

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



A tartalomból

STUDIUM

- BORBÁS BEATRIX: *Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért*
FARKAS GERGELY: *Húszéves a rendszerváltó alkotmány(ozás)*
IVANCSICS IMRE: *A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről*
JULESZ MÁTÉ: *Az egészséghez való jog negatív tartományban nem értelmezhető*
KAJTÁR EDIT: *A sztrájkjog gyakorlása a Legfelsőbb Bíróság esetjogának tükrében*
KISS MÓNICA DOROTA: *A falugyűlés hatásköre a községekben*
HERBERT KÜPPER: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban*
MOIZS ATTILA: *A vagyonnevesítés etikai és jogi problémái a takarékszövetkezeteknél*
NAGY ZOLTÁN ANDRÁS: *A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről*
NÁTHON NATALIE: *Az algériai zsidóság jogi helyzetének változásairól*
ROZS ANDRÁS: *Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécs városi résztvevői ellen folytatott büntetőperes eljárások, 1957–1959*
TRÓCSÁNYI SÁRA: *Az információs kárpótlás történetéből*
VARGA CSABA: *A kontinentális és az angolszász jogi mentalitás jövője az Európai Unióban*
ZELLER JUDIT – KOCSIS MIKLÓS: *A magyar parlamenti képviselők függetlensége a gyakorlatban*

COLLOQUIUM

- BÉNYEY NOÉMI: *A menedékjog magyar és külföldi szabályozása*
KOVÁCS BOGLÁRKA: *Az Alpok–Adria Munkaközösség mint határokon átnyúló interregionális együttműködés*
SOMFAI BALÁZS: *„Bullying”, azaz iskolai erőszak*

FORUM

- ÁDÁM ANTAL: *Az emberi törekvés és elégedettség jelentőségéről, valamint a haladó, az elavult és a káros minták szerepéről Csíkszentmihályi Mihály kutatásai alapján*
OLIVER DIGGELMANN: *Das dunkle Kapitel der US-Verfassungsgeschichte*
GAZDAG LÁSZLÓ: *Böngészés a görög mitológiából*
HAUTZINGER ZOLTÁN: *Gondolatok „Kiss Anna: Jog és irodalom. Bűnbe esett irodalmi hősök” című könyve alapján*
KORINEK LÁSZLÓ: *A pécsi jogi kar XX. százada*
VOGL MÁRK: *„Az emberi jogok és a nyelvek”*

AD HOC

- BÍRÓ GYULA: *„Fenyvesi Csaba: Szembesítés (Szemtől szembe a bűnügyekben)”*
BORSA DOMINIKA: *Közigazgatási konferencia a pécsi jogi karon*
JUHÁSZ BOTOND: *„Zur Geschichte des Rechts, Festschrift für Gernot Kocher zum 65. Geburtstag”*
KAJTÁR ISTVÁN: *Az Osztrák Császárság kormányzata hatalompolitikai kurzusváltás előtt*
KAJTÁR ISTVÁN: *A népi jogéletről Makón (1781–1821)*
KUN TIBOR: *„Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokratizálódási folyamatok a berlini fal leomlása után”*
NAGY NOÉMI: *„Gernot Kocher: Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia”*
TÖMÖSVÁRI NOÉMI – OSZTOPÁNI KRISZTIÁN: *Konferencia a gyűlöletbeszédéről*
VARGA KÁROLY: *„Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere”*

15. évfolyam
2009. 1. szám

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2009. 1. szám

HU-ISSN 1218-00793

Felelős kiadó: Dr. Berke Gyula dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Balogh Zsolt György, Dr. Chronowski Nóra, Dr. Holló András,
Dr. Kecskés László, Dr. Maczonkai Mihály,
Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, Dr. Tóth Mihály, Dr. Szécsényi László,
Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal

Főszerkesztő: Dr. Ádám Antal

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán

Postacím: 7602 Pécs, Pf.: 450., tel.: 72/501-599/3226, fax: 72/501-599/3226
e-mail: eniko@ajk.pte.hu

Kiadó: Dialóg Campus, Budapest–Pécs

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 fenti e-mail címre eljuttatni.

TARTALOM

STUDIUM

<i>BORBÁS BEATRIX:</i>	Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért	7
<i>FARKAS GERGELY:</i>	Húszéves a rendszerváltó alkotmány(ozás)	19
<i>IVANCSICS IMRE:</i>	A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről	29
<i>JULESZ MÁTÉ:</i>	Az egészséghez való jog negatív tartományban nem értelmezhető	38
<i>KAJTÁR EDIT:</i>	A sztrájkjog gyakorlása a Legfelsőbb Bíróság esetjogának tükrében	47
<i>KISS MÓNICA DOROTA:</i>	A falugyűlés hatásköre a községekben	54
<i>HERBERT KÜPPER:</i>	A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban	71
<i>MOIZS ATTILA:</i>	A vagyonnevesítés etikai és jogi problémái a takarékszövetkezeteknél	86
<i>NAGY ZOLTÁN ANDRÁS:</i>	A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről	94
<i>NÁTHON NATALIE:</i>	Az algériai zsidóság jogi helyzetének változásairól	101
<i>ROZS ANDRÁS:</i>	Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécs városi résztvevői ellen folytatott büntető peres eljárások, 1957-1959	112
<i>TRÓCSÁNYI SÁRA:</i>	Az információs kárpótlás történetéből	123
<i>VARGA CSABA:</i>	A kontinentális és az angolszász jogi mentalitás jövője az Európai Unióban	133
<i>ZELLER JUDIT - KOCSIS MIKLÓS:</i>	A magyar parlamenti képviselők függetlensége a gyakorlatban	143

COLLOQUIUM

<i>BÉNYEY NOÉMI:</i>	A menedékjog magyar és külföldi szabályozása	155
<i>KOVÁCS BOGLÁRKA:</i>	Az Alpok-Adria Munkaközösség mint határokon átnyúló interregionális együttműködés	175
<i>SOMFAI BALÁZS:</i>	„Bullying”, azaz iskolai erőszak	184

FORUM

<i>ÁDÁM ANTAL:</i>	Az emberi törekvés és elégedettség jelentőségéről, valamint a haladó, az elavult és a káros minták szerepéről Csíkszentmihályi Mihály kutatásai alapján	189
<i>OLIVER DIGGELMANN:</i>	Das dunkle Kapitel der US-Verfassungsgeschichte	200
<i>GAZDAG LÁSZLÓ:</i>	Böngészés a görög mitológiából	203
<i>HAUTZINGER ZOLTÁN:</i>	Gondolatok „Kiss Anna: Jog és irodalom. Bűnbe esett irodalmi hősök” című könyve alapján	206
<i>KORINEK LÁSZLÓ:</i>	A pécsi jogi kar XX. százada	214
<i>VOGL MÁRK:</i>	„Az emberi jogok és a nyelvek”	216

AD HOC	
BÍRÓ GYULA:	
„Fenyvesi Csaba: Szembesítés (Szemtől szembe a bűnügyekben)”	223
BORSA DOMINIKA:	
Közigazgatási konferencia a pécsi jogi karon	231
JUHÁSZ BOTOND:	
„Zur Geschichte des Rechts, Festschrift für Gernot Kocher zum 65. Geburtstag”	233
KAJTÁR ISTVÁN:	
Az Osztrák Császárság kormányzata hatalompolitikai kurzusváltás előtt	236
KAJTÁR ISTVÁN:	
A népi jogéletről Makón (1781–1821)	238
KUN TIBOR:	
„Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokratizálódási folyamatok a berlini fal leomlása után”	240
NAGY NOÉMI:	
„Gernot Kocher: Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia”	244
TÖMÖSVÁRI NOÉMI – OSZTOPÁNI KRISZTIÁN:	
Konferencia a gyűlöletbeszédről	247
VARGA KÁROLY:	
„Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere”	249
A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke	252

CONTENTS

STUDIUM

<i>BEATRIX BORBÁS:</i>	Liability for damages caused within the authority of jurisdiction	7
<i>GERGELY FARKÁS:</i>	The 20 th anniversary of the regime-changing constitution	19
<i>IMRE IVANCSICS:</i>	On the legal supervision of the municipalities and minority self-governments	29
<i>MÁTÉ JULESZ:</i>	The right to health can not be interpreted in a negative sense	38
<i>EDIT KAJTÁR:</i>	The exercise of the right to strike in the light of the Hungarian Supreme Court case-law	47
<i>MÓNIKA DOROTA KISS:</i>	The authority of the town meeting of local governments	54
<i>HERBERT KÜPPER:</i>	Direct democracy in Hungary and Germany	71
<i>ATTILA MOIZS:</i>	Ethical and legal difficulties of the division of cooperative property	86
<i>ZOLTÁN ANDRÁS NAGY:</i>	On the Act on establishing the criminal responsibility of legal entities	94
<i>NATALIE NÁTHON:</i>	The changes in the legal situation of the Algerian Jews	101
<i>ANDRÁS ROZS:</i>	Criminal trials against the participants from Pécs in the revolution and war of independence of 1956 (1957-1959)	112
<i>SÁRA TRÓCSÁNYI:</i>	From the history of the informational reparation	123
<i>CSABA VARGA:</i>	The future of the continental and common law attitude in the European Union	133
<i>JUDIT ZELLER – MIKLÓS KOCSIS:</i>	The independence of the Hungarian MP-s in practice	143

COLLOQUIUM

<i>NOÉMI BÉNYEY:</i>	Foreign and Hungarian regulation on asylum	155
<i>BOGLÁRKA KOVÁCS:</i>	The Alps-Adria Working Group as an interregional cooperation reaching over boundaries	175
<i>BALÁZS SOMFAI:</i>	„Bullying”: violence at school	184

FORUM

<i>ANTAL ÁDÁM:</i>	On the significance of the human endeavour and fulfilment as well as on the progressive, outdated and destructive patterns on the basis of Mihály Csíkszentmihályi's research	189
<i>OLIVER DIGGELMANN:</i>	The dark chapters of the US Constitution history	200
<i>LÁSZLÓ GAZDAG:</i>	Browsing the Greek mythology	203
<i>ZOLTÁN HAUTZINGER:</i>	Thoughts on the book: Anna Kiss: “Law and literature. Fallen literary heroes”	206

<i>LÁSZLÓ KORINEK:</i>		
	The 20 th century at the Faculty of Law in Pécs	214
<i>MÁRK VOGL:</i>		
	“Human rights and the languages”	216
AD HOC		
<i>GYULA BÍRÓ:</i>		
	„Csaba Fenyvesi: Confrontation (Face to face in criminal cases)”	223
<i>DOMINIKA BORSA:</i>		
	Administrative law conference at the Faculty of Law in Pécs	231
<i>BOTOND JUHÁSZ:</i>		
	„On the history of law. Festschrift for Gernot Kocher on his 65 th birthday”	233
<i>ISTVÁN KAJTÁR:</i>		
	The government of the Austrian Empire before the political change of course	236
<i>ISTVÁN KAJTÁR:</i>		
	On the folk law of Makó (1781-1821)	238
<i>TIBOR KUN:</i>		
	„Davide Grassi: The new democracies. Process of democratisation after the fall of the Berlin wall”	240
<i>NOÉMI NAGY:</i>		
	„Gernot Kocher: Symbols and signs of the law. Historical iconography”	244
<i>NOÉMI TÖMÖSVÁRI – KRISZTIÁN OSZTOPÁNI:</i>		
	Conference on the hate speech	247
<i>KÁROLY VARGA:</i>		
	„Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Cultures and organisations: The software of mind”	249
	Contents of the previous volumes of JURA	252

STUDIUM

Borbás Beatrix
PhD-hallgató

Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért

I. A közhatalom gyakorlásával okozható károkért való felelősség – a közhatalmi szervek és az állam felelőssége

Az Alkotmány első rendelkezései közt deklarálja, miszerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A világos deklaráció mélyebb értelmezése – tudniillik az, hogy mit nevezünk tartalmi értelemben vett jogállamiságnak, már sokkal bonyolultabb kérdéseket vet fel. Egyes elméletek szerint a jogállamiság elve azt jelenti, hogy az állam és a polgár közötti összeütközéseket a jog oldja fel.¹ Ilyen megoldásokat várunk a jortól akkor is, amikor az egyes személyek a káruk megtérítését az államtól várják, tekintettel arra, hogy azt az állam közhatalmi szervei okozták – ezekben az esetkörökben kell tehát a jognak olyan megoldásokat kínálnia, amelyek a károsult – akár a károkozó közhatalmi szerv, akár az állam mögöttes felelősségének megállapítása folytán –, kárának megtérítéséhez vezet.

A polgári demokráciákban a jogállamiság megjelenésével kezdett „feloldódni” az állam felelőtlenységének elve – bár az abszolút immunitási elv csak akkor kezdett szakadozni, mikor a monokapitalista fejlődési szakaszban az állam olyan gazdasági területeken is megjelent, mely korábban kizárólag magánszférának számított.² Magyarországon az állami felelősség magyar joganyagának megalapozása és kiépítése tulajdonképpen egyet jelentett az osztrák jogi felfogástól való eltávolodással,³ s tendenciaszerűen jellemző volt rá azon két sajátosság, amely a mai napig – a ma hatályos szabályozásban is – észlelhető, tudniillik egyrészt az, hogy a közsférában dolgozók felelősségét az alkalmazotti felelősség egyik sajátos eseteként fogja fel, másrészt az, hogy a kárigény érvényesítésére csak és kizárólag akkor van lehetőség, ha a károsult már minden fórumot „megjárt” előtte, tehát a nyitva álló jogorvoslati lehetőséggel már élt.

A XX. század elején az 1910. és 1913. évi Ptk.-tervezetek is foglalkoztak az állami felelősség kérdése-

vel, a kodifikációs koncepciók az államot azért tették felelőssé, amelyet hivatalnokai a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapító cselekménnyel okoztak.⁴ Az első világháború eseményei megszakították ezt a folyamatot, a háborút követően pedig az állami felelősség kérdése már nem került vissza a tervezetekbe.

Az állam belső immunitásainak kérdésével találkozni lehet többek között a hatósági fellépések konzekvenciáival, az államigazgatási alkalmazottak felelősségével kapcsolatosan⁵ – a hatályos Polgári Törvénykönyv az államhatalmi szervek által okozható károkat illetően az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget szabályozza,⁶ s egy utaló jogszabály terjeszti ki ezt a felelősségi formulát a bírósági és az ügyészségi jogkörben okozott károkért való helytállás eseteire.⁷

A hatályos szabályozás alapvetése, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget a munkáltatói kártérítési felelősség egy speciális eseteként kezeli. A munkáltatói felelősséghez képest a Ptk. megköveteli tehát azon többletfeltételt is, mely szerint a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetve a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket a károsult igénybe vette. A rendes jogorvoslati lehetőség igénybevételét azonban csak abban az esetben lehet megkövetelni, ha a fél előtt nem álltak a bíróság részéről keletkeztetett eljárási akadályok. Adott esetben⁸ a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a határozatoknak telefax útján történt közlése nem tekinthető szabályszerű kézbesítésnek, ebben az esetben a fellebbezési határidő meg sem kezdődik. A kárigény érvényesítése szempontjából ez azt jelenti, hogy nem tekinthető mulasztásnak, ha ilyenkor a fél nem élt a fellebbezés lehetőségével.⁹ Ebben az ügyben az elsőfokú bíróság ítéletének indokolása szerint azért utasította el a keresetet, mert a felperes az alperes bíróság döntései ellen nem fellebbezett, s ezáltal hiányzik a kárigény érvényesítésének az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 349. §-ának (1) bekezdésében foglalt anyagi jogi előfeltétele, felperes hivatkozása szerint azonban a döntéseket az alperesek jogellenes módon, telefaxon továbbították részére, megtagadták az alakszerű határozatok meghozatalát és azok szabályszerű kézbesítését.

A Legfelsőbb Bíróság végezetül megállapította, hogy a határozatoknak telefax útján történt közlése ennél fogva nem tekinthető szabályszerű kézbesítésnek, a kialakult és következetes ítélkezési gyakorlat szerint szabályszerű kézbesítés hiányában a fellebbezési határidő meg sem kezdődik. Ez azt is jelenti, hogy ilyen esetben nem tekinthető mulasztásnak, ha az ügyfél nem él a fellebbezés lehetőségével. Ehhez

képe – a Ptk. 349. §-ának (1) bekezdése alkalmazása szempontjából – a rendes jogorvoslati lehetőség igénybevételének elmaradása nem jelentheti a követelés érvényesítésének akadályát.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a kártérítési per megindításának nem előfeltétele a nem rendes jogorvoslati lehetősége kimerítése, egy konkrét eset kapcsán – amelyben alperesként az ügyben eljáró földhivatal szerepelt 1992-ben –, minősítette is az akkori elnevezéssel államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárást mint nem rendes jogorvoslatot, azonban kimondta, hogy amennyiben ezt a fél megindította, ez idő előttivé teszi a kártérítési követelést, ha a károsodás a felülvizsgálati eljárás sikertelensége esetén következik be.¹⁰

A bírói gyakorlat egyöntetű abban a kérdésben, miszerint nincs helye a felelősség megállapításának, ha még rendelkezésre állnak közigazgatási jogorvoslati eljárások a kár elhárítására, azzal, hogy a Ptk. 349. §-a (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából nem minősül rendes jogorvoslatnak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára irányuló per,¹¹ tehát az államigazgatási határozatok ellen nyitvaálló bírósági út igénybevétele nem vonható a rendes jogorvoslatok körébe. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára különböző jogszabályok értelmében nyitvaálló bírósági út igénybevétele a rendes jogorvoslatok körébe való besorolása nagymértékben elhúzná az eljárást. Ilyen álláspont mellett ugyanis az államigazgatási határozatnak a bíróság általi sikertelen felülvizsgálata után is helye lehetne a kártérítés iránti pernek. Ez jogpolitikai szempontból is helytelen volna, mert az államigazgatási per sem vezethet más eredményre, mint a kártérítési per. Ha tehát jogszabály az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát is lehetővé teszi, a károsult – választása szerint – pert indíthat vagy a határozat hatályon kívül helyezése iránt vagy kártérítés iránt. Ha azonban a károsult államigazgatási pert indított, és abban pervesztes lett, ugyanazon az alapon kártérítés iránt már nem indíthat sikeresen újabb pert. Ezzel kapcsolatban meg kívánjuk jegyezni, hogy a fent hivatkozott álláspont átalakulóban van, az új Ptk. megalkotása tárgyában készült új koncepciók szerint a rendszerváltás után a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata általánossá vált, és ilyen körülmények között a közigazgatási per rendes jogorvoslatnak minősül.¹²

A témával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság is kifejtette álláspontját,¹³ miszerint sem elméleti, sem gyakorlati indokai nincsenek annak, hogy a kárfelelősség megállapítása szempontjából a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti eljárást is rendes jogorvoslatnak tekintsük.¹⁴ Fentieken túlmenően a kár bekövetkezte államigazgatási tevékenység kap-

csán – tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával (tehát a felelősséget nem csak aktív, de passzív magatartás is megalapozhatja) – kell, hogy keletkezzen, nem elégséges, ha az államigazgatási szerv alkalmazottja okozza a kárt, a károkozásnak az államigazgatási szerv közhatalmi szerepével kapcsolatban kell lennie – e feltétel megítélését a bíróságok gyakorlata dolgozta ki.

A bírói gyakorlat kidolgozta tehát azon alapelvet, miszerint államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni. Szükséges hangsúlyozni tehát, hogy nem az eljáró szervnek, hanem magának a károkozó magatartásnak kell államigazgatási jellegűnek lennie. E körben tehát nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységgel okozott kárról van-e szó – egymagában tehát az, hogy a kár államigazgatási tevékenységet kifejtő szerv alkalmazottjának, illetőleg tagjának ténykedése vagy mulasztása folytán keletkezett, még nem vezethet a Ptk. 349. §-ában foglalt rendelkezések alkalmazására.

Államigazgatási jogkörben okozott kárnak így csak azt a kárt lehet tekinteni, amelyet államigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottja, illetőleg tagja államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott – de meghatározásra került negatív módon is az, hogy mi nem minősül államigazgatási jellegű tevékenységnek; itt azokról a tevékenységekről lehet szó, amelyek kapcsolatosak ugyan az államigazgatási szervek működésével, azonban nem az említett feladatoknak hatósági jogkörrel felruházott alkalmazottak útján való ellátását célozzák, hanem amelyek révén az államigazgatási szervek belső gazdasági és technikai jellegű szükségleteinek a kielégítése történik meg, illetőleg amelyek a műszaki jellegű intézkedések körébe tartoznak, vagy az állampolgárok szükségleteinek közvetlen kielégítése céljából az állam által fenntartott intézmények, vállalatok szolgáltatásainak az igénybevétele során elszenvedett károk – előzőekre példaként szolgálhatnak az alábbi esetek: az államigazgatási szervek elhelyezésére szolgáló épületek lépcsőjének, felvonójának, az ilyen épületek előtti gyalogjárónak nem kellő rendben tartásából, helyiségek, udvarok nem kellő kivilágításából keletkezett károk.¹⁵

Konkrét tevékenységi formát tekintve a jogalkalmazói gyakorlat megállapította, miszerint államigazgatási jogkörben okozottnak kell tekinteni azt a kárt is, amelyet a fegyveres testület őrszolgálatot teljesítő tagja a szolgálati feladatának teljesítése érdekében

kifejtett tevékenységgel okoz – tudniillik ha az ő a szolgálati feladatának teljesítése érdekében történt feyverhasználatlalt okozta a kárt. Az említett esetben ugyanis a felelősség szempontjából az a tényállási elem lép döntő súllyal előtérbe, hogy a kárt államigazgatási jogkörben eljárva okozták. Fennállanak ezért azok az érdekek, amelyeknek a védelmében a törvényhozó szükségesnek látta a kártérítési felelősségnek az általánostól eltérő szabályozását. Azonban, ha az őrszolgálat ellátása közben, de nem a szolgálati feladatok teljesítése érdekében kifejtett tevékenységgel okozott kárt az ő, az ilyen kár nem minősül államigazgatási jogkörben okozott kárnak, ha tehát az ő nem a szolgálatából folyó feladatának ellátása érdekében kifejtett tevékenységgel okozta a kárt – vegyük példaképp azon esetet, amikor az ő őrhelyét elhagyva szórakozóhelyre ment, ahol verekedés közben másnak kárt okozott, az őrszolgálati helyen tréfálkozás közben véletlenül elsült a feyvere, s valakit megsebesített.¹⁶

Más helyütt¹⁷ is rögzítette a Legfelsőbb Bíróság az államigazgatási jellegű károkozás kritériumát, illetve azt, hogy a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel szükségeltetik a kárt okozni, alkalmazott negatív meghatározást is; álláspontja szerint nem államigazgatási jellegűek azok a tevékenységek, amelyek kapcsolatosak ugyan az állami szervek működésével, de amelyek révén csak az államigazgatási szervek belső gazdasági és technikai jellegű szükségleteinek a kielégítése történik meg. Konkrét esetben a rendőrségi lögyakorlatról volt szó, amelynek során okozott kárt nem minősítette államigazgatási jogkörben okozott kárnak a Legfelsőbb Bíróság.

A Ptk. 7. § (1) bekezdése szintén a bevezető rendelkezések között rögzíti, hogy a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. A Ptk. mai szabályozása szerint az állam, valamint az állami szervek – a vagyoni jogviszonyok alanyaként – jogi személyek,¹⁸ további, a károkozással kapcsolatos rendelkezés pedig, hogy a kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség (...) pedig az államot költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli¹⁹ – ebből látható tehát, hogy az állam helytállási felelősségét is megalapozandó már rég léteznek ilyen jellegű jogszabályi alapok.

A közhatalmi jogkörben okozható károk tekintetében fentiekén túlmenően a gyakorlat alapján elmondható – és a gyakorlatban számos problematikát felvető tényezők ezek –, hogy akkor áll meg a felelősség, ha egyrészt a kár a közhatalom gyakorlása következtében következett be, ami leggyakrabban a hatóságok részéről a jogszabályok alkalmazását, értelmezését jelenti, másrészt a károsodás bekövet-

kezte esetén nem az a kérdés, hogy van-e megengedő jogszabály, mert ebben az esetben kártalanításról lehetne szó, a kérdés az, hogy a károsodást okozó közhatalmi tevékenység jogszerű-e – jogellenesség hiányában ugyanis nincs kárfelelősség –, harmadrészt a kárt magát általában jogértelmezési, jogalkalmazási tévedés, hiba vagy ezekkel kapcsolatos mulasztás eredményezi, holott a kárfelelősséget csak jogellenes és egyben szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartás alapozza meg, negyedrészt a kártérítés speciális és általános feltételeinek fennállása, a jogellenesség bizonyítása is a felperest terheli.²⁰

Érdekes kérdéseket vetettek fel a polgári törvénykönyv hatályba lépése előtt keletkezett károk esetei – amellet, hogy az idő előrehaladtával ezekkel egyre kisebb számban találkozhatunk –, de volt arra precedens, hogy azért minősítette megalapozatlannak a bíróság a keresetet, mert a felperes által hivatkozott károkozó magatartás – ebben az ügyben egy semmisnek nyilvánított ítélet alapján kitöltött börtönbüntetésről volt szó –, a Ptk. hatálybalépése előtt történt, így az államigazgatási jogkörben okozott kárral kapcsolatos felelősségi szabályok alkalmazására nem volt lehetőség.²¹ Szerencsés helyzetet eredményezett ez esetben egy hézagpótló szabályozás, amely az ilyen, semmisnek tekintendő elítélésekkel érintett személyek kárpótlásáról rendelkezett.²²

II. A bírósági jogkörben okozott károk és a kárfelelősség megállapításának elmélete és gyakorlata

A bíróságok a jogállamiság megjelenésével már többet tesznek a pusztá jogszolgáltatásnál. Korszakunkban az igazságszolgáltatás keretében gyakorolt jogalkalmazás igencsak összetett feladatot jelent – jogszabály-értelmezést, joghézagpótlást, ha még messzebbre merészkedünk, akár a kontinentális jogrendszerekre nem éppen szignifikánsan jellemző bíró alkotta jogot is. A történelmi változások Magyarország számára is az állam felelősségét megalapozó jogi szabályozást hoztak, a rendszerváltással és az Európai Unióhoz történt csatlakozással természetesen folytatódott a tendencia.

