogy esetleges veszteségeiket kompenzálják. Esetünkben a döntési stresszt a társas támogatottság, a szakmai és emberi siker egyenlítheti ki. Akiknél ezek az erőforrások hiányosak, ott egy negatív spirál indulhat be. Ennek témánk szempontjából azért van különös jelentősége, mert a foglalkozási stressz mint társadalmilag kodifikált állapot mögött adaptálódási, sémaaváltási problémák is meghúzódhatnak. Ezért a kutatási hipotézisek kialakításakor a foglalkozási stressz is közvetítő változónak tekinthető. Az interjúkból az derült ki, hogy a munkahelyi kohézió egyensúlyteremtő, melynek jelentőségével a megkérdezett bírák és ügyészek is tisztában vannak, értékelik. „A bírák társadalmi teljesen homogén, maximálisan segítik egymást, viszont az alkalmatlant szigorúan kivetik magukból.” – mondta az egyik interjúalanyunk. A munka és a foglalkozás jellegéből adódóan az ügyvédeknel a munkahelyi társas támogatottság nem lehet egyensúlyteremtő, ott más erőforrások jöhetnek számításba. Ezekre a foglalkozási szerep megformálásával kapcsolatos nehézségek is rávilágíthatnak. Egy pályaelhagyó ügyvéd a következőképpen jelzi a problémát. „Nehezen birkóztam meg az állandó stresszel. Úgy gondolom, hogy az ügyvédek férfiak. Ide értve a női ügyvédek is. Sokan közülük

a magánéletben is férfiként viselkednek, ami persze nem feltétlenül baj, engem azonban zavart.”

A bíró, az ügyész és az ügyvéd gyakorlati tudásáról, megismerésének szükségességéről a következők vehetők figyelembe a hipotézis kialakításában.

Kutatási tapasztalatokkal összhangban mi is feltételezzük, hogy a gyakorlati szakemberek kialakítanak maguknak egy kontextusfüggő tudást, mely lehetővé teszi számukra korábbi tapasztalataiknak az adott problémára vonatkoztatását.²⁴ Ez a szemléletmód rangot ad a gyakorlatban hasznosuló tudásnak, és ez a tapasztalatfüggőség az igazságszolgáltatási pályák esetében jól értelmezhető. Amikor elfogadjuk, hogy a tapasztalt bírótól, ügyésztől, ügyvédtől lehet tanulni, akkor egyben azt is elismerjük, hogy a pályán töltött évek tapasztalata lényeges gyakorlati tudást halmoz fel, mely már nem a formális képzésből származik, ellenben a környező világ strukturálását, értékelését segíti. Ez az ismeretanyag nem biztos, hogy logikusan épül fel és explicit formában is megfogalmazódik, azonban alkalmas a gyakorlatban felmerülő problémák felismerésére és megoldására. Ez a rendszer teszi lehetővé, hogy az adott személy a tapasztalataiból is tanuljon. A tapasztalat hatására az értékelő rendszer is módosul, és hat az újabb gyakorlatra, amelyet a bíró, az ügyész, az ügyvéd a már módosult értékelő rendszere segítségével újraértékel. Egy ilyen spirális folyamaton keresztül valósul meg a reflektív gyakorlatban a gyakorlati tudás felhalmozódása. Az ilyen értelemben felfogott reflexiónak a szakma elsajátításában jelentős a szerepe, mégpedig két vonatkozásban is. Egyrészt a több szempont figyelembevételével a döntéshozatali rendszer biztonságosabb lesz, másrészt a tevékenység egyre több eleme válik automatizálttá, és ezzel az egész tevékenység gördülékenyebbé. Az előzőekben bemutatott, az információs társadalommal és a rendszerváltozással kapcsolatos új kérdések hatására e rendszer válaszadási helyzetbe került. Kérdés, hogy ez a meglévő sémák gyökeres átalakítását igényli vagy hozzáépíthető a meglévő a sémakészletekhez. A gondolkodásmód vizsgálatára vonatkozó kutatási kérdésfeltevést tehát érvényesnek tekinthetjük.

V. Demográfiai és társadalmi háttértényezők

Interjúink alapján a jogászok autosztereotípiája, ideáltipikus tudati képe a következő: a jogász logikus gondolkodású, nagy tudású, határozott, tárgyilagos, jó empátiás és kapcsolatteremtő képességgel rendelkezik, ápolat.

A jogász szakma nemcsak Magyarországon,

hanem nemzetközi kitekintésben is a magas presztízsűek közé tartozik. Minden társadalom gondolkodás- és magatartásmódjának formálódásában a magas presztízsű foglalkozások képviselői ha akarják, ha nem, mintaadó szerepet töltenek be a társadalom egésze számára, magatartásukkal normaközvetítők. A jogi normák társadalmi helyeslésében, érvényességük és követésük magától értetődésében a jogászok a legfőbb mintaadó rétegnek tekinthetők. Ezért esetünkben a bírák, ügyészek és ügyvédek gondolkodásmódjának feltárására irányuló kutatások szükségképpen túlmutatnak az igazságszolgáltatás gyakorlatán. A magas presztízsben Greenwood (1957) a következő tényezőket tekinti kulcsfontosságúnak:

- a professzió gyakorlójának autoritása van a kliensek fölött,
- a foglalkozásnak formális és informális közösségi szankciója van,
- etikai kódexszel rendelkezik, és az abban foglalt etikai standardok a kliensekkel és a kollégákkal való interakciókban is követendőek,
- a hivatás- és foglalkozáskultúrát normák, sajátos nyelvi kifejezésmód és szimbólumrendszer jelzi.²⁵

A fenti tényezők mindegyike érvényes az elemzési körbe bevont célcsoportokban. A magas presztízs azonban közvetlenül nem magyarázza a gondolkodásmód ilyen vagy olyan voltát. Ehhez differenciáltabb és mélyebb vizsgálatokra van szükség, mellyel a foglalkozás és azon belül a foglalkozási csoportok pályáivá szociológiai háttérváltozók mentén felrajzolható. A ma pályán lévő bírák, ügyészek és ügyvédek gondolkodásmódjának jellemzőit demográfiai és társadalmi háttérváltozók mentén kereshetjük. Kutatási kérdésfeltevésünk ebben az esetben arra irányul, hogy egy magas presztízsű foglalkozás esetében szükséges-e a vizsgálatba e szempontsor bevonása is. Argumentációnkhoz, a kérdésfeltevés érvényességéhez egy a jogászok életkörülményeire vonatkozó reprezentatív vizsgálat adatbázisa tekinthető kiindulásnak és egy jövődöntő kutatás viszonyítási pontjának.²⁶

1. Az életkor, a nem, a családi állapot és a szülők iskolai végzettségének a szerepe

A harminc évvel ezelőtti szociológiai vizsgálat időpontjában a diplomások között a fiatal korosztályok létszáma messze meghaladta az idősebbekét, a jogászokat tekintve azonban épp ellentétes volt a helyzet. Ez azzal volt magyarázható, hogy nem volt növekvő társadalmi igény a jogi szakemberek iránt, így a korfa nem vékonyodott el felfelé, hanem évtizedes léptékekkel mért többé-kevésbé egyforma számosságú évfolyamok követték egymást. Ezért valamennyi jogi pályára az idősebb korosztályok magas képviselési aránya volt jellemző, mely azt jelen-

tette, hogy a zártabbá váló jogi pályákról a fiatalok egyetemlegesen kiszorultak. Témánk szempontjából az általános tendencia mögötti differenciáltabb elemzés, az egyes jogi pályák korfájának speciális alakulása szolgálhat tanulságokkal.

A vizsgálat időpontjában a *bírók* legidősebb korcsoportja a pályához erősen kötődő magot jelentett. Mellettük a legnépesebb korosztályi csoport a legfiatalabbaké, akik között magas volt a szakvizsgával még nem rendelkezők aránya. A középkorúak csupán egyötöd részét alkották a bírói karnak. Bár a jogi pálya elnöiesedése a többi értelmiségi pályához viszonyítva később kezdődött, az egyes jogi pályákat tekintve azonban egyenlőtlenül történt, a bírói kart érintette elsősorban.²⁷ Családi állapotuk szerint a nők között a hajadonok és az elváltak (különösen a bírónál) felülreprezentáltak voltak. A szülők iskolai végzettsége szerinti kulturális háttér a bírónál volt a legkedvezőtlenebb, a felsőfokú végzettségű apák gyermekei ezen a pályán voltak a többi jogi pályához viszonyítva a legkisebb arányban. (Kivételt képeztek ebben a vonatkozásban a fiatal nők, akiknek pályára kerülését a magasabb kulturális háttér erősítette.) Ezzel együtt is a jogi pálya akkor exkluzív összetételűnek számított a többi értelmiségi pályához viszonyítva.²⁸ Az *ügyészek* korcsoport szerinti összetétele volt a legkedvezőbb: a tipikus ügyész középkorú volt, maga a pálya időkben alulreprezentáltak mutatkozott. Az elnöiesedés sem érintette még kedvezőtlenül az ügyészek nem szerinti összetételét, kulturális háttérük a bírónál némileg kedvezőbbnek mutatkozott. Az *ügyvédek* csoportja időkben felülreprezentált volt, a zárt kamarákba bekerülés szűkített lehetőségeket biztosított a pályán való elhelyezkedésre, így a nők sem jutottak szerephez. Az egyes jogi pályákat tekintve a legkedvezőbb kulturális háttérű csoportot alkották.

A röviden bemutatott demográfiai háttérváltozók szerinti elemzés különböző üzeneteket küld egy pályáról. Esetünkben az életkor szerinti összetétel a gyakorlatban töltött évek tapasztalati tudásáról, a gyakorlati tudás kialakulásának a folytonosságáról tájékoztat. Miután a jogi pályán a tapasztalatot, a gyakorlati tudást elméletformáló tényezőnek tekintjük, a mai gondolkodási sémakészletek szempontjából a 30 évvel korábbi vizsgálat adatai alapján már problémákat hordozott az egyes jogi pályák egyenlőtlen életkori csoportok szerinti összetétele, különös tekintettel a bírókra. Az életkori arányok egyenletessége ugyanis azt is jelenti, hogy az adott pálya látható és láthatatlan mintái tudattalanul is a szakma mester-ségbeli tudásának internalizálódásához járulnak hozzá. Az idősebb korosztály tapasztalati tudása beépül a középgeneráció gyakorlati tudásába és a fiatalabbak számára azonosulási mintákat teremt. A közép-

generáció hiánya e kontinuitást szakítja meg két vonatkozásban is. Ha egy pályán az idősebb korosztály felülreprezentált, akkor az intézményes minták átadásának kisebb lesz a jelentősége, inkább a korosztályi szakadék mélyül. Ha viszont a fiatalok felülreprezentáltak a pályán, akkor az intézményes minták hozzáférhetősége ütközik nehézségbe. Más jellegű problémákat hordoz a nem szerinti összetétel. Valamely pálya elnőiesedése, a nők arányának gyors emelkedése abból is adódhat, hogy különböző okok következtében a férfiak elhagyják a pályát. Ez pedig hosszabb távon szükségszerűen a pálya presztízsének a csökkenésével jár együtt. A hivatkozott vizsgálatban a bíráknál volt kimutatható a nők arányának gyors növekedése. A családi állapot mutatói a társas háttér támogatottságára, a mentális egészségre utalnak, melynek vonatkozásában mind az egyedüllét (nem házas vagy elvált), mind a rendezetlen családi háttér rizikótényezőknek számít. Az akkori adatok a nők esetében jeleztek problémákat. Ha együttesen szemléljük a demográfiai háttértényezőket a 30 évvel ezelőtti adatbázis alapján, akkor bizton állíthatjuk, hogy az akkori gondolkodási sémakészletek konzekvens formálódását számos tényező nehezítette. Ezért ha a mai jogi gondolkodási sémakészlet előzményeit kívánjuk feltárni, akkor a társadalmi rendszer homogenitása ellenére sem beszélhetünk e pályák egyikénél sem a pályáivet konzisztensen alakító gondolkodásmódról.

Napjainkban a jogászok iránti megnövekedett társadalmi igény a demográfiai jellemzők változásában is tetten érhető. A statisztikai adatok a jogi pályák életkor szerinti összetételében a fiatalok túlsúlyát mutatják. (A közgazdászok után a jogászok a legfiatalabbak.) A nők aránya a vizsgálódási körbe bevont valamennyi pályán megsokszorozódott, országosan a bírák közel háromnegyede nő és főleg fiatal. A családi állapottal összefüggő részletes adatrendszerrel nem rendelkezünk, azonban más források és a női túlsúly alapján valószínűsíthető az egyedülléttel, a többszörös házassodással-válással és/vagy gyermekneveléssel megterhelt privát szféra.

Mindezek alapján a gyakorlati tudás feltérképezéséhez nemcsak a már előbb jelzett folytonosság és pályáív-alakító intézményi minta hiánya megfontolandó szempont, hanem az is, hogy egy jellegzetesen férfias tulajdonságokkal és szerepelvárásokkal tele pályán a nők túlsúlya hatással van-e a jogi gondolkodási sémakészletekre.²⁹

2. Pályamobilitás: kontinuitás és törésvonalak

A mobilitás irányai mindig korszecifikusak, tehát a történelmi idő eseményei fontos szerepet játszanak egy pálya rekrutációs bázisának az alakulásában, a pályán belüli mozgásokban és a pályaelhagyásban egyaránt. A vizsgált jogi pályák mentalitástérkép-

ének megalkotásában ezért különösen jelentős az a szemléletmód, mely a különböző időszakok demográfiai adatsorainak összehasonlító vizsgálata mellett az egyéni pályaválasztásokra, a pályán belüli mobilitásokra és a pályaelhagyásokra irányul. A több generációnyi időt felölelő kutatások alapján felvázolható ideáltipikus életutakból a gondolkodási sémakészletek formálódására ható kontinuitások és törésvonalak ismerhetők meg.

Az 1970-es évek elejének jogászvizsgálata az akkori tudati viszonyokat bemutató kép megalkotásához szükségesnek tartotta azon körülmények vizsgálatát is, melyek a jogi pálya elhagyásához vezettek.³⁰ A történelmi és politikai események közvetlen hatását a kutatók abban látták, hogy a jogászság jelentős része funkciójából adódóan más értelmiségi rétegeknel szorosabban kapcsolódott az 1945 előtti hatalmi struktúrához, ezért szükségszerű volt az 1945 után bekövetkezett erőteljes személyi szelekció. Emellett az értelmiségi pályák ideológiai szempontok szerinti származási összetételének a megváltoztatása a jogászoknál vezetett a legszigorúbb szűréshez. A pályán kívülre kerülés legfontosabb meghatározójának az új hatalmi apparátus kiépülése és az új funkciórendszer megszilárdulása bizonyult.³¹ Témánk szempontjából figyelmet érdemel azonban az is, hogy a pályaelhagyást a jogi intézményrendszer átalakulása, a gyors és ellentétes irányokba átcsapó strukturális változások, valamint az egyetemi képzés példátlan méretű ingadozása is közvetetten ugyan, de befolyásolta. Ehhez járult még az a körülmény is, hogy a jogi diploma konvertibilitása már akkor is szerepet játszott a tartós pályaelhagyásban.

Az akkori tendenciákat leíró jellemző pályamobilitások a gondolkodási sémakészletek formálódására irányuló kutatás fontos előzményének tekinthetők. Fő vonalakban történő bemutatásukat ezért tartjuk indokoltnak.

A *bírák* pályáról való tömeges eláramlása az 1950-es évek elején következett be: vagy ügyésszé váltak, vagy a jogi tevékenységgel is felhagytak. Pótlásuk különböző csatornákon keresztül történt.³² Tulajdonképpen a bírói pálya 1960 és 1970 között veszteségesnek volt tekinthető, ugyanis minimális arányban vált a pályaközi mozgások célpontjává. Ugyan a pályaelhagyás ebben az időben már a korábbinál kisebb mértékben volt jellemző, azonban jelzés értékű, hogy a pályaelhagyók négyötöde 40 év alatti volt. Ekkor indult meg a pályakezdők beáramlása a bírói karba, és a tapasztalt középkorosztály lényegileg eltűnt. Így a megfelelő szakmai gyakorlat hiánya miatt csak látványos volt a pálya telítettsége. Az utánpótlás háromnegyed része frissen végzett diplomás volt, ami párját ritkító jelenségnek számított nemcsak a pályán belül, de más értelmiségi csoportokhoz viszo-

nyítva is. (Ugyanakkor, mint már korábban említettük, az egész populációban a fiatalok aránya a felénél is kevesebb volt.) Ehhez járult még az a demográfiai jellemző, hogy a pályakezdők 90%-a nő volt. (Ilyen extrém arány más pályákon nem volt tapasztalható.)

Hogy az elmúlt 30 évben a rendszerváltozás előtti és utáni folyamatok hogyan befolyásolták a bírák gyakorlati tudását a rekrutációs bázis és pályatartók/pályaelhagyók társadalmi összetételének függvényében, arról sem statisztikai adatok, sem életút-elemzések nem állnak rendelkezésünkre. Azt tudjuk, hogy Magyarországon 1999 december 31-én a megyei bíróságokon 503 bírónő és 312 bíró, a helyi bíróságokon 1111 bírónő és 381 bíró dolgozott, azaz a megyei bírók 62%-a, a helyi bírók 75%-a nő volt (az országos arány 70%).³³ 1990-ben 1700, 2001-ben közel 2500 bíró volt a pályán, akiknek több mint fele az elmúlt tíz évben, azaz a rendszerváltozás után tett bírói esküt.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján a rekonstruálható történelmi pályáiv többszöri mentalitásbeli megroppanást, diszkontinuitást mutat. Mindezek alapján kutatási kérdésünk úgy is feltehető, hogy a folytonosság hiánya mennyiben segíti és/vagy gátolja a társadalmi változásokhoz adaptálódó gondolkodási sémakészlet előhívását a társadalmi háttértényezők függvényében.

Az *ügyészek* tipikus életútját a korábbi vizsgálati adatok szerint a bírók pályamobilitásában szerepet játszó tényezőkkel együtt vázolhatjuk fel. 1946 és 1950 között a más pályáról ügyésznek állók háromnegyede igazságszolgáltatási gyakorlattal rendelkező bíró volt, a pályát ebben az időszakban elhagyók ügyvédnek álltak. Ezek alatt az évek alatt pályakezdő ügyésszel szinte nem is lehetett találkozni. A következő négy évben véget ért a bírák pályaközi mobilitása, így ekkortól egészen a hatvanas évek elejéig erre a pályára is a kezdők egyre nagyobb arányú beáramlása következett. Ugyanezen időszak alatt a pályaelhagyó ügyészek egy része vállalati jogász lett. Az ügyészek eláramlása a pályáról a felmérés adatai szerint drámai arányokat öltött, és folytonossága nem volt megállítható.³⁴ A pályaelhagyók több mint háromnegyede 40 év alatti férfi volt. A következmények ugyanazok, mint amit a bírák esetében már jeleztünk: hosszabb távon ezen a pályán is a középgeneráció hiányával és a nők relatív növekedésével kellett számolni. A nagymérvű eláramlás miatt az utánpótlás problémája megoldatlan volt. A rekrutációs bázist a 40 évnél fiatalabb vállalati jogászok és a pályán kívülről visszaállók, valamint a kétharmadnyi frissen végzett pályakezdő jelentette. Ennek pedig az volt a következménye, hogy a bírák után az ügyészek körében volt a legmagasabb az ügyészi munkában tapasztalatlanak számítók aránya. Ekkorra már sem a bíráktól, sem az ügyvédektől nem

érkezett utánpótlás.

A szociológiai felmérés után eltelt 30 esztendő pályamobilitásairól szinte semmit sem tudunk. A pályára presztízsének alakulásáról azonban sokat elárul, hogy 1990-ben Budapesten még senki sem jelentkezett fogalmazónak. Mára az ügyészi pálya vonzereje növekedni látszik, melynek egyik indikátora a fogalmazói helyekre való többszörös túljelentkezés. A társadalmi változások szervezeten belüli tartalmi változásokat is hoztak.

Az ügyészek rekonstruálható történelmi pályáiv is – hasonlóan a bírákéhoz – megszakításokkal, törésvonalakkal írható le. A bemutatott vázlatos pályáivból azonban kitűnik, hogy a problémák hasonlóságán túl az ügyész gyakorlati tudásának gondolkodási sémakészletére a pályaközi mobilitások (bírák, vállalati jogászok pályára kerülése) is hatást gyakorolhattak. Ezért a kutatási kérdések tovább bővíthetők azzal, hogy a gondolkodási sémakészletek rugalmasságát befolyásolja-e a pályaközi mobilitás, azaz konvertálható-e a gyakorlati tudás.

Az *ügyvédek* csoportja már a harminc évvel korábban elvégzett vizsgálat időpontjában is valamilyen eddig használt társadalmi paramétert tekintve gyökeresen különbözött mind a bírákétól, mind az ügyészekétől.³⁵ A társadalmi változások erre a csoportra mérték a legnagyobb csapást, hiszen 1949-től nyolctizedük jogon kívülre került. Ezzel a pálya felé irányuló mozgás leállt, az eláramlás viszont fokozódott. A fiatalok belépése lelassult, majd gyakorlatilag meg is szűnt, így a pálya előregedési folyamata megállíthatatlanná vált. Kétszer annyian távoztak a pályáról, mint amennyi az ide irányuló teljes utánpótlás volt. A pályaközi és a pályamobilitás is esetlegessé vált. A kamarai kötött létszám következtében 1990-ig a legkevesebb változásnak kitett jogi pályát jelentette, a történelmi pályáiv rekonstrukciója itt ütközik a legkevesebb nehézségbe.

A rendszerváltozás azonban a korábbi társadalmi változáshoz képest ellentétes irányban mért csapást a pálya gondolkodási sémakészletének alakulására. A másik két jogi pályával szemben az ügyvédek száma megsokszorozódott. A kamara leeresztett sorompóinak felemelkedésekor a legkülönbözőbb jogi pályákról érkezettek léptek be és lépnek be azóta is folyamatosan egy korábban szinte hermetikusan zárt világba. Közöttük volt bírákat, ügyészeket ugyanúgy találunk, mint vállalati jogtanácsosokat, szövetkezeti jogászokat, egyetemi oktatókat, nyugdíjas rendőröket és természetesen pályakezdőket. A belépők közös jellemzője életkortól függetlenül az ügyvédi pálya gyakorlati tudásának a hiánya, a tapasztalatlanság. Az elmúlt tíz évben az ügyvédek száma több mint ötszörösére növekedett, melynek mentalitásbeli következményeiről nincs megbízha-

tó adatrendszerrel alátámasztott tudásunk.

A gondolkodási sémakészlet megismerésével kapcsolatos kutatási kérdések kialakításához az alábbiak vehetők figyelembe.

A rendszerváltozás jogi konzekvenciáival az ügyvédek találták először szembe magukat.³⁶ A pálya hirtelen felduzzadása túltelítettséget idéz elő, mely felhígulással is jár. Egyrészt sok a „középkorú pályakezdő”, másrészt az ügyvédi pálya egyfajta „menekülési útvonallá” válik az állami és szövetkezeti tulajdonú nagyüzemek megszűnésének következtében. Ehhez járul még a jogászképzés eltömegesedése is.³⁷ A szakma felhígulását jelzi, hogy évről évre több ügyvéd követ el etikai vétséget és bűncselekményt.³⁸ Emelkedőben van az ügyfelek által indított műhibaperek száma, ami viszont arra utal, hogy a szakmai tudás is megkérdőjelezhető. Az ügyvédek esetében tehát a gyakorlati tudásra ható és visszaható gondolkodási sémakészlet feltárására irányuló kutatási kérdés úgy fogalmazható meg, hogy milyen tényezők kapnak szerepet a gyakorlati tudás forogatókönyvének kialakulásában.³⁹

A demográfiai és a társadalmi háttértényezők bemutatásával azt kívántuk érzékeltetni, hogy a szociológiai szempontból kemény adatok és a gondolkodásmód formálódása különböző paraméterek által megragadható tendenciákkal jelezhető, azonban az összefüggések ábrázolása ennél jóval bonyolultabb. A mentális térkép megrajzolásához a több szempont együttes figyelembevétele vihet csak közelebb bennünket. E mentális térkép sokszínűsége, vertikális, horizontális és diagonális rendszerként megjelenítése nagyobb biztonságot ad a várható eredők felvázolásához, a tendenciák becsléséhez. Az egyéni variációk persze ezen belül is sokféle irányt mutathatnak, nem szükségszerű a főáramba simulásuk. Az egyes jogi pályák összetéveszthetetlenül jellegzetes korfája, a nemek képviselői egyensúlyának a felborulása, a rekrutációs bázis egyenlensége, a pályamobilitáshoz kapcsolódó tudatos és tudattalan tényezők irányai azonban olyan szempontsorok, melyekkel feltérképezhetővé válhatnak a társadalmi változások és a joggyakorlatok közötti összekötő mechanizmusok. Ehhez alapvető kiindulópont a gyakorlati tudás elméleti értékének az elfogadása, mely egyben azt is jelenti, hogy a jogalkalmazók és a jogalkotók szempontjai egymásra vonatkoztathatók.⁴⁰

VI. Összegzés és konklúziók

Amikor evidenciaként megállapítjuk, hogy új kor, az információs társadalom kora köszöntött ránk, mely az igazságszolgáltatás gyakorlatára is formáló erővel

hat, akkor tudattalanul ugyan, de mi magunk is valószínűsítő rutinunk csapdáiba esünk. Azt gondoljuk, hogy az átállás, a megfelelés csupán azon múlik, hogy adekvát válaszok születnek-e a kihívásokra. A jogtudománynak szüksége van a társadalmi valóság ismeretére, a társadalomtudományok művelőinek a segítségére, mert mindenfajta izolálódás, elszakadás veszélyes lenne a jogtudomány számára. Az összefüggés feltárására irányuló elméleti és módszertani megfontolások a következő összegzéseket teszik lehetővé.

Elméleti szempontok

1. A kulturálisan láthatatlan jelenségek, jelen esetben a gondolkodásmód formálódásának a feltárása egy probléma vizsgálatának új aspektusát jelenti. Ez interdiszciplináris szemléletmódot feltételez.

2. Mivel az igazság abszolútívására, univerzalitására, időtlenségére vonatkozó nézetek elvesztették monopolszerepüket, a probléma vizsgálata a társadalom tér- és időkoordinátái közé helyezést teszi indokolttá. Ebben a közegben formálódik ugyanis a gondolkodás, itt keresztezik egymást különböző folyamatok, itt válnak megragadhatóvá az ideáltipikus hatások.

3. A gondolkodási sémakészlet megismerésére törekvés az elméleti és a gyakorlati tudás kölcsönös egymásra hatását tételezi, így jogalkotók és jogalkalmazók között közlekedési útvonalakat épít a határok átlépésével.

4. A mentalitásjellemzők kutatásánál eddig nem említett szempontként figyelembe veendő a jogászképző intézményben elsajátított tudás, különös tekintettel az egyetemi oktatók gondolkodási rendszerének tudatos vagy tudattalan követésére. Ez az a szempont, amelynek segítségével a rendszerváltozás jogi gondolkodásmódbeli előkészítése, a fiatal jogászok gondolkodási sémaváltásra felkészültsége megragadható.⁴¹

5. Az egyes jogi pályák gyakorlati tudásának a feltérképezéséhez és értelmezéséhez kulcsfolyamat a szociális tanulás.⁴² E folyamaton keresztül ismerhetők meg a pályán lévők értékrendszerei, viszonyulási struktúrái, melyek a társadalmi környezet általi jutalmazással vagy büntetéssel igazolódhatnak vissza. A normafelmutatás és -elfogadás mintáit nyújtják e csoportok.⁴³ Ehhez szükséges a társadalmi és jogi normák közötti lefedettségről, a jogi normák társadalmi támogatottságáról való tudás.

6. A jogszociológiai kutatásokban a paradigmaváltásnak ugyanúgy meg kellene történnie, mint ahogy ez a szociológiában már bekövetkezett. Tehát jelen esetben nem egyszerűen egy szociológiai szempontú kutatás mellett érvelünk, hanem szemléletváltást javasolunk. Ez egyrészt a több szempont

együttes figyelembevételét jelenti, másrészt a mentalitáskutatás szempontjából a tér- és idődimenziók mentén újragondolt pályamobilitásokat inter- és intragenerációs összefüggésben egyaránt. A címben jelzett problémakör kontextualitása nemcsak a jog-szociológiai kutatások új irányait jelölheti ki, hanem az interdiszciplináris szemléletmódból adódóan más tudományok számára (kognitív pszichológia, szociálpszichológia) az alkalmazott kutatások önálló területét is jelentheti.

Módszertani szempontok

1. A paradigmaváltásnak módszertani konzekvenciái is vannak. A változás folyamatának végtelensége, a különböző nézőpontokból másként látszó valóság részgazsági kvalitatív kutatásokkal közelíthetők.

2. E kvalitatív kutatási módszerek alkalmazása a kutató szerepét is megváltoztatja. A korábban kötelező távolságtartás helyett lehet témája iránt nyíltan elkötelezett, a kutatási folyamat során folyamatosan gyűjti az információkat, újragondolja az előfeltevéseket és menet közben is változtathat.

3. A többszemponutú elemzés és adatgyűjtés következménye, hogy a kutató újrendezi a tudását, értelmet keres, újrakonceptualizálja a különböző irányba mutató, egymást esetleg nem erősítő adatokat a kutatás folyamatában.

4. A kutató számára nemcsak megengedett, hanem egyenesen kívánatos is a nézőpontváltás, mely azt jelenti, hogy a gyakorlat és az elmélet, a mindennapi működés és a hatalmi-szervezeti struktúra nézőpontjai egymásra vetíthetők. Ezzel új alaptéória konstruálásának a lehetősége is fennáll.

Jelen munkánkban a fenti elméleti és módszertani szempontok figyelembevételével tettünk kísérletet az információs társadalom és az igazságszolgáltatási gyakorlat közötti összefüggés feltárására irányuló kutatás érvényes kérdéseinek a megfogalmazására. Az eddig elmondottakhoz a következő kiegészítéseket fűzzük hozzá.

Az információs társadalom más szemszögből és más szemüvegen keresztül vizsgálja és rendezi a körülöttünk lévő valóságot, de látnunk kell azt is, hogy ez nem jelenti az eddigi készségek sutba dobását. Sokkal inkább szintetizálásra késztet, melyben a társadalmi támogatottságnak, a társadalmi normakövető magatartás megszilárdulásának döntő szerepe van. Az információs társadalom igen fontos sajátossága a korszaknak, azonban csak egy a kor jellemzői közül. Éppen ezért ma sem adhatók jobb rendezőelvek, mint együttműködés, szolidaritás, bizalom, empátia, melyek társadalmi tökévé alakulva az információs társadalomban is láthatatlan támogatói a jogál-

lamnak. E magatartás- és viselkedésrendező értékek a társadalom tagjainak azon tudattalan racionalitáson alapulnak, mely szerint előnyösebb magatartás a norma követése mint megszegése. Ennek gyakorlattá való transzformálódása azonban még hosszú, sztereotípiákkal, előítéletekkel, rugalmatlan gondolkodási sémákkal teli göröngyös utat jelent, melyben a mintaadás megkerülhetetlen felelőssége hárul az igazságszolgáltatást gyakorló jogászokra is.

Továbbá egy diktatorikus társadalmi rendszer után természetes folyamat annak hangsúlyozása, hogy az alkotmányos jogállam jellemzője a jogrendszer alkotmányosodása. Ugyanakkor egy konszolidáltabb időszakban más értékeknek is meg kell jelenniük az Alkotmányban, más értékek megfelelő védelméről is gondoskodni kell. Új feladat az erkölcsiesedésre törekvés.⁴⁴ Ez pedig azt jelenti, hogy újbóli értelmezést kíván a jog és az erkölcs kapcsolata (mint ahogy ez a közgazdaságtanban jól megfigyelhető a gazdaság és az erkölcs kapcsolattól szóló tudományos munkák számának növekedésében). Válaszra vár, hogy a ma érvényes jogi normáknak milyen esetekben és mindig szükségük van-e az erkölcs támogatására. A válaszadás az intézményrendszerek közvetítésével nyílt és a mintaadó csoportok mindennapokban érvényesülő viselkedésében rejtett módon is történik.

A társadalmi-történelmi fordulók a normateremtés nagy lehetőségei is egyben. Ezek internalizálódásának esélyéhez a tudományos kutatás a felszíni jelenségek mögötti mélyrétegek felfejtésével járulhat hozzá.⁴⁵

Irodalomjegyzék

- Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába. Osiris, 1997.
- Angelusz Róbert (et al.): A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja (Kutatási beszámoló, Szociológiai Füzetek 13.). Oktatási Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Főosztálya, 1977.
- Aronson, E.: A társas lény. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978.
- A társadalmi mobilitás. Hagyományos és új megközelítések (Szerk. Róbert Péter). Új Mandátum, 1998.
- A társadalmi magatartás előrejelzése (Szerk. Jadov, V. A.). Gondolat, 1983.
- Az ügyvédek hivatásrendje (Szerk. Utasi Ágnes). Új Mandátum, 1999.
- Ádám Antal: Az alkotmánybíráskodás tudományos vizsgálatának lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás 1999. 5. sz. 231-237. o.
- Babbie, E.: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi, 1996.
- Bandura, A.: Social learning theory. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1977.
- Berger, P. L.-Luckmann, Th.: The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge. Doubleday and Company, Garden City, New York, 1966.
- Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Válogatott tanulmányok. Második kötet 1945-1949. Magvető, 1986. 367-397. o.

Bibó István: Közép- és Kelet-Európa politikai kultúrájának deformálódása. In: Politikai szociológiai és családszociológiai szöveggyűjtemény (Szerk. Meleg Csilla et al). Pécs, 1996.

Bourdieu, P.: Az oktatási rendszer ideologikus funkciója. In: Iskola és társadalom (Szerk. Meleg Csilla). JPTE Tanárképző Intézet Pedagógia Tanszék, Pécs, 1996. 17–41. o.

Braudel, F.: Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus XV–XVIII. század. A mindennapi élet struktúrái. Gondolat, 1985.

Coing, H.: A jogfilozófia alapjai. Osiris, 1996.

Cole, M.-Cole, Sh.R.: Fejlődéslektan. Osiris, 1977.

Csepeli György: Szociálpszichológia. Osiris, 1997.

Csirszka János: A személyiség munkatevékenységének pszichológiája. Akadémiai, 1985.

Csizér Kata: A rendszerváltás megítélése három vi-segrádi országban. In: Társadalmi riport 2000. TÁRKI, 2000. 549–573. o.

Dahl, R. A.: A pluralista demokrácia dilemmái. Osiris, 1996.

Dahrendorf, R.: A modern társadalmi konfliktus. Gondolat, 1994.

De Jure (Jogászok Társasági Magazinja). PHD Press Bt. 1998–2001.

Duby, G.: A katedrálisok kora. Gondolat, 1984

Elias, N.: A szociológia lényege. Napvilág Kiadó, 1999

Eysenck, M. W.-Keane, M. T.: Kognitív pszichológia. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

Falus Iván: A gyakorlat pedagógiája. In: A pedagógusok pedagógiája (Szerk. Golnhofer Erzsébet és Nahalka István). Nemzeti Tankönyvkiadó, 2001. 15–28. o.

Giddens, A. Szociológia. Osiris, 1995.

Goffman, E.: A hétköznapi élet szociálpszichológiája. Gondolat, 1981.

Habich, R.-Spéder Zsolt: Vesztések és nyertesek: a társadalmi változás következményei három országban. In: Társadalmi riport 1998. TÁRKI, 1998. 117–143. o.

Hall, R. H.: Sociology of Work. Perspectives, Analyses, and Issues. Pine Forge Press, London, 1994.

Információs társadalom. Magyar Tudomány 2001. 3. sz. 257–290. o.

Kapitány Ágnes–Kapitány Gábor: Látható és láthatatlan világok az ezredfordulón. Új Mandátum, 2000.

Kolosi Tamás–Róbert Péter: A rendszerváltozás társadalmi hatásai. In: Társadalmi riport 1992. TÁRKI, 1992. 37–75. o.

McClosky, H.–Brill, A.: Dimensions of Tolerance. What Americans Believe about Civil Liberties. Russel Sage Foundation, New York, 1983.

Meleg Csilla: Döntések, struktúrák és a rendszerváltás. Valóság 1997. 8. sz. 44–58. o.

Meleg Csilla: Felsőfokon tanulni, oktatni és gondolkodni. Magyar Felsőoktatás 1999. 3. sz. 8–10. o.

Meleg Csilla–Rezsőházy Rudolf: Értékek és választások. Valóság 1997. 5. sz. 1–16. o.

Meleg Csilla–Schadt Mária: Útban az önkormányzatiság felé. Magyar Közgazgatás 1997. 1. sz. 34–43. o.

Methodological Issues in Applied Social Psychology (Ed by Bryant et al) Plenum Press New York and London, 1992.

Pokol Béla: Szociológiaelmélet. Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1997.

Quadrado, L.–Heijman, W.–Folmer, H.: Multidimensional analysis of regional inequality: The case study of Hungary. Social Indicator Research 2001. 1. sz. 21–42. o.

Rezsőházy Rudolf: Belgiumi tanulságok a magyar demokrácia számára. Louvain-la-Neuve, Kézirat, 2000.

Rosaldo, R.: Culture and Truth. (The Remaking of Social Analysis) Routledge, 1993.

Schön, D.: The Reflective Practitioner. Temple Smith, London, 1983.

Social Influence Processes and Prevention (Ed by Edwards et al) Plenum Press New York and London, 1990.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001.

Szabó Ildikó: A pártállam gyermekei. Új Mandátum, 2000.

Szociálpszichológia (Szerk: Hewstone, Stroebe, Codol, Stephenson) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.

Tárkány Szücs Ernő: Magyar jogi népszokások. Gondolat, 1981.

Tocqueville, A.: A demokrácia Amerikában. Gondolat, 1983.

Tudósklub. Beszélgetés az információs és/vagy a tanuló társadalomról. Új Pedagógiai Szemle 1998. 5. sz. 102–111. o.

Vukovich Gabriella: Helyünk Európában. In: Társadalmi riport 2000. TÁRKI, 2000. 523–549. o.

Zeichner, K. M.–Liston, D. P.: Reflective Teaching. An Introduction. Lawrence Erlbaum, Mahwan, 1996.

Jegyzetek

¹ Dahrendorf, R.: Reflection on the revolution in Europe. Chatto and Windus, London, 1990.

² Giddens, A.: Szociológia. Osiris, 1995. 617. o.

³ A modernizáció elméletének teoretikus hátterét a T. Parsons-féle (1967) társadalmirendszer-elmélet adta, mely szerint az négy alrendszerből tevődik össze: a politikai, a gazdasági, a kulturális és a személyiségi alrendszerből. Ahhoz, hogy a társadalom modernizálódjék, mind a négy alrendszerben változásnak kell bekövetkeznie, és ezek a változások egymást kölcsönösen befolyásolják. Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába. Osiris, 1997. 573. o.

⁴ Témánk szempontjából Inkeles és Rossi (1974) vizsgálatait emeljük ki. Ők egy nyolc – részben fejlett, részben fejlődő – országra kiterjedő empirikus vizsgálatban 12 személyiségjellemző dimenziójában mérték a modernitást. Ezek: 1. nyitottság az új tapasztalatokkal szemben, 2. nyitottság a változásokkal szemben, 3. vélemény a nagy társadalmi kérdésekről, 4. törekvés az informálódásra, 5. jelen- és jövőorientáltság, 6. hatékonyság, 7. tervezés, 8. bizalom a környező világ kiszámíthatóságában, 9. a technikai szakismeretek értékelése, 10. magas aspirációk az iskolai végzettség és foglalkozás terén, 11. mások emberi méltóságának tisztelete, 12. a termelési folyamatok megértése. (id. Andorka 573.o.)

⁵ Tudósklub. Beszélgetés az információs és/vagy a tanuló társadalomról. Új Pedagógiai Szemle 1998. 5. sz. 102–111. o.

⁶ Idézi: Falus Iván: A gyakorlat pedagógiája. In: A pedagógusok pedagógiája (Szerk. Golnhofer Erzsébet és Nahalka István). Nemzeti Tankönyvkiadó, 2001. 15–28. o.

⁷ Braudel, F.: Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus XV–XVIII. század. A mindennapi élet struktúrái. Gondolat, 1985.

⁸ Duby, G.: A katedrálisok kora. Gondolat, 1984.

⁹ Andorka i.m. 596. o.

¹⁰ Rezsőházy Rudolf: Belgiumi tanulságok a magyar demokrácia számára. Louvain-la-Neuve, Kézirat, 2000.

¹¹ Az alapproblémák leírását l. Kapitány Ágnes–Kapitány Gábor: Látható és láthatatlan világok az ezredfordulón. Új Mandátum, 2000.

¹² A sajtótermékek közül a De Jure magazin tartalom-elemzését végeztük el. Választásunkat az a megfontolás vezette, hogy az újság társasági jellegéből adódóan megjeleníthet különböző jogi gondolkodásmódokat. A Jogi szociálpszichológia c. szabadon választható kurzus keretében a hallgatók a jogkövető és a jogszolgáltató viselkedés során azonosítható szociálpszichológiai jelenségek megismerése után gyakorló jogászokkal készítették interjúkat foglalkozási szerep-felfogásukról. Ennek kapcsán közel 30 interjú anyaga állt rendelkezésünkre. A mélyinterjúk volt alkotmánybíróval, vezető bíróval és ügyésszel készültek. Az idézett szövegek ezekből az interjúkból valók. Ezúton mondunk köszönetet értékes közreműködésükért.

¹³ Coing, H.: A jogfilozófia alapjai. Osiris, 1996.

¹⁴ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001.

¹⁵ Kormány Attila: Jogismeret és jogtudat a mai magyar társadalomban. De Jure, 1999. március és június–július.

¹⁶ Megjegyezzük, hogy a jogbiztonsághoz szükséges 'stabilitás' fogalmához jelen esetben nem a 'változás' kapcsolnánk, mert ez a bizonytalanságot növeli jogalkalmazásban, jogkövetőkben egyaránt. Úgy véljük, hogy kifejezőbb ebben az esetben a 'rugalmasság', mely a társadalmi változásokra adott megfelelő válaszreakciókhoz sokkal inkább illik.

¹⁷ Érdekes problémát vet fel ezzel kapcsolatban a „virtuális identitás” fogalmának megjelenése, és ennek lecsapódása az igazságszolgáltatásban.

¹⁸ Baltasar Garzon Real madridi vizsgálóbíró szavait érdemes idekapcsolnunk. (1996 őszén hét bíró az európai igazságszolgáltatási térség kialakítására irányuló Genfi Felhívást tette közzé. A dokumentum így kezdődik: „Az Európai Tanács, a Római Szerződés, A schengeni Szerződések, a Maastrichti Szerződés: Európa látható, hivatalos és tiszteletre méltó építményének árnyékában egy másik Európa rejtőzködik, amelyik tartózkodóbb, szégyenletesebb. Ez az adóparadicsomok Európája, amely azoknak a tőkéknek köszönhetően virágzik szemérmetlenül, amelyeknek szíves menedéket nyújt.” A 20–21. század kihívása a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a korrupció annak csak egyik eleme.

¹⁹ Az orvossal és az egészségügyi intézményekkel kapcsolatos perekben kiadott szakvélemények aránya a 90-es évek eleje óta megkétszereződött, sőt ismételt megkeresések vannak, véleménykiegészítéseket kell adni. Elmarasztaló vélemény a büntetőügyek felénél született. Kártérítési perek esetében több mint felénél jogos a kártérítés (a szülészet és a traumatológia vezet ezekben az ügyekben).

Az Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottságának 2000. évi munkájáról beszámoló, MOTESZ Magazin 2001. 1-2. sz. 47–50. o.

²⁰ Az Abaliget tónál történt természetkárosítással kapcsolatos újsághírek a szabályozási bizonytalanságokat jól jelzik.

²¹ Interjú Orbán Viktorral. De Jure 2000. március.

²² Interjú Solt Pállal. De Jure 2000. március. A Legfelsőbb Bíróság elnöke bár a legfontosabb változásnak az igazságügyi reformot tartja, ugyanakkor a büntetőjogszabályok folyamatos módosítása miatt (hol enyhébb, hol szigorúbb) a bírói gyakorlat elbizonytalanodásától is tart.

²³ Az interjúrészleteknél nem jelöljük külön, hogy az igazságszolgáltatás mely területének képviselője nyilatkozott. A kutatási hipotézis kialakításának ebben a szakaszában ugyanis arra keresünk választ, hogy a felmerülő problémák valóban szükségessé tették/teszik-e a meglévő sémakészlet átalakítását.

²⁴ Schön, D.: The Reflective Practitioner. Temple Smith, London, 1983

²⁵ Idézi: Hall, R. H.: Sociology of Work. Perspectives, Analyses, and Issues. Pine Forge Press, London, 1994.

²⁶ Angelusz et al: A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja (Kutatási beszámoló). Szociológiai füzetek 13. sz. Oktatási Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Főosztály, Bp. 1977. A továbbiakban hivatkozott adatok e munkából valók.

²⁷ Nem szerinti összetétel: bíró: 66% (férfi), 34% (nő), ügyész: 85%–15%, ügyvéd: 89%–11%. Angelusz i.m. 28. o.

²⁸ A felsőfokú végzettségű apák gyermekei: bíró: 28%, ügyész: 31%, ügyvéd: 37%, ugyanakkor országosan felsőfokú végzettségű apa gyermeke a diplomások 5%-a, a pedagógusok 12%-a, az orvosok 38%-a. Angelusz i.m. 38. o.

²⁹ A Jogi szociálpszichológia c. kurzus keretében a hallgatók egyik első feladata a bírói, az ügyészi és az ügyvédi szereptartalmak összegyűjtése. A feladatok megbeszélése azzal kezdődik, hogy az írásban rögzített szereptartalmakat a foglalkozás megjelölése nélkül összegezzük. A felsorolt tulajdonságok alapján a hallgatók valamennyi esetben férfiakra asszociálnak.

³⁰ Az összegzés Angelusz i.m. 193–194. o. alapján készült.

³¹ A megrostálás mértékét tényleges adatok hiányában csak megbecsülni lehet. Sok esetben indirekt módon lehet csak

következtetni a pályamódosításokból az új rendszer és a jogi gondolkodásmód összeegyeztethetlenségére. Az 1950-es évek elejének pályaelhagyása a zömmel középosztálybeli ügyvédek érintette elsősorban. Az eláramlások rendezőelvei a származás, az intézményi kényszer, a törvénysértésekkel való egyet nem értés voltak.

³² Az 1945 előtt a pályáról kikerülők, 1954–56. között az esti-levelezőn végzetek (gyakran szakérettségi után), ill. az egyéb jogi pályákról átvállók, majd 1957-től a nappali tagozaton végzett pályakezdők. Forrás: Angelusz i.m.

³³ Forrás: A Magyar Köztársaság bíróságai és bírái. Millenniumi Kiadás, 2000.

³⁴ 1957-ben kétszer annyian hagyták ott az ügyészi pályát, mint 1958 és 1960 között összesen. 1961 után sem csökkent az eláramlás a pályáról, 1969 és 1973 között két és félszer annyian hagyták el az ügyészséget, mint ahányan oda más pályáról mentek. Forrás: Angelusz i.m.

³⁵ A nagy létszámingadozásokat a következő adatokkal érzékeltetjük: 1930: 7000 ügyvéd, 1973: 1600 ügyvéd. 2000: 8000 ügyvéd.

³⁶ Például a piaccgazdaságra való áttérést a klasszikus ügyvédek gyakorlataival, de a tömegesen belépők vonatkozásában inkább az arról alkotott képzetekkel várták az ügyvédek, akik ennek jogi ismeretével csak részben voltak tisztában. Ezért külföldi nagy irodák jelentek meg Magyarországon. A klasszikus ügyvédi tevékenységet végző ügyvédek egyszerűen nem tudták, hogyan kezdjenek hozzá egy cég kivásárlásával kapcsolatos megbízáshoz. Új ismeretekre kellett szert tenni, csapatmunkára volt szükség. A multinacionális vállalatok iparszerűen működő 20–30 fős irodák létrejöttét igénylik. Az átlagon felüli munkáért átlagon felüli bért fizetnek, ez azonban az ügyvédi kar kettészakadását hozhatja magával – nyilatkozta egy ügyvéd a De Jure-ban.

³⁷ 2000-ben közel 4000 hallgató végzett a jogi egyetemeken, közülük 200-an bíróságokon, ügyészségeken, 500-an a közigazgatásban és csaknem ugyanennyien hatóságoknál, rendőrségnél, pénzügyőrségnél tudtak elhelyezkedni. Többségüknek nem maradt más választása, mint az ügyvédi pálya. Ezt a döntést szakmai berkekben az oda való menekülésnek is nevezik, ugyanis itt nincs létszámbeli kötöttség.

³⁸ Hogy jog és erkölcs határa hol húzódik, azzal nemcsak az állampolgárok nincsenek tisztában, gyakran maguk az ügyvédek sem. Minden jogszabálynak van a betűjén túlmutató szelleme, ezért tilalmazott a joggal való visszaélés, és ezért kell a jogilag nem definiálható erkölcsi tartás mentén megválasztani a jogérvényesítés módját. Az ügyvédi hivatás gyakorlásának ez az a metszete, mely az állampolgárok-ból gyakran elmarasztaló véleményeket vált ki – írja a Budapesti Ügyvédi Kamara etikai bizottságának elnöke a Magyar Nemzet egyik számában 2000-ben.

³⁹ Van, aki úgy látja, hogy az ügyvédek három gyökereiben különböző értékrend reprezentánsai. Az egyik a már csak pár száz főből álló idősebb generáció, a másik a 70-es évek végén a pályára lépő, az akkori hatalom képviselőinek kapcsolati tőkével rendelkező gyerekei és a harmadik az állami-szövetkezeti szféra lebomlásával kényszermegoldást választó jogászok csoportja. Az utóbbi két csoport sikeresnek a meggazdagodást tekinti, míg az első a tudást. Új jelenség, hogy az orvosok köréből megindult az elvándorlás, a másoddiplomásként jogi végzettséget szerzők ügyvédként kívánják anyagi helyzetüket megalapozni.

Kérdésfeltevésünk érvényességének szempontjából jelzésértékűnek tekinthető, hogy az ügyvédi kamara a törvényelőkészítőkhöz fordul az ügyvéddé válás feltételeinek további szigorításáért. A szakmára jellemző gondolkodási sémák hiányának pótolhatatlanságát látjuk abban a kitételben, mely szerint aki 50 éves kora után akar ügyvéd lenni, az ne kapjon praxist vagy ne lehessen kamarai tag, aki legalább 5 éves képvisleti gyakorlattal nem rendelkezik. A kamara szerint ugyanis az alkotmányos rend alapjához az is hozzátár-

tozik, hogy jól felkészült legyen a védelem. Az ügyfél érdekeit szolgálja, hogy a képviselőjében eljáró ügyvéd szakmai és társadalmi kontroll alatt álljon. Ezek a körülmények szabályozást sürgetnek.

⁴⁰ Persze, ehhez az is hozzátartozik, hogy a gyakorlati jogász is tisztában legyen tapasztalati tudásának a jogalkotásban betöltött szerepével, és ne bújjon a „bíró nem jogalkotó, csak jogalkalmazó” vélt igazságának védőbástyája mögé. Ha a gyakorlati jogászok szemléletét a jogalkalmazás mechanikus értelmezése jellemzi, akkor a társadalmi változások során előbukkanó új jelenségekre azonnal követelt szabályozás (és nyilvánvalóan ennek hiánya) kétségtelenül a szakadékot növeli a jogalkotók és a jogalkalmazók között. (Hiszen jogot valóban nem lehet a feltételezett jövő elképzelt viszonyaira alkotni.) Azonban ha a rugalmasság a gondolkodásmód sajátja mindkét fél részéről, akkor az ellentmondás feloldható, a jogalkalmazó és a jogalkotó kölcsönösen kiegészítheti, gazdagíthatja a jogról való tudást.

⁴¹ Az oktatási rendszer ideologikus funkciójáról Bourdieu ír részletesen. L. Bourdieu, P.: Az oktatási rendszer ideologikus funkciója. In: Iskola és társadalom (Szerk. Meleg Csilla). JPTE Tanárképző Intézet Pedagógia Tanszék, Pécs, 1996. 17–41. o. Mi a problémafeltárás kívánalmához igazodva inkább az egyetemi oktatók által közvetített gondolatokra helyezük a hangsúlyt, melyek tartalmuktól függően a gondolkodási sémák merevségéhez és rugalmasságához egyaránt hozzájárulhatnak. Az ilyen irányú vizsgálódások eredményeiről I. Meleg Csilla–Schadt Mária: Útban az önkormányzatiság felé. Magyar Közigazgatás 1997. 1. sz. 34–43. o., Meleg Csilla: Döntések, struktúrák és a rendszerváltás. Valóság 1997. 8. sz. 44–58. o. és Meleg Csilla: Felsőfokon tanulni, oktatni és gondolkodni. Magyar Felsőoktatás 1999. 3. sz. 8–10. o.

⁴² Bandura, A.: Social learning theory. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1977.

⁴³ A jogász szerepének társadalmi felértékelődése nagyfokú felelősséget is jelent. Valamennyi politikai kérdés jogi kérdésként jut el a „közvéleményhez”: a „jogszabályi háttér” megteremtéséhez és alkalmazásához jogot végzett emberek szükségesek. E kívánalomnak való megfelelés másként érinti a bírót, az ügyészt és az ügyvédet.

⁴⁴ Például a közérkölc védelme nincs az Alkotmányban; közrend, közbiztonság, közegészség háttérbe szorultak az alapjogok mellett. Ádám Antal: Az alkotmánybíráskodás tudományos vizsgálatának lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás 1999. 5. sz. 231–237. o.

⁴⁵ Empirikus kutatások adhatnak csak választ ugyanis arra, hogy például a társadalmi-demográfiai tényezők hogyan befolyásolták a jogászai gondolkodásmódot általában is, de különösen a vizsgált célcsoportok vonatkozásában.

COLLOQUIUM

Ádám Antal
professor emeritus

Molnár Kálmán

1. Bármely tudományág korábbi művelőjének munkásságát csak akkor ítéltjük meg tárgyilagosan, ha figyelembe vesszük annak a korszaknak sajátosságait, amelyben a méltatott személy élt és alkotott. Az ágazati jogtudományok között a közhatalmi rendszerrel foglalkozó magyar közjogtudomány a magánjoghoz

és a büntetőjoghoz képest viszonylag későn, a 17. században bontakozott ki. Azóta a megközelítési szemléletet és az alkalmazott módszereket tekintve több mint tíz irányzata követte egymást. Példaként említtem közülük a közjogi intézményeket pusztán bemutató, ún. leíró, a múlt magyar intézményeit dicsőítő történeti, a különböző országok közhatalmi rendszerét összehasonlító, a hangsúlyt a tételes jogi szabályozás ismertetésére helyező, pozitivisták irányzatokat, amelyekkel szemben a dogmatikai irányzat a közjogi intézmények fogalmait, elméleti követelményeit, törvényszerűségeit és a közöttük fennálló összefüggéseket törekedett tudományos igényvel feltárni és összefüggő rendszerbe foglalni. Ezt az iskolát a szervezett politikai erők, valamint az érdekérvényesítő társadalmi csoportok és szervezeti formák szerepére összpontosító politikatudományi vagy politológiai, továbbá a közhatalmi megnyilvánulások társadalmi fogadtatását és hatásait tanulmányozó szociológiai irányzat követte. Korszakunk közjogtudománya vállalja a korábbi irányzatok értékelését és a kutatott témához adaptált alkalmazását. Napjaink haladó közjogtudományának erőfeszítései nagyrészt az integrálódó, globalizálódó és egyidejűleg differenciálódó közjogi intézmények pluralista adottságaiból és a rájuk vonatkozó eltérő nézetekből kiindulva, a korszerű alkotmányi értékek feltárására, elismertetésére és alkalmazására, valamint az alkotmányi értékeket veszélyeztető megnyilvánulásokkal szembeni küzdelemre irányulnak.

2. Molnár Kálmán szakmai pályafutásának kezdetén a tudományos igényű fogalmakat kimunkáló és azokkal operáló dogmatikai irányzatot megalapozó, nagytekintélyű Nagy Ernő, a magyar Laband példáját követte és az akkor legkorszerűbb irányzat, a *jogdogmatika* elvárásait alkalmazta. Ezzel a szemlélettel és módszerrel írta meg 1911-ben a „Kormányrendeletek” c. monográfiáját, amelynek alapján a budapesti Jogi Kar magántanárrá habilitálta. Ennek az irányzatnak a jegyeit viseli magán az egri Érseki Joglyceum 1912–13. évkönyvében publikált „Döntvényeink jogi természetéről” c. tanulmánya is. Mindkét műben szerző olyan tudományos fogalmakat és követelményeket munkált ki – így pl. a jogforrás, a jogszabály és a jogi norma egybeeső és eltérő fogalmi elemeit, a törvényvégrehajtó, a törvénypótló és a törvényrontó kormányrendelet sajátosságait, valamint a vizsgált kúriai döntvények normativitásának és szabályozó szerepének megnyilvánulásait –, amelyeket a jelenlegi hazai közjogtudomány is széles körben hasznosít.

3. A másik szemlélet, amely Molnár Kálmán kiterjedt tudományos munkásságában markánsan érvényesült, a tudós mély és rendíthetetlen hazaszeretetéből táplálkozott és a magyar történe-

lem sajátos közjogi intézményeinek gondos feltárásában és sokoldalú, elkötelezett értékelésében nyilvánult meg. Példaként említhetem a Szent Korona tanról, a trónöröklés rendjéről, a koronázási szertartásról, a királyi hitlevélről, a koronázási esküről, valamint a király gyámságáról és nagykorúságáról szóló munkáit. A történelmileg kialakult és alkotmányosan megerősített magyar közjogi intézmények iránti tiszteletéhez és ragaszkodásához kapcsolódik az a közjogtudományi alapfelfogása, amelyet Magyarországon Ő alapozott meg és a két világháború között, negyed századon keresztül rendíthetetlen kitartással, fáradhatatlan tudományos, közéleti és oktatómunkássággal szolgált. Ezt az irányzatot *legitimista, jogfolytonossági koncepciónak* nevezzük. Molnár Kálmán a jogfolytonosságról szóló nézeteit először „A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja” c., 1920-ban Egerben megjelent 32 oldalas füzetében fejtette ki. Első ízben itt rögzített megállapítása szerint „a jogfolytonosság azt jelenti, hogy a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése csupán az Alkotmány értelmében arra hivatott tényezők által eszközölhető”. Majd ebből kiindulva megállapította, hogy a magyar alkotmány addig „jogszerűen meg nem változtatott alaptételei szerint a magyar állam szuverén szerve a koronás királyból, a főrendi házból és a képviselőházból álló, a Szent Korona egész testét reprezentáló törvényhozás”. E koncepció alapján Molnár Kálmán nem fogadta el legitimnek az 1920-ban kibocsátott választójogi rendelet alapján megválasztott nemzetgyűlést, a kormányzói tisztséget és azt vallotta, hogy ezeknek a provizórikus intézményeknek nem lehet más szerepük, mint hogy gondoskodjanak az említett ősi alkotmányos intézmények visszaállításáról.

4. Molnár Kálmán a II. világháborút követően is folytatta tudományos munkásságát, a végbement nagy történelmi változásokat azonban nem hagyta figyelmen kívül. 1945 október 15-én „A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege” címmel szabadegyetemi előadást tartott Pécsen. Előadása a Pannónia Könyvtár 80. füzeteként 31 oldal terjedelemben megjelent és fennmaradt. Bár előadásában a jelzett korszak történelmi eseményeinek és szereplőinek megítélésében több vitatható megállapítás is található, kiemelést érdemel, hogy a provizórium valamennyi fasiszta megnyilvánulását éles szavakkal, mélységesen elítélte. Kinyilvánította, hogy „az út a jobb jövőbe csupán a közelmúlt egyéni és közéleti nagy bűneinek beismerésén át vezet, amely múlttal a kapcsolatot nem szabad keresnünk”. Molnár Kálmánt nem csak a II. világháború előtti időszakból sarjadó következetes tudományos felfogása és antifaszizmusa miatt illeti tisztelet, hanem azért is, mert 1945 után, különösen a Magyarország államformájáról szóló 1946.

évi I. törvény hatályba lépését követően tudomásul vette Magyarország kormányzati rendszerében *alkotmányosan* bekövetkezett lényeges változásokat és a tőle megszokott igényességgel, több publikációban elemezte a törvényhozó hatalom jogi helyzetét, valamint a végrehajtó hatalom élén álló köztársasági elnök, a kormány és néhány egyéb közjogi intézmény sajátosságait.

1927-ben a Szent István Akadémia rendes tagjává, 1942-ben pedig a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották. Székfoglaló előadását 1944 márciusában tartotta „A magyar király törvénykiadói joga történeti kialakulásában” címmel. 1949-ben megfosztották akadémiai tagságától. Ezt a jogtalan és méltánytalan döntést a Magyar Tudományos Akadémia Közgyűlése 1989-ben semmissé nyilvánította és Molnár Kálmán akadémiai tagságát visszaállította.

5. Molnár Kálmán professzor 1925-től 1946-ig állt a pécsi M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Közjogi Tanszékének élén. Elmúlt már 40 éves, amikor az Egri Érseki Jogakadémia Egyházzjogi és Jogtörténeti Tanszékéről Pécsre került, ahol rendkívül sokrétű és intenzív oktató munkásságot fejtett ki. Az alapstúdiumként szereplő magyar közjog mellett két mellékkollégiumot is rendszeresen meghirdetett. Ezek keretében előadta a jogforrástan, illetve a magyar jogforrástan elnevezésű ismeretanyagot. Rendszeresen vezetett közjogi szemináriumot is, 1927-től kezdve pedig közjogi gyakorlatokat is tartottak a tanszéken. A felsoroltakon kívül többször hirdetett speciális kollégiumot aktuális kutatási tárgyköreiből. A vizsgaanyag forrásaként a „Magyar közjog” c. tankönyve szerepelt, amelynek első kiadása 1921-ben Egerben, kétkötetes második kiadásának első kötete 1926-ban, II. kötete pedig 1928-ban jelent meg Pécsen. A 752 oldalas tankönyv egyetlen kötetbe összefoglalt harmadik kiadása 1929-ben jelent meg városunkban. Ez utóbbi kiadást a Magyar Tudományos Akadémia Kornfeld Zsigmond díjjal jutalmazta.

6. Molnár Kálmán vázolt tudományos és oktatótevékenysége mellett sokirányú és igen jelentős *közéleti* munkásságot is végzett. 1936-tól tagja volt az Országos Felsőoktatási Tanács Jog- és Közgazdaságtudományi Osztályának, 1932–1936-ig tanárelnöke a Pécsi Egyetemi Atlétikai Klubnak, 1937-ben a Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt. igazgatási elnökévé választották. A Jogi Kar dékáni tisztségét két alkalommal, nevezetesen az 1929–30. tanévben és az 1941–42. tanévben töltötte be. 1946-ban a budapesti Jogi Kar Közjogi Tanszékére helyezték át, ahonnan 1948-ban kényszerült nyugállományba vonulni. Molnár Kálmán 1961. március 29-én halt meg Budapesten.

7. Személyiségét és minden megnyilvánulását előkelő származása, igényes neveltetése, sokrétű hazai és külföldi képzése, kiváló szellemi és fizikai adottságai, szilárd jelleme és a magyar haza minden irányú felemelkedése iránti lankadatlan elkötelezettsége határozta meg. Az 1881. április 7-én Nagyváradon született, római katolikus családból. Atyja, Marcsamagyari Molnár Imre a nagyváradi Jogakadémia ny. r. tanára volt, anyja, Horváth Anna pedig a „Harasztkeréki” előnevet viselte. Középiskoláit a nagyváradi Premonstrei Főgimnáziumban, egyetemi tanulmányait a Budapesti Egyetemen végezte, ahol 1903-ban jogtudományi, 1904-ben pedig államtudományi doktori oklevelet szerzett. Jogi tanulmányait az 1904–05. tanévben egy féléven át a berlini, egy féléven át a heidelbergi, majd az 1905–06. tanévben két féléven át a párizsi egyetem folytatta. 1907. január 20-án nevezték ki az Egri Jogakadémia Magyar közjog, Politika és Nemzetközi jog Tanszékére, ahonnan 1920. július 1-jén – mivel nem kívánta az akkori illegitimnek tartott közjogi intézményeket oktatni – saját kérésére az Egyházi és Jogtörténeti Tanszékre került.

Molnár Kálmánt dr. vitéz Szabó Pál, „A M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága” c., 1940-ben megjelent, rendkívül alapos és terjedelmes mű szerzője, a széles körben vallott értékelésnek megfelelően „a bátor kiállás és a katonás fegyelmezetttség, az elvhűség emberének, a tárgyilagos igazság feltétlen hívének minősítette, aki a jogászifjúság megértő barátja és bőkezű mecénása volt. Egyetemi pályamunkák jutalmazására és különböző diákjóléti célokra a professzor jelentős összegeket áldozott. A hallgatók körében tekintélynek és még ellenfelei előtt is tiszteletnek örvendett”. E megállapítások megalapozottságát számos ismert ténykedése és megnyilvánulása bizonyítja. Elég, ha a numerus clausus, a tan szabadság és jogegyenlőség tárgyú, valamint a jogi oktatás reformjáról írt cikkeire, különösen pedig az egyetemen előfordult fasiszta jellegű atrocitások elítélését tartalmazó, kinyomtatott és 1937. március 7-én kiosztott „Nyílt válasz”-ára hivatkozunk. Egyetemünk múzeumában bekeretezett nagyításban olvasható nyilatkozatában a zsidó hallgatótársaikat súlyosan bántalmazó hallgatók hozzá intézett kérdéseire reflektálva Molnár Kálmán többek között határozottan kijelenti: „Én az igazságtalanul megtámadottakkal érzek együtt... Én azzal becsülöm meg a ma-

gyar ifjúságot, hogy kertelés nélkül megfelelek a feltejt kérdésekre. Magukról megfedkezett ifjak kihágásait sohasem helyeseltem, és soha nem fogom helyeselni, minden durvaságot lelkemből megvetek és elutasítok. Az ifjúság semmiféle jogtalan cselekedtetét védeni nem fogom, és a bűnösöknek bűntársává – sem sunyi biztató mosollyal, sem „bölcs” hallgatással – lealacsonyodni nem fogok”.

E megállapításokban is egyértelműen kifejeződött náciellenes, humanista beállítottsága miatt a profeszszort Magyarország német megszállása után, 1944 áprilisában Nagykanizsára internálták. Nem csodálható, hogy 1944 decemberében Pécsen az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőjévé választották. Molnár Kálmán vállalta a megbízatást és részt vett Debrecenben az Ideiglenes Nemzetgyűlés történelmi jelentőségű döntéseinek meghozatalában.

8. Molnár Kálmán életművének, személyiségének átfogó jellemzésekor nem mellőzhetem annak a hősies helytállásnak és különleges szerepnek a felidézését, amelyet Ő az I. világháborúban betöltött. Mint tartalékos hadnagy katonai szolgálattételre már az I. világháború kitörésének napján bevonult. A m. kir. 23. honvéd gyalog-hadosztály a keleti hadműveletek keretében 1914. szeptember 14-én érkezett Przemyslbe azzal a rendeltetéssel, hogy az orosz határ felől visszavonuló seregtestek mozgásait biztosítsa és a város erődítményrendszerét, illetve annak központi várát megvédje. Molnár Kálmán felismerte, hogy e szerep betöltéséhez mellőzhetetlen egy többbarculatú hadi hírlap alapítása és megjelenítése. Kezdeményezése alapján, az Ő szerkesztésében jelent meg október 4-én 600 példányban a „Tábori Újság” első száma. Az újság a hadi jelentéseken kívül tájékoztatást adott a hátszág belső helyzetéről, szülői és rokoni üzeneteket közvetített és a vár belső életéről tudósított. Különös arculatot kölcsönöztek a lapnak a katonáírók és -költők írásai és versei. A Tábori Újságban jelentek meg a krasznnojarszki fogolytáborban elhalt, híres katonaköltőnek, Gyóni Gézának első versei, valamint az ugyancsak tehetséges katonapoéta, Kacs Kovics Tibor Béla tüzérhadnagy költeményei és számos katonaköltőnek a háború borzalmait, a lelki gyötrelmeket, az elszántságot és bátorságot kifejező versei. Molnár Kálmán a háború után számos publikált visszaemlékezésében és két önálló kiadványban is bemutatta a Tábori Újság szerepét

és közzétette az újságban megjelent jelentősebb írásokat és verseket. E visszaemlékezésekből megtudhatjuk, hogy a Tábori Újság nagyon fontos szerepet töltött be és a lapot rendkívül élénk érdeklődés övezte a katonák és a lakosság körében. Az 1915. február 4-én megjelent jubiláris 100. szám már 4400 példányban, a vár elestének napján, március 22-én megjelent 141. szám pedig 5200 példányban látott napvilágot.

9. Molnár Kálmán legitimista, jogfolytonossági koncepciójához igazodó kiemelkedő eseményként tartjuk nyilván azt a történelmi tényt, hogy 1932-ben meghívásra Belgiumba utazott, és Steenockerzeelben a 20. század és a most induló harmadik évezred kiemelkedő szerepet betöltő, nagytekintélyű történelmi személyiségének, egyetemünk nagyra becsült díszdoktorának, Habsburg Ottó trónörökösnek két hónapon keresztül előadásokat tartott a magyar közjogból. Dr. Habsburg Ottó Molnár Kálmánnak ezt a különös tanári szereplését a Pécsi Tudományegyetemen tartott előadásaiban hálás elismeréssel, többször megerősítette.

10. E rövid összegezés is bizonyítja, hogy Molnár Kálmán több tudományos eredménye beépült a magyar élő közjogtudományba és a jelenlegi gyakorlatba. Sajátos jogfolytonossági koncepcióját pedig a hazai közjogelmélet története számon tartja. Emberi tartását, tanári habitusát követendő példának tekintjük. Mindezekről nemcsak tudományos és ünnepi rendezvényeken szólunk. Molnár Kálmán életműve szerves része a „Bevezetés a közjogtanba” c. kötelező tananyagának, amely iránt minden tanévben a megfelelő évfolyam hallgatói őszinte érdeklődést tanúsítanak. Mindez nem teszi feleslegessé, hanem megkönnyíti számomra, hogy Molnár Kálmán élete, munkássága, szerepe és emberi nagysága előtt, mint egyik tanszéki utóda ezúttal is mély tisztelettel fejet hajtsak.

Benedek Ferenc
professor emeritus

Óriás Nándor

I. Óriás Nándor, a római jog hajdani tanára egyetemünkön, s a hazai romanisztika markáns képviselője, Erdélyben, Gyulafehérvárt született 1886. október 24-én, szolid anyagi körülmények között élő, gyermekeik nevelésére nagy gondot fordító családban. Váratlan fordulatokban bővelkedő életpályája eléggé formabontó módon kezdődött. A kicsiny növésű, gyenge szervezetűnek látszó kisfiút hatéves korában szülei nem is akarták iskolába adni. De otthon szorgalmasan tanult, és oly mértékű előrehaladásról tett

tanúságot, hogy hétéves korában a harmadik osztályban kezdhette meg iskoláit. A negyedik osztály után minisztériumi kerkedvezménnyel vették fel a gyulafehérvári római katolikus főgimnáziumba, ahol még tizenhetedik éve előtt teszi le az érettségit. Mindvégig eminens diák, különösen a latin nyelv iránti rajongásával tűnik ki. Papnak készül, s már középiskolai évei alatt mint kitűnő latinista segédkezik Majláth püspök famulusaként, íródeákjaként a latin nyelven folyó egyházkormányzati ügyintézés lebonyolításában. Püspöke a bécsi magyar papnevelő intézetbe, a Pazmaneumba küldi, hogy a bécsi egyetem hittudományi karán folytasson teológiai tanulmányokat. Az intézet spártai rendjét azonban egyre nehezebben viseli el, s három évi stúdium után elhagyja az intézetet.

Magyarországra visszatérve a budapesti egyetem bölcsészeti karára iratkozik be, s itt szerez latin-történelem szakból tanári oklevelet. Bölcsészkarai tanulmányaival párhuzamosan beiratkozik a budapesti egyetem jogi karára is, majd az első alapvizsga után a kolozsvári egyetemen folytatja és fejezi be jogi tanulmányait. Elmondása szerint itt különösen Nagy Ernő közjogász, Somló Bódog jogfilozófus és Navratil Ákos közgazdász professzorok – mindannyian szak tárgyak kiválóságai! – voltak rá a legnagyobb hatással. Kolozsvárt szerzi meg 1911-ben az államtudományi, 1913-ban pedig a jogtudományi oklevelet. Mindazonáltal Óriás Nándor nem mondott végleges búcsút teológiai stúdiumainak, hanem azokat világiként folytatva, a kánonjog került érdeklődése homlokterébe. Kánonjogi-egyházjogi tanulmányait 1919-ben zárta le a kánonjogi doktorátusnak a budapesti jogi karon történt megszerzésével. Kánonjogi ambíciói még sokáig megmaradtak, s tulajdonképpen a körülmények hozták magukkal, hogy végül a római jogban találta meg tudományos és oktatói törekvéseinek terrénumát. Minthogy a középkori mondás szerint „Ecclesia vivit lege Romana”, a *ius Romanum* és a *ius canonicum* közti szoros kapcsolat szinte kínálta az átmenetet.

Közszolgálatára 1912-ben a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban kezdődött, ahova Bárdossy Lászlóval, a későbbi miniszterelnökkel együtt nyert kinevezést „díjazás nélküli minisztériumi segédfogalmazó” beosztásban. Sajátos hangzású státusának pontos megnevezésére később sem mulasztotta el társasága figyelmét felhívni. Kétévi minisztériumi szolgálatának az egri érseki jogakadémia római jogi tanszékére benyújtott pályázatának elfogadása vetett véget 1914 őszén, 28 éves korában. Ettől fogva 41 éven keresztül oktatta a római jogot: 25 éven át az egri jogakadémia tanáraként, emellett 10 évig magántanárként, majd ezt követően 16 évig egyetemünk ordinariusaként.

II. Szaktudománya tágas mezején a római közjog

és a római személy- és családjog problémái vonták magukra éber figyelmét. A szabadság státusa foglalkoztatja 1928-ban kiadott „Manumissio” c. monográfiájában, melynek alapján nyert magántanári képesítést 1930-ban Pázmány Zoltán professzornál egyetemünkön. A szabadság elnyerése a tárgya a „Manumissio necessaria” c. munkájának, továbbá a „Pontificium Institutum Utriusque Iuris” által a IX. Gergely pápa Decretalisai kihirdetésének 700. és a jusztiniánuszi kodifikációt befejező Codex repetitae praelectionis életbe léptetésének 1400. évfordulója alkalmából 1934-ben Rómában rendezett nemzetközi kongresszuson tartott előadásának is, amelyben a „favor libertatis” szellemében fogant jusztiniánuszi reformokkal foglalkozott. Latin nyelven – amelyre egyébként rajta kívül csak a bécsi Leopold Wenger vállalkozott – szabadon, természetesen könnyedséggel és szónoki tehetségét megcsillogtatóan tartott előadása általános feltűnést keltett és hatalmas sikert aratott. A recenziók külön kiemelték az előadás nyelvezetének szépségét, luciditását, stílusa eleganciáját.

A történelmi évfordulók indították arra, hogy foglalkozzon a nagy római jogi és kánonjogi kodifikációkkal, a Codex Theodosianusszal, a Codex Iustinianusszal és a Decretalezzel. Az első két helyen említett törvénytű kapcsán vizsgálja a keresztény eszmék befolyását a dominátuskori jogalkotásra.

Mindig élénken foglalkoztatták a jogdidaktika akkortájt eléggé elhanyagolt kérdései. A római jognak a napjaink számára szóló jelentőségéről írott tanulmányaiban és tartott előadásaiban kiemeli a szaktárgy formális képző erejét, a római juristáknak az életben felmerült problémák mesterei elemzésében, az egymásnak feszülő érdekek nyomatékkülönbségeinek lemérésében és a felek érdekeinek a társadalmi érdekek figyelembevételével történő értékelésében tanúsított jártasságát, a rugalmas jogfejlesztést és az életközeli jogalkalmazást. Óriás Nándor aggodalommal szemlélte azt a folyamatot, amely az egyetemet felsőfokú szakiskolákká darabolta, melyek többé nem kultúrebereket, hanem szakmájukhoz láncolt gályarabokat képeznek, s csupán a praxis szakemberszükségleteinek kielégítésére tartogatnak időt és energiát. A hazai viszonyokra is találónak tartotta a német jurista felsőhajtását: „die Bildung wird immer ungebildeter”. Önmagában véve helyesnek tartotta ugyan a tételesjogi tárgyak oktatásának kiszélesítését, de hibának a jogász műveltség teljességéhez elengedhetetlen történelmi-elméleti stúdiók fokozatos háttérbe szorulását. Bármennyire érthető is, mondja, ha az ifjúságot jogi tanulmányaiban elsősorban a jövőendő szakma praktikus szükségletei vezérlik, mégis veszedelmes, ha mint félig képzett, aszociális közfunkcionáriusok pusztá „Paragraphenkrämerei”-be sülyednek, lemondva

a jogintézmények magasabb szempontokból való szemléletének elsajátításáról, nem vállalván az ezzel járó többleterőfeszítéseket a tanulmányokban.

A jogi műveltség elmélyítésében látta a krisztianizált és természetjogi elemekkel gazdagított jusztiniánuszi római jog, mint közös európai örökség, oktatásának alapvető funkcióját is. Ez ugyanis nem csupán tartalmánál fogva képvisel nagy szellemi értéket a jelenkor számára – lévén magánjogi rétege igen jelentős terjedelmében mindmáig élő jog -, hanem mindenekelőtt formális képző erejének betudhatóan mint elsőrendű „Schul- und Lehrrecht”. Gyakran hallhattuk Tőle a híres jheringi mondást idézni, hogy ti. a római jog nem más, mint „Kanon unseres juristischen Denkens”, illetve „juristische Grammatik in den Händen des Wissbegierigen”.

III. Ezeknek az elveknek a szem előtt tartásával szervezte meg szaktárgya oktatását is. Kiválóan megformált, úgyszólván cizellált előadásaira mindenkor nagy műgonddal készült, pedig azok – heti 8 óra! – mindennap szerepeltek az órarendben. Sugárzott Belőle a belső átélés, szaktárgyának a jogászképzésben betöltött fontos szerepébe vetett mély meggyőződés. A római jog nyújtotta lehetőségeket igyekezett maximálisan kihasználni a tanulmányai elején tartó „cupida legem iuventus” jogász hivatástudatának kialakításához.

Tantárgyát nem elvont jogszabályok halmazaként adta elő, hanem fejtegetéseit igyekezett találóan megválasztott, s gyakorta egyfajta finom humorba csomagolt példákkal megvilágítani. A jó ügy érdekében kiválóan alkalmazta nem mindennapi színészi képességeit. Azt mondhatnánk, nem csak a római jogot adta elő lebilincselően, hanem „előadta” az „antecessor iuris”-t, a római jog professzorát is, megjelenítve azt úgy, ahogy ideáltípusként él hallgatói képzeletében.

Pezsgő szellemi élnkség jellemezte az általa vezetett forráselemző szemináriumokat, valamint a jogesetmegoldó praktikumokat. Az esetek többnyire Digesta-forráshelyekből származtak, néha a mindennapi élet köréből vagy éppen ismert irodalmi részletek lettek „romanizálva”, jogi szempontból minősítve.

Sajátos színfoltot jelentettek a peripatetikus római jogi séták a városban, többnyire a heti piacot is útbaejtve. Ennek során a kíséretet alkotó 4-5 hallgató tiszte volt az út közben észlelt történéseket, cselekményeket strikt jogi értékelés alá vonni, s belőlük a helyes következtetéseket levonni. Néha ebben a formában zajlott le egy-egy szorgalmi kollokvium is, nem minden esetben töltvén el felhőtlen boldogsággal az erre invitáltakat.

Az alapvizsgákon és szigorlatokon közismert volt cenzori igényessége. A jogi pályát, egyszersmind

hallgatóit vélte megbecsülni azzal, hogy a „jelölt uraknak” – hölgyek akkoriban még nem fordultak elő a jogi karon – bő alkalmat adott jogérzékük „figyeltetésére”, a jogi nüanszokban való jártasságukkal való „kérdésre”. Feltétlen objektivitását, közmondásos pártatlanságát azonban hallgatói tisztelték, kristálytisztán megfogalmazott kérdései miatt vizsgáztatói stílusát méltányolták. A vizsgák nyilvánosak lévén, azok igazi eseményszámba mentek, s mindenkor népes hallgatóságot vonzottak.

IV. Mint vérbeli pedagógus, igazi „iuris praeceptor”, hallgatóival közvetlen, sosem leereszkedő, valódi emberi kapcsolatokat tudott kialakítani. Meggyőződése szerint oktatómunkája csak akkor lehet eredményes, ha hallgatóit nem pusztán számnak tekinti, hanem igyekszik bennük meglelni a tanulmányi és egyéb, gyakran egzisztenciális nehézségekkel küszködő embert, akit nem mulasztott el kitartó munkára ösztönözni, krízishelyzetben bátorítani. Hallgatói személyes körülményeit igyekezett megismerni, s azokat sokszor megcsodált memó-

riájának köszönhetően emlékezetében meg is őrizte. Egyedülálló volt abban is, hogy végzett hallgatói pályáját később is figyelemmel kísérte.

Szorosan vett oktatói munkája mellett mind Pécsen, mind Egerben sokat vállalt magára az ifjúsági ügyek szervezésében és irányításában. Különösen a diákszociális ügyeket viselte szívében, s azokban, mint minden elvállalt feladata teljesítésében, kiváló szervezőkészségről és precíz gyakorlati kivitelezésről tett tanúbizonyságot. A teljesség igénye nélkül elég megemlíteni a Keszthelyi Diáküdülő és Keszthelyi Nyári Egyetem vezetését és példás működtetését, melyek mellett ellátta 1944–1948 között az Egyetemi Diákmenza vezetői teendőit is. Az itt tanúsított szervezési-vezetési kvalitásaival számolva a küszöbön álló nehéz időkre, előbb az 1944–1945., majd az 1945–1946. tanévre a kar dékánjának választották. Kiváló diplomáciai érzékének, tárgyalókészségének is köszönhető, hogy a háborús időszakot a Kar nagyobb anyagi veszteség nélkül tudta átvészelni, s oktatómunkáját nagyobb idővesztés nélkül újra tudta kezdeni.

A második világháborút követő években fiatalos energiával folytatta oktatótevékenységét, és aktívan részt vett a kari közéletben is. 1952-ben Marton Géza budapesti professzorral közösen új római jogi jegyzetet írnak az oktatási minisztérium megbízásából, amely az akkoriban megszokott ideológiai frázisok nélküli világos összefoglalását adja a római jog alapintézményeinek. A nyomasztó légkörű kor nem engedte meg Neki, hogy mint „*honeste dimissus veteranus*” a törvényes, 70. életévének elérével válhasson ki az egyetem szolgálatából, hanem egy évvel korábban nyugdíjazták, további szolgálatára igényt nem tartva. Indokok a „klerikalizmus” és a „jobboldali megalkuvás” voltak, amely szavak orwelli nyelven a keresztény meggyőződést és a magyarság ügyéhez való hűséget voltak hivatottak helyettesíteni. A hivatalos mellőzés méltánytalanságát talán némileg enyhítette hajdani tanítványainak töretlen ragaszkodása. Rendszeres díszvendége volt az Egyetem Baráti Társasága éves rendezvényeinek, amelyek fénypontja volt a tanítványok köszöntésére adott, tökéletes szellemi frissességről tanúskodó retorikai remeklése. A személyi állományában és szellemiségében megújuló Kar és Egyetem „*tabula gratulatoria*”-k átnyújtásával és a „*Pro Universitate Emlékérem*” adományozásával próbálta erkölcsi adósságát törleszteni. A külső elismerést előbb a 100. születésnapja alkalmából a II. János Pál pápa által adományozott „*Nagy Szent Gerely Rend Lovagkeresztje*”, majd 105. születésnapjára a köztársasági elnöktől kapott „*Magyar Köztársaság Zászlórendje*” kitüntetések jelentették. Utóbbi alkalommal kapta meg a „*Pécs Város Díszpolgára*” kitüntető címet is.

Óriás Nándor professzornak pátriarchiai kor adatott meg, 106. életévében hunyt el. Tanítványai, tisztelői 1992 április 4-én vettek Tőle végső búcsút a pécsi köztemetőben.

Blutman László
egyetemi docens (Szeged)

A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány

Az alábbi tanulmányban amellet érvelek, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel alkotmányellenes helyzet állt elő, mivel a magyar bíróságok által hozott határozatok általános megismerhetőségét biztosító jogszabályi feltételek hiányoznak. Itt az általános megismerhetőség biztosításának nem elsősorban az egyes határozatokba történő betekintés jogát, ha-

nem e határozatok közzétételét tekintem.

Az alkotmányellenes helyzet abból adódik, hogy a bírói határozatok megismerhetőségének hiánya, az alább kifejtettek szerint:

- a jog megismerhetőségének akadályát képezi, és így sérti a jogállamiság (jogbiztonság) elvét,
- az egységesebb és kiszámíthatóbb jogalkalmazás biztosításának akadályát képezi, és így sérti a jogállamiság (jogbiztonság) elvét,
- nem teszi lehetővé bírói hatalom gyakorlásának átláthatóságát, és így sérti a jogállamiság elvét.

Alá kívánom támasztani azt a tételt, hogy ezen alkotmányellenes helyzet a bírói határozatok közzétételenek fő szabályként történő, jogszabályi (törvényi) elrendelésével szüntethető meg. Mindemellett kitérek a közzététel korlátaira is, amely a határozatok jelentős körét (többségét) kizárná a kötelező közzétételből.

I. A bírói határozatok jelenlegi megismerhetősége

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tv. 27. § (2) bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság a jogalkalmazás egységének biztosítása végett „*elvi bírósági határozatokat tesz közzé*”, és a Legfelsőbb Bíróság „*a jogegységi tanács által kiválasztott elvi bírósági határozatot hivatalos gyűjteményében közzéteszi*” (ugyanott, 32. § (5) bekezdés).

A Legfelsőbb Bíróság hivatalos lapjában, a havonta megjelenő Bírósági Határozatokban teszi közzé eseteit. Jogesetek hozzáférhetők egy további, havi rendszerességgel megjelenő kiadványban, a Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytárban, amely nem a Legfelsőbb Bíróság hivatalos lapja. E döntvénytárakból jogesetek elektronikusan is elérhetők elektronikus jogszabálygyűjteményekben, jogtárakban, illetve egyes jogesetek megjelennek több-kevesebb rendszerességgel és szűkebb körben egyes szakmai lapokban.

Mint legutóbb az Alkotmánybíróság egy esetéből kiderült, nem alkotmányellenes, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a hivatalos gyűjtemények között nem sorolja fel a Legfelsőbb Bíróság hivatalos lapját.¹ Ugyanitt az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény szabályozza azt az eljárást, ahogy az elvi kérdések eljutnak felsőbb bírói fórumokig, legvégül a Legfelsőbb Bíróságig.

A bírói határozatok (elvi bírósági határozatok) jelenlegi közzétételenek két jellemző vonása van.

A közzététel részleges (külső szelektivitás). A bírói határozatok elenyésző része kerül közzétételre. A közzétett határozatok legnagyobb részét a Legfelsőbb Bíróságon születtek. A közzétett bírói határozatok

száma Bírósági Határozatok 550–600 határozat évente, a bírói határozatok legnagyobb része nincs közzétéve. Hozzávetőlegesen az összes bírói határozat 0,001–0,002 része kerül a Bírósági Határozatokban közzétételre.² A közzétételből kimaradt határozatot néhány kivételtől eltekintve lényegileg csak a határozatot hozó bírói szerv, és a felek ismerik.

A bírói határozatokat rövidített, szerkesztett formában teszik közzé (belső szelektivitás). A tényállás, az indokolás nem a teljes szövegével jelenik meg. A szerkesztés egyben kiemelés, rendszerezést és válogatást is jelenthet, melynek szempontjai nem ismertek.

A közzététel kérdésén túl, a bírói határozatokhoz való hozzáférés az eljárásban részt nem vevő személyek számára nehézkes, lényegében a bíróság elnökének mérlegeléséhez és döntéséhez kötött. Az eljárási jogszabályok, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló, többször módosított, 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás (BÜSZ) 38. § (1) bekezdése a bírósági eljárásban részt vevő személyek számára teszi lehetővé az iratok (így a bírósági határozatok) megtekintését, jegyzet vagy másolat készítését.

Más személynek az iratok megtekintését és másolatok készítését a bíróság elnöke engedélyezheti a személy jogi érdekének igazolása után (ugyanott 38. § (4) bekezdés). A 39. § tanúsága szerint, azonban a másolat készítésének joga korlátozottabb, mint az eljárásban eljáró személyek esetében. E diszkrecionális hatáskör gyakorlásáról, ezzel összefüggésben a jogi érdek mibenlétéről és értelmezéséről közzétett adat nem áll rendelkezésre.

II. A bírói gyakorlat nyilvánossága és a jogállamiság (jogbiztonság) – a jog megismerhetősége

A következőkben amellet érvelek, hogy a jog megismerhetőségének alkotmányos követelménye magában foglalja azt, hogy az államnak biztosítania kell a bírói határozatok megismerésének általános lehetőségét, azok nyilvánosságát.

1. A jogi normák nyilvánosságának alkotmányos követelménye

A jogi normák közzétételenek követelménye a jogállamiság keretei között kézenfekvő. Ez az Alkotmányból is levezethető.

Az Alkotmánybíróság igen korán kimondta, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelménye magában foglalja a jogbiztonság alkotmányos elvét is.³ Az Alkotmánybíróság ugyancsak kimondta: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a

jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”⁴

Ebből a *dictum*-ból logikailag közvetlenül következnek a jogbiztonság elvét szolgáló további elvek, így pl. a jogszabály kihirdetésére és közzétételére vonatkozó követelmények⁵, a jogalkalmazáshoz szükséges felkészülési idő biztosításának követelménye.⁶

A jogszabályok bárki általi és kellő időben történő megismerhetősége mögött az a megfontolás húzódik meg, miszerint biztosítani kell az állampolgároknak a tényleges lehetőséget arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.⁷ Ez a jog leglényegibb sajátosságából és alapvető funkciójából fakad, és a jogrend iránti közbizalom nélkülözhetetlen alapeleme. Az előre lefektetett, érthető és kiszámítható (játék)szabályok léte minden koordinált cselekvés nélkülözhetetlen eleme a modern társadalmakban, és egyben a (társadalmi) igazságosság, a „fairness” hordozója – egyben az egyenlőség eszméjének megtestesülését is jelenti.

A jogszabályok bárki általi és kellő időben történő megismerhetőségének követelménye mögött a fentiekén túl az is meghúzódhat, hogy a jogalkotás a közvélemény ellenőrzése alatt legyen, a közvélemény le tudja mérni egy-egy jogi norma igazságosságát, illetve alkalmazásának igazságosságát. (Vö. a Kúria egyik megfogalmazott tételével: „a jogforrások az anyagi igazság érdekében és céljából állanak fenn és azokat úgy kell értelmezni és alkalmazni, ahogy az osztó igazság megköveteli”.⁸)

A jogbiztonság elvén belül, a jogszabályok publicitása olyan követelmény Fuller szerint, amely nélkül nem is beszélhetünk jogrendszeréről.⁹

A fenti alaptételek nyomán azonban felvetődik a kérdés: a jogi normaszövegek közzétételel minden követelménynek eleget tesz-e az állam a jog megismerhetőségének biztosítása terén, vagy a jogbiztonság elvéből egyéb követelmény is folyik. Itt a (sokszor homályos vagy meghatározatlan) normaszövegek értelmezési lehetőségeit szűkítő, a normatartalmat konkretizáló, meghatározó – ezért a jog megismerésében lényeges szerepet játszó – bírói határozatok megismerhetősége vetődik fel, és nyer alkotmányos jelentőséget.

2. A jogi normák megismerhetősége és a bírósági határozatok

Ezen kérdés keretein belül nem kell abban a tekintetben állást foglalni, hogy létezik-e jelenleg Magyaror-

szágon bírói jogalkotás, vagy a bíróságok betöltenek-e jogalkotó funkciót. A bírói jogalkotás léte vitatott és elméleti jellegű kérdés. Ez azonban nem döntő szempont a jelen téma vonatkozásában.

Ehelyett az a vizsgált kérdés, hogy a bírósági határozatok ismerete nélkül – pusztán a jogszabálysöveg alapján – megismerhető-e a jog, annak tartalma. Amennyiben nem, a jogszabály publicitásának magában kell foglalnia a megismerhetőségét biztosító bírósági döntések közzétételét, megismerésének megfelelő biztosítását is.

Aligha vitatható kellő alappal, hogy a bírói határozatok ismerete az esetek többségében nélkülözhetetlen a jogi normák tartalmának megállapításához.¹⁰ Ez kézenfekvő ugyan az angolszász jogrendszerekben, de kontinentális jogrendszerekben is a bírói gyakorlat nagy fontosságát hangsúlyozza a szakirodalom.¹¹ Van, amikor törvényjavaslat indokolása egy rendelkezés tartalmának meghatározását kifejezetten a bírói gyakorlatra bízta.¹² A jogszabályok tényleges érvényesülése a jog fogalmának részét képezi, azaz úgy része a jognak a jogszabály, ahogy az a valóságban érvényesül.¹³

A jogi norma – természetéből adódóan – sok esetben többféle értelmezésnek nyújthat teret. A magatartásminták közvetítésére szolgáló, általános nyelven megfogalmazott jogszabályok egy bizonyos ponton meghatározatlannak bizonyulnak. Ezt nevezi Hart szellemesen a „jog nyitott szövedékének” (open texture),¹⁴ ami a természetes emberi nyelv meghatározatlanságából ered.

A bírói határozat az alkalmazott jogi normának vagy normáknak, vagy a normák sajátos kombinációjának meghatározott jogi jelentést tulajdonít, ezáltal kapnak értelmet a bíróság előtt fekvő egyedi ügyben. A jogi norma jelentésének, tartalmának és egyben alkalmazási körének meghatározása lényeges a jogi norma megismerése szempontjából.

A jogi normák, jogelvek kölcsönhatása és ezáltal tartalmuk módosulása sem egyértelmű a legtöbb esetben. Ezenfelül, a gyakorlatból az idők folyamán felmerülő sajátos esetek hozhatnak újabb és újabb törésvonalakat ugyanazon norma értelmezési tartományában, rávilágítván olyan értelmezési problémákra, melyekkel korábban nem vetett vagy nem vethetett számot a joggyakorlat, illetve az értelmezés. A jogi norma az idők folyamán új vagy módosult értelmet kaphat (az értelmezési tartomány új és új szegmenseinek konkretizálásával vagy a már elfogadott jelentés megváltoztatásával), és így alkalmazási köre rendszeresen módosulhat.

A fentiek különösen igazak akkor, amennyiben a jogalkotás hibája is közrejátszik, és a jogi normák nagyobb számban homályosak, ellentétesek és meghatározatlanok, mint az feltétlenül szükséges len-

ne. A mai magyar jogrendszer messze nem mentes ilyenirányú problémáktól. A bírák szakmai lapjában olvasható, hogy a mai magyar jogrendszerben sokszor „hézagos, hiányos, nemegyszer önmaguk rendelkezéseinek is ellentmondó normák” vannak, ahol a törvényszöveg „minduntalan megfejtésre váró rejtvényű” válik¹⁵. Ebben a helyzetben még inkább felértékelődik a bírói gyakorlat a normák tartalmának meghatározásában.

Arra a Dworkin nyomán feltett kérdésre, hogy „mi van valójában a jogkönyvben”¹⁶, mindig a bírói gyakorlat adja meg a választ.

A bírói jogfejlesztés léte és szerepe aligha vitatható alappal. A bíróságok jogfejlesztő szerepét elismerte a jogalkotás¹⁷, az Alkotmánybíróság,¹⁸ a Legfelsőbb Bíróság¹⁹, illetve a szakirodalomban is tartja magát ilyen nézet²⁰. Mi lenne, ha nem jogfejlesztés, azon eset, amikor a bíróság kifejezetten elismeri a joghézagot megszüntető jogértelmezés tényét.²¹ Ezen jogfejlesztő szerep eredményének ismerete nélkül egy-egy jogi norma vagy jogterület nem ismerhető meg megfelelő módon. Különösen igaz ez a következtetés azon jogkérdésekre, amelyekkel kapcsolatban a bíróság döntését nem teljes egészében a tételes jogra alapítja. Ilyen esetről kifejezetten szól a Legfelsőbb Bíróság egyik határozata.²²

A normaszöveg, illetve a jogalkalmazói (bírói) értelmezéssel megállapított normatartalom elválaszthatatlansága jól tükröződik azon problémákban, melyekre válaszul az Alkotmánybíróság kénytelen volt hagyatkozni az „élő jog” jelenségére, illetve kialakította az „alkotmánykonform értelmezés” doktrínáját.

Úgy vélem a fentiek alkalmasak arra, hogy következtetésként a magyar joggyakorlatban is igazolják Horváth Barna megállapítását, miszerint „a tétel csak a jogesetekben történő megvalósulásában jogtétel” és „a tétel értelme először a jogesetekben válik láthatóvá.”²³ A jogi norma tartalma a jogesetekben formálódik, és a jogesetek ismerete nélkül megfelelően nem ismerhető meg.

Nem szól ezen következtetés ellen az Alkotmánybíróság által sokszor hangoztatott tétel, miszerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a „jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.”²⁴ Egy absztrakt jogszabály normatartalma ugyanis ritkán lehet kellően meghatározott, és a felismerhetőség követelménye a jogi norma normatív jellegéből és inherens, bennerejlő tulajdonságaiból adódóan legfeljebb a normatartalom leglényegibb elemeire vonatkozathat. Ennél többet elvárni egy jól megformulált jogszabálytól sem lehet. A legjobban megfogalmazott normánál sem lehet elkerülni a fogalmi hatókör azon határzónáját, ahol a határesetek felbukkannak. Így egy norma fogalmi hatókörének hatá-

rai csak a jogalkalmazás során szilárdulhatnak meg. Ugyanakkor az absztrakt jogszabály normatartalma úgy válhat határozottabbá, hogy a jogalkalmazás gyakorlatában állandóan szembesül a való életből előjövő sajátos tényállásokkal. Ezen folyamat során konkretizálódik a normatartalom, amely folyamat a jogalkalmazáshoz és nem a jogalkotáshoz kapcsolódik. A bírói hatalom ezen gyakorlása még mindig belül marad a „ius dicere” elvén.

A jogszabályok illetően való „esendőségét”, a természetükből fakadó értelmezési nehézségeket a magyar tételes jog is elismeri. Például a kettős adózatás elkerüléséről szóló, törvényként, kormány vagy minisztertanácsi rendeletként kihirdetett nemzetközi szerződéseink vetnek számot azzal a lehetőséggel, hogy ezen egyezmények értelmezésénél nehézségek és kétségek merülnek fel.²⁵ Nincs okunk feltételezni, hogy a belső eredetű vagy a nem pénzügyi jellegű jogi normáknál ez másként lenne.

A fenti következtetésekre lehet jutni akkor is, amennyiben bármely autoritás hivatkozása nélkül a jog olyan elemeit emeljük ki, ahol a bírói határozatok ismerete eleve és tipikusan nélkülözhetetlen, hiszen a jogalkotó kifejezetten biztosít a bíróságoknak mérlegelési jogkört. Ilyen a generálfogalmak és generálklauzulák esete²⁶, vagy a büntetések és kártérítések (azok nagysága)²⁷. Itt a jogi szabályozás megmarad tág keretek között vagy az általánosság szintjén, és a normák tartalmát a bírói határozatok határozzák meg.

Ezek az általános szintű jogi normák vagy normaelemek a maguk általánosságában keveset zárnak ki és így keveset mondanak. Meghatározottság híján a tartalmuk bizonytalan, és önmagukban nem sok iránymutatást adnak az állampolgárok számára. A bírói gyakorlat ismerete nélkül a jogot követni kívánó állampolgár aligha tudja meg – pusztán a törvényi tényállás alapján –, hogy mi a „csalás”, mi minősül erkölcstelen jogügyletnek, hogy mit értsen „szeszest italtól befolyásolt állapoton”²⁸, hogy hozzávetőlegesen milyen összegben kell helytállnia, ha egy bizonyos fajta nem vagyoni kárt okoz egy másik személynek, és milyen feltételek mellett fogják büntetni emberölésért életfogytig tartó szabadságvesztésre, és milyen feltételek mellett öt évi szabadságvesztésre vagy annál is kevesebbre.

A bírói határozatok nélkül e normák, normaelemek aligha felelnek meg a jogállamiságból fakadó jogbiztonság lényeges követelményének, ti. a kiszámíthatóságnak és előreláthatóságnak. Ezekben az esetekben az előreláthatóságot és kiszámíthatóságot a bírói gyakorlat biztosítja, ez tölti meg azokat tartalommal.

A jogrendszerben, a joggyakorlatban ezerszámra fordulnak elő olyan jogkérdések, ahol a jogi norma

általánossága vagy homályossága miatt, a jogi normák kölcsönhatásának bizonytalan tartalma miatt hasonlóak a problémák és hasonló a bírói gyakorlat szerepe. E jogi problémák legfeljebb nem vagy nehezen tipizálhatók a fenti módon. Ezeknél is a kiszámíthatóságot és előreláthatóságot legnagyobb mértékben a bírói gyakorlat biztosíthatja. A jog megismerését feltételezi a bírói gyakorlat ismerete. „[Itt megmutatkozik,] jogeseteink legjobb bizonyítékai annak, hogy mi a jog” írja Coke akkoriban, amikor Angliában a megelőző bírói döntések még nem bírtak kötelező, csak meggyőző erővel.²⁹

A fentiek igazak általánosan a bírósági határozatokra, azok összességére. A kérdés, hogy mi az egyes bírói határozatok (esetenként az egymással ellentétes *dictum*-ot tartalmazó bírósági határozatok) egymás közötti viszonya, hogy határozzák meg a normatartalmat. Az egyes határozat szemszögéből nézve a kérdést azt találjuk, hogy csak az a határozat alkalmas valamely norma tartalmának meghatározására, amelynek van önmagán túlnyúló, más határozat meghozatalára is kiterjedő hatása, normatív ereje. Enélkül ugyanis hiába határoz meg alkalmaz egy normát egy bizonyos tartalommal egy határozat egy konkrét ügyben, nem tud hozzájárulni egy jogi norma állandósuláshoz, általánosabb érvényű tartalmának kialakításához.

A jelen kérdéskör szempontjából tehát lényeges szempont az, hogy mitől lesz egy eseti bírói határozatnak önmagán túlmutató hatása.

3. Az eseti bírói döntések normatív ereje

Ami az egyes bírósági határozatokat illeti, azok eseti döntések, egy-egy konkrét jogvitához, annak eldöntéséhez kapcsolódnak. Az egyedi ügyekben történő döntés, annak alapja, azonban rendszerint túlmutat a döntés egyediségén.

A döntés alapját képezhetik olyan elvek, szabályok, meghatározások, normaértelmezések (a továbbiakban egyszerűen: szabályok), melyek nem egyértelműen következnek vagy következhetnek az alkalmazott tételes jogi normából vagy normákból. Az eseti döntés ilyen értelemben lehet szabályképző, általánosító és az ügy egyediségén túlmutatva döntési mintává válhat. Az egyedi határozatoknak is van normatív jellege.

A kérdés azonban az, hogy ezen, az eseti döntésekben képződő szabályoknak milyen a normatív ereje, azaz a jövőbeni döntéseknek mennyiben válhatnak és válnak alapjává. A kérdésre adott válasz nehezen általánosítható, azonban úgy tűnik, hogy az eseti döntések normatív erejének alapját tipikusan a következő tényezők adják:

– kötelező jogszabályi előírás folytán,

– ugyanazon bíró vagy tanács előtti, lényegileg azonos ügyben iránymutatást adhat a várható döntésre, feltételezvé a következőket ítélezést,

- mint döntési minta, a tekintély erejénél fogva,
- mint döntési minta, a meggyőző erejénél fogva,
- az eseti döntés normatív hatást fejthet ki a bírói gyakorlat részeként.

Egy-egy eseti bírói döntésnél természetesen ezek a tényezők kombinálódhatnak és erősíthetik egymást.

Az első eset igen szűkkörű, hiszen a jogegységi határozatot leszámítva a hatályon kívül helyező másodfokú határozatban foglalt iránymutatás tartozhat ide mind polgári, mind büntetőügyekben³⁰, bár ennek kötelező ereje inkább szokásjogi jellegű, a törvényhelyek kifejezetten nem írják elő.³¹ A jelen kérdéskör határain azért esik kívül, mert a hatályon kívül helyező határozatban adott iránymutatások csak az új eljárásra terjednek ki, azaz a normatív hatás csak korlátozottan érvényesül e szempont szerint. A jogegységi határozatoknál ugyanakkor a közzététel nem kérdéses.

A második esetnek a gyakorlati jelentősége ugyancsak korlátozott, mivel a normatív hatás e tényező alapján itt is korlátozottan érvényesül (ugyanazon bíró vagy tanács tekintetében). Bár a bíróság a saját határozatához csak abban a perben van kötve, amelyben azt hozta,³² lényegileg hasonló ügyben feltételezhető a korábbi döntések hatása a későbbi döntésekre (amennyiben nincs jogszabályváltozás vagy eltérő felsőbb szintű bírósági döntés). Ez közvetetten következik együttesen a jogállamiság (jogbiztonság) elvéből és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tv. 2. § (2) bekezdéséből. Jóllehet a kontinentális jogrendszerekben és a nemzetközi bírászkodásban a bíróságok nincsenek saját megelőző határozatukhoz kötve, mindenütt törekvésként tapasztalható a következőket és koherens gyakorlat kialakítására való törekvés.

A harmadik esetre – ahol az alacsonyabb szintű bíróság magasabb szintű bíróság eseti döntésére hivatkozik – számos példa hozható fel.³³ (Megjegyzendő, hogy e hivatkozást motiválhatja a meggyőző erő is.) Ezen, a jelen kérdéskör vonatkozásában igen lényeges szempont alapján azonban a bírósági határozatokat nem lehet megkülönböztetni, ugyanis általánosságban nem lehet prognosztizálni, hogy melyek szolgálnak hivatkozási alapul későbbi, alacsonyabb szintű döntéseknél, és melyek nem.

A negyedik esetre – ahol a bíróság azonos (esetleg alsóbb szintű) szintű bíróság eseti döntésére hivatkozik – ugyancsak számos példa hozható fel.³⁴ Ezen, ugyancsak fontos szempont alapján azonban a bírósági határozatokat ugyancsak nem lehet megkülönböztetni, ugyanis általánosságban itt sem lehet

prognosztizálni, hogy melyek szolgálnak hivatkozási alapul későbbi, azonos (netán magasabb) szintű döntéseknél.

A harmadik és negyedik eset azonban ezen nehezségre hivatkozva nem kerülhető meg. A korábbi esetek hivatkozása általános gyakorlat akár azok tekintélye, akár azok meggyőző ereje miatt. Úgy vélem azonban, hogy a bírói gyakorlat alakulásában e két elv (különösen a tekintély alapján történő hivatkozás) jelentős szerepet játszik, ezért e két elv tárgyalása általános szinten beolvad a bírói gyakorlat, az ötödik eset tárgyalásába.

Az ötödik eset, ahol egy egyedi határozat a bírói gyakorlat részeként rendelkezik normatív erővel.³⁵ Ez álláspontom szerint igen fontos tényező, és komolyan számot kell vetni vele.

4. A bírói gyakorlat normatív ereje

A jogi normák tartalmának meghatározását, illetve megszilárdulását vizsgálva nem lehet a bírói gyakorlatot megkerülni. A bírói gyakorlatra, mint a bírói döntés részbeni alapját vagy indokát képező tényezőre történő hivatkozás mindennapos, és a közzétett bírósági döntéseknél is ezres nagyságrendű.³⁶

A jogalkotó a bírói gyakorlat normatív erejét elismeri egyrészt úgy, hogy nemzetközi szerződésekben egyes jogkérdésekről való tájékoztatási kötelezettség teljesítésekor a bírói gyakorlatról is számot kell adni,³⁷ másrészt úgy, hogy a bírói gyakorlatot a jogi normákkal egy szinten említi.³⁸ A jogalkotó a törvényi indokolásokban több helyen a bírói gyakorlatnak szabályképző szerepet és egyben normatív erőt tulajdonít.³⁹

Az Alkotmánybíróság számos határozatában elismerte a bírói gyakorlat szerepét egyes jogi normák tartalmának meghatározásában.⁴⁰ Ezt egyes esetekben – egységes bírói gyakorlat esetén – hozzákötötte az „élő normatartalom” fogalmához.⁴¹

A Legfelsőbb Bíróság több állásfoglalásában elismerte a bírói gyakorlat normaalkító szerepét⁴², és ugyancsak számos olyan egyedi bírósági határozattal találkozunk, ahol a bírói gyakorlatra való hivatkozás a határozat indokolásának szerves részét képezi.⁴³

Számos olyan tétellel találkozunk a jogirodalomban is, amelyek a bírói gyakorlat megismerésének fontosságát hangsúlyozzák a jog megismerésében. Így pl. Lábady T. hangsúlyozza, hogy a polgári jog megismeréséhez mindig vizsgálni kell a bírói gyakorlatot is.⁴⁴

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy egy-egy jogi norma értelmezése és alkalmazása tekintetében megnyilvánuló bírói gyakorlatnak – különösen akkor, ha az egységes és következő egy-egy jogkérdés vonatkozásában –, kétségtel

lenül normatív ereje van a jelenlegi magyar jogrendszerben. A bírói gyakorlat ismerete nélkül a magyar jog jelentős része adekvátan nem ismerhető meg, hiszen az számos jogi norma tartalmának és alkalmazási körének meghatározásánál döntő szerepet játszik.

5. A bírói gyakorlat nyilvánossága és a jog megismerhetőségének alkotmányos követelménye

A fentiekben kimutattam, hogy – legalábbis az esetek jelentős részében – a bírói gyakorlat az, amely a jogszabályok tartalmát alakítja vagy kialakítja, a jogot fejleszti, és a bírói gyakorlat nélkül egy-egy jogi norma tartalma sokszor nem meghatározott, maga a norma nem ismerhető meg. A kérdés az, hogy az előzőekben kifejtett alkotmányos követelmények mennyiben vonatkoztathatók a bírói gyakorlatra, azaz a bírói gyakorlat megismerhetősége vagy annak hiánya mennyiben értelmezhető a jogbiztonság elvi, alkotmányos kereteiben.

A jogbiztonság elve megköveteli azon tényleges lehetőség megteremtését, hogy az állampolgárok a jog előírásaihoz tudják magatartásukat igazítani, látván egyben ennek elmaradásának lehetséges következményeit is. Enélkül jogállamban nem létezhet materiális jogi felelősség.⁴⁵ A jogbiztonság vonatkozásában a kiszámíthatóság alapérték. Ez nemcsak a jogi normák kiszámíthatósága, hanem az állampolgár számára egy másik állampolgár vagy egy másik fél vagy hatóság cselekvésének, döntésének kiszámíthatósága. A kiszámíthatóság foka annál nagyobb, mennél szilárdabb és kiszámíthatóbb maga a jogrend, és az azt képező jogi normák alkalmazása, kikényszerítése.

A bírói gyakorlat a jogi normák tartalmának meghatározásán és kialakításán, egyes komplexebb jogkérdések megoldásán vagy eldöntésén keresztül az egyes jogi normák kiszámíthatóságát növeli vagy éppen teremti meg. A meghatározatlan, általános vagy éppen homályos jogi normák jellegűknél fogva nem alkalmasak arra, hogy az állampolgár irányutatást kapjon jövőbeni magatartásának alakításához. Nem alkalmasak arra, hogy egy adott magatartás megengedhetőségére vagy éppen annak jogi kockázataira következtethessen. E tekintetben irányutatást éppen a bírói gyakorlat adhat. Sok esetben éppen a bírói gyakorlat teremti meg egy-egy jogi norma tekintetében a kiszámíthatóságot, előreláthatóságot, és teszi a normát arra alkalmassá, hogy funkcióját betöltse⁴⁶.

Számos jogi norma esetében a bírói gyakorlatnak nincs igazán észrevehető szerepe a normatartalom alakításában, meghatározásában. Ez akkor vehető észre, amennyiben a norma tartalma önmagában

jól körülhatárolt, lényegi értelmezési gondok, illetve jogkérdések nem merülnek fel. Ekkor a megfelelően közzétett jogi norma önmagában képes lehet a jogbiztonság elve által támasztott követelménynek eleget tenni.

A bírói gyakorlat azonban csak akkor növelheti vagy teremtheti meg egy-egy jogi norma esetében a kiszámíthatóságot, amennyiben a jogalanyok számára is megismerhető. A bírói gyakorlat hiába határozza meg egy jogi norma tartalmát objektíve, ha a megismerhetőség hiánya miatt ezzel nem növeli a kiszámíthatóságot. A meg nem ismerhető bírói gyakorlat oly módon alakítja a kérdéses norma tartalmát, hogy annak a jogalany nincs a tudatában, így a normatartalom tekintetében bizonytalan marad, sőt, a meg nem ismerhető bírói gyakorlat azt is jelentheti, hogy a jogalkalmazásban olyan szabályok, elvek érvényesülnek, melyek előtte ismeretlenek maradnak.

Tételes jogunk úgy rendelkezik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen, a Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt ad ki, melynek „rendelgetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése”⁴⁷. Analógia útján alappal lehet következtetni arra, hogy a bírói gyakorlat közzététele ugyancsak, legalább ennyire ezt a célt szolgálja.

A fentiekből két következtetés adódik. Egyrészt számos jogi norma csak a ráépülő bírói gyakorlattal együtt tud megfelelni a jogbiztonság elvéből ráháruló követelményeknek. Ez ugyan a jogbiztonság más oldala, mint amit a témánk implicál, de a jogi norma és a bírói gyakorlat elválaszthatatlanságára mutat rá.

Ugyanakkor számos jogi norma értelmezésénél, tartalmának meghatározásánál a bírói gyakorlat olyan fontos szerepet játszik, hogy a normatartalom nem ismerhető meg a bírói gyakorlat ismerete nélkül, pusztán a jogszabályszöveg megismerésével. Ebben az esetben a jogbiztonság elve által megkövetelt publicitása a jogszabályoknak magában foglalja a bírói gyakorlat megismerhetőségét is. Ennek hiányában a jogszabály nem ismerhető meg, illetve a jogszabály alkalmazása során olyan ügydöntő fogalom meghatározások, elhatárolások, elvek és segéd szabályok érvényesülhetnek, melyeknek az állampolgár nem lehetett a tudatában. Ez pedig ellentétes a jogbiztonság elvének azon formájával, amelyet az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett.

Ezt a következtetést alátámasztja egy alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvélemény, amely azért utasítja el az „élő jog” elméletét, és a bírói gyakorlat normatartalmát alakító elvi szerepét, mert ebben az esetben ez „megfosztja a polgárokat és jogi személyeket a hatályos jog megismerésének lehetőségétől”, és ebben az esetben „a jogsza-

bály „címzettjei” nem ismerhetik meg a hatályos jogot,” ami összeegyeztethetetlen a jogbiztonság követelményével.⁴⁸ Így, amennyiben a bírói gyakorlat normatartalom alakító szerepét a fentiek szerint elfogadjuk, a jogbiztonságot csak a bírói gyakorlat közzététele útján lehet biztosítani. Úgy vélem, hogy a fentiek alapján, a bírói gyakorlat jelentős szerepe a jogszabályok tartalmának alakításában bizonyítható és levezethető.

A fent kifejtett alkotmányos követelmény szemszögéből nézve, a bírói gyakorlat a maga általánosságában kezelhetetlen. Közzétételi követelményt megfogalmazni a bírói gyakorlat egészére aggályos. A kérdés az, hogy mely, a bírói gyakorlat részét képező bírósági határozatok közzétételének követelménye merülhet fel, és hogyan ismerhető, illetve ismertethető meg – és milyen körben – abból a célból, hogy eleget lehessen tenni ezen alkotmányos követelménynek.

6. A bírói gyakorlat és az egyes bírósági határozatok viszonya

E kérdés vizsgálata fontos abból a szempontból, hogy a bírói határozatok közzétételére vonatkozó fő szabály alól milyen kivételek fogalmazhatók meg egyes bírói határozatok, vagy egyes típusú bírói határozatok vonatkozásában.

A bírói gyakorlatot a bírói határozatokban megnyilvánuló bírói döntések alkotják. A bírói gyakorlatnak részét képezhetik nem egyedi bírói határozatok, döntések is. Így találkozunk olyan törvényi indokolással, amely a bírói gyakorlat részének tekinti a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi állásfoglalását.⁴⁹ A bírói gyakorlatra azonban a maga általánosságában igen kevés hivatkozás történik.

A bírói gyakorlatra olyan értelemben történik a leggyakoribb hivatkozás, hogy valamely konkrét jogkérdésre milyen választ kínálnak az e tárgyban fellelhető bírói határozatok. A bírói gyakorlat – e sajátos összefüggésben – egy-egy jogi norma értelmezésére vagy egy jogkérdés megválaszolására választ kínáló bírói határozatokban testesül meg. Ez a válasz természetesen lehet negatív is, azaz a probléma megkerülése, a hallgatás is.

A lényegi kérdés az, hogy a bírói gyakorlatot képező határozatokból melyek azok, amelyek normatartalom meghatározásában szerepet játszanak, jogkérdésre választ adhatnak és melyek nem.

E kérdés megválaszolása azért fontos, mert ez alapján lehet kizárni bírói határozatokat a közzétételből, ugyanis a közzététel követelménye csak az első csoporttal szemben állhat fenn a jog megismerhetőségének biztosítása alapján.

E tekintetben, általános szinten, tartalmi elhatárolásokat nem lehet érdemben tenni. Minden bírói határozat része valamely jogkérdés megoldására vonatkozó gyakorlatnak, amely a kérdésben valamely módon állást foglal, vagy amelyből a kérdés valamely irányú megoldását alátámasztó érvek nyerhetők. Tartalmi szempontból tehát nem lehet elhatárolást tenni általános szinten a közzététel alá eső, illetve innen kimaradó határozatok között.

A formai elhatárolás már konkrétabb eredményeket hozhat. Nem minden bírói határozat alkalmas arra, hogy újat hozzon egy adott jogi norma tartalmának feltárásához, illetve sok határozat kifejezetten technikai jellegű – így nem alkalmasak erre a nem jogerős bírói határozatok. Gyakorlati vonatkozásban és anyagi jogi kérdésekben a bírói gyakorlathoz elsősorban az úgy érdemében döntő határozatok sorolhatók.

A közzététel alkotmányos kötelezettsége alá nem eső határozatok körére konkrétan később térek ki, a közzététel általános szabályát módosító, kivételeket megfogalmazó elveknél.

Ezzel összefüggésben lényeges kérdés, hogy miképpen viszonyoljunk azon határozatokhoz, melyek a korábban közzétett bírói gyakorlatnak megfelelően foglalnak állást az egyes jogkérdésekben. Joggal vehetné fel bárki, hogy ebben az esetben nincs értelme ezek közzétételének, hiszen érdemi jogi információ nem nyerhető belőlük a korábbiakhoz képest. Ez a nézet addig is elmehet, hogy elég egy jogkérdésben egy, arra választ nyújtó, magas szintű határozat közzététele, és utána semmi értelme nincs a hasonló határozatok publikálásának. Ezek a megfontolások álláspontom szerint nem fognak helyt.

Az azonos jogkérdésre azonos választ adó, lényegileg hasonló, bármilyen szintű határozatok közzététele mellett több érv hozható fel.

- A bírói gyakorlat állandóságát, stabilitását és súlyát – nem kis részben – az ennek részét képező, azonos módon állást foglaló döntések száma adja. Ezen – mégoly hasonló – határozatok közzétételével megítélhető a gyakorlat állandósága és súlya.

- A hasonló határozatok valamely jogkérdésre adott válaszukban, a következtetés eredményében hasonlóak. E következtetéshez azonban különböző utakon juthatnak el, azaz indokolásuk különböző lehet.

- A hasonló határozatok nem feltétlenül csak azon jogkérdéssel foglalkoznak, melynél hasonló álláspontot foglalnak el. E hasonló határozatok némelyike olyan jogkérdéseket is érinthet, melyet a többi nem, így a hasonlóság relatív lehet.

- A később közzétett, de a korábbiakhoz hasonló határozatok más tényállás keretei döntenek ugyanazon tételes jogi vagy e döntésekben képződő szabály vagy elv szerint. A különböző tényállásokra

történő alkalmazása ugyanazon szabálynak, elvnek önmagában is gazdagíthatja és érthetőbbé teszi a normatartalmat, akkor is, ha a következtetés, a megoldás ugyanaz.

III. A bírói gyakorlat nyilvánossága és a jogállamiság (jogbiztonság)

- az egységes jogalkalmazás

A következőkben annak alátámasztására hozok fel érveket, hogy az egységes és kiszámítható jogalkalmazás alkotmányos követelménye magában foglalja azt, hogy az államnak biztosítania kell a bírói határozatok megismerésének általános lehetőségét, azok nyilvánosságát. A jogalkalmazás nemcsak a bírói jogalkalmazást jelenti, hanem például a közigazgatásban a hatósági jogalkalmazást is. A hatósági jogalkalmazás egységességének, kiszámíthatóságának ugyancsak fontos feltétele a bírói gyakorlat megismerhetősége. Mivel ez külön problémákat is hordozó témakör, nem kívánok kiemelten foglalkozni vele és a bírói jogalkalmazást tárgyalom. Az alábbiak azonban *mutatis mutandis* a egységes közigazgatási jogalkalmazás előfeltételeként is értendők.

A bírói gyakorlat közzététele nemcsak a jog általános megismerhetőségének követelményén keresztül szolgálja a jogbiztonságot. A jogbiztonság lényegi vonása a jogszolgáltatás egységessége. Csak az egységes jogszolgáltatás alkalmas arra, hogy eleget tegyen azon, a jogbiztonságból folyó követelménynek, miszerint a jogalkalmazásnak is előreláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie.⁵⁰

Az egységes jogalkalmazás biztosítása alapvetően a Legfelsőbb Bíróság feladata az Alkotmány 47. § (2) bekezdése alapján, azonban e feladat teljesítésének jogszabályi feltételeit a jogalkotó (Országgyűlés) határozza meg. E jogalkotási feladat keretében szentel az 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) egy egész fejezetet az egységes ítélkezés feltételeinek jogszabályi biztosításához és körülírásához. Álláspontom szerint e fejezet, ezen belül is a 27. § (2) bekezdésben, a 28. §-ban és a 32. § (5) bekezdésben szabályozott eljárás hiányosságai miatt alkalmatlan az egységes bírói jogalkalmazás biztosítására, és így nincs összhangban a jogállamiság (jogbiztonság) követelményével.

E megállapítás alátámasztásához két tételt kell megalapozni. Az egyik, hogy a kiszámítható és egységes jogalkalmazás megkívánja, miszerint fő szabályként a bírói gyakorlat, a bírói gyakorlat érdemi része megismerhetővé váljon. A másik, hogy e cél elérésére a fenti törvényhely által nyújtott szabályozás lényeges hiányosságokat mutat.