A bírósági jogkörben okozott károkért való felelősség esetén a jogintézmény specialitását az adja, hogy az alapeljáráásban alapvetően hierarchikus, közjogi jogviszonyban álló felek jogviszonya magánjogi kártérítési jogviszonnyá transzformálódik, amely a károkozás ténye által jön létre, és ahol a károsult és a károkozó jogilag egyenlő pozíciót tölt be.²³

A bírósági jogkör fogalma alatt elsősorban a bírósági eljárások lefolytatásának a módja, időtar-

tama, pártatlansága, szakszerűsége értendő, ezen túlmenően azonban a bírósági jogkör fogalmához tartozik mindazon magatartás, cselekmény vagy mulasztás, ami akár a bírósági eljárás folyamán, akár azon kívül a bíróság képviselőjében eljáró személy részéről hatósági tevékenységet érintő kérdésben megnyilvánul.²⁴ A bírósági jogkör ellátásához kapcsolódhat mindazon magatartás, cselekmény vagy mulasztás, ami akár a bírósági eljárás folyamán, vagy azon kívül – például a tárgyalási szünetben, panasznapon – a bíróságok képviselőjében eljáró személy részéről hatósági tevékenységet érintő kérdésben megnyilvánul.²⁵

Hatályos polgári törvénykönyvünk igencsak szűkszavú a bírósági jogkörben okozott károkért való felelősségre vonatkozóan,²⁶ nem megy messzebbre, minthogy rögzítse, az államigazgatási jogkörben okozott kárért való helytállási kötelezettségre alkotott rendelkezéseket kell e körben is alkalmazni.

Nagyjában-egészében elmondható, hogy 10 éve tendencia, hogy a bíróságok ellen indított perek több mint háromnegyed része ebben a körben értékelendő kártérítési követelés érvényesítésére irányult, a bíróság ellen keresetet benyújtók tehát 3:1 arányban káruk megfizetéséért fordulnak bírósághoz.

A bíróságok ellen indított kártérítési pereknek „kettős természete” van, minthogy ezek alapját már korábban megindult és jogerősen elbírált ügyek képezik, amelyek lehetnek polgári, büntető, közigazgatási vagy munkaügyi eljárások egyaránt.²⁷ Ez a jelen munkában feldolgozott bírósági gyakorlat által meghatározott irányvonalak mentén azonban nem jelentheti azt, hogy a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti per az alapeljárás jogerős befejezésének egy újabb jogorvoslati lehetősége.²⁸

1. Adatok és tendenciák

A bíróság alperes ellen indított perek számszakilag az utolsó években az alábbiak szerint alakultak.²⁹ 2002. év során a bíróságok perbennállásával 506 ügy volt folyamatban, amelyből 358 ügy eldöntése folyamatban maradt, 2003. évben regisztrált 561 perből 359 ügy eldöntése maradt folyamatban, 2004-ben 607 ügy volt folyamatban, amelyből 210 per fejeződött be jogerősen, míg 397 ügynek az eldöntése folyamatban maradt, 2005-ben pedig 621 ügy volt folyamatban, amelyből 207 fejeződött be jogerősen. 2006. évben a növekvő tendenciának megfelelően már 696 ügy volt folyamatban, melyből 442 elbírálás nyúlt át 2007. évre, amikor is 650 ügyből csak 234 fejeződött be jogerősen, a maradék 416 eljárás ez év feladata lesz.

A bíróságok ellen benyújtott keresetek száma tehát növekvő tendenciát mutat, amely valószínűsíthetően összefügg számos tényezővel, ezek között

számba vehetjük e tanulmányomban feldolgozott bírósági hatáskör tágra nyitását is, íme néhány, a növekvő tendenciát jól mutató adat az elmúlt évekből: 2002. évben 210, 2003. évben 196, 2004. évben 234, 2005. évben 282, 2006. évben 312, míg végül 2007. év december 7. napjáig 223 új kereset érkezett a bíróságok ellen.

A keresetek túlnyomó többségét az ügyet elbíráló bíróságok nem találták meglapozottnak: a bíróságok pernyertességének aránya évekig 90% felett volt az utóbbi években, mígnem 2005. évtől már az arányszám a megindult perek 99%-át tette ki, jóllehet több jelentős perértékű eljárás még nem fejeződött be a statisztikák elkészültekor.³⁰

A felperesi pernyertesség kis számának okait kutatva egyik lehetséges magyarázat az, hogy a közhatalmi jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek egy részét azért indítják, mert a pereszes fél az egyedi ügyében korábban hozott jogerős döntésbe nem tud belenyugodni, annak tartalmát vitatja.³¹

A Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban teljes mértékben egyöntetű abban a kérdésben, miszerint az egyedi ügyben hozott jogerős döntés tartalmi vitatása nem alapozza meg az ügyben eljáró bíróság kárfelelősségét, mutatja ezt azon döntés is, amely deklarálja, hogy a bírói vagy ügyész jogkörben okozott kárnak a Ptk. 349. § (1) bekezdésében foglalt szabályai nem vehetők igénybe a korábban hozott határozatok ellen irányuló újabb jogorvoslati eszközként. A Legfelsőbb Bíróság kiemeli, miszerint önmagában még a határozat esetleges megalapozatlansága sem vonhatja maga után a kár megtérítésének kötelezettségét.³²

2. A keresetek jogalapjáról

A keresetek jogalapja igencsak alapvető szerepet tölt be a kárigények érvényesítése körében, tudniillik ahhoz, „hogy ilyen kártérítő kötelelem valaki terhére keletkezzék, természetesen mindig valamely jogalap, kauza fennforgása szükséges. Enélkül a kár azt terheli, akit ért. Ezt (és csak ezt) fejezi ki az ismert regula: casum sentit dominus – ami egyúttal azt is jelenti, hogy adott esetben a károsult feladata annak a kauzának, melynek alapján kártérítést követel, felhívása és bizonyítása.”³³

A keresetek jogalapjáról általánosságban első ízben azt fontos leszögeznünk, hogy azok mindig konkrét jogszabályon kell, hogy alapuljanak, a keresetőség nem lehet parttalan – ezért nem lehet nemzetközi egyezményekre vagy az Alkotmányra hivatkozni – a felperesnek mindig egzakt jogi alapot kell teremtenie kereseti jogalapként. A keresetek jogalapjait számba véve valóban igencsak tarka kép tárul elénk. Felperesek hivatkoznak a bíróság el-

fogultságára, a jegyzőkönyv hiányosságaira, téves idézésre vagy a bizonyítási indítvány mellőzésére, de a polgári peres és nemperes – főleg cégbírósi és végrehajtási – ügyekre vonatkozó perindítási okok is igencsak gyakoriak.

Sok esetben úgy találják a felperesek, hogy az eljárás időtartama túlságosan elhúzódott és a felperes emiatt nem jutott hozzá követeléséhez, vagy a bíróság elfogult volt, a jegyzőkönyvvezetés hiányosan történt, a peres felek idézése téves volt, avagy a felek bizonyítási indítványát a bíróság indokolatlanul mellőzte. A felperesek hivatkoztak továbbá eljárási hibák miatt személyiségi jogaik megsértésére vagy arra, hogy a bíróság nem döntött a biztosítási intézkedés iránti kérelem tárgyában és ezáltal a követelés véglegesen behajthatatlanná vált, illetőleg arra, hogy az elhúzódó peres eljárás időtartama alatt az adós cég fizetéképtelen lett és emiatt a felperes a hitelezői követeléshez nem juthatott hozzá.

A büntetőeljárással kapcsolatos perindítási okok között találunk olyat, amely a büntetőbíróság a bizonyítékok helytelen mérlegelésére, a jogszabály téves alkalmazására hivatkozik, de létezik olyan is, amely a felperes felmentését követően a megromlott társadalmi helyzetére, erkölcsi megítélésére, sőt egy kedvezőbb munkalehetőségtől való elesésre is alapította a kárkövetelést, de tipikusnak mondható a „túlülés” miatt indított kereset is – ekörben volt példa vagyoni és nemvagyoni kártérítések követelésére is, a bírói gyakorlat ebben a kérdésben pedig egyre megengedőbb; a nem vagyoni kár fennállását a bíróság általában ténylegesen kimutatható kár hiányában is megállapítja, pusztán a személyes szabadság hosszabb időtartamú, jogellenes korlátozásának ténye alapján. A büntetőeljárásokban felmentett károsultak sokszor egy eljárásban kérik a kár megtérítését és büntető eljárásjog rendelkezései alapján járó kártalanítást is, az OIT elnökének 2005. évi parlamenti tájékoztatója meg is állapítja, miszerint ezekben az ügyekben tapasztalható az is, hogy a bűncselekmény vádja alól felmentett felperesek nincsenek tisztában az elrendelt előzetes letartóztatás vagy a jogerősen kiszabott szabadságvesztés büntetés következményeként igényelhető kártérítésre és kártalanításra vonatkozó jogszabályokkal és a két jogintézmény közti alapvető különbségekkel, majd külön említést tesz a bűnfelelősségével kapcsolatos mulasztásokról, amikor is a felperesek a helytelen tárolás következtében keletkezett kár összegét követelik.

A kereseti kérelmekben megfogalmazott jogalapok közül az első helyen az ezzel homlokegyenest eltérő bírói gyakorlat³⁴ ellenére azok állnak, amelyek a korábban meghozott jogerős ítélet tartalmát teszik újból vitássá, ezzel akarják elérni a számukra sikertelen perben született jogerős döntés ismételt

felülvizsgálatát. Láthatjuk tehát, hogy továbbra is jellemző, hogy a keresetek jelentős hányada tulajdonképpen a jogerősen elbírált alapügy felülvizsgálatára irányul, mintegy új jogorvoslati fórumnak tekintve az említett eljárást – az utolsó statisztika adatai³⁵ alapján megállapítható, hogy ezek a perek az összes eljárás mintegy 80%-át teszik ki, míg a személyiségi jog megsértése okán indított perek 5%-ot, a tűrésre kötelezés iránti perek 4%-ot, a büntetőeljárásra és az elhúzódó eljárásra alapított követelések 3-3%-ot tesznek ki., továbbá 1%-os arányban jelennek meg a munkaügyi és a munkáltatói kölcsön visszafizetése iránti perek, a bűnfelelősségből eredő és az összbüntetéssel okozott kártérítés iránti perek, és mintegy fél százaléknyi arányt adnak a végrehajtási igénypererek és a végrehajtás megszüntetése iránti perek.

3. A pertárgyértékről számokban³⁶

A bíróságok ellen indított kártérítési perek esetében a pertárgyértékek kirívóan magas értékeket mutatnak egyéb vagyoni perekhez viszonyítva. Ezen jelenséggel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az illetékekről szóló törvényünk vonatkozó szabályozása értelmében³⁷ ezek a perek tárgyi illeték feljegyzési jog alá esnek, azaz a felpereseknek nem kell leróniuk a keresetlevél benyújtásakor az illetéket, hanem a per befejezésekor a bíróság döntése alapján a pervesztes fél lesz köteles azt megfizetni – ez pedig szinte felszólítás a perlekedő kedvű felperesek számára, hogy a „nyomaték kedvéért” szembetűnően magas kártérítést követeljenek – ennek tükrében kell hát szemlélnünk az alább felsorolt adatokat.

A 2002. év során folyamatban volt perekben megjelölt kártérítési követelés összege 62,4 milliárd Ft, amelyből – természetesen csak az év során jogerősen befejezett ügyeket tudjuk itt tekinteni, így a két összeg nem tekinthető arányszámnak – a bíróságoknak pervesztességük miatt csupán 2 ügyben kellett összesen 58 477 Ft-ot megtéríteniük. 2003. évben a keresetekben megjelölt követelések összege 108 milliárd forint volt, míg a bíróságoknak a pervesztések miatt összesen 7 ügyben 6 430 306 forintot kellett megfizetniük, 2004-ben a követelések összege 9 milliárd forint volt, ezzel szemben a bíróságokat a pervesztességük miatt (összesen 9 ügyben) mintegy 6,5 millió forintra marasztalták. A 2005. év statisztikája: a követelések összege 9 milliárd forint volt, míg a bíróságoknak pervesztességük miatt 7 ügyben 2,5 millió forintot kellett megtéríteniük.

Végezetül tekintsük az elmúlt két év adatait ebből a szempontból; a 2006. évben a perelt összeg elérte a 16 milliárd forintot, majd a 2007. évben túlhaladta ezt az összeget is – ez mintegy 16, 071 milliárd forintot jelent –, míg a bíróságoknak a jogerős ítéletek

alapján 2006-ban 10 ügyben 2,4 millió forintot, míg 2007. évben rekordnak számító összeget kellett a bíróságoknak megfizetniük: 17 ügyben összesen 24 millió forintot.

4. Problematikus részletek – a bírósági jogkörben okozott kártérítési perek felei, a perképviselő és az ügyekben eljáró bíróságok

A pert a megyei, illetőleg a fővárosi bíróság ellen kell megindítani a felperesnek, aki lehet természetes, illetve jogi személy, vagy jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezet. Az alperesi pozíciót indokolja, hogy a helyi és a munkaügyi bíróság perbeli jogképességgel nem rendelkezik, így amennyiben a kárt a helyi vagy a munkaügyi bíróság okozza, az illetékes megyei (fővárosi) bíróság perelhető.³⁸ Viszonylag gyakran fordul elő, hogy a felperesek a bíró ellen vagy a bíróság mellett az eljáró bíró, bírák ellen is indítanak kártérítési pert. Abban az esetben, ha a felperesek a kártérítési követelésüket arra alapítják, hogy a bíró az ítélezési tevékenysége ellátása során okozta a kárukot, az alkalmazotti felelősség szabályai alapján a bíróság perelhető.

Más kérdés, hogy ha a felperesek ragaszkodnak ahhoz, hogy alperesként a bíró álljon perben, akkor az ítéletet a bíróval szemben kell meghozni – tartalmilag a kereset elutasításával. E problematikát illetően a Legfelsőbb Bíróság az új Ptk. szövegtervezetéhez fűzött észrevételei körében kifejtette azon álláspontját, miszerint azokban az esetekben, amikor a felperesek nem csak az eljáró bíróságot, de a bírakat is perelik, nincs olyan törvényi rendelkezés – és a Ptk. 348–349. §-ai nem tekinthetők ilyennek – amely eljárásjogi szempontból rögzítené azt, hogy ki lehet ezeknek a pereknek az alperese, ezért a bírák elleni kereseteket nem lehet idézés kibocsátása nélkül elutasítani, csak érdemi vizsgálat utáni ítélettel³⁹ – ezzel is indokolja javaslatát, hogy anyagi jogi és eljárási jogi szempontból is egyértelműen kell szabályozni az alperesi pozíciót illetően.

Amennyiben a felperesek személyhez fűződő jogaik megsértése címén a Ptk. 84. § (1) bekezdése a-d) pontjaiban meghatározott igényeket érvényesítenek, úgy a keresetet a bíróval szemben is előterjeszthetik.⁴⁰ A Ptk. 84. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kártérítés azonban ez esetben is csak a bírósággal szemben érvényesíthető.

A bíróság marasztalása esetén a bírónak a bírósággal szembeni kártérítési felelőssége a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény rendelkezésein alapul, amely előírja, hogy a bíró a szolgálati viszonyából eredő kötelezettségének szándékos vagy súlyosan gondatlan megszegésével

a munkáltatónak okozott kárért anyagi felelősséggel tartozik, amely felelősség a bíró háromhavi illetménye erejéig áll fenn, ha a kárt súlyosan gondatlan magatartásával okozta, szándékos károkozás esetén a bíró a teljes kárösszegért felel.⁴¹ A bíróságok perbeli képviselője kapcsán el kell mondani, hogy a megyei bíróság jogi személy, amelyet az elnök vezet,⁴² így a megyei bíróság elnöke mint törvényes képviselő⁴³ a bíróságok képviselőjében maga is eljárhat, vagy a képviselő ellátásával ügyvédet vagy ügyvédi irodát bízhat meg, de sor kerülhet akár arra is, hogy jogtanácsost alkalmazzon munkajogviszony keretében, avagy a bíróság valamely ügyintéző alkalmazottját bízta meg a jogi képviseléssel.⁴⁴ Leggyakoribb azonban az az eset, amikor a bíróságok jogi képviselőjét az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látja el, ahogy ez az OIT jogköre és fő feladatainak körében törvényileg is rögzítést nyert.⁴⁵ A pártatlanság elvének érvényesülése érdekében az ügyet nem bírálhatja el az a bíróság, amely ellen keresetet terjesztettek elő, ekkor a Pp. kijelölési szabályait kell alkalmazni.⁴⁶

A Legfelsőbb Bíróság azonban az új Ptk. tervezetére tett észrevételei között a témát illetően hangsúlyozta, tekintettel arra, hogy az ilyen perekben a bíróság bírálja el a bírósággal mint alperessel szembeni kárigényt, sérül „az elfogulatlan, pártatlan elbírálás látszata”,⁴⁷ ezen pedig nyilvánvalóan csak úgy lehet segíteni, ha nem a bíróságokat terheli a kárfelelősség.⁴⁸ Nem elegendő továbbá a Legfelsőbb Bíróság szerint a Magyar Állam mint a felelősség alanya anyagi jogi rögzítése, de kívánatos, hogy eljárásjogilag is rendezésre kerüljön, hogy ki ellen kell megindítani az eljárást, ekképpen szövegjavaslata az alábbi: „A bírósági jogkörben okozott kártérítésre irányuló pereket a Magyar Állam alperes ellen kell megindítani.”

5. A bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség gyakorlata a Legfelsőbb Bíróság egyes határozatainak tükrében

A Ptk. szabályozási hiányosságait ellensúlyozandó a bírói gyakorlaton volt a sor, hogy kitöltse normatív tartalommal az ilyen károkozások kapcsán alkalmazandó szabályozást, és ezzel iránymutatást adjon a bíróságok és más jogalkalmazók számára. Elsősorban fontos hangsúlyozni, hogy a kártérítési per nem vehető igényben újabb perorvoslatként, még a határozat esetleges megalapozatlansága sem vonhatja maga után önmagában a kár megtérítésének kötelezettségét.⁴⁹ Más ítéletek kapcsán⁵⁰ kikristályosodott azon elvi tétel, mely szerint a kereseti követelés alapjául nem szolgálhat az, hogy az alapügyben eljáró bíróságok a jogszabályok helytelen alkalmazásával törvényt sértést követtek el – mivel a

jogerős ítélet anyagi jogereje⁵¹ azt jelenti, hogy a bíróságok a keresettel érvényesített jogot véglegesen elbírálták, továbbá, ha a bíróság az ügy érdemében határoz, úgy az a döntés minden más szervre kötelező lesz.⁵² Ekképpen ha a fél kártérítési követelése alapjául a jogerős bírói ítélet tartalmát jelöli meg – a kártérítési per bírósága egyébiránt sem állapíthatná meg a döntés jogellenességét, így kizárt, hogy a fél jogvitájában keletkezett jogerős ítélet tartalma a bíróság kártérítési felelősségét eredményezze.

A bírósági jogkörben okozott kár érvényesítésének feltételei között határozza meg a Legfelsőbb Bíróság a bíróság kirívó jogi tévedését és egyúttal károkozó magatartását – egyedi ügyben –, amelyben mintegy 800 milliós kártérítési igényről kellett döntést hoznia az eljáró bíróságnak. Ebben az ügyben megállapítást nyert ugyan, hogy a tévedés kirívóan súlyos volt, ezért a kártérítési igény megalapozott, mégsem foghatott helyt a kárfelelősség, ti. a bíróság téves jogi álláspontját fel nem ismerve az eljárás folytatásának érdekében egy találmánybitorlás megállapítása iránti perben a felperes lemondott szabadalmáról. Ezen jognyilatkozatot nem tette volna meg, ha a bíróság nem téved a vonatkozó jogszabály értelmezését illetően,⁵³ azonban az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában kifejtett jogi tévedés arra indította, hogy ezen lemondó nyilatkozatot megtegye. Azonban a lemondásra azelőtt került sor, hogy az elsőfokú ítélet ellen rendelkezésre álló rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítette volna – megtehetette volna a szabadalomról való lemondást a fellebbezés eredménytelensége esetén is – mivel nem ezt tette, nem várta be a másodfokú döntést, így maga rendelkezett úgy szabadalmával, hogy ennek következtében kár érhetne – noha az elsőfokú bíróság tévedése a másodfokú eljárásban kiküszöbölhető lett volna.⁵⁴

A bírói gyakorlat elvi éllel mutatott rá arra, hogy a jogalkalmazási-jogértelmezési tévedések és eljárási szabálysértések a felróhatóság körén kívül esnek, felróhatóság hiányában viszont nem állapítható meg kárfelelősség. A Legfelsőbb Bíróság az iménti elvi tételt kimondó ítéletében azt is kiemelte, miszerint ha a mérlegelés során netán történt is volna tévedés, a kellő gondossággal végzett bírói munka mellett a felróható magatartás nem mutatható ki.⁵⁵

Azonban azokban az esetekben, amelyekben a kártérítési igényt arra hivatkozással terjesztik elő, hogy a bíróság jogértelmezési tévedést követett el, rámutatott: nem lehet szó a felróhatóság körén kívül eső téves jogalkalmazásról, ha a jogszabály rendelkezése teljesen és nyilvánvalóan egyértelmű, a ténymegállapítás és a döntés pedig nem mérlegelés eredménye.⁵⁶ Amennyiben a jogalkalmazó szerv a jogszabály egyértelmű, több értelmezési lehetőséget nem engedő rendelkezését hagyja figyelmen kívül,

menthető jogalkalmazási tévedésről nem lehet szó⁵⁷ – mondja ki a bírói gyakorlat egy olyan konkrét eset kapcsán, amely során egy ingatlanra történt perfeljegyzéssel okozott kárt a bíróság a tulajdonosnak. Az alapperben történt perfeljegyzést az akkor hatályos jogszabályok alapján a földhivatalnak meg kellett volna tagadnia – ennek okaira nem térünk ki, itt ugyanis a tulajdonosok változása az a tényező, amely a helyzetet bonyolulttá tette, az elvi tétel ezt a kérdést nem érinti.

Az ítélet megállapította, hogy a perfeljegyzés iránti kérelem előkészítése során a bíróság a vonatkozó jogszabályok alapján járt el, a hibát csak akkor követte el, amikor a perfeljegyzést elrendelő földhivatali határozattal egyidejűleg megküldött tulajdonilap-másolatra figyelemmel, amelyből már megállapítható volt, hogy az ingatlan tulajdonosa már nem az, akit annak vélt, a perfeljegyzés törlése iránt nem intézkedett. Ez azonban nem minősül olyan nyilvánvaló és kirívó jogsértésnek – mondja a bírósági határozat –, ami az alperesnek a Ptk. 349. §-ának (1) bekezdésén alapuló kártérítési felelősségét kiváltaná.

A károsult természetesen azzal érvelt, hogy az alperes jogellenesen járt el, amikor a per feljegyzéséről az erre irányuló kérelem előterjesztésekor fennálló jogi helyzetet tükröző tulajdoni lap másolatának csatolása nélkül intézkedett, és akkor is, amikor a perfeljegyzést elrendelő földhivatali határozattal együtt részére megküldött tulajdonilap-másolat adataira figyelemmel a perfeljegyzést haladéktalanul nem törölte, ezért egy bizonyos foglalat kétszeresen volt köteles felperes visszafizetni, és a perbeli ingatlan eladásának teljesíthetőségében bízva másik ingatlan vételére kötött előszerződés biztosítására általa adott foglalat is elvesztette – ebben állt tulajdonképpeni kára. Az alperesi jogellenes magatartás és a kár között az okozati összefüggés is kétségtelenül fennáll.

Az alperes bíróság arra hivatkozott, hogy a felperes az adásvételi előszerződések megkötésénél nem járt el kellő körültekintéssel, amikor egy adott, bizonytalan jogi helyzet ismeretében kötötte meg a felperes a szerződéseket, s azokat kirívóan magas összegű foglalóval biztosította, ezért, ha valóban jogellenes és felróható magatartást is tanúsított volna, a kártérítési felelősségét a felperes felelőtlen kötelezettségvállalása miatt nem lehetne megállapítani, tévedését nem lehetne felróható jogalkalmazási hibának tekinteni.

A Legfelsőbb Bíróság végül olyan tartalmú döntést hozott, amely szerint ha a jogalkalmazó szerv a jogszabály egyértelmű, több értelmezési lehetőséget nem engedő rendelkezését hagyja figyelmen kívül, menthető jogalkalmazási tévedésről nem lehet szó, a vonatkozó jogszabályok rendelkezésiből tudni-

illik félreérthetetlenül következnie, hogy bármely jog vagy tény bejegyzésének illetve feljegyzésének csak az ingatlan nyilvántartott tulajdonosával szemben lehet helye, a perfeljegyzés elintézéséhez a kérelem benyújtásakor fennálló jogállapotot tükröző tulajdonilap-másolat csatolását kellett volna megkívánnia a bíróságnak, a perfeljegyzést elrendelő határozat mellékleteként megküldött tulajdonilap-másolat – amelyből kitűnt, hogy az ingatlanok nem a feljegyzendő per alperese a tulajdonosa, hanem a felperes – kézhezvételét követően pedig haladéktalanul intézkednie kellett volna a jogellenes perfeljegyzés törlése iránt. Tekintettel arra, hogy a bíróság mindezt elmulasztotta; a perfeljegyzés így nem jogértelmezési tévedés, hanem e mulasztás következményeként történt meg, ekképpen a bíróság a perfeljegyzés elrendelésénél és a törlés elmulasztásánál is jogellenes és felróható magatartást tanúsított.

A kárfelelősséget megalapozó négy elem tehát ebben az esetben adott a Legfelsőbb Bíróság szerint, a kár megtérítésére mégsem kötelezte az alperes bíróságot, mert a felperes nem tett eleget a Ptk. 340. §-ának (1) bekezdésében foglaltaknak,⁵⁸ így a Ptk. szerint nem kell a kárt megtéríteni.⁵⁹ A foglalóra vonatkozó jogi szabályozás⁶⁰ és a felperes által kötött szerződések összeolvasásából adódóan pedig nem következne természetesen felperes kára, hiszen a felperes által kötött előszerződések is azt tartalmazzák, hogy a foglaló kikötésével járó jogkövetkezmények csak akkor alkalmazhatók, ha a szerződés teljesítésére valamelyik fél „hibájából nem kerül sor”.

A perfeljegyzés ténye az ingatlan-nyilvántartásban a végleges szerződés megkötésére az előszerződésekben kikötött határidő leteltekor nem a felperes felróható, szerződésszegő magatartása miatt állt fenn, hanem az eljáró hatóságok jogellenes és felróható magatartása miatt, a felperest így nem terhelte az a kötelezettség, hogy a kapott foglalót kétszeresen adja vissza, s megvolt az a joga is, hogy az adott foglalót visszakövetelje. A felperes ezzel ellentétesen, jogi kötelezettség hiányában cselekedett, így az ebből eredő veszteségeit maga köteles viselni.⁶¹ Adott esetben hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróság azon elvi tételt is, mely szerint a jogszabály eltérő értelmezése egymagában jogellenes és felróható magatartást nem valósít meg, ezért a téves jogszabály-értelmezésen alapuló határozat meghozatala a hatóság alkalmazottja vétkességének megállapításához nem elegendő. Erre csak a nyilvánvaló és kirívó jogsértés esetén van jogi lehetőség.⁶²

Akár a bírói függetlenség alkotmányos alapelvének kereteit is feszegeti a bizonyítékok téves mérlegelésének kérdése. Adott ügyben⁶³ előfordult, hogy a kártérítési perben a felperes arra hivatkozott,

hogy a felperessel szemben korábban lefolytatott büntetőeljárásban a bíróság szakszerűtlenül értékelte a bizonyítékokat, valamint nem adott helyt a pszichológus szakértő bevezetése iránti indítványának, és ezért hozott megalapozatlanul és törvénysértően őt elmarasztaló ítéletet. A bíróság ugyanis a megismételt eljárásban a megismételt bizonyítási eljárás során más következtetésre jutott, ám önmagában az a körülmény, hogy a bíróság határozata utóbb tévesnek bizonyult, nem vezethet annak megállapítására, hogy a bíró vétkes magatartást tanúsított, így felróhatóság hiányában a kártérítési felelősség nem foghat helyt. Mindezekre figyelemmel a felperes keresete akkor lenne alapos, ha megállapítható lenne, hogy a bűnösségét kimondó ítéleti döntés felróható okok miatt a bizonyítékok kirívóan okszerűtlen mérlegelésén alapult⁶⁴ – ám jelen esetben a másodfokú eljárásban a sértett visszavonta a vallomását, és bár az új eljárásban megint terhelő vallomást tett, szavahihetősége megdőlt, így az új eljárásban már nem ugyanaz a bizonyítási anyag volt a mérlegelés tárgya. Volt példa olyan esetre is, amikor a felperes azon az alapon indított pert a Legfelsőbb Bíróság ellen, hogy egy perben olyan bírói kioktatást kapott, mely szerint igényét a magánszemélyek helyett eshetőleg az állammal szemben érvényesítheti, de ezen per utóbb sikertelenül zárult. A károsult úgy vélte, hogy alperes bíróság jogellenesen és felróhatóan járt el, amikor ilyen tartalmú kioktatást adott. A másodfokú eljárásban még nyelvész szakértő bevonására is sor került arra nézve, vajon a tájékoztatás értelmezhető volt-e perindításra vonatkozó kifejezett felhívásként vagy sem.

Végezetül a Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy téves a felperes azon álláspontja, miszerint a kioktatás azt jelentette volna, hogy az állammal szembeni igény alapos, annak tartalma mindössze annyi volt, hogy az adott perben nem volt elbírálható egy jogviszony, az egy másik – az állam ellen indítandó vagy indítható – perben lenne elbírálható. Elvi tételként megállapításra került, hogy a kitanítás soha nem jelent, de nem is jelenthet érdemi állásfoglalást az igény alaposágát illetően, ez ugyanis praejudiciációt valósítana meg.⁶⁵

6. A perek ésszerű időn belül történő befejezésének követelményéről

Alkotmányunk átfogó módosítását hozó 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a bevezette a hatályos Alkotmány 57. §-ában foglalt alkotmányos alapelvet, amely szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított füg-

getlen és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

Az 1997. évi LIX. Alkotmánymódosító törvényünk az 57. § (3) bekezdését egy újabb rendelkezéssel egészítette ki 1997. július 30-i hatállyal – eszerint a jogorvoslathoz való alkotmányos jogunk rögzítése kapcsán az Alkotmány azt mondja ki, hogy a jogorvoslati jogot a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan kizárólag minősített többséggel elfogadott törvény korlátozhatja – ez az első alkotmányi rendelkezés, amely a jogviták ésszerű időn belül történő befejezésének szempontját értékeli.

A Pp. 2. § (1) bekezdése a bíróság feladatát akként határozza meg, miszerint a bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban a Pp. általános célkitűzését kimondó 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse – ez a rendelkezés 2000. január 1. napja óta van hatályban. A jogszabályi rendelkezés további bekezdései részletezik a per befejezésének ésszerű időtartamának megállapítása során irányadó szempontokat, úgyis mint a jogvita tárgyát és természetét, valamint az eljárás lefolytatásának egyedi körülményeit. A per időtartamának alakulását, illetőleg azt, hogy az elhúzódottnak tekinthető, avagy még ésszerű időn belül fejeződött-e be egy jogvita jogerősen, összetett dolog megállapítani, azt befolyásolhatja a jogvita jellege, összetettsége – hogy egy vagy több kereseti kérelem, illetve viszontkereset vagy beszámítási kifogás tárgyában kell-e döntenet –, bizonyítási eszközök mibenléte, azok eredményessége, kivitelezhetősége, és időigényessége, a feleknek jóhiszemű vagy rosszhiszemű pervitele.

E körben tény, hogy jelenleg a bíróságok felróható közrehatásának hiányában a vétkességi alapú felelősség fennállása esetén a fenti kereseti kérelmek zömmel alaptalannak bizonyultak.⁶⁶ A törvényhely tartalmazza azon szabályt is, miszerint nem hivatkozhat a per ésszerű időn belül történő befejezésének követelményére az a fél, aki magatartásával, illetve mulasztásával a per elhúzódsához maga is hozzájárult.

Az Országos Ítéletábrla székhelyének és illetékeségi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi CX. törvény módosította a Pp. 2. § (3) bekezdését, az ekkor⁶⁷ hatályba lépett módosítások értelmében méltányos elégtételt biztosító kártérítésre tarthat igényt az alapvető jogait ért sérelemre hivatkozással az, akinek a jogvita elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát az eljárások során megsértették. Az igény elbírálása

során a bíróság soron kívül jár el. A kártérítés megállapítását nem zárja ki, ha a bíróság nevében eljáró személynek az okozott jogsérelem közvetlenül nem volt felróható. A fenti tartalmú szabályozás, a rendelkezések szigorítása motivációja lehet, hogy a kártérítési követelések érvényesíthetőségének széles körű jogi lehetőségeinek megteremtése eredményeképpen csökken a Strasbourggi Emberi Jogok Európai Bíróságához való fordulás eseteinek száma.

Az ismertetett felelősségi formula tehát a felróhatóságtól független felelősséget hozott létre, ez ellentmondásokhoz vezethet a jogalkalmazás során, hiszen a Ptk. szabályozása biztosítja az exculpációs lehetőséget. De lényeges különbséget láthatunk abban is, hogy a Ptk. 349. § (1) bekezdése az igényérvényesítés feltételeként köti ki a rendes jogorvoslati lehetőség igénybevetését, a Pp. 2. § (3) bekezdése másképp fogalmaz,⁶⁸ és ebből a fogalmazásbeli különbözőségekből természetszerűleg jelentésbeli különbség is adódik – a bíróságok károkozása tehát más államigazgatási jogkörben okozott kárért felelős szervekhez képest szigorúbb elbírálás alá esik.

A bíróságok ellen indított perek felperesei az eljárások elhúzódsására már az ismertetett törvényi szabályozást megelőzően is hivatkoztak, akkor még kereseti követelésüket az 1976. évi 8. törvényi erejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) 9. Cikkének 5. Pontjára,⁶⁹ vagy Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 6. Cikkére⁷⁰ alapították. A Római Egyezmény 6. Cikke ugyanis rögzít olyan tartalmú rendelkezést, amelyre a bíróságok ellen benyújtott keresetekben lehetne tartalmilag hivatkozni, kifejezetten rögzíti ugyanis az ésszerű időn belüli tárgyaláshoz és határozathozatalhoz való jogot.

A Legfelsőbb Bíróság azonban több határozatában kimondta azt az alapelvet, miszerint sem a PPJNE, sem az Egyezmény, sem az Alkotmány rendelkezései nem teremtenek az igényérvényesítés számára közvetlen jogi alapot, ezért a keresetekben a hatályos Ptk. és Pp. szabályain kívül nincs mód másra hivatkozni.

Az OIT elnöke 2005. évi Parlamenti Tájékoztatójában kifejtette, hogy azon kártérítést igénylők esetében, akik keresetükben a PPJNE vagy a Római Egyezmény rendelkezéseire hivatkoztak, a jogalkotó által hagyott joghézagokat a bírói gyakorlat fogja kitölteni, az említett a jogszabályok ugyanis az államok közötti nemzetközi közjogi viszonyokban alapítják meg a Magyar Állam felelősségét, ezért az Egyezmény alapján a bírósággal szembeni igényt nem lehet

érvényesíteni, mert annak betartásáért a Magyar Állam vállal felelősséget, ezen perekben tehát az alperes bíróságok eddig sikeresen hivatkoztak arra, hogy az Egyezmény a Magyar Állam felelősségét csupán az államok közötti nemzetközi közjogi viszonyokban alapozza meg, azt nem lehet kiterjesztő módon értelmezni a magánjogi jogviszonyokra. Érdekes kérdéseket vethet fel ebből a szempontból a bizonyítási indítványok mellőzésének kérdése és az ennek alapjául szolgáló mérlegelési jogkör terjedelme.

Sajnálatos peres gyakorlatként üti fel a fejét az a jelenség, hogy a bizonyítékokat mindennemű bírói felhívás ellenére csak „csepegtetve” tárják az eljáró bíróság elé, noha a Pp. kifejezetten rendelkezik a jóhiszemű pervitel körében arról, hogy a bíróság akár bizonyítás elrendelését mellőzni köteles, ha a bizonyítási indítványt a fél neki felróható okból elkésetten, vagy egyébként a jóhiszemű pervittel össze nem egyeztethető módon terjeszti elő.⁷¹

Számos indoka lehet ennek a jelenségnek – indokolhatja perviteli negligencia, avagy ötletszerű képviselet, de lehet racionális oka is: a képviselet várja az ellenérdekű fél érvelését, illetőleg az ellenérdekű koncepció kibontakozását. Ezekben az esetekben állíthatja nehézség elé az eljáró bírót, hogy adjon-e helyt az eljárás korábbi szakaszában sokadszori felhívás ellenére sem indítványozott, és a jelen szakaszban előterjesztett bizonyítási indítványnak, ha a Pp. a mérlegelési jogkörrel megoldja a helyzetet. Ilyenkor fordul elő, hogy az ellenérdekű fél arra hivatkozik, hogy az indítványozó rosszhiszeműen jár el, és ezen hozzáállása a per elhúzódásához vezet – ilyen helyzetek főként a többször elhalasztott tárgyalásoknál figyelhetők meg. A bizonyítékok mérlegelése és esetlegesen egyes bizonyítási indítványok mellőzése tehát problematikus lehet kárfelelősség kontra bírói függetlenség szempontjából is.

Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és tematikája⁷² szerint – a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség egyes esetei körében – az állam felelősségével kapcsolatban azt találjuk: „...indokolt volna a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősséget külön, önálló felelősségi tényállásba foglalni, e szabályozásba bele kell foglalni a Pp. 2 §-a szerinti felróhatóságtól független felelősséget. Itt kell szabályozni a jogtalan letartóztatás vagy fogva tartás miatti kártérítési igényeket is. Általános felelősségkizáró szabályként kellene megállapítani, hogy az egyedi ügyekben hozott jogerős döntések tartalmi vitatása nem alapozza meg az állam kártérítési felelősségét. Ugyanakkor az uniós jogközelítésre is figyelemmel megfontolandó, nem kell-e a bírósági jogkörben okozott károkért való felelősség szabályait külön, önálló törvényi tényállásban megállapítani. Ennek egyik indoka a Pp. 2. §-ában foglalt – nyilvánvalóan

nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi – rendelkezés, amely a perek tisztességes lefolyásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő jogosultság megsértésével történt sérelemokozás esetére az állam felróhatóságtól független felelősségét mondja ki” – ehhez képest a későbbi szövegtervezetek más és más elvi alapokon álltak.

Az új Ptk.-tervezet kidolgozását feladatául tűző Kodifikációs Szerkesztőbizottság 2006. évben napvilágot látott törvényjavaslata tartalmazza a szankcionálandó tényállások között a perek időbeli elhúzódása esetét – a javaslatához fűzött indokolás szerint ez uniós jogközelítés diktálta módosítás. Ez a szövegjavaslat a polgári perrendtartás hatályos rendelkezését⁷³ ágyazza az anyagi jogba, hiszen ami a perek ésszerű időn történő befejezéséhez való jog érvényesítésének kötelezettsége lévén anyagi jogi szabály, az tulajdonképpen dogmatikailag valójában az anyagi jogba tartozik.

A 2007. évi és az egy évvel később közzétett szövegjavaslatok is az ésszerű időtartam megállapításának változatlan szabályozása mellett a bíróság helyett már direkt módon az államot teszi meg a felelősség alanyának – „az állam méltányos elégtétel adására kötelezhető, ha a per tisztességes lefolytatásának és ésszerű időn belül történő befejezésének követelményét a bíróság megsértette”. Azonban ez a változat nem veszi át a kimentés lehetőségének jogszabályi rendelkezését, az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítása esetén sem mentheti ki magát az állam.

Mindeközben a civil kódex előkészítését 2007 októberéig végzők 2007. év során szerkesztőbizottságot alakítottak és szakértői javaslatot készítettek az új vitatervezethez,⁷⁴ amely a bírósági jogkörben okozott károkért való helytállási kötelezettség alanyaként a bíróságokat jelöli meg és szintén beemeli a Ptk. szabályai közé a jelenleg eljárásjogunkban szabályozott anyagi jogi jellegű jogintézményt, a perek tisztességes lefolyásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő jogosultság megsértésével történt károkozás esetét. Ugyanakkor kifejezett nívumként a bíróságoknak nem ad lehetőséget a felróhatósági alapú kimentésre, a szakértői javaslat megalkotói tehát e témában objektív alapokon álló felelősséget tartanak helyesnek, amely szerint a felróhatósági alapú kimentés azért nem alkalmazható, mert egyrészt a per ésszerű ideje tartamának meghatározásakor a bíróság magatartását értékelni kell. Így ha megállapíthatjuk azt, hogy a bíróság nem ésszerű időn belül fejezte be az eljárást, nem lehet arra hivatkozni, hogy adott esetben úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, másrészt a tisztességes eljárásához való jog biztosítása körében a bíróság felróhatósága nem értelmezhető.⁷⁵

Az új Polgári Törvénykönyv előkészítési munkálatai még nem fejeződtek be, a jogalkotók várhatóan különös figyelmet szentelnek a nemzetközi joggyakorlatnak és számos idegen mintát, valamint a közel egy évtizedes kodifikátori munka eredményeit felhasználva alakítják ki az új polgári kódex rendelkezéseit, témánk szempontjából remélhetőleg megnyitva az utat a közhatalmi felelősség egységesebb és átgondoltabb szabályozása előtt.

Jegyzetek

¹ Sári János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 67. o.

² Kecskés László: Az állami immunitás burzsoá jogi felfogásának változásáról, Jogtudományi Közlöny 1981. 5. sz. 399. o.

³ Kecskés: Perelhető-e az állam? Budapest 1987. 256. o.

⁴ Kecskés László: Az állami kárfelelősség elméleti alapjainak kialakulása. In: Ünnepi kötet: Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára (Szerk. Csefkó Ferenc) PTE ÁJK, Pécs 2008

⁵ Kecskés László: Állami immunitás és kárfelelősség. Jogtudományi Közlöny 1988. 4. sz. 176. o.

⁶ Ptk. 349. § (1) bekezdése

⁷ Ptk. 349. § (3) bekezdése

⁸ LB Pf. V. 20.237/1997. sz.

⁹ BH 1999.458.

¹⁰ BH 1992. 172., LB.Pf.III.20.672/1991. sz.

¹¹ PK 43.sz.

¹² Az új Ptk. tervezetét közel 10 éven át előkészítő Kodifikációs Szerkesztőbizottság szerint a PK. 42. sz. állásfoglalás elvi tétele törvényi tartalmú, ezért indokolt ennek törvénybe emelése, ugyanakkor PK 43. állásfoglalást – amely kimondja, hogy a Ptk. 349. §-a (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából nem minősül rendes jogorvoslatnak a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás – nem fogadja el, s teszi ezt azon indok alapján, miszerint a rendszerváltás után a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata általánossá vált, és ilyen körülmények között a közigazgatási per rendes jogorvoslatnak minősül.

¹³ A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetére, http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

¹⁴ Uo., ad 5:563, 73.o. http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

¹⁵ PK. 42. a)

¹⁶ PK. 42. b)

¹⁷ BH 2000. 261., LB. Pk. VIII.22.223/1998. sz.

¹⁸ Ptk. 28. § (1) és (3)

¹⁹ Ptk. 28. § (2)

²⁰ Gellérthegey István–Uttó György: A közigazgatási szervek, a nyomozó hatóságok és a bíróságok kárfelelőssége 1996–2002. Közigazgatási Döntvénytár, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2003. Bevezetés 8. o.

²¹ LB. Kf.I.25.016/1992.sz.

²² 1990. évi XXVI. törvény és 1992. évi XXXII. törvény

²³ Az OIT elnökének tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2006. január 1.–2006. december 31., 70. o.

²⁴ Az OIT elnökének tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2002. január 1.–2002. december 31. 8./pontja

²⁵ Az OIT elnökének tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2003. január 1.–2003. december 31. 8./pontja

²⁶ Ptk. 349. § (1) és (3) bek.

²⁷ Az OIT elnökének tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2003. január 1.–2003. december 31. 8./pontja

²⁸ LB. Pf. V.21.221/1993. sz.

²⁹ Az ismertetett adatok forrásai az OIT elnökének tárgyévi parlamenti tájékoztatói

³⁰ Vö. az előző pontban elbírálásukban a következő évekre áthúzódó eljárások igen magas számával.

³¹ Gellérthegey István–Uttó György: i. m. 8. o.

³² LB Pf.V.21.221/1993. sz.

³³ Szladits Károly: A magyar magánjog, Kötelmi jog általános része, Budapest, 1941, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, harmadik kötet, negyedik fejezet: 25. §. Kártérítés, 358. oldal

³⁴ A Legfelsőbb Bíróság a jelen munkában feldolgozott jogesetek kapcsán következetesen foglalt állást abban a kérdésben, hogy a kártérítési per nem teremthet egy további jogorvoslati fórumot, az egyik bíróság jogerős határozatát egy másik bíróság kártérítési kereset alapján sem bírálhatja felül.

³⁵ Az OIT elnökének tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2007. január 1.–2007. december 31., 8./pontjában található adatok és statisztikák alapján

³⁶ Jelen fejezet számadatai az OIT statisztikái alapján lettek megadva.

³⁷ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 62. § (1) bekezdésének g) pontja

³⁸ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 19. § (5) bekezdése, 20. § (3) bekezdése

³⁹ A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetére, ad 5:564, 74. o. http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

⁴⁰ LB Pf. V. 21.476/1995/5; LB Pfv. X. 22.391/1996/16.

⁴¹ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 85. § (1) és (2) bek., valamint 86. §

⁴² A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 20. § (3) bek.

⁴³ Ptk. 29. § (3) bek.

⁴⁴ Pp. 67. § (1) bekezdés d) pont

⁴⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 39. § j) pont

⁴⁶ Pp. 45. § (2) bek. alapján a kijelölés kérdésében a megyei bíróság határoz, ha az összeütközés a területén levő helyi bíróságok között merült fel, valamint ha a területén levő helyi bíróság kizárása esetén a területén levő másik helyi bíróság kijelölhető, illetőleg az előző esetkör alá nem tartozó esetekben az ítéltábla határoz, ha az összeütközés a területén levő helyi, megyei, illetve munkaügyi bíróságok között merült fel, továbbá ha a területén levő helyi, megyei vagy munkaügyi bíróság kizárása esetén a területén levő másik helyi, megyei vagy munkaügyi bíróság kijelölhető. Minden egyéb esetben a Legfelsőbb Bíróság dönt.

⁴⁷ A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetére, ad 5:564, 74. o. http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

⁴⁸ A Legfelsőbb Bíróság kifejtett álláspontja szerint a bíróságokat fenntartó és működtető Magyar Államot terhelje a felelősség.

⁴⁹ LB. Pf. V.21.221/1993.sz.

⁵⁰ BH 1993.32., LB Pf.III.20.558/1992. sz.

⁵¹ Pp. 229. § (1) bek.

⁵² A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. § (1) bek.

⁵³ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény 25. §

⁵⁴ BH2007. 85., LB Pfv. 21.241/2006. sz.

⁵⁵ LB Pf.III.21.068/1988.sz.

⁵⁶ BH. 2001. 423.; BH. 2001. 526.

⁵⁷ BH. 2003.236.30

⁵⁸ „A károsult a kár elhárítása illetőleg csökkentése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.”

⁵⁹ „Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amely abból származott, hogy a károsult e kötelezettségének nem tett eleget.”

⁶⁰ Ptk. 275. § (1) bek.

⁶¹ LB. Pfv. X. 20.886/2001. sz.

⁶² BH. 1996. 311.; LB Pf. V.20.705/1995.sz.

⁶³ LB Pf.III.20.685/1991.sz.

⁶⁴ BH. 1992. 103.

⁶⁵ LB Pf. III.20.820/1991.sz

⁶⁶ Az OIT elnökének Tájékoztatója a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről 2002. január 1.-2002. december 31., 8./pont

⁶⁷ 2003. július 1. napján

⁶⁸ Pp. 2. § (3) bek. utolsó mondatrésze: „...feltéve, hogy a sérelem jogorvoslati eljárásban nem orvosolható.”

⁶⁹ „Annak a személynek, aki törvénytelen fogva tartás áldozata volt, kikényszeríthető joga van kártalanításra.”

⁷⁰ Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában (...).”

⁷¹ Pp. 3. § (4) bekezdése

⁷² Megjelent a Magyar Közlöny 2002/15/II. számában

⁷³ Pp. 2. §

⁷⁴ Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Complex, Budapest 2008

⁷⁵ Vékás Lajos: i. m. 1138–1139. o.

Farkas Gergely
PhD-hallgató

Húszéves a rendszerváltó alkotmány(ozás)

I. Változások világszerte és hazánkban

Az 1980-as évekre a Szovjetunió és az általa irányított kommunista világbirodalom a végső válság stádiumába jutott. A változások elodázhatalanok voltak, amit a szovjet vezetés is felismert. 1985. március 10-én Mihail Gorbacsovot választják a Szovjetunió Kommunista Pártja Központi Bizottságának főtitkárává. Ettől kezdve olyan reformidőszak veszi kezdetét, amely alapjaiban változtatta meg az addigi világszemléletet. A változások – mint minden újítás az akkori időkben – a Szovjetunióból indultak ki és gyűrűztek át a kommunista világ egyéb tereumaira. A reformok lényege a nyitás és a fokozottabb tolerancia minden téren. A meggyengült világbirodalom vezető hatalmának válsága következtében megrendült a csatlós országok felett addig gyakorolt szoros ellenőrzés. Közép- és Kelet-Európa országaiban mind erősebben hallatták hangjukat azok, akik reformokat sürgettek. Ezek közül is elsőként Magyarország lépett a változások útjára.