1. A bírói gyakorlat megismerhetőségének szükségessége az egységes jogalkalmazás céljából

Az első tétel igazolása magában foglalja azt az előfeltevést, hogy a jelenlegi magyar jogalkalmazás általában nem egységes és kiszámítható. Azonban nem határozható meg, hogy egy jogrendszerben mikor tekinthető egységesnek és kiszámíthatónak a jogalkalmazás, ítélkezés. Ez jellegénél fogva nem mérhető és nem bizonyítható. Érvelni legfeljebb az ezt biztosító garanciák megléte, hiánya mellett lehet.

Természetesen lehet idézni véleményeket, amelyek általános igazságtartalmáról nem lehet meggyőződni. Olvashatunk a bírák szakmai lapjában a mai magyar jogszolgáltatás „érdemi (döntésbeli) szétszórtságáról”, sok jogkérdésben az egységes ítélkezés hiányáról⁵¹. Bár az idézett cikk más okokat vesz szemügyre, de a bírói határozatok közzététele hiánya ehhez hozzájárul, és egymással ellentétes ítélkezésre vezethet egyes jogkérdésekben. Lehet idézni újságot, amelynek címlapján öles betűkkel található: „Jogbizonytalanságot szülnek az ellentmondásos ítéletek.”⁵² Lehet idézni számos ügyet, ahol a megyei bíróságok egymáshoz viszonyítva, akár az első- és másodfokú határozat egymással homlokegyenest ellenkező következtetésre jutott (elég a Bírósági Határozatokat felütni). Ezek igazságtartalma relatív lehet. Mindazonáltal a bírói gyakorlat közzététele a jogszolgáltató szervezetek is áttekinthetővé tenné saját gyakorlatukat.

A megismerhetőség hiánya oda vezethet, hogy az eljáró bíróságok nincsenek teljes ismeretében az országos gyakorlatnak. Így pl. egy bíró vagy egy eljáró tanács nem feltétlenül tudhatja, hogy egy ügyben felvetődő jogkérdésben mi más megyék gyakorlata, sőt közzététel hiányában esetleg azt sem, hogy mi a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata, vagy van-e egyáltalán a Legfelsőbb Bíróságnak az adott kérdésben gyakorlata.

Úgy vélem, e szempontból fontos kérdés, hogy a jelenlegi rendszerben egy alsóbb szinten dolgozó bíró hogyan ismerheti meg a bírói gyakorlatot. Ennek lehetnek szabályozott, formálisan elismert módjai és informális módjai. Az előbbihez tartozik például a jogegységi határozatok, és a közzétett eseti elvi bírósági határozatok megismerése, valamint tudomásszerzés a gyakorlatról a kollégium munkáján keresztül (1 Bsz. 28. (3) bekezdés, valamint 33. (1) bekezdés) Az előbbi korlátozott abban a tekintetben, hogy a jogegységi határozatok, és a közzétett eseti határozatok kis száma miatt csak a jogkérdések szerény részét érinti. Az utóbbi korlátozott abban a tekintetben, hogy tipikusan egy megyére, illetve a fővárosra terjed ki. A bírói gyakorlatról történő tudomásszerzés ezentúl elsősorban informális, szóbeli úton tör-

ténhet, melynek merítési köre és tartalma általánosan aligha vizsgálható.

Mindennek lehet diszfunkcionális hatása legalább egy tekintetben. Az eljárásban eljáró félnek a fenti források közül csak jogegységi határozatok, és a közzétett eseti bírósági határozatok állnak rendelkezésére. A bírói gyakorlatról való tudomásszerzés más forrásai számára zártak, minek következtében abba a helyzetbe is kerülhet, hogy a bíróság döntését a „bírói gyakorlatra” való hivatkozással vagy anélkül is, olyan tételekre alapíthatja, melyek a fél számára nem elérhetőek, és az eljárás kezdete, vagy éppen a határozathozatal előtt nem ismertek. Ez a „*iura novit curia*” elv torz megnyilvánulása. Az esetek egy részére ez bizonyára nem igaz, de a valós lehetőség fennáll – nemcsak az informális tájékozódás, hanem a nem nyilvános kollégiumi munka, egyeztetés eredményeként is. A bírói határozatok közzététele a normatív hatás ezen rejtett lehetőségét kiküszöbölné, a megelőző határozatok bíróságra gyakorolt hatása átláthatóbbá válna, és az eljárás várható eredménye a felek számára is kiszámíthatóbb lenne.

A megfelelő információáramlás biztosítása önmagában egységesítő hatással van a gyakorlatra. Ekkor az eljáró bírák szembesülhetnek máshol alkalmazott megoldási modellekkel, érvekkel, indokokkal egy-egy jogkérdésben. Ez anélkül is szolgálja az egységesebb gyakorlatot, hogy a bírákra természetesen nem feltétlenül kötelező a máshol alkalmazott megoldás. Az egymás mellett ítékezés helyett az egymásra tekintettel történő ítékezés (még ha az nem is azonos megoldást hoz egy jogkérdésben) következetesebb, összefüggőbb és kidolgozottabb jogi indokokon alapuló országos ítékezési gyakorlathoz vezethet.

A fentiek alátámasztására hivatkozom egy, a Legfelsőbb Bíróság által hozott és közzétett határozatra, amely annak tudja be a gyakorlat egységességét a szóban forgó jogkérdés tekintetében, hogy a Legfelsőbb Bíróság a releváns határozatainak legnagyobb részét közzétette.⁵³

A „folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás” a bírói hatalommal szembeni alkotmányos és funkcionális követelmény, egyben ezen hatalmi ág függetlenségének biztosítója.⁵⁴ Ilyen jogalkalmazás azonban csak akkor biztosítható, ha a bírói hatalmat gyakorló személyek lehetőséggel bírnak arra, hogy a képződő és folyamatosan változó jogalkalmazási rendszert áttekinthessék. Ez csak a bírói gyakorlat közzététele útján valósítható meg.

2. A elvi bírósági határozatok közzététele jelenlegi szabályai

Az egyes bírói határozatok közzétételéről az ítéke-

zés egységességének biztosítása céljából rendelkező jelenlegi szabályozást a Bsz. tartalmazza. Ezen szabályozás az „elvi bírósági határozatok” közzététele-re épül, és ahogy ez jelenleg megvalósul, álláspontom szerint nem alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően teremtsen meg a feltételeket az egységes és kiszámítható jogalkalmazáshoz.

2.1. Elhatárolás a 12/2001. (V.14.) AB-határozatban foglalt ügytől

Az Alkotmánybíróság már nyilvánított véleményt az elvi bírósági határozatok közzétételenek egyes alkotmányos vonatkozásairól.⁵⁵ Az ügyben az indítvány alapját e tekintetben az képezte, hogy az Alkotmány nem rendelkezik az elvi bírói határozatokról, mint az ítékezés egységességét biztosító eszközről, ezért ennek szabályozása alkotmányellenes a Bsz.-ben. Ezenfelül, az indítványozó szerint törvény nem rendelkezik arról az eljárásról, mely során az ilyen határozat közzétételre kerül.

Az Alkotmánybíróság azon az alapon utasította el az indítványt, hogy a jogalkotó Alkotmányban nem szabályozott eszközt is biztosíthat a jogalkalmazás egységességének biztosítása végett, másrészt az elvi bírósági határozatok közzétételenek eljárásáról a törvény rendelkezik, tehát a jogbiztonság elve nem sérül.

Az Alkotmánybíróság érvelésével magam is egyetértek. Azért tértem ki ezen esetre, mert érveim ugyan az elvi bírósági határozatok közzétételenek jelenlegi elégtelenségére kívánok rámutatni, de egészen más vonatkozásban, mint a fenti ügyben – az ítéletből kivehetően – az indítványozó tette. Én nem azt tartom, hogy alkotmányellenes Alkotmányon kívüli eszközt törvényben biztosítani az egységes jogalkalmazás eléréséhez, hanem azt kívánom bizonyítani, hogy alkalmatlan, illetve kevés az Alkotmányon kívüli eszköz, amit a törvény e célból biztosít az egységes jogalkalmazásnak, a jogbiztonság elemének megvalósításához. Nem azt állítom, hogy nincs szabályozott eljárás az elvi bírósági határozatok közzétételehez, hanem azt kívánom bizonyítani, hogy ez nem elégíti ki a jogbiztonságot lényeges hiányosságai miatt.

A törvény az elvi bírósági határozatok közzétételéről a 27. § (2) bekezdésében rendelkezik. Ez egyrészt felölelheti a Legfelsőbb Bíróság által hozott elvi bírósági határozatokat, másrészt az alsóbb bíróságok által hozott elvi bírósági határozatokat. Az első esetben az ügy a Legfelsőbb Bíróság elé rendes vagy rendkívüli perorvoslat formájában kerül. Az alsóbb bíróságok által hozott elvi bírósági határozatok esetében az ügy nem a perrendtartások által szabályozott perorvoslat keretében kerül a Legfelsőbb Bíróság elé, hanem a fenti törvény 28.

§-ban foglaltak szerint.

Az alábbiakban rá kívánok mutatni ezen szabályozás egyes hiányosságaira. Hangsúlyozom, hogy e hiányosságok önmagukban alkotmányosan aligha aggályosak. Alkotmányos jelentőséget azáltal kapnak, hogy nem teszik lehetővé bírói jogalkalmazás egységességének megteremtését.

2.2. Az alsóbb bíróságok által hozott határozatok közzététele

A fenti ügyben az Alkotmánybíróság az alsóbb bíróságok által hozott elvi bírósági határozatok közzétételét vizsgálta, és a következőképpen világított rá ezen eljárás céljára:⁵⁶

„Amennyiben az elvi bírósági határozat a Legfelsőbb Bíróság elé kerül, a Legfelsőbb Bíróság Alkotmányban rögzített feladatellátása és az ebből fakadó jogai az irányadóak: nevezetesen a bíróságok jogalkalmazásának egységesítése. Amennyiben a Legfelsőbb Bíróság szükségesnek tartja, hogy valamely bírósági határozatban kifejtett elvi álláspont az ítélkezési gyakorlatban széles körben ismertté váljon, lehetősége van az adott határozatot közzétenni. Ezáltal a bírói gyakorlatot megfelelően orientálhatja.”

Ez azt jelenti, hogy a Legfelsőbb Bíróság (egy alsóbb bíróságon hozott) elvi bírósági határozat közzétételével egyetértését fejezi ki az ebben megfogalmazott állásponttal, lényegileg meghatározza az adott jogkérdés eldöntésére irányadó uralkodó álláspontot (annak ellenére, hogy ez *pro forma* nem kötelező) Ez önmagában nem aggályos, hiszen az egységes jogalkalmazás biztosításának lényege, hogy egy jogkérdésre a bírói szerv kiválaszt egyet a lehetséges megoldások közül (pl. jogegységi eljárás). Aggályok a következők miatt merülnek fel.

Nincs a törvényben szabályozva az eljárásnak az a része, amelynek során a Legfelsőbb Bíróság meghatározza, hogy mely eset – a benne megjelenő elvi állásponttal együtt – kapjon publicitást. Itt választanak a lehetséges jogi megoldások közül. Egy elvi határozat közzétételével értelmezési, elhatárolási és definiálási kérdések dőlhetnek el. A Legfelsőbb Bíróság a közzététellel állást foglal.

A közzétett eset a jövőbeni ügyekben hivatkozási alappá válik. Anélkül, hogy formálisan kötelező lenne az alsóbb bíróságokra, a közzétevő Legfelsőbb Bíróság autoritásának fénye vonja be, és nagy súllyal eshet latba, csak a tekintélyelv alapján is. A kötelező erő hiánya a gyakorlatban majdhogynem elhanyagolható. Amennyiben egy alsóbb szintű bíróság ellentétes döntést hoz, számíthat rá, hogy a vesztes fél fellebbez, felülvizsgálati kérelemmel él, és nagy valószínűséggel ez sikeres lesz. A Legfelsőbb Bíróság

az eset közlésével ugyanis már állást foglalt.

Ezzel szemben az elvi bírósági határozat által érintett jogkérdésre adható egyéb lehetséges jogi válaszok, megoldások közzététel híján súlytalanná válnak. A közzététel hiányának lehet az az oka, hogy nincs ilyen (alternatív) ítélet, esetleg van ilyen ítélet vagy sok ilyen ítélet van, de az nem jut fel a Legfelsőbb Bírósáig a 28. § szerint szabályozott eljárás elégtelensége folytán (pl. mi az „elvi” határozat) Az is lehetséges, hogy a Legfelsőbb Bíróság elé kerül a közzétett ítélettel szembenálló ítélet is mint elvi határozat, de a Legfelsőbb Bíróság ezt nem teszi közzé. (A 28. § olyan helyzetről beszél, amikor egy illetékességi területen, ugyanazon kérdésben, egymással ellentétes elvi határozatok születnek. Ez elvezethet jogegységi eljáráshoz is, de ugyanígy igénybevehető a közzétételi eljárás is.)

A fentiek alapján következtetésem az, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy alsóbb szintű bíróság által hozott elvi bírósági határozat közzétételével ténylegesen jogkérdéseket eldönt azáltal, hogy a lehetséges megoldások közül egyet a közzététellel hivatkozási alappá, és egyben *de facto* uralkodó állásponttá tesz. Ezzel a bírói gyakorlatra jelentős hatást gyakorol, és a jövőre vonatkozóan meghatározza egy norma tartalmát vagy egy jogkérdésre adandó választ. Önmagának a közzétételnek ily módon jelentős, tényleges normatív hatása van. Erre tekintettel is aggályokat vetnek fel a következők.

Nincs szabályozva, hogy ez az esetenként nagy jelentőségű (közzétételi) döntés milyen belső eljárásban születik. A fenti törvény 32. § (5) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozatot, valamint a jogegységi tanács által kiválasztott elvi bírósági határozatot hivatalos gyűjteményében közzéteszi. Nem világos, hogy ez az összes alsóbb szintű bíróság által hozott elvi bírósági határozatra vonatkozik, vagy csak a jogegységi eljárás keretein belül, a jogegységi eljárás „nyersanyagára” vonatkozó határozatokról van szó. Ez mindenesetre nem a jogegységi eljárás része, legalábbis a Bsz. 29. § (1) bekezdésének tükrében.

Eljárási kérdéseknél talán a legfontosabb aggály, hogy ezen eljárásban (szemben a jogegységi határozattal) nem jelennek meg az indokai a (közzétételről szóló) döntésnek, ahol ütköznének az álláspontok és kiderülne, miért az adott esetben megfogalmazott elvet kívánja a Legfelsőbb Bíróság uralkodó állásponttá tenni a gyakorlat számára. Itt tehát indokolás nélkül, ténylegesen jogkérdésekben történik döntés.

További aggály, hogy a 28. § szerinti eljárás túl általános szabályozottsága és határozatlansága folytán sokszor esetleges lehet, hogy egy jogkérdésben mely határozat kerül fel a Legfelsőbb Bírósáig, városi, megyei, ítéltáblai szintről.

A különböző szintű (városi, megyei, ítéltáblai) bí-

róságok elnökének figyelemmel kell kísérniük az illetékeségi területükön való ítélkezést. A törvény alapján azonban csak akkor kötelező megküldeni elvi határozatokat a felsőbb szintű bíróság elnökének, amennyiben a saját illetékeségi területükön ellentétes gyakorlat alakul ki egy „elvi kérdésben”. Amennyiben ez az ellentétes gyakorlat illetékeségi területek között és nem egy illetékeségi területen belül alakul ki, nem kerül fel a kérdés a felsőbb bírósághoz.

Így egy megyei bírósági elnökhöz a törvény alapján akkor kerül fel egy probléma, amennyiben egy városi bíróságon belül alakul ki elvi kérdésben ellentétes gyakorlat. Amennyiben a városi bíróságokon belül egységes a gyakorlat, csak a városi bíróságok egymás közötti gyakorlata tér el, a megyei bíróság elnöke már elvileg nem szerez erről tudomást. Korrekcióként ott lehetnek a perorvoslatok, melyek összefutnak a megyei bíróságon, azonban ez esetleges lehetőség, hiszen nem tudni, mit fellebbeznek a felek. Ugyanakkor, ahol nincs fellebbezési lehetőség (például közigazgatási pereknél, megyei szinten) a kérdés ugyancsak nem zárható le – a törvényi szabályozás alapján.

Az eljárás hatékonyságát rombolja az, hogy nem tudni, mi az elvi határozat, elvi kérdés.

Az „elvi bírósági határozat” kifejezés csak az idézett törvényben jelenik meg a tételes jogban, tehát jelentős fogalmi háttérrel aligha rendelkezik. A bírói határozatok nagy része szabályképző, tehát „elvi” jellegű. Mint korábban rámutattam, tipikusan az eseti döntések alapját képezik olyan elvek, szabályok, meghatározások, normaértelmezések, melyek nem egyértelműen következnek vagy következhetnek az alkalmazott tételes jogi normából vagy normákból. Ez oszthatja korábbi döntések következtéseit, de el is térhet azoktól.

Ez a fogalmi határozatlanság nem lenne gond, ha nem kötődne hozzá a törvényben meghatározott felterjesztési kötelezettség. A fogalom esetenként történő eltérő értelmezése esetlegessé teheti, hogy egyes bírósági illetékeségi területekről milyen feltevételek szerint kerülnek fel ügyek felsőbb szintre.

Mindezek oda vezethetnek, hogy a közzétételt elrendelő Legfelsőbb Bíróság nem feltétlenül látja át az adott kérdésben a bírói gyakorlatot, és fel nem terjesztés miatt olyan megoldásokat tartalmazó határozatok nem kerülnek közzétételre, melyek esetleg nagyobb meggyőző erővel bírnának mint a közzétett döntés.

Az 1999. évben a Bírósági Határozatokban saját számításaim szerint 27 megyei, illetve fővárosi bírósági döntés jelent meg. Ugyanakkor ezen évben megyei bírósági szinten befejezett fellebbezett perek száma hozzávetőlegesen 54 ezer körül lehetett (1998-ban ugyanennyi).⁵⁷ Nem merész az az állítás, hogy megyei bírósági szinten 27-nél jóval több olyan jogké-

dés merült fel, melyben a bírói gyakorlat bizonytalan volt, melyeknél esetleg ellentétes gyakorlattal kellett számolni, és amely mindenképpen közzétételt kívánt volna – bármit értsünk elvi kérdés vagy elvi bírósági határozat alatt. Mindemellett észlelhető, hogy számos megyei bíróságnak hosszabb ideig nem jelent meg egyáltalán határozata a Bírósági Határozatokban⁵⁸.

Mindez indokol egy olyan megállapítást, hogy a Bs. 28. §-ban leírt eljárás sem szabályozási szinten, sem a gyakorlatban nem kielégítő, ami az alsóbb szintű határozatok közzétételét, annak körét illeti.

A bírói döntések általános közzétételének szabálya kiküszöbölné a fenti felterjesztési rendszer hiányosságait és esetlegességét, feleslegessé tenné az egyes jogkérdések elvi jellegének mérlegelését, és alapját képezné a bírói gyakorlat áttekintésének, az egységesebb jogalkalmazásnak. A joggyakorlat, a közvélemény döntené el, hogy egy kérdés, ami megfogalmazódik egy határozatban, mennyiben elvi, mennyire fontos. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata továbbra is orientáló lenne, hiszen ennek gyakorlata alakítaná ki egyes jogkérdésekben az uralkodó álláspontot.

2.3. A Legfelsőbb Bíróság határozatainak közzététele

A Bs. 27. § (2) bekezdés vonatkoztatható a Legfelsőbb Bíróság határozatainak közzétételére. A fent kifejezett aggályok egy része itt is fennáll. Itt is jellemző az, hogy

- a közzététel aktusa állásfoglalás, a közzétett esetnek tényleges, a bírói gyakorlatot meghatározó, normatív ereje van,
- a Legfelsőbb Bíróság által hozott határozatok igen kis része kerül közzétételre.
- jellemző továbbá, hogy a közzététel eljárása egyáltalán nincs szabályozva (a Bs. 28. §-a erre nem vonatkozik),
- nincs indokolás, amely a közzétételt, és az esetben megfogalmazott szabály uralkodó állásponttá tételét indokolja.

A Legfelsőbb Bíróság határozatainak közzététele a bírói jogalkalmazás egységének biztosítására elvileg alkalmas lehet, a gyakorlatban nem. Sok esetben a Legfelsőbb Bíróság határozatainak közzététele sem oldja meg a jogalkalmazás egységésítésének problémáját. Ennek alátámasztására a következő indokok hozhatók fel.

- Vannak olyan jogterületek, ahol egy-egy jogkérdés olyan ügyben merül fel, amely nem is juthat el a Legfelsőbb Bíróságig, mivel a felülvizsgálat is ki van zárva. Ilyen területként említendő például az idegenrendészeti őrizet meghosszabbításával kapcsolatos bírói hatáskör (alkotmányos alapjogot érintően), ahol megyei bírósági szinten születik a jogerős határozat, a felülvizsgálat pedig kizárt. A gyakorlat megismerése

a jelenlegi rendszerben itt kizárt, a Bírósági Határozatokban egyetlen ehhez kapcsolódó határozat sem jelent meg eddig.

- Vannak olyan jogkérdések amelyek formálisan eljuthatnának, de nem jutnak el a Legfelsőbb Bíróság szintjére vagy ha eljutnak, nem kerülnek ezzel kapcsolatos határozatok közzétételre. A jogrend normáinak értelmezése és alkalmazása jogkérdések folyamatos áradatát veti fel, mellyel a százas nagyságrendben közzétett határozatok nem tudnak lépést tartani, és amelyek töredékében tudnak csak iránymutatást nyújtani.

- A Legfelsőbb Bíróság által végzett felülvizsgálat esetén – a felülvizsgálat korlátai miatt – az ügyek nem minden eleme kerül felülvizsgálatra, azaz a felülvizsgáló bíróság nem minden jogkérdésben tud állást foglalni.

- A Legfelsőbb Bíróság közzétett határozatait is szerkesztik, így az alsóbb bíróságok részére nem áll rendelkezésre a teljes tényállás, az indokolás egyes elemei elmaradhatnak. Ezenfelül olyan, az adott ügy szempontjából mellékes jogkérdések nem kaphatnak kellő súlyt a szerkesztés miatt, amelyek más ügyekben üggyöntökek lehetnek.

A jelenlegi közzétételi szabályozás és gyakorlat hiányosságai önmagukban nem alkotmányos aggályok. Alkotmányos jelentőségűvé azzal válnak, hogy a közzététel szabályozása és gyakorlata nem alkalmas az egységes bírói jogalkalmazás biztosítására a jelenlegi formájában. Ennek az a szabályozás felelne meg, amely a bírói határozatok közzétételét fő szabályként előírná és eljárásáról részleteiben is rendelkezne.

IV. A bírói gyakorlat nyilvánossága és a jogállamiság – az államélet átláthatósága

A következőkben amellet érvelek, hogy az államélet átláthatóságának jogállamiság elvéből folyó alkotmányos követelménye magában foglalja azt, hogy az államnak biztosítania kell a bírói hatalomgyakorlás nyilvánosságát is.

A bírói gyakorlat nyilvánossága nemcsak a jog megismerhetőségének biztosításán, vagy a jogalkalmazó szervek gyakorlatának egységesítésén keresztül szolgálja a jogállamiságot.

Az ókorban, az egyes ókori államokban a szokásjog közzétételére vonatkozó követelések elsősorban azon alapultak, hogy a szokásjog ismerete híján a felek, illetve a közvélemény nem tud véleményt alkotni a bírászkodás helyességéről és igazságosságáról. (Drakón, Terentilius Arsa.) A téma szempontjából a párhuzam nem erőltetett. Akkoriban ugyanis a szokásjog nagyrészt ugyancsak a bírói jogban (az ítéletekben) alakult ki és érvényesült, akár napjainkban. Más kérdés, hogy az írott tételes jogi szabályozás ki-

terjedésével a bírói gyakorlat hatása és szabályképző szerepe módosult, de jellegében nem változott. Jóllehet, ma a bírói gyakorlat szabályképző funkciójának eredményét szokásjognak beállítani nem teljesen aggálytalan, de a párhuzam nyilvánvaló.

Amennyiben az ókorban ilyen szempont érvényesült, a jelen kérdés vizsgálatánál ezen szempont-ra hivatkozás sem lehet alaptalan. Különösen akkor, ha a jogállamiság elvének követelményei közé ez a szempont behelyezhető.

1. Az államélet átláthatósága és a bírói hatalom gyakorlása

A hatalmi ágak szétválasztása alkotmányos rendünknek egyik legalapvetőbb alkotmányos tétele, amely *expressis verbis* nem szerepel az Alkotmányban.⁵⁹ Ugyanakkor a hatalmi ágak elválasztásának elve a jogállamiság alapvető alkotóeleme.⁶⁰ A hatalmi ágak nemcsak függetlenek, hanem egymás által korlátozottak,⁶¹ és egyensúlyi helyzetük az alkotmányos berendezkedés követelménye.⁶² A bírói hatalom elsősorban az ítékezésben ölt testet, a függetlenség biztosítékai döntően az ítékezés függetlenségéhez kötődnek, és e függetlenség abszolút alkotmányos védelem alatt áll.⁶³ Ennek megfelelően alkotmányos aggály merülhet fel, ha a bíró szakmai, ítélező munkáját más hatalmi ághoz tartozó személy értékeli.⁶⁴ A bírói hatalom azonban nem korlátlan, így korlátként lehet a törvénynek való alávetettséget tekinteni.⁶⁵

A bírói hatalom forrása közvetve vagy közvetlenül a szuverén néphez kötődik. Amennyiben a bírakat nem a nép választja, hanem hatalmukat valamely más hatalmi ág közvetítésével nyerik el, akkor hatalmuk azon más hatalmi ág közvetítésével vezethető vissza a szuverén néphez.⁶⁶

A bírói jogalkalmazás egyben a bírói hatalom gyakorlása. A jogállamiság elvéből nemcsak a hatalmi ágak elválasztása, egyensúlya és korlátozott mivolta következik, hanem ezen hatalmi ágak keretén belül a hatalomgyakorlás átláthatósága, nyilvánossága és ellenőrizhetősége, az állami érdekek figyelembevételével.⁶⁷ Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kimondta:

„...a jogállamban az állam működésének a polgárok számára átláthatónak, 'áttetszőnek' kell lennie.” 60/1994. (XII. 24.) AB hat. III.4. pont

Az államélet átláthatóságának követelménye⁶⁸ a teljes államéletre vonatkozik, a bírói hatalom gyakorlása sem történhet zárt ajtók mögött. Ez független attól, hogy a bírói hatalom gyakorlása alapvetően más típusú, mint a politikai jellegű hatalomgyakorlás, ahogy erre már Montesquieu is rámutatott.

A szuverén nép, mint a bírói hatalom forrása jo-

gosult arra, hogy a tőle származó hatalom gyakorlását „tájékozott módon megítélhesse”⁶⁹ és értékelhesse. A szükséges korlátokkal ugyan, de a bírói hatalom gyakorlásának is nyilvánosnak kell lennie.

Az állampolgároknak látniuk kell, hogy az ügyekben igazság tétetik. Az állampolgároknak látniuk kell, hogy a bíróság a jogszabályokkal összhangban ítélkezik. Az állampolgároknak látniuk kell, hogy a bíróságok ugyanazon szabályt következetesen és egyenlően alkalmazzák. Ez a bírói hatalom, a bírósági rendszer és eljárás iránti közbizalom alapját, végsősoron a bírói hatalom legitimitásának alapját képezi. A határozatok közzététele jelzi: a bírói hatalom kész arra, hogy döntéseit, indokait, eljárását nyilvánosan vállalja, azt az állampolgárok, a közvélemény elé tárja, alávesse azt értékelésnek, elismerésnek vagy éppen kritikának.

2. A jogszolgáltatás nyilvánossága

A jogszolgáltatás nemcsak az eljáró bíróság és az eljárásban részt vevő felek ügye. A jogszolgáltatás közügy, nemcsak általánosságban véve, hanem egyes esetekre lemenően is. Az egyes esetek, és azok összessége annak a mérője, hogy a jogalkotó hatalom által meghozott normák ténylegesen hogy, milyen tartalommal érvényesülnek. Ezt nehezebben, de nagy erővel fogalmazta meg Hegel:

„Ahogyan a törvények nyilvános ismertetése a szubjektív tudat jogai közé tartozik (lásd a 215. §-t), úgy idetartozik az a lehetőség is, hogy ismerje a törvény megvalósítását a különös esetben, nevezetesen ismerje külsődleges cselekmények, jogi érvelések stb. lefolyását. Ez ugyanis magánvalósága szerint általános érvényű történés, s bár az eset, szubjektív tartalmánál fogva, csak a felek érdekét illeti, az általános tartalom, a benne rejlő jog és ennek döntése mindenki érdekét illeti, – a jogszolgáltatás nyilvánossága.”⁷⁰

A fenti tételekből fakad tételes jogunk követelménye a tárgyalás és az ítélethirdetés nyilvánossága iránt, melyet az Alkotmány és több jogszabály is szabályoz,⁷¹ és amely vonatkozásban nemzetközi kötelezettségei is fennállnak a Magyar Köztársaságnak.⁷²

A tárgyalás és az ítélethirdetések nyilvánossága részét képezi a bírói hatalomgyakorlás nyilvánosságának és átláthatóságának, de azt nem biztosíthatja önmagában. Az állampolgároknak tényleges és reális lehetőséget kell biztosítani az ítélkezés megismerésére egy-egy ügy, vagy akár átfogóan egy-egy kérdésre vonatkozóan. Pusztán a tárgyalások és ítélethirdetések nyilvánossága nem biztosít tényleges és reális lehetőséget erre, még akkor sem teljes egészében, ha az állampolgár egy adott ügy iránt közéleti szereplőként érdeklődik. Az állampolgároknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egy jogkérdésben is megismerhesse a bírói gyakorlatot, és arra is, hogy az ítélet indoko-

lását végleges formában, írásban lássa.

Azt, hogy az ítélkezés értékelése, az esetleges kritika csak a teljes határozat ismeretében lehetséges, elismeri a Legfelsőbb Bíróság főtítkára is egy interjúban: „A magam részéről mindig is annak a híve voltam, hogy el kell fogadni, ha a bíróság tevékenységét kritizálják, hiszen a bíróság is ‘ember’. De sajnos sok esetben úgy reagálnak, hogy az ítélet írásban foglalt indoklását nem ismerve megpróbálják kitalálni, mi van a döntés mögött.”⁷³ A bírói határozatok írásbeli közzétételét az is indokolja, hogy ne találgatásokra legyen utalva az aki véleményt kíván megfogalmazni azzal összefüggésben.

Csak a bírói gyakorlat közzétételével biztosítható az, hogy a bírói hatalom gyakorlása átlátható legyen, és a szuverén nép, a bírói hatalom forrása, e hatalom gyakorlását követhesse, és értékelhesse annak tartalmát a jogállamiság elve alapján.

A jelenlegi közzétételi gyakorlat nem biztosítja a bírói gyakorlat átláthatóságát. A közzétételi adatok arra mutatnak, hogy hozzávetőlegesen ezer határozatból kilencszázkilencvennyolcat – kilencszázkilencvenkilencet az eljáró bíróságon és a feleken kívül más aligha ismer, ismerhet meg. Annak bizonyítékai, hogy a magyar jogrend és az egyes jogi normák ténylegesen milyen módon, milyen tartalommal érvényesülnek, megismerhetetlenül tűnnek el a bírósági irattárak mélyében.

A gyakorlat átláthatósága más szempontból is biztosítékul szolgálna. Számos (szerkesztve közzétett) ítélet indokolásában szerepel a bírói gyakorlatra hivatkozás anélkül, hogy utalás történne ezen gyakorlatot jelző vagy alkotó jogesetekre.⁷⁴ Ekkor a jogkereső állampolgár nincs olyan helyzetben, hogy maga is meggyőződjön a bírói gyakorlat mibenlétéről, vagy szükség esetén a hivatkozás által érintett jogkérdésben ellenpéldákat keressen, az így hivatkozott bírói gyakorlathoz nincs hozzáférése. Ez nem mellékes probléma.

A közzétett ítéletek bírói gyakorlatra való hivatkozásának arányából. biztonsággal lehet következtetni arra, hogy – azonos arányok esetén – a közzé nem tett határozatok óriási számban tartalmazhatnak hivatkozást a bírói gyakorlatra. Ez a gyakorlat azonban közzététel híján rejtve marad. Fellebbezési lehetőség illetve szándék esetén a félnek nincs alkalma meggyőződni arról, mennyiben alapos egy ilyen hivatkozás, mennyiben egységes a hivatkozott gyakorlat, irányadó vagy többségi-e a hivatkozott vélemény, milyen ellenpéldák találhatóak, és azok milyen más választ adnak az adott jogkérdésre.

A bírói gyakorlat kellő megismerhetőségének hiánya megfosztja az állampolgárt attól a lehetőségtől, hogy saját érdekeinek védelmében, saját álláspontjának alátámasztására a bírói határozatok legnagyobb

részét megismerhesse, érveit ezek indokolásából vett megállapításokkal illetve tételekkel alátámaszthassa, és ezekkel szembesíthesse az ügyében eljáró bíróságot. Ezzel a bíróság előtt fellépő állampolgár hatásos eszköztől esik el, mert „*argumentum ab autoritate est fortissimum in lege*”⁷⁵.

V. A bírói gyakorlat közzétételének korlátai, további követelményei és lehetséges elvei

A bírói határozatok közzététele nem lehet teljes körű, ezt sem az alkotmányos követelmények, sem a célszerűség nem indokolja. A következőkben a bírói gyakorlat közzétételének korlátait, további követelményeit és lehetséges elveit kívánom felvázolni. Az alkotmányos korlátok (adatvédelem) természetesen itt tárgyalandók. A többi szempont kibontása nyilvánvalóan a jogalkotó feladata, azonban a téma jellegénél fogva a megvalósíthatóság kérdéseit is idetartozónak tekintem.

1. A határozatok szerkesztésének kérdése

Eddig érvelésem elsősorban a határozatok közzétételeire vonatkozó követelmények körülírására irányult. Bár ezen érvekből levezethető az a követelmény is, hogy a határozatokat teljes szövegükben, és nem szerkesztett formában kell közzétenni, e vonatkozásban néhány megfontolandó szempontot sorolok fel.

A szerkesztés magában foglalja azt, hogy a határozatot szerkesztő személy rövidíti, átfogalmazza a tényállásra vonatkozó megállapításokat, és a jogi indokolás szövegét.

A szerkesztés egyben kiemelést, rendszerezést és válogatást is jelenthet, melynek szempontjai nem ismeretesek. A szerkesztés – bár nyilvánvalóan a fő jogkérdéseket és az arra nyújtott megoldást kiemeli – kihagyhatja olyan vetületeit az ügynek, melyek más ügyekben jelentőséget kaphatnak, és az érvelés alapjaként szolgálhatnak.

A szerkesztés további hátránya, hogy a tényállás egyes elemei a közzétett változatban kimaradhatnak, nem követhető teljes egészében az indokolás logikai láncolata, és a szerkesztett forma miatt az ügy nem értékelhető a maga teljes egészében.

A bírói hatalom gyakorlásának átláthatósága nemcsak a puszta döntések megismerésének lehetőségét, hanem a döntés alapjainak, indokainak és feltételeinek átláthatóságát is jelenti. Így mutatkozhat meg, hogy a bíróság miképpen jut el egy bizonyos döntéshez, miből vonja le következtetéseit, milyen feltételek alapján látja érvényesíthetőnek e következtetéseket. Ennek a szerkesztett ítélet nem tud eleget tenni, bár lehetnek olyan határozattípu-

sok, ahol a szerkesztett forma is elégséges az átláthatóság követelményének teljesítéséhez.

Az indokolás a döntés lényeges része, rámutat a bírói szabályképzés eredményeként létrejött elvek, elhatárolások, érvényesített szempontok, általánosítások, meghatározások alapjára. A határozatok szerkesztett változataiban – különösen nem kellően tisztázott vagy konkrét szerkesztési elvek esetén – rejtve maradhatnak a döntés olyan feltételei, az indokolás olyan részei, melyek lényegesek a határozat vagy határozatok megértése és értékelése, az általa felállított értelmezés alkalmazása szempontjából. A jogalkalmazás kiszámíthatóságát, egységességét és következetességét, végsősoron a jogbiztonságot, a teljes tényállással és indokolással közölt határozatok szolgálják, hiszen ez ad választ a később eljáró bíróságnak abban a tekintetben, hogy az előtte fekvő ügyben mennyiben érvényesülhetnek a bírói gyakorlatban mutatkozó, megelőző megfontolások.

Az imént kifejtett elveknek és az azokból folyó követelményeknek az esetek legnagyobb részében nem lehet eleget tenni rövidített, szerkesztett határozatok közzétételeivel.

2. A bírói határozatok közzétételének korlátai

A fent vázolt alkotmányos követelményeket az elégténé ki, ha a magyar jogrendszerben fő szabályként a bírói határozatok teljes szöveggel történő közzététele érvényesülne.

Ez alól megfogalmazhatók és megfogalmazandók korlátok, mely a fő szabályhoz képest kivételes jelleggel kerülhetnének szabályozásra. E korlátok az ellensúlyt képező, a nyilvánosság korlátozását megalapozó alkotmányos és egyéb érdekekből, bizonyos gyakorlati-célszerűségi követelményekből, és a fent kifejtett elvek alóli kivételes esetekből fakadnak.

2.1. A nyilvánosságot, információszabadságot korlátozó érdekek

A. Személyes adatok védelme – relatív és teljes anonimitás

Álláspontom szerint a bírói határozatok közzétételeivel kapcsolatos alkotmányos érdek olyan súlyú, hogy az ezen alapuló alkotmányos követelmény – tekintettel az Alkotmány 8. §-ban foglalt feltételekre is – összeegyeztethető a mindenkit megillető információs önrendelkezési alapjoggal, ahogy azt az Alkotmány 59. § (1) bekezdése, az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai tartalmazzák, és a részletes szabályozást tartalmazó, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szabályozza.

A bírósági határozatok közzétételéhez elkerülhetetlen az eljárásban részt vevő felek vagy a tényállásban szereplő személyek valamely személyes adatának vagy egyes személyes adatainak nyilvánossága, amennyiben azok a döntés alapját képező tényállás lényeges részét képezik. Ez a mindenkit megillető információs önrendelkezési alapjog korlátozásával jár. Ez csak akkor lehetséges, amennyiben megfelel az Alkotmány 8. §-ban foglalt feltételeknek⁷⁶. Így az információs önrendelkezési alapjog ilyen korlátozása nem lépheti túl a szükséges mértéket.

Az alapjog-korlátozást enyhítheti például a relatív anonimitás biztosítása a közzétett határozatokban szereplő résztvevők számára.

Relatív anonimitás biztosítása alatt azt értem, hogy az eljárásban részt vevő természetes személy határozatban szereplő személyazonosító adatai közül a közzétételnél családi és utónevének kezdőbetűje szerepelne, nem szerepelne leánykori név, születési hely és idő, anyja neve, továbbá nem szerepelne a lakcíme, számszerűsítve vagyoni, jövedelmi adatai. Ezenfelül a tényállásban szereplő helységnevek, utcák, cégek és intézmények nevének kezdőbetűje szerepelne.

A relatív anonimitás kiterjedne az eljárásban részt vevő cégekre, szervezetekre és intézményekre, azok elnevezésének kezdőbetűje szerepelne, nem szerepelne a székhelyük vagy telephelyük címe, ezenfelül a tényállásban szereplő helységnevek, utcák és egyéb cégek és intézmények nevének kezdőbetűje szerepelne.

A relatív anonimitás biztosítása érdekében azon esetekben, ahol jogszabály a határozat teljes szöveggel történő közzétételét írta elő, további szerkesztés a határozat szövegén nem történne (az anonimitás relatív jellege). A relatív anonimitás részletes szabályait a bírói határozatok közzétételét előíró jogszabály tartalmazná oly módon, hogy az összhangban legyen az információs önrendelkezési alapjog követelményeivel.

Amennyiben a közzeendő határozatban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 2.a. pont szerinti különleges adat fordul elő, az eljárásban részt vevő természetes személynek a közzététel során vagy teljes anonimitást kellene biztosítani, ha a különleges adat a tényállás lényeges részét képezi, vagy a határozat szerkesztésével a különleges adatot ki kell iktatni, amennyiben az nem képezi a tényállás lényeges részét.

Teljes anonimitás alatt azt értem, hogy a határozat szerkesztése során a tényállásból törölni kell minden olyan adatot, amely alapján az érintett személy azonosítható.

A bírói határozatok közzétételére vonatkozó elvek meghatározásával és szabályozásával az eljárásban részt vevő személy számára követhetővé és ellenőrizhetővé válik, a közzétételi kötelezettség alá

eső bírósági határozatokban megjelenő személyes adatainak sorsa is.⁷⁷

A fentiek betartása mellett és figyelembevételével, a bírói határozatok közzétételének követelménye szükségessé teszi, hogy a közzétételi kötelezettség alá eső bírói határozatokban előforduló személyes adatok nyilvánosságra hozatalát törvény tegye lehetővé a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdés b. pontja és (3) bekezdése alapján. Hasonlóan szükségesnek látszik, hogy az ilyen határozatokban előforduló különleges adatoknak a fenti törvény 2. § 2. b. pontjában meghatározott körére ugyancsak törvény tegye lehetővé a nyilvánossághozatalt a fenti törvény 3. § (2) bekezdés c. pontja alapján.

B. Államtitok, szolgálati titok

A közzétételi kötelezettség alól mentesülnének azon határozatok, amely eljárásban államtitok vagy szolgálati titok⁷⁸ védelme miatt a nyilvánosság kizárásra került. Amennyiben közzététel esetén az államtitok és a szolgálati titok szerkesztéssel a tényállás lényeges sérelme nélkül a határozatból kiküszöbölhető, a közzétételt felügyelő bírói szerv mérlegelése alapján a határozat szerkesztett formában közzétehető.

C. Törvényben meghatározott más titok előfordulása a határozatban

Amennyiben adótitok⁷⁹, banktitok,⁸⁰ vámtitok,⁸¹ üzleti titok,⁸² pénztártitok,⁸³ biztosítási titok,⁸⁴ értékpapír-titok⁸⁵ illetve törvényben szabályozott egyéb titok védelme miatt az eljárásban a nyilvánosság kizárásra került, az eljárásban részt vevő, érintett személynek vagy szervezetnek a közzététel során vagy teljes anonimitást kellene biztosítani, ha a titok a tényállás lényeges részét képezi, vagy a határozat szerkesztésével a titokra vonatkozó adatot ki kell iktatni, amennyiben az nem képezi a tényállás lényeges részét.

2.2. A közzétételi követelmény alá eső határozatok körének további korlátai

A nyilvánosságot, információs szabadságot korlátozó érdekek figyelembevételén túl, a közzétételi kötelezettség alá eső bírói határozatok köre tovább korlátozható az alábbiak szerint.

Létezik a határozatoknak egy olyan, tipizálható köre, melyeknél a közzététel hiánya nem tekinthető alkotmányjogilag aggályosnak. Álláspontom szerint ezeknél nincs alkotmányos érdek közzétételükre, mert egyértelműen nincs normatív erejük, vagy jellegüknél fogva nem tartalmaznak érdemi jogértelmezést illetve jogfejlesztést, vagy technikai jellegű határozatok, vagy alkotmányos jelentőségük a fen-

tebb kifejtettek tükrében elhanyagolható vagy esetleges. Ugyanakkor a határozatok kiadását elrendelő, illetve felügyelő bírói szervnek mérlegelési joga lenne az e határozattípusokhoz tartozó határozat közzétételét is (szerkesztett formában vagy teljes szöveggel) elrendelni. A határozattípusoknál a közzétételt kötelező lenne, nem állna fenn ilyen mérlegelési jog.

E határozattípusokat a jogalkotónak kell meghatározni. Mindemellett ide számítanám az olyan határozattípusokat, mint például:

- a nem jogerős bírói határozatok,
- nem az ügy érdemében döntő határozatok, bírósági eljárás egyes jogkérdéseiben döntő határozatok, kivéve az egyes alkotmányos alapjogokat érdemben érintő határozatokat (pl. szabadságmegvonásról döntés),
- fizetési meghagyások,
- bírósági meghagyások,
- cégek kérelemnek megfelelő bejegyzését, a cégjegyzéket érintő adatok változásának kérelemnek megfelelő bejegyzését, cégek törlését elrendelő cég-bírósági határozatok.
- a felszámolási eljárás során hozott határozatok,
- a házassági bontóperben hozott, a bontást kimondó határozatok.

A fenti határozattípusok a meghozott bírói határozatok többségét jelentik. Kivételük a közzététel köréből jelentősen könnyítheti a közzététellel járó gyakorlati nehézségeket is.

3. A bírói gyakorlat közzétételének mellékhatásai

Az alkotmányos megfontolásokon túl, a bírói gyakorlat közzétételének több olyan mellékhatása lenne, amely a jogalkalmazásra előnyösen hatna.

- A közzétett bírói gyakorlat biztosíthatná a jogalkotás megfelelő szintű előkészítését, a jogalkotás tárgyában addig született bírósági álláspontok figyelembevételét. Ugyanakkor lehetőséget nyújtana annak követésére és elemzésére, hogy a korábban meghozott jogszabályoknál a jogalkotó céljai hogy valósultak meg a gyakorlatban, és ugyancsak elehetőséget nyújtana a nemkívánatos irányban kialakuló gyakorlat jogalkotás útján történő korrekciójára.

- A bírói határozatok nyilvánossága növelné az eljárásban részt vevő felek (elsősorban jogi képviselők) felelősségét, és lehetőséget nyújtana és egyben követelmény állítana a minőségibb munkára. A hozzáférhető bírói gyakorlat, a felmerülő jogkérdésekben a korábbi határozatokban fellelhető döntések és az indokok ismerete lehetővé és elvárhatóvá teszi a felek, a jogi képviselők részére az ügyek

jobb, alaposabb előkészítését.

- A bírói határozatok közzététele, a jogalkalmazás egységességének és átláthatóságának biztosításán keresztül hozzájárul a perorvoslatok számának csökkenéséhez. A perorvoslatok jelentős száma nem kis mértékben annak tudható be, hogy bizonytalanság van az ítélezés kimenetelét illetően, a sokszor ellentétes bírói határozatok lehetetlenné tehetik az eljárás kimenetelének kiszámítását.⁸⁶ A perorvoslatok így a bizonytalan jogi terepen történő próbálkozásokká sülyedhetnek.

- Megnövelné az eljáró bíróság felelősségét az eljárásban, a határozat meghozatalában, az indokolás kidolgozásában. A meghozott határozat a nyilvánosság próbájának lenne kitéve, mely a bírói munkára is kihatással lehetne.

- A bírói gyakorlat közzététele elősegítené, egyes vonatkozásokban egyenesen lehetővé tenné a kellően megalapozott jogi tudományos kutatást.

4. A közzététel megvalósítására vonatkozó lehetséges szempontok

A közzététel megvalósítására vonatkozóan a jelen keretek között nincs módomban egy teljes modellt felvázolni, ez nem is feladatomban. Néhány olyan lehetséges elvet megneveznék, melyek a közzététel alkotmányos követelményének teljesítését vezérelnék:

- a közzétételi kötelezettséget, a közzététel alá eső bírósági határozatok körét, a közzététel módját, annak elveit törvényi szintű jogszabálynak kell elrendelni,

- a közzététel bíróságok hivatalos kiadványában történne megyei/fővárosi bírósági (az odatarozó városi/kerületi bíróságok vonatkozásában is), ítéletáblai és legfelsőbb bírósági szinten, egységes formai feltételek szerint,

- a közzététel kérdésben megyei/fővárosi bírósági, ítéletáblai és legfelsőbb bírósági szinten bizottság döntene,

- a szerkesztett formában közzétett határozatoknál a szerkesztés elveit a legfelsőbb bírósági szinten működő bizottság határozná meg,

- helytelen, jogellenes közzététel vagy közzététel jogellenes elmaradása esetén panaszjog biztosítása az eggyel magasabb szinthez, végsősoron az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz,

- a közzétételt tartalmazó kiadványok elérhetőségét biztosítani kell: pl. az előállítási költségeket meg nem haladó ár érvényesítése; ingyenes vagy térítés ellenében történő, elektronikus hozzáférés a hivatalos anyag egészéhez vagy egy részéhez CD, on-line összeköttetés útján.

A közzététel gyakorlati megvalósítása a határo-

zatot hozó bírakra, tanácsokra jelentős többletfeladatot nem róna. A határozatok legnagyobb része eleve elektronikus úton kerül rögzítésre. Azon esetekben, ahol a határozatot szerkesztett formában teszik közzé lehetnek szerkesztési feladatai az eljáró bírónak illetve tanácsnak, azonban ez összességénél elhanyagolható mértékű. A személyazonosító adatok törlése, szerkesztése – megfelelő iránymutatás kibocsátásával – rutinmunkának minősülne, ami lényegében leírói feladat, de aligha jelent jelentős többletterhet.

Jegyzetek

- ¹ 12/2001. (V.14.) AB-határozat.
- ² A számítás alapját az Igazságügyi Minisztérium „A bírósági ügyforgalom havi adatai 1998–1999.” Budapest 2000. kiadványában szereplő adatok képezik.
- ³ Pl. 837/B/1990/4. AB hat. 2. pont, 34/1991. (VI.15.) AB hat. III. pont.
- ⁴ 9/1992. (I.30.) AB-határozat 3. pont
- ⁵ Pl. 375/B/1991/9. AB-hat. III. pont, de különösen a 25/1992. (IV.30.) AB-határozat.
- ⁶ Pl. 7/1992. (I.30.) AB-hat. IV/1. pont.
- ⁷ L. 25/1992. (IV.30.) AB-határozat.
- ⁸ Kúria P.V. 1613/1924. sz. határozat., idézi Mártonffy K.: A szabatos törvény. Budapest 1932. 11. o.
- ⁹ L.L. Fuller: The Morality of Law. London 1964. 39. o.
- ¹⁰ Vö. „A ’jogot’ végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg.” 38/1993. (VI.11.) AB hat. III. 2. pont.
- ¹¹ Pl. H. Coing: A jogfilozófia alapjai. Budapest 1996. 211. o.
- ¹² Pp. 252. § (2) bekezdése, I. erről a BH 1991. évi 207. sz. esetet is.
- ¹³ Moór Gy.: Jogfilozófia. Budapest 1994. 206. o.
- ¹⁴ H. L. A. Hart: A jog fogalma. Budapest 1995. 151. o.
- ¹⁵ Novák I.: A „kiszolgáltatott” bíró. Bírak Lapja 2001/1. 17., 21. o.
- ¹⁶ Joguralom és jogállam. (Szerk. Takács P.) Budapest 1995. 136. o.
- ¹⁷ Bár csak nemzetközi szerződés kihirdetésével, I. a 2000. évi LXVII. tv. 2. § 4. cikk., valamint közvetett módon az 1999. évi XXXV. tv. 2. § IX. pont 20. cikk (1) bekezdés.
- ¹⁸ 53/1992 (X.29.) AB hat. II/4. pont.
- ¹⁹ L. pl. a 21. illetve a 22. sz. Irányelvet.
- ²⁰ L. pl. Moór Gy.: Jogfilozófia. Budapest 1994. 204. o.
- ²¹ BH 1995. évi 284. sz. eset, ld. ugyancsak a BH 1991. évi 248. sz. esetet, valamint a BH 1982. évi 463. sz. és BH 2000. 121. sz. esetet, amelyekben kifejezetten analógia alkalmazására került sor.
- ²² BH 1999. évi 523. sz. eset.
- ²³ Horváth B.: Jogszociológia. Budapest 1995. 129. o.
- ²⁴ 26/1992. (IV.30.) AB-hat. IV.1. pont, legutóbbi döntéseknél pl. 51/2000. (XII.18.) AB-hat. III. pont, 7/2001. (III.14.) AB hat. III.1. pont.
- ²⁵ Mutatóban pl. 2000. évi XXI. tv. 2.§ 26. cikk 3. pont, 2000. évi XVII. tv. 2. § 24. cikk 4. pont, 1990. évi XCV. tv. 2. § 26. cikk 3. pont, stb.
- ²⁶ Lábady T. szerint a bírói jogfejlesztés betörési pontja, Lábady T.: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Budapest–Pécs 1997. 137. o.

²⁷ Ezen két elemre utal a 20/1997. (III.19.) AB-határozathoz fűzött Lábady–Sólyom különvélemény.

²⁸ BH 1998. évi 163. sz. eset

²⁹ Sir Edward Coke: The First Part of the Institutes of the Laws of England. Section 254a., „www.commonlaw.com/Coke.html”.

³⁰ Pp. 252. § (4) bekezdés, Be. 264.§ (1) bekezdés.

³¹ L. pl. a BH 1978. évi 299. esetet.

³² Pp. 227. § (1) bekezdés, hasonlóan büntető ügyekben BK. 145. állásfoglalás, 2. pontja, valamint BH 1992. évi 91. sz. eset.

³³ L. pl. BH 2000. évi 494. sz. esetet, vagy a BH 1995. évi 634. sz. esetet.

³⁴ L. pl. a BH 2001. évi 80. sz. esetet, vagy a BH 2001. évi 135. sz. esetet.

³⁵ Ezen jóval túlmegy Lábady T. megállapítása, miszerint az állandó bírói gyakorlat jogszabályi erővel bír. Lábady T.: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Budapest – Pécs 1997. 171. o.

³⁶ Ideértve más megfogalmazást is, pl. „iránymutató gyakorlat”.

³⁷ L. pl. 1968. évi 23. tvr. 2.§ 6. cikk, 1982. évi 25. tvr. 2. § 15. cikk.

³⁸ 1960. évi 2. tvr. 2. § III. cikk 2. szakasz, valamint az 1999. évi XXXV. tv. 2. § IX. pont 20. cikk (1) bekezdés.

³⁹ L. pl. az 1988. évi VI. tv. 75. §-hoz fűzött indokolás, 1992. évi XXII. tv. IX. fejezetéhez fűzött indokolás, az 1997. évi CXLIV. tv. 36–37.§-hoz fűzött indokolás, a 2000. évi CXLI. tv. 53–54. §-hoz fűzött indokolás.

⁴⁰ Így pl. 18/2000. (VI.6.) AB-hat. II/2. pont, 12/1999. (V.21.) AB-hat. III/1. pont, 5/1999. (III.31.) AB-hat. II/3.1 pont, 22/1998. (VI.9.) II/1. pont, 39/1997 (VII.1.) III/2. pont, 75/1995. (XII.21.) I/3. pont, 57/1991. (XI.8.) IV/1.1 pont.

⁴¹ 9/1992. (I. 30.) és 34/1992. (VI. 1.).

⁴² BK 94. szám II. pont, GK 74. szám II. pont, 3/1998. számú Közigazgatási jogegységi határozat III. pont.

⁴³ A közzétett, Legfelsőbb Bíróság által hozott döntéseknél is százsámra található ilyen hivatkozás, így a felsorolástól és a konkrét megjelölésüktől eltekintek.

⁴⁴ Lábady T.: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Budapest–Pécs 1997. 155. o.

⁴⁵ Ld. már a Codex Justinianusban is, 1.14.3., ahogy id.: Zlinszky J.: Ius publicum. Budapest 1994. 76. o.

⁴⁶ Tétéles jogszabályszerző a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke által kiadott ajánlásokról mondja, hogy „kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése”, I. 1999. évi CXXIV. tv. 4. §(7) bekezdés, hasonló konstrukciót alkalmaz az 1996. évi LVII. tv. 36. § (6) bekezdése, I. alább. Ebből joggal következtethető, hogy a bírói gyakorlat esetében még inkább erről van szó.

⁴⁷ Az 1996. évi LVII. tv. 36. § (6) bekezdése.

⁴⁸ 57/1991. (XI.8.) AB-hat. különvélemény (Kilényi G.).

⁴⁹ Az 1999. évi LXIX. tv. 18–19. §-hoz fűzött indokolás. Hasonlóan foglal állást pl. Tamás A.: Bíró és társadalom. Budapest 1977. 352. o.

⁵⁰ 9/1992. (I.30.) AB hat. V.5. pont.

⁵¹ Novák I.: A „kiszolgáltatott” bíró. Bírak Lapja 2001/1. 21. o.

⁵² Népszava 2001. május 23.

⁵³ BH 1999. évi 511. sz. eset.

⁵⁴ 38/1993. (VI.11.) AB hat. III/2. pont

⁵⁵ 12/2001. (V.14.) AB hat. 4.1. pont

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ezek közül természetesen jónéhány felülvizsgálati kérelemmel a Legfelsőbb Bírósághoz került és így közzétehetők.

⁵⁸ Például a Tolna Megyei Bíróságnak az 1997–1999, a Zala Megyei Bíróságnak az 1997–2000, a Komárom-Esztergom Megyei Bíróságnak az 1996–2000, a Heves Megyei Bíróságnak az 1998–2000 években, de több más bíróságot is lehetne említeni.

⁵⁹ 31/1990.(XII.18.) AB-hat. II. pont.

⁶⁰ Pl. 38/1993. (VI.11.) AB-hat. III/2. pont, 28/1995. (V.19.) AB-hat. II/3. pont.

⁶¹ 28/1995. (V.19.) AB-hat. II/3. pont.

⁶² 1989. évi XXXII. tv. preambuluma, 25/1999. (VII. 7.) AB-hat. II/1. pont, 38/1993. (VI. 11.) AB-hat. különvélemény (Ádám A.).

⁶³ L. többek között pl. 19/1999. (VI.25.) AB-hat. II.1.2. pont, 17/1994. (III. 29.) AB-hat. II. pont, 53/1991. (X. 31.) AB-hat. II.1. pont.

⁶⁴ 45/1994. (X.21.) AB-hat. III. pont.

⁶⁵ 19/1999. (VI.25.) AB-hat. II.1.2. pont.

⁶⁶ 38/1993. (VI.11.) AB-hat. III/3.a. pont.

⁶⁷ L. e vonatkozásban az országgyűlési képviselők tevékenységével összefüggésben a 30/1997. (IV. 29.) AB-hat. IV. pont

⁶⁸ L. még ugyancsak a 34/1994. (VI.24.) AB-hat. III.3. pont

⁶⁹ 60/1994. (XII. 24.) AB-hat. IV. 2.c. pont

⁷⁰ G.W.F. Hegel: A jogfilozófia alapvonalai. Budapest 1971. pp. 240–241. (224. §).

⁷¹ Pl. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tv. 12. §, Pp. 5. §(1) bekezdés, Be. 11. § (2)-(3) bekezdés.

⁷² L. a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (New York, 1966) kihirdető 1976. évi 8. tvr. 2. § 14. cikk 1. pont, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt (Róma, 1950) kihirdető 1993. évi XXXI. tv. 2. § 6. cikk 1. pont.

⁷³ HVG 2001. október 13. 146. o.

⁷⁴ Mint említettem ez közelít az ezres nagyságrendhez, pl. BH 1991. évi 11. sz. eset, BH 1991. évi 257. sz. eset, BH 1993. évi 373. sz. eset, BH 1995. évi 11. sz. eset, BH 1998. évi 160. sz. eset, BH 2001. évi 141. sz. eset, BH 2001. évi 169. sz. eset, stb.

⁷⁵ Sir Edward Coke: The First Part of the Institutes of the Laws of England. Section 254a., „www.commonlaw.com/Coke.html”

⁷⁶ Pl. 46/1995. (VI. 30.) AB határozat II.1. pont.

⁷⁷ 15/1991. (IV. 13.) AB-hat. II. pont, 54/2000. (XII. 18.) AB-hat. III.1. pont.

⁷⁸ 1995. évi LXV. törvény.

⁷⁹ 1990. évi XCI. törvény 46. §(1) bekezdés.

⁸⁰ 1996. évi CXII. törvény 50. §(1) bekezdés.

⁸¹ 1995. évi C. törvény 155. § (1) bekezdés.

⁸² 1996. évi LVII. törvény 4. §(3)a pontja, valamint pl. 1996. évi CXII. törvény 49. §(1) bekezdés, 1996. évi CXI. törvény 114. § (1) bekezdés, 1995. évi XL. törvény 45. § (1) bekezdés, 1997. évi LXXXII. törvény 78. § (1) bekezdés, 2000. évi XXV. törvény 13. §, 1994. évi XXXIX. törvény 52. § (2) bekezdés, 1993. évi XLVIII. törvény 25. § (3) bekezdés.

⁸³ 1997. évi LXXXII. törvény 78. § (2) bekezdés.

⁸⁴ 1995. évi XCVI. törvény 96. § (1) bekezdés.

⁸⁵ 1996. évi CXI. törvény 115. § (1) bekezdés.

⁸⁶ Novák I.: A „kiszolgáltatott” bíró. Bírák Lapja 2001/1. 21. o.

Chronowski Nóra
egyetemi tanársegéd

Az alkotmánybíráskodás

A) Az alkotmánybíráskodás fogalma

I. Az alkotmánybíráskodás mint állami tevékenység sajátosságai

Az alkotmányos jogállamban kiemelkedő szerepet tölt be az alaptörvény, mivel meghatározza az államhatalom gyakorlásának módját és korlátait, továbbá garantálja az egyén és a közösségek szabadságát az alapvető jogok biztosításával. Az alkotmány azonban csak akkor képes kifejteni hatását az állami életben, ha érvényesüléséről gondoskodnak. Az alkotmányban foglalt elvek, értékek, tilalmak és rendelkezések megvalósulásának egyik garanciájaként fogható föl az alkotmánybíráskodás is.