A '80-as évek hazánkat is rendkívül nehéz helyzetben érték. Az adósságállomány hatalmas méreteket öltött, nőtt a létminimum alatt élők száma. Az erkölcsi és szellemi romlás tovább súlyosbította a helyzetet. A bolsevik típusú, állammal összefonódott kommunista párt – a Magyar Szocialista Munkáspárt (a továbbiakban: MSZMP) – nem tudott megálljt parancsolni az általános romlásnak.

A válság növekedésével fokozott mértékben jelentkeztek az ellenzéki megnyilvánulások. Az MSZMP – megszokott módszerként – eleinte továbbra is az elnémítást alkalmazta ellenük, de ez a tendencia sokáig nem volt tartható. A '80-as évek második felére már az ellenzék konkrét csoportosulásairól beszélhetünk, amelyek tevékenysége magában rejtette a demokratikus átmenet lehetőségét. Eközben magán az MSZMP-n belül is reformerők jelentkeztek, akik szintén valamiféle változást sürgettek. A párton belüli reformerek és az erősödő ellenzék – a magyar társadalom többségének akaratával találkozva – olyan folyamatot elindítottak el, amelyről akkor még senki sem tudta megmondani, hogy a magyar történelem egyik sarokköve lesz, amelyet az utókor

úgy emleget majd, mint „demokratikus rendszerváltást”, „dicsőséges forradalmat”.

Ezt az időszakot „alkotmányos forradalomnak” is szokták nevezni. Ez azért van, mert az átmenet alatt végig rendkívül nagy jelentősége volt az alkotmánynak, illetve az általa szabályozott témaköröknek. Az alaptörvény kiemelt szereplője lett és volt végig ennek az időszaknak: a demokratikus alkotmány létrehozásának célja egyenlő volt a rendszerváltással, mintegy partitúraként működött, amelyből a szereplők vezényelték az egész folyamatot. Az alkotmány megváltoztatásával az egész állami berendezkedés megváltoztatását tűzték ki célul. Mindezeket nem erőszakosan, hanem tárgyalásos úton sikerült elérni. Az az időszak, amely az alaptörvény első, reformer célú módosításának előkészítésétől az 1989. évi XXXI. törvényig eltelt, történelmi, politikai és alkotmányjogi szempontból is korszakos jelentőségű időszak volt.

II. 1988, a „félfordulat” éve¹

A fentebb említett szovjetunióbeli változásokat Magyarországon nem követték azonnali reagálások: a gorbacsovi nyitás hazánkban szinte egyáltalán nem kavarta meg az „állóvizet”. A társadalom azonban egyre elégedetlenebb volt, mivel az említett válság egyre elviselhetetlenebbé vált. A kádári vezetés teljesen érzéketlen volt a problémák iránt, és az a magatartásuk, amellyel azt láttatták, mintha semmi gond nem lenne, még tovább fokozta a társadalom ellenszenvét.² Éveknek kellett még eltelniük, mire a politikai vezetés változtatásokra szánta el magát. Az 1988-as esztendő minden tekintetben az ellentmondások éve volt; az akkori korirók, illetve az azóta megjelent munkák is így jellemzik. Miért volt ez így?

1987-ben kezdődött meg ennek a félfordulatnak a szellemi-gondolati előkészítése, ebben az évben pedig megindult az így megalapozott változások politikai végrehajtásának kibontakoztatása.³ A hagyományos érdek-képviseleti rendszer mellett megjelentek az első alternatív érdek-képviseleti szervezetek, fellángoltak az első sztrájkok, szervezettebben léptek fel a politikai ellenzéki erők.⁴

Az esztendő kétségkívül egyik legfontosabb eseménye az MSZMP 1988. május 20–22-i országos pártértekezlete volt. Az értekezlet előkészületei⁵ teljesen lázba hozták az ország közvéleményét és szakmai életét. Az előkészületek során, a párton belül megállapodások sora született a hatalom felső régióiban szükséges személyi változtatásokról. Legfontosabb ilyen volt az állam és a párt legelső emberének, Kádár Jánosnak a leváltása, amellyel egy korszak zárult le. Ezenkívül sok más személyi változást is elhatározott

a párt. Az előkészítő tárgyalások ellenére az értekezlet nem volt mentes a fordulatoktól sem. A korábban történt megállapodással ellentétben a párt fő döntéshozó testületeibe – a Központi Bizottságba, illetve a Politikai Bizottságba – egy sor olyan politikust nem választottak be, akikben a reformerek a változások akadályozóit látták. Ezzel szemben növekedett a reformerek aránya a párt – és ezzel az állam – élén. Az értekezlet másik feladata egy párton belüli intézményi reform kidolgozása volt. Ez már nem volt olyan egyszerű mint a személycserék.

A változásnak nagy lökést adott hazánk katasztrofális helyzete, a hitelek révén a Nyugattól való egyre nagyobb függése, mely azt eredményezte, hogy az MSZMP nyitást határozott el. Nincs tehát szó arról, hogy a pártvezetés rendszerváltoztatást akart volna, egyszerűen gesztusokat próbált tenni a hitelező Nyugatnak. Ezzel volt összefüggésben, hogy a pártértekezleten határozták el a – már kerek negyven éve, minden lényeges koncepcionális változtatás nélkül hatályban lévő – Alkotmány⁶ felülvizsgálatát. A felülvizsgálattól aztán egyenes út vezetett egy új alkotmány megalkotásának igényéig. Az állampárt polarizálódott, reformkörök alakultak ki benne, és megindult ezek fokozatos uralomra jutása a párton belül. A reformerek, ha szövetségesekre nem is, de helyeslésre találtak a kialakuló és aktivizálódó ellenzéknel.

A pártértekezlet azonban nem jelentett megoldást a válságra. Az ígéretesnek tűnő változások nemsokára ismét lelassultak, kifulladásra. A személycserék nem oldották meg az égetően fontos problémákat, hiszen továbbra is egyszemélyi szinten születtek a döntések, fogalmazódtak meg a reformok; nem alakultak ki platformok, amelyek ezeket a reformokat csoportosan fölkarolhatták volna, és amelyek így garanciát jelenthettek volna egy-egy reform következetes végigvitelére. Az intézményi reformokról megállapítható, hogy csak úgy vezettek volna eredményre, ha bevezetésre kerül a többpártrendszer. „Az egypárti rendszerben az MSZMP – megújulási szándékától és >>politikai párttá<< válására vonatkozó elhatározásától függetlenül – továbbra is állampárt, az állami közhatalom része, sőt a hatalmi akarat kizárólagos letéteményese maradna, hiszen senkivel (semmilyen vele egyenlő alapon versengő politikai erővel) sem kellene osztozkodnia a hatalmi akarat megformálásának jogában és felelősségében, következésképp: a hatalom birtoklásában és gyakorlásában sem.”⁷ Márpedig a többpártrendszerig még hosszú utat kellett bejárni. Mindezek mellett sok más hiányosság is fellelhető, amelynek köszönhető az, hogy ismét elégedetlenség lett úrrá a magyar társadalmon.⁸

A változások rendkívüli módon felélénkítették a parlamenti tevékenységet. A kezdeményezőkész-

séget, a döntéseket tekintve az Országgyűlésben eladdig, az államszocializmus ideje alatt sosem jellemző aktivitás volt tapasztalható, és ez a tendencia egyre erősödött. Ennek sokféle oka volt.

Az akkori országgyűlés az 1985. évi választásokkor nyerte el mandátumát. Ez volt a magyar történelem utolsó „rendi” Országgyűlése. 1988-ra az addigi „bólintó” parlament mindinkább vitatkozó parlamentté alakult át. Noha összetétele ugyanaz volt mint a megválasztásakor, a politikai környezet megváltozása miatt egyre inkább elkülönültek egymástól a „bólintók” és a „vitatkozók”.⁹ Ez utóbbiak száma erőteljesen növekedni kezdett. A májusi pártértekezlet után új lendületet vett a folyamat. Az MSZMP ettől kezdve – legalábbis ami az állásfoglalásokat illeti – támogatni igyekezett a parlamenti munkát, a reformfolyamatokat. Egy PB-állásfoglalás már *expressis verbis* kijelenti: „A kommunista képviselőknek az országgyűlési munkájuk során is önálló véleménynyilvánítási joguk, illetve kötelezettségük van.”¹⁰ Ebben az évben rendkívüli módon megnövekszik az Országgyűlés üléseinek, illetve az elfogadott törvények száma. Nő a parlament önállósága is. A jogalkotásról szóló törvény elfogadása óta amúgy is visszanyerte valamelyest az önállóságát – hiszen ez a törvény számos fontos kizárólagos törvényhozási tárgyat határozott meg, kivéve azokat az Elnöki Tanács jogalkotó hatalmából –, de ez most a politika porondján is manifesztálódott. Aktívabbakká váltak a képviselők, a bizottságok, és már nem csak a törvényjavaslatok tárgyalásánál, hanem a képviselők maguk is kezdeményeztek törvényjavaslatokat.

Ennek egyik példája volt „A politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó munkálatokról, valamint az ahhoz kapcsolódó törvényjavaslatok és intézkedések ütemtervéről szóló tájékoztató”, ismeretebb nevén a *Demokrácia csomagterve*.¹¹ Ez egy közjogi reformtervezet volt, amely több törvény megalkotásának, illetve több, már meglévő módosításának tervét tartalmazta.¹² A csomagtervet júniusban küldték meg az Országgyűlésnek, amely novemberben kezdte azt tárgyalni. A törvények majd csak 1989-ben készülnek el, de a lényeg, hogy a parlament reformszárnya, megérezve a változás szükségességét, nagy lökést adott a kibontakozó folyamatnak.

Összességében véve elmondható az Országgyűlésről, hogy lassan kezdett részekre, mintegy platformokra tagolódni, ami a társadalom politikai aktivizálódását is figyelembe véve már mintegy „látens többpártrendszer” kezdett mutatni. Ettől kezdve a szentesítése nélkül a közjogi változtatásokat többé már nem lehetett elvégezni. Az időközben folyó – új alkotmány megalkotására irányuló – alkotmányozási munkálatokban is tevékenyen részt vett, de ami ennél fontosabb, hogy a közjogi rendszerváltozáshoz elen-

gedhetetlen sarkalatos törvények becikkelyezését is ez, az utolsó „rendi” Országgyűlés végezte el.

A felsorolt pozitívumok mellett nem lehet nem látni a negatívumokat, amelyek ezt az esztendőt valóban a félfordulat, a felemás reformok évévé tették. A fentebb említett visszasságok miatt ebben az évben nem tudott kibontakozni a fordulat. Az MSZMP továbbra is állampártként irányított, továbbra is csak ügyel-bajjal engedett teret az ellenzék kezdeményezéseinek. Annak ellenére, hogy az Országgyűlés nagy lendületet adott a változásoknak, legitimitása erősen vitatható volt, és ezt egyre többen vetették fel.

III. A Nemzeti Kerekasztal létrejötte

Az alkotmányozás szempontjából releváns események tehát nem a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokkal kezdődtek. Kiindulópontunk, hogy az Októberi Alkotmány¹³ teljes megértéséhez vissza kell menni egészen az MSZMP fentebb említett 1988. májusi országos értekezletéig, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Jogtudományok Osztályának az alkotmánnyal foglalkozó ülésének idejéig. A tudomány berkein belül ekkor már jó ideje folytak a rendszer tanulmányozására, illetve továbbfejlesztésére irányuló vizsgálatok. Ezek közül is kiemelkedett az alkotmányos berendezkedést kutató tevékenység jelentősége. Az államszocializmus körülményei között az egyetlen terrén, ahol fejlesztő, változtató szándékkal tevékenységet lehetett folytatni, a tudomány volt. Ide nem hatolt be olyan szigorúan a mindenható állam figyelő tekintete.¹⁴ Nem csoda hát, ha itt keletkeztek a változást megalapozó munkák.

A fent körvonalazott változások következtében egy szabadabb légkör alakult ki a társadalmon belül. Azt is mondhatnánk, hogy létrejött egy „második nyilvánosság”, ahol szabadabban lehetett szólani mint korábban. A már addig is politizálásra kész ellenzéki erőkből több politikai szervezet alakult ki, akik keresni kezdték a megegyezés lehetőségét az állampárttal. Az MSZMP és a tudományos élet mellett ők alkották az alkotmányozás harmadik tényezőjét. Ez a három tényező magában hordozta egy demokratikus, alkotmányos átmenet lehetőségét.

Az Új Márciusi Front 1989 januárjában javaslatot tett közzé a képviselői demokráciába való átmenetre nézve.¹⁵ Ebben több változatot is felkínált az alkotmányozás mikéntjére vonatkozóan. Az MSZMP elfogadhatónak minősítette egy politikai egyeztető fórum létrehozását, és kinyilvánította azon szándékát, miszerint keresi a kapcsolatot az ellenzéki tömörülésekkel. Az ellenzéki szervezetek nyilatkozatban¹⁶ üdvözölték az MSZMP ilyenén készségét,

és hitet tettek a többpártrendszer és az emberi jogok elismerése mellett. A Független Jogász Fórum ezek után felhívást intézett az ellenzéki szervezetekhez,¹⁷ hogy a történelmi felelősségtudattól vezérelve, valamint alapvető érdekeik azonosságára tekintettel hozzanak létre egy állandó egyeztető fórumot. Mindezek folyományaként 1989. március 22-én létrejött a nyolc – később kilenc – ellenzéki politikai szervezetet tömörítő Ellenzéki Kerekasztal, amely mindvégig meghatározó tényezője, „motorja” volt az átmenetnek, és az Októberi Alkotmány létrejöttének is alapvető közege volt.

Az ily módon egységesülő ellenzék már sikerrel tudott ellenállni az állampárt megosztó taktikájának, és kinyilvánította, hogy „Az Ellenzéki Kerekasztal a megbeszélésre tett ajánlat elfogadásához nélkülözhetetlennek tartja, hogy a megbeszéléseken a független ellenzéki szervezetek oldalán az Ellenzéki Kerekasztal résztvevőinek mindegyike részt vegyen.”¹⁸ Ettől kezdve az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal között megindult az egyeztetés egy tárgyalássorozat feltételeinek megteremtéséhez. Az ellenzék kijelenti, hogy a jelenlegi Országgyűlést alkalmatlannak tartja az alkotmányozásra, és mivel erre neki magának sincs legitimitációja, az alkotmányozás kerüljön le a napirendről addig, amíg egy szabadon megválasztott parlament létre nem jön. Az ellenzék célja mindvégig az volt, hogy érvényesítse a népszuverenitást, azaz megteremtse a közjogi környezetét a szabad választásoknak. Ennek érdekében, mivel az MSZMP ragaszkodott az Alkotmány felülvizsgálatához, az ellenzék végül engedett ennek a kérésnek. Az előkészítő tárgyalások eredményeként az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP, kiegészülve az állampárt által a tárgyalásra meghívott társadalmi szervezetekkel – ezek alkották a Harmadik Tárgyalófelet –, létrehozták a közjogi és politikai rendszerváltoztatást előkészítő és levezénylő Nemzeti Kerekasztalt. Az erről szóló megállapodást¹⁹ 1989. június 10-én írta alá a három tárgyalófél, leszögezve, miszerint elengedhetetlenül fontos, hogy „negyedik tárgyalófélként” a társadalom minden más szervezete és minden állampolgár is végig figyelemmel kísérje a tárgyalásokat.

Az Ellenzéki Kerekasztal követelésére a kormány visszavonta az időközben Országgyűlés elé terjesztett „demokrácia csomagtervet”, amelyben szerepelt az Alkotmányt módosítani célzó törvényjavaslat is. Az állampárt próbálkozásait arra nézve, hogy a legfontosabb közjogi intézmények és életviszonyok szabályozását kizárólag maga végezze el, az ellenzék rendre megghiúsította, így akadályozva meg a hatalomátmentés lehetőségét.

Az már kezdetben látnivaló volt, hogy a rendszerváltoztatás nem képzelhető el a sarkalatos törvények és elsősorban magának az alkotmánymódosításnak

az elfogadása nélkül. Történelmi tényezők összejátszásaként alakulhatott ki ugyanakkor egy olyan helyzet, amiben „törvényeinket olyan világpolitikai helyzetben alkothatjuk meg, amikor nincs modell-kényszer. Rendkívül nagy a mozgástér, mert mindenkitől tanulhatunk. Vigyázzunk arra, nehogy a szerves fejlődéstől idegen lépéseket tegyünk meg. (...) Esélyünk van a jelzők nélküli magyar útra való újbóli visszatérésre, arra, hogy ne legyen zsákutcás ismét a magyar történelem.”²⁰

Noha a tárgyalások többször megakadtak, és az állampárt többször kinyilvánította, hogy a kormány a tárgyalás eredménytelensége esetén is elő fogja terjeszteni a sarkalatos törvényeket, ez nem történt meg, és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak eredményeképpen lehetővé vált azoknak a közjogi tárgyú törvényeknek a létrehozása, amelyek nélkül nem lett volna demokratikus rendszerváltás Magyarországon. Ezek közül is különösen kimagaslik, mind jelentőségét, mind pedig a tárgyalásokon betöltött szerepét illetően az Októberi Alkotmány megalkotása. Olyan alkotmány jött ezzel létre, amely lehetővé tette a békes rendszerváltás lebonyolítását. Az Országgyűlés – noha többször kinyilvánította nemtetszését a nélküle való alkotmányozás és kodifikálás miatt, sőt többször fel is akarta oszlatni magát – végül elsöprő többséggel fogadta el a régi köntösbe bújtatott új, demokratikus, jogállami alaptörvényt, melynek jelentősége a magyar demokráciára nézvést felmérhetetlen.

IV. A rendszerváltó alkotmányozás

1. Magyarország Alkotmányának alkotmányozási sajátosságai

a) Alkotmánymódosítás vagy új alkotmány?

Az 1988-as pártértekezlet elindított egy alkotmányozási folyamatot. Az Októberi Alkotmány megalkotása sajátosságainak tárgyalása előtt erről is indokolt beszélni, mivel a két alkotmányozás egymással összefüggésben áll. Noha az alkotmányozás eljárási rendje merőben máshogy alakult a két esetben, azt nem szabad elfelejtenünk, hogy az Októberi Alkotmány sosem jöhetett volna létre ezen a magas színvonalon, ha nem tudott volna meríteni abból a szellemi municióból, amelyet a jogtudomány a Magyarország Alkotmányának²¹ megalkotása érdekében halmozott fel. Ráadásul tény az, hogy az 1989. évi XXXI. törvénynek az addig hatályban volt alkotmányszövegen végzett változtatásainak kétharmad részét már tartalmazták a Szabályozási Elvek.²²

A pártértekezleten elhatározott, majd az MSZMP Politikai Bizottsága által is szorgalmazott folyamat

még csak az Alkotmány felülvizsgálatát tűzte ki célul. Abban a pillanatban azonban, amint az Alkotmány felülvizsgálatában ténylegesen is meghatározó helyet kapott a jogtudomány, már nem volt kétséges, hogy a minden tekintetben elavultnak mondható Alkotmányon nincs mit felülvizsgálni, gyökeresen újat kell alkotni.

1988 júniusában az Országgyűlés igazságügyi miniszterré választotta Kulcsár Kálmánt, akinek személyével az alkotmányozás tudományos megalapozása nyert teret az addigi, politikailag erősen determinált alkotmányozási módszerek helyett.²³

b) A félbeszakadt alkotmányozás²⁴

A miniszter a tudomány tevékenységét az alkotmányozás folyamatába ott kapcsolta bele, ahol a legnagyobb hatást tudta kifejteni: a legelejére. Létrehozott tíz munkabizottságot, amelyek feladata az Alkotmány egy-egy szabályozási tárgykörének gondozása volt.

Ezekbe az adott tárgykör elismert tudományos szaktekintélyeit kérte fel részvételre. A munkabizottságoknak átadott egy alkotmánykonceptiót,²⁵ amely egy általa – hangsúlyozottan akadémikusként, tehát nem miniszterként – írt koncepció volt, és amelyet csupán tárgyalási alapként, nem kötelező kiindulópontként ajánlott a figyelmükbe. A munkabizottságok – felhasználva a rendelkezésükre álló, nagy mennyiségű tudományos anyagot – részkoncepciókat dolgoztak ki a feladatuk körükbe tartozó tárgyat illetően. Tevékenységüket a tizenegyediként létrehozott kodifikációs bizottság koordinálta. Miután a Minisztertanács megtárgyalta a részére készített Kilényi-koncepciót,²⁶ a munkabizottságokat de iure is elismerte határozatával.²⁷ E határozat egyben az új alkotmány megalkotásának menetét is rögzítette. A részkoncepciókból a minisztérium kodifikátorai kidolgozták az első koncepciót.²⁸

Ezt aztán a miniszter széles körű megvitatásra küldte szét. Az MSZMP Központi Bizottsága által kiküldött kodifikációs bizottságon, a kormányon és az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Bizottságán túl megvitaták a koncepciót az állami szervek, a társadalmi szervezetek, az ellenzéki csoportosulások, de még a magyarországi egyházak is.

A beérkezett véleményeket az időközben felállított, és működését megkezdő Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság összegezte. A miniszter melletti tanácsadó szervként működő – a Magyarország Alkotmányának részkoncepcióit kidolgozó munkabizottságok vezetőiből álló – tudományos-szakmai bizottság eközben számos ülést tartott, ily módon is segítve az új alkotmány létrehozásának központi feladatait.

Mindennek következtében elkészült a Szabályozási Elvek dokumentuma. Ezt a minisztérium be-terjesztette az Országgyűlés elé, amely megvitatta.²⁹

A parlament arról a határozati javaslatról szavazott, mely szerint „(...) Magyarország Alkotmányának szabályozási elveit az előterjesztésnek megfelelően hagyja jóvá. Hatalmazza fel a Minisztertanácsot, hogy a szabályozási elvek, valamint az Országgyűlés vitájában elhangzott javaslatok alapján, különös figyelemmel az állampolgárok, a különböző társadalmi szervezetek és csoportok véleményére is, készítse el az alkotmány szövegtervezetét. A szövegtervezetet az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságának egyetértését követően bocsássa társadalmi vitára.”³⁰ Az Országgyűlés egyhangúlag hagyta jóvá e koncepciót.

Ezután azonban az események máshogy alakultak. Nem haszontalan azonban így sem körvonalazni a Magyarország Alkotmánya megalkotásának tervezett további menetét. A Szabályozási Elvek alapján az Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság elkészíti az új alkotmány szövegtervezetét, amelyet a lehető legszélesebb körű társadalmi vitára bocsátanak. A társadalmi vita eredményei visszaérkeznek az Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkársághoz, amely ez alapján elkészíti az alkotmány szövegjavaslatát. Ezt a minisztérium betérjeszti az Országgyűlés elé, amelyet az megtárgyal és elfogad. Magyarország Alkotmányát ezután népszavazás erősíti meg.

A Szabályozási Elvek – mint ahogy azt az Októberi Alkotmányba átemelt megoldások sora bizonyítja – számos értékes elemet tartalmaz, köszönhetően az alapos tudományos előkészítésnek, valamint annak, hogy a tudományos szempontok végig szerepet játszottak az alkotmányozás során. Mégsem lehetett egy az egyben felhasználni a Nemzeti Kerekasztalnál, hiszen egy – számos ponton megreformált, de mégis – szocialista modellből indult ki, amely ellent mond a jogállami átmenetnek, és ezt az ellenzék nagyon jól tudta. Az MSZMP egy ideig még ragaszkodott egy, az elfogadott koncepció alapján kimunkált alkotmánymódosító laborátum tárgyalási alapként való elfogadásához,³¹ azonban végül elfogadta, hogy nem lenne meg a kívánt konszenzus, ha ezen álláspontját továbbra is fenntartaná.³²

2. Az Októberi Alkotmány megalkotásának jellemzői

a) A kérdés fordított: új alkotmány vagy alkotmánymódosítás?

A tárgyalásoknak nem az volt a céljuk – még az Ellenzéki Kerekasztal részéről sem –, hogy porig rombolják a hatályban lévő alkotmányos rendszert, hanem az, hogy azt minél teljesebben átfomálják.

Az átmenet nagy kérdése volt, hogy ki lehet az alkotmányozás alanya? A Nemzeti Kerekasztal meg-

alakulása előtt – és az alkotmányozó munka alatt is – volt néhány figyelemre méltó javaslat az alkotmányozás alanyára, valamint eljárására nézvést, és a felek álláspontja is több ponton eltért egymástól az alkotmányozás terjedelmét és tárgyát tekintve.

Az Új Márciusi Front javaslata az alkotmányozást tartotta a legfontosabb tennivalónak az átmenet érdekében. A javaslat több variációt vázol fel az alkotmányozás keretéként. Egy, a későbbi Nemzeti Kerekasztalhoz hasonló formáció kialakításán, valamint a szabad választások eredményeként felálló új Országgyűlés általi alkotmányozáson túlmenően felveti egy alkotmányozó kamara létrehozását is. Ez az Országgyűlés második kamarájaként működne, célja az alkotmány tervezetének kidolgozása és Országgyűlés elé terjesztése – e tevékenységét elvégezve fel is oszlana. Tagjait a nép választaná.³³ Az MSZMP azonban nem támogatta olyan javaslatokat, amelyek az alkotmányozást nem az Országgyűlés jogává tették volna.

Az alkotmányozó nemzetgyűlés gondolata is sokszor felmerült a rendszerváltás időszakában. Az Ellenzéki Kerekasztalnál is kérdésként merül fel, hogy ez az Országgyűlés alkotmányozzon-e, vagy egy alkotmányozó nemzetgyűlés. Még előbb, a független politikai szervezetek nyilatkozata pedig egyenesen abban jelölte meg a kerekasztal-tárgyalások célját, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlési választások feltételeit megállapítsa.³⁴ Noha ez később nem így alakult, azért voltak olyan meglátások, hogy az első szabadon megválasztott Országgyűlés inkább alkotmányozó nemzetgyűlés jellegű lesz.

Végül az Országgyűlésben felmerült egy olyan megoldás, hogy az alkotmányozás alanya lehetne egy kibővített Országgyűlés is, ahol az ellenzéki szervezetek is helyet kapnának.³⁵

Kezdetben az Ellenzéki Kerekasztal nem akart az Alkotmány módosításáról tárgyalni. Sem a hivatalban lévő Országgyűlést, sem saját magát nem tartotta ugyanis legitimnek erre a feladatra. Úgy foglalt állást, hogy elítéli az időszerűtlen alkotmányozást; az majd a szabad választások eredményeként összeülő új Országgyűlés feladata lehet. Később azonban arra az álláspontra jutott, hogy az átmenet elkerülhetetlen az Alkotmány módosítása, ha pedig az MSZMP maga fogja az alkotmányozást végezni, az egyenesen veszélyeztetheti magát az átmenetet is. Mindkét fél engedni kényszerült tehát eredeti álláspontjából: az MSZMP kénytelen volt belátni, hogy az új alkotmány megalkotásának folyamatát le kell állítania,³⁶ az ellenzék pedig kénytelen volt tárgyalásokba bocsátkozni az Alkotmányról is.³⁷ Végül az Ellenzéki Kerekasztal olyannyira magáévá tette az alkotmányozás gondolatát, hogy egyenesen elengedhetetlennek tekintette, hogy a készülő sarkalatos

törvényekhez úgymond „hozzá-jogállamiasítsák” az Alkotmányt, azaz áttekintsék az egész szöveget, eltávolítva belőle minden olyan rendelkezést, amely a rendszerváltoztatást veszélyeztetheti.

Nyilvánvalóvá vált tehát, hogy nem lesz a szabad választások előtt formailag új alkotmánya Magyarországnak, hanem a hatályos Alkotmány módosítására kerül sor.³⁸ A Nemzeti Kerekasztal struktúrájában helyet kapott az alkotmánymódosítás időszzerű tételével foglalkozó albizottság is.

Nem lenne azonban teljes az alkotmányozásról alkotott képünk, ha nem tennénk említést az Októberi Alkotmány hatályba lépése előtt elfogadott sarkalatos törvényekről.³⁹ Ezek már az Országgyűlés által elfogadott, a Magyarország Alkotmánya szabályozási koncepciójának szellemiségében fogantak, és – ahogy az igazságügyi miniszter az egyesülési, a gyülekezési és az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény expozéjában leszögezte – az új alkotmány megalkotásának részét képezik.⁴⁰ Noha a miniszter akkor még nem láthatta, szavai igaznak bizonyultak e sarkalatos törvények és az Októberi Alkotmány viszonyát tekintve is. Ennek alátámasztásához elég csak arra utalnunk, hogy e törvények többségükben még ma is hatályban vannak.

b) Az Októberi Alkotmány alkotmányozási eljárása

Az 1989. évi XXXI. törvény elfogadásáig hosszú út vezetett. Az eljárás meglehetősen bonyolult volt, ami nem csoda, hiszen számos érdek érvényesítésének kellett lehetőséget biztosítani, és azokat egyetlen megoldássá összegyűjteni. Amit mindjárt le kell szögeznünk az eljárással kapcsolatban, hogy megteremtett egy olyan érdekartikulációs és érdekintegrációs rendszert, amelynek segítségével a felek minden, általuk fontosnak tartott problémát meg tudtak tárgyalni, és kimunkálni a kompromisszumos megoldásokat az alkotmánymódosítás minden jelentős részletére nézvést. A kulcsszó: kompromisszum. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások úgy vonultak be a magyar történelembe, mint a kompromisszumkérés és -találás mintapéldája. Az alkotmányozás – és tágabban a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások – sikere a megfelelő tárgyalási és alkotmányozási metódus kidolgozásán állt vagy bukott, amely metódust a felek sikeresen kimunkáltak és megvalósították.⁴¹

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások két fő téma körül csoportosultak: az átmenet politikai és gazdasági vetülete. Noha az alkotmányozás mindkét témakört érinti, az alaptörvény szempontjából a politikai tárgyalások bírnak nagyobb jelentőséggel. A Nemzeti Kerekasztal szervei a plenáris ülés, a középszintű egyeztető bizottságok (politikai és gazdasági), valamint az albizottságok.

Az albizottságok jelentették a szakértői szintet. Ezeket a rendszerváltoztatás kardinálisnak ítélt témái szerint hozták létre. Minden albizottságban a három tárgyalófél öt-öt képviselője foglalt helyet. Az alkotmányozás szempontjából a legfontosabb az I/1. albizottság, amely az alkotmánymódosítás időszzerű tételével, valamint a köztársasági elnök és az alkotmánybíróság intézményével foglalkozott.⁴² Ugyanakkor a többi albizottság tárgykörei is relevánsak, hiszen az alkotmány minden szabályozásnak a csúcsa és egyszersmind alapja is. Ennek megfelelően az I/1. albizottság folyamatos szakmai kapcsolatban állott a többi albizottsággal, mindkét irányban: azok átiratban értesítették, ha a tárgykörükbe vágó kérdést alkotmányi szinten kell szabályozni, de az is előfordult, hogy az I/1. albizottság más albizottságokat kért fel egyes kérdések megtárgyalására, mielőtt az alkotmányi szintű szabályozást megalkotta volna. Utóbbi felkérés nem csak a politikai, hanem a gazdasági témákat tárgyaló albizottságok felé is irányulhatott. Az I/1. albizottság kiemelkedő jelentőségét az is bizonyítja, hogy – az I/2. és az I/3. albizottsággal együtt – a felek megállapodtak az itt folyó munka gyorsított ütemében.⁴³

Az I/1. albizottságban a munka alapjául az Alkotmány hatályos szövege, illetve az Ellenzéki Kerekasztal által kidolgozott tervezet szolgált,⁴⁴ de természetesen mind az MSZMP, mind pedig a Harmadik Tárgyalófél⁴⁵ elkészítette a maga alkotmánytervezetét. A kezdeti viták után a három fél megállapodott, hogy áttekintik az egész Alkotmányt, és ahol valamelyikük vitatja valamely rendelkezést, azt megtárgyalják.⁴⁶ Az Októberi Alkotmány szövegének majdnem egésze ezen a szinten készült el.

A két középszintű bizottság (politikai egyeztető bizottság, valamint gazdasági és szociális bizottság) az átmenettel kapcsolatos vitás kérdésekben döntött, amelyekről az albizottságokban a felek nem tudtak egyezségre jutni. Itt szervezetenként két-két fő foglalt helyet. Az ide felterjesztett vitás kérdésekről nagyon gyakran nem konkrét megállapodást, hanem csak elveket, irányvonalakat munkált ki, és azt újratárgyalásra visszautalta az albizottságoknak, amelyek aztán megállapították a konkrét normaszöveget.

A Nemzeti Kerekasztal legfelső szintjét alkotta a plenáris ülés, mely egyrésztől összefogta a két fő tárgyalási ág témáit, másrészt pedig ez volt a politikai deklarációk színtere. Itt szervezetenként három-három fő vett részt, valamint az Országgyűlés elnöke által megfigyelőként elfogadott szervezetek képviselői. Üléseit a házelnök vezette. Két alkalommal ülésezett: a nyitó megállapodás és a záró megállapodás aláírásakor. Mégsem tekinthető csupán protokolláris szervnek, hiszen nagyon fontos

kérdések, az alkotmánymódosítással kapcsolatosan, itt dőltek el az utolsó pillanatban.

A Nemzeti Kerekasztal munkájába szervesen belekapcsolódott az Igazságügyi Minisztérium is, amely a felek konszenzusa alapján ülésről ülésre elkészítette az adott tárgykör szerinti törvényjavaslatokat. Mondhatjuk tehát azt, hogy a Kerekasztal igénybe vette a minisztérium szakértői-törvényszerkesztői apparátusát.

Nem közvetlenül tartozik az alkotmányozás eljárási kérdéseire, mégis – a konszenzusos tárgyalás fentiekben hangsúlyozott jelentőségére tekintettel – említést érdemel, hogy a felek kidolgoztak egy konszenzusértelmezési modellt. Erre azért volt szükség, mert a tárgyalások vége felé felgyűltek azok az alkotmánymódosításhoz mindenképpen konszenzust igénylő témák, amelyekkel kapcsolatosan a felek álláspontjai nem közeledtek megfelelően egymáshoz. Eszerint konszenzus véglegesen akkor mondható ki, ha egyrészt teljes tartalmi egyetértés alakul ki a törvényjavaslatok normaszövegét illetően; vagy másrészt, ha egyetértésben adnak ki kétféle rögzített álláspontot; vagy harmadrészt, ha egyetértésben jelzik, hogy valamelyik, még le nem tárgyalt törvényjavaslat vagy megállapodás esetén az elvekben megállapodtak, és a végleges törvényjavaslatot meghatározott időn belül átadják; vagy negyedszer, ha valamely, sarkalatos törvények szabályozási körét nem érintő kérdésben, később állapotnak meg (ez utóbbi az alkotmányozást nem érintette).⁴⁷

A politikai megegyezést követte az alkotmánymódosítás törvényerőre emelése, amely a legalitás talaján ment végbe, hiszen az alkotmány megváltoztatásának akkor törvényesen rögzített eljárási rendje szerint történt a becikkelyezés.⁴⁸ Szándékosan használjuk felváltva az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás kifejezést, hiszen – noha tudjuk, hogy a két fogalom egymástól eltérő jelentéstartalmat hordoz – az Októberi Alkotmány formailag ugyan alkotmánymódosítás volt, tartalmilag azonban teljesen új, jogállami alkotmány létrehozásáról beszélhetünk.⁴⁹ A kormány az alkotmánymódosító törvényjavaslatot egy az egyben, a politikai egyeztető tárgyalásokon elfogadottak szerint terjesztette az Országgyűlés elé.⁵⁰ A parlamentben sok képviselő kifogásolta, hogy a Nemzeti Kerekasztal konkrét normaszöveget határozott meg, ahelyett, hogy a főbb elvek lefektetése után az Igazságügyi Minisztériumra bízta volna a törvényjavaslat szövegének elkészítését. Maga az igazságügyi miniszter is hasonló állásponton volt,⁵¹ de nem kérdőjelezte meg a metódus létjogosultságát. Az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága, valamint a képviselők által benyújtott módosító indítványokra tekintettel, az Országgyűlés fogadta el az Októberi Alkotmányt.⁵²

3. A két alkotmányozás összevetése

Nehéz az erőltettség veszélye nélkül mérleget vonni a két alkotmányozás alapján. Ha lehet, akkor is a különbségekre tudjuk felhívni a figyelmet. Míg a Magyarország Alkotmányának megalkotására irányuló eljárás egy zártabb processzus volt, addig az Októberi Alkotmány társadalmi bázisát jóval szélesebben húzta meg az alkotmányozó. Előbbi esetben az MSZMP uralta az alkotmányozást, utóbbinál egy konszenzusos, kiegyezésszerű tárgyalás végezte azt el.

Előbbi – leszámítva a koncepció véleményezésére felkért szervezeteket, amelyeknek az alapvető struktúrát meghatározó politikai döntésekbe nem volt beleszólásuk – az államszervezet keretein belül maradt, tehát a kormány és a parlament végezte az alkotmányozást. Utóbbi esetben az államszervezet, ha nem is statisztika volt, de másodlagos szerepet játszott az alkotmányozásban. Nem csupán arról volt ugyanis szó, hogy a Nemzeti Kerekasztal politikai döntései az alkotmány sarokpontjaira nézvést minden esetben megelőzték az államszervezet tagjainak döntését (a Nemzeti Kerekasztalt előkészítő tárgyalásokon erről külön is megállapodtak a felek). A tárgyalásokon konkrét normaszövegeket fogadtak el: „a tárgyalások célja olyan politikai megállapodások kialakítása, amelyekhez csatolhatók a szükséges állami intézkedések és jogszabályok tervezetei, valamint a megszületésük határidejére vonatkozó állásfoglalások”.⁵³ E tervezetekkel kapcsolatban mindhárom fél, így az állampárt is kötelezte magát, hogy „a politikai megállapodásokat valamennyi tárgyaló fél saját szervezetében elfogadhatja és (...) a megállapodások érvényre juttatását minden rendelkezésre álló politikai eszközzel biztosítja.”⁵⁴ Az MSZMP – állampárti jellegéből kifolyólag – érvényesíteni tudta a megállapodások eredményeit az állami szervek eljárásai során. Így valóban, azok feladata – elenyésző, nem koncepcionális változtatást takaró módosításokat nem számítva – szinte csak a törvényerőre emelésre, a „szentesítésre” szorítkozott.⁵⁵ Így történhetett meg, hogy az ellenzéki szervezetek annak a rezsimnek az alkotmányos struktúráját használták fel, amelynek lebontására tevékenységük irányult.

Van olyan elemzés, amely modelleket állít fel, melyekkel különféle alkotmányi rendelkezések, illetve alkotmányos rend hozható létre.⁵⁶ Az úgynevezett reformszocialista modell alapja a Magyarország Alkotmánya megalkotására irányuló folyamat. Ez egy nem túl lényeges fordulatot jelentő modell, arra épül, hogy – noha parlamentarizmus jön létre – a tényleges hatalom az állampárt kezében van. Ezzel szemben az úgynevezett átmeneti modell a módosított alkotmányra épül, és a hatalom korábbi birto-

kosainak bennmaradását hivatott megteremteni, de már demokratikus formában.⁵⁷

Az eddigiek alapján megállapíthatjuk, hogy – noha mindkét alkotmányozó küszködött némi legitimitás-deficittal – az Októberi Alkotmány alkotmányozási eljárása mégis teljesítette azokat a kritériumokat, amelyek egy demokratikus alkotmány létrejötténél megkívánhatóak. A történelmi szituáció kitermelte a maga alkotmányozási metódusát, amely az alkotmányozás alanyának egy sajátos, másutt nem tapasztalható változatában öltött testet.

V. Epilógus

Tanulmánya végére érve a szerző sem vonhatja ki magát azon büszke érzés alól, amely amiatt támad benne, hogy olyan nemzet tagja lehet, amely egy ilyen történelmi pillanatban ilyen nagyvonalú kompromisszum létrehozására volt képes. Az Októberi Alkotmány a maga nemében páratlan remekmű. Páratlan remekmű, mivel képes volt vértelenül többet megvalósítani, mint amire más államok véres forradalmak árán képesek voltak. Az önkorlátozó forradalom terméke, amely a magyar nemzet meggyezését tükrözi, a gyengülő ancien régime és az erősödő demokratikus ellenzék képében. „A tárgyalások akkor lehetségesek, amikor a demokratikus ellenzék ellenállása elég erős ahhoz, hogy a diktatúra ne tudja teljesen megsemmisíteni, és amikor a diktatúra elég erős ahhoz, hogy az ellenzék ne tudja egyik napról a másikra megdönteni. A két fél gyengeségéből adódik a nemzet lehetősége” (Adam Michnik). Nyilvánvalóan magán viseli a kiegyezés felemás jeleit is, de úgy véljük, a vértelen forradalomért cserébe ez nem volt magas ár. „A tárgyalások út sok csalódást, keserűséget szül, és sokakban kelti az igazságtalanság és a kielégületlenség érzetét. Áldozatokat azonban nem szed. A csalódottak végül is életben maradnak” (Ugyanő.).

A Harmadik Magyar Köztársaság alaptörvénye 1989. október 23-án lépett hatályba, a Magyar Közlöny 74. számában kapott helyet, és még ma is hatályban van. Az alaptörvény valódi nemzeti egységet mutatott fel: benne egységre lépett a magyar nemzet, a régi és új politikai szervezetek és az állami szervek munkája. Úgy véljük, egy alkotmánynak ennél nagyobb legitimitást semmi nem adhat. A *reforma pactada ruptura pactada*, a paktumokra épülő reformok és szakítások folyamatának veszélye ezzel elhárult az új köztársaság elől, és lehetővé vált a teljes demokratikus rendszerváltás. Ennek volt nyitánya az Októberi Alkotmány, mely jogi keretet biztosított a rendezett átmenet lebonyolításához, és amelynek jelentőségét éppen ezért nem lehet elégszer kihangsúlyozni.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség új magyar alaptörvényre. Határozott álláspontunk, hogy időszerű lenne egy új alkotmány elfogadása. Az Októberi Alkotmányt – annak ellenére, hogy tartalmilag alkalmas rá – koncepcióját tekintve nem új alaptörvénynek szánták, és ennek jelei megmutatkoznak. Egyik ilyen jel a folyamatos alkotmányozás szükségessége: az Októberi Alkotmány hatálybalépése óta eltelt húsz esztendőben folyamatosan alakítani kellett rajta, mivel a jogállam működéséhez szükséges rendelkezések egy része hiányzott belőle. A fiatal magyar demokrácia „gyakorlófüzete” volt, amelyen az megtanulta kialakítani és működtetni a jogállami intézményeket. A gyakorlás korszakának lezárultát jelentené egy új alaptörvény életre hívása. Másrészt a szabályozás nagyon tömör és lényegre törő, túlságosan is tömör, nagy teret hagyva ezzel az alkotmánybírói alkotmányértelmezésnek. Majd’ minden fejezetről elmondható, hogy a szabályozás igen rövid, nem tartalmaz olyan – egyébként rendkívül fontos és az alaptörvénybe kívánczó – rendelkezéseket, amelyeket a jogállami demokráciák alaptörvényi szinten rögzítenek. Az alkotmányozás, az Októberi Alkotmány talaján álló, de korszerűbb, bővebb szabályozási tartalommal bíró új magyar alkotmány létrehozása tehát nem halogatható sokáig negatív következmények nélkül.

Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter szavai arra a következtetésre indítanak bennünket, hogy a rendszerváltást ne konkrétan meghatározható, rövid időintervallumnak tekintsük, hanem olyan, a társadalom életében is megnyilvánuló mindennapi realitásnak, amelyhez vezérvonalul használható az Októberi Alkotmány. „Nagyon szeretném, ha ezt a közmegegyezést teremtő eszközt ésszerűen használhatnánk mi is közös nemzeti jövőnk megalapozásában. Elsőrendű nemzeti érdekünk, hogy az alkotmányozás mint konszenzusteremtő, vagy legalábbis a kialakulását elősegítő folyamat, olyan alkotmányt hozzon létre, amely a jövőben a konszenzus fenntartására is képes eszköznek, vagy legalábbis a folyamatos megegyezést biztosító eszköznek bizonyulna. A történelmi kiegyezést nemcsak megelőzheti az alkotmány, az alaptörvény megalkotása, hanem hozzájárulhat megszületéséhez. Feltéve, ha mindenki kész ebben a rendkívüli felelősséggel járó munkában felelősségteljes közreműködésre.”

Jegyzetek

¹ A kifejezés Ágh Attilától ered, ld. A félfordulat éve. In: Magyarország politikai évkönyve 1988. R-FORMA Kiadói Kft.

² Uo.

³ Ld. Bihari Mihály: A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Magyarország évtizedkönyve – A rendszerváltás (1988–1998.) I. kötet. (Szerk. Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László) Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest 1988

⁴ Bővebben lásd *uo.*

⁵ A pártértekezlethez vezető útról és a Kádár-korszak lezárulásáról lásd Széll János: Az MSZMP májusi pártértekezlete. In: Magyarország politikai évkönyve 1988. R-FORMA Kiadói Kft. 1989

⁶ Alkotmány alatt jelen tanulmányban az 1949. évi XX. törvénynek az 1989. október 22-én hatályos szövegét értjük.

⁷ Széll János i. m. 225. o.

⁸ Ágh Attila a hiányok alábbi listáját írja le: „1. nem történt meg a hitelt veszített párt- és állami vezetők szélesebb körének leváltása és új típusú politikusokkal való felcserélése, 2. nem kezdődött meg a mélyreható pártreform, mint az intézmények, választási rendszer és a tagság mozgósításának radikálisan új formája, 3. nem volt éles fordulat a gazdaságpolitikában és ennek következtében a gazdaság mind szűkebb mozgástérre vált a politika számára, újra felvetve a lakosság tűrőképességének kérdését, 4. nem fogalmazódott meg egy markánsan új nemzeti politikai program a válságkezelésre, amely éles vonalat húzott volna a múlt és a jelen közé, s megadta volna a kibontakozás menetrendjét, 5. nem lépte túl a politikai élet egésze a folytonosság fétisét, a régi konzervatív beidegződések, reflexek és hatalomféltő intézkedések körét, s a párton belüli pezsgés nem vezetett a különböző platformok megjelenéséhez sem.” Ágh Attila i. m. 27. o.

⁹ Uo. 31. o. Árnyaltabban differenciál Bihari Mihály, aki az Országgyűlésen belül öt csoportot különböztet: 1. a konzervatív rendpárt tagjai (ők mindenben a régi rend hívei), 2. az új rendpárt tagjai (akik hajlanak a reformokra, ők és a konzervatív rendpárt tagjai egyeznek meg a pártértekezleten), 3. a radikális reformerek (ők csak tárgyai, nem alanyai voltak a pártértekezletnek, de nagy számban foglaltak el meghatározó pozíciókat, amely aztán a reformok mozgató ereje lett), 4. a túlélő és igazodó opportunisták (akik kiváráó álláspontra helyezkedtek, és a győztes fél mellé voltak készek állni), 5. a politikai arculat nélküli szürkék. Bihari Mihály: Változások és változtatások a politikai intézményrendszerben In: Magyarország politikai évkönyve 1988. R-FORMA Kiadói Kft.

¹⁰ Idézi Kukorelli István Parlament az egypártrendszer utolsó (?) évében című tanulmányában In: Magyarország politikai évkönyve 1988. R-FORMA Kiadói Kft. 248. o.

¹¹ A Demokrácia csomagtervről bővebben ld. Szalay Péter: Mi van a „demokrácia csomagterv”-ben? In: Magyarország politikai évkönyve 1988. R-FORMA Kiadói Kft.

¹² Javasolta, hogy készüljön törvény az egyesülési és gyűlekezési jogról, a sztrájkjogról, az alkotmány módosításáról, az alkotmánybírásról, a népszavazásról, az ombudsmanról, a nemzetiségi jogokról, valamint kerüljenek módosításra a bírásról, a sajtóról, a választójogról szóló törvények.

¹³ Októberi Alkotmány alatt jelen tanulmányban az 1949. évi XX. törvénynek, az 1989. október 23-i Magyar Közlönyben megjelent, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét értjük.

¹⁴ Kilényi Géza udvari bolondhoz hasonlította a tudomány akkori helyzetét, tekintve, hogy a tudományos kutatásokat többnyire nem méltatták figyelemre, így szinte szabadon tevékenykedhetett.

¹⁵ A javaslat szövege megtalálható: A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Magvető Kiadó, Budapest 1999. I. kötet, 43–45. o.

¹⁶ A nyilatkozat szövegét ld. *uo.* 50–51. o.

¹⁷ A felhívás szövegét ld. *uo.* 54–56. o.

¹⁸ Az Ellenzéki Kerekasztal nyilatkozata. 1989. március 30. Ld. *uo.* 86–87. o.

¹⁹ A megállapodás szövegét ld. *uo.* 604–608. o.

²⁰ A Harmadik Tárgyalófél szándéknyilatkozata, Kukorelli István beszéde a Nemzeti Kerekasztal nyitó plenáris ülésén. A rendszerváltás forgatókönyve. II. kötet, 151. o.

²¹ Jelen tanulmány készítésekor ennek a félbeszakadt, de az Októberi Alkotmányra rendkívül termékenyítően ható alkotmányozás egyes dokumentumait is felhasználtam.

Az idézés és a közérthetőség kedvéért ezt az alkotmányt Magyarország Alkotmányának nevezem, ahogy a korabeli terminológia tette.

²² Nem vitatható ugyanakkor, hogy a fennmaradó egyharmad rész jelentette az átmenetet a jogállami demokráciába. Szabályozási Elvek: Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei (Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30.) In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1989–1990. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest 1991. 195–289. o.

²³ Az 1949. évi magyar Alkotmányt az 1936-os szovjet alkotmány mintájára állították össze, mindösszesen néhány nap alatt. A már az idő tájt is vitatott államelméleti alapokra épülő dokumentum még akkor is szinte változatlanul volt hatályban hazánkban, amikor a mintának tekintett Szovjetunióban sokan már az 1977-ben elfogadott alkotmány megoldásait is meghaladottnak tekintették.

²⁴ Kilényi Géza írásának alapulvételével: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. 5–21. o.

²⁵ Kulcsár Kálmán: Konceptió az Alkotmány felülvizsgálatairól (1988. július 27.) In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. 41–63. o.

²⁶ Kilényi Géza: Konceptió az Alkotmány felülvizsgálathoz (1988. szeptember 20.). In: *uo.* 65–102. o.

²⁷ 2022/1988. (HT. 7.) MT határozat.

²⁸ A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója. (Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30.) In: Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. 103–194. o.

²⁹ Ld. az Országgyűlés 39. és 41. ülésének idevágó részeit. Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, 34–47. ülés (1988. XII. 20.–1989. V. 12.). Budapest 1998. III. kötet, 3301–3476. hasábk

³⁰ Uo. 3476. hasáb

³¹ Az MSZMP még a tárgyalások előtt utasította az Igazságügyi Minisztériumot, hogy dolgozza ki egy korlátozott átmenet jogszabályi kereteit. Ennek folyamánként született meg egy törvénytervezet, amelyet az MSZMP tárgyalási alapként kívánt elfogadtatni a meginduló politikai egyeztető tárgyalásokon. Erről ld. A rendszerváltás forgatókönyve. VI. kötet, 19–20. o.