Az alkotmánybíráskodás – a jogalkotáshoz, kormányzáshoz, végrehajtáshoz és bírászkodáshoz hasonlóan – állami tevékenységfajta. Az alkotmánybíráskodás mint alkotmányvédelem *összetett* tevékenység: alapvetően a chartális alkotmány védelmét jelenti, vagyis lényegében – a hatalommegosztás szempontjából – *örködé*s az alkotmányozó hatalom és a tág értelemben vett törvényhozó hatalom közötti hatáskörmegosztás fölött. Az alkotmánybíráskodás elsődlegesen az állami – közhatalmi szervek *jogalkotó tevékenységének ellenőrzésére* hivatott, amely során az alaptörvény képezi az objektív viszonyítási bázist. A *vizsgálat* arra irányul, hogy a kérdéses jogi norma *összhangban* áll-e az alkotmány rendelkezésével. Ezen túlmenően az alkotmánybíráskodás során egyedi jogsérelem *orvoslására* is sor kerülhet.

A tevékenység eredménye az alkotmányossági *döntés*, amely megállapítja az alaptörvénynek való megfelelést, vagy az alkotmány sértést – ez utóbbit megfelelően szankcionálja.

Az alkotmánybíráskodás velejárója, hogy az alkotmányossági döntést az adott időpontra jellemző társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok is befolyásolják, vagyis a körülményekkel adekvát alkotmányi jelentéstartalom kerül kialakításra a döntéshozatal folyamán. Ennyiben az alkotmánybíráskodás körébe tartozik az *alkotmányfejlesztés* is, amely a jogfejlesztés sajátos formája.¹

A tipikus tevékenységfajtákon kívül az alkotmánybíráskodás magában foglalhat *hatásköri* és *választási* bírászkodást, illetve speciális *állambírászkodást* is.

II. Az alkotmánybíráskodás elhatárolása más állami tevékenységektől

1. Az alkotmánybíráskodás nem jelent *jogalkotást*, bár amennyiben lehetőség van az alkotmányellenes jogi norma megsemmisítésére, úgy helyénvalónak tűnhet ezt a tevékenységet „negatív jogalkotásnak” nevezni. A jogalkotás azonban az erre felhatalmazott álla-

mi szervek tudatos, akaratlagos, tervszerű tevékenysége, amely absztrakt – általános magatartási szabályok létrehozására irányul, s amelynek eredményeképpen az életviszonyok szabályozást nyernek. A normák megsemmisítésével pedig nem jár együtt a valóságos jogalkotás kreativitása és felelőssége. Az alkotmánybíráskodás útján legfeljebb a jogalkotási feladat, a jogalkotás tárgya és üteme befolyásolható.

2. A *kormányzás* szempontjából is csupán impulzust jelenthet az alkotmánybíráskodás, mivel nem törekszik átfogó makropolitikai döntések kidolgozására és a társadalom komplex irányítására. Az alkotmánybíráskodás nem rendelkezik a kormányzáshoz szükséges feltételekkel és eszközökkel, továbbá nem tartalmazza a kormányzásból adódó politikai felelősséget sem. Politikai kérdéseket annyiban mégis érint ez a tevékenység, amennyiben az alkotmány – mint a politikai élet keretrendjét meghatározó dokumentum – szűrőjén keresztül, konkrét probléma kapcsán szükségessé válik a döntés vállalása. Az „alkotmánybírói kormányzás” kifejezés arra a szituációra utal, amikor az alkotmánybíráskodást végző szerv olyan döntéseket hoz, amelyek meghozatala más állami tevékenységfajta körébe tartozna.

3. A *végrehajtó*, szervező, rendelkező, igazgatási tevékenységtől is elhatárolandó az alkotmánybíráskodás: az alkotmány érvényesülése fölötti örökös nem sorolható az alaptörvény végrehajtása körében felmerülő feladatok közé. Az alkotmányossági döntés végrehajtása is elsősorban a címzetek kötelessége, maguk határozzák meg, milyen módon tesznek eleget az abban foglalt rendelkezéseknek.

4. Az alkotmánybíráskodás a hagyományos értelemben felfogott *bíráskodáshoz* viszonylag közel áll, mivel jogalkalmazás, azonban nem egyedi konkrét jogvita eldöntését jelenti. Az alkotmányossági vita tárgya elsődlegesen jogi norma, az alkotmánybíráskodás során arról születik döntés, hogy a kérdéses jogforrás megfelel-e az alaptörvénynek. Némi igazságszolgáltatási karaktere lehet az alkotmánybíráskodásnak, mert orvosolhat egyedi jogsérelmet, eldönthet egyedi jogvitát kivételesen, ez azonban mindig csak másodlagos eredmény és korlátozott körben van rá lehetőség: pl. alapjogsérelm orvoslása esetén.² A két tevékenységfajta közötti szoros kapcsolatot az jelenti, hogy mindkettő jogalkalmazás, az alkotmánybíráskodás esetében azonban elsősorban az alkotmány – mint különleges jogszabály – alkalmazásáról van szó.³

III. Az alkotmánybíráskodás módszerei és eszközei

Az alkotmánybíráskodás sajátos eszközöket, mód-

szereket alkalmaz az alkotmányértékek megállapítása és az alaptörvény védelme érdekében.

1. A legtipikusabb eszköz az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi normák alkotmányossági szempontú vizsgálata, vagyis a *normakontroll*, amely történhet

a) *előzetesen*, az adott norma kihirdetése, közzététele előtt, illetve

b) *utólagosan*, a kihirdetést követően. Az utólagos normakontrollon belül megkülönböztethető *absztrakt* alkotmányossági vizsgálat, amely esetében nem áll fenn egyedi jogvita, vagyis a problémát pusztán valamely jogi norma alkotmányosságának kérdése jelenti. Az utólagos normakontroll másik formája a *konkrét* alkotmányossági vizsgálat, amelynek az a lényege, hogy konkrét egyedi ügy eldöntésével kapcsolatban merül föl az alkalmazandó jogi norma alkotmányosságának a kérdése, jellemzően a bírósági szakban.

2. Az alkotmánybíráskodás fontos módszere az *alkotmányértelmezés*. Az alkotmány alkalmazása esetében ez tulajdonképpen résztvékenység, mivel a jogalkalmazás szükségképpen összetevője a jogértelmezés. Az értelmezés sajátosságát esetünkben a tevékenység tárgyának, vagyis az alkotmánynak a különleges minősége okozza. Az alaptörvény minőségi elsőbbséggel rendelkezik a többi jogi normához képest, ugyanakkor nem hézagmentes és zárt rendszer, hanem keretrendet határoz meg (bizonyos kérdéseket nem, vagy csak érintőlegesen szabályoz, gyakran nem konkrét magatartási szabályt ír elő, hanem értékeket fogalmaz meg, fokozottan alkalmaz általános, tartalmilag tágítható fogalmakat, és végül a valóság változásainak sokkal inkább kitett mint más, kevésbé absztrakt jogi normák). Ennek következtében az alkotmányi normák intenzívebb értelmezést és konkretizálást igényelnek. Mivel a jelentéstartalom megállapítása – az értelmező alanytól függően – eltéréseket mutathat, feltétlenül szükség van hiteles, általános érvényű (autentikus) értelmezésre, konkretizálásra.⁴ Erre kizárólag az alkotmánybíráskodás körében kerül sor. Az alkotmánybírói alkotmányértelmezésnek is két változata van.

a) A *konkrét* alkotmányértelmezésre akkor kerül sor, amikor valamely, az alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogi normára tekintettel kell az alkotmányi jelentéstartalmat feltárni.

b) *Absztrakt* alkotmányértelmezésről van szó abban az esetben, amikor az értelmező tevékenység kizárólag valamely alkotmányi tételre, vagy alaptörvényi rendelkezésekre vonatkozik, alacsonyabb szintű jogforrás közbejötté nélkül.

3. Az alkotmánybíráskodás lényege és célja a feltárt *alkotmányértékek kiküszöbölése*, orvoslásuk előmozdítása. Ebből a szempontból az alábbi eszközök jöhetnek számításba.

a) Az alkotmányellenes norma *megsemmisítése*, il-

letve az alkotmányellenes jogforrás alkalmazásának megtiltása, *mellőzése*, hatályon kívül helyezés nélkül. (Az eszközválasztás kizárólag azon múlik, hogy adott országban az alkotmánybíráskodásnak melyik modellje honosodott meg. A típusokat az alábbiakban ismertetjük.)

b) *Mulasztással* elkövetett jogalkotói alkotmány-sértés esetén a jogalkotási kötelezettség *megállapítása*, a jogalkotó szerv tevőleges magatartásra kötelezése. Nem jár együtt a hiányzó jogforrás tartalmának meghatározásával.

c) A kérdéses jogi norma *alkotmányos tartomány*-nak megjelölése a norma megsemmisítése helyett. Ez abban az esetben lehetséges, ha az adott jogforrás jogalkalmazási gyakorlatban kialakított értelmezése okozza az alkotmányellenességet, azonban a norma-szövegnek van alkotmányos értelme is.

4. Az alkotmánybíráskodás speciális eszköze az egyének és a kisebbségi társadalmi csoportok *alkotmányos jogainak védelme*. Az eddig felsoroltaktól abban tér el, hogy nem tekinthető általánosnak, sem formálisnak: tartalmi jellegű eszköz és alkalmazása az alkotmánybíráskodást végző szerv jogi lehetőségein, továbbá aktivitásán múlik. Az alapjogvédelem elméleti indoka abban keresendő, hogy az alkotmánybíráskodás egyfajta „fék” vagy „ellensúly” a hatalom-megosztás rendszerében, vagyis az államhatalom gyakorlásának kontrollálására, korlátozására irányul. Ezért szükséges az alkotmánybíráskodás keretében lehetővé tenni

a) az *egyéni* alapjogvédelmet, ha a sérelmet alkotmányellenes jogszabály, bírói vagy hatósági döntés okozta, továbbá

b) az egyes társadalmi csoportok, valamint a politikai *kisebbség* (az ellenzék) jogainak védelmét.

B) Az alkotmánybíráskodás kialakulása és típusai

I. Előzmények

Az *ókorig*, azaz a görög-római államelméleti gondolkodásig vezethető vissza az a nézet, hogy a köz-hatalom megnyilvánulásait a normák felett álló elvek és értékek határozzák meg. Filozófiai szempontból – amint *Platón* és *Arisztotelész* államelméletéből is kitűnik – ez azt jelentette, hogy az univerzális, természeti szabály és a múlandó, ember alkotta szabály között *hierarchia* van. Az állambölceseleti megközelítés nyomai a tételes jogban is megjelentek. Az *athéni jog* például különbséget tett a törvény (nomosz) és a rendelet (pséphisma) között. A törvény a mai alkotmány szerepét töltötte be. Bár az athéni bíró kötve volt a rendeletek szabályaihoz, nem kellett

azonban alkalmaznia azokat, ha ellentétben álltak a nomosszal. Egyes görög városállamokban pedig külön tisztségviselők feladata volt az alkotmány védelme a királlyal szemben is. Ilyenek voltak a *spártai ephorosok* és a *krétai kozmoszok*.

A *középkori jogfilozófia* a *ius naturale* és a *ius positivum* megkülönböztetést alkalmazta, és a természetjogot isteni eredetűnek, *lex superiori*nak tekintette. A felsőbbrendű jog eszméje azonban a mindennapi jogalkalmazói gyakorlatban kevésbé volt tetten érhető: a bírácoknak egyértelműen az uralkodó által kibocsátott szabályt, a pozitív jogot kellett alkalmazniuk. Ahhoz, hogy a természetjogra konkrét ügyben hivatkozni lehessen, a jogelveket pozitív jogtételekké kellett változtatni. A folyamat a XVII. század végétől a XX. század közepéig valósult meg, elsőként az Egyesült Államokban: a metaiurisztikus elvek írott, chartális alkotmányba öltöztek.

A felsőbbrendű jog eszméje sajátos formában jelent meg *Angliában* a XVII. század elején, ahol a common law hagyománya védte a jogot a király és a parlament önkényével szemben. *Coke* lordkancellár 1610-ben (a Bonham-ügyben) ezt a felfogást a következőképpen fogalmazta meg: a *common law* felülbírálja a törvényeket, és néha kifejezetten megsemmisíti azokat. A *felülvizsgálatra* pedig a bírák a legalkalmasabbak, mert ők a törvényhozótól és az uralkodótól függetlenek. Azonban ez a szemlélet nem folytatódott 1689, a dicsőséges forradalom után, amikor a törvényhozás elsőbbsége győzött (ez az angol parlamenti szuverenitás elvében fejeződik ki), és felszámolták a törvények bírói ellenőrzését. *Coke* doktrínája mégsem maradt hatástalan: az amerikai angol gyarmatokon futott be szép karriert.⁵

II. Az amerikai modell kialakulása, jellemzői

1. Az amerikai alkotmánybíráskodás kialakulása

Az Amerikai Egyesült Államokban az 1787. évi Szövetségi *Alkotmány* minősül az ország legfőbb jogának, amely a Szövetség minden államában köti a bírácokat (VI. cikkely 2. bekezdés).⁶ Maga az Alkotmány nem rendelkezik kifejezetten a törvények alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálatáról. *Alkotmánybíráskodás* azonban mégis létezik az Egyesült Államokban: a *bírói gyakorlat eredményeként* alakult ki. Az Alkotmány említett cikkelyének az értelmezése vezetett a bíróságok azon hatalmához és kötelezettségéhez, hogy az Alkotmánnyal ellentétes törvényeket figyelmen kívül hagyják. A bírói felülvizsgálat intézményesülését a jogtörténet konkrét precedenshez kapcsolja: a *Marbury contra Madison ügyhöz* (1803).⁷

Az ítéletben John Marshall, az amerikai Legfelsőbb Bíróság bírója fogalmazta meg a merev és a rugalmas alkotmány közötti különbséget és a kettő közötti választás szükségességét. „El kell döntenem, hogy az Alkotmány elsőbbsége érvényesüljön az azzal ellentétes törvények felett, vagy az Alkotmány ugyanolyan rangú legyen, mint a többi törvény és ilyenként bármely törvény által módosítható. Az utóbbi esetben az Alkotmány nem szab gátat a korlátlan hatalomgyakorlásnak. Ha azonban a – sokkal ésszerűbb – első megoldást választjuk, akkor az Alkotmánnyal ellentétes törvény nem jog, és azt amerikai bíró nem alkalmazhatja.” Az alkotmányellenesség megállapítására a bíró a legalkalmasabb személy, mivel ő rendelkezik jogalkalmazói tapasztalattal.⁸

Az amerikai alkotmánybíráskodás kialakulását nem csupán a Marshall-ítélet határozta meg, hanem befolyásolták a *tradíciók, precedensek*, valamint a *történelmi körülmények*. A tradicionális okok között említhető, hogy az angolszász jogrendszerű országokban a bírák kiemelkedő presztízzsel rendelkeznek. Az amerikai történelem sajátos körülményei közül pedig azt érdemes figyelembe venni, hogy a függetlenség kivívása előtt az angolok a gyarmatokat törvényekkel kormányozták. A gyarmatok csak olyan szabályozást alkothattak, amely az angol chartákkal nem ellentétes. 1776-ban a függetlenség kinyilvánításával egyidejűleg az új államok az angol törvényeket semmisnek nyilvánították, és megkezdődött az alkotmányozás. Az amerikai bírák – ahogy korábban az angol chartákkal ellentétes törvényeket tekintették semmisnek – ettől kezdve a független államok alkotmányaival ellentétes törvényeket kezelték így. Könnyen belátható, miért minősül a Szövetségi Alkotmány a nemzet legfőbb jogának, miként az is, hogy Amerikában a joguralom nem a törvények elsődlegességét jelenti – mint Európában –, hanem az Alkotmányét. A bírák az alkotmánnyal ellentétes törvényt nem alkalmazzák, mert az nem jog: ez a tétel mind a bíróságokat, mind a többi hatalmi ágat köti.⁹

A bíróság által végzett *alkotmányossági felülvizsgálat* elnevezése *judicial review*. Előfeltétele a merev alkotmány, amely a többi törvény fölött áll, és nehéz megváltoztatni. Rugalmas alkotmánynál, amely egyszerű törvényhozási úton is megváltoztatható, nincs is értelme alkotmánybíráskodásról beszélni. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a világon egyedülálló tapasztalata van az alkotmány bírói védelme terén. Tocqueville 1840-ben rámutatott, hogy a bírói hatalmat a többi nemzethez képest Amerikában egyedülállóan építették ki.¹⁰ A különbség lényege, hogy az amerikai bíró alapozhatja az ítéletét közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseire is, nem kizárólag a törvényekre.¹¹

2. Az amerikai alkotmánybíráskodás jellemzői

1. Az Egyesült Államokban a *bírósági szervezetrendszer egységes*, ezzel szemben Európában különféle (pl. rendes, közigazgatási, munkaügyi stb.) ügycsoportok szerint tagolt. Az amerikai bírák nem szakosodnak, és az összes jogterület alkalmazási tapasztalatai révén bármelyikük képes és alkalmas az Alkotmány védelmére.

2. Az amerikai alkotmánybíráskodást jelentősen befolyásolja a vallási alapú *természetjogi felfogás* széles körű elfogadottsága, amely megnyilvánul az alkotmányos dokumentumokban, és ennek hatására az állami jogalkotási aktusok alkotmányosságát megítélő bírói gyakorlatban is.¹²

3. A természetjogi felfogáshoz kapcsolódva számos olyan általános és tágítható tartalmú, rugalmas *kategória* jellemzi az amerikai alkotmányos követelményeket, így az alkotmányossági kontrollt is, amelyek az ügyek eldöntéséhez pozitív jogi alapot teremtenek. Ilyen kategóriák például az *igazságosság*, az *ésszerűség*, a *szabadság*, a *joguralom (rule of law)*, a *törvényes eljárás (due process)* követelménye, továbbá a bírói döntés alapozható az *Alkotmány szerkezetére és szellemére* is. Ezek az általános értékmeghatározások egyfelől a mindenkori korkövetelményekhez, másfelől a bírói felfogáshoz igazíthatók az értelmezés során.

4. A bemutatott sajátosságok mellett és ellenére a bírósági gyakorlatban érvényesül a *pozitivist* alkotmány szemlélet is, vagyis az alkotmányossági kontroll során a bírák az Alkotmányhoz mint a nemzet legfőbb jogához kötöttek, és az Alkotmány értelmében („*in pursuance thereof*”) alkotott törvényeket kötelesek alkalmazni.

5. Az első világháború óta folyamatosan növekszik az *emberi jogok védelmének* szerepe az amerikai alkotmányossági felülvizsgálatban. Az alapjogok előtérbe kerülése vezetett az előnyben részesített szabadságjogok („*preferred freedoms*”) elméletének kialakulásához. Ilyenek különösen az emberi méltóság, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság, a választójog, a panaszjog, az egyesülés és a gyülekezés szabadsága, a diszkrimináció-tilalom és az esélyhátránnyal küszködő kisebbségi csoportok jogainak védelme. Az ezekkel kapcsolatos korlátozó jellegű törvényhozás alkotmányellenességének indoka, hogy a jogalkotó aktus a pluralitást akadályozza és a szabad versengés ellenében hat. Az előnyben részesített jogok doktrínája természetesen rangsorolja az alkotmányi értékeket, ez a hierarchia azonban nem tekinthető merevnek, sem véglegesen lezártnak.

6. Az amerikai alkotmányossági kontroll jellegzetes módszere a *morális alkotmányértelmezés* széles körű elismerése és alkalmazása. Ennek bázisa az a megközelítés, hogy az amerikai Alkotmányban az emberi jogok rendkívül elvont, morális nyelven kerültek megfogalmazásra, ezért az alapvető jogokat deklaráló cik-

kelyeket absztrakt morális elveknek kell tekinteni, amelyek az államhatalom korlátozására hivatottak. A morális értelmezés szorosan összefügg a természetjogi szemlélettel és az emberi jogok kiemelkedő szerepével. Az amerikai bírák – az Alkotmány keretei között – morális, erkölcsi alapot fogalmaznak meg ítéleteikben, mivel az egyén lényegéből és az egyén méltóságából kiindulva döntenek az alapjogi tárgyú törvények alkotmányosságáról, nem csak azt vizsgálják – pozitivista megközelítéssel – hogy a jogszabály alapján az egyént megillető jogok az alkotmánynak megfelelően kerültek-e meghatározásra.¹³

III. Az európai modell megalapozása, terjedése, jellemzői

1. Az európai alkotmánybíráskodás elmélete, kialakulásának okai

1. Az alkotmánybíráskodás európai modelljének dogmatikai megalapozása az osztrák jogtudós, Hans Kelsen nevéhez fűződik.¹⁴ Kelsen jogfilozófiájának a témához kapcsolódó híres tétele az ún. *joglépcső elmélet*, amely rögzíti, hogy a jogi normák alá-, fölrendeltségi, vagyis hierarchikus viszonyban állnak egymással. A magasabban elhelyezkedő norma határozza meg az alacsonyabb szintű norma létrehozásának módját, a szabályszerűen megalkotott norma érvényessége ezért a magasabb szintűre vezethető vissza, amelynek megalkotását újabb magasabb szintű norma állapítja meg stb. A normarendszer érvényességének végső alapja az ún. *hipotetikus alapnorma*. A pozitív jogban ez az alapnorma a materiális értelemben felfogott *alkotmány*, amely szabályozza a jogalkotás szerveit és eljárását, illetve befolyásolja a jogalkotás tartalmát.

Természetesen meglehetősen bonyolult lenne pozitív módon, részletesen meghatározni, hogy milyen tartalmú szabályt alkothat a jogalkotó szerv. Viszont meghatározott tartalmú jogalkotás megakadályozása lehetséges az alkotmányon keresztül, negatív módon. Így például az alaptörvényben garantált alapjogok korlátozzák a törvényhozót (vagyis negatív előírások): tilos alapjogsértő törvényt hozni, ha ez mégis előfordul, azt szankcionálni kell. Meg kell teremteni a jogszabály megtámadásának lehetőségét, és gondoskodni kell a norma megsemmisítéséről. Mindehhez az is szükséges, hogy az alkotmány ne legyen könnyen – törvényhozási úton – módosítható. Kelsen végül csaknem ugyanarra az eredményre jutott, mint Marshall főbíró, bár egészen más elméleti kiindulópontból.¹⁵

A joglépcső elméletből az következik, hogy a jogrend normák logikusan zárt rendszere, amelynek egy-

ségét megbontja, ha két, alacsonyabb és magasabb fokozatú normája között logikai ellentét áll fenn. A jogrendszerben azonban mégis előfordulnak olyan jogszabályok, amelyek érvényességi fogyatékoságban szenvednek.¹⁶ Az alkotmányellenes norma érvényességét mindaddig vélemezni kell, amíg az arra hivatott szerv kimondja az alkotmányellenességét és megsemmisíti azt. A kelsen felfogás szerint tehát az *alkotmánysértő* normát nem lehet ab ovo semmisnek, nem létezőnek, „nem jognak” tekinteni, hanem külön döntéssel, kifejezetten *meg kell semmisíteni*. Az alkotmányban kell rögzíteni a megsemmisítés lehetőségét és szabályait. Technikailag feljogosítható erre a megsemmisítendő normát kibocsátó szerv, a sérelmet szenvedett magasabb fokozatú normát alkotó szerv, vagy külön bírói szerv, például alkotmánybírárság.¹⁷ Kelsen ez utóbbi megoldás bevezetését támogatta.

2. A kelsen konstrukciót Charles Eisenmann foglalta tézisekbe, és megfogalmazta az európai, illetve amerikai alkotmánybíráskodás különbözőségét.¹⁸ Az alkotmány azzal biztosítja kötelező erejét és normativitását, ha a vele ellentétes normát megsemmisíteni rendeli. Az alaptörvény csakis az *alkotmánybíráskodás* révén válik ténylegesen legmagasabb fokozatú jogi normává, ugyanis az alkotmány hatékony *szankciót* azzal nyer, ha az alkotmányellenes jogszabályt az alkotmánybíráskodás során megsemmisítik – ennek hiányában az alaptörvény csupán a jogalkotóhoz címzett jó tanácsok gyűjteményének tekinthető. Az alkotmánybíráskodás egyben az alkotmányozásra és a törvényhozásra vonatkozó *hatáskörmegosztás* végső biztosítója. Ezért nem bízható a törvényhozóra (parlamentre) az alkotmányossági viták eldöntése. Az alkotmány védelmét a törvényhozó hatalomtól független bírásokra kell bízni, és ezen belül két szervezeti megoldás kínálkozik: a kizárólagos hatalmú, külön indítvány alapján vagy bizonyos esetekben hivatalból eljáró sajátos alkotmánybírárság, illetve a különböző jogvitákat eldöntő rendes bíróságok. Az európai *osztott bírósági struktúra* annak kedvez, hogy külön központi bírói szervet állítsanak fel e célból, mivel az alkotmányosság egységes megítélését kell szem előtt tartani.¹⁹

3. Az európai alkotmánybíráskodás doktrínájával kapcsolatban *ellenvetések* is megfogalmazódtak, amelyek közül kettő érdemel említést.²⁰

a) Kelsen és Eisenmann elmélete sérti a *parlamentari szuverenitás* elvét. Ez a kritika figyelmen kívül hagyja a népszuverenitás és a jogállamiság tételét. A szuverenitás nem azonosítható a parlament vagy más állami szerv szuverenitásával, hanem az államhatalom valamennyi ágában kifejezésre jut. Az állam szuverenitása pedig úgyszintén nem abszolút: valamennyi állami szervet, így a törvényhozót is korlá-

tozza az alkotmányosság követelménye – a parlamenti szuverenitásra hivatkozás a jogállamiság és a jogszuverenitás követelménye alóli kibúvó: arra irányul, hogy a törvényhozót végső soron ne korlátozza az alkotmány.

b) A másik ellenvetés szerint sérül a *hatalommegosztás* elve, mert az alkotmánybíróság beleavatkozik a törvényhozó hatalomba, a normamegsemmisítés negatív értelemben vett törvényhozás. Ez az érv azal cáfolható, hogy az államhatalmi ágak elválasztásának lényege nem a hierarchikus elválasztás, hanem a kölcsönös kontroll útján a hatalomkoncentráció megakadályozása. Az alkotmánybíróság az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elválasztására ügyel. Más megfogalmazásban: „a hatalomgyakorlást ... belső szervei tagozódásával kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélkezésnek tényleg alávesse magát.”²¹ A hatalom helyességét az alkotmánybírósági ítélet mondja ki. Ezért az alkotmánybíráskodás éppen a hatalommegosztásra épülő hatalomgyakorlás garanciája.²²

4. Az európai modell kialakulásában nem csupán az elmélet, hanem *konkrét politikai okok* is közrejátszottak.

Egyfelől azokban a parlamentáris és félparlamentáris kormányzati rendszerekben, ahol a kormány mögött stabil parlamenti többség áll, a kisebbség (ellenzék) számára meg kell teremteni a jogaik védelméhez szükséges garanciákat. A kormány és a parlamenti többség ugyanis cselekvési egységet képez: a kormánypártok elfogadják a kormányelőterjesztéseket, és nem gyakorolnak érdemi ellenőrzést. Ez pedig ahhoz vezet, hogy kiüresedik a kormánynak a parlament iránti felelőssége (*paralizációs veszély*). Az esetleges alkotmánysértő parlamenti és kormánydöntések megszürése céljából szükséges van olyan – parlamenttől és kormánytól független – alkotmányos szervre, amelyik vizsgálja a jogalkotó tevékenységet, és amelyhez a parlamenti ellenzék fordulhat a többség túlkapásai esetén, jogainak megóvása érdekében.

Másfelől azokban az európai országokban, ahol gyakori a kisebbségi kormányzás, és nem alakul ki stabil parlamenti többség, gyakran előfordul, hogy a hatalmat gyakorló politikai erők a közjogi kötöttségeket félretéve, *politikai paktumokban* állapítják meg egymás között a kormányzás szabályait.²³ Mivel a parlamentben az alapvető döntések meghozatalához szükséges többség hiányozna, parlamenten kívüli alkufolyamatok alakítják ki a döntések tartalmát. Ezekben a rendszerekben az alkotmánybíráskodás feladata kivédeni a paktumokban szereplő esetleges túlkapásokat, amelyek azokat károsítják, akik a politikai alkunak nem részesei.²⁴

2. Az európai modell terjedése

1. Európában elsőként 1919-ben állították fel az *osztrák* alkotmánybíróságot a kelsen-i modell alapján, Legfelsőbb Alkotmánybíróság néven, és elsősorban a tartományi törvények alkotmányossági vizsgálatát utalták hatáskörébe. Később az 1920. évi alkotmány bővítette feladatait. Az osztrák minta nyomán *Csehszlovákiában* (1920) és *Spanyolországban* történt kísérlet az alkotmánybíróság intézményesítésére, kevés eredménnyel. A diktatórikus rendszerekben nem volt tere a hatalmi döntések alkotmányossági vizsgálatának, az osztrák bíróságot 1933-ban megszüntették, Ausztria német megszállását (az Anschlusst) követően pedig végképp nem volt szükség alkotmányvédelemre.

2. Az alkotmánybíráskodás igazi története Európában a *második világháború után* kezdődött. Az alkotmánybíróságok elterjedésének *okai* közül hármat szükséges kiemelni:

– Az *önkéntes rendszerek* negatív tapasztalatai miatt megszűnt a törvények iránti bizalom, mivel kiderült, hogy az eljárási szabályok pontos betartása mellett – pozitív jogilag megtámadhatatlan – de embertelen és igazságtalan tartalmú törvények alkothatók.

– Felmerült az igény az erőteljesen beavatkozó, újraelosztó, bürokratikus „*jóléti*” állam korlátozására.

– Előtérbe került az *emberi jogok* védelme, különösen annak garanciális oldala: az alapjogok bírói úton történő hatékony kikényszeríthetőségének megvalósítása.²⁵

3. Az európai államok többsége az osztrák modell mellett döntött, vagyis külön alkotmányvédő szerv végzi az alkotmánybíráskodást, de akad példa amerikai rendszerű, a rendes bíróságok és a legfelsőbb bíróság által folytatott intézményes alkotmányvédelemre is.

Az alkotmánybíráskodás *európai modellje* került bevezetésre Ausztriában (1945), Olaszországban (1948)²⁶, az NSZK-ban (1949)²⁷, Törökországban (1961), Jugoszláviában (1963)²⁸, Spanyolországban (1978)²⁹ és Portugáliában (1982). Ugyancsak az osztrák típust vezették be Lengyelországban (1985)³⁰, Magyarországon (1989), Csehszlovákiában (1991), Romániában (1991), Bulgáriában (1991), majd a volt Szovjetunió tagköztársaságaiban.

Az *amerikai modellt* követi Svájc, Belgium, a skandináv államok és Görögország, bár ott külön szerv is működik: végső soron a Különleges Legfelsőbb Bíróság (1975) dönti el az alkotmányossági vitákat.

Sajátos megoldást választott Franciaország, ahol a széles körű közigazgatási bíráskodás mellett a szervezett alkotmányossági ellenőrzést az Alkotmánytanács (1958) végzi, tevékenysége döntően előzetes normakontrollra korlátozódik.

A teljesség érdekében megemlítendő, hogy *nem intézményesült* az alkotmánybíráskodás Nagy-Britan-

niában, Hollandiában és Finnországban.³¹

3. Az európai alkotmánybíróságok jellemzői

1. Az európai modellt követő alkotmánybíráskodás bevezetéséhez az adott állam alkotmányos rendszerében meg kell teremteni bizonyos tartalmi és formai feltételeket.³²

Materiális követelmények:

- a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása elvének elfogadása,
- a *chartális alkotmány* jogrendszerbeli elsődlegessége, a jogsuverenitás elismerése,
- az *alappokok* alaptörvényi garantálása,
- az alkotmánybíróság bírósági szervezetrendszeren kívüli, önálló *alkotmányos szervként* történő létrehozása.

Formális közjogi feltételek, hogy

- az alkotmánybíróság előtt törvényben *meghatározott szervek és személyek* eljárást indíthatnak,
- az alkotmánybíróság *megsemmisítheti* az alkotmánysértő jogszabályt,
- a *rendes bírósági eljárás és alkotmánybírósági eljárás összefügg*: az ügyben eljáró bíró az eljárás felfüggesztése mellett az alkotmánybírósághoz fordulhat, ha az alkalmazandó jogszabály alkotmányossága tárgyában kétségei merülnek fel.

2. Az európai alkotmánybíróságok *tipikus*, más bírói szervhez nem utalható *feladatai*.³³

a) *Absztrakt normakontroll*, amikor a jogi norma alkotmányossági vizsgálata nem kapcsolódik konkrét ügyben történő alkalmazáshoz. Elsősorban a törvényekre vonatkozik, de kiterjedhet rendeletekre, egyéb jogi aktusokra is, történhet *előzetesen* (csak törvények vonatkozásában, illetve nemzetközi szerződés megerősítését megelőzően) és *utólagosan*.³⁴ Az előzetes kontrollt törvényben meghatározott közjogi méltóságok kezdeményezik, az utólagos alkotmányossági vizsgálatot általában rendes bírósági bírák kérhetik, vagy más jogalkalmazó szervek, de elképzelhető még szélesebb kezdeményezői kör. Egyes országokban történhet hivatalból³⁵ is.

b) *Konkrét (utólagos) normakontroll*, amikor a bírósági eljárásban, a folyamatban lévő ügyben merül fel az alkotmányellenesség gyanúja az alkalmazandó jogszabály vonatkozásában. Az eljárást általában az ügyben eljáró bíró kezdeményezi.

c) *Alkotmányossági panasz* elbírálása, amely egyrészt normakontroll (amennyiben az alapjogsérelmet alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozta), másrészt az alkotmányellenes norma alapján hozott (bírói, hatósági) döntés elleni jogorvoslat. Ezáltal

AMERIKAI MODELL	EURÓPAI MODELL
<p>A bíróságok az alkotmányossági problémákat egyedül ügyek elbírálása során, <i>kiegészítő</i> jelleggel, vagyis „<i>incidentaliter</i>” döntenek el.</p> <p><i>Decentralizált</i> rendszer, a bírósági szervezet több szintje jogosult a jogi normák felülvizsgálatára.</p>	<p>Az alkotmányossági vizsgálat <i>minősül elsődleges feladatnak</i>, „<i>principáliter</i>” kerül eldöntésre az alkotmányossági vita, nem a konkrét ügy megoldása kap hangsúlyt, vagy hiányzik a konkrét ügy.</p> <p><i>Centralizált</i> rendszer, egyetlen központi helyzetű bírói testület dönti el az alkotmányossági kérdéseket.</p>
<p>Alkotmánysértés megállapítása esetén a norma <i>alkalmazását</i> a jövőben <i>melldöntik</i>.</p>	<p>Az alkotmánysértő normát <i>megsemmisítik</i>, azaz időbeli hatályát <i>megszüntetik</i>.</p>
<p>Az alkotmányossági döntés az egyedi ügyben csak a felekre vonatkozik, <i>inter partes</i> hatályú, és a precedens rendszer <i>stare decisis</i> elve biztosítja széleskörű érvényesülését.</p>	<p>Az ügy nem konkrét, a vizsgálatot nem egyéni érdekből kezdeményezik a jogosultak, az alkotmányossági döntés a kihirdetésétől kezdve <i>mindenkire</i> kötelező: <i>erga omnes</i> hatályú.</p>

tal az alkotmánybíróság a rendes bíróságok legfőbb fórumává válhat.³⁶

Speciális, alkotmánybírósághoz rendelhető – inkább közigazgatási bíróságra tartozó – feladatok.

a) A *hatáskörvédelem*, amely a föderatív államokban jellemző alkotmánybírási feladat, a szövetség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás feletti örökösödést foglalja magába.

b) A *választási bíráskodás*, amely jelentheti választási jogorvoslatok végső elbírálását, vagy történhet a képviselői mandátumok vizsgálatával kapcsolatos ügyekben.

c) *Speciális állambírási, büntetőbírási feladatok* a legfőbb közjogi méltóságok felelőségre vonásával kapcsolatban.

d) A *népszavazási eljárás* alkotmányossági revíziója, elsősorban a népszavazás elrendelésének, elutasításának vonatkozásában.

e) A községi *autonómia*, az önkormányzati jogok védelme, az állam és az autonóm közösségek közötti feszültségek enyhítése.

4. Szervezeti sajátosságok.

Az európai alkotmánybíróságok testületben járnak el, teljes ülésen vagy tanácsokban. A testületek létszáma alacsony, kilenc és húsz tag között mozog.³⁷ A tagok a jogász szakma képviselői köréből kerülnek kiválasztásra, általában kiemelkedő tudású elméleti jogászok, egyetemi tanárok, bírák, ügyvédek. Az alkotmánybírák jelölése, kinevezése, választása a parlament, a kormány, az államfő, esetleg rendes bírói testületek között megosztható, egyes államokban a parlament kizárólagos joga.³⁸

A tagok megbízási ideje kilenc–tizenkét év, esetleg határozatlan időre szól, a tisztség betöltésének felső korhatáraként a hatvannyolcadik, hetvenedik életév betöltése jelölhető meg.³⁹

IV. Az amerikai és az európai modell összehasonlítása

Az alábbi táblázat foglalja össze és szemlélteti az amerikai és az európai (osztrák) modellben történő alkotmánybíráskodás közötti alapvető eltéréseket.

Jegyzetek

¹ A jogfejlesztés olyan jogi mozgásfolyamatot jelent, amelynek eredményeképpen – kifejezett jogalkotó tevékenység és akarat nélkül – a változó társadalmi-gazdasági viszonyokkal adekvátabb jogi tartalom születik. Vö. Visegrády Antal: A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1988. 21–26. o.

² Vö. Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányossága és a jogszabályok alkotmánybírási ellenőrzése. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből, Pécs, 1996. 169–170. o.

³ Vö. Illéssy István–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő szerepe (kézirat) Pécs 1996.

⁴ Vö. Chronowski Nóra–Illéssy István–Petretei József: Az alkotmány értelmezéséről. In: Alkotmányjogi jogesetek, Pécs 1997. 8–13. o.

⁵ Vö. Holló András: Az alkotmánybíráskodás, Útmutató Kiadó, Budapest 1997. 4–5. o. és Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, Budapest 1995. 11. o.

⁶ Az Egyesült Államok Alkotmányát 1787. szeptember 17-én fogadta el az Alkotmányozó Gyűlés. 1788. június 21-én a kilencedik tagállam (azaz New Hampshire törvényhozása) is megerősítette – ekkor jött létre az Unió. Az Alkotmány 1789. március 4-én lépett hatályba.

⁷ William Marburyt John Adams elnök – hivatali idejének utolsó estéjén, 1801. március 3-án kinevezte Columbia körzet békebírójává. A kinevezési okmányokat azonban az illetékes miniszter – akkor még John Marshall, későbbi legfelsőbb bírósági bíró – elmulasztotta továbbítani a kinevezettnek. Amikor tíz hónap múlva Thomas Jefferson elnök hivatalba lépett, Marbury a Szövetségi Legfelsőbb Bírósághoz fordult annak érdekében, hogy az kötelezze James Madison minisztert – Marshall utódját – a kinevezési okmányok továbbítására, mivel ez a feltétele a státus elfoglalásának. John Marshall – ekkor már főbíróként – részt vett az ügy eldöntésében, noha érintettség címén kizárható lett volna. A főbíró véleményében megfeddte az elnököt és a minisztert a mulasztásért, ennek ellenére Marbury mégsem kapta meg a békebírói posztot. A felperes ugyanis az 1789. évi bírósági törvény 13. cikkelye alapján közvetlenül (első fokon) fordult a Szövetségi Legfelsőbb Bírósághoz a miniszter kötelezése érdekében. Az említett cikkely eredeti joghatóságot állapított meg a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság számára más bíróságok, illetve köztisztviselők, állami vezetők eljárásra kötelezésére irányuló keresetek tárgyában. Marshall főbíró rámutatott, hogy a Szövetségi Alkotmány nem állapít meg a Legfelsőbb Bíróság számára ilyen keresetek vonatkozásában eredeti joghatóságot. Ebből a főbíró érvelése szerint az következik, hogy a bírósági törvény 13. cikkelye alkotmányellenes, és mivel Marbury keresete ezen az alkotmányellenes hatásköri szabályon alapul, a Bíróság nem veheti azt figyelembe. Ezzel Marshall főbíró ugyan örökre mellőzte a Bíróság egyik, meglehetősen ritkán gyakorolt hatáskörét, azonban másik, a bíróságok hatalmi helyzetét jelentősen megerősítő hatáskört „teremtett”: a bírói alkotmányossági felülvizsgálatot, amelyről a Szövetségi Alkotmány egyáltalán nem tesz említést. Vö. F. W. Friendly–M. J. H. Elliott: The Constitution That Delicate Balance, McGraw – Hill, 1984. 8–9. o.

⁸ A Marshall-ítélettel vette kezdetét az az alkotmányfejlődési tendencia, amely a merev, nehezen módosítható alkotmányok elterjedéséhez vezetett. Vö. M. Cappelletti–W. Cohen: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés 42–43. o.

⁹ Vö. M. Cappelletti–W. Cohen: i.m. 48–49. o.

¹⁰ Paczolay: i.m. 11–12. o.

¹¹ Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljét megkísérelték bevezetni a XIX. század és a XX. Század első fele folyamán Mexikóban, Svájcban, Norvégiában, Dániában, Görögországban, Portugáliában, azonban tartós siker nélkül.

¹² Az embernek a Teremtőtől származó, veleszületett, elidegeníthetetlen, közhatalom számára sérthetetlen és a józan észnek, a természet törvényének megfelelő jogaira hivatkozik a Virginiai Nyilatkozat (1776), a Függetlenségi Nyilatkozat (1776), az Alkotmány és a Kiegészítések, különösen az 1791. évi tíz alkotmánymódosító cikkely, amelyeket együttesen Jogok Törvényének (Bill of Rights) neveznek.

¹³ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest 1998. 169–177. o. és Bevezetés

a közjogtanba, Kari jegyzet, Pécs 1999. 191–199. o.

¹⁴ Hans Kelsen (1881–1973) legismertebb műve a Tiszta Jogtan (1934). Az iskolateremtő bécsi tudós azonban nemcsak az elméleti alapokat vázolta fel, hanem államkancellári különleges tanácsadóként maga is sokat fáradozott az alkotmánybírárság felállításán. Ugyancsak ő fogalmazta meg az 1920-ban elfogadott osztrák alkotmány alkotmánybírárságról szóló rendelkezéseit. K. von Beyme: Alkotmánybíráskodás. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés 122. o.

¹⁵ Paczolay: i.m. 15. o.

¹⁶ Az érvényességi fogyatékoságban szenvedő normák egyik csoportja semmis (nem a feljogosított jogalkotó szervtől ered, nem hirdették ki), a másik csoport „csak” megsemmisítendő (sérti a jogforrási hierarchiát, nem megfelelően hirdették ki). Az utóbbiak érvényességét a megsemmisítésig vélelmezni kell. Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar Alkotmánybírárság gyakorlatában. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2000, 167. o.

¹⁷ Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. 200–201. o.

¹⁸ Charles Eisenmann (1904–1982) Hans Kelsen tanítványa volt, doktori disszertációját 1928-ban védte meg „Az alkotmánybíráskodás és az osztrák Legfelsőbb Alkotmánybírárság” címmel.

¹⁹ Vö. Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. 202–203. o.

²⁰ Főleg Carl Schmitt, vezető német alkotmányjogász bírálta Kelsen elméletét. Schmitt veszélyesnek tartotta a bírói alkotmányértelmezés bevezetését. A homályos alkotmányi normák értelmezése szerinte nem jogalkalmazást eredményez, hanem új jelentést ad a normának, tehát jogalkotás. Arról nem is szólva, hogy a bírák politikai szempontokat érvényesíthetnének a jelentésformálás során, amivel a normák jogi minősége elveszne. Schmitt megközelítésében az ilyen jellegű pluralizmus megengedhetetlen. A két tudós közötti vita oka az eltérő alkotmányfelfogásban rejlik. Schmitt az alkotmánytól azt várja, hogy rögzítse a politikai egység állapotát, és konfliktus esetén biztosítsa annak egyértelmű feloldását. Az alkotmányos működés zavarainak elhárítója, így az alkotmány öre kizárólag az államfő. Kelsen számára az alkotmány jelentősége formális: a pozitív jogrend alapszabálya. Az alkotmányos élet alapvetően stabil és rendezett, az alkotmány tehát nem elsődlegesen a válsághelyzet elhárítására vonatkozik, hanem a rendeltetésszerű működést kontrollálja, és ez jut kifeje-

zésre az alkotmánybíráskodásban is. Paczolay: i.m. 17–18. o.

²¹ Bibó István: A hatalmi ágak elválasztása egykor és most. Válogatott tanulmányok (1945–1949), Magvető Kiadó, Budapest 1986. 377. o.

²² Holló: i.m. 6–7. o.

²³ A bemutatott eljárás neve: „contrattualizzazione”.

²⁴ L. Favoreu: Az Alkotmánybíróságok. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, 61–62. o.

²⁵ Paczolay: i.m. 13. o.

²⁶ Az olasz Alkotmánybíróság 1956-ban kezdte meg működését.

²⁷ A német Szövetségi Alkotmánybíróság 1951-ben kezdte meg működését.

²⁸ Normamegsemmisítési jog nélkül.

²⁹ A spanyol Alkotmánybíróság 1980-ban kezdte meg működését.

³⁰ Normamegsemmisítési jog nélkül.

³¹ L. Favoreu: i.m. 54–55. o. és Holló: i.m. 8. o.

³² Vö. Holló: i.m. 9. o.

³³ Vö. Favoreu: i.m. 65–70. o. és Holló: i.m. 9–11. o.

³⁴ A francia Alkotmánytanács csak előzetes normakontrollt gyakorol (törvények, parlamenti ügyrendek, nemzetközi szerződések vonatkozásában). Utólagos normakontrollt csak a rendeletalkotási tárgykörök védelme érdekében végez.

³⁵ Az osztrák Alkotmánybíróság hivatalból is megindíthatja az utólagos alkotmányossági vizsgálatra irányuló eljárást.

³⁶ Csak a közigazgatási aktusok vonatkozásában van ilyen hatásköre az osztrák Alkotmánybíróságnak, a német és a spanyol Alkotmánybíróság viszont a rendes bírósági határozatokat is felülbírálhatja. (Az alkotmányossági panasz a spanyol jogban *amparo* néven intézményesült.) A francia Alkotmánytanács és az olasz Alkotmánybíróság nem rendelkezik ilyen hatáskörrel.

³⁷ A német Szövetségi Alkotmánybíróság tizenhat tagú, két szenátusban jár el. Az osztrák Alkotmánybíróság húsz tagú, ebből hat tag helyettes bírő. A francia Alkotmánytanács kilenc tagú. A spanyol Alkotmánybíróság tizenkét, az olasz tizenöt bíróból áll.

³⁸ Németországban a parlament két háza választja az alkotmánybírákat. Ausztriában a Szövetségi Kormány tizenegy, a parlament két háza összesen kilenc bírót javasol, akiket az államfő nevez ki. A francia Alkotmánytanács három tagja a köztársasági elnöktől, három a Nemzetgyűlés elnökétől, három a Szenátus elnökétől kapja megbízását. Az olasz alkotmánybírák egyharmadát a parlament két háza együttes ülésén választja meg, egyharmadát a rendes és közigazgatási legfelsőbb bíróságok választják, egyharmadát a köztársasági elnök nevezi ki. A spanyol alkotmánybírákat a király nevezi ki, közülük nyolcat a parlament két háza, kettőt a kormány, kettőt a bírói főtanács javaslatára.

³⁹ A német alkotmánybírákat tizenkét évre választják, az alsó korhatár a negyvenedik, a felső a hatvannyolcadik életév betöltése. Az osztrák bírók megbízatása határozatlan időre szól, felső korhatár a hetvenedik életév. A francia Alkotmánytanács tagjai, valamint az olasz és a spanyol alkotmánybírák kilenc évig maradnak hivatalban.

Drinóczi Tímea

PhD-hallgató

A jogi segítségnyújtással kapcsolatos problémák és a kezdeti megoldási lehetőségek az

Európai Unióban

I. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió egyik alapja a személyek, javak, a tőke és szolgáltatások szabad mozgása, amelynek növekedésével azonban együtt jár a határon átvélő viták egyre gyarapodó száma. Az ilyen nézeteltérések nem csak a nagy társaságok, vállalatok közt keletkeznek, hanem a szerényebb eszközökkel rendelkező kisebb üzleteket és szükségszerűen az egyéneket is érinthetik.¹ E személyeknek ott kell „elintézniük az ügyet”, ahol az felmerült, vagy – ami még rosszabb – külföldön kell jogi eljárásban vagy perben részt venniük. Ebből következően az ilyen helyzetbe került személyeknek külföldön jogi segítségre van szükségük.

Az azonban, hogy mi minősül jogi segítségnek, illetve melyek e segítség megítélésének feltételei, országonként különbözik. E tény jelentősen megnehezíti – az ugyancsak alapvetőnek minősülő elvet – az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutást. A *joghoz való hozzájutás* a jogállamiság érvényesülésének egyik legfontosabb garanciális eleme, ami azonban nem csak alkotmányjogi kérdés. Ezért minden tagállam – és az Európai Bizottság is – érdekelt az ebből fakadó nehézségek megoldásában. Mindezeket szem előtt tartva az Európai Bizottság 2000-ben Green Paper-t bocsátott ki,² amelyben egyrészt polgári ügyekben vizsgálja a külföldi peres fél előtt álló problémákat, és felhívja ezekre a tagállamok figyelmét, másrészt felkéri az uniós tagokat arra, hogy javaslataikkal segítsék elő a jogi segítségnyújtás kapcsán felmerülő, és az alapító szerződések alapelveit sértő komplikációk megoldását.

A jogi segítségnyújtás európai rendezése tehát láthatóan kezdeti stádiumban van, azonban nem szükségtelen hazánknak – az ország csatlakozási szándékára is tekintettel – a folyamatot már e szakaszában figyelemmel kíséreni. Ezt alapozza meg az is, hogy Magyarországon – ellentétben a legtöbb európai állammal – jelenleg nem létezik kifejezett és egységes jogi segítségnyújtásról szóló szabályozás.³ A tanulmány célja tehát a Bizottság által az egyes tagállamok jogi segítségnyújtás rendszerében tapasztalt különbségek ismertetésén, és az ebből fakadó, általában az egyéneket érintő akadályok felvázolásán, illetve a javasolt megoldási lehetőségek bemutatásán keresztül a hazai jogalkotás figyelmének felkeltése.

II. A kezdeményezés alapjai⁴

1. Jogi alapok

Az *Amszterdami Szerződés* alapján a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés az EU Szerződés IV. címe alá esik.⁵ E rendelkezés korábban az EU Szerződés VI. címe alatt szerepelt, amely alapján a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködésre – az arra alapot adó jog természetétől függetlenül – közösségi ügyként tekintettek. Ebből kifolyólag a Tanács most már elfogadhat olyan rendelkezéseket, amelyek megszüntetik a polgári eljárások megfelelő és kielégítő működése elé tornyosuló akadályokat. Az 1999 október 15-én és 16-án Tamperében tartott, az Európai Unióban megteremtendő szabadságról, biztonságról és igazságról szóló különleges találkozó végkövetkeztetéseiben a Európai Tanács a Bizottság javaslata alapján megbízta az Európa Tanácsot azzal, hogy hozza létre azt a minimális standardot, amely az Unióban a határokon átívelő ügyekben nyújtandó jogi segítségnyújtás megfelelő szintjét biztosítja. E tanulmány alapjául szolgáló Green Paper jeleníti meg e cél eléréséhez vezető első lépést.

Az EK Szerződésben garantált szabadságoknak az az egyik következménye, hogy a polgárok a tagállamok bíróságai előtt ugyanúgy kezdeményezhetnek eljárást, illetve védekezhetnek, mint az adott tagállam állampolgárai. A közösségi jogalkotás hiányában minden egyes tagállam jogrendszerének le kell fektetnie a közösségi jogból eredő jogosítványokat védő részletes – így a jogi segítségnyújtásra is vonatkozó – eljárási szabályokat. Az ilyen rendelkezések nem lehetnek diszkriminatívak azokkal szemben, akiknek a közösségi jog megadja az egyenlő bánásmóddhoz való jogot, és nem korlátozhatják a közösségi jog által garantált alapvető szabadságokat.

A téma vonatkozásában a közösségi jogból származó kötelezettségek mellett más, nemzetközi eszközök is relevánsak. Az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* 6. cikk (3) bekezdése mindenkit, akit bűncselekmény elkövetésével vádolnak, és nincs elég anyagi eszköze fizetni érte, feljogosít az ingyenes jogi közreműködésre, ha ezt az igazságszolgáltatás érdeke is megkívánja. A 6. cikknek a bármilyen ügyben való tisztességes tárgyalásra vonatkozó általános feljogosításáról megállapították, hogy bizonyos körülmények közt tartalmazza a jogsegélyhez való jogot is.

2. Tudományos alapok

A Bizottság a jogi segítségnyújtás területén megjelenő kezdeményezéseket már eddig is támogatta.⁶ Ilyen volt a D. Walters professzor által az 1996-ban, a Bizottság nevében meghirdetett, és az EU Jogi Társasága Tanácsa által pártfogott – „Guide to legal aid and advice in the EEA” program –, illetve a Jogi Segítségnyújtásról szóló, 1998 áprilisában, az Angers University-n tartott, Adrian Wood professzor „Ac-

cess to Legal Aid in the Member States of the EU: Problems and tentative solutions” című jelentésén alapuló *szeminárium*, amely a GROTIUS-programtól kapott anyagi támogatást.

III. A jogi segítségnyújtás jelentése

Az általános, alapvető problémát okozó nehézségek tárgyalása előtt tisztázni kell azt, hogy a Bizottság mit ért a jogi segítségnyújtás kifejezése alatt. A Bizottság értelmezésében ez – a tagállamok interpretációjához hasonlóan – nem jelent mást,⁷ mint a jogász által nyújtott ingyenes, vagy alacsony költségű jogi tanácsadást, illetve bírósági képviselést, továbbá az egyéb költségek⁸ részleges vagy teljes elengedését, valamint a pereskedéssel kapcsolatos bármilyen költség⁹ fedezésére nyújtott közvetlen pénzügyi támogatást. Eszerint tehát annak a személynek, akit külföldi eljárással fenyegetnek, vagy aki külföldön akar eljárást indítani, a következő szakaszokban lehet szüksége a jogi segítségre: először a peres eljárást megelőző tanácskérés esetében, majd a tárgyaláson való ügyvédi közreműködésre, illetve a bírósági költségek alóli mentesség esetében, végül akkor, ha külföldi határozatot kell kikényszeríthetőnek nyilvánítani, vagy kikényszeríteni.

A külföldi fél előtt álló lényegi problémát a jogi segítségnyújtásra vonatkozó tagállami szabályozások eltérő volta jelenti. A nehézségek leküzdését nem segíti elő a nemzeti rendelkezések közt felfedezhető hasonlóság sem, sőt – mint látható lesz – e közös jellemző a meglévő különbségeket csak még jobban felerősíti.

IV. A tagállamok szabályozásában általánosan alkalmazott területiális rendszer miatt felmerülő problémák

A tagállamok rendelkezései közt – lényeges hasonlóságként – a nemzeti jogi segítségnyújtási sémák területiális jellege említendő. Ez azt jelenti, hogy a jogi segítség csak ott vehető igénybe, ahol az adott eljárás folyik, és ez számos, a nemzeti szabályozás által felvetett problémát, eltérést eredményez. Az egyes tagállamok jogsegélyrendszerét alaposan vizsgálva nyilvánvalóvá válik, hogy – éppen az általánosan alkalmazott területiális modell miatt – azok filozófiájában, szervezetében és vezetésében lényeges különbségek vannak.¹⁰ A leglényegesebb kérdést a jogosultság és az anyagi, vagy más szempontból való megfelelés veti fel. A problémát bonyolítja, hogy az igénylő által fizetett – tagállamonként eltérő összegű – hozzájárulás, illetve a szakember díjának és költségeinek finanszírozása összefügg a jogi segít-

ségnyújtás – tagállamonként eltérő szabályozásban részesülő – megítélésének feltételeivel, illetve a tagállamokban kialakított rendszer jellemzőivel. Érdeemes ezért e különbségeket részleteiben is megvizsgálni. Mivel a díjfizetés és a költségtérítés leginkább a szervezeti megoldásokkal függ össze, ezért ezek bemutatása és a megoldási lehetőségek ismertetése szükségképpen a szervezeti rendszer jellemzőinek felvázolásával együtt történik.

Ebből következően a külföldi peres félnek az alább tárgyalandó problémákkal kell szembe néznie.

1. A jogosult személy kapcsán felmerülő probléma

a) A probléma lényege

Az általánosan jellemző territoriális rendszer miatt a külföldi peres fél előtt a következő nehézség állhat:¹¹ ha az „A” tagállamban állandó lakóhellyel rendelkező közösségi polgár a „B” tagállamban folyó ügygel akár alperesként, akár felperesként kapcsolatban van, valószínűtlen, hogy „A” tagállamtól segítséget kap. Ehelyett a „B” tagállam jogsegély-rendszerét kell megvizsgálnia.¹²

A jogosultság szempontjából négy alapsoportot lehet meghatározni. Egyes tagállamokban a jogsegélyt állampolgárságra, vagy állandó lakóhelyre való hivatkozás nélkül megadják, míg máshol a külföldieknek kizárólag viszonyosság alapján nyújtanak szolgáltatásokat. Bizonyos tagállamok jogi szabályozása csak az állandó lakóhellyel rendelkezőknek adja meg a jogsegélyt, amely ahhoz vezethet, hogy e rendszer néhány jogsegélykedvezményt a saját, állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárától tagad meg. Más állam a jogi segítséget az állampolgárai számára az állandó lakóhelyre tekintet nélkül megadja. Néhány szabályozás e szolgáltatásokat a más állampolgárságú, de adott országban állandó lakóhellyel rendelkezők, illetve az ott tartózkodó személyek számára is biztosítja. Erre példa a *holland* alkotmány rendelkezése, amely minden holland állampolgár számára garantálja az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutást. Külföldiek számára ezt azonban csak akkor biztosítja, ha jogszerűen tartózkodnak holland területen. E külföldieknek, tekintet nélkül arra, hogy technikailag állandó lakosok-e vagy sem, ugyanolyan joguk van tehát a jogi segítségnyújtásra, mint a holland állampolgároknak.¹³ Ehhez hasonló a *svéd* alkotmány szabályozása, amely szerint a jogszerűen Svédországban tartózkodó külföldiek az alkotmány meghatározott szakaszában felsorolt ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint a svéd állampolgárok. Ez magában foglalja a büntetőjogi védelmet, a bírósághoz fordulás jogát és a jogsegélyt is.¹⁴

E fenti eltérések miatt az a probléma merülhet fel, hogy az az egyén, aki adott tagállamban nem rendel-

kezik állandó lakóhellyel, de ott szándékozna eljárást indítani, vagy az eljárásban alperes lenne, illetve az eljárás idején, vagy annak megindításakor már nem tartózkodik az adott tagállamban, a szóban forgó államban nem számíthatna jogi segítségnyújtásra. A külföldi peres fél néhány államban tehát „két szék közé esik”; nem jogosított jogsegélyre sem a vendég-látó, sem a „saját” államában.

Problémát okoz továbbá az, hogy néhány tagállamban a hatályban lévő törvények alapján jogi segítségre a jogi személyek is jogosítottak.¹⁵

b) A probléma megoldására tett eddigi lépések

A jogosult személlyel összefüggő nehézségek megoldására mind nemzetközi jogi, mind közösségi szinten történtek lépések.

A nemzetközi eszközök¹⁶ hatása kapcsán elmondható, hogy egyrészt – a már említett – Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkéből kitérnek a tisztességes tárgyaláshoz való jog, amely speciális követelményeket állít a büntetőügyekben való jogi segítség megítélésére. E rendelkezést olyan lehetőségként is értelmezték, amelyet a rászorulóknak részére a polgári ügyben akkor kell megítélni, ha az igazságszolgáltatás érdeke úgy kívánja.¹⁷ Az a kiterjesztés azonban, amelyhez a 6. cikk a polgári ügyekben ilyen kötelezettséget fűz, távolról sem világos.

Másrészt az 1954. évi és az 1980. évi *Hágai Konvenciók* is tartalmaznak az ingyenes jogsegélyre vonatkozó cikket.¹⁸ Az első lényegében azt követeli meg a szerződő államoktól, hogy terjesszék ki a nemzeti bánásmódot más szerződő állam állampolgáira is. Az 1980. évi Konvenció továbbmegy, és azt mondja ki, hogy ezeknek az államoknak az állampolgáiraival és azokkal, akik ott szokásszerűen tartózkodnak, a minden egyes szerződő államban folyó bírósági eljárásban igénybe vehető jogsegélyre való feljogosítottság céljából ugyanúgy kell bánni, mintha az adott állam állampolgára és állandó lakója lenne. Ugyanez az elv alkalmazandó a peres eljárást megelőző jogi tanácsadásra, ha a szóban forgó személy jelen van abban az államban, ahol a tanácsot kérték. Az 1980. évi Hágai Konvenciónak az általános ratifikációja és korrekt alkalmazása nagymértékben kívánatos volna. Az erre való felhívást¹⁹ az Európai Parlament és az ECOSOC is üdvözölte, de sajnálatos módon semmilyen következménye nem volt a tagállamok Tanácsa szintjén.

Harmadrészt az 1968. évi *brüsszeli Konvenció* 44. cikke említendő meg, amely kimondja, hogy a jogsegélyben vagy a költségek és kiadások alóli mentesítésben részesült személy annak az államnak a joga szerinti legkedvezőbb jogi segítségre, illetve a költségek és kiadások alóli legkiterjedtebb mentességre jogosult, ahol „ítéletet kapott”. E szakasz akkor al-

kalmazandó, amikor a győztes felperes hitelező az egyik tagállamban akarja érvényesíteni azt az ítéletet, amelyet számára a másikban ítélték meg. A rendelkezés tehát, bár korlátozott mértékben, de azzal a következménnyel járhat, hogy az igénylő – amennyiben abban az államban indítja az eljárást – a vendéglátó állam állampolgáránál kedvezőbb elbánásban részesül.

Az igénylő jogosultságára az *Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata* is hatással volt. A Bíróság egyik álláspontja szerint az a közösségi polgár, aki a vendéglátó államban állandó lakóhellyel rendelkezik, az állampolgárokkal egyenlő bánásmódra jogosított tekintet nélkül arra, hogy dolgozó-e.²⁰ Ugyanez vonatkozik büntetőügyben az anyanyelv használatára is.²¹ A bíróság másik vonatkozó véleményében²² kifejtette, hogy a bármely tagállamba való utazáshoz való jog²³ – akár csak időlegesen, pusztán azért, hogy szolgáltatásokat kapjon – magában foglalja azt a jogot, hogy a személy fizikai integritására tekintettel ugyanolyan bánásmódban részesüljön, mint az adott állam állampolgára. A közösségi jog által garantált szabadságok következménye az a követelmény, hogy a szabadságok kedvezményezettjei a tagállamok bíróságai előtt ugyanolyan alapon indíthassanak eljárást, mint az adott tagállam állampolgárai.²⁴

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a közösségi jog bármely kedvezményezettje a vendéglátó állam állampolgárával azonos bánásmódra jogosult, mind az eljárás indítására való formális feljogosítottságára, mind az ilyen eljárások lefolytatásához szükséges gyakorlati feltételekre figyelemmel. Mindez a személyt úgy illeti meg, hogy nincs tekintettel arra: a kérdéses személy állandó lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha rendelkezett-e, illetve, hogy fizikailag egyáltalán jelen van-e az adott államban. Ebből fakadóan egyértelmű, hogy az eljárás indításának joga felöleli az effektív bíróság elé járulás jogát. A jogi segítségnyújtás szolgáltatása így megítélhető abban az esetben, ha az adott állam állampolgára is feljogosított arra. E megállapítás azt vonja maga után, hogy nemcsak az olyan szabályok, amelyek a vendéglátó állam állampolgárai számára korlátozzák a jogsegélyre való jogosítottságot, hanem az olyanok is az EK Szerződésbe ütköznek, amelyek a külföldieknek az állandó lakóhellyel rendelkezés vagy az ország területén való tartózkodás feltételét írják elő. A vendéglátó államban folyó perben részt vevő közösségi állampolgárral szemben az ilyen feltételekre ezért nem lehet hivatkozni. Következésképpen közvetett diszkriminációt alapozhat meg mind a peres fél (tekintettel a szolgáltatások megszerzésének szabadságára) mind a jogász vonatkozásában (tekintettel a szolgáltatások nyújtásának szabadságára) a vendéglátó államnak bármilyen olyan szabálya, amely

a peres félnek a jogsegély megszerzését a „külföldi” jogász tanácsának vonatkozásában nehezebbé teszi.

c) Az általánosan alkalmazott területiális rendszer miatti probléma megoldásának nehézségei, illetve lehetőségei

A területiális rendszer miatti – fent említett – nehézségek megszüntetése azonban *további problémákat* vetne fel, mivel a jelenlegi rendszerek bármilyen módosítása a költségek növekedését róná a kormányokra, és végső soron az adófizetőkre, illetve megnövelné a bírósági ügyek számát, valamint az integráció elmélyítésétől való félelmet. A jogi segítség minőségével kapcsolatos kérdések is felmerülhetnek, így a módosítás előidézheti a járulékos fejlesztések követelményét.²⁵ Ennek ellenére bizonyos tagállamokban most is vita folyik arról, hogy hogyan lehet a legjobban biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. E vita magába foglalhatja a jogi segítségnyújtás rendelkezésein túlmutató lehetőségeket is, amely tartalmazhatja az esetleges díjfizetés, vagy – akár a kliens akár az ügyvéd által fizetett – biztosítás, valamint az ügyvédi díj csökkentését célzó piaci megoldások bevezetését, illetve kiterjesztését.²⁶

Ezzel kapcsolatban érdemes megvizsgálni a tagállamok előtt álló lehetőségeket, vagy akár már bevezetett *szabályozási alternatívákat*.

Az egyik lehetséges megoldási mód az esetleges vagy feltételes díjazás. Az *Angliában* már bevezetett rendszer alapján²⁷ az ügyvéd beleegyezhet abba, hogy lemond a díjazásáról, ha az ügyfele elveszti az ügyet. Amennyiben azonban az ügyfél győz, a megítélt kártérítés meghatározott százaléka az ügyvéd jogosult lesz. A rendszernek a nyilvánvaló előnyei mellett hátrányai is vannak. Ez abban nyilvánul meg, hogy bizonytalan, vajon az ügyvéd beleegye-e olyan ügybe, amelyben nincs ésszerű oka hinni a győzelemben. Az ügyfél továbbá annak a kockázatnak van kitéve, hogy pervezetés esetén viselnie kell a győztes fél költségeit.

Néhány tagállamban más megoldást vezettek be, illetve ismernek el. Ez a jogi kiadásokra vonatkozó biztosítás, amely olyan igazságszolgáltatáshoz való hozzájárulás garantálásának az eszköze, amelyet mindenki megengedhet magának. *Németországban* általánosan, hogy a családok rendelkeznek ilyen biztosítással. A *svéd* biztosítás arra szolgál, hogy a biztosított számára a magánjellegű viták esetében az ügyvédfohadás költségei egy részét fedezze. Ha az igénylőnek nincs ilyen biztosítása, és e hiányra nincs jogos indok, az állam főszabály szerint a jogi költségekhez nem nyújt segítséget. A jogi vitában felmerült pénzügyi segítségnek a jogi költségek fedezésére szolgáló igénybevétele esetén elsősorban a biztosításra

kell támaszkodni. Ennek megfelelően a svéd jogsegélyt az államtól meghatározott feltételek teljesítésével lehet megkapni akkor, ha a jogvita nem tartozik a jogi költségeket fedező biztosítás körébe.²⁸ Az államok megoldásainak tanulmányozása során megállapítható, hogy a biztosítás modelljének bevezetése és következetes alkalmazása csak Svédországban valósult eddig meg, annak ellenére, hogy a többi állam is elismeri az intézmény létjogosultságát.

Bár az alternatív megoldások iránti igény a probléma szempontjából pozitív hatásokkal is járhat, nem szabad néhány figyelmeztető jelet figyelmen kívül hagyni. Úgy tűnik ugyanis, hogy a tagállamok nem lelkesednek az általános, kötelező jogi kiadások biztosítása rendszerének törvényi bevezetéséért. Erre kiváló példa az a francia és holland deklaráció, amely szerint a jogi költségekre vonatkozó biztosítás Franciaországban elismert és növekvően lévő – azonban nem általánosan alkalmazott – intézmény.²⁹ Hollandiában pedig csak odáig jutottak el, hogy jogszerűnek és széles körben hozzáférhetőnek ismerik el.³⁰

A biztosítás sem nyújt igazából tökéletes megoldást, mivel bármilyen fajtája csak a kereskedelmi biztosításra korlátozódna, és sikeressége, keresettsége érdekében vonzó feladatot kell ajánlania mind a biztosító társaságoknak, mind az egyéneknek. Valószínű az is, hogy a biztosítási kötvény szintje tagállamokként különböző lesz, és az igazán rászorult nagy valószínűséggel nem fog ilyen biztosítást kötni. Ezért tűnik nyilvánvalóbbnak az, hogy a tagállamoknak szükségük lesz olyan rendszerre, amely legalább a legszegényebbeknek nyújtandó szolgáltatásokat fedezi. Bármilyen általános törekvés az ilyen biztosítás kidolgozására, a határon átívelő pereskedés vonatkozásában veszélyt is magában rejt. Pl. ha az ilyen biztosítás nem fedi különösen a külföldi pereskedés kockázatát, a külföldi peres félnek még mindig szükséges a vendéglátó állam jogsegélyrendszeréhez fordulnia. Ha a peres fél olyan államban él, ahol a biztosítás nem általános, és olyan államban vesz részt a perben, ahol viszont ez általánosnak mondható, azzal a veszéllyel nézhet szembe, hogy pl. csak ennek az államnak a kritériumai alapján tud jogsegélyt szerezni.³¹

A Bizottság az eddigi jogi megoldásokat figyelembe véve lehetséges *alternatívaként* egyrészt azt javasolja,³² hogy a jogi segítségnyújtás területén való jogalkotás előtt tisztázzák a tagállamok az EK Szerződés 12. cikkéből származó kötelezettségét. Másrészt azt ajánlja, hogy a tagállamokat emlékeztetni kellene az 1980. évi Hágai Konvenció ratifikálására. Erre azért van szükség, mert jelenleg a külföldi peres felet illető, jogi segítségnyújtásra vonatkozó nemzetközi és közösségi kötelezettségek zavaró egyveleget alkotnak, amely az állampolgárt jelentős bizonytalanság és kétségek közt hagyja a tekintetben, hogy öt

milyen jogok illeti meg. Az 1980. évi Hágai Konvenció e vonatkozásban világosan rendelkezik ugyan, de ezt csak a tagállamok kis része ratifikálta. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem világos a tekintetben, hogy milyen hatással van a szerződő államok jogi segítségnyújtást biztosító kötelezettségére. Az EK Szerződés 12. cikkéből (a régi 6. cikk) eredő kötelezettség általánosan jelen lévő, azonban nyilvánvalóan nem deklarált. Az a tény, hogy ezt az esetjogról kell származtatni, az állampolgárok számára lehetetlenné teszi a hozzáférést. A jogalkotás szükségességét az átláthatóság követelménye is megkívánja, mivel az alapelveket könnyen hozzáférhető és kötelező formában lenne szerencsés kiadni. A Bizottság szándéka az, hogy továbbra is vizsgálja az olyan jogalkotás előterjesztésének lehetőségét, amely világosan deklarálja a tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy a más tagállam állampolgárával a jogi segítségnyújtás, illetve a költségek vagy a kiadások teljes vagy részleges odaítélésekor diszkriminációmentesen járjanak el. Az érintettektől – a fentiek ellenére is – azért szívesen venne egyrészt minden, az e területen alkalmazandó stratégiára vonatkozó hozzászólást, főként a tekintetben, hogy véleményük szerint szükség van-e egyáltalán a közösségi szabályozásra. Másrészt arra vonatkozóan is vár javaslatot, hogy a jogi segítségnyújtással összefüggésben kimondott diszkriminációmentesség elvét kiterjesszék-e azokra a harmadik állambeli állampolgárokra is, akik szokásszerűen tartózkodnak a tagállamban.

2. A jogi segítségnyújtás odaítélésének eltérő feltételeiből fakadó problémák

Különböző tagállamok az igénylő anyagi eszközeihez kapcsolódó, illetve a kérdéses peres ügynek és az eljárás sikeréhez fűzött esély vizsgálatához kapcsolódó feltételekről eltérőképpen rendelkeznek.

a) A probléma lényege

A filozófiát tekintve megállapítható, hogy bizonyos államokban a jogi segítségnyújtásra csak a jóléti jog járulékaként tekintenek, amely kizárólag a legszegényebbek számára hozzáférhető, míg máshol egyes jogi szolgáltatások és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés általánosan igénybe vehetők.

Egyes tagállamokban a *pénzügyi küszöböt* alkalmazják, amely – többek közt – az igénylő családi állapotától, a jövedelmétől, vagy a vagyontól függően változhat. Annak ellenére, hogy e küszöb alkalmazása semlegesnek tűnik, mivel nem tartalmaz semmilyen közvetett diszkriminációt az állampolgárságra vagy a lakóhelyre vonatkozóan, mégsem veszi figyelembe a tagállamok eltérő jövedelmi szintjeit. Következésképpen a magas költségű államban lakó igénylő – akinek a saját forrásai kielégítenék an-

nak az országnak a pénzügyi követelményeit, amelyben lakik, de az alacsonyabb költségű, az eljárásnak helyt adó állam limithatára felett van – nem lesz jogosított a szolgáltatásra.

A rendszer más tagállamokban a *rászorultsági elv* alapján működik, amely szerint nem rögzítenek speciális összeget. Az igénylőnek ehelyett igazolnia kell, hogy nincs abban az anyagi helyzetben, amely megengedné neki a per költségeinek kifizetését. Ehhez általában az igénylő pénzügyi helyzetének igazolása szükséges, amelyet annak az államnak a hivatala állít ki, ahol az igénylőnek állandó lakóhelye van. Ezt a megoldást alkalmazza a svéd költségtérítés elnevezésű szolgáltatás. A költségtérítés elnyeréséhez az igénylőnek olyan helyzetben kell lennie, hogy szüksége legyen a jogi segítségnyújtást jelentő képviselőre. *Svédországban* nem állapítottak meg jövedelmi limithatárt a jogi tanácsadás szolgáltatására, amennyiben az igénylő más – nem finansziális kritériumot – teljesít.³³ A jövedelmi összehatárok meghatározásával, az itt elsőként említett típust alkalmazzák a legtöbb államban. Ez a szabályozási megoldás létezik az angol, francia és a holland modellben is.³⁴

Az általános ismertetés után talán szerencsés bemutatni az eltérések részleteit is. A *francia* részleges jogsegély keretében az igénylő sávosan meghatározott jövedelemhatár alapján kap állami hozzájárulást.³⁵ Ezt azonban bizonyos jövedelemérték felett – az angol és a holland modellhez hasonlóan – nem adják meg.³⁶ Az *angol* támogatás megítéléséhez általában mind a polgári, mind a büntetőjogi tanácsadással kapcsolatos ügyekben megkövetelt a maximum két órán át tartó konzultáció. Némely esetben a jogosultság egyik feltétele, hogy a szolgáltatás kezdeti költsége, illetve az összes költsége bizonyos összehatár alatt legyen.³⁷ A *svéd* költségtérítésre azok a magánszemélyek jogosultak, akik a törvény szerinti egy órás tanácsadást igénybe vették – amit az igénylőnek ki kell fizetnie –, illetve szükségük van a jogi tanácsadásra, és ezért indokolt az igénylő jövedelemfüggő hozzájárulásán alapuló állami hozzájárulás.³⁸

Számos tagállamban az eljárásnak, amely kapcsán a jogsegélyt igényelték, a *lényeges kérdéssel kapcsolatos feltételek* megvalósulását különféle kritériumok alapján tesztelik, széles szubjektív keretet hagyva így az értékelésnek. Néha megkérdezik, vajon az igénynek van-e „ésszerű esélye a győzelemre”, vajon van-e „jó esélye annak, hogy az igénylő nyer”, vajon „az a peres fél, akinek nem segítettek, kockáztatná-e a saját pénzét”. E kontroll néhány tagállamban relatíve formális, mivel e feltételek hiánya miatt a gyakorlatban általában nem utasítják el a kérelmeket.³⁹ Az ún. lényegi alkalmassági kritérium államonként a következőképpen változhat. Az *angol* rendszerben a bonyolultabb ügyekben megkívánják a jogi

tanácsadás szükségességét, vagy a releváns lényegi feltételeknek való megfelelést. Néha más szolgáltatás igénybevétele a kívánalom.⁴⁰ *Hollandiában* az ügy ésszerűségét és pénzügyi értékét veszik figyelembe.⁴¹ A *svéd* államnak a jogi segítségnyújtás további feltételeként indokoltnak kell látnia a hozzájárulást. A jogi segítségnyújtást elméletileg nem ítélik oda, ha úgy tűnik, hogy az ügy nem szolgál rá, vagy az igénylő számára nincs igazi jelentősége.⁴²

Az *eljárás típusára* – amelyben a jogsegélyt igényelték – *vonatkozó feltételekkel* összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogsegélyt a tagállamok többségében minden típusú bíróságon igénybe lehet venni, míg másokban bizonyos bíróságok előtt kizárt (pl. az *angol* közigazgatási tribunal előtt, vagy az egyes pertípusok vonatkozásában, mint a rágalmazás).

A feltételek homogenitásának a tagállamokban megnyilvánuló hiánya elrettenti azt, aki a határon átnyúló eljárásba fogna bele, főleg akkor, ha az érintett személy az ún. magasköltségű államból származik, és a kisköltségű államban venne részt az eljárásban. Ez tehát a hatékony igazságszolgáltatáshoz való hozzájárulás előtt járulékos akadályként áll fenn.

b) *Lehetséges megoldások*

E problémacsoportot összefoglalva a pénzügyi követelmények kapcsán elmondható, hogy a kutatási tapasztalatok szerint minden rendszer az adott állam pereskedési költségein és jövedelmi viszonyain alapszik. Az a személy, aki nagy költségű államban állandó lakos, és megfelelne állama kritériumának, a jogi segítség megítélése szempontjából valószínűleg túl magas jövedelemmel rendelkezne az alacsonyabb költségű államban, ha ott vonnák be a peres ügybe. A pénzügyi feltételek különbsége azonban nemcsak költségek és a jövedelmi szintek területén jelenik meg, hanem az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés politikájára is vonatkozik, mivel egyes államok kritériumrendszere figyelembe veszi a jövedelmi különbségeket, és ezáltal más államoknál kedvezőbb lehetőségeket biztosít. Mindezek alapján nem ésszerű – minden körülmények között – elvárni a pernek helyt adó államtól, hogy az igénylő államának kritériumait alkalmazza, mert ez azzal járhat, hogy az „A” államból származó igénylővel „B” államban a „B” állam saját állampolgárainál kedvezőbben bánanak. Ezért a jobb és követendő megoldás az lenne, ha a pernek helyt adó állam kritériumait alkalmaznák, de azokat a „korrekciós faktoral”, vagy a „súlyozással” igazítanák ki, amelyek így tekintettel lennének a két érintett államban megélhetősi költségek különbségére. Alternatív megoldásként szóba kerülhet a *flexibilisebb* és objektívebb *mérce* alkalmazása, amely megengedi a hatóságoknak, hogy figyelembe vegyék az igénylő rendelkezésre álló jö-

vedelmét és a valószínűsíthető perköltséget.

Tekintettel az igény lényegi kérdésének vizsgálatára, alapvető követelmény annak *átlátható volta*. Ez azt a kötelezettséget is jelenti, hogy a jogi segítség megítélésénél figyelembe veendő feltételeket külön meg kell határozni, és publikálni kell nemcsak a pernek helyt adó államban, hanem az összes többi tagállamban is. Ez az Európa Tanács 1977. évi jogi segítségnyújtás alkalmazásáról és átadásáról szóló megállapodása alapján felállított hatóságok által végezhető el. Emellett a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak részletes *indokolási kötelezettség* alatt kell állítani abban az esetben, amikor azért utasítják el az igényt, mert az a fenti követelménynek nem tett eleget.⁴³

3. Az igénylő által fizetett hozzájárulásban rejlő eltérések

A következő markáns különbség az igénylő által fizetett hozzájárulásban rejlik. *Angliában* az ügyfélnek csak a rendelkezésre álló vagyona, illetve jövedelme meghatározott értékhatár feletti részéből kell a meghatározott szolgáltatás nyújtásával összefüggő költségeihez hozzájárulnia.⁴⁴ Hasonló hozzájárulást kell megfizetnie a *svéd* jogsegélyben részesült személynek is, aki a költségekhez a jogsegélydíj megfizetésével járul hozzá. E díj a tanácsadás költségének százalékosan meghatározott aránya, amely azonban sosem lehet magasabb a jogsegély költségénél, ezért ebből adódik, hogy a fennmaradó részt az állam fizeti.⁴⁵ *Hollandiában* minden tanácsért, vagy a bíróság előtti segítségért folyamodó igénylőnek általában meghatározott összeget kell fizetnie.⁴⁶ E rendszerben a hozzájárulások „mozgó skálája” az igénylő anyagi eszközein, nem pedig az ügy értékén alapszik.⁴⁷ A hozzájárulás minden esetben kötelező, sőt meghatározott szint feletti hozzájárulás esetén az igénylőnek kiegészítő díjat is kell fizetnie.⁴⁸

4. A szervezetben és az igazgatásban megnyilvánuló különbségek

a) Szervezeti megoldások

Az egyes tagállamok jogi segítségnyújtásuk rendszerében a különféle szervezeti és igazgatási megoldásokat alkalmazzák. *Angliában* a Jogi Szolgáltatások Bizottsága (Legal Services Commission (LSC)) az igazságügy-miniszter (Lord Chancellor) általános irányítása alatt igazgatja az alapítványi rendszert, azaz a Társadalmi Jogi Szolgáltatást a polgári és a büntetőügyek kapcsán. Egyrésztől koordinálja, és partneri kapcsolatban dolgozik más jogi szolgáltatások alapítóival, mint pl. a helyi hatóságokkal. Az LSC másrésztől jogágak szerint köt szerződést azokkal az ügyvédi irodákkal, ügyvédekkel, akik meghatározott feltételeket teljesíteni képesek, és minőségi szolgálta-

tást végeznek. Az LSC az arra jogosult igénylőknek a jogi szolgáltatásokat közvetlenül finanszírozza.⁴⁹

Franciaországban más alapon állították fel a jogi segítségnyújtás rendszerét.⁵⁰ Ebben az országban Jogsegély Tanácsok⁵¹ működnek, amelyek tájékoztatás-adással és tanácsadással,⁵² a bíróság előtti képviselettel vagy védelemmel kapcsolatos, illetve az eljárás költségtérítésre⁵³ vonatkozó kérelmekkel foglalkoznak. Megyei szinten ezek hivatottak továbbá arra, hogy az állampolgárok számára a különböző partnerekkel együttműködve koordinálják és segítsék a jogkeresők joghoz való hozzáférését biztosító intézmények – az Igazság és a Jog Háza (IJH) és az Igazság Antennái – munkáját. Az Igazság és a Jog Háza⁵⁴ a fellebbviteli bíróságok mellett és 32 megyében funkcionálnak. Az IJH munkatársai gyakran együttműködnek a hagyományos igazságügyi intézményekkel, így pl. a bírák és ügyészek – akár állandó jelleggel, akár csak ideiglenesen – az IJH munkájában is részt vesznek.⁵⁵ Az ügyvédek a Jogi Tanácsadás szolgáltatást nyújtják. Az igazságügyi alkalmazottaknak, a mediátoroknak,⁵⁶ a Köztársaság Ügyésze kiküldötteinek⁵⁷, az Ifjúságvédelmi szakembereknek⁵⁸, illetve a Sértetteket Segítő Szolgálat képviselőjének,⁵⁹ valamint a szociális munkásoknak⁶⁰ is jut jogi segítségnyújtással összefüggő feladat. E személyek a székhelyük szerinti bíróságok elnökeinek és a főügyészeknek az ellenőrzése alatt állnak.

Hollandiában valamelyest a francia modellhez hasonló rendszert alakítottak ki. A Jogsegély Tanácsokat⁶¹ az öt holland fellebbviteli bíróság székhelyén⁶² állították fel. Jogsegély Hivatal⁶³ minden körzetben működik, és minden Jogsegély Tanács mellett is funkcionál. A jogi segítség minden bíróság – ideértve a fellebbviteli bíróságokat és a legfelsőbb bíróságot is – előtti eljárás kapcsán igénybe vehető. A holland jogi tanácsadás alapvetően három különböző jogásztól – magánpraxisú ügyvédektől, kerületi jogi segítségnyújtással foglalkozó alapítványok alkalmazottaitól és közjegyzőtől – kapható.⁶⁴ Hollandiában egyedülálló megoldásként alkalmazzák az állami rendszeren kívüli tanácsadást.⁶⁵

b) A díjfizetés és a költségek finanszírozása

A díjfizetés és a költségek finanszírozása – a szervezeti megoldást követően – a következőképpen alakul. A polgári, illetve büntetőügyben eljáró *angol* ügyvéd, illetve a mediátor díját az LSC regionális hivatala fizeti ki, amelyből levonják azt az összeget, amelyet az ügyfélnek a törvényi díj alapján kellett – adott esetben – megfizetnie.⁶⁶ A törvényi díj⁶⁷ szolgál az ügyvéd költségeinek megtérítésére, amelyet – az egyes szolgáltatásokra vonatkozó szabályokra tekintettel – a megtartott és visszaszerzett pénzből, illetve vagyonból – a szabályozástól függően – hol meg kell fizet-

ni, hol nem.⁶⁸ A francia Igazság és Jog Házai munkájának finanszírozását az Igazságügyi Minisztérium állami támogatások útján látja el, illetve azt a helyi civil szervezetek adományai is segítik. Az IJH munkatársainak fizetése az Igazságügyi Minisztériumot terheli.⁶⁹ A svéd állam⁷⁰ csak a költségek egy részét fedezi. Ennek megfelelően az ügyvéd munkáját 100 óra terjedelemben finanszírozza. A költségtérítés keretében az állam megfizeti még a törvénykezési illetéket és a bizonyítási költségeket is. A kirendelt védő költségének egy részét fizeti az állam.⁷¹ A sértetti védelmet ellátót és a különleges képviselőt az állam fizeti. A sértettnek főszabályként nem kell semmit fizetnie. A társadalmi tanácsadás mindig díjtalan.

c) Megoldási javaslat, illetve javaslatkérés

A hozzájárulásban, a szervezeti megoldásban, és a díj-, illetve a költségek megfizetésében megnyilvánuló eltérő tagállami szabályozás problémájának⁷² közösségi szinten történő figyelemmel kísérése és a jogi segítségnyújtásra vonatkozó közösségi politika fejlesztése azért szükséges, hogy a külföldi peres fél érdekei érvényesítésre és felmerülő többletköltségei kiegyenlítésre kerüljenek. A Bizottság olyan sorozatos intézkedésekre vonatkozó *javaslatok megtételére hív* ezért fel, amelyek megszüntetik a közösség polgárával szembeni – lakóhelyen vagy állampolgárságon alapuló – diszkriminációt, és minimalizálják vagy megszüntetik azokat az akadályokat, amelyeket a határon átnyúló többletköltségek és a pénzügyi limit, illetve az igénylés érdemének vizsgálatában gyökerező eltérések okoznak. Ezek a többletköltségek a következők lehetnek.

5. A külföldi peres fél többletköltségei által okozott problémák

a) A probléma lényege

A nemzeti jogsegélyrendszerek sajnos nem veszik figyelembe a külföldi peres fél extra költségeit (a fordítási és értelmezési költségeket, kettős jogi tanácsadásból, a dokumentumok vizsgálatából stb. adódó költségkülönbségeket).⁷³ A külföldi peres félnek azonban jelentős többletköltségekkel kell szembenéznie. Ezek közül elsőként a két jogász megbízásának a szükségesége említendő. A jelenlegi direktívák lehetőséget adnak a külföldi jogász megbízására. Gyakorlati szempontból azonban a peres félnek valószínűleg szüksége lesz a saját államában is jogászra azért, hogy a vendéglátó állam jogáról és eljárásairól megszerezze az alapvető információkat, illetve a másik államban is jogászt kell fogadnia a részletesebb tanácsok meghallgatása, valamint – amennyiben szükséges – a bíróság előtti képviselőt végett. A legtöbb esetben a vendéglátó állam nem ítéli meg a jogi se-

gítségnyújtást, ha a tanács külföldi joggal kapcsolatos, vagy olyan esetet érint, amelyet külföldön tárgyalnak. Fordítva viszont, a vendéglátó állam nem adja meg a kért szolgáltatást az olyan tanácsok esetében, amelyet külföldi jogász ajánl. Ez még arra az esetre is igaz, ha az ügyet, amelyre a tanács vonatkozna, a vendéglátó államban tárgyalják, és a hatályos szisztéma csak az ügyvéd költségeit fedezné. A pernek helyt adó államban fizikailag jelen nem lévő külföldi peres félnek azzal a nagyon nehéz gyakorlati problémával kell szembenéznie, hogy az adott államban az ügyben eljárni képes jogászt találjon. Az ügyfélnek problémát jelent a *fordítási és értelmezési költségek* megfizetése is. Az értelmezésre a bírósági eljárásban, illetve a kliens és a vendéglátó állambeli jogásza közti konzultációban lehet szükség abban az esetben, ha nem találtak olyan jogászt, aki az igénylővel annak saját nyelvén beszélni tud. Többletköltséget okozó *tényező* az is, amely pl. a peres felek, tanúk, jogászok stb. utazásával kapcsolatos.

b) Megoldási javaslatok

A Bizottság a problémával kapcsolatban a következő kérdésekre várja a tagállamok *válaszát*: Mi a legjobb eszköz annak a biztosítására, hogy a határon átnyúló pereskedés többletköltsége ne akadályozza az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést? E többletköltségnek – az igénylő államában, a peres eljárást megelőzően nyújtott tanácsot illetően – vajon még akkor is ezt az államot kell-e terhelnie, amikor a pert más államban tartják? A peres félnek azonban még ez sem lenne megfelelő megoldás. Ennek oka, hogy az igénylő államának jogásza képtelen lenne olyan kielégítő és alapos tanácsot adni a másik állam jogára és eljárására vonatkozóan, amely mentesíti az igénylőt a más állambeli jogással való konzultációtól.

6. A szakember- és információhiány, illetve a nyelvi nehézségek által okozott problémák és ezek megoldási lehetőségei

Nehézséget okoznak továbbá az egyes tagállamokban elérhető jogsegély igénybevételére vonatkozó, vagy a más tagállamban a jogsegélyért folyamodó igények átvételével összefüggő szakember- és információhiány, illetve a technikai eljárások problémái.⁷⁴

a) A szakértőhiány és a megoldási lehetőségek

Az előbb leírtak alapján világos, hogy az igénylőnek külföldi és hazai ügyvédre is szüksége van. A külföldinek képesítéssel kell rendelkeznie arra, hogy az illetékes bíróság előtt jogi cselekményeket végezzen, tapasztalattal kell rendelkeznie a szóban forgó ügygel kapcsolatban, illetve a peres féllel közös nyelv-

vet kell beszélnie. A hazai ügyvédnek ismernie kell a pereskedésnek helyt adó állam jogrendszerét, illetve beszélnie kell az adott állam nyelvét, valamint tudnia kell segítséget nyújtani az igénylőnek a vendég-látó állambeli ügyvéddel való szerződés-kötésben. A szakemberek, illetve az érintettek (ügyvédek, bírók, rendőrök, szociális munkások, bevándorlási hivatalok) jobb felkészülése érdekében több interdiszciplináris *tréninget* és nemzetközi kurzust lehetne szervezni, valamint a munkájukhoz szükséges információáramlás jelenlegi nehézségeit meg kellene szüntetni. A Közösségi *támogatás* arra biztatná a fiatal „nemzeti” jogászokat, hogy az üzleti jogászság hálózatának hagyományos útja helyett inkább e terület felé forduljanak. Az egyes tagállamok jogi segítségnyújtási rendszere alapján a jogászoknak nyújtott – már említett – elégtelen, vagy egyáltalán nem is létező kompenzáció csak negatív hatással lehet a szolgáltatott munka minőségére.

A szakemberek képzésével kapcsolatban felmerült a külföldi ügyfélnek jogi segítséget nyújtani képes jogászokról szóló *adatbázis* létrehozatala, amely ma néhány országban (pl. *Németország*) nemzeti szinten már létezik. Az ilyen rendszerek létrehozását a Közösség üdvözli, és támogatja. A Bizottság a Grotius-programon keresztül finanszírozza a CCBE-projektet, és megállapította, hogy az európai jogászság adatbázisának felállítására – amely a nagyközönség számára az Unió minden államában hozzáférhető lesz – reális esély van. A megszerezhető információ azonban az államok eltérő hatályos etikai és professzionális szabályai miatt nem lehet tökéletesen egyező. Ennek ellenére e rendszer feltüntetné azt a bíróságot, amely előtt a jogász feljogosított a tárgyalásra, ismertetné a jogász szakterületét és tapasztalatait, illetve azokat a nyelveket, amelyeket ért és beszél, valamint tartalmazná azt, hogy közreműködhet-e olyan ügyekben, amelyek jogi segítségnyújtáson alapulnak.

Javaslatként felmerülhet, hogy a nemzeti ügyvéd az európai jogászok hálózatának keretén belül egy vagy több tagállamnak a „*levelezője*” (correspondent) legyen. Ilyen feladatot az vállalhat, aki hajlandó olyan ügyekkel foglalkozni, amelyek több tagállamot érintenek, és így képes arra, hogy a hazai kliensének segítséget nyújtson a másik tagállamban való eljárás megindításához, vagy a védelmét ellássa. Az ügyfelet segítenie kell a más tagállamban hozott bírósági határozat kikényszerítése, illetve a más államban való jogi segítség megszerzése ügyében. Az a szolgáltatás, amelyet a külföldi ügyfél számára szükséges nyújtania, a következő lehet: az ügyvédnek segítenie kell a saját országában az eljárást megindítani, vagy a védelmet ellátni, illetve kikényszeríteni az idegen bírósági határozatot, valamint képes-

nek kell lennie arra, hogy jogsegélyt szerezzen. A levelezőnek el kell tudnia továbbá készíteni az érintett államok által használt és szükséges formulákat, és azokat a megfelelő külföldi hatósághoz továbbítani kell. Amikor az ügyvéd már nem tud többet segíteni, felveheti a kapcsolatot a hálózatban dolgozó másik jogással, hogy az más fórum előtt szerezzen érvényt az ügynek.

b) Az információhiány és a megoldási lehetőségek

Az információáramlás elősegítésére azért van szükség, mert nyilvánvaló, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogi alapjára vonatkozó bármilyen fejlesztés csak korlátozott értékkel rendelkezik akkor, ha nem közvetítenék megfelelően a potenciális haszonélvezőihez. Ehhez azonban elő kell segíteni, hogy a *nagyközönség* az uniós jogok és eljárások létezéséről *informálódni tudjon*. Az információ terjesztésének célja, hogy az egyénre hárítsa az informáltság felelősségét a hivatalok, illetve állami szervek helyett, mivel e szervek feladata csak a tanácsadás. Ezen túlmenően az érintett *szakembereket* is szükséges lenne *tájékoztatni* egyrészt arról, hogy az igénylőket miként támogassák a jogi segítség megszerzésében, másrésztől tudatosítani kell bennük azt, hogy ők lesznek az azt megítélő döntés végrehajtói.

Az informáltság elérése érdekében olyan *tájékoztató füzetet* lehetne kiadni, amely a jogi segítség eljárásáról, releváns összekötői címeiről, a javasolt jogászok adatbázisából származó információkról és a más tagállamból származó jogi segítségnyújtással foglalkozni képes kompetens jogászokról tartalmazna ismeretéseket. Ezeket az információkat minden nemzet nyelvén ki kellene adni, és a hozzáférést az elektronikus eszközök útján is lehetővé kellene tenni. A *laikusok* által is használható *változatot* lehetne továbbá kidolgozni, amely például csatolható lenne az utazási irodák brossúrájához. Ez praktikus információkat tartalmazna a hatáskörrel rendelkező hivatalok címeiről, illetve arra vonatkozóan, hogyan lehet egyes országokban külföldiként jogi segítséget szerezni, és ennek érdekében milyen lépéseket szükséges megtenni.

c) A technikai eljárásokkal kapcsolatos problémák és megoldási lehetőségek

A már említett problémák mellett a jogi segítségért való jelentkezés mechanizmusa is állíthat akadályokat a külföldi peres felet is megillető igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga elé. Azt, hogy hogyan kell külföldön jogi segítséget igényelni, elméletben könnyű megoldani, mivel az összes tagállam, Németország kivételével, ratifikálta az 1977. évi Strassbourgi Megállapodást. Ez olyan rendszert

állított fel, amely alapján a kérelmeket el lehet kérszíteni az egyik államban, és el lehet küldeni abba a szerződő államba, ahol a jogsegélyt igényelték. Ez a művelet a szerződő államok által e célra felállított küldő és központi fogadó hatóságok rendszerén keresztül történik. A megállapodás deklarált célja az, hogy megkönnyítse a jogi segítségnyújtást igénylő helyzetét, akinek nem szükséges megkeresnie a hatáskörrel rendelkező külföldi hatóságot, hanem csak a hazai átadó hatóság részére kell megküldenie az igénylését. E szerv ezután segít az igénylőnek összegyűjteni a releváns dokumentumokat, és – ha indokolt – lefordítani a szükséges részeket. A kérelmet csak ezek után küldi el a vendéglátó állam kompetens hatóságának.

A megállapodás alapelveként rögzíti, hogy a kérelem és az azt alátámasztó dokumentumok az igénylő választásának megfelelően akár a kérelmet megkapó állam nyelvén, akár franciául, vagy angolul megfogalmazható. A szerződő államok azonban olyan fenntartást alakítottak ki, amely nem engedi az angol, illetve a francia nyelv használatát. Ennek is tudható be, hogy a megállapodás rendelkezéseit keveset használják.

A Bizottság szerint megfontolandó, hogy a jelenlegi *strasbourggi megállapodás mechanizmusára* szükséges-e koncentrálni, vagy az Unió tagállamainak kellene-e uniós szinten szeparált intézkedéseket hozniuk. Az első megoldás választása mindenképpen olyan javaslatot vonna maga után, amely szerint az összes tagállamnak ratifikálnia kell az említett megállapodást. E választásnak az az előnye, hogy a már létező rendszerre épít, elkerülve így a felesleges újraszabályozásokat, másolásokat. Másrészt azonban e megoldásnak kevés hozzáadott értéke lenne, mivel a tagállamok nagy többsége már aláírta az egyezményt, és csak csekély mértékben oldaná meg a működésével kapcsolatos problémát, nevezetesen az alig alkalmazását és akadályoztatását.

Ha a tagállamok uniós szinten tesznek elkülönült lépéseket, a következő – az átláthatóságot elősegítő és a késedelmeknek elejét vevő – választási lehetőségek állnak előttük. Több helyi fogadó hatóságot állíthatnának fel, és standard nyomtatványt alakíthatnának ki. Az elutasítások, illetve a felülvizsgálati mechanizmus esetében indokolási kötelezettséget állapíthatnának meg. Bátoríthatnák továbbá a nyomtatványok eljuttatásának és az információk továbbításának új technikai szélesebb körű használatát, illetve biztosíthatnák az érintett hatóságok közti kapcsolatot, valamint részletes és rendszeres adatfrissítést valósíthatnának meg.

Az 1997-ben aláírt konvenció⁷⁵ – amely a bírósági dokumentumok szolgáltatásáról szól polgári és kereskedelmi ügyekben – modellt szolgáltat az ilyen

rendszerhez. Ez alapján az átadó hatóságot kell terhelnie annak a kötelezettségnek, hogy az aktákat és a bizonyító dokumentumokat a vendéglátó állam számára korrekten továbbítsa.

V. Véggövetkeztetés

A magyar jogalkotás számára mindebből adódó konklúziók hasonlóak ahhoz, amelyet az uniós tagállamoknak szükséges levonniuk. Elsősorban az említendő, hogy ha az Európai Tanács felhívta a Tanácsot arra, hogy állítsa fel a külföldi ügyekben a jogi segítségnyújtás biztosításának minimális standardjait, elfogadhatatlanok az olyan nemzeti reformok, amelyek veszélyeztetik e célt. Azoknak a tagállamoknak tehát, amelyek a nemzeti jogi segítségnyújtás rendszerének reformját fontolgatják, biztosítaniuk kell, hogy az ne legyen ellentétben a közösségi célkitűzésekkel. Másodszorban – abban az esetben is, ha hazánkban megmarad a jelenlegi, egységbe nem foglalt jogi segítségnyújtási modell – Magyarországnak kötelessége olyan szabályozásokat megfogalmaznia, amelyek elősegítik az Unió alapító szerződéseibe foglalt alapelvek érvényesülését, így a tagállamok polgárai számára a joghoz való hozzájutást is.

Jegyzetek

¹ Például valaki a külföldi nyaralása, vagy a bevásárló körútja alatt balesetet szenved, illetve megvásárol valamely árut, amelyről később kiderül, hogy hibás vagy veszélyes. A házastárs elhagyhatja a gyermekekkel a házasságuknak ott-hont adó országot, és más államban telepedhet le. A kis üzlet külföldön árusíthat, majd később a vásárló államában kell eljárástól tartania. A vásárló Interneten keresztül olyan árukat rendelhet, amelyeket sosem küldenek el, vagy amelyekről hibás voltuk később derül ki.

² Green Paper from the Commission: Legal aid in civil matters: The problems confronting the cross-border litigant. Brüsszel 2000. COM (2000) 51. Továbbiakban Green Paper.

³ A Pp-ben és a Be-ben természetesen jelentős kedvezmények, segítségük kerültek szabályozásra.

⁴ Green Paper 4. o.

⁵ 65. cikk.

⁶ Green Paper 3. o.

⁷ Green Paper 2. o.

⁸ Mint például az egyébként behajtandó bírósági díj.

⁹ Mint pl. az ügyvédek költségei, a bírósági költségek, a tanúk kiadásai, a vesztes félnek a győztes felet támogató kötelezettségének költsége stb.

¹⁰ Ennek okai legfőképpen történelmi összefüggésben nyilvánulnak meg, e kontextusban azonban kis jelentőségűek, így ezek vizsgálaton kívül maradnak. Ennél sokkal lényegesebb az említett eltérések bemutatása. Green Paper 3. o., illetve 6. o.

¹¹ E problémát Green Paper 6–7. o.

¹² E rendszer alól azonban kivételeket is lehet találni. Ilyen megoldást alkalmaz például Skandinávia, de csak az olyan kivételes esetekben, mint a gyermek külföldi felügyelete.

¹³ Nem jogosult azonban az a külföldi, aki az országba való belépés, vagy az ott maradás lehetőségét keresi, mert ezekkel az ügyekkel a minisztérium foglalkozik.

<http://europa.eu.int> 2001.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands

¹⁴ <http://europa.eu.int> 2001.05.08. Legal Aid and Advice

in Sweden, és a svéd alkotmány II. fejezetének 20. cikke.

¹⁵ Green Paper 7. o., illetve www.dom.se 2000. április.

¹⁶ Green Paper 10. o.

¹⁷ L. Airey v Ireland A32-1979. In. Green Paper 9. o.

¹⁸ Az 1954. évi Hági Konvenciót Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Svédország, az 1980. évi konvenciót pedig Finnország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország és Svédország ratifikálta.

¹⁹ A felhívó javaslatot a Bizottság terjesztette elő a Tanácsnak 1986-ban (COM(86.)).

²⁰ Martinez Sala ítélet: C-85/96, ECR 1998 p. I-2694. In Green Paper 8. o.

²¹ Bickel & Franz eset: C-274/96. Uo.

²² Cowan ítélet: 186/87, ECR p. 195. Uo.

²³ Right to go to a State.

²⁴ Data Delecta Aktibolag eset: C-43/95, ECR p. I-4661.

Uo.

²⁵ Green Paper 6. o.

²⁶ Uo.

²⁷ L. Legal Services Commission: A practical Guide to Community Legal Service funding by the Legal Services Commission. London 2000. 2. o. (Továbbiakban Tájékoztató) L. még: www.legalservices.gov.uk

²⁸ E biztosítás minden svéd lakás-, ház- és nyaralóbiztosítást, a hajók átfogó, illetve az autók átfogó és félig átfogó biztosítását foglalja automatikusan magában. Ennek keretét a biztosítási kötvény, illetve a biztosítási feltételek adják meg. L. www.dom.se 2000. április.

²⁹ www.europa.eu.int Legal Aid and Advice in France 2001.05.08.

³⁰ www.europa.eu.int Legal Aid and Advice in The Netherlands 2001. 05. 08.

³¹ Green Paper 11-12. o.

³² Green Paper 6-7. o.

³³ www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden, illetve www.dom.se 2000. április.

³⁴ L. a tagállamok szabályozásában megnyilvánuló hasonlóság által felvetett problémánál.

³⁵ Vö. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in France.

³⁶ Az előző év január 1. és december 31. között elért havi

átlagos jövedelem (tekintet nélkül a családi támogatásra és meghatározott szociális szolgáltatásra) alacsonyabbnak kell lennie 4940 FF-nál, amely a teljes eljárási költségsegítségre jogosít, vagy 7412 FF-nál, amely alapján részleges eljárási költségsegítségre vonatkozó igény állhat fenn. Ezek az összegek minden tartásra jogosult személy esetében 562 FF-kal emelkednek. Ezt minden évben felülvizsgálják. Vö. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in France.

³⁷ Tájékoztató 6-11. o.

³⁸ E hozzájárulásnak két eleme van: az alapdíj és a kiegészítő díj. A kiegészítő díjat akkor kell megfizetni, ha a jövedelem eléri a meghatározott értéket (35 000 SEK), amely szerint az igénylő, akinek nincs eltartottja, 10%-ot fizet. Ez 10%-onként – a jövedelem és az eltartottak számától függően – emelkedik egészen 30%-ig. A saját vagyoni első 50 000 SEK-ját figyelmen kívül hagyják. A jogi kötelezettségek levonása után megmaradt nettó tőkét hozzáadják az éves jövedelemhez azért, hogy kiszámítsák az igénylő jogosultságát. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden, illetve www.dom.se 2000. április.

³⁹ Pl. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands, illetve www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden.

⁴⁰ Az angol Mediációs Segítséget csak azok vehetik igénybe akik a Családi Mediációban részt vesznek. Tájékoztató 12-13. o.

⁴¹ www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands.

⁴² www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden.

⁴³ Pl. Tájékoztató 6-9. o.

⁴⁴ Pl. Tájékoztató 20. o.

⁴⁵ www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden. A jogsegélydíj összege az igénylő vagyoni helyzetétől függ.

⁴⁶ Bár a kezdeti beszélgetés ingyenes lehet, a maximum két órás konzultáció, illetve a nyomozati ügyek részleteinek megvitatása az igénylőnek 30 NLG-jébe kerül. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands.

⁴⁷ A nettó havi jövedelem – eltartottak nélküli – értéke és a rendelkezésre álló vagyoni – az eltartottak számától függően – sávosan növekszik, aminek következtében a megfizetendő hozzájárulás is nő. Uo.

⁴⁸ Ez a bírósági iktatási díj negyedét vagy felét jelenti. Uo.

⁴⁹ Tájékoztató 4. o.

⁵⁰ www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice

in France.

⁵¹ Conseils départementaux de l'aide juridique.

⁵² Aide à l'accès au droit.

⁵³ Aide juridictionnelle.

⁵⁴ Ezek olyan igazságszolgáltatást segítő intézmények, amely kisebb jelentőségű polgári perek békés rendezésében, illetve a kisebb jelentőségű büntetőügyekben, a megelőzésben, valamint a sértettek joghoz való hozzáférése tekintetében nyújtanak ingyenes jogi szolgáltatást.

⁵⁵ Ennek keretében ügyeletet vagy meghallgatást tartanak, és ellenőrzik az alkalmazott intézkedések végrehajtását.

⁵⁶ A mediátor a kisebb jelentőségű vitákban az ügy békés megoldását segít elérni.

⁵⁷ Ők az ügyészség felügyelete alatt alkalmazzák a bűnüldözés alternatív módjait.

⁵⁸ Az ifjúságvédelmi szakemberek felügyelik és végrehajjták a fiatalkorúakkal szembeni nevelő jellegű intézkedéseket.

⁵⁹ A Sértetteket Segítő Szolgálat képviselője speciális tanácsadást nyújt, és meghallgatja a sértettet.

⁶⁰ Ők az igazságügyi hatóságok kérésére segítik az alternatív intézkedések végrehajtását.

⁶¹ Raad voor rechtsbijstand.

⁶² Hágában, Amszterdamban, Arnheimben, Leeuwardenben és 'sHertogenboschban.

⁶³ Bureau Rechtsbijstandvoorziening.

⁶⁴ A magánpraxisú ügyvédek a Jogsegély Tanács regisztrálva. Az általuk adott tanács vonatkozhat minden olyan jogterületre, amelyen az ügyvéd általában dolgozik. A jog olyan területe tehát kizárt, amely a közjegyzőnek van fenntartva (pl. a föld tulajdonjogának átruházása, a végrendeletek és más jogi dokumentumok elkészítése stb.). A közjegyzőtől is kapható tanács nem peres ügyekben akár törvényi felhatalmazás, akár a Jogsegély Tanáccsal kötött megállapodás alapján. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands.

⁶⁵ E szisztémának három fő forrása van. Az első a kb. 100, szociális jogra specializálódott Wetswinkels („Jogi Boltok”), amely önkéntesek általi ingyenes jogi tanácsadást nyújt. A második az ügyvédi közösség, amely széles körű szolgáltatást ad főleg azoknak, akiknek szükségük lesz a jogsegélyre. Végül a Sociaal Raadsliden-t, a főleg helyi hatóságok által működtetett központokat kell megemlíteni, amelyek az állampolgárok problémáit általában fedő jogi ügyekben adnak tanácsot. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in The Netherlands.

⁶⁶ Tájékoztató 8., 10. és 12. o.

⁶⁷ Statutory charge, vagy büntető ügyben solicitor charge.

⁶⁸ Tájékoztató 8., 10. és 12. o.

⁶⁹ www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in France.

⁷⁰ A svéd finanszírozást l. www.europa.eu.int 2000.05.08. Legal Aid and Advice in Sweden, illetve www.dom.se

⁷¹ Felmentés esetén nem kell visszafizetni az összeget. Elítélés esetében az igénylő általában köteles visszatéríteni az összeget, ez azonban nem haladhatja meg azt az értéket, amelyet egyébként kellett volna megfizetnie a jogsegély költségeként.

⁷² Green Paper 6. o.

⁷³ Green Paper 3. o.

⁷⁴ Mindezeket ld. Green Paper 13–18. o.

⁷⁵ OJ C 261, 1997 augusztus 27.

Fenyvesi Csaba
egyetemi adjunktus

A védelem ügymegismerési korlátozása

Az ügymegismerési védői jogosultság és egyben kötelezettség csak úgy érvényesülhet hatékonyan, ha az iratokat – különösen nagy terjedelmű ügyekben – a védő birtokolja, azokat alaposan, hosszan tanulmányozhatja akár a terhelttel, akár eljárási segítőkkel (szaktanácsadókkal, munkatársakkal stb.) közösen, akár magában. Ezt szolgálja a másolat beszerzésének lehetősége, amit a hatályos Be. biztosít oly módon, hogy a nyomozási szakban a védős jelenlétű cselekményekről – a védő kérelmére – 15 napon belül másolatot kell kiadni.

Az 1998. évi LXXXVIII. törvénnyel bevezetett 1999 március 1-jei módosítás határozta meg helyesen az időbeli parttalanságot kiküszöbölő 15 napos határidőt, valamint a védői meghatalmazás, illetve kirendelés előtti iratok kiadásának kötelezettségét.

1. Az iratmásolatok illetékeztetése

E törvény nem változtatott azon a kötelezettségen, hogy a másolatért a védőnek (csakúgy, mint a terheltnek) illetéket kell fizetnie, csak ennek fejében kaphatja meg az iratok másolatát. Az illetékkötelezettséget nem a Be. mondja ki, hanem a 4/1991. (III. 14.) IM-BM sz. együttes rendelet, amely a büntetőeljárás során keletkezett iratok másolati adásáról szól, és amely álláspontom szerint nemcsak törvényellenes, hanem alkotmányellenes a továbbiakban kifejtett érvek alapján.¹ (A jelenleg hatályos illetéktörvény, az 1990. évi XCIII. törvény 42. §-ának (3) bekezdése szerint a másolat illetéke oldalanként 100 forint.)

Arról, hogy ki és miről kérhet másolatot a büntetőeljárásban, az együttes rendelet 1–4. szakasza adott útmutatót 1998 végéig az alábbiak szerint.

„1. § (1) A büntetőeljárás során keletkezett iratokról – ide értve az eljáró hatóság által beszerzett, illetőleg a büntetőeljárásban részt vevő személyek által becsatolt iratokat is – az a hatóság, amely előtt a büntetőeljárás folyamatban van, a terhelt, a védő, a törvényes képviselő, a sértett, a magánvádló, a magánfél, az egyéb érdekelt, valamint a sértett, a magánfél és az egyéb érdekelt képviselője kérésére nem hiteles másolatot, külön kérelmére hiteles másolatot ad.

(2) A feljelentő részére csak a feljelentésről adható másolat.

2. § A terheltre vonatkozó erkölcsi bizonyítványról, adózásáról, jövedelmi és szociális helyzetére vonatkozó igazolásról, környezettanulmányról és orvosi iratról csak a terhelt, illetőleg a védő és a törvényes képviselő részére adható másolat.

3. § (1) A nyomozás befejezéséig az 1. § (1) bekezdésében felsoroltak csak olyan nyomozási cselekményről készült iratról kaphatnak másolatot, amelyen jelen lehettek. A nyomozás befejezése után a nyomozás iratairól a 2. és 4.§-ban foglalt korlátozással adható másolat.

(2) A sértett, illetőleg a tanú vallomását tartalmazó nyomozási iratról készült másolaton nem tüntethetők fel a sértett, illetőleg a tanú személyi adatai.

4. § Nem adható másolat:

a) az államtitkot, illetőleg szolgálati titkot tartalmazó iratról;

b) az eljáró hatóság határozatának tervezetéről;

c) arról a tárgyalásról, illetőleg a tárgyalásnak arról a részéről készített jegyzőkönyvről, amelyről a nyilvánosságot kizárták;

d) a bíróság tanácsülési jegyzőkönyvéről;

e) a kisebbségi véleményen levő bíró írásbeli véleményéről.”

Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) sz. határozatával a 4. § a) és c) pontját alkotmányellenesnek minősítette és elrendelte azok 1998 december 31. napjával történő megsemmisítését. (A b), d), e) pontokkal kapcsolatos kezdeményezést – a védővel kapcsolatos irrelevancia miatt – elutasította.) A normakontroll nem terjedt túl a (bírói) kezdeményezésen, így nem érintette az illetéktartási kötelezettséget, 1999. január 1-jétől tehát a bővített körű iratokért kell illetéket leróni.

Véleményem szerint a rendelet 5. §-ának (3) bekezdése, nevezetesen az iratok másolatának illetéktartási kötelezettsége – különösen – a terhelt, a védő, illetőleg a fiatalkorúak ügyében védő jogait élvező törvényes képviselő vonatkozásában ütközik az Alkotmány 57. § (3) bekezdésébe („a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga”) és az ebből eredeztetett Büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv. 6. § (1) és (2) bekezdésébe. („(1) A terheltet megilleti a védelem joga. (2) A hatóságok kötelesek biztosítani, hogy az, akivel szemben a büntetőeljárást folytatják, az e törvényben meghatározott módon védekezhessek.”) A rendeleti szabályozás formai okból is alkotmányellenes, mivel az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmezése szerint valamely alapjog közvetlen és jelentős korlátozása csak is törvényben történhet.² Az iratmásolatok kiadásának terhelti, védői és törvényes képviselői „illetékeztése” a védelemhez való jogot jelentősen korlátozza, így a rendeleti szintű szabályozás (is) ütközik az idézett alkotmányi rendelkezéssel.

Az Alkotmánybíróság már a 25/1991. (V. 18.) sz. határozatában kifejtette, hogy nem elégséges a védelemhez való jog formálisan biztosítása, hanem egyrészt annak hatékony érvényesülése szükséges, egyúttal kifejezetten kiterjesztette ezt a jogot a terhelt és a védő megfelelő felkészülésére, jogaik gya-

korlására. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vádirat tekintetében nem tartotta elegendőnek, hogy „maga a megismerés biztosított”, hanem kifogásolta, hogy a megismerés biztosítása ellenére a korlátozások miatt a „védelemre való felkészülés jelentős mértékben megnehezül”. A határozat leszögezte, hogy a pusztá betekintés joggal szemben „a vádirat birtoklása” alapvető fontosságú a tárgyalásra felkészüléshez mind a terhelt, mind a védő számára. (ABH 1991, 415, 416.) Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy csak a védelemhez való jognak az elkerülhetetlenül szükséges, arányos és a lényeges tartalmat nem érintő korlátozása felel meg az alkotmányosság követelményének. (ABH 1991, 418–419.)

Az Alkotmány 57. §-ának (3) bekezdéséből ilyen módon levezetett követelmények teljes összhangban állnak a védelem jogára vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel, amelyek szerint eleve a védelemhez való jognak ez a tág értelmezése a kiindulópont. Mind a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya (14. cikk. 3. b.), mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye (6. cikk. 3.b.) egyező angol („adequate time and facilities”) szóhasználattal írják elő a bűncselekménnyel vádolt minden személy számára feltétlenül megadandó „minimális” jogok között, hogy az „legalább” „megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzen védelme előkészítésére”, illetve „rendelkezzen a védelmének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel”. Ezek az eszközök vagy lehetőségek pedig felöllelnek minden olyan „elemet”, amely a büntető felelősség alóli mentesülést vagy a büntetés csökkentését szolgálhatja. Álláspontom szerint – amely megegyezik az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) sz. határozatában foglalt indokolással – teljesen egyértelmű, hogy a fentebb jelölt „eszközök” és „elemek” magukban foglalják az iratok tartalmának megismeréséhez való jogot. Az Alkotmánybíróság a hatékony védelemre való felkészülés biztosításának követelményét már 1991-ben úgy értelmezte, hogy az iratbetekintés nem pusztán az iratok megismerését jelenti, hanem azok „birtoklását” is magában kell, hogy foglalja.

E követelménynek a védelem hatékonyságának biztosítása érdekében az iratokról készített másolatok kiadásával kapcsolatban is érvényesülnie kell, vagyis a védelemnek minden, az ügyész és a bíróság rendelkezésére álló iratot ugyanolyan formában és módon meg kell kapnia. A védelemre való felkészülés megköveteli, hogy megkülönböztetés nélkül a terhelt és a védő saját példányát felhasználva, azt (azokat) kizárólag sajátjaként használva, tanulmányozva készülhessen a védelemre. A védelem hatékonyságának és jogainak biztosítása megköveteli, hogy az iratokról (a terheltet és a törvényes képviselőt is beleértve) kizárólagos használatára (tukra) szolgáló másolatot kapjon. Ennek „terhesítése”, illetéktartása méltánytalan

hátrányt jelent, nem „elkerülhetetlenül szükséges”, nem arányos, tehát lényeges korlátozása a védelmi jog gyakorlásának. Méltánytalan, mivel ilyen követelmény, korlátozás nem áll fenn a vád oldalán, holott a „tisztes eljárás” („fair trial” – az Egyezségokmány szerint, míg az Alkotmány 57. § (1) szerint: mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság „igazságos és nyilvános tárgyaláson” bírálja el). A „tisztes eljárás” (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészében a körülmények figyelembevételével lehet csupán megítélni.

„Tisztességtelen” és „igazságtalan” a másolatok védői (terhelti, törvényes képviselői) illetékeztetése, mivel az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan elismert „fegyverek egyenlősége” (Waffengleichigkeit, Equal of Arms, Egalité des Armes) intézményét sérti. Ez az intézmény ugyanis biztosítja, hogy a büntetőeljárásban a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményét formálhasson és állást foglalhasson.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során, illetve egyes eljárási szereplők (pl. szakértők) közreműködése semleges pozícióban.

A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Itt érintkezik a „fair trial” elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével, minthogy az eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes és korlátlan megismerése – álláspontom szerint – ezek közé a „mindenképpen biztosítandó” jogok közé sorolható. Nem egyenlő a vád és a védelem helyzete, ha az ügyésznek automatikusan rendelkezésére áll a sokszor több száz, illetve több ezer oldalas nyomozási anyag, valamint bírósági jegyzőkönyvek tömege, miközben a védelem (itt mindig hozzáértendő a terhelt és a törvényes képviselő) mindezért illetéket kell, hogy fizessen.

Tisztában vagyok vele, hogy a védelemhez és az arra való felkészüléshez szükséges „idővel és eszközökkel” való rendelkezés joga korlátozható jogállami kereteken belül is. Ez azonban csak a feltétlenül szükséges mértékben és az arányosság követelményét betartva lehet alkotmányos.³ Az alapvető alkotmányosság kérdését tehát a következő: a hatékony és

a védekezésre megfelelő felkészülést biztosító védelemhez való jognak szükséges és arányos korlátozása-e az, hogy az iratokról készített másolatokért a védelem alanyainak – akár a nyomozási, akár a tárgyalási szakot tekintjük – fizetniük kell (illeték formájában)? Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Véleményem szerint az iratmásolatok illetékeztetése sem nem szükséges – és végképp nem elkerülhetetlenül szükséges –, sem nem arányos korlátozása a védelmi jog gyakorlásának. Egyúttal megerősítem, hogy valóban korlátozásról van szó, hiszen nem automatizmus, nem de iure jogosítvány az iratok kikérése ilyen módon, hanem gyakran nagyon súlyos – anyagi – korlátba ütköző védelmi aktus.

Indokolatlanul és szükségtelenül kirekeszti a kifogásolt megoldás azokat a személyeket a védelem jogának hatékony gyakorlásából, akik anyagi-szociális helyzetüknél fogva nem képesek megfizetni az iratmásolatok illetékdíját. Azokkal szemben sem tisztességes, akik képesek megfizetni ezeket az összegeket, mivel a vádlónak juttatott jogosítvánnyal szemben nem áll semmi, nem felel meg a fegyveregyenlőség követelményének az ő esetükben sem. Ütközik egyúttal az ártatlanság vélelmének alkotmányi és büntetőeljárás szabályozásával is, mivel a későbbiekben bármilyen címen – akár bűncselekmény hiányában – felmentett terhelt számára, illetve eljárás megszüntetése esetében sincsen kompenzáció, illetékvisszafizetés. A terhelt, aki egyébként is „halmozottan hátrányos helyzetű”⁴ azal is sújtott, hogy saját védelmének ellátása érdekében fizetnie kell azokért az iratokért, amelyeket a vádlója automatikusan, teljes mértékben, hiánytalanul megkap.