³² E tervezet alapvető célja az volt, hogy egy, a Lengyelországhoz hasonló átmenetre kerülhessen sor. Lengyelországban az ellenzéki szervezeteket tömörítő Szolidaritás kiegyezése az állampárttal úgy történt, hogy az első szabad választások még ún. kondicionált mandátumelosztást eredményezzenek, azaz a parlamenti mandátumoknak csak egy része felett volt szabad a választás. A Szeim nagyobb részében így akkor még garantáltan a kommunista párt képviselői foglalhattak helyet. Létrehozta ugyanakkor egy felsőházat is, amely biztosítékul szolgálhatott az „ancien régime” tagjainak hatalmon maradásához. Ilyen próbálkozások Magyarországon is voltak, de a szakmai közvélemény erős ellenzésén megbukott egy esetleges második kamara felállításának terve.

³³ A rendszerváltás forgatókönyve. I. kötet, 44–45. o.

³⁴ Uo. 51. o.

³⁵ Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, 34–47. ülés (1988. XII. 20.–1989. V. 12.). Budapest 1998. III. kötet, 3387–3388. hasábk.

³⁶ „(...) az alkotmányozás jelenlegi folyamatát az Ellenzéki Kerekasztal nem tartja demokratikusnak és célszerűnek.” Az Ellenzéki Kerekasztal nyilatkozata, 1989. március 30. A rendszerváltás forgatókönyve. I. kötet, 86. o.

³⁷ Az ellenzék fokozatosan engedett az alkotmányozással kapcsolatban: először inkább csak azért bocsátkozott tárgyalásokba az alkotmányozásról, hogy megakadályozza, hogy az állampárt maga alkotmányozzon. Később már érdemben állt hozzá a tárgyaláshoz, de „negatív” akart erről a témáról tárgyalni, tehát néhány kardinális szabályt – mint például az ál-

lampárt vezető pozíciójának deklarálása, az egypártrendszer, az Elnöki Tanács parlamentet helyettesítő jogköre – kiiktatni az Alkotmányból. Végül azonban ő maga vált kezdeményezővé ezen a téren is, és tervezete alapjául szolgált az alkotmánnyal foglalkozó albizottság munkájának.

³⁸ Érdekességként jegyezzük meg, hogy a Kulcsár-konceptciónak, amikor a régi felülvizsgálata helyett új alkotmány létrehozásának szükségessége mellett érvel, egyik érve pont az volt, hogy olyan mérvű átalakítást igényelne a jelenlegi alkotmányszöveg, hogy helyesebb egy egészen új alaptörvényt létrehozni helyette. Az Októberi Alkotmányra is igaz volt az állítás...

³⁹ 1987. évi X. törvény az Alkotmány módosításáról; 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról; 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról; 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról; 1989. évi VII. törvény a sztrájkokról; 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről.

⁴⁰ Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, 34–47. ülés (1988. XII. 20.–1989. V. 12.). Budapest 1998. III. kötet, 3093. hasáb.

⁴¹ Ezzel kapcsolatban jegyezzük meg, hogy az Ellenzéki Kerekasztal mindig egyhangúlag hozta döntéseit, ami nagy hatást gyakorolt a kialakulóban lévő magyar politikai kultúrára. A konszenzuseresésből a későbbi demokratikus rendszerbe is át akartak vinni néhány elemet, ezért van máig ilyen sok kétharmados törvényünk.

⁴² Lásd: A Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek megállapodása a tárgyalások témaköreiről és munkarendjéről (jegyzőkönyv). In: A rendszerváltás forгатókönyve. II. kötet, 138. o.

⁴³ Uo. 139. o.

⁴⁴ Az Ellenzéki Kerekasztal javaslata az Alkotmány módosítására – I. fejezet, valamint II–X. fejezetek. In: Tordai Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Politikatudományi Szemle 1998. 4. sz. 79–83. o.

⁴⁵ A Harmadik Tárgyalófél sem akart kezdetben nagymértékű átvizsgálásba kezdeni. Az ő álláspontja ugyanis az volt, hogy az Országgyűlés amúgy is hamarosan új alkotmányt fog alkotni. Az I/1. albizottság 3. ülésének jegyzőkönyve, In: A rendszerváltás forгатókönyve. VI. kötet, 41. o.

⁴⁶ „(...) én azt tanácsolom valamennyi tárgyalófélnak, hogy ne azon vitatkozzunk, hogy mi a fontos az átmenet

szempontjából, hanem minden kérdést, amelyeket a felek felvetettek, azokat vitassuk meg.” Tölgyessy Péter beszéde a Nemzeti Kerekasztal középszintű politikai egyeztető bizottságának ülésén, 1989. július 27-én. Uo. 648. o.

⁴⁷ Ld. A rendszerváltás forгатókönyve. IV. kötet, 403. o.

⁴⁸ Alkotmány 24. §-ának (3) bekezdése.

⁴⁹ Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2002. 59. o.

⁵⁰ „Jóllehet az új Alkotmány szabályozási elvei jelentették az első átfogó közjogi reformprogramot az 1949-ben kialakított állami berendezkedés minőségi meghaladására, a politikai egyeztető tárgyalások során született megállapodás a kormányzat számára mégis óriási jelentőségű.” Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter expozéja az Októberi Alkotmány országgyűlési vitájakor. Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, 48–64. ülés (1988. V. 30.–1989. X. 31.). Budapest, 1998. IV. kötet, 4901. hasáb.

⁵¹ Kulcsár Kálmán: Lehet-e jogállam Magyarországon? Magyar Jog 1990. 7–8. sz. 580. o.

⁵² Az Országgyűlés 1989. október 17-i ülésén 310 egyetértő, 2 ellenző és 2 tartózkodó szavazattal bocsátotta az alkotmánymódosító törvényjavaslatot részletes vitára. Másnap pedig 333 szavazattal, 5 ellenszavazattal és nyolc tartózkodással elfogadta az Októberi Alkotmányt.

⁵³ Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséről (közlemény, 1989. június 10.). In: A rendszerváltás forгатókönyve. I. kötet, 605. o.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Az Országgyűlési vita során mintegy száz módosító indítvány hangzott el, melyek nagy része politikailag nem jelentős, inkább csak pontosító, finomító módosításokra irányult. Így legtöbbjüket mind az illetékes bizottság, mind pedig a miniszter támogatni tudta.

⁵⁶ Tökés Rudolf: Intézményalkotás Magyarországon: elemzési szempontok és alkotmányos modellek (1989–1990). In: A rendszerváltás forгатókönyve. Alkotmányos forradalom (tanulmányok). VII. kötet, 159–172. o.

⁵⁷ A vértelen forradalom ára az volt, hogy a kiegyezés mindkét alanya indulhatott a hatalom birtoklásáért folytatott választási küzdelmekben. Az MSZMP-nek tett kompromisszumok eredményeként létrejött „felemás” részletek tekintetében majd az „Antall–Tölgyessy-paktum” végzi el a korrekciót.

Ivancsics Imre
egyetemi docens

A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről*

A regionális államigazgatási szervek kiépítésének folyamatában megkülönböztetett politikai és szakmai figyelem kísérte – és kíséri jelenleg is – a közigazgatási hivatalok „hányatott” sorsát. Az Alkotmánybíróság 2007. november 13-án hozott határozatában megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata („A közigazgatási hivatal államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv.”), valamint a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenes, ezért azokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisíti”. (116/B/2007. AB határozat) Az Ötv. idézett rendelkezését, a „jelző nélküli” közigazgatási hivatalt az Ötv.-t feles törvénnyel módosító, a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 7. § (1) bekezdés d) pontja „helyezte el” az Ötv.-ben. Amikor az Országgyűlés tavaszi ülészakát befejezte, megbizonyosodhattunk róla, hogy az AB határozatban megjelölt időpontig az Ötv. szükségessé vált korrekcióját (módosítását), ha csak nem kerül sor rendkívüli ülés összehívására, nem lehet elvégezni. (Rendkívüli ülés összehívására nem került sor.) Adott körülmények között a Kormány álláspontom szerint nem tehetett mást, minthogy rendeletet alkotott a közigazgatási hivatalról (177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet). Egyelőre ennyit a kialakult helyzetről. (Az elemzésre a későbbiekben visszatérek.)

A vázolt fejlemények különböző, esetenként egymással homlokegyenest szembenálló véleményalkotásra adtak alkalmat. Ebben nincs semmi rendkívüli, az ok kiváltotta az okozatot. Tudva, hogy a folyamatnak nincs vége (folyt. köv.), szakmai szempontok arra készítetnek, hogy néhány, eddig kevésbé érintett körülményre ráirányítsam a figyelmet, továbbá szakmai következtetések is eljussak.

A probléma túlzott leegyszerűsítését jelentené, ha csupán azt tartanánk megoldandó problémának, hogy fővárosi, megyei vagy fővárosi, regionális illetékességű közigazgatási hivatalok intézményesítése körül kialakult vitában állást foglaljunk. Többről van szó. Nevezetesen az önkormányzatok feletti törvé-

nyességi kontroll gyakorlásáról, továbbá a Kormány szabályozási jogának egy szelvényéről.

Kaltenbach Jenő monográfiájában (Az önkormányzati felügyelet. Szeged, 1991.) az önkormányzat meghatározásának mai problémái között tallózva azt a fogalom meghatározást tartja „modern definíciónak”, amely szerint az önkormányzatok olyan közjogi egységek, amelyek az államszervezethez tartoznak, de az állam hivatali szervezetétől önállósultak, bizonyos közügyeket saját felelősségükre igazgatnak és „legfeljebb” állami törvényességi felügyelet alatt állnak. A vizsgált téma szempontjából azt tartom kiemelendőnek, hogy az önkormányzás fogalmába az államhoz való viszonyt tekintve beletartozik „legfeljebb” az állami törvényességi felügyelet, de „legalább” a törvényességi ellenőrzés.

Hasonló következtetésre juthatunk a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseinek tanulmányozása nyomán is. „A helyi önkormányzat törvényességének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.” (8. cikkely 2. pont)

Megjegyzem az Ötv. előkészítése során kidolgozott és a Belügyminisztérium által jegyzett egyik koncepcióban is az állam által ellátandó törvényességi felügyelet mikénti megszervezése szerepelt. Végül, mint ismeretes, az Ötv. a törvényességi ellenőrzést intézményesítette, amely a felügyelethez képest szűkebb hatáskört foglal magában. A fent említetteknek azért van jelentősége, mert ismert az a felfogás, amely indokoltnak tartaná a törvényességi eszközrendszer bővítését, pl. a végrehajtás felfüggesztésének és a döntés pótlásának jogával. Maradva azonban a hatályos szabályozásnál, az Alkotmány rögzíti: a Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. (Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pont) Ebből levonható az a következtetés, hogy a törvényességi ellenőrzés ellátása államigazgatási feladat. Megjegyzem, a feladatot – jellegéből következően – nehezen lehetne más állami szervhez telepíteni.

A fentieknek nem mond ellent az a szabályozás, amely szerint a helyi önkormányzati aktusokat csak bíróság, illetve Alkotmánybíróság vizsgálhatja felül. Az eddig felvázolt kép teljessé tételéhez azonban hozzátartozik az is, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok működésének garanciáit. (Ötv. 93. § (1) bekezdés a) pont) A garanciák körébe pedig beletartozónak vélem a törvényességi ellenőrzés tartalmának és eszközeinek a meghatározását. A fentiekre figyelemmel a Kormány (szabályozási) kompetenciája arra terjed ki, hogy a törvényi szabályozás keretei között biztosítsa (megszervezze) a törvényességi ellenőrzési feladatokat

* A tanulmány első része megjelent a Közigazgatási Szemle 2008. 3–4. számában.

ellátását. Az eddigieket azért tartottam szükségesnek papírra vetni, mert a szervezettel való foglalkozás elterelheti a figyelmet a funkció és feladatellátás tartalmi kérdéseiről.

Az Ötv. előkészítése során viszonylag gyakran változott az önkormányzatok feletti törvényességi kontrollal kapcsolatos felfogás. Végül az Alkotmányban foglalt szabály meghatározta az állami részvétel karakterét (törvényességi ellenőrzés), az Ötv. pedig 1990-ben intézményesítette a feladatot ellátó szervet (köztársasági megbízott). „A Kormány a belügyminiszter közreműködésével a köztársasági megbízott útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” (Ötv. 95. § a) pont)

Az Alkotmány rendelkezéseit az Ötv. a következőképpen részletezte. A köztársasági megbízott négy feladatköre a következő:

- a) az első és kiemelt jelentőségű a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése;
- b) törvényben vagy kormányrendeletben megállapított ügyekben első, illetve másodfokú hatóságként jár el;
- c) ellátja a törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján a Kormány által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat;
- d) összehangolja saját hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét. (Ötv. 98. §)

Az Ötv. kimondta továbbá, hogy a köztársasági megbízott feladatait az Országgyűlés által meghatározott régióban, illetőleg a fővárosban látja el. A hivatkozott rendelkezést érdemes közelebbről is megvizsgálni, ugyanis ezáltal megtörtént a köztársasági megbízotti intézmény regionális alapokra helyezése.

Az Országgyűlés a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókról szóló határozatában (66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat) a megyéket hét régióba sorolta és ennek következtében a fővárossal együtt nyolc köztársasági megbízott illetékeségi területe lefedte az országot. (1990-ben tervezési-statisztikai régiók még nem léteztek.) Megjegyzem, a meghivatkozott országgyűlési határozattal egy időben fogadta el az Országgyűlés a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről szóló határozatát (67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat).

Az Ötv. csak „alapvonalaiiban” határozta meg az új intézmény jogállására, működésére vonatkozó szabályokat, „nem zárva ki a további szabályozás lehetőségét és szükségességét”. (Ötv. indokolása) A törvényalkotó élt is a lehetőséggel és megalkotta a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvényt. A szabályozást kettősség jellemezte. A törvény indokolása ezt a következőképpen foglalta össze.

a) „A köztársasági megbízott a közigazgatásnak a politika által közvetlenül érintett, mobil, irányító szférájába tartozik. Ugyanakkor feladatköréből (Ötv. 98. §) a központi döntés előkészítő, államigazgatási szabályozó és más politikaformáló közjogi hatáskörök hiányoznak.”

b) A köztársasági megbízott „funkciója alapvetően államigazgatási szakmai, végrehajtó jellegű.”

1994-ben a Kormány fontos feladatának tekintette, hogy a köztársasági megbízotti hivatal a jövőben megyei hivatalként működjön. „Fel kell számolni a hivatal koordinációs szerepkörét, s tevékenységét depolitizálni szükséges.” (Kormányprogram 1994–1998.) Hamar bebizonyosodott azonban, hogy a koordináció megszüntetésére irányuló törekvés szakmai tévedés volt, de szerencsére nem valósult meg, ugyanis a hivatalvezető „igazgatásszervezési szempontból” összehangolta a főváros, a megye területén működő államigazgatási szervek tevékenységét. A regionális szint „feladásának” valódi oka az intézmény politikai érintettsége volt. Területi szinten a köztársasági megbízott „hatalmát” az új kormány túlsúlyosnak ítélte meg. Az sem volt mellékes, hogy a váltás a személycserék előtt is megnyitotta az utat.

Az Országgyűlés a fentieknek megfelelően módosította az Ötv.-t. A köztársasági megbízott és hivatala jogutódja a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal lett és megtörténtek az ennek megfelelő szövegmódosítások. Ezek közül témánkat illetően a legjelentősebb

a) az Ötv. 98. §-át megelőző szakasz cím: „a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal” törvénybe iktatása, valamint

b) a 98. § (1) bekezdés első mondata: „a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (továbbiakban: közigazgatási hivatal) államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv.”

Hatályon kívül helyezte az Országgyűlés a hatósági jogkör gyakorlásáról, valamint a koordinációról szóló rendelkezést (Ötv. 98. § (1) bekezdés b) és d) pont)

Ettől kezdve az Ötv.-nek a közigazgatási hivatal feladat- és hatáskörével kapcsolatos rendelkezései a törvényességi ellenőrzés szabályozására korlátozódnak. A koordinációra, ellenőrzésre és hatósági jogkör gyakorlására vonatkozó normák a közigazgatási hivatalokról szóló, egymást váltó kormányrendeletekbe kerültek. Az Ötv.-ben csupán az szerepel, hogy a közigazgatási hivatal ellátja a törvényben megállapított, továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat, hatásköröket, hatósági jogköröket. (Ötv. 98. § (1) bekezdés c) pont) Ez a szabályozási módszer azonban nem változtat azon a tényen, hogy a törvényességi ellenőrzés gyakorlása is államigazgatási feladat.

Kiemelendőnek tartom, hogy a vázolt a szabályozási koncepció a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló átfogó szabályozásokban 2006. december 31-ig következetesen érvényesült. Ennek az sem mond ellent, hogy a hivatal államigazgatási szerepkörének megerősítésére vonatkozóan különböző elképzelések fogalmazódtak meg (pl.: a területi államigazgatási szerveknek a hivatalokba történő integrálása, vagy a koordináció fejlesztése stb.)

A 2002-ben elfogadott kormányprogram meghirdette az önkormányzati reformot, amely jelentős változást helyezett kilátásba; a regionális közigazgatás létrehozását. A dokumentumból idézek. „A kormányzati periódus végére a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere.” „A regionális önkormányzatok létrejötte után a megyei hivatalok regionális közigazgatási hivatalokká alakulnak át.” „Új Alkotmánnyal (illetve alkotmánymódosítással) érhetőek el olyan lényeges célok, mint az önkormányzati rendszer átállítása a regionalizmus követelményeire, új önkormányzati törvények alkotása.” (Kormányprogram 2002–2006.)

Innentől kezdve a regionalizációt, mint csodaszert kezdte kezelni a politika. Az idő múlása azonban világossá tette, hogy a regionális önkormányzás megvalósíthatósága egyre távolabb kerül, nem beszélve az ehhez szükséges Alkotmány- és Ötv.-módosításról. Igaz ugyan, hogy a kiszivárgott hírek szerint a tárgyban készült az Ötv. módosítását célba vevő tervezet, amely azonban hamvába hullt. A regionalizációhoz való ragaszkodás viszont koncepcióváltást eredményezett. Feladva azt a célt, hogy a regionális önkormányzatok létrejötte után kerül sor a megyei hivatalok átalakítására, napirendre került az államigazgatás regionalizálása.

A folyamatot az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat indította. (Nehéz lenne érveket felsorakoztatni a szabályozási forma megválasztása mellé. Az államigazgatásnak minden ágazatára kiterjedő változtatások megalapozását indokolatlan volt ún. kétezres kormányhatározatba „eldugni”.) A határozatban az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot érintő szervezeti összevonások között a következő szerepel:

a) a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre szervezése, és

b) „a megyei szervezetek átalakítása városi kirendeltséggé: 2008-tól részlegként területi ügyfélszolgálati irodába szervezése.”

A kormányhatározat megszületését követően felgyorsultak az események. Szembetűnő, hogy a határozatban a feladatok végrehajtásának határideje

rövidre szabott. Legtöbb esetben fél év, vagy ennél rövidebb idő állt rendelkezésre jelentős szervezeti változások előkészítésére.

A jogalkotási folyamatban ki kell térnünk arra az alkotmánymódosításra, amelyet a 2006. évi LIV. törvény eredményezett. „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.” (Alkotmány 34. § (2) bekezdés. Csupán a pontosság kedvéért jegyzem meg, hogy a közigazgatási szerv fogalmába a minisztérium is beletartozik.) A „megjelölés” szövegrész értelmezése Alkotmányba iktatása óta vitára ad okot. A közigazgatási hivatalokkal kapcsolatban tartalmát már az Alkotmánybíróság is értelmezte, és ez „perdöntőnek” bizonyult.

A közigazgatási hivatalokat is közvetlenül érintő 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezet-alkotással összefüggő törvénymódosításokról, több szempontból is ritkaság számba megy. A címből már lehet következtetni a normák „saláta” jellegére és ez elvileg magyarázható lenne azzal, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (továbbiakban: Kszt.) megalkotásának ez egyenes következménye. Tény, erről is szól a 2006. évi CIX. törvény. Tartalmilag azonban ennél „gazdagabb”.

A központi államigazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések módosítása cím alatt az 1. § a Ket.-et (!) módosította, nem is akárhogyan. A módosítás ugyanis lehetővé tette, hogy a fellebbezést kormányrendelet is kizárhatja a törvény mellett. Nehéz lenne megindokolni, hogy ennek a rendelkezésnek mi köze van a központi államigazgatási szervekhez, de nem is érdemes foglalkozni vele, mert időközben az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Az efféle „lopakodó” jogalkotás nem új és nem egyedi jelenség. Ennek ellenére aligha sorolható a civilizált megoldások közé.

A 2006. évi CIX. törvény első rész II. fejezete foglalja magában a közigazgatási hivatalokra vonatkozó rendelkezések módosítását. A módosítások néhány kivételtől eltekintve törvényeknek (törvényerejű rendeleteknek) közigazgatási hivatalokkal kapcsolatos szövegrészét változtatják meg. Az Ötv.-t illetően a következő módosításokra került sor:

- a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének” szövegrész helyébe a „Kormány által rendeletben kijelölt szervnek (közigazgatási hivatal)” szöveg,

- a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szöveg;

- az Ötv. 98. §-át megelőző „A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal” alcím helyébe „A közigazgatási hivatal” alcím;

- az Ötv. 98. §-ának (1) bekezdésében a „fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (továbbiakban: közigazgatási hivatal)” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szöveg lép.

Tekintettel arra, hogy az idézett szövegek az Ötv.-ben több szakaszban is előfordulnak a módosítás összesen tizenhét törvényhelyet érintett.

A módosítással érintett további törvények közül kiemelem a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt, amely a következő szakasszal egészült ki: „13/A. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalt vagy hivatalokat rendeletben jelölje ki.” (A rendelkezést az Alkotmánybíróság időközben a 116/B/2007. AB határozatával megsemmisítette.) A törvényt az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésén fogadta el és 2007. január 1-jén lépett hatályba.

A fentiekből megállapítható, hogy a közigazgatást érintő jogalkotás feltűnően megélenkült. Az igazi „dübörgés” azonban karácsony előtt következett be. A Kormány 2006. december 23-i ülésén nyolcvanöt (!) kormányrendeletet alkotott, közöttük a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet. A rendeletek jelentős része 2007 januárjában lépett hatályba. Maradva a közigazgatási hivataloknál, aligha jutott idő arra, hogy az érintetteket az ünnepek alatt felkészítsék a nem jelentéktelen változásokra.

Közvetve tartozik a témához, mégsem lehet szó nélkül elmenni a területi államigazgatási szervek regionális központjainak a kijelölése mellett. (297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet) Ugyanis az előkészítés során a politikusok központok melletti lobbizását a szakmai szempontok nem zavarták meg.

Visszatérve a kormányrendeletre a szabályozás alapja a preambulumban a következő:

- a Kormány a maga feladatkörében rendeletet bocsát ki (Alkotmány 35. § (2) bekezdés; eredeti jogalkotó hatáskör);

- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket (Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pont);

- a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezetet létesíteni (Alkotmány 40. § (3) bekezdés).

A fentiekén kívül a kormányrendelet hivatkozott még a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény korábban citált, az Alkotmánybíróság által időközben megsemmisített rendelkezésére.

Az Alkotmánybírósághoz 2007 január végén négy indítvány érkezett. Ezekben a regionális közigazgatási

si hivatalok és más regionális államigazgatási szervek intézményesítésével összefüggő egyes jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását kérték többek között arra hivatkozással, hogy a regionális illetékesség meghatározása feles törvénnyel és más alacsonyabb szintű jogszabállyal nem lehetséges. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárás keretében bírálta el.

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részéből az állapítható meg, hogy a Testület az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondatát és a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet semmisítette meg. Az Ötv.-ben szereplő, közigazgatási hivatalokkal kapcsolatos további tizenhét rendelkezés alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott indítványokat elutasította. Már ebből a tényből levonható az a következtetés, hogy az Alkotmánybíróság nem a közigazgatási hivatal intézményét, hanem az Ötv.-ben a rá vonatkozó szabályozás egy mondatát (és a kormányrendeletet) semmisítette meg. Sietek azonban hozzáfűzni, hogy az egy mondat megsemmisítése a közigazgatási hivatal jogállását alapvetően érinti. Azt is egyértelművé kell tenni, hogy a megsemmisítés nem eredményezi a korábbi rendelkezés hatályának automatikus feléledését. „Az Alkotmánybíróságnak valamely jogszabály „újbbóli hatályba helyezésére” hatásköre nincs, mert ez a jogalkotó kompetenciájába tartozik.” (116/B/2007. AB határozat) Téves tehát az az értelmezés, amely szerint az Alkotmánybíróság döntése nyomán „visszaállt” a korábbi fővárosi, megyei közigazgatási hivatali rendszer. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában megállapította, hogy a minősített többség a törvényhozási eljárásban nem csupán formai előírás, hanem alkotmányos garancia és ezért törvény módosítására és hatályon kívül helyezésére is vonatkozik. (1/1999. (II. 24.) AB határozat)

Az Alkotmánynak az az új szabálya, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv megjelölésének megváltoztatása esetén a kétharmados törvénynek egyszerű szótöbbséggel történő megváltoztatását csak akkor alkalmazható, ha a törvényhozó nem haladja meg a felhatalmazása kereteit. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „ebben az ügyben az alkotmányossági probléma lényege, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a közigazgatási szerv megnevezésének a megváltoztatása mely esetekben igényel 2/3-os minősített többséget, ... azt kell vizsgálni, hogy a módosítás érinti-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényegi elemét.” (116/B/2007. AB határozat)

A határozat a továbbiakban megállapítja: „A közigazgatási hivatal Kormány alá rendelt államigazgatási szerv, amelyre nézve az Alkotmány nem

tartalmaz rendelkezést. Nincs olyan alkotmányi szabály, amely a közigazgatási hivatal jogállására vonatkozó szabályozáshoz minősített többséget kívánna meg. 2/3-os törvényi szabályozás a közigazgatási hivatal olyan feladat- és hatásköreinek szabályozásához szükséges, amelynek gyakorlása 2/3-os törvényi szabályozást igénylő emberi jogokat vagy önkormányzati alapjogokat érint.”