Az illetékeztetés – úgy vélem – egyes-egyedül fiskális érdeket szolgál,⁵ mintegy a másolatok költségfedezeteként szolgál. Ez az – esetleges érv, mint korlátozó jog vagy cél – semmiképpen nem szolgál más – a védelmen kívül eső – alkotmányos érdeket, illetve jogot. Márpedig a két bekezdéssel előbb feltett alapvető kérdés megválaszolásánál a mérlegelés eredményét az dönti el, hogy a korlátozás megengedhető-e más alkotmányos jog védelme érdekében. Mivel – álláspontom szerint – a fiskális érdek nem és nem lehet alkotmányos érdek, különösen nem a büntetőeljárásban, a mérlegelés afelé hajlik, hogy indokolatlan és szükségtelen a védelem alkotmányos jogának ilyen irányú, fajtájú és mértékű korlátozása, megnehezítése, adott esetekben pedig szinte tel-

jes ellehetetlenítése. A hatékony és megfelelő felkészülést biztosító védelemhez való jog, összefüggésben a tisztességes eljárásnak a fegyverek egyenlősége fogalmában is megnyilvánuló követelményeivel azt követeli meg, hogy a védelem alanyai az összes – feladatuk ellátásához szükséges és igényelt – iratot teljes terjedelmében – minden fizetési korlátozástól mentesen – megkapják. Ezeknek ugyanis alapvető jelentőségük van a védekezésben és az arra való felkészülésben. Az iratoknak a vád általi kizárólagos, korlátlan és feltétlen bírása annyira sértené a fegyverek egyenlőségének elvét, hogy mindezzel szemben az iratmásolatokból befolyó összeg fiskális érdekére nem lehet arányos korlátozásként hivatkozni.

2. Tovább lépési lehetőségek

A gyakorlatban könnyen és praktikus megoldható lenne, hogy az eddig – a 40/1987. BM utasítás, a NYUT iránymutatása szerinti – két példányban készült iratok három vagy több példányban készülnek és a nyomozás befejezése után a harmadik (illetve további) példányt megkapná teljes egészében a védő, illetőleg a terhelt, a törvényes képviselő a nyomozás lezárását követően.

A jelenlegi szabályozás fonákságára és tarthatatlanságára utal véleményem szerint az a tény is, hogy a jogalkotó az új Be. (1998. évi XIX. tv.) szabályozásban már lehetőséget ad személyes költségmentességű terhelt esetében az illetékmentességre. A 74. § (3) bek. szerint: „Ha a külön jogszabály rendelkezése alapján a terheltet személyes költségmentesség illeti meg, a kirendelt védő díját és a védőnek az állam által előlegezett, indokolt készkiadását az állam viseli. A személyes költségmentességre jogosult terhelt számára a büntetőügy iratairól kért másolat kiadása illetékmentes.” A szabályozás csak egy lépés a kifogásolt rendelkezés feloldása irányába, azonban ilyenformán is – a fenti érvelés alapján – elfogadhatatlan. Mint ahogyan elfogadhatatlan az is, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata ellenére a hatályos Be. szerint a titkos iratokról készített másolatot a védő nem viheti ki a hatóság épületéből (119/C. § (3) bek.), az új Be. 193. § (5) bekezdésében pedig szintén fennmaradt, hogy „Az államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó iratról készült másolatot a gyanúsított és a védő nem viheti magával; részükre államtitkot vagy szolgálati titkot nem tartalmazó kivonatot kell adni. Az államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó másolatot az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság őrzi, a gyanúsított és a védő indítványára elolvasásra át kell adni.” Az Alkotmánybíróság idézett döntése alapján nem vitás, hogy a szigorúan titkos iratok másolatát is birtokolhatja a védő és a terhelt, hiszen a „feltétlenül biztosítandó” jogok keretébe illeszthető az ügymegisme-

rés. Az ügyvéd jogállására és annak az igazságszolgáltatás rendszerébe illeszkedésére tekintettel indokolt lenne olyan védelmi kötelezettséget előírni a törvényben, amely biztosítaná a terhelti titoktartást és a titok (fizikai) védelmét.

A teljes és megnyugtató, az Alkotmánynak megfelelő szabályozás csak az lenne, ha a terheltet jogvedelmi viszonyaitól függetlenül ugyanazon jog illetné meg mint a vádlót, vagyis az iratok – anyagi – korlátozás nélküli hozzáférése, birtoklása a nyomozás végeztével. A gyakorlatban alkalmazható megoldás lenne – a szabályozás alkotmányossá tétele után –, ha az esetleges illetékfizetési kötelezettség pusztán költségfedezetként fennmaradna, ám az a bűnügyi költség részét képezné. Ezt az állam előlegezné és a felelősségre vont terheltnek kellene megfizetnie, mint ahogyan a többi ide tartozó költséget. Így készpénzkímélő lenne, és mind a terhelt, mind a védő (törvényes képviselő) hozzájuthatna az iratokhoz, nem lenne mértéktelen és parttalan az iratok követelése, hiszen nem érdekük a bűnügyi költség növelése. Felmentés és megszüntetés esetén azonban – összhangban az ártatlanság vélelmével – e kiadást az állam viselné, nem a terhelt. Így érvényesülhetne a védelemhez kötődő tisztességes eljárás követelménye és fegyverek egyenlőségének elve is.

Követhető megoldásnak tűnik a következő német verzió is. A védő saját használatra megkapja az iratok eredeti példányát a nyomozás befejezésekor és abból tetszés szerint készít másolatot saját vagy a védence költségére. Ha a védő az iratokat irodájába kézbesítteti, gondosan kell azokat kezelnie. Az iratok nem sérülhetnek meg, nem veszhetnek el. Illetéktelenek nem tekinthetnek bele. A visszaadási határidőket gondosan be kell tartani. Azoknak az ügyészeknek, akik közvetlenül, tehát nem a helyi bíróság útján küldik át az iratot a védőnek, postai úton kell visszakézbesíteni és gondoskodni arról, hogy az irat ne vesszen el. Mindezek ellenére elfordul, hogy az eredeti akta elveszik. Ha elvesznek a büntetőiratok, a bűnüldöző szervek rekonstruálják azokat. Ha az akta elvesztése az igazságszolgáltató szerveknél történt, a védő az ügyfél hozzájárulása nélkül nem köteles és nem jogosult a birtokában levő fénymásolatokat rendelkezésre bocsátani. Ha azonban az iratok a védőnél vesztek el, köteles azok rekonstrukciójában segítséget nyújtani. A német jog szerint a védőnek kézbesített eredeti büntető akta senkinek nem adható át, még a szakértőnek sem. Előfordulhat azonban, hogy indokoltá, illetve szükségessé válik az iratoknak szakértő részére történő átadása. Ilyen esetben az eredeti iratok kizárólag az illetékes ügyész, illetve bírósági szakban a bíró engedélyével adható ki a szakértőnek. Az ügyfélnek sem adhatók ki az iratok, bármennyire is kéri. A né-

met ügyvédi kamara, valamint ügyészség egyaránt elutasította annak az ügyfélnek az ügyvéd elleni panaszát, aki megtagadta egy gyilkossági ügyben keletkezett iratok kiadását. Az ügyfél, aki memoárjait akarta megírni, arra hivatkozott, hogy a másolatokat a kirendelt védő államköltségen megkapta, így ténylegesen azok tulajdonjoga őt illeti meg.⁶ A német megoldás követésével a magyar állam, illetve a nyomozóhatóságok is mentesülnének a másolással járó költségektől és egyéb kötelezettségektől.

3. Nemzetközi kitekintés

A nemzetközi jogalkalmazói gyakorlat az iratbetekintés jogának határát úgy húzta meg, hogy abba a dokumentumok szabad birtoklása is beleérthető. Csakis a hivatalbóli kézbesítés vonatkozásában utasította ugyanis el mind az egyezségokmány tekintetében az Emberi Jogi Bizottság, mind pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye tekintetében az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) azokat a követeléseket, amelyek a vád által használt – a vádiraton túlmenő, egyéb – dokumentumok hivatalbóli kézbesítését követelték a védelem részére, azaz az iratok kérelemre történő rendelkezésre bocsátása az egyezmények védelmi körén belül marad.⁷

A védői (terhelti-ügyféli) iratmegismerést korlátozó döntések jogellenességét állapította meg a Bíróság az alábbi két ügyben.

a) Kerojarvi Finnország elleni ügyében 1995. július 19-én megállapította az Egyezmény 6. cikke 1. pontjában foglalt jog (a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) megsértését azzal, hogy a finn Legfelsőbb Bíróságon kártérítés iránt folyamatban lévő perben a kérelmező nem tanulmányozhatta az iratokat. Az elsőfokú bíróság nem adta át az iratokat az ügyvéd nélkül eljáró érdekeltnek és ezt a Legfelsőbb Bíróság sem pótolta, nem tett semmilyen intézkedést arra, hogy a kérelmező tanulmányozhassa az iratokat. Így a Legfelsőbb Bíróság előtt lefolytatott eljárásban nem volt lehetősége a kérelmezőnek arra, hogy megfelelő módon vegyen részt benne. Ebből kifolyólag nem lehet kijelenteni, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtt tisztességes eljárásban részesült volna.

b) Reinhardt és Slimane-Kaid Franciaország elleni ügyben a Bíróság 1998. március 31-én kelt határozatában úgy foglalt állást, hogy a Semmitőszék előtti eljárás nem volt tisztességes, mert a kérelmező, illetve jogi képviselője nem kapta meg a tárgyalás előtt azt a bírósági iratot, amely az ügyésznek rendelkezésre állt. Rámutatott arra, hogy jóval a tárgyalás előtt a főügyész megkapta az ítélet tervezetét, valamint az előadó bíró által készített jelentést, amelyet nem juttattak el a kérelmezőknek, illetve jogi képviselőiknek. Márpedig a főügyész nem tagja az ítélező tanácsnak. Feladata az, hogy ügyeljen a törvények pontos alkalmazására akkor, ha ezek világosak, és a pontos értelmezésére, ha kétértelműek. „Tanácsot” ad a bírónak valamennyi ügyben az elfogadható megoldásra, és a funkciójával járó autoritással befolyásolhatja döntésüket. Mivel az előadó bíró által készített jelentés az ügy kimenetele szempontjából igen lényeges, a Bíróság egyhangúlag úgy ítélte meg, hogy a felek és a főügyész közötti kiegyensúlyozatlan helyzet nem felel meg a tisztességes bírósági tárgyalás követelményeinek. Ezenfelül még úgy döntött, ugyancsak megsértették a 6. cikk 1. pontját azzal, hogy a főügyész indítványát nem küldték meg a feleknek.

4. A kép- és hangfelvételek másolata

Az írásos jegyzőkönyv mellett vagy helyett a hatályos Be. szerint a nyomozóhatóság elrendelheti a cselekmények gyorsírással, kép- vagy hangfelvevővel, vagy egyéb berendezéssel történő rögzítését hivatalból vagy a védő (terhelt, sértett) kérelmére. Az utóbbi esetben a kezdeményezőknek kell a költséget előlegezniük. (115. § (6) bek.) Az új Be-ben hasonló a szabályozás, azzal a különbséggel, hogy a kérelem esetén el kell rendelni a rögzítést – költségelőlegezés mellett. (167. § (1) bek.) Kérdés, hogy az így elkészített felvételekről kaphat-e a védő másolatot? Mindkét törvény hallgat erről.

Alacsonyabb szintű jogszabályok, illetve belső utasítások azonban rendelkeznek erről. A rendőrségi nyomozási utasítás (a 40/1987. BM utasítás – NYUT) 326. pontja a következők szerint fogalmaz: „A gyanúsított vagy a védő kérésére – átjátszás után másolat készíthető az olyan cselekmények hang- és

mozgóképfelvételéről, amelyeken részt vett vagy részt vehetett, illetőleg amelynek a tartalmát jogosult megismerni. A másolatok készítésének költségeit a gyanúsított vagy a védő viseli.” Mint látható ugyanoda jutottunk, mint a jegyzőkönyvek (egyéb írásbeli anyagok) esetében. Kaphat másolatot a védő, de csak költségtérítés ellenében. Ez ugyan már nem illeték, hanem ténylegesen felmerült költség, azonban még mindig térítésköteles, nem ingyenes, miközben a másik félnek korlátlanul rendelkezésre áll. Szerintem a büntetőeljárásról szóló törvényben kellene megfogalmazni – az iratmásolat mintájára –, hogy a védő (terhelt) – kérelmére – jogosult a nyomozás során készült kép- és hangfelvételekről, valamint az egyéb berendezésekkel készült felvételekről térítésmentes másolatot kapni.

Egyetértek azzal az állásponttal,⁸ hogy lehetőséget kell adni a védőnek (terheltnak), hogy – kérelmére – jelen lehessen az átjátszás, másolás végrehajtásakor, egyúttal célszerű lenne azt is meghatározni, hogy a felvételekről meddig lehet másolatot kérni. Ugyanis a nyomozó szerveknél maradó, a bizonyításban még fel nem használt felvételek megsemmisítését mindaddig nem ajánlatos elvégezni, amíg az időpontot nem határozták meg, illetőleg az eljárást nem fejezték be. Ha az eljárásban a hatóság nem használja a felvételeket és ezt nem is tervezi, az esetleges megsemmisítéshez kérni kell a védő (terhelt) hozzájárulását. Ezt már az iratismertetési jegyzőkönyvben is rögzíteni lehet.

Jegyzetek

¹ A jogszabály alkotmányos felülvizsgálatára irányuló indítványomat az Alkotmánybírósághoz is benyújtottam 1998 júniusában. (Lásd részletesebben: Csorbul-e a védelem elve az iratmásolat illetékezésével? Belügyi Szemle, 1999. 3. sz. 45–52. o.)

² Erre az értelmezésre az Alkotmánybíróság már a 64/1991. (XII. 17.) sz. határozatában utalt.

³ Ezt az Alkotmánybíróság is kimondta egyik határozatában. (ABH 1991. 418.) Ott nemzetbiztonsági érdekre hivatkozott a védelmi jog alkotmányos korlátozásánál.

⁴ Lásd Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2001. 154. o.

⁵ Valójában túlzott mértékű is, mivel a piaci szférában 4–6 Ft-ért másolnak egyetlen oldalt. Ám ennek az érvnek okfejtésében nincsen szerepe.

⁶ Müller, Elmar: Strafverteidigung im Überblick. Decker und Müller, Heidelberg 1989. 58. o.

⁷ Lásd O.F. vs. Norway, B 158/1983. Sériás A 268-B ügyet.

⁸ Horváth József: Videó a büntetőeljárásban. Belügyi Szemle 1990. 4. sz. 37–45. o.

Bognerné Karátson Eszter
egyetemi tanársegéd

A nemzeti környezetpolitika és a szabad kereskedelem konfliktusa a WTO keretében

I. Bevezető megjegyzések

A második világháború óta az államok közössége a gazdasági, ökológiai és kulturális globalizáció hatására alapvetően megváltozott.¹ A GATT szerződésért aláíró államoknak pragmatikus célja a szabad áruforgalom azonos feltételek melletti működtetése és a kereskedelmi korlátozások fokozatos leépítése volt.²

A környezet védeleme a GATT megalapítása-kor még nem aktuális probléma. A környezetszennyezések határokön átjutó természetéből adódóan, másfelől a környezet és kereskedelem konfliktusából származó viták számának növekedésével azonban a probléma egyre inkább nemzetközi feladattá is vált.³

Jelenleg közel 900 szerződés, köztük többoldalú környezetvédelmi egyezmények rendezik a környezet védelmét. A környezetvédelem célja a múltban és a jelenben is az ökológiai egyensúly biztosítása, a környezetre káros termékek kereskedelmének korlátozása, megtiltása. Így a GATT minden tagállama lehetőségeihez képest szuverén nemzeti környezetpolitika megvalósítására törekszik. Miközben a GATT tagállamai egyéni környezetpolitikájuk megvalósítására törekednek, a szabad áruforgalom útjában álló akadályokat is szeretnék elgördíteni, ami azonban sokszor nehézségbe ütközik.

Felmerül a kérdés, hogy a két célkitűzés, a szabad kereskedelem biztosítása és a nemzeti környezetpolitika megvalósítása összeegyeztethetők-e egymással? Vajon képesek lesznek-e az államok a jövőben „környezetbarát” szabad kereskedelmet folytatni? A múltban előforduló viták azt mutatták, hogy az államok, amikor szabad kereskedelmet korlátozó intézkedéseket hoztak, ezzel protekcionista visszaélést valósítottak meg, vagyis csak „felhasználták” a környezetvédelmet, hogy maguk számára előnyt biztosítsanak. Míg a GATT keretében 1948–1994 között e tárgyban hat jogeset került panel eljárás során eldöntésre, addig az 1994. április 14-én felállított WTO keretében 1995 óta két vitarendezési eljárás fejeződött be.⁴

A GATT/WTO időszaka alatt eldöntött viták azt mutatták, hogy ha valamely állam a haltermékek behozatalát meghatározott környezeti és állatbarát fogási technikákhoz köti, akkor ez azon államok számára, akik ilyen technikákat nem alkalmaznak, az exportból való kizárást jelenti.⁵

Előfordulhat az is, hogy technikai környezetvé-

delmi szabványokat (standardokat) vezet be adott állam saját környezete védelme érdekében. Ha ilyenkor a szabványok segítségével saját autóiiparát kívánja védeni „unfaire” praktikák igénybevételével, protekcionista környezetpolitikát valósít meg. A környezetvédelem „zászlaja” alatt kívánja így kereskedelmét fellendíteni. Ez azonban a GATT szerint nem megengedett. Más esetben az államok kereskedelmi embargóval vagy egyéb kereskedelmi intézkedésekkel próbálják más államok környezetpolitikáját befolyásolni, a környezeti javak védelme érdekében (trópusi fák import tilalma, a föld atmoszférájának védelme).

Ezek az intézkedések pozitív és negatív hatást egyaránt eredményezhetnek, szolgálhatnak magasabb környezetpolitikai célokat is, de protekcionista visszaélést is jelenthetnek. Mindez azt mutatja, hogy a nemzeti környezetpolitika hátrányt jelenthet a GATT-ban szavatolt szabad kereskedelem részére. A következőkben előbb a fent vázolt konfliktus jogszabályi hátterét szeretném bemutatni, majd a WTO keretében 1996-ban eldöntött jogesetet ismertetem.

II. A GATT alapelvei (követelmények a tagállamokkal szemben)

A GATT tagállamai kötelesek a GATT alapelveinek megfelelően szabad kereskedelmet folytatni. A GATT fő alapötlete a diszkrimináció tilalmának elvében jut kifejezésre. Ez az elv megtalálható a GATT I. és III. valamint a XI. cikkelyeiben.

1. Az I. cikkely, az általános legnagyobb kedvezményes elbánás („most favoured nation clause”) elve szerint a GATT különböző tagállamaival szemben azonos bánásmódot kell tanúsítani. Ebben az elvben is kifejezésre jut az aláíró államok pragmatikus célja, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet lehetőség szerint azonos feltételek mellett működtesse.⁶

2. A III. cikkely, az egyenlő elbánás („national treatment clause”) elve szerint a behozott terméket nem lehet hátrányosabb helyzetbe hozni a hasonló („like products”) belföldi termékkel szemben. Ezen cikkely 2. bekezdése megköveteli a tagállamoktól, hogy a bevitt termékre ne vessenek ki magasabb belföldi adót vagy bármilyen más belföldi illetéket, mint amelyet a hasonló belföldi termékre közvetlenül vagy közvetve alkalmaznak.⁷

3. A XI. cikkely a mennyiségi korlátozások megszüntetését írja elő, amelynek értelmében a tagállamok a vámokon, adókon és más illetékeken kívül eső olyan tilalmakat, korlátozásokat (import- vagy exportengedélyek) nem tartanak fenn, amelyek a termék importjára vagy exportjára vonatkoznak. Olyan nemzeti környezeti politika, amely a környezetre káros termékek importjának tilalmára alapoz,

szemben áll a mennyiségi korlátozások tilalmának szabályával.⁸

4. A XX. cikkely, amely az általános kivételek szabályaként ismert, megengedi bizonyos esetekben, hogy a GATT fő kötelezettségei alól a tagállamok felmentést kapjanak. A GATT XX. cikkely (b), (d), és (g) pontjaiban felsorolt esetekben a tagállamok által tett kereskedelmi korlátozások megengedettek és igazolhatóak a GATT I., III., XI. cikkelyeinek a megsértése esetén is. Ez úgy lehetséges, hogy az államok a környezetvédelemre hivatkozva hozhatnak szabad kereskedelmet korlátozó intézkedéseket. A környezetvédelem fogalmát ugyan szó szerint nem találhatjuk meg a szerződés szövegében, de a gyakorlat azt mutatja, hogy ilyen intézkedések akkor voltak elfogadhatóak, ha ezeket a környezet védelme motíválta.⁹

A kereskedelmet korlátozó intézkedések azzal a feltétellel lehetnek megengedettek, ha nem valósítanak meg szándékos diszkriminációt a különböző államok között, vagy leplezetten a kereskedelem korlátozását nem valósítják meg.

A fentiek alapján megengedett a kereskedelmet korlátozó intézkedés, ha

- a) az emberi, állati vagy növényi élet vagy egészség védelméhez szükséges,
- b) a törvények vagy rendszabályok érvényesítésének biztosításához szükséges,
- c) kimeríthető természeti erőforrások megőrzésével kapcsolatos.

A 80-as évek kezdetéig nem volt egyetlen panel eljárás sem, amely e cikkely alkalmazásával, értelmezésével foglalkozott volna. Azóta már több esetben került sor a XX. cikkelynek, mint a kivételek szabályának precízebb értelmezésére.¹⁰ Azt, hogy valóban igazolhatóak-e ezek az intézkedések, azt minden esetben a GATT/WTO előtti paneleljárás során végzett vizsgálat dönti el.

III. Egyéb kereskedelmi korlátozások (környezetpolitika szabványokon keresztül)¹¹

A fentebb már említésre került importkorlátozások mellett a szabványok még egy további lehetőséget jelentenek a nem szerződéses („nicht-tarifare”) kereskedelmi korlátozások számára.

A környezetpolitikailag motívált kereskedelmi korlátozások érinthetik az importált termékek tulajdonságait (termékstandard), illetve az exportáló államban az előállítási eljárást is (eljárési vagy előállítási standard).

Ilyen standardokat írnak elő meghatározott környezeti és egészségkárosodások csökkentése vagy megakadályozása érdekében. Például a gépjárművek

esetében meghatároznak egy maximálisan engedélyezett szintet a káros anyagok kibocsátására. Ezek az intézkedések, amelyek a termékek behozatalát meghatározott termékstandard betartásától teszik függővé, a GATT/WTO által engedélyezetté addig a pontig, amíg a nemzeti előírások a belföldi és külföldi termékekre egyformán érvényesek és a kereskedelem „elkendőzött” korlátozását, vagy szándékos diszkriminációt nem valósítanak meg.¹² Vitatott azonban ez utóbbi különösen akkor, ha a nemzeti előírások valóban érvényesek belföldre és külföldre egyformán, azonban a hazai vállalat könnyebben eleget tud tenni az elvárásoknak mint a külföldi, így a piacon előnyt élvez.¹³

A nemzeti szabályozások közötti nagy különbségek miatt természetesen nő a konfliktusok száma. A környezetvédelmi szempontból fejlettebb országok ugyanis szigorú követelményeket támasztanak a termékekkel kapcsolatban, ezért a „zöld protekcionizmus” miatti szemrehányást sokszor „megkapják”.

A GATT-szabályok továbbfejlesztésének eredményeképpen az 1993-ban befejeződött az Uruguay-i fordulón megkísérelték a környezetpolitikailag motivált kereskedelmi korlátozásokat szabványok formájában pontosabbá tenni. Az Uruguay-i forduló keretében elfogadták a Kereskedelem Technikai Akadályairól szóló Egyezményt („Agreement on Technical Barriers to Trade”), amely a vámok további mérséklésén túl a vámon kívüli akadályok jelentős csökkentését is napirendre tűzte.¹⁴ Ez alapján azok a technikai szabályok vagy szabványok megengedettek, amelyek nem képeznek indokolatlan kereskedelmi korlátozásokat. Jogukban áll azonban az államoknak az általuk indokoltnak tartott szinten védelemben részesíteni az emberi, növényi, állati életet, egészséget.¹⁵ Az érvényes szabályozásokat rendszeresen át kell vizsgálni, hogy időszertűek-e és megfelelnek-e a technika színjének. A nemzetközi szabványoktól azonban minden ország szabadon eltérhet és keményebb belföldi szabványokat léptethet életbe, ha a környezet úgy kívánja.¹⁶

Az egyezmény szerint, amennyiben nemzetközi szabványok léteznek, akkor ezeket kell alapul venni a belső szabályozásnál. Nem írja elő azonban kötelezően a nemzetközi szabványok igénybevételét. Az államoknak lehetőségük szerint követniük kell ezeket a szabványokat. Eltérhet az állam arra hivatkozással, hogy teljesen más éghajlati, földrajzi vagy technikai feltételek állnak fenn országa területén. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy az államok bizonyos esetekben a környezetvédelem leple alatt a jövőben is fognak kereskedelmet korlátozó intézkedéseket hozni és ezzel rejtetten a kereskedelem korlátozását valósítják meg.

Míg a „Standard Code” csak a termékstandardo-

kat szabályozta, az eljárási és termelési standardokat nem vonta szabályozása alá, addig a „TBT” kiterjed a feldolgozási és termelési módszerekre is, amennyiben azok a termékek tulajdonságaihoz kapcsolódnak.¹⁷ A termékstandard és az eljárási standard elhatárolása a gyakorlatban azonban nem mindig volt egyértelmű. 1985-ben az Egyesült Államok és az Európai Közösség között kirobbant „hormonháború” során az Európai Közösség úgynevezett „hormon direktívát” vezetett be, amely megtiltotta meghatározott hormontartalmú anyagok használatát az állattenyésztésnél és az ilyen anyagokkal kezelt állatok vagy hús importjának tilalmát is elrendelte.¹⁸

IV. A WTO új vitarendezési mechanizmusa

Különösen a szabad áruforgalom és nemzeti környezetpolitika konfliktusából származó viták számának növekedése miatt kulcsfontosságú problémává vált a GATT vitarendezési eljárásának továbbfejlesztése, hiányosságainak pótlása.

Az Uruguay-i fordulón elfogadták a Vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértést.¹⁹ Az egyetértés kiterjed valamennyi, a Marakeshi egyezménybe inkorporált megállapodásra. Az egyetértés hatékony vitarendezési rendszert foglal magában, amely kulcsfontosságú a multilaterális kereskedelmi rendszer biztonságában és kiszámíthatóságában. Ezt igazolják a számok is. Míg 1948 és 1994 között 126 vita került a GATT elé, addig a WTO létrehozásának az első évében, 1995-ben már 25 konzultációs kérelmet regisztráltak.²⁰

A WTO vitarendezési mechanizmusára a korábbi, 1994-ig (GATT idején) érvényesülő rendszertől eltérően a vitarendezés automatizmusa jellemző.²¹ A régi GATT jog szerint a panel döntéseinek elfogadásához a peres felek konszenzusára volt szükség. Ezzel lehetséges volt a végső döntés fenntartása éppen az egyik fél által „benyújtott” politikai vétó miatt.²² A WTO új eljárásában ez a lehetőség kizárt. A vitarendezési eljárás gyorsasága, hatékonysága hozzájárult a WTO jogrendjének erősödéséhez. A WTO jogrendjének végrehajtása azonban így is csak részben biztosított. Olyan intézményesített kereseti lehetőséget, amellyel a WTO szervei a tagállamok közössége érdekében vitarendezési eljárást kezdeményezhetnének, a WTO új mechanizmusa sem tartalmaz. Nem fordulhat elő az, hogy a WTO valamely jogszabályának megsértése miatt panaszt emeljen az állam, ha ez az állam nem érintett az ügyben. Így azt mondhatjuk, hogy általános jogérvényesítési igény benyújtására továbbra sincs lehetőség. Ennek a hiánynak a pótlására a jövőben újabb reformokra lenne szükség.

A WTO vitarendezési eljárása valamely tagállam kezdeményezésére indul és ennek az államnak a politikai mérlegelésén alapul.²³ WTO Egyezmény vitarendezési szabályai létrehoztak egy új, a bírói eljáráshoz közel álló jogintézményt.²⁴ Míg a GATT vitarendezésére azt mondhattuk, hogy a diplomáciai és bírói út között helyezkedik el, a WTO új vitarendezési mechanizmusa inkább a bírói eszközökhöz sorolható.²⁵ Ezt bizonyítják a kötött eljárási szabályok, a rögzített határidők az eljárásban, a vizsgálóbizottság összetétele és a paneljelentések felekre kötelező ereje. A GATT vitarendezéséhez képest fontos újítása a WTO eljárásának a fellebbviteli fórum beiktatása is.

Ha összehasonlítjuk a WTO vitarendezését az ENSZ legfőbb bírói szervének, a Hágai Nemzetközi Bíróságnak mint Világbíróságnak az eljárásával, azt mondhatjuk, hogy a Hágai Nemzetközi Bíróság, hasonlóan WTO eljárásához szigorú eljárási szabályok (a Bíróság Statutumában és az Eljárási Szabályzatban foglalt) szerint működik. A panel döntése, illetve a Bíróság döntése a felekre az adott ügyben kötelező. Különbözik azonban a két vitarendezési fórum egymástól abban, hogy a Hágai Nemzetközi Bíróság döntése a részt vevő felekre nézve végleges és megfellebbezhetetlen. A WTO Vitarendezési Testületének, a továbbiakban a „DSB”-nek a jelentése ellen fellebbezni lehet a Fellebbviteli Testülethez („Appellate Body”).²⁶

V. A WTO vitarendezési eljárása

1. Hatáskör (1. cikk)

A jelen egyetértés szabályait és eljárásait kell alkalmazni az Egyetértés 1. Függelékében felsorolt egyezmények vitarendezési szabályai és eljárásai szerint folytatott viták esetén. Az egyetértés 1. cikke szerint a WTO bármely tagállamának lehetősége van vita esetén a DSB eljárását igénybe venni.

2. Az eljárás (2. cikk)

A vitarendezési mechanizmus központi elemét képezi a DSB, amely létrehozhat vizsgálóbizottságokat (a továbbiakban paneleket), elfogadja a vizsgálóbizottságok és a fellebbezési testület jelentéseit. A DSB az Egyetértésben meghatározott időhatárokon belül a szükség szerinti gyakorisággal ülésezve végzi tevékenységét. A DSB konszenzussal hozza meg döntéseit.

3. A konzultációk (4. cikk)

Az eljárás az esetek többségében konzultációval indul, amelynek megkezdése 30 napon belül kötelező. Ha valamely fél konzultáció iránti kérését fejezi ki, a másik tag köteles 10 napon belül a kérésre válaszolni. Ha a tag nem válaszol, vagy nem kezdi meg 30 napon

belül a konzultációkat (a konzultációkat maximum 30 napon belül meg kell kezdeni, kivételesen sürgős esetben 10 nap, romlandó áru), akkor a konzultációt kérő tag közvetlenül kérheti vizsgálóbizottság felállítását. A konzultációt minden állam köteles írásban benyújtani a kérés indokaival, panasz jogalapjának jelzésével és a kérdéses intézkedések meghatározásával.²⁷

4. Jószólgálat, békéltetés, közvetítés (5. cikk)

A vitában részt vevő felek bármikor kérhetnek jószólgálatot, békéltetést, közvetítést. Ha a vitát ezzel nem sikerül megoldani, a felek kérhetik vizsgálóbizottság felállítását. Felajánlhatja a vezérigazgató is hivatalos minőségében ilyen tevékenységét a vita rendezése érdekében.

5. Vizsgálóbizottságok (a továbbiakban panel) létrehozása (6. cikk)

A panel felállítására automatikusan sor kerül akkor, ha a vitát a konzultáció iránti kérés kézhezvételétől számított 60 napon belül nem sikerül rendezni. A panasztevő fél e határidőn belül is kérheti panel felállítását, ha a felek közös megítélése szerint a vitát másképpen nem tudják rendezni. Előfordulhat az is, hogy a felek közül valamelyik nem hajlandó konzultációra, akkor a konzultációk megtartását kérő tag közvetlenül is kérheti vizsgálóbizottság felállítását. A panel felállítására csak abban az esetben nem kerül sor, ha a DSB az ülésen konszenzussal úgy dönt, hogy nem hoz létre vizsgálóbizottságot (negatív konszenzus). Ez azt jelenti, hogy csak a DSB akadályozhatja meg az eljárás lefolytatását, a felek nem. A panel felállítását írásban kell kérni. Ebben meg kell jelölni a konzultációkat (amennyiben tartottak), a panasz jogalapját és az érintett konkrét intézkedéseket.

6. A vizsgálóbizottságok összetétele (8. cikk)

A vizsgálóbizottság tagjai függetlenek, akik magasan képzett kormányzati és nem kormányzati személyek. A Titkárság állítja össze az 1. Pontban vázolt képesítésekkel rendelkező személyek indikatív listáját, amelyről adott esetben a panel tagjait kiválasztják. Ennyiben hasonlít a panel összetétele az Állandó Választott Bíróság összetételéhez.

A vizsgálóbizottságok rendszerint három tagból állnak. A felek kérhetik, hogy a panel öt tagból álljon. Erre a panel felállításától számított 10 napon belül van lehetőség.

A panel tagjainak a kiválasztása úgy történik, hogy a Titkárság javaslatot tesz a vitában részt vevő feleknek a jelölésre. Ha nem sikerül megállapodni a tagok személyéről, bármely fél kérheti, hogy a vezérigazgató a DSB elnökével konzultálva hozza meg döntését. Ezt követően a DSB elnöke tájékoztatja a tagokat a panel összetételéről.

7. Több panaszos esetén követendő eljárás (9. cikk)

Több tagállam kérheti ugyanabban az ügyben panel felállítását, ilyenkor lehetőség szerint egyesíteni kell az ügyeket és egy panelt kell felállítani. A vitában részt vevő bármelyik fél kérelmére a panel külön jelentéseket nyújt be a kérdéses vitáról.

8. Harmadik fél részvétele az eljárásban (10. cikk)

A vitában érintett feleken kívül harmadik fél is részt vehet a panel előtti eljárásban. Ez két feltétellel lehetséges. Egyrészt akkor, ha az eljáráshoz fűződő lényeges érdekét bizonyítani tudja, másrészt, ha érdekeltségéről a DSB-t értesítette. A harmadik fél írásbeli előterjesztéseket tehet az ügygel kapcsolatban és a panel köteles a harmadik felet ezzel kapcsolatban meghallgatni.

9. A vizsgálóbizottsági eljárások (12. cikk)

A panelek pontos határidőket állapítanak meg a felek által benyújtandó írásos előterjesztésekre. Az írásos előterjesztéseket a Titkárság továbbítja a vizsgálóbizottságnak, illetve a másik félnek vagy feleknek. A vizsgálóbizottságnak 6 hónap alatt el kell készítenie a jelentését. Kivételt képez az a sürgős eset, ha az áru romlandó, ilyenkor 3 hónap a határidő. Ha ezen idő alatt nem készíti el a jelentést, köteles erről a DSB-t írásban tájékoztatni. Ebben meg kell jelölni a késelem okát és az újabb időpontot a jelentés elkészítéséhez, amely maximum 9 hónapig terjedhet. A fejlődő országok részére az Egyetértés kedvezményeket ad. Ha valamely fejlődő országból származó tag ellen nyújtanak be panaszt, elegendő időt kell, hogy kapjon érvelésének előkészítésére.

A panasztevő kérésére a vizsgálóbizottság bármikor felfüggesztheti munkáját. A határidő maximum 12 hónap, ezen felül a felhatalmazás hatályát veszti.

10. Az időközi felülvizsgálati szakasz (15. cikk)

Ez a felülvizsgálati szakasz lehetőséget ad a panel végleges jelentésének elkészítése előtt arra, hogy a felek megjegyzéseket tegyenek a jelentéstervezetkezhez. A felek a vizsgálóbizottság által megállapított határidőn belül átadják megjegyzéseiket a vizsgálóbizottságnak. A vizsgálóbizottság ezután ezekről időközi jelentést készít a felek részére. Lehetőség van további ülés megtartására a zárójelentés megküldése előtt, ha valamelyik fél az időközi jelentés bizonyos szempontjaival nem ért egyet. Ha ilyen irányú észrevétel nincs, akkor az időközi jelentést kell zárójelentésnek tekinteni és továbbítani a tagoknak.

11. A panel jelentéseinek elfogadása (16. cikk)

A jelentést a tagoknak történt átadástól számítva 60 napon belül tartott DSB ülésen el kell fogadni. Két

esetben nem történik meg a jelentés elfogadása. Egyrészt akkor, ha a vitában részt vevő bármely fél a DSB-nek hivatalosan bejelenti fellebbezésre vonatkozó döntését, másrészt akkor, ha a DSB konszenzussal úgy dönt, hogy nem fogadja el a jelentést.

12. A fellebbezési felülvizsgálat (17. cikk)

A DSB hozza létre az Állandó Fellebbezési Testületet (Appellate Body), amely 7 tagból áll, akik közül három tag vesz részt egy ügy megvitatásában. A Testület tagjait négy évre a DSB nevezi ki. A vizsgálóbizottság jelentése ellen csak a vitában részt vevő felek fellebbezhetnek. Harmadik feleknek ez a lehetőségük nincs meg. A fellebbezési eljárás maximum 60 napig tarthat. Ezt az időpontot a fellebbezési szándék hivatalos bejelentésétől a Fellebbezési Testület határozatának meghozataláig számítják. Késelem esetén a Fellebbezési testület köteles tájékoztatni a DSB-t az okokról, az új időpont közlésével egyidejűleg. Ez sem haladhatja meg a 90 napot. A fellebbezés csak a jogi kérdésekre és a panel által kidolgozott jogértelmezésre vonatkozhat. A Fellebbezési Testület eljárása bizalmas. A Fellebbezési Testület fenntarthatja, módosíthatja és visszavonhatja a vizsgálóbizottság jogi megállapításait és következtetéseit. A Fellebbezési Testület jelentéseit a DSB fogadja el, kivéve, ha a DSB konszenzussal megakadályozza (negatív konszenzus) a jelentés elfogadását. A vitában részt vevő felek nem befolyásolhatják a jelentést, feltétel nélkül el kell fogadniuk.

VI. Az újraelőállított („reformulated”) és hagyományos („conventional”) benzin standardjai (Venezuela, Brazília contra Egyesült Államok)²⁸

1. Az ügyre vonatkozó tények

1.1. A Tiszta Levegő Törvény (Clean Air Act) (a továbbiakban „CAA”)

Az 1963-ban kibocsátott CAA eredeti célja az Egyesült Államok területén a levegőszennyezés ellenőzése és megelőzése volt. 1990-ben a törvény módosítására került sor. Az Egyesült Államok kongresszusa utasította a Környezetvédelmi Ügynökséget (Environmental Protection Agency, a továbbiakban „EPA”) a törvény végrehajtására. A törvény végrehajtására kibocsátott úgynevezett „Benzinszabályok” szabványokat (standardokat) állítottak fel a benzin összetételére, minőségére vonatkozóan azal a szándékkal, hogy csökkentsék az ország legszennyezettebb területein a légszennyezést, bele-

értve az ózont, amelyeket a gépjárműmotor kibocsátása okozott. Ezek az új szabályok a finomítókra („refiners”), a keverőkre („blenders”) és az importálókra („importers”) vonatkoztak.²⁹

1.2. A Benzinszabályok („Gasoline Rule”)³⁰

1.2.1. Az alapszint létrehozása („Establishment of Baselines”)³¹

A Benzinszabályok a hazai finomítókra és az importálókra egyaránt vonatkoztak. A Benzinszabályok szerint a benzin („gasoline”) bizonyos kémiai jellemzőit meghatározott szinten kell tartani. A kémiai jellemzők egy része pontosan „fixált”, más részük „non-degradation” követelményekként kifejezett. A non-degradation követelmények alapján a hazai finomítóknak a benzin jellemzőit egy átlagos alapon meghatározott szinten kell fenntartaniuk, amely nem lehet rosszabb, mint az 1990-ben ennél a finomítónál elért alapszint („individual baselines”). Az EPA meghatározta az 1990. évi benzin minőségét, amelyhez a jövőben a hagyományos, illetve újraelállított benzin hasonlítható. Ezek képezik az alapszinteket („baselines”). Kétféle alapszintet határoztak meg, egy történeti („historic”) alapszintet és egy törvényes („statutory”) alapszintet.

A Benzinszabályok megkövetelték minden hazai finomító esetében, amelyek 1990-ben legalább 6 hónapot működtek, hogy hozzanak létre egyéni alapszintet („individual baselines”), amely megmutatja az 1990-ben előállított benzin minőségét. Az alapszint létrehozására három módszer állt rendelkezésre („Method1”, „Method2”, „Method3”). A „Method1” szerint a finomító bizonyítani köteles az 1990-ben általa előállított vagy szállított benzin minőségét. Ha ez a bizonyíték nem volt teljes, akkor a „blendstock” minőségére vonatkozó adatokat kellett használnia („Method2”). Abban az esetben, ha egyik módszer sem volt eredményes, akkor a „post1990”-es benzin vagy „blendstock” minőségére vonatkozó adatokat használhatta fel bizonyítékkul („Method3”).

A Benzinszabályok az importálóktól ugyanúgy megkövetelték az egyéni alapszint létrehozását, de számukra csak egyféle módszer állhatott rendelkezésre. Ezért, ha az importőr nem tudta azt az egy módszert alkalmazva létrehozni a kívánt benzinminőséget, akkor az Egyesült Államok által felállított törvényes („statutory”) alapszintet kellett használnia. Nem volt számukra engedélyezett sem a „Method2” sem a „Method3” használata. A hazai finomító az importőrrel szemben a másik két módszert is igénybe vehette, ha az alapszintet az első módszer segítségével nem tudta létrehozni.

1.2.2. Újraelállított benzin („reformulated”)³²

A CAA két programot hozott létre annak érdekében, hogy a benzinkibocsátás ne haladja meg az 1990. évben elért szinteket és nagyobb népességű városokban (az ország legszennyezettebb területein) csökkenjen a légszennyezettség mértéke, javuljon a levegő minősége.³³ 1995. január 1-jétől 1998. január 1-jéig ideiglenes programot kellett végrehajtani, az úgynevezett „Simple model”-t, 1998. január 1-jétől a „Complex program” végrehajtására került sor.

A programok alapján a benzin eladási piacát két részre osztották az Egyesült Államok területén. Az első részbe a „Simple Model” szerint (az Egyesült Államok megközelítőleg 30%-a) a 9 nagy metropolisz tartozott, melyek a szennyezéssel leginkább érintett területek voltak. Ezekben a területeken csak újraelállított („reformulated”) benzint volt szabad eladni a fogyasztóknak.³⁴ Más területeken pedig a hagyományos benzint („conventional gasoline”) is el lehetett adni.

1998. január 1-jétől a „Complex Model” szerint az újraelállított benzin minden termelőjének ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni.

1.2.3. Hagományos benzin („Conventional Gasoline”)

A Benzinszabályok megkövetelik, hogy a finomítók, keverők és importálók hagyományos benzinje, amelyet az Egyesült Államokban 1995. január 1-jétől forgalmaztak, nem lehet szennyezőbb, mint az 1990-ben előállított benzin. A Benzinszabályok megkövetelik, hogy minden hazai finomító köteles a hagyományos („conventional gasoline”) benzin releváns jellemzőit éves átlagos alapon tartani, olyan szinten, amely nem rosszabb, mint az „egyéni alapszint”. Ezzel szemben a külföldi benzint importálók csak a törvényes („statutory”) alapszintet használhatják.

2. A panel előtti eljárás előzményei

1995. január 23-án Venezuela kérte konzultáció megkezdését az Egyesült Államoktól.³⁵ A két állam között a konzultációkra 1995. február 24-én került sor. A konzultációk eredménytelensége miatt 1995. március 25-én Venezuela kérte a „DSB”-től vizsgálóbizottság felállítását az ügy vizsgálatára a GATT XXIII:2 cikke és a DSU 6. cikke alapján.³⁶ A DSB 1995. április 10-én létrehozta a vizsgálóbizottságot Venezuela kérésére.

1995. április 28-án a felek megegyeztek a panel összetételében. A panel három tagból állt.³⁷ 1995. április 10-én Brazília szintén panasszal fordult a DSB-hez és konzultációt kért az USA-tól, majd ennek eredménytelensége miatt kérte vizsgálóbizottság felállítását.³⁸ 1995. május 31-én a DSB Venezuela és Brazília egyetértésével az ügyeket egyesítette.³⁹ Harmadik államok is kifejezték az ügyszökhöz fűződő jogos ér-

deküket. Az Európai Közösségek és Norvégia írásos előterjesztést tettek a panelhez.⁴⁰

3. A panel előtti eljárás

Az eljárás során Venezuela és Brazília kérték, hogy az EPA által 1993. december 15-én előterjesztett Benzinszabályokat (Fuels and Fuels Additives-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline) a panel minősítse GATT-szabályokat sértőnek és semmisítse meg azokat. A panel feladata és egyben a jogeset központi kérdése annak kiderítése volt, hogy diszkriminatív rendelkezésnek számítottak-e az USA által kibocsátott Benzinszabályok az importált benzin vonatkozásában és ezzel a hazai finomítókat előnyben részesítették-e. A panel vizsgálata arra irányult, hogy a GATT I. és III. cikkelyeibe, valamint a „TBT” 2. cikkébe ütköznek-e a Benzinszabályok. Végül azt kellett eldöntenie, hogy a GATT szabályainak megsértése ellenére lefedhetők-e a GATT XX. cikkelyével, az általános kivételek szabálya.

4. A panel döntése

A panel 1996. január 29-ére készítette el a jelentését. A panel döntésében megállapította, hogy a GATT I. cikkelyével nem összeegyeztethetők a Benzinszabályok, mivel ezek a szabályok diszkriminatív rendelkezést valósítottak meg és ezzel az importálókat hátrányban részesítették.⁴¹ A diszkrimináció tilalmát megfogalmazó III. cikkely (4) bekezdésének vizsgálata során megállapította, hogy az importált és a hazai benzin hasonló termékek „like products” és az importált benzinnel szemben több minőségi követelményt támasztottak, mint a hazai termékkel szemben.⁴² Ez diszkriminatív rendelkezést jelent a külföldi kereskedővel szemben, ami a szabad kereskedelmet szintén akadályozza. A GATT III. cikkely (4) bekezdésének vizsgálata után a vizsgálóbizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem szükséges a III. cikkely (1) bekezdésének vizsgálata, mivel ez általánosabb rendelkezés, mint a (2) és (4) bekezdések, amelyeket, mint speciálisabb rendelkezéseket a panel már inkonzisztensnek talált.⁴³ A GATT XX. cikkelyével a fent leírt esetekben igazolhatóak a diszkriminatív rendelkezések. A panel úgy találta, hogy jelen esetben az alapszintet meghatározó módszerek („establishment of baselines”) a XX. cikkely (b) pontja alapján nem voltak igazolhatóak, azaz nem voltak „szükségesek” az emberi, állati, növényi élet vagy egészség védelme érdekében. Nem voltak igazolhatóak a XX. cikkely (d) pontja alapján sem, mint a törvények vagy rendszabályok érvényesítésének biztosításához szükséges intézkedések. Végül nem voltak igazolhatóak a XX. cikkely (g) pontja értelmében sem, mint a kimerülő természeti erőforrások fenntartására tett intézkedések.

5. A Fellebbezési Testület határozata

1996. március 4-én az Egyesült Államok a WTO új eljárása alapján fellebbezési előterjesztést tett a Fellebbviteli Testületnél (Appellate Body). Egyfelől kérte annak megállapítását, hogy a panel a jogban tévedett, amikor jelentését meghozta, ugyanis az alapszintet meghatározó szabályok a tiszta levegő fenntartására tett intézkedések és ezáltal igazolhatóak a GATT XX. cikkely (g) pontja alapján.⁴⁴ Másfelől tévedett abban is, hogy a XX. cikkely (g) pontját nem értelmezte és alkalmazta megfelelően. Tévedés volt a panel részéről annak kijelentése is, hogy a XX. cikkely „chapeau”-ba sem tartoznak a CAA végrehajtási szabályai. A Fellebbezési Testület 1996. április 22-én meghozott jelentésében azt ajánlotta a Vitarendezési Testületnek, hogy kérje az Egyesült Államokat arra, hogy az alapszintet meghatározó szabályokat hozza összhangba a GATT-ban lefektetett követelményekkel.⁴⁵ A Fellebbviteli Testület jogi következtetései ezáltal módosították a panel döntését. Ezek a következtetések azonban érintetlenül hagyták a panel azon következtetéseit, amelyek nem képezték fellebbezés tárgyát.

VII. Zárómegjegyzések

Összefoglalásképpen azt mondhatjuk, hogy ha történt is változás az új vitarendezési rendszer bevezetésével a WTO keretében, a GATT XX. cikkelyének rendelkezései nem változtak meg az Uruguay-i forduló multilaterális kereskedelmi tárgyalásainak hatására.

A GATT/WTO paneljei által eldöntött jogesetek, – köztük a WTO fent ismertett jogesete is – a nemzeti környezetpolitika és a szabad áruforgalom konfliktusában azt mutatták, hogy a környezetvédelem szempontjaira való hivatkozás eddig az államok számára sikertelen kísérletnek bizonyult. A panelek döntései ugyanis minden egyes eddig eldöntött esetben visszautasították a tagállamok környezetpolitikai intézkedéseit és ezeket diszkriminatívnak, a GATT/WTO szabályaival összeegyeztethetetlennek minősítették. A GATT/WTO elé került nyolc jogeset közül ez az első, amelyben a környezetvédelmi érv, ha nem is teljes határozottsággal, de a Fellebbviteli Testület döntése hatására valamelyest érvényesülni látszott.

A tanulmány elején feltett kérdés valószínűleg még egy darabig továbbra is nyitva marad, hogy sikerül-e az államoknak a jövőben olyan nemzeti környezetpolitikát kialakítani, amely nem jelenti a kereskedelem indokolatlan korlátozását és nem részesíti hátrányosabb helyzetben azokat az államokat, akik nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a magasabb színvonalú környezetvédelem megvalósítására. Az Öko-WTO kiépíthetőségét, amelyben a kör-

nyezetpolitika és kereskedelmi politika egyensúlyban vannak az élet, azaz a következő jogesetek fogják meghozni.⁴⁶

Jegyzetek

¹ Mehrseitige Umweltübereinkommen im GATT/WTO Recht, Archiv des Völkerrechts, Bd.38(2000),S. 455-504.

² GATT-ot 1947-ben 23 állam hozta létre. Ma több, mint 100 állam a tagja.

³ Ennek következményeképpen számos nemzetközi szervezet foglalkozik a környezetvédelemmel. Így az OECD, az UNEP, az Európai Közösségek stb. Lásd még Kilian, Umweltschutz durch internationale Organisationen, 1987, Lásd még Mehrseitige Umweltübereinkommen im GATT/WTO Recht, Archiv des Völkerrechts, Bd.38 (2000),S. 455-504.

⁴ A Világkereskedelmi Szervezetet az Uruguay-i forduló eredményeképpen, a Marakeshben aláírt WTO Egyezmény hozta létre. A GATT keretében eldöntött viták a következők voltak. Kanada és Egyesült Államok között a „Kanadából származó tonhal és tonhaltermékek behozatali tilalma” (1982. február 22.), Taiföld és az Egyesült Államok között a „Taiföldi cigarettaimport-tilalom (1990. november 7.), Mexiko és Egyesült Államok között a „Tonhaltermékek behozatali tilalma” (1991. szeptember 3.), Az Európai Közösségek és az Egyesült Államok között a „Gépjárművek adói” (1994. október 11.), Kanada és az Egyesült Államok között a „Kanadai exporttilalom a feldolgozatlan heringre és lazacra” (1988. március 22.) A WTO két vitát döntött el eddig. Az egyik vita Venezuela, Brazília és Egyesült Államok között zajlott a „Hagyományos és az újraelőállított benzin standardjai” címmel (1996. május 20.), a másik India, Malaysia, Pakistan, Taiföld és az Egyesült Államok közötti volt „Bizonyos ráktermékek behozatali tilalma” címmel (1998. november 6.).

⁵ Áttekintését lásd St. Charnovitz, Trade Measures and the Design of International Regimes, Journal of Environment and the Development 5(1996), 168-196. o.

⁶ Minden előnyt, kedvezményt, előjogot vagy mentességet, amelyet bármelyik szerződő fél megad a valamely más országból származó vagy valamely más országba irányuló termékekre, azonnal és feltétel nélkül meg kell adni valamenyny többi szerződő fél területéről származó vagy oda irányuló hasonló termékre.

Lásd ehhez még Hailbronner/Bierwagen, Das GATT-Die Magna Charta des Welthandels, JA 1988, 321, Ipsen: Völkerrecht, 569-571.o.

⁷ Hailbronner/Bierwagen, das GATT -die Magna Charta des Welthandels, JA 1988, 321. o, Lásd még Ipsen: Völkerrecht, S. 569.

A „hasonló termék” fogalmát nem tisztázta pontosan sem a GATT, sem a WTO.

⁸ Lásd részletesen Grundkonzeption des GATT Low 1993, Kapitel 1 és 7, Petersmann E.Ü.1991, Trade Policy, Environmental Policy and the GATT: Why Trade Rules and Environmental Rules Should Be Mutually Consistent, Aussenwirtschaft46, 207. o.

Windfuhr, Freihandel auf Kosten der Umwelt, S. 63.

⁹ Ez a GATT-cikkely kifejezetten nem említi a környezet-

védelem kifejezést ezen pontokban.

¹⁰ E.U. Petersman, 1993, International Trade Law and International Environmental Law: Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT, Journal of World Trade 27 (1), 43-81, lásd még S. Charnovitz, 1993, Environmentalism Confronts GATT Rules, Journal of World Trade 27 (2), 37-53. o.

¹¹ A környezet fogalma először 1979-ben bukkant fel a „Standard Code”-ban (Agreement on Technical Barriers to Trade), amely a Tokio Runde - azaz a tokiói körtárgyalások keretében 1979. április 12-jén került elfogadásra. Az egyezmény 1980 január 1-én lépett hatályba. Lásd S. Chang, GATTing a Green Trade Barrier. Eco-Labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade, Journal of World Trade, 31(1997), 137-159. o.

¹² Lásd: C. Helm, Sind Freihandel ind Umweltschutz Vereinbar? S. 63.

¹³ Ez volt a tárgya az Egyesült Államok és az Európai közösségek közötti vitának is. A gépjárművekre vonatkozóan az amerikai törvényhozás meghatározott adókat vetett ki bizonyos gépjárművekre.

Az Európai Bizottság ebben egy szándékos diszkriminációt látott, az amerikai előállítók számára bizonyos előny megszerzését. Részletesen: C. Helm, Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? S. 96-100.

¹⁴ 1994. április 15-én új egyezményt fogadtak el. „A Kereskedelem Technikai Akadályairól” szóló egyezmény az eddigi szabályozásokat kiterjeszti és módosítja.

Lásd még Petersmann E. U.(1993) International Trade Law and International Environmental Law . Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT, Journal of World Trade, 27 (1), pp. 43-81.

¹⁵ Az 1998. évi IX. törvényben lett kihirdetve.

¹⁶ Petersmann E. U. (1991,198 und 209) Buckley R.(1993) International Trade, Investment and Environmental Regulation: An Environmental Management Perspektive Journal of World Trade, 27 (4), 110. o.

¹⁷ A GATT csak a nemzetközi kereskedelem alá eső termékekkel, nem pedig a termelési eljárással foglalkozott. Részletesen lásd Reiterer M.(1994), GATT/WTO: Internationaler Handel und Umwelt. Bilanz der GATT-Arbeitsgruppe über „Environmental Measures and Internatioanl Trade” sowie der Uruguay Runde, Aussenwirtschaft 49, 485. o.

¹⁸ Részletesen: E. U. Petersmann (1991), Trade Policy, Environmental Policy and the GATT: Why Trade Rules and Environmental Rules Should BE Mutually Consistent, Aussenwirtschaft 46, 212. o. Lásd még Buckley R. (1993), International Trade, Investment and Eenvironmental Management Perspektive, Journal of World Trade 27(4). 111. o.

¹⁹ Lásd a kihirdető jogszabályt, az 1998. évi IX. törvény 2. sz. mellékletét.

²⁰ Lásd dr. Bruhács János, Nemzetközi jog III. kötet, 120. o.

²¹ A GATT szerint a paneleket csak a felek konszenzusával lehetett elfogadni.

²² Lásd az 1. panel eljárásban az EU banánpiac-rendeletét. Az új eljárásban ez a politikai vétó lehetetlen. Ehhez lásd részletesen Peter Backes, Die neuen Streitbelegungsregeln der Welthandelsorganisation(WTO). Zu ihren Auswirkungen im nationalen Recht der USA,RIW 41(1995), 916-919. o.

²³ 1998. évi IX. törvény 1. függelék: Az egyetértés alá tar-

tozó egyezmények.

²⁴ Robert E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Salem 1993, E. U. Petersman, *The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948*, CMLR31(1994), 1157–1244.

²⁵ Az ENSZ Alapokmánya 33. cikkében felsorolja a békés vitarendezés lehetőségeit. Ezek alapján megkülönböztetünk diplomáciai és bírói vitarendezési eszközöket.

²⁶ A „DSB” a Dispute Settlement Body, azaz a Vitarendezési Testület rövidítése, így került bele az 1998. évi törvény szövegébe is több helyen.

²⁷ Uo. 4. c.4. pont.

²⁸ I.L.M. Vol. XXXV, No.2, March 1996, WT/DS2R.

²⁹ Uo. 278. o.

³⁰ Uo. 278. o.

³¹ Uo. 278. o.

³² Uo. 279. o.

³³ A törvény végrehajtása két lépcsőben történt az EPA javaslatára.

³⁴ A újraelőállított benzin összetételében az oxigén tartalma nem lehet kevesebb, mint 2,0%, a benzinben nem lehetnek nehéz fémek, beleértve a mangánt és az ólmot.

³⁵ A „General Agreement on Tariffs and Trade 1994” XXII:1. cikke, a „TBT Agreement” 14.1 cikke alapján, valamint a Vitarendezés szabályairól és eljárásáról szóló egyetértés, a továbbiakban Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes „DSU” 4. cikke alapján, valamint az „EPA” által 1993. december 15-én kibocsátott szabályozás: Regulation of Fuels and Fuel Additives-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline(WT/DS2/1) alapján.

³⁶ WT/ DS2/2

³⁷ Elnök: Mr. Joseph Wong, Tagok: MR. Crawford Falconer, Mr. Kim Luotonen. Lásd uo. 277. o.

³⁸ Uo. 277. o.

³⁹ A DSU 9.cikke alapján, lásd I.L.M. Vol. XXXV. No. March 1996, 277. o.

⁴⁰ A DSU 10.cikk 2. pont, 277. o.

⁴¹ 75%-os szabályok, uo. 293. o.

⁴² Ezen rendelkezés szerint a bevitt terméknél alkalmazott elbánás nem lehet kevésbé kedvező, mint amelyet a hazai hasonló termék élvez a belföldi eladást, szállítást érintő minden törvény, rendelkezés és előírás tekintetében

⁴³ A GATT ezen cikkelye szerint a termékek belföldi eladását, szállítását érintő rendelkezéseket nem szabad úgy alkalmazni, hogy azok a belföldi termékeket védjék. A panel a „Malt Beverages” esetben a III. cikkely mindhárom bekezdésének vizsgálata után állapította meg ezeket.

⁴⁴ GATT XX. cikkely (g) pont

⁴⁵ 35 I.L.M. Vol. XXXV, No. 3, May 1996, 603–634. o.

⁴⁶ 2000. október 23-án Genfben a Kereskedelem WTO vezérigazgatója, Michael Moore és az UNEP részéről Klaus Töpfer kifejtették, hogy szükség lenne minél szorosabb politikai együttműködésre és környezet témában tartott tárgyalásokon a potenciális környezeti-kereskedelmi konfliktus csökkentéséhez. (Environmental Policy and Law, 30/6 (2000).

Veress Emőd

joghallgató (Kolozsvár)

A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre

1. Bevezető

Romániában az Alkotmánybíróság (AB) 1992-ben jött létre. Jogi alapjait az 1991. évi Alkotmány 140–145. szakaszai és az AB szervezetéről és működéséről szóló 1992. évi 47. törvény jelentik. E törvényt többször módosították.¹

Az AB 1992–2001 között a tanulmányban tárgyalt szervezettel és hatáskörrel működött. A 2001 őszén elinduló alkotmányreform bizonyára az AB-ot is érinteni fogja, az előzetes tervekben az AB reformjára irányuló számos javaslat található.

2. Az AB szervezete

Az AB székhelye Bukarestben van.² 9 bíróból áll, hármat a Képviselőház, hármat a Szenátus, és hármat Románia Elnöke nevez ki. A parlamenti kinevezéshez abszolút többség szükséges. A bírák mandátuma 9 év, de az intézmény három évenként egyharmadában megújul.³ Az alkotmánybírók mandátumát nem lehet meghosszabbítani vagy megújítani. A kinevezési és a megújulási eljárás alapján gyakran mondták, hogy a román AB-ot a francia Alkotmánytanács mintájára hozták létre. A román alaptörvény tervezetében is eredetileg az Alkotmánytanács (Consilium Constitutionale) elnevezés szerepelt. A francia intézményhez képest azonban számos eltérés tapasztalható. A francia Alkotmánytanácsnak az 1958. évi alkotmány szerint vannak jog szerinti tagjai⁴, akik életük végéig alkotmánybírók. A román AB valamennyi tagját kinevezik. A francia Alkotmánytanács elnökét az államfő nevezi ki, szemben a román AB elnökével, akit a bírók saját maguk közül választanak hároméves mandátumra.⁵ A francia Alkotmánytanácsnak elméletileg bárki tagja lehet, a román AB tagjaival szemben viszont szakmai kritériumok is fennállnak. Ahhoz, hogy valakit az AB tagjává lehessen kinevezni, jogi végzettséggel, legalább 18 év szakmai gyakorlattal és magas szintű szakmai hozzáértéssel kell rendelkeznie.⁶ Eltérések tapasztalhatók a hatásköri és eljárási kérdésekben is. A román AB-nak nemcsak a francia Alkotmánytanács az előképe, hanem több más európai Alkotmánybíróság is.⁷

A román alaptörvény szerint az alkotmánybírói tisztség összeegyeztethetetlen bármely más köz- vagy magántisztséggel, kivéve a jogtudományi felsőoktatásban betöltött tanári funkciókat.⁸ Az AB tagjai mandátumuk gyakorlásában függetlenek és elmozdíthatatlanok.⁹ Az alkotmánybírók ezek szerint bármilyen politikai befolyástól függetlenül gyakorolják mandátumukat, nincsenek egyetlen más állami szervnek sem alárendelve. A gyakorlatban viszont felmerült az a probléma, hogy a fent ismertetett kinevezési módszer nem teremt-e politikai függőséget.¹⁰

Hiszen a parlamenti kamarák esetében a politikai többség nevezi ki őket, az államfő (annak ellenére, hogy nem lehet politikai párt tagja), úgyszintén politikai funkciót lát el.¹¹ Létezhet olyan alkotmányértő törvény, amelyet a parlamenti többség és az államfő politikai céljaik elérése érdekében kulcsfontosságúnak tartanak. Vajon ezt a jogszabályt az általuk kinevezett alkotmánybírók alkotmányellenesnek fogják-e nyilvánítani? Drăganu professzor szerint nem valószínű, hiszen az alkotmánybírók politikai nézeteiknek, látható és láthatatlan kapcsolataiknak köszönhetően az őket kinevező parlamenti többséghez fognak közel állni.¹²

Az a tény, hogy az alkotmánybírók mandátumát nem lehet meghosszabbítani, az mellett szól, hogy a kinevező hatóságtól függetlenek. Ion Deleanu professzor, aki az alkotmányozás során az alapörvény tervezetének ezt a részét készítette elő, elutasítja ezt a feltételezett politikai alárendeltséget, utalva arra, hogy például az első AB tagjai három volt szenátor (egy független, egy Nemzeti Parasztpárt tag és egy RMDSZ-tag), egy volt Legfelső Ítéletáblai bírósági elnök, két tanácsos. Ion Deleanu szerint a Parlament körültekintőnek bizonyult az alkotmánybírók kinevezésében.¹³ A későbbi fejlemények azonban eléggé világossá tették a politika befolyását az AB tevékenységére. Csak példaként említem meg az AB 1996. évi döntését Ion Iliescu államfő mandátumának számáról (a döntés elemzését lásd alább), vagy a 2001-ben megújult AB személyi összetételét.¹⁴ A kiragadott esetektől függetlenül, az AB döntéseinek alapos vizsgálata adhatna választ a politikai alárendeltség kérdésére. Hiszen ellenpéldákat is lehetne említeni, amikor kényes kérdésekben az AB döntései a jogállamiságot erősítették Romániában. A probléma lezáratlan.¹⁵

A kinevezési eljárás a következő: a parlamenti frakciók, a képviselők és szenátorok nyújthatnak be javaslatokat a kamara jogi szakbizottságához. A javaslatokhoz mellékelni kell a jelölt önéletrajzát. A jogi bizottság meghallgatja a jelölteket és jelentést állít össze. A jelölteket a parlamenti kamara plénuma előtt is meghallgatják, majd megtörténik a szavazás. A megválasztott és az államfő által kijelölt alkotmánybírók Románia Elnöke és a parlamenti kamarák elnökei előtt esküt tesznek.¹⁶

3. Az AB hatásköre

A román alkotmány 144. szakasza 9 pontban határozza meg az AB hatáskörét (a-i pontok).¹⁷ Ez a 9 pont korlátozó jellegű, az AB kizárólag az alaptörvény által a hatáskörébe utalt kérdésekkel foglalkozhat. A tanulmányban nagyobb hangsúlyt fektettem azok-

ra a kérdésekre, amelyeknek gyakorlati jelentőségük van, ugyanis egyes ügyek gyakran előfordulnak az AB tevékenységében, míg mások eddig egyáltalán nem szerepeltek (lásd a 4. résznél a táblázatot).

3.1. Az előzetes törvénykontroll

Az Alkotmány 144. szakaszának a) pontja szerint az AB „dönt a törvények alkotmányosságáról, ezek kihirdetése előtt, Románia elnökének, a két parlamenti ház valamelyike elnökének, a Kormánynak, a Legfelső Ítéletáblának, legalább 50 képviselőnek vagy legalább 25 szenátornak a megkeresésére...” A 145. szakasz azt a kiegészítést hozza, hogy ha az AB megállapítja az alkotmányellenességet, akkor a törvényt visszaküldi a Parlamentnek felülvizsgálás végett. Viszont ha „a törvényt mindegyik ház tagjainak legalább kétharmados szavazattöbbségével, változatlan formában elfogadja, akkor az alkotmányellenességnek a kifogásolása hatálytalan és a kihirdetés pedig kötelezővé válik.”

Miután a Parlament mindkét kamarája elfogadta a törvényt, de az államelnök még nem hirdette ki azt, a megkeresési jog alanyai értesíthetik az AB-t, ha szerintük a törvény ellentmond az alkotmánynak. A törvényt tehát még nem hirdették ki, nem közölték Románia Hivatalos Közlönyében, nem lépett hatályba. Ezért nevezzük ezt az ellenőrzési lehetőséget *előzetes törvénykontroll*nak. *Absztrakt* jellege abból adódik, hogy nincs konkrét jogeset, a törvény elvont tartalmában, megszövegezésében ellenkezik az alkotmánnyal. (A konkrét normakontrollt, a jogszabály alkalmazása során felmerült alkotmányossági kérdést a 3c pontnál tárgyalom.) Ki kell emelni, hogy nem tartozik az AB hatáskörébe a parlamentnek benyújtott törvénytervezetek, a módosító javaslatok stb. ellenőrzése, csak a már elfogadott, de még nem kihirdetett törvények alkotmányosságát vizsgálhatja.¹⁸ Az AB előtt támadható az, ha a törvényhozási eljárást nem tartották be a törvény elfogadásakor (nem volt meg a megfelelő számú szavazat stb.).

A megkeresési jog alanyai:

- az államelnök,
- a Képviselőház vagy a Szenátus elnöke,
- a Kormány,
- a Legfelsőbb Ítéletábla,
- legalább 50 képviselő vagy 25 szenátor.

Előzetes törvénykontroll esetében csak ezek a jogalanyok fordulhatnak az AB-hoz. Az AB hivatalból nem indíthat eljárást. Ha ez a szerv hivatalból is megvizsgálhatná törvény alkotmányosságát, akkor túl nagy hatalomra tenne szert. Fennáll olyan vélemény is, amely szerint el kellene ismerni a hivatalból indított eljárást. Előfordul az az eset, hogy a parlamenti többség, a kormány és az elnök ugyanabból a pártból vagy egy összetartó koalícióból származik.

Így ha a parlamenti többség elfogad egy alkotmányellenes törvényt, akkor a megkeresési jog ugyanazon a politikai táborból jövő alanyai nem biztos, hogy értesítik az AB-ot.¹⁹ Ezt az érvet nem lehet elfogadni a hivatalból indítandó eljárás mellett. Mert az ellenzéki képviselők vagy szenátorok csoportja értesítheti az AB-ot. Az ellenzék így ellenőrzi a hatalmon lévők tevékenységét. Az AB gyakorlatának elemzése világosan megmutatja, hogy az előzetes törvénykontrollt az esetek legnagyobb részében az ellenzék képviselői vagy szenátorai kezdeményezték. Így tekinthető az AB a törvényelőkészítés kapcsán lezajlott politikai küzdelmek utolsó állomásának.²⁰

Más kérdés, hogy talán hasznos lenne bővíteni a megkeresésre jogosultak táborát. Itt legtöbbször a nép ügyvédjét (az ombudsmant), a megyei tanácsokat, a Számvevőszéket stb. említik. Fontosnak tartanám az egyik helyi közigazgatási hatóság fevételét az alkotmánybírósági ellenőrzést kezdeményezni jogosult jogalanyok sorába, a helyi autonómia (az önkormányzati jogok) különleges védelmének érdekében.²¹ Itt említem meg, hogy Romániában a már hatályba lépett törvény alkotmányosságát csak konkrét normakontrollal lehet ellenőrizni. A helyi autonómia jogának hatékonyabb védelmet biztosítana, ha létezne utólagos és absztrakt törvénykontroll is.²² A törvény alkotmánysértő jellege alkalmazásakor is kiderülhet.

Az AB nem semmisíti meg a törvényt. Ha az AB a törvényt vagy annak egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította, az aktus egy *szuszpenzív vétő*²³ erejével bír. A törvényt ugyanis visszaküldik a Parlamentnek. A Parlament pedig módosítja a törvényt, összhangba hozza az alkotmánnyal, vagy teljesen új jogszabályt fogad el. Viszont, a már említett 145. szakasz szerint, a Parlament legalább 2/3-os többséggel, ugyanabban a formában megerősítheti a törvényt, amelyet kötelező kihirdetni. A Parlament ezzel a módszerrel felülbíráhatja az AB döntését. Az Európai Bizottság 1997 nyarán elkészített az Európai Unió társult országairól egy jelentést az alkotmánybíráskodás tekintetében. Ebben van szó arról, hogy „Romániában az alkotmánybírósági döntéseket a parlament kétharmados többséggel felülbíráhatja, ami a legfőbb akadály a valódi alkotmányossági kontrollnak.”²⁴ Itt valóban fontos garanciális jellegű kérdéstről van szó. Viszont ki kell emelni, hogy a román közjogi gyakorlatban ilyen eset még nem fordult elő, a törvényhozás még egyetlen alkalommal sem bírálta felül az AB döntését. Az alkotmányozókat a hatalommegosztás elvének megvalósítása, a parlamenti szuverenitás megőrzése vezette. (Deleanu professzor szerint a 145. szakasz ezen rendelkezése „a parlamenti büszkeségnek tett engedmény”²⁵). Ha az AB által megállapított alkotmányellenesség valós, és a Par-

lament 2/3-os többséggel megtartja álláspontját, az alkotmánysértő törvény hatályba léphet. Ebben az esetben az alkotmány megváltozik, a módosítási eljárás betartása nélkül.²⁶ Tudor Drăganu szerint így az alkotmánybírósági kontroll végső esetben parlamenti önellenőrzéssé válik, amely egyáltalán nem hatékony.²⁷ A konkrét normakontroll leírásánál részletesen visszatérek erre a kérdésre.

Egy másik gond az, hogy az Alkotmány nem ír elő konkrét határidőt, amelyen belül az alkotmányellenesnek nyilvánított törvényt a Parlamentnek felül kell vizsgálnia. A román Parlamentet annyira jellemző lassúság itt is jelentkezik.

Sajnos az AB nem mondhatja ki a törvény elfogadásának hiányából fakadó mulasztásos alkotmánysértést. Ez akkor fordul elő, ha az alkotmány bizonyos határidőn belül törvényt kér valamely életviszony szabályozására, de azt a Parlament egyáltalán nem, vagy csak megkésve fogadja el. Itt világosan megsértik az alkotmányt, hiszen hiányzik a kért törvény. Konkrét eset: az Alkotmány 152 (1) szakasza azt írja elő, hogy az alaptörvény elfogadásától (1991. december 8.) számított hat hónapon belül hozzák létre a Számvevőszéket. Mégis csupán 1992 szeptemberében jött létre az említett szerv. Más: igaz, hogy az alaptörvény nem írt elő határidőt a köztisztviselők jogállásáról szóló sarkalatos törvény elfogadására, de a közigazgatásban zavarokat okozott e jogszabály hiánya. 1999-ben, részben Európai Unió nyomására fogadták el ezt a jogszabályt.²⁸ Ebben az esetben is lehet mulasztásos alkotmánysértésről beszélni. Magyarországon az AB, hivatalból vagy bárki indítványára, határidő megjelölésével felhívhatja a jogalkotó szervet a feladatának teljesítésére. Ilyen eset fordult elő például a médiatörvény kapcsán. Sőt, egy AB-i határozat szerint „a jogalkotó szerv jogszabálalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.” A szakirodalom szerint „az Alkotmánybíróság megállapítja az alkotmánysértő mulasztást, a jogalkotó szerv pedig köteles azt megszüntetni, és a megjelölt határidőn belül jogalkotói feladatának eleget tenni. A határidő megállapítása minden esetben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, és ez a mulasztó szervre nézve kötelező erejű, betartása nem lehet a mérlegelés tárgya.”²⁹

Az AB 47. számú döntése (1994. május 17.)

Az AB-ot 55 képviselő és 26 szenátor – közöttük a Romániai Magyar Demokrata Szövetség tagjai – kereste meg, a 44/1994. sz., a háborús veteránokról, a hadirokkantak és a hadiözvegyek egyes jogairól szóló törvény alkotmányossága kapcsán.

A törvény 2. szakaszának a b) pontja szerint ezeket a jogokat csak azok élvezhetik, akik „nem harcoltak a román hadsereg ellen”. A kereset szerzői ezt a jogegyenlőség elvével ellentmondónak találták. A c) pont ugyanakkor a német anyanyelvűeket bevonja ezeknek a jogoknak az alanyai közé, ami etnikai alapú diszkriminációnak nyilvánítható. A 772/1946. sz. törvény már akkor kimondta, hogy a magyar hadseregbe besorozott észak-erdélyi lakosokat úgy kezelik, mint akik teljesítették katonai kötelezettségeiket a román állam irányába. A második világháborút lezáró 1947. évi párizsi békeszerződés is kötelezi Romániát, hogy semmilyen hátrányos megkülönböztést ne tegyen az állampolgárai között. Ioan Lup szenátor szerint ez a jogmegtagadás körülbelül 7000 román anyanyelvű és 6000 magyar anyanyelvű román állampolgárt érintene.

A kérdés magyar vonatkozása az, hogy 1940–1944 között Észak-Erdély, a második bécsi döntés értelmében Magyarországhoz tartozott. Lakói magyar állampolgároknak számítottak. 1944 augusztusában Románia átállt a Szovjetunió oldalára, és a román hadsereg a szovjet csapatokkal együtt ott harcolt az erdélyi fronton. A magyar hadseregbe besorozott akkor magyar, ma román állampolgárok védték az akkori Magyarországot. A törvények Parlamentben elfogadott változata szerint nem élhetnek a törvény által biztosított jogokkal, mert a román hadsereg ellen harcoltak.

Az 1994-ben hatalmon levők álláspontja szerint a sérelmezett rész alkotmányos, mert ezek az emberek megszegték a román haza iránti hűségüket. Az nem diszkrimináció, ha különbséget tesznek azok között, akik a haza ellen és akik a hazáért harcoltak. A döntést nem nemzetiségi, etnikai, faji alapon hozták meg. És felfoghatatlan lenne, ha a román állam jogokat adna azoknak, akik függetlensége és területi épsége ellen küzdöttek. Erkölcsei és jogi büntetés az, hogy nem nyerhetik el a háborús veterán címet.

Az AB a törvény vonatkozó részeit megalapozottan alkotmányellenesnek nyilvánította.

Az AB 72. számú döntése (1995. július 18.)

Ez a döntés a 84/1995. sz. tanügyi törvény kisebbségellenes intézkedéseit alkotmányosnak nyilvánította. 53 képviselő élt panasszal az AB előtt a nemzeti kisebbségeket hátrányosan érintő rendelkezések ellen. Néhány, a megtámadott szabályok közül: minden helységben román nyelven tanuló osztályt kell szervezni és működtetni; az állami szakoktatás román nyelven folyik stb. Az AB alkotmányosnak találta ezeket és más korlátozó szabályokat is. (A Romániai Magyar Demokrata Szövetség kormányra kerülése után a kifogásolt rendelkezések legnagyobb részét a kisebbségek javára módosították).

3.2. Az alkotmánymódosító indítványok ellenőrzése

A 144. szakasz a) pontjának a végső része az alkotmánymódosító indítványok vizsgálatát írja elől. Ebben az esetben az AB hivatalból, és nem előzetes megkeresésre kezd eljárást. A hatályos román alkotmány egy rendkívül merev alaptörvény, megváltoztatása túlzottan nehézkes. Eddig még nem is módosították. A demokrácia és a jogállamiság feltételezi, hogy az intézmények rugalmasak, átalakíthatóak legyenek, a társadalom és a gazdaság érdekei szerint. Ugyanakkor követelmény az alkotmány stabilitása is. 2001 szeptemberében elindult az alkotmánymódosítás politikai kezdeményezése. A tervek szerint az alkotmányreform 2002 júniusában népszavazással zárul.

Az AB döntésének jogi ereje ebben az esetben kétféle lehet. Ha nem tartották be az alkotmánymódosítási eljárás előírásait, akkor a döntése kötelező, és a Parlament nem kezdheti el az indítvány megtárgyalását. Viszont ha a kezdeményezést megfelelően gyakorolták, akkor az AB véleményt bocsát ki, amelyben az alaptörvény megváltoztatásának időszerűségről, hasznáról vagy kedvezőtlen következményeiről nyilatkozik. Ezt a Parlament vagy figyelembe veszi, vagy nem.

3.3. A házsabályok (ügyrendek) alkotmányosságának ellenőrzése

Az Alkotmány 144. szakaszának a b) pontja szerint az AB „dönt a házsabályok alkotmányosságáról, a két parlamenti ház valamelyike elnökének, egy parlamenti frakciónak, legalább 50 képviselőnek vagy legalább 25 szenátornak a javaslatára.” A 145. szakasz szerint ha a házsabályt alkotmányellenesnek találják, akkor azt visszaküldik a Parlamentnek. Itt a Képviselőház és a Szenátus nem bírálhatja felül 2/3-os többséggel az AB döntését, mint a törvények esetében, vagyis kötelező módon meg kell változtatnia azt. Határidő nincs előírva, ezért húzódozott el több esetben az alkotmánysértő házsabály módosítása. Ez az ellenőrzésnek *utólagos* típusa, mert a már elfogadott házsabályokra vonatkozik.

Itt is érvelnek a megkeresésre jogosultak körének bővítéséért, a szakbizottságokat szeretnék bevonni.

Az AB 46. számú döntése (1994. május 17.)

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség szenátusi frakciója megkérdőjelezte a Szenátus Házsabálya 160 (2) szakaszának alkotmányosságát. Ez a szakasz követeli a szenátoroktól, hogy tegyék le az Alkotmány 82 (2) szakaszában, a Köztársasági Elnök számára előírt esküt: „Esküszöm, hogy minden erőmet és hozzáértésemet a román nép szellemi és anyagi fejlődésére fordítom, betartom az Alkotmányt és az ország törvényeit, megvédem a demokráciát, az állampolgár-

ok jogait és alapvető szabadságait, a szuverenitást, a függetlenséget, Románia egységét és területi épségét. Isten engem úgy segítse!” A frakció álláspontja szerint ilyen esküt az alkotmány nem ír elő, és ez egyenértékű lenne az alaptörvény által tiltott imperatív mandátum vállalásával.

Az AB, ha nem is az RMDSZ által felhozott érvekre hivatkozva, alkotmányellenesnek nyilvánította a házsabálynak ezt a részét. Az AB arra hivatkozott, hogy az alaptörvény 50 (2) szakasza szerint, azok az állampolgárok, akik közhatalokat töltenek be, le kell tegyék a törvény által előírt esküt. Ebből a szabályból következik, hogy eskütételre csak a törvény kötelezhet és nem a házsabály. Ezek eltérő típusú jogi kategóriák, a házsabályt például nem kell kihirdetni.

3.4. A konkrét normakontroll

Az Alkotmány 144. szakaszának a c) pontja szerint az AB „határoz a bírói hatóságok előtt a törvények és kormányrendeletek alkotmányellenességével kapcsolatban felvetett kifogások tekintetében.”

A konkrét normakontroll nemcsak a törvényekre, hanem a kormányrendeletekre³⁰ is vonatkozik, alkalmazási területe kiterjedtebb. Itt elfogadott, hatályba lépett törvényekről és hatályos kormányrendeletekről van szó, ez az ellenőrzési forma is *utólagos* jellegű.

A normakontroll konkrét jellege abból adódik, hogy egy bírósági tárgyalás során kell felvetni. A konkrét normakontrollt a per bármely szakaszában kérhetik. Itt két peres fél áll egymással szemben. Az egyik egy törvényre vagy kormányrendeletre hivatkozik. Ha a másik fél, a bíró vagy az ügyész³¹ ezt a törvényt vagy rendeletet aggályosnak tartja, akkor kéri, hogy az AB vizsgálja meg. Ha az alkotmány-sértés lehetősége valóban fennáll, akkor a bíróság értesíti az AB-ot, és a tárgyalást felfüggeszti. Utólagos és absztrakt normakontroll Romániában nincs, közvetlen módon nem lehet kérni a jogszabályok hatályba lépése után alkotmányosságuk felülvizsgálását, sem *actio popularis* keretében, sem meghatározott jogalanyok által. Csak konkrét peres ügyben felvetett *alkotmányossági kifogás* útján kerülhet az AB elé hatályos jogszabály. Ez az ellenőrzési forma tehát politikailag sokkal semlegesebb, mint az előzetes és absztrakt törvénykontroll.

Visszatérek az előzetes törvénykontrollnál tárgyalt esetre, amikor a Parlament 2/3-os többséggel felülbírálja az AB döntését (ismétlem, hogy ez a gyakorlatban még nem fordult elő, a továbbiakban az elméleti modellt tárgyalom). Ilyen esetben hatályba lép a Parlament változata, és közvetett módon megváltozik az alkotmány. Miért? Tudor Drăganu professzor hívta fel a figyelmet nagy hozzáértéssel ennek a sza-

bálynak a hibáira.³² Az AB-ról szóló 47/1992. sz. törvény 23 (3) szakasza kivonja a konkrét normakontroll alól azokat a törvényeket, amelyeknek az alkotmányosságát a Parlament 2/3-os többséggel állapította meg. Ez a szabály ellenkezik az alkotmánnyal, mert korlátozza az alkotmánybírósághoz való fordulás jogát. Vagyis az AB utólagos konkrét normakontrollal sem vizsgálhatja felül a kétharmados többséggel elfogadott törvények alkotmányosságát. Az alaptörvény pedig megváltozik, mert a vele ellenkező jogszabály nem kerül az AB elé. Az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazni kell, nincs olyan szerv, amely ellenőrizhetné, „kivonhatná a forgalomból”. Hogy is nézne ki egy ilyen eset? Az előzetes törvénykontroll során az AB megállapította egy törvény alkotmányellenességét, és azt visszaküldte a Parlamentnek. A Parlament meg akarja tartani az álláspontját, és az Alkotmány 145. szakasza által előírt 2/3-os többséggel megszavazza a törvény alkotmányosságát. A törvény ezért hatályba lép. Később, konkrét per során az egyik fél a másik által felhozott jogszabály alkotmányellenességére hivatkozik. De a bíró visszautasítja azt, mert a törvény szerint azok a jogszabályok, amelyek alkotmányosságát a Parlament állapította meg, nem képezhetik konkrét normakontroll tárgyát.

A 47. sz. törvényt 1997-ben módosították. A 23 (3) szakaszt, amelynek alkotmányellenessége szerintem nyilvánvaló, nem változtatták meg, hanem kiegészítették. A 23 (3) szakasz kiegészítése szerint, nem képezheti ilyen kifogás tárgyát az a jogszabály, amelyet az AB egy korábbi ügyben, a konkrét normakontroll során alkotmányellenesnek nyilvánított.

Az 1991. évi Alkotmány egyik hiányossága, hogy nem rendelkezik világosan a konkrét normakontroll esetében hozott AB-i döntés erejéről. Itt a következő esetek merülhetnek fel.

a) Az AB előzetes, absztrakt normakontrollal megállapította a törvény alkotmányosságát. Ez nem lehet akadálya, hogy konkrét normakontroll során az illető jogszabály alkotmányosságát az AB újra megvizsgálja.

b) A konkrét normakontroll során az AB alkotmányosnak nyilvánít egy jogszabályt. Ez nem lehet akadálya, hogy egy másik peres eljárás során kérjék az illető norma ismételt felülvizsgálását. Vagyis az AB-i döntésnek csak a felek között (*inter partes*), az adott ügyben (*in liminae litis*) van hatálya.

c) A konkrét normakontroll során az AB alkotmányellenesnek nyilvánít egy jogszabályt. Ebben az esetben is, Tudor Drăganu professzor véleménye szerint az AB-i döntés csak *inter partes*, *in liminae litis* hatályú. A kifogásolt jogszabályt pedig az AB nem semmisíti meg, csak az adott perben nem lehet azt alkalmazni. Az én álláspontom eltér ettől, szerintem az AB az alkotmányellenesnek talált jogszabályokat, ha közve-

tett úton is, de megsemmisíti. Ezt az álláspontot a fent már idézett 23. szakasz (3) bekezdésére alapozom. A szakirodalom is el kell ismerje az AB javára az alaptörvénnyel ellenkező törvény vagy kormányrendelet teljes vagy részleges megsemmisítésének a jogát.³³ A peres ügyben felvetett szubjektív jellegű problémát az AB döntése objektív jellegűvé változtatja: a döntés bárkivel szemben érvényesíthetővé válik.

3.5. Az elnökválasztás ellenőrzése

Az Alkotmány 144. szakaszának d) pontja szerint az AB „felügyel Románia elnökének a megválasztásával kapcsolatos eljárás betartására és igazolja a szavazás eredményét.”

Az elnökválasztást szabályozó 1992. évi 69. sz. törvény részletezi ezt a hatáskört. Egy jelöltség elfogadását vagy elutasítását bárki kezdeményezheti: az állampolgárok, a jelöltek is, a politikai pártok stb. Az óvást a Központi Választási Bizottsághoz kell benyújtani, amely továbbítja az AB-hoz. Az AB egyik heves (politikai és szakmai) vitát kiváltott döntése ehhez a ponthoz kapcsolódik. Ion Iliescu elnök mandátumának számáról van szó. Peruban zajlott le hasonló alkotmányossági vita Alberto Fujimori elnök jelölésének alkotmányossága körül.

Az AB 1. számú határozata (1996. szeptember 8.)

Az AB-hoz nagyszámú óvás érkezett magánszemélyek és a Polgári Szövetség részéről, az mellett érvelve, hogy Ion Iliescu nem indulhat az 1996 novemberi választásokon. A felhozott indokok, röviden, a következők voltak.

– Az Alkotmány 81 (4) és a 69/1992. törvény 10. szakasza szerint senki sem töltheti be Románia elnöki tisztségét több mint kétszer.

– Ion Iliescu már többször betöltötte az államelnöki tisztséget. Legelőször 1989 decemberében, a forradalom idején választották meg Románia vezetőjévé. Majd 1990 februárjában az Ideiglenes Nemzeti Egyeségtanács (Consiliul Provizoriu de Uniune Națională) választotta elnöknek. 1990 májusában, a 92/1990. sz. törvényerejű rendelet szerint népszavazással elnöknek választották. Végül 1992 őszén újra ő lett az elnök. 1996 őszéig be is töltötte ezt a tisztséget.

– Ezekre a tényekre alapozva el kell utasítani Iliescu 1996. évi jelölését.

Az AB elutasította az óváásokat, alkotmányosnak találta Ion Iliescu jelöltségét. Összefoglalva az AB több oldalon át kifejtett érveit: az alaptörvény 15 (2) szakasza kimondja, hogy a törvényeknek nincs visszaható hatályuk, a szelídebb büntetőjogi törvény kivételével. Ez az alkotmányos szabály magára az Alkotmányra is vonatkozik. Ezért az alaptörvény 81 (4) szakaszát nem kell alkalmazni az Alkotmány hatályba lépése előtti mandátumokra. Iliescu jelöltségének az elutási-

tása az Alkotmány visszaható hatállyal való alkalmazását jelentené. A 92/1990. sz. törvényerejű rendelet által létrehozott elnöki tisztség nem azonosítható az Alkotmány által szabályozott elnöki funkcióval. Az első ideiglenes, átmeneti jellegű volt.

Véleményem szerint ez az érvelés hibás.

1. Ion Iliescu 1990. május 20-án, a 92/1990. sz. törvényerejű rendelet alapján választották elnékké. Két választott elnöki mandátumot töltött be, 1990 és 1992 között, majd 1992 és 1996 között. Ténylegesen a rendszerváltás alatt és közvetlenül utána is az államelnöki funkciót látta el (1989. december–1990. május). A 92/1990. sz. törvényerejű rendelet elnöki funkciója azonos az Alkotmány által szabályozottal. A kettő között folytonosság van, az alaptörvény ugyanazt a tisztséget öntötte végleges formába, határozta meg pontosabban.

2. Az Alkotmány 1991. december 8-án, a népszavazást követően lépett hatályba, Iliescu első választott mandátumának az idején. Az alaptörvény 151. szakasza előírja, hogy a köztársaság meglévő intézményei továbbra is működésben maradnak, egészen az új szervek kialakulásáig. Tehát Iliescu az alaptörvény hatályba lépésétől az újráválasztásáig az 1991. évi Alkotmány szerinti mandátumot töltött be, és az Alkotmány biztosította elnöki jogkörrel élt. Ezt figyelembe kellett volna venni a 81 (4) szakasz alkalmazásakor, és visszautasítani Iliescu jelölését.

3. Iliescu az AB döntésének köszönhetően indulhatott 1996-ban a választásokon (amikor alulmaradt Emil Constantinescuval szemben), és indult 2000-ben is (amikor a második fordulóban államfőnek választották). Iliescu így megkapott egy újabb négyéves mandátumot, és összesen 11 évet fog eltölteni az ország élén (2004-ig), ami alapvetően ellenkezik az Alkotmánnyal, hiszen az két négyéves mandátumot engedélyez.

4. Már a Nemzeti Megmentési Front 1989. december 22-i Közleménye és a 2/1989. sz. törvényerejű rendelet bevezető része korlátozta az elnöki mandátumok számát. Az AB ezeket program jellegű deklarációknak nyilvánította. Az AB-i határozat szerint a korlátozást az 1991. évi Alkotmány konkretizálta. A 2/1989. sz. rendelet alkotmányos aktus, mert megszüntette az 1965. évi kommunista alkotmány állam-szervezetét, és meghatározta a forradalmi szervezetet. Mint ilyen, kötelező erővel kell bírjon. A bevezető szöveget pedig a törvényrendelet szerves részének kell tekinteni. A francia alkotmányos gyakorlatot szeretném példaként felhozni, ahol az Alkotmánytanács az 1958. évi Alkotmány preambuluma hivatkozva alkotmányellenesnek nyilvánított egyes törvényi rendelkezéseket. Vagyis a bevezető szövegnek is alkotmányos ereje lehet.

3.6. Az államelnöki tisztség ideiglenes betöltése

A 3 e, f, g, h pontokat csak érintőlegesen tárgyalom. Kevesebb a vitatható kérdés, és gyakorlati jelentőségük eddig nem volt jelentős: egyes alpontoknál egyáltalán nincs AB-i gyakorlat. A 144. szakasz e) pontja szerint az AB „megállapítja a Románia elnöke tisztség ideiglenes betöltését indokoltta tevő körülmények fennállását, és megállapításait közli a Parlamenttel és a Kormánnyal”.

3.7. Az államfő felfüggesztése esetén kibocsátandó véleményezés

A 144. szakasz f) pontja szerint az AB „tanácsadó jelleggel véleményezi Románia elnökének a tisztségéből való felfüggesztésére irányuló javaslatot.” Az 1991. évi román alaptörvény 95. szakasza szerint „az Alkotmány előírásait megsértő súlyos cselekmények elkövetése esetén Románia elnökét tisztségének gyakorlásából felfüggesztheti a Képviselőház és a Szenátus, együttes ülésen, a képviselők és a szenátorok többségének a szavazatával, az Alkotmánybíróság megkérdezése után.” A felfüggesztést népszavazás követi, amelyen döntenek az államfő leváltásáról, a szimmetria elve szerint, hiszen Románia elnökét általános, egyenlő, közvetlen, titkos és szabadon kifejezett szavazattal választják meg (innen és a meglehetősen kiterjedt elnöki hatáskörből ered a román közjogi berendezkedés félprezidenciális kormányformája). Magyarországon a köztársasági elnököt az AB megfoszthatja tisztségétől.

1994 májusában Ion Iliescu egy Szatmárnémetiben tartott beszédben kritizálta az igazságszolgáltatást, mert az visszajuttatott a kommunista diktatúra alatt államosított egyes ingatlanokat (épületeket) eredeti tulajdonosaiknak. E nyilatkozat után kimutathatóan megváltozott a bírósági gyakorlat. A Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt kezdeményezte Iliescu államfő lemondatását, mert az megsértette az igazságszolgáltatás függetlenségének alkotmányos elvét. Az AB konzultatív véleménye nem találta az esetet olyan

súlyosnak, hogy az indokolta volna az elnök leváltását.³⁴ A Parlament is ezt az álláspontot fogadta el, a Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt kezdeményezését 242-166 arányban elvetette.³⁵

3.8. A népszavazás ellenőrzése

A 144. szakasz g) pontja szerint az AB „felügyel a népszavazás megszervezésére és lebonyolítására vonatkozó szabályok betartására és megerősíti a népszavazás eredményét.” Romániában nem tartottak népszavazást az 1991. évi alkotmány referendum útján történő jóváhagyása után.

3.9. A népi törvénykezdeményezés ellenőrzése

A 144. szakasz h) pontja előírja, hogy az AB „ellenőrzi a népi törvénykezdeményezés feltételeinek betartását.” Itt az alaptörvény 73. szakaszának (1) bekezdésére és a 146. szakaszára kell utalni. A 73. szakasz (1) bekezdése megszabja, hogy „törvénykezdeményezést tehet legalább 250 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár is. Az állampolgárok törvénykezdeményezésének legalább az ország megyéi egynegyedéből kell kiindulnia, s e megyék mindegyikében vagy Bukarest municípiumban legalább 10 000 aláírást kell gyűjteni a kezdeményezés támogatására.” Az állampolgári törvénykezdeményezés tárgyát nem képezhetik az adóügyi, a nemzetközi jellegű kérdések, az egyéni és a közkegyelem.

A 146. szakasz az alkotmánymódosító törvény esetén 500 000 állampolgár támogató aláírást kéri, és megszabja, hogy „az alkotmány módosítását kezdeményező állampolgároknak a ország megyéi legalább feléből kell származniuk, s e megyék mindegyikében vagy Bukarest municípiumban legalább húszezer aláírást kell gyűjteni a kezdeményezés támogatására.”

1994-ben, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség szervezésében történt egy népi kezdeményezés: 492 380 állampolgár, Románia 11 megyéjéből, aláírta-

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
144 a I	9	11	17	19	11	11	7	9
144 a II	-	-	-	-	1	-	-	-
144 b.	-	3	4	2	-	1	2	1
144 c.	24	88	116	132	292	570	179	246
144 d.	43	-	-	-	132	-	-	-
144 e.	-	-	-	-	-	-	-	-
144 f.	-	-	1	-	-	-	-	-
144 g.	-	-	-	-	-	-	-	-
144 h.	-	-	2	-	1	-	-	-
144 i.	-	-	-	-	-	-	-	-

sával támogatta a Nemzeti kisebbségi nyelvű oktatásról szóló törvényt. Az AB megállapította, hogy a kezdeményezés a formai feltételeknek eleget tett. A jogszabálytervezetet azonban a Parlament soha nem tűzte napirendre.³⁶

3.10. Politikai párt alkotmányosságának ellenőrzése

Az AB jogosult dönteni politikai párt alkotmányosságáról (Alkotmány, 144. szakasz, i) pont). Még egyetlen politikai pártot sem támadtak meg az AB előtt azért, mert alkotmányellenes lett volna. Én a 2000. évi választások után egy újságcikkben felvettem, hogy meg lehetne-e kérdőjelezni a szélsőséges nacionalista Nagy-Románia Párt alkotmányosságát. Akkor, a romániai közhangulatot és a politikai helyzetet is figyelembe véve úgy véltem, hogy ez jogilag lehetséges, de valószínű, hogy nem ez a legmegfelelőbb megoldás.³⁷

Az a lehetőség, hogy politikai párt alkotmányosságát az AB ellenőrizze, ott kell szerepeljen a jogállamiság garanciái között. A gond itt az, hogy túl szűk a megkeresésre jogosultak köre. A politikai pártok alkotmányosságának ellenőrzését csak a Képviselőház vagy a Szenátus nevében a házelnök, és a Kormány kérheti.³⁸ Joggal merül fel a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha az a politikai párt, amellyel szemben alkotmányossági kételyek merülnek fel, szolidáris kormánykoalíció tagja. Ebben az esetben sem a kormány, sem az őt támogató parlamenti többség nem fog ilyen ellenőrzést kezdeményezni, a jogállami garancia pedig használhatatlanná válik.

4. Összefoglaló táblázat az AB tevékenységéről (1992–1999)

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség küldöttei sokszor alkalmazták a törvények biztosította lehetőséget, és fordultak az AB-hoz, román politikai pártokkal is együttműködve. Ez különösen gyakran fordult elő az 1992–1996 közötti időszakban, amikor a kisebbségeknek kevésbé kedvező idők voltak. Az AB-nak magyar tagja is van: jelenleg Kozsokár Gábor 9 éves mandátummal alkotmánybíró. Előtte Fazekas Miklós volt az AB tagja, 1995-ben bekövetkezett haláláig.

2001-ben, a kolozsvári Ethnic Diversity Resource Center ösztöndíjával feldolgoztam a román AB nemzeti kisebbségekre vonatkozó döntéseit és határozatait. Az anyag a közeljövőben magyar, angol és román nyelven is elérhető lesz.

Jegyzetek

¹ Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Hivatalos Közlöny (Monitorul Oficial), 101. szám, 1992. május 22. Módosításokkal újraközöl-

ve: Monitorul Oficial, 187. szám, 1997. augusztus 7.

² Gyakorlatilag az AB az egyik parlamenti kamara, a Képviselőház épületében székel, a hírhedt „Nép Házában”. A „Nép Házát”, a mai Képviselőházat Nicolae Ceaușescu építtette. Emil Boc Demokrata Párti képviselő 2001-ben javasolta, hogy az AB ne Bukarestben, hanem Kolozsváron kapjon székhelyet, mert így kikerülne a közvetlen politikai hatások alól.

³ Az első AB alkotmánybírói közül 3-at három évre, három hat évre, három kilenc évre neveztek ki. Így most minden harmadik évben lejár három alkotmánybíró mandátuma. Az újonnan kinevezett alkotmánybírók kilencéves mandátumra kapnak megbízást.

⁴ 1958. évi francia Alkotmány 56. szakasz. Jog szerinti tagnak számítanak a volt államfők. Lásd: Cristian Ionescu – Drept constituțional și instituții politice, Lumina-Lex, I. kötet, Bukarest 1997. 463. o. A gyakorlatban a volt államfők csak 1959–1962 közötti időszakban vettek részt az alkotmánytanács üléseken. Lásd: Ádám Antal – Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, Budapest 1998. 191. o.

⁵ 1992. évi 47. törvény 9. szakasz (1) bekezdés. Az AB eddigi elnökei: Vasile Giunea (1992–1995), Ioan Muraru (1995–1998), Lucian Moldovan (1998–2001), Nicolae Popa (2001–). Az AB elnökét a háromévenként történő egyharmados megújulástól számított 15 napon belül választják meg.

⁶ 1991. évi román Alkotmány 141. szakasz.

⁷ Az 1991. évi Alkotmányra gyakorolt francia hatásokról lásd: Ioan Muraru, Mihai Constantinescu – Influența franceze în elaborarea Constituției României din anul 1991. In: Studii constituționale 2, Actami, Bukarest 1998. 55–61. o. A román közjogra általában gyakorolt francia hatás tekintetében: Alexandre Tilman-Timon – Les influences étrangères sur le droit constitutionnel roumain, Librairie du Recueil, Sirey, Párizs 1946.

⁸ 1991. évi román Alkotmány 142. szakasz.

⁹ 1991. évi román Alkotmány 143. szakasz.

¹⁰ Tudor Drăganu: Drept constituțional și instituții politice, Lumina-Lex, Bukarest 2000, I. kötet, 308.

¹¹ Az államfő által kinevezett alkotmánybírók objektivitását Drăganu professzor abban az esetben is kétségbevonja, ha az elnök felfüggesztési javaslatához kellene véleménynyilvánító láttaozást kibocsátaniuk. (1991. évi román alkotmány, 144. szakasz, f) pont.)

¹² Tudor Drăganu: i. m. I. kötet 309. o.

¹³ Ion Deleanu: Justiția constituțională, Lumina Lex, Bukarest 1995. 186. o.

¹⁴ Petre Ninosu volt igazságügy-miniszter, Nicolae Cochinescu sokat kritizált volt főügyész, Șerban-Viorel Stănoiu a jelenlegi igazságügy-miniszter-asszony férje, Nicoale Popa egyetemi tanár, Ioan Vida egyetemi tanár – mind a 2000-ben hatalomra került Társadalmi Demokrácia Romániai Pártjához és Ion Iliescu államfőhöz közel álló személyek.

¹⁵ 2001 szeptemberében elindult egy alkotmánymódosítási folyamat (azért nem beszéltek eljárásról, hiszen egyelőre a módosító javaslatok politikai előkészítése folyik, az alkotmánymódosítási eljárást kezdetét pedig az alkotmánymódosító javaslat kezdeményezése fogja jelenteni), amely a tervek szerint 2002 júniusában a népszavazással zárul. Lehetséges, hogy az AB-ra vonatkozó szakaszokat is felül fogják vizsgálni.

¹⁶ 1992. évi 47-es törvény 39. szakasz (1) bekezdés.

¹⁷ A kérdéstről lásd: Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság hatásköre, Magyar Kisebbség 2000. 3. sz.

¹⁸ Egy törvénytervezet alkotmányosságát, ajánlás jelleggel, esetleg a Törvényhozási Tanács kifogásolhatja.

¹⁹ Ion Deleanu: Justiția constituțională, Lumina Lex, Bukarest 1995. 227. o.

²⁰ Pokol Béla: Parlamenti törvényhozás és alkotmányos alapjogok. In: Bihari Mihály, Pokol Béla – Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1996. 342. o.

²¹ Veress Emőd: A 2001/215, helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára, Romániai Magyar

Demokrata Szövetség, Kolozsvár 2001. 18. o. Ugyanide tartozik a helyi autonómia teljesebb alkotmányi szabályozásának a követelménye.

²² Ugyanezen a véleményen van: Ion Deleanu – Justiția constituțională, Lumina Lex, Bukarest 1995. 226., 229. o.

²³ Tudor Drăganu: Drept constituțional și instituții politice, Lumina Lex, I. kötet, Bukarest 2000. 310. o.

²⁴ Paczolay Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és

az Európai Unió. Politikatudományi Szemle VII. évfolyam, 1998.1. sz, 127–128. o.

²⁵ Ion Deleanu: Justiția constituțională. Lumina Lex, Bukarest 1995. 236–237. o.

²⁶ Tudor Drăganu: Drept constituțional și instituții politice, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir”, I. kötet, Marosvásárhely 1993. 261. o.

²⁷ Tudor Drăganu: i.m. I. kötet, 255. o.

²⁸ 1999. évi 188. törvény a köztisztviselők jogállásáról.

²⁹ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2000. 153. o.

³⁰ Romániában a kormányrendelet az a hatálya szerint törvényerejű, természete szerint adminisztratív aktus, amelyet a kormány előzetes parlamenti felhatalmazás alapján vagy rendkívüli esetben, előzetes parlamenti felhatalmazás hiányában is kibocsáthat. Lásd az 1991. évi román alkotmány 114. szakaszát. A kormányrendeletek kérdése a román alkotmányjogban az egyik legvitatottabb (és legérdekesebb) probléma, több írásomban is foglalkoztam vele, szakdolgozatom témája is ez.

³¹ A 47. törvény nem írja elő, hogy az ügyész alkotmányossági kifogást vehet fel. De a joggyakorlat és az elmélet is elismeri az ügyésznek ezt a lehetőségét.

³² Tudor Drăganu: Drept constituțional și instituții politice. Lumina Lex, I. kötet, Bukarest 2000. 313–316. o.

³³ Az AB 1994. évi 107. és az 1995. évi 92. döntései szerint „az Alkotmánybíróság döntésével alkotmányellenesnek nyilvánított törvényes rendelkezés nem képezheti újabb kifogás tárgyát.” Vagyis a joggyakorlat szerint az alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezést az a quo bíró (aki a peres ügyben ítélni hivatott) el kell utasítsa mint jogi alapot a perben, mert arról az a quem bírók (az AB) megállapították, hogy alkotmányellenes. Ezért lesz az AB döntése erga omnes hatályú, és ezért hangsúlyoztam, hogy közvetett úton „semmisül meg” az alkotmánysértő jogszabály.

³⁴ Aviz consultativ nr. 1 din 5 iulie 1994 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 166 din 16 iulie 1994. Megjelenése az Alkotmánybírósági döntések és határozatok tárában: Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri 1994, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Bukarest 1995. 357–365. o.

³⁵ Tóth Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban. In: Kelet-Európa új alkotmányai, Szeged 1997. 44. o. A román politikai elit Ion Iliescu által is képviselt csoportjának szemléletváltását tükrözi, hogy 2001-ben az ő kormányzásuk alatt fogadták el az 1945–1989 között visszaéléssel átvett egyes ingatlanok visszaszolgáltatásáról szóló 10. törvényt. E jogszabály szerint a visszaszolgáltatás-kärpótlás folyamatban van. Viszont egyelőre még megoldatlan az egyházi ingatlanrendezés, a nemzeti kisebbségek közösségi ingatlanjainak helyzete. Az egyházi ingatlanrendezésről már létezik előzetes törvénytervezet, a romániai magyar egyházak állították össze, és az RMDSZ fogja azt kezdeményezni.

³⁶ Az AB 1995. évi 1. határozata, Monitorul Oficial nr. 172, 1995 augusztus 3. A kisebbségi nyelvű oktatás problémáinak jogi háttere jelentős részben, mint már említettem, az RMDSZ 1996–2000 közötti kormányzati szerepvállalása idején megoldódott.

³⁷ Veress Emőd: Jogi garancia, politikai akarat. Krónika 2001. március 17–18., III. évfolyam, 63. szám. Ebből a cikkből idézve: „...a szélsőséges eszmék térnyerését nem alkotmányjogi eszközökkel a legkönnyebb megakadályozni. A jog – társadalomalakító tényezőként – korlátozott hatáskörű. Azt is eredményezhetné, hogy a Nagy-Románia Párt tagjai mártírként és áldozatként próbálnának megjelenni a közvélemény előtt. Vagy ha az Alkotmánybíróság kimondaná a párt alkotmányosságát, akkor a párt egyfajta legitimitációt nyerne további tevékenysége folytatásához. Itt azokat a gazdasági és társadalmi bajokat kell orvosolni, amelyek a szélsőséges eszmék elterjedéséhez vezettek, és a Nagy-Románia Pártot az ország második politikai alakulatává tették.”

³⁸ 1992. évi 47. törvény 28. szakasz (2) bekezdés.

Kábítószer a büntetés-végrehajtásban

1. Bevezetés

A XXI. században fogyasztói társadalomban élünk. A tévé, a reklámok, a filmek mind-mind arra biztatnak, hogy fogyassunk, pörgessük magunkat, legyen csillogó kocsink, legyünk magabiztosak és ellenállhatatlanok. Aki erre nem képes, az elbukik. A drogok megkönnyítik ezt a stresszes életet és a föloldódást.

Napjainkban elterjedőben van az a kívánság, hogy legyenek a diszkók drogmentesek, ne ütközzünk a táncos zenés szórakozóhelyeken kábítószerdírekbe, drogosokba. Igen, ez egy jó kívánság, de akkor tegyük a börtöneinket is drogmentessé, tisztává! Ez egy kényes és új téma, senki sem tudja még, mi lenne a helyes megoldás, csupán kísérletezgethetünk, hiszen saját tapasztalataink nincsenek, csak a környező nyugatibb országok és Amerika példájából szűrhetnénk le tanulságot. Itt van például hazánk új drogtörvénye, sokan kritizálják, sokan nem értenek egyet túlzott szigorával. Készül egy távoktatási könyv, amelynek egyik része a kábítószer a börtönökben címet viseli. Ezt egy amerikai börtönőr írja meg, mert ők már rendelkeznek elég tudással és tapasztalattal a témával kapcsolatban, míg a magyar börtönőrök többsége még igen felkészületlen.

2. Néhány alapfogalom

Kábítószer minden pszichoaktív – pszichés működésre ható – szer, amely a központi idegrendszer működését megváltoztatva relaxál, kellemes közérzetet biztosít, függőséget okoz. Ez lehet növényi anyag, gyógyszer vagy vegyszer. A legális szerek fogyasztását a törvények megengedik (például: alkohol, nikotin, koffein, nyugtatók, altatók stb.), az illegális anyagok használata büntetendő.

*Alapegység*nek nevezzük a hozzá nem szokott fogyasztó halálos vagy toxikus adagját.

A *túladozás* kómához, súlyosabb esetben halálhoz vezető állapot.

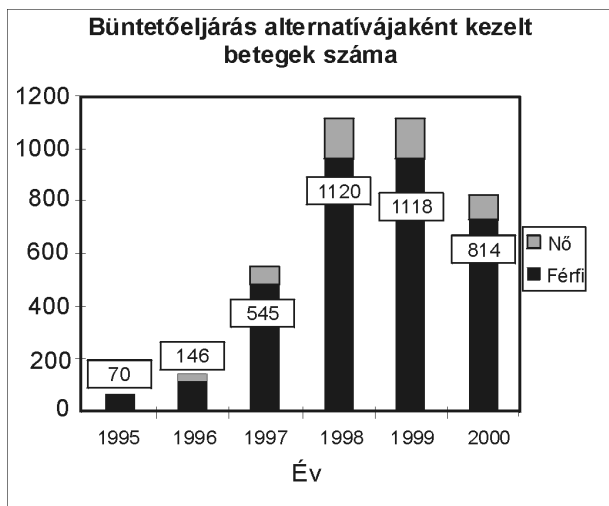
Abúzus valamely pszichoaktív szer túlzott mértékű, visszatérő használata, mely az egészségkárosodáson kívül egyéb káros következménnyel jár.

Tolerancia valamely kábítószer, kábító hatású szer tartós használata során a páciens alkalmazkodása, hozzászokása a szerhez.

A *függőség* (addikció) olyan pszichés és testi tünetek összessége, mely valamely szer folyamatos használatának következménye. Fizikai függőség csak bizonyos szereknél alakul ki, elvonási tünetek formá-

FORUM

Sárovári Katinka
joghallgató



(Forrás: Egészségügyi Minisztérium - OPNI)

jában jelentkezik.

Megvonási szindróma a tartós anyaghasználat abbahagyása után többnyire néhány napon belül föllépő, a kábítószer típusától és az elhagyást megelőző napokon használt dózis nagyságától függő tünetegyüttes, melynél a testi tünetek dominálnak.

3. A drogfogyasztás büntetőjogi következményei

Magyarországon kábítószerkérdésben a prohibíció elve (tiltani és büntetni) dominál, de vannak olyan nézetek, amelyek szerint ez nem helyes, a következőkben erre a problémára szeretnék rávilágítani. A témához Pelle Andrea egyik tanulmányát, a helyi drogambulancia doktor vezetőjének szakvéleményét, dr. Görgényi Ilona egyetemi adjunktus írását, és a Pécssett megrendezett „Mi lesz veled drogtörvény?” című szakmai konferencián elhangzottakat használtam föl. A magyar büntető törvénykönyv szabályai a kábítószerrel kapcsolatban szigorúak, a megszerzésen és a tartáson keresztül a fogyasztás is bűncselekménynek minősül. 1993 óta lehetőség van az ún. elterelésre (alternatív gyógykezelés), azaz nem büntethető, aki okirattal igazolja, hogy az első fokú ítélet meghozataláig fél éves kábítószerfüggőséget gyógyító kezelésen vett részt. Korábban az elterelést elsősorban fogyasztókkal szemben alkalmazták, az 1998. évi módosítás óta azonban csak a kábítószerfüggő személyeknél alkalmazható, tehát a kör lényegesen szűkült. Ma az elterelés lehetősége csak azokra a két évnél nem súlyosabban fenyegetett vétségekre terjed ki, amelyek irányultságukra tekintettel szorosan tapadnak a kábítószer-fogyasztáshoz.

Sajnos a büntetőeljárás alternatívájaként történő kábítószer fogyasztók gyógykezelésének végrehajtásáról semmiféle rendelet, állásfoglalás, megállapodás nem létezik. Seholy, semmilyen rendelet nem rögzíti a

tés, a korrupció a bv falain belül. Hiába, a börtön világa sem különbözik, különbözhet a társadalomban jelen lévő jelenségektől, minden börtönben zajló folyamat leképeződése a társadalomban zajló folyamatoknak. Az intézetben nem divott a rácsos beszélő, a fogvatartott érintkezhetett a ritkán engedélyezett beszélők alkalmával a látogatójával. Ilyenkor ellenőrizhetetlen, hogy mit juttatnak az elítélthez, paprikát csupán vagy (mint ahogy az 2000-ben egy városi fogdán is megtörtént) paprikába „csomagolt” kábító hatású anyagot, kábítószer. Tódor János tanulmányában több olyan elítéltről ír, akik szípuztak, ragasztóztak kinti életükben (ők általában állami gondozottak, vagy hátrányos helyzetűek voltak gyermekkorukban). 1987-ben történt, hogy Dani, egy roma, állami gondozásban felcseperedett fiatal felnőtt „egy lebontásra szánt házban harmadmagával ragasztózik, amikor egy hirtelen jött örült ötlettől vezérelve kirabolják egyik társukat. Dani olyanra a ragasztó okozta bódulat hatása alatt áll, hogy visszamegy a tett helyszínére, onnan vezet el a rendőrök. Néhány hónapig előzetes letartóztatásban várja, hogy bíróság elé állítsák. Egy év letöltendő szabadságvesztésre ítélik.”¹ Tódor egy évet a börtön részlegen dolgozott nevelőként, ahol kétségbeejtő higiénias állapotokról ír.

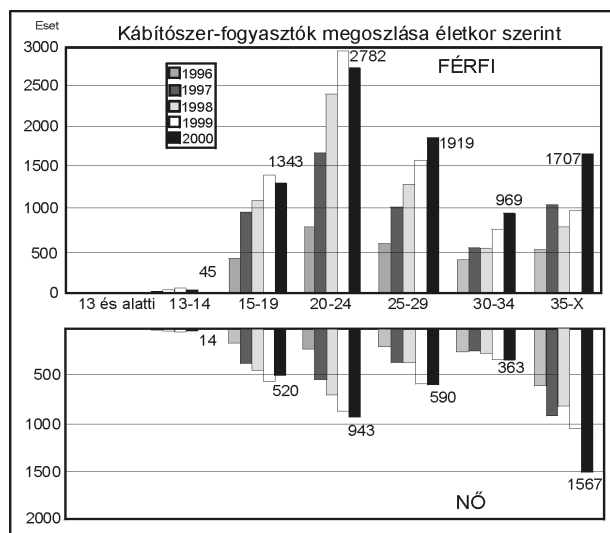
A gyógyító-nevelő csoporton, ahol az alkoholisták életmódjuk miatt kényszergyógykezelésre ítélték „terápiája” folyik, két gyógypedagógus és T. J. nevelő dolgozik. Már ekkor az átlagos 60-70 „kágyékás” (kényszergyógykezelt) mellett egyre több a narkomán (narkománia: az egyénre és a társadalomra ártalmas mérgezés, amelyet valamely drog ismételt fogyasztása idéz elő) részesült hat hónapos gyógykezelésben, függetlenül attól, hogy fogházas, vagy börtönös fokozatban töltötték büntetésüket. (És bizony nem egyszer fordult elő az a törvénytörő gyakorlat, hogy a hat hónap letelte után a fogházas elítélteket a börtönben „felejtették”) Hogy miből állt valójában a terápia, arról sem Tódor János, sem az elítéltek nem tudtak beszámolni. Mi több: a kényszergyógyítást irányító pedagógus – képzettségére nézve logopédus – maga ismerte el, hogy „humbuk az egész, nem folyik nálunk semmiféle terápia”. Boldog semmittevésben telt el az előirányzott hat hónap. Vizsgaidőszak idején (amikor a tanár úr vizsgáztatott) egy-egy értelmebb narkomán vezette az adminisztrációt. Láthatjuk, hogy már ’87-’88-ban jelen van a drog az ország legmodernebb bv-intézetében is.

b) Összefoglaló a magyarországi kábítószer helyzetről²

A kábítószer-fogyasztók megoszlása életkor szerint 2000-ben Magyarországon:

kábítószer függőség megállapításának kritériumait. Az elterelés bevezetésével nem vállalt Magyarország úttörő szerepet, ugyanis több országban a kábítószer fogyasztás dekriminalizálását látták célravezetőnek, így Görögországban, Hollandiában, Lengyelországban, Spanyolországban, Svájcban, Olaszországban. A kannabisz származékoknak (marihuána, hasis) halálos illetve toxikus adagja nem ismert, és csak a rendszeres vagy nagy mennyiségben fogyasztók 2%-ánál mutatható ki a kokainra való áttérés, más drogokkal számottevő együtt járást nem lehet kimutatni. Kérdéses, hogy olyan drog birtoklását, amelynek használata nem vezet halálesethez (ellentétben több legális droggal), indokolt-e a többi, illegális droghoz hasonlóan megítélni. Talán érdemes lenne azon is elgondolkodni, hogy mely cégeknek, milyen érdekei fűződnek ahhoz, hogy a marihuána, mint természetes fájdalomcsillapító helyett különféle gyógyszereket használnak ma a gyógyászatban. A fűről sokszor mondják, hogy kapudrog, pedig csak akkor válik azzá, ha jó pár hónapos előzetes letartóztatással párosul. Azt hiszem, sokan láttuk a *Betépve* című filmet, melyben a bűnöző (?) bemegy a börtönbe, mint füves és kijön onnan, mint képzett kokain díler. Bizonyos szempontból a fogda, a bv-intézet bűnözést tanító iskolának is felfogható. Hollandiában a lágy drogot de facto legalizálták, ugyanakkor a kemény drogokkal való kereskedést szigorúan szankcionálják. Az ún. coffee-shop-okban és a fiatalok számára kialakított centrumokban történő árusítás toleráltságának öt kritériuma van. Ezek:

- a vásárolható mennyiség nem lehet több 30 grammnál,
 - kemény drogot nem forgalmazhatnak,
 - reklámtevékenységet nem folytathatnak,
 - az árusítás nem okozhat kellemetlenségeket a szomszédoknak,
 - kiskorúakat nem szolgálhatnak ki.
- Így a kannabisz piaca Hollandiában nyitottá,



ellenőrizhetővé és irányíthatóvá vált.

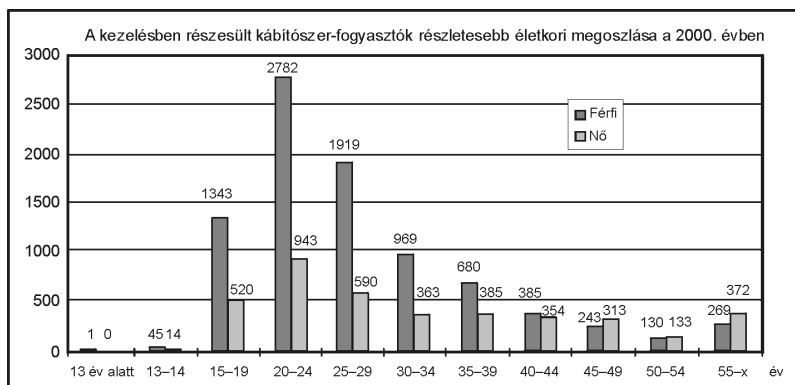
Néha motiválja hazánkban a füvező fiatalok letartóztatását, fogvatartását, hogy odabent legalább nem jutnak kábítószerhez, és így majd leszoknak. Mint látni fogjuk, a fogdákat, börtönöket nem mentesek a drogtól, így már ezen megbukott ez a teória. Azon kívül a fogdában legfeljebb a fizikai tünetek múlnak el, felszednek néhány kilót, de a lelkük nem kap segítséget. A fogvatartás mindenkit megvisel, és éppen azok a pszichés tartalékok emésztődnek fel, amelyek az absztinencia megtartásához kellenének. A szakemberek szerint a szenvedélybetegségek gyógyításában a kényszer, a kötelezés nem hoz eredményt. A fogyasztók üldözéséről való lemondás nem jelenti a kábítószerek használatának helyeslését, csak annak elismerését, hogy a drogmentes társadalom illúzió. Amikor a rendőrség füvező fiatalok ellen nyomoz, alkalmi füvezőket tartóztat le, akkor a lényegi, komoly feladataitól vonja el a saját erejét. A drogfogyasztásból származó problémákat a prohibíció kizárólagosságát elvető államok inkább megelőzéssel, egészségügyi és szociális módszerek alkalmazásával kívánják megoldani, hiszen a drog elsősorban egészségügyi, és csak másodsorban büntetőjogi kérdés. Az 1990 novemberében, Frankfurtban megrendezett "Európai városok az illegális drog-kereskedelem központjában" elnevezésű konferencián olyan következtetésre jutottak, hogy csődöt mondott az a drogpolitika, amely a kábítószer függőség ellen csak büntetőjogi eszközökkel, és az absztinencia kötelezővé tételével harcol, és csupán a kábítószerektől való önmegetartóztatás esetén hajlandó segítséget nyújtani.