Az AB választ keresett arra a kérdésre, hogy a „minősített többséget igénylő konszenzus igénye kiterjedt-e a „helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv jogállására.” A válasz: „Az Ötv. fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok feletti fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására.” Erre tekintettel került sor az Ötv. 98. § (1) bekezdés első mondatának megsemmisítésére.

A magunk részéről sem tudunk eljutni arra a következtetésre, hogy az Ötv.-ben intézményesített közigazgatási hivatal olyan államigazgatási szerv, amely a Kormány döntésétől függően lehet regionális vagy/és megyei, esetleg kistérségi illetékességű. Nem beszélve arról, ha ezt az okfejtést elfogadjuk a közigazgatási hivatalból központi hivatalt is lehet „faragni”. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet is megsemmisítette. „Mivel a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetve létrehozásának törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt volna, az alkotmányos törvényi alapok hiánya a Korm. rendeletet is alkotmányellenessé teszi.” A hangsúly tehát a regionális szint törvényi megalapozásán van.

Az Alkotmánybíróság 2007. november 14-én hirdette ki a fent vázlatosan bemutatott határozatát. Még abban a hónapban ellenzéki képviselők önálló indítványt nyújtottak be az Ötv. közigazgatási hivatallal kapcsolatos rendelkezésének a módosítására. Ezzel egy időben már parlamenti tárgyalási szakaszban volt, kormányzati támogatással, az Ötv. módosítását célzó „csomag”. Ehhez kapcsolódó módosító indítvány is benyújtásra került. Az utóbbiakat az Országgyűlés 2007. december 19-én tárgyalta, de a szükséges kétharmados támogatást nem kapta meg. (Ez azonban a politikusokat aligha érte meglepetésként.)

Innentől számítva fél év állt a rendelkezésre ahhoz, hogy a törvényalkotó az Alkotmánybíróság ha-

tározatában foglaltaknak megfelelően eleget tegyen jogalkotói kötelezettségének. Az ötpárti tárgyalások 2008. február végén megkezdődtek. Közlemények és híradások alapján ezekről lehetetlen reális képet felvázolni. Ezt nem is tekintem feladatomnak. Egyébiránt ennek ma már elsősorban „csak” politikatörténeti jelentősége van és okulásul szolgálhat(nak) a kikerülhetetlen folytatás során. Alkotmányossági szempontból jelentősége annak a ténynek van, hogy 2008. június 30-ig nem került sor az Ötv. módosítására, kiegészítésére.

Ennek következtében a Kormány kényszerhelyzetbe került. Ha nem cselekszik, 2008. június 30. után a közigazgatási hivatalok működésének nem lett volna jogszabályi alapja. Ugyanis az Ötv.-ben és egyéb jogszabályokban fellelhető rendelkezések (pl.: feladat- és hatáskörmegállapítás) a közigazgatási hivatal államigazgatási szervezeti rendszeren belüli elhelyezéséhez és működéséhez nem elégségesek.

Nem maradt más hátra, mint kormányrendeletben biztosítani a közigazgatási hivatalok további működésének feltételeit. Azt azonban senki nem gondolhatta, hogy ezáltal az alapprobléma megoldódott. Az a bizonyos szál továbbra is elvarratlan maradt. Nem kellett sokáig várni arra, hogy a közigazgatási hivatalról szóló új 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítását indítványozzák. A rendeletet a Kormány 2008. június 11-én alkotta meg. Kihirdetésével azonban felesleges volt a végső hatánapig kivárni. A jogalkotási eljárásba a megismerhetőség biztosítása is beletartozik.

A rendelet bevezetőjében a hivatkozási alap a korábbiakhoz képest [297/2006. (XII. 23.)] alig változott. A Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében (Alkotmány 35. § (2) bekezdés) az Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 40. § (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg rendeletét. Ami új az az Ötv. 17. § (2) bekezdésének a meghivatkozása. Ebben az áll, hogy a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvet a Kormány által rendeletben kijelölt szervnek (közigazgatási hivatal) kell megküldeni. E rendelkezésnek a figyelembevételé álláspontom szerint a kormányrendelet „legitimitását” nem alapozta meg, a törvényi szintű szabályozás hiányát nem pótolta. Ugyanakkor nem lehet elmenni a citált bekezdéshez (Ötv. 17. § (2) bekezdés) kapcsolódó probléma mellett. Az indítványozók ugyanis e rendelkezés alkotmányellenességének a megállapítását is kezdeményezték, az Alkotmánybíróság határozatában azonban ezt az indítványt is elutasította. (116/B/2007. AB határozat 5. pont) Ezek után egyértelművé kellett tenni, hogy a Kormánynak a szóban forgó kompetenciája mire terjed ki.

Azt viszont kiemelendőnek tartom a szabályozás szükségességével kapcsolatban megemlíteni, hogy a Kormánynak Alkotmányban előírt kötelezettsége a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének a biztosítása. (Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pont) Ennek a köteletségének a gyakorlását nem lehet – legalábbis elvileg – szüneteltetni, vagy „fel-függeszteni”. Szorosan idekapcsolódik az Ötv.-nek az a rendelkezése, amely szerint „a Kormány a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a közigazgatási hivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” (Ötv. 95. § a) pont) Megjegyzem, az indítványozók e rendelkezés alkotmányellenességének a megállapítását is kezdeményezték, de az Alkotmánybíróság a kezdeményezést elutasította. (116/B/2007. AB határozat 5. pont) A magam részéről ezt is „elvarratlan szálnak” tekintem.

A Kormány jogalkotó hatáskörével kapcsolatban itt is meghivatkozom az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amely szerint a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz, azonban a rendelet és a határozat törvénnyel nem lehet ellentétes. (Alkotmány 35. § (2) bekezdés) Ebből levonható az a következtetés, hogy a Kormány közigazgatási hivatalt érintő szabályozási hatáskörének a kereteit a törvényességi ellenőrzés szempontjából az Ötv. kijelöli. Ezekután, ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy a közigazgatási hivatalról 2008. július 1-jén megalkotott kormányrendeletben mi a novum a korábbi szabályozáshoz képest, a jogállásról szóló rendelkezések összevetése megadja a választ.

„A közigazgatási hivatalok a Kormány területi államigazgatási szervei.” 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés

„A közigazgatási hivatal a Kormány kijelölt államigazgatási szerve.” 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet

Amennyiben ehhez hozzávesszük a régiók lehatárolásában, a székhelyek kijelölésében és a kirendeltségek felsorolásában megmutatkozó azonosságokat megállapítható, hogy a szabályozási koncepció nem változott. Tegyük hozzá, e téren változást nem is igen lehetett várni. Bár kisebb módosítások, pontosítások bekövetkeztek, ezek jelentősége azonban az alapproblémához képest eltörpül.

Ebben az összefüggésben – a pontosság kedvéért – megjegyzem, hogy a kormányrendeletek szerint a regionális közigazgatási hivatalok az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozatban meghatározott „statisztikai tervezési” régióban jogosultak eljárni. Ehhez képest a meghivatkozott határozat „tervezési–statisztikai” régiót ismer.

Amint ezt várni lehetett, az Alkotmánybírósághoz három indítvány is érkezett, amelyekben

a beadványozók kezdeményezték a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítását, illetve megsemmisítését. (Az egyik indítványozó a kormányrendelet visszaható hatályú megsemmisítését is kérte, egy másik beadványban pedig a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezték.) Az Alkotmánybíróság egy eljárásban bírálta el a beadványokat. Az indítványozók beadványukat két indokra alapozták.

a) A Kormány az Ötv. módosítása nélkül és lényegét tekintve a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel megegyező tartalommal fogadta el a 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet.

b) Változatlanul nincs alkotmányos törvényi alapja a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helye megváltoztatásának.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta és 2008. november 3-án hozott határozatában megállapította, hogy a 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenes, és ezért azt 2008. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

A Testület megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását. (Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése előírja, hogy az Ötv. elfogadásához, valamint a helyi önkormányzatok alapjogainak a korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.) Ezért az Alkotmánybíróság felszólította az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget. (812/B/2008. AB határozat)

Viszonylag rövid időn belül tehát két jogalkotási feladat elvégzése vált szükségessé. Elsőbbsége az Ötv. tárgyunkat érintő módosításának volt, pontosabban lett volna. Ugyanis a közigazgatási hivatalokkal kapcsolatos hatályos alkotmányos törvényi szabályozás torzó. Hiányzik belőle az egyik alapelemnek, a jogállásnak a megnyugtató rendezése. Logikailag ezt kell, hogy kövesse a közigazgatási hivatalok részletes szabályozása.

Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott korábbi döntésének egyes elemei fellelhetők az új határozatában. Ez a szabályozás ismert folyamatának, illetve a megnyugtató szabályozás elmaradásának egyenes következménye. Erre figyelemmel a határozatba foglalt megállapítások közül a következőket emelem ki. A Kormány alkotmányos törvényi alapok hiányában döntött a közigazgatási hivatalok regionális szervezetekké alakításáról. Ez azt is jelenti, hogy „az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétesen járt el.” Az Ötv. szabályozási koncepció-

jának lényegi elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének a megváltoztatására. A módosítás nem tartozik az Alkotmány 34. § (2) bekezdésébe foglalt felhatalmazás körébe. Azáltal, hogy az Országgyűlés az AB határozat meghozataláig nem alkotott új alkotmányos szabályt az Ötv. 98. § (1) bekezdésének megsemmisített első mondata helyett, nem szabályozta a közigazgatási hivatalok jogállását.

Az Alkotmánybíróság nem ok nélkül hivatkozta meg ismételtelen egy korábbi határozatát, amelyben a minősített többség követelményét értelmezte. Eszerint a minősített többség követelménye nem csak az adott törvény megalkotására vonatkozik, hanem a törvény módosítására és hatályon kívül helyezésére is. A Testület a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörének gyakorlásával kapcsolatban leszögezte: ez az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében szabályozott hatáskör csak akkor jogosítja fel a Kormányt arra, hogy rendeletet alkosson, ha a szabályozás tárgya nem minősül törvényhozási tárgynak. Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva megállapította: „A közigazgatási hivatalok intézményesítése törvényhozási tárgynak tekintendő.” Az Alkotmánybíróság azt is részletesen taglalta, hogy milyen célok vezérelték a határozatokban kitűzött határidő megállapításakor.

Végül álljon itt egy idézet az AB határozatból, amelyet elvi jelentősége miatt citálok: „Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogállamban bármely politikai törekvés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiürítésével, azok tudatos félretételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.” (812/B/2008. AB határozat)

A vázolt jogalkotási feladatok politikai előkészítése 2008. november közepén megkezdődött. Az Önkormányzati Minisztérium államtitkára kompromisszumos javaslatot dolgozott ki, amely arra irányult, „hogy milyen elvek szerint szüntesse meg az Országgyűlés a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.” A javaslatához mellékelte Ötv.-módosítás azonban lényegét tekintve a regionális közigazgatási hivatal koncepcióra épült. Kompromisszum a törvénymódosításban érintett politikai pártok között nem jött létre és a további egyeztetési kísérletek sem jártak eredménnyel. Az Országgyűlés 2008. december 31-ig az alkotmányellenes helyzetet nem szüntette meg.

Az Országgyűlés azonban 2008. december 1-jei ülésnapján elfogadta a 2008. évi LXXXII. törvényt a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését meg-

alapozó egyes törvények módosításáról. Ennek keretében a „salátatörvényektől” már megszokott módon sor került a Ksztv. és ezzel összefüggésben egyes más törvények módosítására.

Ez közelebbről azt jelenti, hogy a Ksztv. kiegészült egy új (V.) fejezettel, amely a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve címet viseli. Bár magának a törvénynek a címe nem változott meg, szervei hatálya kiterjed az imént meghivatkozott területi államigazgatási szervekre.

A szabályozás mindössze egy szakaszban intézményesíti az új államigazgatási szervet. A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét, az elnevezésbe foglaltakon túl a következők jellemzik:

- a Kormány által rendeletben kijelölt miniszter irányítja;

- vezetőjét az irányító miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter együttes javaslatára a miniszterelnök nevezi ki;

- szervezeti egységekből, továbbá államigazgatási szervekből és kirendeltségekből állhat;

- a kirendeltség vezetője a szervet létrehozó kormányrendeletben a neki címzett hatásköröket önállóan gyakorolja;

- létszámkeretét a Kormány szakigazgatási szervei és kirendeltségi bontásban is meghatározhatja;

- az irányító miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez;

- kijelölését a Kormány rendeletben végzi el. (Ksztv. 75. §)

A fentiekhez kapcsolódó záró rendelkezések lényege: a különböző törvényekben szereplő „közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a „Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve” szöveg lép.

A felsorolásból azonban – érthető okból – hiányzik az Ötv. Ebben a törvényben a közigazgatási hivatal mint „élő” jogintézmény szerepel annak ellenére, hogy a szabályozás jelenlegi formájában funkciója ellátására alkalmatlan. Innen ered a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

Feltehetően hagyományt teremtő szándékkal szó szerint év végére maradt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) megalkotása. Erre a hagyományra azonban a Kormány nem lehet büszke. A Vhr. 2009. január 1-jén lépett hatályba. Munkanapokban számolva a felkészülésre három nap állt rendelkezésre. A hatálybaléptetés sem szokványos. A Vhr. 16. §-a kimondja, hogy a módosuló és a hatályát veszítő jogszabályokat magában foglaló 17. § 2009. január 2-án, az ezt kimondó 16. § 2009. január 3-án veszti hatályát.

A hivatkozott kormányrendelet bevezetőjében felsorolja azokat a jogszabályhelyeket, amelyekre

figyelemmel a Kormány a rendeletét megalkotta. Ezek a következők.

- Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az általános hatáskörű területi államigazgatási szervét rendeletben jelölje ki. (Ksztv. 75. § (7) bekezdés)

- Felhatalmazást kap a Kormány, hogy miniszteri rendeletet rendeletében hatályon kívül helyezzen. (2007. évi LXXXII. törvény 6. § (2) bekezdés)

- A Kormány biztosítja a törvények végrehajtását. (Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pont)

- A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz. Ezek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek. (Alkotmány 35. § (2) bekezdés)

- A Kormány védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait. (Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pont)

- A Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket. (Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pont)

A kormányrendeletnek a hivatal jogállásával kapcsolatos első rendelkezése kimondja: „A regionális államigazgatási hivatal (a továbbiakban: hivatal) a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve.” (Vhr. 1. § (1) bekezdés)

Az első kérdés, amit meg kell válaszolni az, hogy miben különbözik a regionális államigazgatási hivatal jogállása a kétszer is életre keltett regionális közigazgatási hivatalétól? A választ megadja a jogalkotó: „A regionális államigazgatási hivatal – a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – a regionális közigazgatási hivatal általános jogutódja az állománytábla szerinti létszám érintetlenül hagyásával.” (Vhr. 15. §) Eszerint, e tárgykörben a további törvényalkotási feladat leszűkül a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének a szabályozására. Ennek egyenes következménye, hogy a hivatalok és szervezeti egységként működő kirendeltségeik illetékességi, illetve működési területe nem változott. A szintén hivatali szervezeti egységként működő ágazati szakigazgatási szervek a következők:

- a) szociális és gyámhivatal,
- b) állami főépítész,
- c) építési felügyelő. (Vhr. 4. § (1) bekezdés)

A hivatalnak mint általános hatáskörű szervnek a feladatai szerteágazóak. A jogszabályban meghatározottak szerint

- közigazgatási hatósági jogkört gyakorol,
- felügyeleti jogkörében jár el,
- választási eljárással kapcsolatos feladatokat lát el,

- törvényességi felügyeletet gyakorol a működési területén székhellyel rendelkező területfejlesztési intézmények felett,

- egyetértési jogot gyakorol a jegyző által kiadott egyedi iratkezelési szabályzat kiadásához,

- végzi a közigazgatási informatikai rendszerek üzemeltetésével összefüggő ügyviteli és informatikai feladatokat,

- ellátja a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzését, ellátja a közszolgálati nyilvántartás vezetésével és működtetésével kapcsolatos feladatokat,

- helyi lakásügyi szervként jár el,

- képzési, továbbképzési, vizsgaszervezési és vizsgáztatási feladatokat lát el,

- szabálysértési eljárás során méltányossági jogkört gyakorol,

- közreműködőként jár el a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény alapján,

- közreműködik a katasztrófák elleni védekezés szervezésére vonatkozó feladatok ellátásában.

- gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról,

- ügyfélszolgálatot működtethet,

- kezdeményezheti a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez,

- közreműködik a kormányhivataloknak és központi hivataloknak a hivatal illetékességi területén székhellyel rendelkező területi és helyi szervei informatikai tevékenységének összehangolásában. (Vhr. 11. § (1)-(2) bekezdés)

A fentiekhez képest a hivatal további feladatai jellegükben lényeges eltérést mutatnak. A hivatal döntés-előkészítő és javaslattevő szervként közreműködik

- a Kormánynak az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására irányuló javaslatának a kialakításában,

- az Országgyűlés területszervezési döntéseinek előkészítésében.

Kérdés, hogy a döntés-előkészítő és javaslattevő szerepkörben való közreműködés összeegyeztethető-e a hivatal megváltozott jogállásával. Nézetem szerint az e körben szóba jöhető szerepvállalás a törvényességi ellenőrzéshez áll közelebb. A félreértés elkerülése végett ismételtlen megjegyzem, az Ötv.-ben meghatározott törvényességi ellenőrzési feladatokat én is államigazgatási teendőnek tekintem. A bökkenő csak az, hogy e feladatok ellátására, az ismert okból kifolyólag, a hivatalnak nincs kompetenciája.

A hivatkozott rendelkezéseknek a jogrendszerbe való beillesztését azért is aggályosnak tartom, mert a

Kormány az alkotmányellenesen működő képviselő-testület feloszlására irányuló javaslatát az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után terjeszti az Országgyűlés elé. (Ötv. 93. § (2) bekezdés) A hivatal közreműködése az eljárásnak ebben a szakaszában álláspontom szerint értelmezhetetlen. (Az más kérdés, hogy az Alkotmánybíróság véleménynyilvánító szerepköre sem illik bele a szabályozásba.)

A hivatal szintén döntés-előkészítő és javaslattevő szervként közreműködik a Kormány két hatáskörének a gyakorlásában. Nevezetesen

a) az államigazgatási feladatok ellátásának irányításában és a végrehajtásuk feltételeiről való gondoskodásban, továbbá

b) az államigazgatási szerv és a helyi önkormányzatok között keletkező – jogilag szabályozott más eljárás keretébe nem tartozó – vita eldöntésében. (Ötv. 95. § d) és e) pont)

A hivatal részéről az államigazgatási feladatok ellátásában való közreműködésnek megvan az alkotmányos alapja. Emiatt a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek és a szakmai irányító miniszternek az Ötv.-ben meghatározott feladatai ellátásába való bekapcsolódást is rendben lévőnek tartom. Ezzel

szemben az államigazgatási szerv és a helyi önkormányzat között keletkezett vita eldöntésében való közreműködés a hivatal törvényben meghatározott kompetenciáját álláspontom szerint meghaladja. Úgy vélem, további pontosításra szorulna az a rendelkezés is, amely szerint, ha a hivatal a fenti feladatai ellátása során jogszabálysértést észlel, kezdeményezi a feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes állami szerv eljárásának a megindítását. (318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. § (4) bekezdés)

A legnagyobb problémának azonban azt tartom, hogyan tud a hivatal közreműködni döntés-előkészítő és javaslattevő szervként, ha a helyi és kisebbségi önkormányzatok működéséről és döntéseiről hivatalos információval nem rendelkezik. A fentiekre tekintettel nem tűnik túlzásnak az a megállapítás, amely szerint a törvényességi ellenőrzés szünetelése a demokratikus jogállam egyik alapintézményének a negligálását jelenti. Reménykedhetünk abban, hogy az Országgyűlés soron következő ülészakán viszonylag rövid időn belül sor kerül az alkotmányellenes helyzet – amely valójában nem más mint súlyos válság – megszüntetésére, és jó lenne minél előbb elfelejteni jogalkotásunknak ezt a szégyenfoltját.

Julesz Máté
tudományos kutató Szeged

Az egészséghez való jog negatív tartományban nem értelmezhető

I. Introductio

A természeti értékek között a természeti erőforrásokon és más, abiotikus környezeti elemeken túl az élőlényeket is számba vesszük. Természetvédelmünk az élő természetbe fogalmilag nem érti bele az embert. Környezetjog-filozófiai felfogásban az embernek pusztán kötelezettségei vannak a természettel szemben. A természetnek azonban csak addig a képzeletbeli vonalig terjed a nem jogi, de bölcséleti értelemben vett jogosultsága, amely vonalat az ember húz meg. Ez az autoregulatív mechanizmus az embert jogilag önkényesen kiemeli a természetes környezetéből, és olyan síkra helyezi, ahol az ember – racionalitása minőségének és mélységének függvényében – önmagának definiál jogokat és kötelezettségeket. Maga határozza meg önnön jogalanyi státusát, és annak dimenzióit. A természeti értékeket pedig jogilag eltárgyasítja, így biztosítva a megfelelő védelmüket. Az ember társadalomtudományi szinten interakcióba kerül a természettel, de nem mint annak alkotórésze, hanem kívülállóként. Így keletkezik a környezet-, a természet-, az állat- és a növényvédelem területén túl az embervédelem mint jog és kötelezettség.

Az egyiptomi kultúrtörténetben Ízisz és Ozírisz gyermeke, az első fáraó, Hórusz szemét Thot, a majomisten gyógyította meg, mivel Széth, szülei rivális testvére kiütötte a varázsszemet. Széthet válaszul megcsonkítják. *Oculum pro oculo et dentem pro dente*. Ez a valláserkölcsei eredetű büntető jogszabály csak az emberi civilizáció fejlettebb korszakaiban és földrajzi területein veszít erejéből. Amikor és ahol az egészséghez való jog sérthetetlen, abszolút joggá minősül, amelytől szankció gyanánt sem szabad megfosztani az embert, a jogalanyt. Az egészségkárosító büntetések teljes egészében a mai napig sem haltak ki. Nyíltságuk és brutalitásuk azonban veszített erejéből. Ma, amikor országokat rangsorolunk, a civilizáltság fokmérőjeként tartjuk számon az emberiség és az állatvédelem színvonalát, valamint az egészséghez való jog helyzetét és kiterjedését.

Az egészséghez való jog mint természetjog nem létezett. Erre utalnak az emberiség történetének ősi forrásai, és az ember természetes viselkedési mintái.

A tanult viselkedési minták már a tételezett jognak igyekeznek megfelelni.

Az egészséghez való alapjog nem jelent jogot az egészség negatív pandanjához. Az egészséghez való konstitucionalizált jog csak annak pozitív értelmezését adja. Az egészség veszélyeztetéséhez és károsításához nem formálhat jogot a normatív hatály alá tartozó állampolgár.

Mindez lehetne pusztán elméleti kérdés is. Hiszen ki akarná negatív tartományban érvényesíteni az egészséghez való jogot? A törvénykezési gyakorlat mégis azt mutatja, hogy erre is megvolna a társadalmi igény. Az állam az alapjog ilyen irányú értelmezéséhez azonban nem nyújt palládiumot.

II. De iure materno vitae et mortis

Ennek szellemében fogant hatályos egészségügyi törvényünk, az 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény normatív textusa is. A törvényhozó koncepciójában az egészség megőrzése, helyreállítása és javítása szerepel. Ez a környezetvédelem három alapfogalmára, az elővigyázatosságra, a megelőzésre és a helyreállításra rímel.

Büntető törvénykönyvünk 172. §-a értelmében aki nem nyújt tőle elvárható segítséget sérült vagy olyan személynek, akinek az élete vagy testi épsége közvetlen veszélyben van, büntetést követ el, ha a segítségnyújtásra egyébként is köteles. Vö. a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvény cikk 39. §-ával: „Rögtöni balesetek, valamint gyanítható tetszhalál alkalmával a segélynyújtás mindenkinek, ki ahhoz tettel vagy tanáccsal járulni képes, kötelességében áll.” Polgári törvénykönyvünk 76. §-a alapján az egészségsértés személyiségi jogi sérelem.