Magyarországon a gyógyítás és rehabilitáció intézményrendszere embrionális állapotban van, épp csak beindult a túcsere program, a fenntartó metadonkezelés, a megkeresés, tehát az ártalomcsökkentés intézménye a nemzeti drogstratégia (96/2000. (XII. 11.) OGY határozat) keretében, mely államilag vállalja azt a feladatot, hogy küzdjön a kábítószer ellen.

3. A szabadságvesztésüket töltők kábítószer fogyasztásáról, a bv-intézetek kábítószer fertőzöttségéről

a) Tapasztalatok a Bahamákban

Tódor János, újságíró két évet töltött 1987-88-ban nevelőtisztként az ország akkor legmodernebb bv-intézetében, a Baracskai Fogházban, amit a börtönargó *Bahamáknak* nevezett. Az intézet közép-európai szinten is modern, bár kissé túlsúfolt volt a nyolcvanas évek végén. Kevés nevelő jutott a fogvatartottakra. Már ekkor jelen volt az elítélt és elítélt közötti rangsor, a besúgás, a megvesztege-



(Forrás: Egészségügyi Minisztérium – OPNI)

A férfiaknál a 20-24 éves korosztály, a nőknél a 35-40 éves korosztály fogyaszt a legtöbb kábítószer. Probléma, hogy egyre több 18, sőt 14 év alatti fogyaszt kábítószer. 2000-2001-ben az ópiumfogyasztás visszaszorulása folytatódott, viszont a morfin és a heroin egyre nagyobb arányban van jelen, a heroin alapdrognak számít. A kokain részaránya lassan, de folyamatosan növekszik, ez a szer is stabilan jelen van a hazai droppiacon. Tovább növekedett a fiatalok bűnelkövetők száma, minden hatodik (!) visszaélés kábítószerrel bűncselekményt elkövető fiatalok volt 2000-ben. (Összes bűncselekménynél ez az arány: minden 25. elkövető fiatalok.) Növekszik az egyéb bűncselekményt elkövetők körében a kábítószer fogyasztás; a visszaélést elkövetők körében a többség első bűntényes, csupán 28,7%-uk büntetett előéletű. Ez alacsonyabb az átlagosnál. Leggyakrabban önállóan alkalmazott mellékbüntetést, intézkedést szabnak ki a bíróságok; a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt aránya (3,19%) alacsonyabb, mint az egyéb bűncselekmény miatt elítélteknél (6,19%). Magyarország Európában az alacsonyabb drogfertőzöttségű országok közé sorolható olyan országok társaságában, mint Portugália, Norvégia, Bulgária, Litvánia, Izland, Észtország, Horvátország, és Lengyelország. Viszont a visszaélésszerű gyógyszerhasználat tekintetében Magyarország az ötödik helyet foglalja el az ESPAD³ országok rangsorában.

Sajnos hazánkban, gyermekcipőben jár a bv-intézetekben illetve fogdákon folyó dropprevenció, a több mint 200 oldalas jelentésben is csupán három helyen szerepel utalás a témára. Ezeket idézném: 1. „a drogellenes világnap alkalmából 2000 június 26-án a budapesti Szőlő utcai Javítóintézetben az ORFK és az intézet közös rendezvényt szervezett, amelyen az egészséges, drogmentes életre nevelés cél-

jait a sport, játék közvetítette. A központi rendezvényt egy időben az ország valamennyi megyéjében sor került hasonló programok lebonyolítására, amelyek sikeréhez az Ifjúsági- és Sportminisztérium is hozzájárult.” 2. „2000 szeptember 21-október 17 között az ORFK Bűnmegelőzési Osztálya lebonyolította a tököli fiatalok bv-intézete örszemélyzetének kábítószer-megelőzési oktatását.” (Ez egy intézetben történő, fél hónapos oktatást jelent...) Ehhez kapcsolódóan egyértelműen állítható, hogy

a magyarországi bv-személyzet nem kellően képzett és nem kellően felkészült a kábítószerrel kapcsolatban. Általában nem tudják felismerni a kábítószereket, hiányzik a gyakorlati oktatás. Ezt látogatásomkor a helyi börtön alkalmazottai is megerősítették. 3. „Elkezdődött – angol támogatással – az előzetes tartóztatásban lévő droghasználók szakirányú ellátásának tervezése, jelenleg a jogi, technikai problémák tisztázása folyik.”

E három eseményen kívül elkezdődött a megyei és regionális KEF-ek (Kábítószerügyi Ellenőrző Fórum) létesítése. E bizottságokban a helyi állami, önkormányzati, civil és egyházi szervezetek képviselik magukat: a prevenció, a terápia, a közösségfejlesztés szervezetei, a gyermekjóléti szolgálatok, valamint az igazságszolgáltatás, a büntetés-végrehajtás, a rendőrség, és az önkormányzat szakosított szerveinek képviselői. Ezek a bizottságok gyűjtik össze a helyi dropproblémával kapcsolatos információkat, monitorizálják a változásokat, meghatározzák a legfontosabb rizikócsoportokat, megállapítják a közösségi prevenció célkitűzéseit, terápia lehetőségeit. A helyi és regionális Kábítószerügyi Egyeztető Fórum egyelőre a megalakulás, egyeztető tárgyalások szintjén létezik a Dél-Dunántúli régióban és Pécsen, mint azt megtudtam az illetékesektől. 2001 október 17-én került sor a Dél-Dunántúli régióban létrehozandó helyi KEF (DREKEF) képviselőinek első megbeszélésére. Egyelőre még inkább problémát vet fel a megalakulás és a működés. A DREKEF mint regionális „testület” 8 város helyi koordinátoraiból, valamint a regionális koordinátorokból áll. A pécsi KEF működtetésére még nem érkeztek be a javaslatok. Kérdés, hogy a helyi Drogellenes Munkacsoport maradjon meg jelenlegi formájában, vagy esetleg alakuljon

	Pécs	Komló	Árva	Sárvár	Szigetvár	Összesen
1995	1	-	-	-	-	1
1996	11	-	-	1	1	13
1997	32	3	3	-	1	39
1998	44	4	14	-	3	65
1999	78	15	43	14	8	158
2000	100	29	13	17	8	167

át, és ebből hozzák létre a Pécs Város Kábítószerügyi Ellenőrző Fórumát.

Az elmúlt években megszorodtak a droghasználattal kapcsolatos vizsgálatok Magyarországon. Legfontosabb az ESPAD vizsgálat, ezen kívül vannak ún. normál populációs-, és a droghasználat szempontjából speciális csoportokat vizsgáló felmérések. Normál populációs például a visszaélés kábítószerrel bűncselekmény miatt elrendelt nyomozások Baranya megyében készült felmérés, melyet az alábbi táblázat mutat:

A táblázatból jól látható, hogy a drogtörvény módosítása után milyen meredeken megemelkedett a kábítószerügyekkel kapcsolatos nyomozások száma. Ebbe a csoportba tartoznak a sorkato-

Szór megnevezése	Összesen	Nem fogyasztó	7 éves drogfogyasztók (fogyasztók)		
			1. Zóna	2. Zóna	3. Zóna
csigány	94,4	45,0	93,2	95,2	94,3
alkohol	53,8	50,1	63,6	76,7	65,0
csiga	58,9	51,3	61,9	73,8	67,5
marihuána	30,6	25,5	40,9	54,8	53,8
LSD	25,4	20,7	34,1	52,4	45,0
kokain	25,0	20,4	33,0	50,0	45,0
heroin	23,2	19,5	29,5	40,5	41,3
amfetamin	31,1	27,1	37,5	59,5	50,0
ecstasy	34,2	29,6	45,5	57,1	52,5
illegális drogok	20,8	17,2	28,4	40,5	35,0
alkohol, nyugtató orvosi javaslat nélkül	42,7	39,5	48,2	78,6	77,5
dozsi	89,5	98,0	88,6	90,5	95,0
egyéb drog	6,4	5,6	5,7	7,1	13,8

Éter	2007 évi prevalencia	2007 évi rendszeres fogyasztás	2008 évi prevalencia	2008 évi rendszeres fogyasztás
alkohol, nyugtató orvosi javaslat nélkül	13,4	4,9	10,7	5,0
alkohol és pszichotropa szert	4,7	1,7	3,4	1,5
csiga	3,7	1,9	2,8	1,6
marihuána, hash	8,2	2,9	6,1	2,4
LSD	4,5	1,2	3,1	1,1
kokain	4,5	1,3	3,0	1,4
heroin	1,8	0,7	1,4	0,6
egyéb pszichot	0,4	0,0	0,2	0,0
amfetamin	7,5	1,9	5,5	1,8
illegális drogok	1,2	0,4	0,9	0,5

nákon végzett felmérések is. A speciális csoportok drogfogyasztási szokásait vizsgáló kutatások közül kiemelendő az alábbi kettő: zenés-táncos szórakozóhelyekre járók 52,6%-a kipróbált már valamilyen szert, 34,9%-a pedig fogyasztó. A „Pepsi Sziget 2000” rendezvényen jelenlévők 57,1%-a kipróbált a helyszínen valamilyen drogot, 42,2% pedig fogyasztó. Látható tehát, hogy a szubkultúrákban a drogot kipróbálók aránya messze meghaladja a normál populációs vizsgálatokon tapasztalt értékeket.

Az Országgyűlés számára szintén az Ifjúsági- és Sportminisztérium által készített beszámolóban még a következő, kissé talán szépítő megállapítások is olvashatók: „a büntetés-végrehajtásban a kábítószer fogyasztó elítéltek számára terápiás egységek kialakítása megkezdődött a nagyobb bv-intézetekben. Kialakításra kerül egy átfogó megelőzési és kezelési program ezen intézményrendszer különleges szükségleteinek figyelembe vételével. Az összes javítóintézetben jelenleg is folyik az egészséges életre neveléssel, vagy a drogprevencióval foglalkozó program. Az aszódi javítóintézetben terápiás egységként foglalkoznak a kábítószer problémával küzdő fiatalok kezelésével. A debreceni illetve a Szőlő ut-

cai (Bp.) intézetben már megindultak a rendszeres drogprevenciós programok, a rákospalotai intézet pedig 2001-ben tervezte ennek bevezetését.

A javítóintézetben dolgozók részére évente tartanak továbbképzéseket, szakmai konferenciákat a kábítószer fogyasztás megelőzésének és kezelésének

témakörében.”

c) Az ESPAD vizsgálat⁴

Alapvetően feltáró jellegű felmérés, melynek célja a fogvatartott populáció drogfogyasztás szempontjából való érintettségének feltárása, az elítéltek körében a drogfogyasztás bőrtönbe kerülés előtti és utáni prevalenciájának becslése. A kutatás a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott, magyar állampolgárságú, felnőtt korú, férfi elítéltekre terjedt ki. Az állampusztai, a márianosztrai, a sátoraljaújhegyi, a sopronkőhidai, a baracscai, a budapesti, a szegedi, a nagyfai, a váci, a pálhalmi és a balassagyarmati bv-intézetekben folyt a vizsgálat.

A *legális drogról*. A bv-intézetbe kerülést megelőzően a megkérdezettek 76%-a dohányzott rendszeresen, 69%-a fogyasztott valamilyen rendszerességgel töményt, 71% bort, 78% pedig sört. A tömény heti rendszerességgel történő fogyasztása mintegy harmadukra jellemző.

Az *illegális drogról*. „Kinti” élete során 1/5-ük fogyasztott már valamilyen legálisan hozzáférhető szert orvosi javallat nélkül, 21%-uk pedig kipróbált már illegális szert. 8,4%-uk fogyasztott rendszeresen illegális drogot. Elmondható tehát, hogy 33,6% fogyasztott már valamilyen tiltott és/vagy legális szert büntetésének megkezdése előtti időszakban.

A táblázatban megfigyelhető az altatók/nyugtatók és a politoxikománia magas aránya, valamint a kannabisz származékok elterjedt fogyasztása. A második leggyakrabban fogyasztott drognak az amfetamin számít.

Szer megnevezése	Összesen	Nem fogyasztó	Tiloson drogotól fogyasztók		
			1- Zsér	rábörtönléni	előfordulásán
cigaretta	871	85,8	88,4	95,2	92,5
alkohol	434	39,0	58,0	70,7	53,8
csiriz	408	38,3	44,4	58,1	48,8
maribonina	139	10,2	23,9	31,7	27,5
LSD	49	4,0	10,2	24,4	21,3
halál	44	4,1	11,4	17,1	18,8
heroin vagy más éget	50	3,3	4,8	9,8	14,3
snofentén	134	10,9	17,0	22,0	27,5
ecstasy	183	15,0	22,7	34,1	34,3
Meszkendőt drogot	55	3,5	9,1	14,4	15,0
altató, nyugtató orvosi juttatás nélkül	49,4	4,3	59,1	45,9	41,3
dobi	78,7	78,5	85,2	48,3	78,8
egyéb drog	60	5,0	3,4	12,2	15,0

*Az egyes szerek fogyasztásának előfordulása a megkérdezett elítéltek környezetében
(a rabtársak szerfogyasztása)*

Szer megnevezése	Összesen	Nem fogyasztó	Tiloson drogotól fogyasztók		
			1- Zsér	rábörtönléni	előfordulásán
cigaretta	81,8	80,8	83,0	81,0	90,0
alkohol	15,8	12,1	21,4	35,7	32,5
csiriz	31	1,4	-	7,1	20,0
maribonina	20	0,4	-	14,3	12,5
LSD	1,4	0,4	-	7,1	11,3
halál	13	0,1	2,3	7,1	7,5
heroin vagy más éget	0,5	0,3	1,1	2,4	1,3
snofentén	1,7	0,1	-	14,3	11,3
ecstasy	23	1,0	1,1	14,7	8,8
Meszkendőt drogot	0,2	0,3	-	-	-
altató, nyugtató orvosi juttatás nélkül	84	3,4	4,8	23,8	27,5
dobi	49,7	48,5	52,3	40,5	62,5
egyéb drog	31	2,4	1,1	4,8	8,8

*A szerfogyasztás előfordulása a jelenlegi börtönbüntetés alatt fogyasztói csoportonként
(az elítéltek saját fogyasztása)*

Az alábbi tulajdonsággal rendelkező elítéltek fogyasztottak leginkább valamilyen kábítószerrel „kinti” életükben:

- 19-25 év közé esők,
- munkahellyel nem rendelkezők, illetve többször váltották,
- jövedelmüket nagyobb arányban szereztek bűncselekményből, mint a nem fogyasztók (37%-13%),
- nem fogyasztó társaiknál több jövedelemmel rendelkeznek,
- nagyobb arányban rendelkeznek gépkocsival, mint a nem fogyasztók (47%-32%),
- átlag alatti közöttük a házasság aránya,
- hamarabb kezdtek el dohányozni és alkoholt

fogyasztani,

- a gyakori lerészegedés kiugróan magas közöttük,
- 1/3-uknak voltak italozás miatti családi konfliktusai,
- gyakrabban helyezkednek el saját önértékelésük alapján a börtönbeli hierarchia felső tartományában,
- nagyobb arányban kíséreltek meg öngyilkosságot, mint a nem fogyasztók (37%-15%),
- közöttük a börtönben is gyakrabban fordul elő öngyilkossági kísérlet és falolás (önsértés),
- gyakoribb a vagyon elleni bűncselekmény a jelenlegi szabadságvesztés okaként.

A börtönbeli fogyasztás vonatkozásában informatív a kinti életre vonatkozó különböző prevalencia értékek.

A külső világban legálisan hozzáférhető szereket az elítéltek általában több mint fele a bv-intézetben is hozzáférhetőnek tartotta. A megkérdezettek egynegyed-egyharmada a tiltott szereket is beszerezhetőnek tartja, ezen belül is legnagyobb arányban az extasyt, az amfetaminokat, valamint a marihuánát.

A legelterjedtebb a cigaretta és a dobizás (sok teafilter és kevés víz segítségével nyert bódító hatású ital fogyasztása) mellett a megkérdezettek legalább 40%-a tud szipuzásról, alkoholfogyasztásról és begyógyszerezésről. Ezen kívül a társaik marihuána, amfetamin és extasy fogyasztását említették a megkérdezettek.

A megkérdezettek túlnyomó többsége dohányzik és 50%-a dobizik. Viszonylag elterjedtnek tűnik az alkoholfogyasztás, egy részük a begyógyszerezéssel is él. Valamennyi vizsgált, tiltott szer fogyasztása előfordul a bv-intézetekben. Az alkalmanként és a rendszeresen fogyasztók többé-kevésbé egyharmad része a börtönben is fogyaszt alkoholt, kb. 1/4-ed részük szed altatót, nyugtatót orvosi ajánlás nélkül. A rendszeres fogyasztók között a leggyakrabban elterjedt (20%) a szipuzás, és közöttük fordul elő legnagyobb arányban az LSD fogyasztása is.

Kiemelkedően magas közöttük a cigaretta és a dobi elterjedtsége. A többi tiltott drog esetében pedig a korábban alkalmanként fogyasztóknál találjuk a legmagasabb „benti” prevalencia értékeket. A korábban drogot nem fogyasztók és a csak 1-2 alkalommal fogyasztók között a börtönben elsősorban a legális drogok fogyasztása fordul elő, a tiltott drogok prevalencia értékei elenyészők. Megállapítható, hogy az elítélt bűnelkövetők között a tiltott szerek életprevalencia értékei magasabbak, mint más populációkon végzett vizsgálatok során kapott értékek. A legtöbb szer hozzáférhető a magyarországi bv-intézetekben, és a legtöbb szert fogyasztják az elítéltek.

Bár az előzetes fogvatartottak drog fogyasztási szokásai nem tartoztak az ESPAD vizsgálat körébe, érdemes a fogdáknban jellemző jelenségekről is szólnunk. Sok esetben a fogdaszemélyzet a befogadás után orvosi végzettséget is igénylő döntéseket hoz. Az elvonási tünetekben szenvedő kábítószeres vagy az idült alkoholisták személy delíriumos állapotát a fogdaörségnek kell felismernie, hiszen a fogvatartottat a befogadásakor vizsgálja orvos, utána nem, vagy ritkán. Ezért szükséges lenne a fogdaszemélyzet ez irányú szakmai továbbképzése, kábítószeres alapismeretek oktatása.

4. Hogyan kerülhet kábítószer a börtönbe?

Két jellemző módot említenék itt meg. Egyik, amikor kábítószer élvező, fogyasztó személyek kerülnek előzetes letartóztatásba, illetve börtönbe. Ők természetesen minden követ megmozgatnak annak érde-

kében, hogy szenvedélyüknek továbbra is élhessenek, így előfordulhat, hogy az ügyvéddel hozatnak be a fogdába drogot, a bv-személyzetet próbálják lefizetni, testápolós és egyéb flakonokban csempészetnek be maguknak kábítószeret stb. Itt említenék meg két példát, amelyek a lakóhelyemen működő börtönben történtek: filctollkészletben marihuánát küldtek az elítéltnak, mely csekély mennyiségűnek minősült; egy másik alkalomkor csomagban küldtek cigarettát az elítéltnak, a dobozban marihuánás cigi is volt (a rendszeresen dohányzó őt éberségén múltott, hogy a zárjeggyel is ellátott dobozon mégis megérezte a „turpisságot”). A másik, veszélyesebb mód, amikor a börtön a kábítószer belső piacává válik, a fogvatartottak közé való beépüléssel gengék jönnek létre, egy belső terjesztői hálózat alakul ki. Osztrák börtönökben fordult elő az a sajnos nem kirívó eset, amikor mobiltelefonok segítségével kábítószer-kereskedő szervezeteket építettek ki. A börtönökből adtak utasításokat különféle bűncselekmények elkövetésére, így például arra, hogy a foglyok által felhalmozott kábítószer-adósságokat a kinti családjukon hajtsák be. A gengék között háborúk alakulhatnak ki, a börtön terepévé válhat a belső bandák háborújának. Ez egyelőre nálunk még nem, hanem tőlünk nyugatabbra és az USA-ban jellemző. (Bár a mobiltelefonon tömeges becsempészése már nálunk is jellemző.) A '70-es évek elején a California-i börtönrendszerben a vidéki és a nagyvárosi csoportok a heroin-piac feletti ellenőrzésért egymás ellen folytatott harca olyan láncreakciót indított el, amely teljesen szétzilálta a korábbi status quo-t. A harcba afro-amerikai és fehér bandák is bekapcsolódtak és megtalálták a kapcsolatot a „külső”, „utcai” gengekkel, sőt a heroin mellett más anyagokkal is foglalkozni kezdtek. A bv-intézetek irányítása teljesen kicsúszott a személyzet kezéből.

A magyarországi illegális kábítószer-kereskedelmet elősegíti a határok megnyitása, az országok közötti könnyebb utazási lehetőség. Tudatában vagyunk és kell lennünk annak, hogy a kábítószer olyan szelete a börtön világának, amelyre kevés rálátásunk van, nem tudunk teljesen rávilágítani, nagyon magas a látencia. Tudjuk, hogy sok a futár, kevés a deklarált fogyasztó, még kevesebb a függő, anyagot ritkán találunk, személyzet ritkán bukik le. Azt mindenki elismeri, hogy láthatóan nagy az igény a legális kábítószerre, rengeteg tea, kávé, nyugtató, altató fogy a börtönökben.

5. Hogyan előzhető meg, hogy a kábítószer a börtönbe kerüljön?

- A kábítószer beteg bűnelkövetők részére a börtön alternatíváját nyújtják (elaterelés),
- szorosabb együttműködés az igazságügyi szervek és az egészségügyi kezelési és rehabilitációs szol-

gálat között,

- a kezelési, a rehabilitációs és a reintegrációs programok fejlesztése,

- szorosabb együttműködés a bűnüldöző, az igazságszolgáltató és a büntetés-végrehajtó szervek között (erre példa: a pécsi rendőrök bűnmegelőzési oktatást tartottak a helyi börtön személyzetének),

- elkülönítés: a kapcsolat megszakítását kell elérni azokkal, akiktől a deviáns viselkedést tanulta az elítélt (szociális elmélet),

- az előzetes letartóztatás alatt a kezelés lehetősége fennálljon (Pécsett lehetőség van az előzetes letartóztatásba helyezettek fogdáról Drogambulanciára történő rendőri átszállítására és kezelésére),

- a szenvedélybetegség elkülönített kezelése speciális szakemberek segítségével (például Svédországban munkaterápiás foglalkoztatást alkalmaznak, Németországban ezt módszeres rehabilitációs tevékenységgel egészítik ki); súlyosabb esetben pedig a kezelést nem a bv-intézetben, hanem külső intézetben kell lefolytatni,

- több nevelőre lenne szükség a bv-kben,

- kialakítható lenne egy, a holland mintának megfelelő módszer, mely szerint az elítélt választhatja a bv-intézetben belül az elkülönített drogmentes részleget, ahol az abszolút tiltás mellett metadonkezelést alkalmaznak, és a részleg személyzete a drogszakemberekkel szorosan együttműködik,

- a gyógyító-neveléshez elengedhetetlen, hogy az elítéltekre vonatkozó nevelési, egészségügyi iratok – így a zárójelentés is – a gyógyító-nevelő csoportot irányító nevelőnél együtt legyenek,

- a személyzetet drogügyekben ki kell képezni,

- technikai fejlesztések: elegendő számú és megfelelő minőségű csomagvizsgáló berendezés, kábítószer-felismerő berendezés és drog-felismerő kutya,

- a látogatók eltiltása a börtöntől, ha lebuknak a droggal (a külvilággal való kapcsolattartás jó dolog, segíti az elítélt rehabilitációját, viszont sokkal több csatorna nyílik meg a tiltott anyagok, illegális kábítószer bekerülésére),

- kívülről élelmiszer ne kerülhessen a bv-intézetbe, vagy ha igen, akkor alapos ellenőrzés mellett (például vitatéma és nem egységes a bv-k szabályzata arra nézve, hogy kaphat-e csomagban konzervet az elítélt).

Egy zárt intézet csak akkor alkalmas a pozitív szocializációs, rehabilitációs program megvalósítására, ha hatásrendszere koordinált, a részterületei, részfunkciói között szoros együttműködés van.

El kell fogadnunk, hogy a drogmentes társadalom illúzió; megtanultuk elfogadni az alkoholt, cigarettát, együtt is élünk ezekkel a legális drogokkal, meg kell tanulnunk szembenézni bizonyos fokú kábítószer fogyasztással is. A kábítószer problémát és a kábítószer fogyasztókat integrálni kell a társadalomba, el kell kerülni a drogfogyasztók megbélyegzését. Harcolni kell ugyanakkor a nemzetközi kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés ellen, ugyanis mint arra már utaltam, a drogok börtönön belüli terjesztése a szervezett bűnözés egyik kategóriájába sorolható. A kábítószer képes arra, hogy „megcsinálja” a saját piacát a börtön zárt viszonyai között is. Az egyes gengsek igen ritkán tudják biztosítani a piac kontrollját anélkül, hogy más hasonló rivális gengsekkel szembe ne kerülnének. Probléma, hogy a gengsek nem izolálhatók oly módon, mint egy-egy bandavezér, keresztapa. A börtöngengsek tevékenysége az intézetek mindennapi tevékenységére vannak negatív hatással, a börtön egész működését, alapfunkcióit veszélyeztetik. Egyelőre a magyar bv-intézetekben alvilági vezetők alig-alig fordulnak elő, de a második-harmadik vonalbeli bűnözők száma nem elenyésző. Ők nem riadnak vissza az erőszaktól, a büntetés-végrehajtási rendszerrel nem hajlandók együttműködni.

Hazánkban a kábítószeres elterjedtsége a börtönökben még nem érte el a kritikus szintet, kialakult hálózatról még nem beszélhetünk, csupán a „beetés” időszaka kezdődött el. Jelenleg 200-300 olyan személyt tartanak fogva a bv-intézetekben, akiknek jellemző bűncselekménye kábítószerrel kapcsolatos. (visszaélés kábítószerrel, kóros szenvedélykeltés) Ez a teljes populáció kb.1,5%-át teszi ki. Ám ez az adat félrevezető, mert egyrészt a statisztikai rendszerünk csak a jellemzőbb, több bűncselekmény esetén csak a legsúlyosabbat tartja nyilván, másrészt egyáltalán nem biztos, hogy a börtönbeli droggal kapcsolatos cselekményeket olyanok követik el, akiknek eredeti bűncselekménye is a kábítószerrel kapcsolatos.

Néhány példa a közelmúltban felszínre került, bv intézetekben történt kábítószeres esetekből: testápolós flakonban marihuána és hasis maradványokat találtak; egy fegyház és börtönben zacskóban heroint és monoace-tilmorfint találtak; egy másik

fegyház és börtönben a bv törzsörmester különböző tiltott tárgyakat (alkoholt, mobiltelefont) vitt be a fogvatartottaknak megfelelő ellenszolgáltatásért; egy ör alkalmanként terjesztői feladatot látott el a bv-intézetben ellenszolgáltatás fejében.

Látható, hogy a büntetés-végrehajtási szemé-lyi állomány egyáltalán nem mentes korrupci-ós jelenségektől. Nem helyes, hogy a bv-dolgozók ún. privat őrző-védő cégeknél vállalnak munkát, amelyekről ismert, hogy egy részük kötődik a kri-minális szerveződésekhez.

Hozzájárulhat a szervezett bűnözés és a kábítószer-kereskedelem terjedéséhez az enyhébb végrehajtási szabályok indokolatlan esetekben történő alkalmazá-sa. Azt EVSZ azt jelenti, hogy az elítélt felügyelet nél-kül dolgozhat külső munkahelyen. Körültekintőbben kellene alkalmazni ezt az intézményt a bűnözői cso-portokhoz tartozó elítéltek esetében. Hiszen az enge-délyezett távollét ideje alatt is részt lehet venni szer-

vezett bűnözésben, könnyen drogokhoz juthat az el-ítélt, és azokat a börtön falai közé is könnyebben vihe-ti be. Sőt bűncselekményeket is az ilyen személyekkel érdemes végrehajtatni, mert rájuk, mint papíron bört-önben lévőkre nehezebben terelődik a gyanú. (EVSZ-t az 1999 februári ún „Dröcher” ügy óta – lelőtték a sa-ját kocsmájában dolgozó elítéltet – egyre kevesebb-szer alkalmaznak. Míg 1998-ban kb. 4000 fő, addig e cikk írásakor kb.100 fő dolgozhat ilyen enyhébb fel-tételek mellett, külső munkahelyen, pedig az EVSZ a teljesen megbízható és alkalmas elítélt későbbi reintegrálódását elősegítheti. Látható, hogy a kérdés mennyire nem egyértelmű.)

Az Európai Közösség bizottsága és az Európa Ta-nács 1997. évi közös projektje tartalmazza a nemzet-közi együttműködésre vonatkoztatva, hogy törvény-ben kell szabályozni a kábítószer-kereskedelemből és más bűncselekményből származó nyereség nyo-mozását, lefoglalását és elkobzását. Nálunk az elkob-

zással kapcsolatos részletes szabályozás még utasítás szintű, ezen változtatni kell.

Mindenesetre a jogi keretek megteremtése, a jogi normák alkalmazás önmagában kevés a bűnözés és a kábítószer társadalmat károsító összefonódásának megszüntetésére. Ehhez a probléma társadalmi, egészségügyi, lélektani és más összetevőinek feltárására és ennek nyomán összehangolt ösztársadalmi méretű cselekvésre van szükség.

Jegyzetek

¹ Tódor János: Két évad a Bahamákon. Forrás 1987. 6. sz.

² „A 2001. évi jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről a Magyar Köztársaság Kormánya számára” c. jelentés alapján.

³ Az ESPAD adatfelvétel minden országban azonos kérdőívvel történt, a kutatást Magyarországon a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Viselkedéskutató Központja végezte. A kutatás vezetői Elekes Zsuzsanna és Paksi Piroksa voltak.

⁴ Elekes Zsuzsanna és Paksi Borbála vezetésével végzett, a „Szabadságvesztés büntetést töltők kábítószer fogyasztással kapcsolatos rizikócsoportjainak feltárása” című kutatás.

Irodalom

Fülöp Ágnes – Grád András – Müller Mária: Droggal és alkohollal összefüggő bűncselekmények. Hvgorac Lap-és Könyvkiadó kft, Budapest 2000

Elekes Zsuzsanna – Paksi Borbála: Kutatási beszámoló a „Szabadságvesztés büntetést töltők kábítószer fogyasztással kapcsolatos rizikócsoportjainak feltárása” című kutatásról 1997

ISM: Beszámoló az Országgyűlés számára a kábítószer-probléma visszaszorítása érdekében készített nemzeti stratégiai program végrehajtásáról. 2001

ISM: Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről a Magyar Köztársaság Kormánya részére. 2001

Garami Lajos: Háború és drogstratégia – Mit tehetünk a drog börtönbeli terjedése ellen? Börtönügyi Szemle 2000. 4. sz.

Vókó György: Patológias életstílusú kábítószerbeteg bűnelkövetők és a büntetés-végrehajtás. Úgyészségi Értesítő 1993. 1. sz.

Görgényi Ilona: Áldozatpolitika, drogpolitika és kényszergyógykezelés Hollandiában. (Kézirat)

Vókó György: A büntetés-végrehajtás szerepe a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Budapest 2000 (Kézirat)

Tódor János: Két évad a Bahamákon. Forrás 1987. 6. sz.

Tódor János: Egy börtönfelügyelő feljegyzései. Mozgó világ 1988. 2. sz.

Pelle Andrea: A drogfogyasztás büntetőjogi következményei. Belügyi Szemle 1997. 11. sz.

Fridli Judit, Pelle Andrea, Rácz József: Kábítószer fogyasztás és büntetőpolitika. Esély 1994. 3. sz.

Kövér Ágnes: Előrehozott büntetés. Magyar Helsinki Bizottság, Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet. Budapest 1996

AD HOC

Ádámné Babics Anna

jogi szaktájékoztató könyvtáros

A Grazi Egyetem Jogi Karának Európai Dokumentációs Központjáról

A Grazi Karl-Franzens-Egyetem Jogtudományi Karán 1984 óta működik Európai Dokumentációs Központ, amely a Jogtudományi Kar, valamint a Társadalom- és Közgazdaságtudományi Kar igényeinek megfelelően kapja az Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatalából (Eur-OP), Luxembourgól a dokumentumokat német nyelven, a specializált gyűjtőkörű státusszabályai szerint. Szervezeti elhelyezését tekintve a grazi EDK az Európai Intézet keretében működik az 1990-es évek elején épített hipermodern „RESOWI” (Rechts- Sozial- und Wirtschaftswissenschaften) Központban.

Az említett két karon kívül a „RESOWI” Központban helyezték el a Jog- Társadalom- és Közgazdaságtudományi Könyvtárat, valamint az Egyetemi Könyvtár irányítása alá tartozó Mediathek-et, vagyis az Egyetem minden karát kiszolgáló multimédiás központot is, ahol a Mediathek számítógépek, TV- és videókészülékek, fénymásolók és microprinterek mellett jelentős mennyiségű video-, microfilm- és microfichetárak, és CD-ROM-ok állnak a használók rendelkezésére. A Kari Könyvtár impozáns Folyóirat termében a hagyományos formában megjelenő folyóiratok mellett elérhető a Regensburgi Elektronikus Könyvtár (EZB) adatbázisa is. Elektronikus formában 8000 tudományos folyóiratot használhatnak az oktatók és a hallgatók részben ingyenesen, részben térítés ellenében. Mindezek említését azért tartom szükségesnek, hogy érzékeltessem, milyen körülmények között fejt ki tevékenységét a grazi Európai Dokumentációs Központ.

A Grazi Egyetem honlapján megtalálható az Európai Dokumentációs Központ (<http://www.kfunigraz.ac.at/eurwww/edz2.htm>) minden lényeges adata. A webhely tartalmazza a főbb dokumentumok leírását, az Európai Unió adatbázisait, az EDK szolgáltatásait, az Ausztriában (Bécs, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Salzburg) megtalálható Európai Dokumentációs Központok szervereit, valamint a legfontosabb nemzetközi és osztrák jogi honlapok megjelöléseit. A webhely részletes leírását mellőzve a továbbiakban a grazi és a pécsi Európai Dokumentációs Központok azonos és különböző vonásainak bemutatására törekszem.

Azonosságok

– Mindkét Európai Dokumentációs Központnak

fő feladata, hogy az Európai Uniótól származó dokumentumok megfelelő elhelyezésével és feltárással, valamint az uniós adatbázisok hasznosításával támogassa az egyetemi oktatást és kutatómunkát. Ennek megfelelően a Központok használói az egyetemi oktatók és hallgatók.

- A grazi EDK a pécsihez hasonlóan a Jogtudományi Karhoz tartozik. A grazi EDK az Európai Intézet, a pécsi EDK pedig a Nemzetközi- és Európai Tanszék keretében működik.

- A nyitva tartás ideje lényegében hasonló. A grazi EDK heti 24 órában, a pécsi pedig heti 25 órában áll az érdeklődők rendelkezésére.

- Mindkét Európai Dokumentációs Központ rendelkezik jelszóval az on-line „Celex” ingyenes használatához. A számítógépekkel való ellátottságban nincsen jelentős különbség. Ennek fő oka a Mediathek 500 négyzetméteren elhelyezkedő számítógépparkja.

Különbözések

- A PTE ÁJK Európai Dokumentációs Központja 2001 májusában az Európai Bizottság X. számú Főigazgatóságától teljes gyűjtőkörű státust kapott. Amint már említettem, a grazi EDK specializált gyűjtőkörű jogosítvánnyal rendelkezik.

- A grazi EDK az Eur-OP-tól származó dokumentumokat bocsátja az érdeklődők rendelkezésére, a tá-

jékoztatási tevékenysége kiegészítésére segédkönyveket, monográfiákat, folyóiratokat nem vásárol. A pécsi EDK specialitása, hogy pályázatok és jogi kari támogatás hasznosításával magyar és idegen nyelvű háttérkönyvtárt alakított ki, amelyet folyamatosan fejleszt az uniós témájú tájékoztatási feladatok ellátása érdekében. A grazi Európai Dokumentációs Központnak erre azért nincsen szüksége, mert az Egyetemi Könyvtár és a Kari Könyvtár lépcsőzetesen kiépített, koncepciózus tájékoztatási rendszerrel, szakemberekkel és számítógépes adatbázisokkal rendelkezik, tehát az ún. „uniós szaktájékoztatás” több szinten működik.

- Az egyetemi hallgatók könyvtári öntevékenysége és önkiszolgálása jóval kiterjedtebb a Grazi Egyetemen mint a Pécsi Tudományegyetemen. A grazi könyvtárosok rendszeresen végzik a könyvtári on-line katalógus, a könyvtári adatbázisok hallgatók számára szervezett ismertetéseit. A hallgatókat díjazás ellenében bevonják az egyszerűbb könyvtári munkák végzésébe. A megfelelő könyvtári részleg vezetői – köztük az Európai Dokumentációs Központ könyvtárosa is – természetesen figyelemmel kísérik a hallgatók kapcsolódó tevékenységét.

- Megjegyzést érdemel, hogy az Európai Bizottság Európai Dokumentációs Központokkal szemben felállított követelményének ellenére a grazi EDK ál-

lományának jelentősebb dokumentumait nem integrált on-line könyvtári katalógusban tárolja, hanem egy Windows alapú tároló- és visszakereső rendszerben. Ennek következtében az egyes dokumentumok könyvtári leírása kizárólag az EDK megfelelő számítógépen kereshető vissza. A pécsi EDK az Egyetemi Könyvtár „Corvina” on-line katalógusában kezdte meg a dokumentumai könyvtári leírásának tárolását. Ilyen módon a leírások a „Corvina” katalógus internetes változatán nemcsak Magyarországon, hanem bárhol a világon megjeleníthetők a hálózatra csatlakozott számítógépeken.

- Lényeges előnynek tartom, hogy a grazi Európai Dokumentációs Központ nagy mennyiségű microfiche-sel rendelkezik az Európai Községek, illetve az Európai Unió jelentős dokumentumairól. A helykímélés mellett ennek az a haszna, hogy microprinter segítségével bármikor pozitív másolat készíthető a papírformában, illetve az on-line adatbázisokban el nem érhető régebbi dokumentumokról. A grazi Európai Dokumentációs Központban microfiche formában megtalálhatók: a Hivatalos Lapok anyaga 1952–1999-ig, a Bizottság dokumentumai ún. COM/Doc 1983-tól, az Európai Parlament működése 1985-től, a Gazdasági és Szociális Bizottság anyagai 1984-től. A Mediathek Központ TV készülékein pedig használható az Európai Parlament és az Európai Bizottság „Európa a szatellit” elnevezésű TV-csatorna is.

- A microfiche állomány hiánya tette szükségesé, hogy a jelentősebb uniós CD-ROM-okat a PTE Állam- és Jogtudományi Kara megvásárolta (Eurolaw, Eurorecht). A vásárolt CD-ROM-ok tekintetében a pécsi EDK előnyösebb helyzetben van.

- Kétségbe nem vonható kedvező adottság, hogy a grazi Európai Dokumentációs Központ állománya anyanyelven használható. A pécsi EDK angol nyelvű dokumentumokat kap az EurOP-tól.

A kölcsönösen tanulságos egyezések és eltérések alapján megállapíthatjuk, hogy mindkét EDK a megfelelő egyetemi könyvtári hálózat jelentős egységeként nélkülözhetetlen gyűjtő, rendszerező és szolgáltató feladatokat végez az Európai Unióval összefüggő ismeretek tárgyköreiben. Szerencsésnek tarthatjuk, hogy egyetemeink kibontakozó együttműködésének keretében a bemutatott két intézmény munkatársai is kicserélhetik tapasztalataikat.

Peres Zsuzsanna
egyetemi tanársegéd

„A magyar államiság első ezer éve” című konferenciakötetről

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Jogtörténeti Tanszéke és a Bölcsészettudományi Kar Középkori és Koraújkori Történelem Tanszékének közös szervezésében 2000. december 15-én tartott konferencia anyagát a Kajtár István és Font Márta által szerkesztett, „A magyar államiság első ezer éve” címet viselő kötet foglalja össze. Ez a konferencia úttörő fontosságú volt a jogász-történész tudományos kapcsolatok elmélyítésében.

A kötetet Ormos Mária és Bagi István (a konferencia fővédnökeinek) tanulmányai vezetik be – eltérően a kronologikus sorrendet követő többi konferencianyagtól.

Ormos Mária „A függetlenség ára” címet viselő tanulmányában az olvasó elé tárja, hogy milyen nehézségekkel kellett szembenéznie a magyarságnak 1920. július 4-ét, a trianoni békeszerződés aláírását követően. Számtalan olyan probléma várt megoldásra, amely elhomályosította a függetlenség kivívása felett érzett örömet, hiszen meg kellett teremteni a dualizmus idején közössé nyilvánított ügyeket intéző szervezetrendszer, korszerű pénzreformra volt szükség és a magyar gazdaság fellendítésére. Mindez nagy áldozatokkal járt, hiszen az ország fokozatosan eladósodott és előbb az olasz fasizmus uszályába, majd a hitleri német állam és szovjet befolyás alá került, amely csak az 1990. évi rendszerváltással szűnt meg véglegesen. A tanulmány befejezéseként Ormos Mária megállapítja, hogy a megpróbáltatások még ekkor sem értek véget, hiszen az ország azóta is fizeti önállósága árát.

Bagi István az „Alkotmányos elvek érvényesülése a harmincas években a szélsőjobboldali pártok ellen indított büntetőeljárásokban” című írásában az alkotmány meghatározásából kiindulva levezeti, hogy annak ellenére, hogy Magyarországnak 1949-ig nem volt írott alkotmánya, a történelmi alkotmány léte tagadhatatlan. Ennek bizonyítékául egy ügyet elemez a Budapesti Királyi Törvényszék Bgy-VI. 2134/1939. számú bírósági aktája alapján, amelyben Kenyeres Jenőt és négy társát az állami és társadalmi rend erőszakos felforgatására irányuló büntett elkövetésével vádolták. A bizonyítékok alapján ugyanis megállapítást nyert, hogy a vádlottak Magyarország alkotmányát sértő bűncselekményt valósítottak meg. Mindebből kiderül, hogy a kartális alkotmány hiánya ellenére, az alkotmányos elveket súlyosan sértő bűncselekmények elkövetése nem ma-

Ismertető

radt büntetlenül.

A kronologikus sorrendet követő tanulmányokat *Font Márta*, „Hasonlóságok és különbségek a Magyar Királyság és a Kijevi Rusz törvényhozásában (Szent István, valamint Vlagyimir és Bölcs Jaroszlav törvényeinek az összevetése)” című konferenciaanyaga nyitja meg, melyben a szerző a törvények részletes megvizsgálása után bebizonyítja, hogy habár a két uralkodó törvényeinek egymásra hatása kizárt, mégis felfedezhetők bennük hasonlóságok mind formai, mind tartalmi szempontból. Ennek indokai, hogy közel egyidőben került sor az államalapításra és közvetlenül azután a kereszténység felvételére, ezért található mindkét törvénytűben részletes szabályozás az egyházra vonatkozóan, illetve mindkét jogalkotási emlékekben meghatározóak a büntetőjogi szabályok a királyi hatalom szigorúbb fellépésének szükségessége miatt.

Tóth Endre „A magyar koronázási jelvényekről” címet viselő munkájában a koronáról végzett személyes kutatások alapján kívánja meghatározni a korona és a többi koronázási jelkép keletkezésének megközelítőleg pontos idejét. A vizsgálatából levont következtetések nyomán nyilvánvalóvá válik, hogy a korona nem egy időben készült, hiszen két különböző stílusjegyeket hordozó részből illesztették össze, amely a végleges formáját a 12. századra, III. Béla uralkodásának idejére nyerhette el, a keresztet pedig csak a 14–16. század között helyezték rá. A szerző rávilágít arra a téves felfogásra, miszerint Istvánt ezzel a koronával koronázták volna meg, mint-hogy az első királyunkhoz való kötődést mindössze a korona felső részén lévő zománcképek jelzik, amelyeket a pápától, vagy a montecassinói apáttól kaphatott Szent István ajándékba.

Kiss Gergely „Állam és Egyház a 11–12. századi törvényalkotásban” című munkájának célja, hogy részletes képet adjon arról, milyen szerepet töltött be az egyház az ország törvényhozásában. Szent István törvényeinek elemzése kapcsán világossá vált, hogy a kezdeti időben szükség volt az állam beavatkozására, hogy a kereszténység megszilárduljon Magyarországon, ám később az állam az egyház zavartalan működésének biztosítása végett kivonult a szabályozás területéről, átadva az illetékességet a püspöknek, aki ezután teljes körben járhatott el, mind az egyházszervezet, mind a szerzetesrendekre vonatkozó szabályok megalkotása terén. A bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonásánál viszont mindkét hatóságnak, a világinak és az egyházinak egyaránt fontos szerep jutott, az egyháznak nemcsak a büntetések kiszabásában, hanem az elkövetőnek nyújtott menedék terén is jelentősége volt.

Béli Gábor „A halál esetére szóló rendelkezés az Árpád-korban a törvények és az ország szokásjo-

ga alapján” című írásában az általa tanulmányozott végrendeletekből azt kívánta bizonyítani, hogy habár az aranybulla 4. cikkelye radikális változtatásokat próbált bevezetni a szabad rendelkezési jog deklarálásával, ez a fennálló és tovább ható szokásjogi szabályokat nem változtatta meg gyökeresen. Következésképpen, az 1351. évi dekrétum által bevezetett öröklésjogi szabályok nem új öröklési rendet hoztak létre, hanem már létező szokásjogi gyakorlat törvényi deklarációi voltak csupán. A 13. század második harmadáig szabad rendelkezésről mindössze az adományozáson kívül szerzett vagyon esetében lehetett beszélni, míg az ősi vagyonnál a rokonok, magszakadás esetén, illetve adományos vagyon tekintetében a királynak a beleegyezésére, a dologi jogának megszüntetésére volt szükség.

Bagi Dániel a „Politikai megállapodás és vérszerinti öröklés. Az első magyar–lengyel perszonális unió létrejöttének előzményei” címet viselő tanulmányának célja azt eldönteni, hogy politikai vagy öröklésjogi szempontok voltak-e meghatározóak a perszonális unió létrejöttében. A szerző megállapítja, hogy nincsenek egyértelmű bizonyítékok arra, hogy bármiféle megegyezés született volna Kázmér lengyel és Károly Róbert, illetve Nagy Lajos magyar királyok között arra nézve, hogy Kázmér halála esetén Nagy Lajos örökli a trónt. Öröklésjogi szempontból viszont, a lengyel öröklési szabályok alapján, amennyiben Kázmér úgy hal meg, hogy nincs fiú leszármazottja, legidősebb nővére, Lokietek Erzsébet örökli a trónt, aki helyett Nagy Lajos lesz a jog tényleges gyakorlója. 1370-ig a magyaroknak mindössze elméleti joguk volt a lengyel trónra, de 1351 után, amikor Kázmér súlyos sérülést szerzett és arra kérte udvarát, hogy esküdjenek hűséget Lajosnak, sejteni lehetett, hogy ő lesz a következő uralkodó.

Oborni Teréz „A gyalui szerződés” című írásában a Szapolyai János király halála utáni időszak viharait, a török és az osztrák között vergődő erdélyi magyarság problémáit kívánja feltárni. Ennek a korszaknak volt meghatározó személyisége Fráter György, aki 1538-ban létrehozta a váradi, majd a király halála után a gyalui szerződést is, és ugyancsak ő volt, aki 1542 végén a Porta előtt lemondani készült az özvegy királyné és a gyermek János Zsigmond nevében az Erdély feletti uralomról. A gyalui megállapodásnak megfelelően Ferdinánd megerősíthette volna pozícióját a törökkel szemben, ám a körülményeknek, Buda elfoglalásának, az erdélyi rendek bojári csapatokkal szemben táplált félelmének és Fráter György hatalomföltésének köszönhetően ez a szerződés soha nem valósult meg. Erdély behódolt a Portának, kész volt adót fizetni, „György barát” pedig 1542 után megkezdte egyeduralmának kiépítését.

Varga J. Jánosnak „Államhatalmi kísérletek a köz-

igazgatás és az igazságszolgáltatás reformjára a török kiűzésének időszakában (1688–1723)” című konferenciaanyaga a török kiűzése utáni időszak reformkísérleteiről szól. Először részletes képet kapunk az Einrichtungswerk kidolgozására hivatott bizottság összetételéről és munkájáról, valamint a reformterv főbb pontjairól. Az Einrichtungswerk korszerűsége ellenére is, ezzel együtt magyartól idegen volta miatt megbukott, végrehajtása az előjogait féltő magyar nemesség ellenállásába ütközött. Hasonló sorsra jutott a nem sokkal később, Patachich Boldizsár által kidolgozott, mérsékeltbb reformok talaján álló Proiectum is. Ezt követően a Rákóczi szabadságharc lezárása után került csak ismét előtérbe a reform gondolata, melynek fokozatos eredményeként említhető a bírósági szervezet átalakítása, a Praxis Criminalis beszívargása a magyar joggyakorlatba. Ezek a reformfolyamatok indították útjukra a későbbi uralkodók modernizációs törekvéseit is.

Katus László „A rendi képviselői monarchia utolsó korszaka és a felvilágosult abszolutizmus. A magyar állam 1711 és 1848 között” című írásában az előző tanulmányban ismertetett korszakot követő időszak modernizációs kísérleteit ismerteti. Történelmünk ezen szakaszában Magyarország társadalma, gazdasága és kultúrája soha nem látott fejlődési szintet ért el. A korszakot két fontos dokumentum fémjelzi, az 1711. évi szatmári béke és az 1723. évi Pragmatica Sanctio. Az uralkodó és a rendek együttműködésének köszönhetően lassú átalakulási folyamat vette kezdetét, amelynek eredményeként korszerűsítették a közigazgatási rendszert, javult az ország szociális helyzete és az oktatáspolitikai is. 1790-ben II. József halálával azonban vége szakadt ennek a folyamatnak, újra felszínre kerültek a rendi törekvések és összecsaptak az abszolu-

tista elgondolásokkal. Az 1830-ra kialakult liberális reformmozgalom, amelynek célja Magyarország alkotmányos monarchiává alakítása volt, csak az 1848. évi forradalommal érte el a célját.

Kajtár István „Állam és jogfejlődés Magyarországon a 19. században” című tanulmányában képet kapunk a „hosszú” 19. század Magyarországnak fejlettségéről, jogintézményeiről, közigazgatásáról. A külföldi példák bemutatását követően – amely megoldások hatással voltak és mintául szolgáltak Magyarország állam- és jogrendszerének fejlődésére is –, szerző ismerteti az ország modernizációjának szakaszait, II. József törekvéseitől, a dualizmus kiegyensúlyozott reformtörvényeiig bezárólag. Mérlegre teszi ezen időszak pozitívumait és deficitjeit. Előbbiek között említhetjük meg az ország polgári kormányzati rendszerének kialakulását, az önkormányzatok és az államigazgatási szervek kialakulását, egyes létfontosságú törvények megalkotását és az igazságszolgáltatási szervezet átalakítását is. A deficitek közé sorolható, hogy nem született az alapvető jogokat rögzítő francia mintájú deklaráció, valamint az állami hivatalnokok szolgálati viszonyát szabályozó törvény és a magánjogi kódex sem. Ezen folyamatok legnagyobb eredménye azonban a modern magyar állam- és jogrendszer és az azt kiszolgáló szervezetrendszer létrehozása.

Szekeres Róbert „Fejezetek a háborús válságjog köréből. A magyar jogi szabályozás fejlődése az I. világháború előtt és a kezdeti időszakban” címet viselő írásában az I. világháborúnak az államra gyakorolt hatását vizsgálja. Háború esetén a személy – személy és az állam – személy viszonyok átértékelődnek. Az állam a háború okozta kényszer hatására kénytelen szigorúbban fellépni állampolgáraival szemben, ezek összességét pedig kényszerjognak, vagy válságjog-

nak nevezzük. Részletes elemzés alá kerül, hogyan módosul a büntetőjog és a magánjog, ezen belül a dologi és a kötetmi jog rendkívüli állapot idején. A rendeleti jogalkotás elötrébe kerülésével az arra jogosult szervek korlátozhatják, adott esetben kártalanítás ellenében meg is szüntethetik a tulajdonjogot, beavatkozhatnak a szerződések életébe, módosulásukat vagy megszűnésüket eredményezve ezáltal. A büntetőjog terén pedig a statárium bevezetése okoz drasztikus változásokat.

Ivancsics Imre „Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig. Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének a történetéhez” című munkájában az elmúlt száz év magyar helyi közigazgatási rendszerét elemzi. Az írása első részében a szerző bepillantást ad a települések jogállását szabályozó törvények főbb állomásaiiba, az első községi törvénytől (ez esetben megoszlik a szakirodalom véleménye, hogy az 1836: IX. tc. vagy az 1874: XVIII tc. tekinthető-e elsőnek), a napjainkban hatályos 1990: LXV. tv-ig bezárólag. A tanulmány második része az önkormányzatoknak az államszervezetben betöltött szerepét vizsgálja. A szerző itt végigvezeti az olvasót az önkormányzatok fejlődési útvonalán, az 1867. évi kiegyezéstől kezdődően, a tanácsrendszeren át egészen a rendszerváltásig és a mai önkormányzatiság kialakulásáig, valamint szól az alkotmánybíróság jogvédő szerepének fontosságáról is.

Gyarmati György „A kampányszocializmus állama” című, egyben a kötet utolsó tanulmányának keretei között a 20. század derekának sajátosságait villantja fel, bepillantást engedve az 1945–1956 között fennállt szovjet mintájú hatalmi berendezkedés tündöklésébe és bukásába. A tanulmány bemutatja a hatalom kiépítésének útját, a rendszer szerkezeti felépítését az 1945–47 közötti időszakban. A szovjet mintára kialakított államrendszer eredményeképpen olyan intézményeket hoztak létre, amelyek a magyar fejlődésben szervesnek tekinthetők. A tanulmány második részéből megtudhatjuk, hogyan épültek fel a központi és a helyi állami szervek, amelyekben a hozzáértő szakembergárdát, képzetlen, „quasianalfabéta” hivatalnokokra cserélték le. A rendszeridegen megoldások, a képzetlen hivatalnokállomány léte vezetett végül a rendszer instabilitásához, működési zavaraihoz, amelyet a hatalom krízismanagementtel, termelésnöveléssel, minőségjavítással igyekezett leplezni. Végül a helyzet lehetetlenné válása 1956-ban a rendszer bukásához vezetett.

Szekeres Róbert
egyetemi tanársegéd

F e j e z e t e k a p é c s i t u d o m á n y o s

diákkélet évtizedeiből

1. Az egyetemeken mindig voltak olyan diákok, akitet a kötelező tananyagon túli ismeretszerzés is vonzott. A pécsi Erzsébet Tudományegyetemen már az 1926. évtől fellelhetők a *kari pályázatok* nyomai, amelyek keretet biztosítottak a versenyző kedvű diákok számára. A jelíges pályaművek díjazására kezdetben a pénzüsszeget az egyetemi tanárok biztosították (ilyen volt pl. Molnár Kálmán, aki 1927-ben 100 pengőt ajánlott fel közjogi témájú pályaművek szerzői számára), de előfordult, hogy az egyetemmel szorosabb kapcsolatot fenntartó polgári szervezetek juttattak a preferált témák kidolgozói számára tekintélyes pénzüsszeget. 1926/27-ben még csak közjogi témájú pályázatok voltak, de 1930/31-ben már találhatunk dolgozatokat jogtörténetből, kereskedelmi jogból, büntetőjogból (kriminológiából), közgazdaságtanból, statisztikából, polgári perjogból, nemzetközi jogból, közjogból, politikából és közigazgatási jogból is. Római jogból és magyar magánjogból azonban a kitűzött tételekre nem érkezett pályamunka. A pályamunkák átlagos száma évente 10–20 között mozgott.

A pályázatok vonzerejét nemcsak az jelentette, hogy a pályadíjak mindig jelentős összeget képviseltek, hanem elbírálásuk anonim (jelíges) módja is. A dolgozatok értékelése a Kar tanácsulésain születte, és csak a sikeres pályázatok esetében bontották fel a szerző nevét, évfolyamát tartalmazó borítékot. A bírálatok alaposak, részletetekbe menőek voltak. A már teljesen intézményesítetté vált pályázati rendszerben minden témakörben kötelezően megadott kidolgozandó tételek voltak, de később egyre gyakoribb lett az „egyéb téma” megjelölés is. A pályázati rendszer túlélte a háborút és a rendszerváltást is, még több évtizedig működött, de utolsó éveiben gyakran előfordult, hogy nem érkezett be pályamű.

Az oktatók és a hallgatók közötti szorosabb szakmai kapcsolattartást jelentették a *sakkörök*, amelyek állandó keretet biztosítottak az alaposabb elmélyülésre. A későbbi pályamunkák gyökerei ezek tevékenységének keretei között születtek.

2. 1951-ben felmerült az igény, hogy az oktatók és a tudomány iránt érdeklődő hallgatók közötti kapcsolatot szorosabbra kellene fűzni. A kor szokásainak megfelelően intézményesített keretek között, miniszteri utasítás (85-0111/1952) alapján jött létre a diákköri mozgalom. Az ország többi egyetemén a pályázati rendszer is ekkor kezdett megindulni, így a tudományos diákkörök csírái sok helyen a sakkörök voltak. 1952 végéig 97 diákkört regisztráltak a felsőoktatásban. A diákköri munka végzését azon-

ban bürokratizálták, miniszteri utasításra „Szervező Irodákat” hoztak létre, melyek feladata a diákköri munkatervek jóváhagyása és bizonyos fokú személyi szervezőmunka volt. A diákköröknek eredetileg az új szocialista értelmiség nevelésének műhelyévé kellett volna válniuk, azonban ahogy azt számos, rendszeresen ismétlődő önkritika is jelzi, nem sikerült.

Az erős bürokratizálódás iránti ellenérzés és a politikai folyamatok eredményeképpen 1954-ben az ELTE jogi karán az eddigi szervezettől független Tudományos Diáktársaságot hoztak létre, ami felvette a kapcsolatot a Pécsi Egyetem jogi kari diákkörével. A párszervek azonban aggódalmukat fejezték ki, hogy ezeken a körökön belül „demokráciára hivatkozva ellenséges nézetek terjednek”.

Az oktatási kormányzat úgy próbálta szorosabb keretek közé szorítani ezeket a törekvéseket, hogy 1955. április 21–23. között megszervezte először a Tudományos Diákkörök Országos Konferenciáját. A diákkörök azonban igencsak közömbösen viselkedtek mind a DISZ, mind a későbbi KISZ-szel szemben. Az 1956. évi forradalom és szabadságharc után azonban a 68/1957. OM-rendelet a „Tudományos Diákkörök további működéséről” rendelkezett. A rendelet szerint a diákkörök alapcélja a hallgatók politikai fejlődésének irányítása. Diákkörbe csak KISZ-ajánlás alapján lehetett ezután hallgatót felvenni. A politika szorítása azért is erősödik, mert az OTDK helyszínén gyakori a Petőfi-szobor előtti tüntetés, és a „nacionalista, szovjetellenes jelmondatok” megjelenése. Ez az 1968-at követő időszakban felerősödik, szóbeli visszaemlékezések alapján ilyen okok miatt nem tartottak meg néhány országos rendezvényt a szokásos időpontjában (pl. 1969-ben). A diákkörök szabadulási akcióit 1986-ban zárja le az a miniszteri utasítás (106/1986), amely szerint a „A TDK célja: a legaktívabb tehetséges hallgatók önkéntes és önkormányzati mozgalmá legyen”.

3. A pécsi Jogi Karon a diákköri tevékenység si-

keresen indult, ez köszönhető a már szervezeten és eredményesen működő szakköröknek, és a több évtizedes pályázati rendszernek. A szegedi Jogi Karról küldött 2 dolgozattal együtt 1954-ben részt vett 2 pécsi dolgozat is az ELTE ÁJK szervezte diákköri konferencián (egy évvel megelőzve a hivatalos I. Országos Tudományos Diákköri Konferenciát). Az I. OTDK-val egy időben került sor a jogi karok II. Konferenciájára 1955-ben, ahol az alaposabb megvitatást lehetővé téve dolgozatokként 2-3 órát biztosítottak a szervezők.

Az 1962 májusában megszervezett VI. OTDK volt az első pécsi rendezvény. Ezt követően a Pécsen rendezett Országos Tudományos Diákköri Konferenciák mindig szolgáltak valamilyen újdonsággal. 1967-ben másodszer került sor Pécsen OTDK megszervezésére. Csizmadia Andor dékán sikeresen illesztette be azt az első magyar egyetem Pécsen történő alapításának 600. évfordulójára szervezett ünneppsorozat eseményei közé. Ezen a konferencián nemcsak magyar, hanem pozsonyi, jénai és újvidéki egyetemek hallgatóik is részt vettek. A dolgozatok száma időközben 50-re nőtt, így témaköröknek megfelelően 6 tagozatot kellett kialakítani (Államjogi-Államigazgatási jogi, Polgári jogi-Polgári eljárásjogi-Családjogi, Büntetőjogi-Büntető eljárásjogi-Kriminálisztikai-Kriminológiai, Nemzetközi jogi-Jogtörténeti, Politikai gazdaságtani-Filozófiai-Jogelméleti, Termelőszövetkezeti jogi-Munkajogi). A konferencia pozitívumaként említették a korabeli írásokat, hogy számos spontán hozzászólás is elhangzott a kötelező korreferátumokon kívül, továbbá, hogy az előadások 40%-át nők tartották.

Az 1972-ben Szegeden tartott konferencia kapcsán olvasható a kari diáklapban, hogy sajnálatos módon a szóbeli előadást a zsűri egyáltalán nem vették figyelembe, pedig ez „speciálisan pécsi produkció” volt. A konferencia hangulatát erőteljesen fokozta a 120 fős budapesti szurkolótábor.

Az 1973. évi pécsi XI. OTDK újdonsága abban rejlett, hogy a jogi karokon kívül a Rendőrtiszti Főiskola