Míg az egyik oldalról a segítségnyújtás elmulasztása bűncselekménynek minősül (az orvosi minőség kvalifikál), továbbá alkotmányunk 70/D. §-ának (2) bekezdése az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését az állam kötelezettségeként határozza meg, a beteg az orvosi segítségről csak speciális feltételek esetén mondhat le. Az egészségügyi törvény 20. § (3) bekezdése szerint akkor utasíthatja vissza az ellátást, ha – konjunktán – halálos és gyógyíthatatlan betegségben szenved. A beteg illetlen jogi aktusának szigorú alaki és szakmai feltételeket kell kiállnia, ahol a szubsztantivitást könnyen maga alá gyűrheti a procedurális túlsúly. A 20. § (6) bekezdése a várandós és a gyermek kihordására előre láthatóan képes személynek ezt a jogot sem biztosítja. A születendő gyermek élethez való joga az anya halálhoz való jogánál előbbre való, de az anya élethez

való jogánál nem. (Vö. a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény 6. § (4) bek. a) pont.) Ez számos bioetikai kérdést felvet. Az anya halálhoz való jogának szekunder jellegét tekintve nem sok ellenvélemény fogalmazódott meg, de az anya élethez való jogának elsőbbségét illetően léteznek a hatályos jogi szabályozást kontrasztoló álláspontok. A „salus aegroti suprema lex esto” axiomatikus kijelentés alternatívájaként él az elméleti tudományosságban a „voluntas aegroti suprema lex sit”.

Magyarországon az egészségügyi dolgozók hatályos rendtartásának¹ II. 14. pontja értelmében az olyan különleges kezelési helyzetekkel, mint az abortusszal vagy a terminális állapotú betegek kezelésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések vétkes megszegése egyben etikai vétségnek is minősül.

A „norma normarum”, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 2. cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy a törvény védi *mindenkinek* az élethez való jogát. Senkit sem szabad az életétől szándékosan megfosztani. Az Európai Emberi Jogi Bizottság előtti *X versus United Kingdom* ([1980] 19 DR 244, No. 8416/79) ügyben az Európai Emberi Jogi Bíróság kifejtette, hogy a *mindenki* kifejezés nem vonatkozatható a meg nem született gyermekekre.

III. Tertium non datur

Alkotmányunk 54. §-ának (1) bekezdése így szól: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.” A 22/2003. (IV. 28.) alkotmánybírósági határozat megfogalmazta, hogy a gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának része. Az AB az alkotmány 54. §-ának (1) bekezdésében foglaltakat így értelmezte. „Itt olyan szféráról van szó, melytől az államnak főszabályként távol kell tartania magát. Az állam e körben csak annyiban jut szerephez, amennyiben ezt az élethez való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenül szükségessé teszi.” Az AB azt az indítványt, amely szerint az egészségügyről szóló törvény alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azzal, hogy nem teszi lehetővé számukra életük orvosi segítséggel történő befejezését, elutasította. Holló András párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat ismeri a nem feltétlenül alkotmányellenes értékelést. Az AB több határozatában is utalt arra, hogy a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozik a szabályozás bővítése eshetőlegesen alkotmányos irányban. Következésképpen,

ami nem feltétlenül alkotmányellenes – a pro futuro szabályozást illetően –, az alkotmányos szabályozás lehetséges tartományát is jelentheti. Az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog jelenlegi alkotmányos határa nem zárja ki, nem teszi feltétlenül alkotmányellenessé az önrendelkezési jog esetleges, jövőbeni tágabb értelmezését. Ennek eldöntése a törvényhozás szabadságába tartozik.

Vö. mindezt például a német alkotmány, a Grundgesetz 2. cikkelyének (2) bekezdéséhez kapcsolódó joggyakorlattal: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.” Vagy a svájci alkotmány 10. cikkelyével.

Míg a passzív eutanázia hazánkban ma már nem büntetendő (Ingmar Bergman „A csend” c. 1963-as alkotása is emellett foglal állást), az aktív változata a Btk. 166. §-a szerint emberölés. A Csemegi-kódex, az 1878. évi V. törvénycikk 282. §-a szerint „aki valakinek határozott és komoly kívánsága által bíratott arra, hogy őt megölje, három évig terjedhető börtönnel büntetendő”. Ennek a privilegizált tényállásnak a büntetési tétele a gondatlan emberölésével (290. §) egyezett meg. Az aktív eutanáziát tehát a XIX. századi jogalkotásunk privilegizáltan rendelte szankcionálni. Egy ehhez hasonló megoldás a mai Magyarországon elképzelhetetlen volna. Mindössze két lehetőség közül választhat a törvényhozó:

- vagy megengedette teszi,
- vagy továbbra is a jelenlegi szigorral bünteti.

Tertium non datur.

A hatályos osztrák büntető törvénykönyv 77. §-a, illetve a német büntető törvénykönyv 216. §-a ma is privilegizált tényállásként kezeli a „kívánságra ölést” („Tötung auf Verlangen”). Csakúgy, mint a holland Btk. 293. cikkelyének 1. pontja. E cikkely 2. pontja értelmében az orvos nem büntethető, amennyiben az eutanáziát úgy hajtja végre, hogy

- azt a beteg szabad akaratából és alapos megfontolás után kéri tőle;
- kilátástalan és elviselhetetlen szenvedésről van szó;
- felvilágosítást nyújtott a betegnek a jelenlegi helyzetéről, és annak jövőbeli alakulásáról;
- a beteggel együtt arra a meggyőződésre jutottak, hogy semmilyen más ésszerű megoldás nem létezik;
- legalább egy másik, független orvossal is konzultált a beteg, és ez az orvos írásban tanúsítja a fenti francia bekezdésekben foglaltakat;
- az eutanázia orvosi felügyelet mellett történik.²

Az eutanáziát Belgiumban engedélyező törvény nem módosította a belga Btk.-t. A hippokratészi (i. e. 460 – i. e. 375) esküben pedig ez áll: „Senkinek sem fogom ajánlani, hogy méreghez meneküljön, és meg fogom ezt tagadni azoktól, akik kéri tőlem.”³

Magyarországon a holland modell lehet követhető példa. Azzal, hogy az emberölés enyhébb tényállását elhagynánk. Jogpolitikailag nem volna kellőképpen alátámasztható egy ilyenféle enyhítés. Büntetőjogunktól idegen intézmény lenne. Legalábbis a ma hatályos büntető törvénykönyvünk rendszere nem tudná koherensen befogadni. A büntethetőséget kizáró jogszabályi engedély külön törvény keretei között megadható. Vö. a jogalkotásról szóló törvény 3. §-a és 5. §-a; továbbá a Btk. 22. § i) pontja. De utalószabály révén szükséges elhelyezni a büntető-kódexben is, az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények címe alatt (XII. fejezet).

IV. Hic et nunc...

Az ENSZ 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezménye megfogalmazza, hogy jöllehet a kábítószer gyógyászati használata fájdalomcsillapítóként továbbra is nélkülözhetetlen, hiszen enyhítheti a szenvedést, a kábítószer-élvezet súlyos csapás az egyén számára. Az emberiségnek pedig társadalmi és gazdasági veszélyt jelent.

Konrád György „látogató”-ja a meszkalinban találta meg azt a lelki menedéket, amit Bandulának jogvégeztsége ellenére sem sikerült a hétköznapiok kiégett sivárságában. Csáthi Géza (azaz Brenner József) orvos léte a morfiumban lelte meg azt a refugiumot, amit betegeinek a külvilágban nem sikerülhetett. A Csáthi Géza-i bódulat kriminalizációs eszközökkel is becsatornázásra került (Btk. 282–283/A. §). *Gulácsy* legszebb festményeit a „nakonxipáni koktél” hatása alatt költötte. A „Kávé-kantáta” (Bach), a „Mesterséges paradicsomok” (Baudelaire), a „Szép új világ” (Huxley) és megannyi remekmű tanúskodik arról, hogy az ember a történelme során rendszeresen megfogalmazta „a kábulathoz való jogát”. Legalábbis ennek igényét. Elismerésre azonban nem talált az atyai (pl. „Kávé-kantáta”) vagy állami főhatalom részéről. Lásd erről például az 54/2004. (XII. 13.) alkotmánybírói határozatot. (Közzétéve a Magyar Közlöny 2004. évi 189. számában.)

Az ismert világtörténelem kezdeteitől napjainkig éltek az emberek (és az állatok) kábító hatású anyagokkal. A példák sora végtelen. Sem a kezdetét, sem a végét nem ismerjük. A probléma tehát adott, és foglalkozni kell vele. Több tudományos diszciplína is terrénumának tekinti. Így a jog is. Elsősorban közjogi eszközökkel szabályozott problémaként tartjuk számon.

Statikus jogi kérdésként kezeljük, ahol a relatív szerkezetű jognak vajmi kevés hely mutatkozik. A relativizálás lehet a probléma egyik megoldása: az abszolút jogi szerkezetet felváltó vagy adjuváló, tár-

gyalásra-egyezkedésre alapozó jogi relációk. Tehát az irányító állam helyett a partnerállam belépése a képbe.

Az engedékeny állam ritka jelenség. Különösen akkor, ha az egészséghez való jog negatív tartományba jutnánk vele. A legfejlettebb jogállamok és a legelmaradottabb civilizációk sajátja. A többség az aurea mediocritast követi. Az állam közegészségi feladatai között tartja számon a közérdek ilyen irányú védelmét. A közegészség pedig olyan állampolgári abszolút jog, amelyet intra iurem eszközökkel elgyengíteni nem lehet.

Mindezek ellenére a social engineering nem szolgálhat adekvát megoldással. Az ÍH 2008. 55. számú jogesetben felvázolt történeti tényállás szerint a kábítószer csábító kísértését megszemélyesítő nő, Kim, eleinte valós szereplőnek tűnik a filmben, majd később fokozatosan, apró utalásokból derül ki, hogy csupán a főszereplő hallucinációi teremtették az alakját. A nő mindvégig a drogok használatának előnyeit hangsúlyozza a zenész számára. A zenész – bár többször rossz megoldási utat, köztük erőszakot, agressziót is használ – próbál küzdeni a szenvedélye ellen, de be kell látnia, hogy kizárólag a kábítószeresek segítségével tud alkotni, hiszen eddigi összes sikeres dalát bódult állapotban írta. A végső jelentben a főszereplőt a kórházi ágyon látjuk, ahol öngyilkossági kísérlete után kezelik. Ekkor hangzik el a film utolsó mondata: „...óránként egy adag morfium, üdvözljük a kábítószeresek mennyországában!” A műsor-szolgáltatót elmarasztalták. A Fővárosi Ítéltábla a 2. Kf. 27.104/2007/5. számú ügyben helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét, amely kimondta, hogy a perbeli filmből egyáltalán nem derült ki egyértelműen a kábítószer használatának elítélése. A képi és hanghatások nem hangsúlyozták e káros jelenség romboló társadalmi jellegét, illetve az azonosulás lehetőségét sem akadályozták meg. Emellett nem megnyugtató a film lezárása sem, mert az nem ad világos és pozitív választ a bemutatott jelenséggel összefüggésben. Ellenkezőleg: végső soron a főhős a kábítószer segítségével társadalmi sikereket ér el, ill. gondjai megoldását is a drogok használatában találta meg. Az 54/2004. AB határozatban megfogalmazásra került, hogy „az AB-nak nem feladata megengedő vagy elfogadó álláspontot kialakítani a kábítószer-élvezethez kapcsolódó hedonizmussal vagy annak elutasításával összefüggésben... Kábulathoz való alkotmányos alapjog nem létezik, s így nem versenghet sem az emberi méltóság jogával, sem a legmagasabb testi és lelki egészséghez való joggal.” (Vö. Alk. 70/D. § (1) bek.)

Az 1999. évi XLII. törvény preambuluma a lakosság kedvezőtlen népegészségügyi mutatóit emeli ki. Hangsúlyozza továbbá a nemdohányzók védelmében

a dohánytermékek fogyasztásának szabályozását, forgalmazásának szükség szerinti részleges korlátozását, valamint az életkoruk vagy egészségi állapotuk miatt fokozott oltalmat igénylők passzív dohányzással szembeni védelmét, és az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jog (Alk. 18. §) megvalósítását. Mindezt azonban a dohányzás évszázadok során kialakult fogyasztói szokásaival kompatibilis módon, a dohányzók és nemdohányzók érdekeinek egyeztetésével kívánja realizálni a törvényhozó.

V. ...et alio loco temporeque

Egyes, a társadalom tagjai körében elterjedt és kevésbé veszélyes vagy kevésbé káros hatású serkentő- és bódítószerek használatának dekriminálizálása a jogfejlődés természetes útja. Ezt láthatjuk akár Hollandiában. Ilyen törekvések léteznek például Magyarországon is. De pl. a kávévételről már a XIX. századi törvényhozásunkban is tetten érhető efféle tendencia, amely a kávé XVIII. századi általános negatív megítéléséhez képest bekövetkezett elmozdulást tükrözi. Az 1883. évi V. törvénycikk megszüntette a kávéfogyasztási adót Magyarországon.

Létezett azonban cukorkákra, kandírozott gyümölcsre, csokoládégyártmányokra, sörre, dohányra, borra, játékkártyára, lottóra stb. kivetett adó. Ezek mind a kor – és a jelenkor – kedvelt szórakozásait jelentették. Káros és veszélyes hatásuk ismert volt a főhatóság előtt. Éppen kedveltségük miatt tekintélyes bevételt képeztek a fiscus számára. Részint a testi és lelki egészségre gyakorolt káros hatásuk miatt óvták az emelt árakkal a fogyasztókat, részint a szenvedélyből költségvetési előnyt kovácsoltak.

VI. Az állam fehér köpenye

A kábító hatású anyagokkal kapcsolatos szabályozások régre nyúlnak vissza a jogtörténelemben. A regulatív anyag minősége és tárgyi hatálya nagyban függ a természettudományos ismeretek el- és kiterjedtségétől. A szociális ismeretek előretörésével az élettani megvilágítás mellett új aspektusként jelent meg a társadalomtudományi szemlélet. A szociológiai és a jogi felfogás binaritása meghozta a kábítószerekkel kapcsolatos pönológiai intézmények szociálpolitikai instrumentumokkal történő kiegészítését. Összességében sajnos nem elég korán, de ahhoz még idejében, hogy a büntetés valóban az állam ultima ratiója maradjon. A társadalom gyógyító és preventív funkciójának szinergiája manapság a leghatékonyabban talán éppen a kábítószerekkel kapcsolatos bűnözés terén jut érvényre.

Nem elég kriminalizálni a kábítószer-élvezetet. A kábítószeres bűncselekmények – jellegüknél fogva – megfelelő remedium hiányában, klasszikus büntetőjogi eszközök felhívása mellett továbbra is társadalomra veszélyes magatartások maradnak.

Az elnéző állam tulajdonképpen a mentálhigiénés pszichoterapeuta fehér köpenyébe bújik. Nem motiválatlan indulgenciát kodifikált a törvényhozó a hatályos magyar büntető törvénykönyv 283. §-ában,⁴ hanem a haladó büntetőpolitikába szőtt multidiszciplináris szálakat. Ilyenkor az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdeknél jelentősebb a szociálpolitikai (kriminálpolitikai) érdek. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 222. §-ának (2) bekezdése értelmében, ha a Btk. idézett 283. §-ában meghatározott, büntethetőséget megszüntető okból az eljárás megszüntetésének lehet helye, az ügyész a vádemelést egyévi időtartamra elhalasztja, ha a kábítószer-élvező gyanúsított vállalja a kábítószer-függőséget gyógyító kezelésen, kábítószer-használatot kezelő más ellátáson vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson való részvételt.

A büntetőjog a reneszánsz polihistorok többsikű tudását igényli a társadalmi-gazdasági viszonyoknak ténylegesen megfelelő megoldások kidolgozásához, és hatályban tartásukhoz. Ugyanez a szinkretizmus kisebb mértékben, de más jogágakon is érvényes.

A 21/1996. (V. 17.) alkotmánybírósági határozat deklarálta, hogy önmagának mindenki árthat, és vállalhat kockázatot, amennyiben képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben válik alkotmányossági viták tárgyává (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig).

VII. Az egészséghez való jog semmiképp sem csúszhat át negatív tartományba

Az embernek nemcsak joga, de kötelessége is fűződik az egészsége megtartásához, védelméhez, fejlesztéséhez, helyreállításához. A fent vázoltakon túl, büntető törvénykönyvünk 335. §-a (2) bekezdésének a) pontja vagy a Btk. 336/A. §-a (2) bekezdésének a) pontja is meghatároz olyan szélsőséges esetet, melyben a szándékos öncsonkítást és a katona saját egészségének szándékos károsítását büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével kívánja a törvényhozó megelőzni.

Egészségügyi törvényünk 141. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért. Az 1997. évi LXXXIII. törvény 4. §-a értelmében az állam az egészségbiztosítási ellátásokat akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedez-

hetők. Az egészséghez való jog több jogágot is érint. Bizonyos intézményei köz- és magánjogi jegyeket egyesén viselnek. A montesquieu-i értelemben vett egészségpolitikai jogok polgári jogi szerződéses, illetve szerződésen kívüli felelősség talaján állnak. Kvázi kontraktualitás esetén vélelmezhető a konszenzuális jelleg fennállása. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 244. §-a szerint az egészségügyi szolgáltatásokkal, illetve hatósági intézkedésekkel összefüggésben keletkezett kárigények tekintetében a polgári törvénykönyv szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az egészséghez való jog az állam quasi ex delicto felelősségét keletkezteti, amelynek alapjait az alkotmányban és az egészségügyi alkotmányerejű törvényben találjuk. (Vö. Alk. 70/D. §-a; Eütv. 58. § (7) bekezdése, 70. §-a, 142. § (3) bek. l) és m) pontja, 147. § (1) bek. e) pontja, 164. § (1) bekezdése, 210. §-a, 226. § (4) bekezdése, 227. § (4) bekezdése.)

Az Európai Unió Bírósága a C-127/05. számú ügyben 2007. június 14-én hozott ítéletében jogilag kellően biztonságosnak minősítette a munkavállalók biztonságának és egészségének biztosításához szükséges azon zsinórmértéket, hogy a munkáltató mindent köteles megtenni, ami „ésszerűen” lehetséges. Elfogadta az Egyesült Királyságban az 1974. évi Health and Safety at Work Act ezen klauzuláját. Ezzel voltaképp precedenst teremtett, hiszen az indoklás szerint a klauzula insufficienciájának elégtelen bizonyítottsága vezette a Bíróságot a Bizottság keresetének az elutasításához. Az egészséghez való jog abszolút jellege nem vezethet indokolatlan szigorhoz, alaptalan vélelem felállításához.

Kockázat esetén azonban indokolt lehet vélelmezni az egészséghez való jog sérelmét. Akkor is, ha károsodás nem, csak annak veszélye áll fenn. Az egészséghez való jog semmiképp sem csúszhat át negatív tartományba.

Az egészséghez való jog esetén az elővigyázatosság alapelve érvényesül az Európai Unió Elsőfokú Bíróságának a T-229/04. számú ügyben 2007. július 11-én hozott ítélete szerint. A Bizottság 2003/112. sz. paraquatirányelvét semmisítette meg a Bíróság, mivel nem jártak el kellő körültekintéssel a gyomirtó szer (a paraquat) emberi és állati egészségre gyakorolt káros, ill. veszélyes hatásának tanulmányozásakor.

VIII. *Bella commodi publici et privati*

Egészségügyi törvényünk 141. §-a (3) bekezdésének h) pontja megfogalmazza, hogy az állam kötelezettsége – többek között – a közérdek védelme az egyéni érdekekkel szemben, valamint az i) pont szerint – szükség esetén – az egyéni és a társadalmi érdekek összehangolása.

Az egészséghez való jog abszolút jog, de mint abszolút jognak társadalmi-gazdasági kihatásai is vannak. A *commodum publicum*ként megfogalmazott egészséghez való alapjog egyéni érdekeket sérthet, és a gyakorlatban sért is. A jog „abszolút” attribútuma folytán az állam feladata az *egyéni* és a *közösségi* szempontok összehangolása, az egészséghez való jog társadalmi programozása. (Vö. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény [Jat.] 21-22. §-ai.) A Jat. 5. §-ának j) pontja értelmében az állampolgárok alapvető jogai és kötelei köreben törvényben kell szabályozni az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást. A holland alkotmány, a Grondwet 22. cikkelyének 1. bekezdése szintén állami kötelezettségnek tekinti a népegészségügyi tárgyú jogalkotást: „De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.” A belga alkotmány, a Constitution belge 23. cikkelye hangsúlyozza az egészséghez való jogot („droit à la protection de la santé”), és az állam ez irányú jogalkotási kötelezettségét. Szomszédaink alkotmányai közül hasonló megfogalmazást tartalmaz például a szlovák alkotmány 40. cikkelye, vagy az ukrán alkotmány 49. cikkelye.

Az individuális és a kollektív érdekek csatái mindenképpen (állami közreműködéssel) az egészséghez való jog sérelme nélkül kell, hogy eldőljenek. Az állam szerepe az éjjeliórállaméhoz képest fokozott, mivel egyfajta kvázi deliktualis felelősség terheli. Az állam tehát érdekelt abban, hogy az egészséghez való jog ne mehessen át negatív mezőbe. Az állam indirekten és közvetlenül is érdekelt az individuum egészségének védelmében. Ennek ellenkezője hátrányosan érintené:

- mert az államot jogi, etikai és politikai felelősség terheli,
- mert az egyénekből építkező társadalom építő-kockáját veszítené,
- mert az állam társadalom nélkül, és a társadalom egyének nélkül nem létezhet,
- mert munkaerő-kieséssel kellene számolni,
- mert csökkenne a költségvetés mérlegfőösszege,
- mert az állam számára addig nyereséges állampolgár veszteséget kezdene termelni,
- mert az állam imaginárius szellemi tőkéje és anyagi tőkéje egyképp csökkenne,
- mert mindez negatívan hatna a társadalom imateriális hálójára,
- mert az egészséghez való jog negatív visszacsatolása globális, azaz a teljes glóbuszra kiterjedő hatású,
- és mert számos szociális imponderabilium függ közvetve vagy közvetlenül ettől (társadalmi jólét; munkahelyi sikerérzet; szakmai elismertség; politikai elégedettség; a jogba vetett hit erőssége; morális

igazságérzet; az anyagi biztonság tudata; a társadalmi hasznosság élménye stb.).

Morus az „Utópia”-ban írta (1516.), hogy „az állam valójában egy nagy család”,⁵ ahol az egyéni és a közösségi érdekek egyazon axiológia mentén feloldódnak egymásban. A *commodum publicum* és a *commodum privatum nulla végösszegű játszma* állandó mozgásban tartják a társadalmi egyensúlyt, ezzel erősítve az egészséghez való jog harti értelmű statikusságát.

IX. Az egészséghez való jog antropocentrikus

Az egészséghez való jog és a környezethez való jog alkotmányunkban mind a 18., mind a 70/D. §-ban összekapcsolódik. A 28/1994. (V. 20.) alkotmánybírósági határozat⁶ indoklásának 3. pontja megfogalmazza, hogy „a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet nevesíti külön alkotmányos 'jog'-ként.” (Vö. Alk. 54. § (1) bek.) A francia alkotmányhoz csatolt, 2004. évi környezetvédelmi alkotmánykarta, a *Charte de l'Environnement* 1. cikkelye megfogalmazza, hogy mindenkinek joga van kiegyensúlyozott és egészséges környezetben élni: „Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.” A belga alkotmány 23. cikkelye az emberhez méltó élet egyik alapvető feltételeként emeli ki az egészséges környezethez való jogot: „Chacun a le droit de mener une vie relative à la dignité humaine. Ces droits comprennent notamment: (...) le droit à la protection d'un environnement sain.” Szomszédaink közül pl. a szlovák alkotmány 44. és az ukrán alkotmány 50. cikkelye tartalmaz hasonló megfogalmazást.

Az egészséghez való jog – környezet- és impliciten természetvédelmi vonatkozásai ellenére – kizárólag emberközpontú. Azaz csak annyiban terjed ki az állatokra és a növényekre, amennyiben az emberek egészségének védelmében szükséges és nélkülözhetetlen. Lásd az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvényt. Ugyanakkor az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény preambuluma megfogalmazza, hogy az állatok ésszerű védelmét és kíméletét biztosítani kell. A törvény princípiumai között szerepel „a lehető legkisebb fájdalom okozása”. Mindazonáltal nem kizárt például kísérleti célból fájdalmat okozni az állatnak. Növényekkel kapcsolatban ez sem merül fel.

Annak, hogy az egészséghez való jog antropocentrikus, élettani okai lehetnek. Még ha deficit

is az állatok egészségének védelme, mégis ezt a megállapítást látszik alátámasztani. A fájdalomérzet és a komfortérzet erőssége és milyensége befolyásolja, hogy egyes élőlények egészsége mennyire számít fontos tényezőnek. Az ember egészségének abszolút karaktere egy emberközpontú világban elvitathatatlan. Az állatok pedig közelebb állnak az emberhez mint a növényvilág. Bizonyos mértékben az ősi, kulturális emberi örökség is érezteti hatását az ember normatív megnyilvánulásain. Az állatok országáért fokozottabb belső, morális felelősséggel viseltetünk mint a pótolhatónak, térben és időben korlátlanul újra előállíthatónak tekintett növényi fajokért. Az állat mintegy „átlekesül”, és az emberhez hasonlatossá lesz a civilizációtörténetben. A növény ellenben „eltárgyasul”, és csupán a természetudomány számára őrzi meg biotikus karakterét. Az állati társadalmak több vonásukban is rokoníthatók az emberi társadalmakkal. Szociális magatartásukat saját szabályrendszerük határozza meg. Önmagukat, egészségüket viszont kevés sikerrel tudják védelmezni az emberi behatástól.

X. Audiovizuális felelősség

A mesék világa ártalmatlan lehet a professzionális társadalomra, de veszélyt hordozhat a kiskorúak fogyasztói közösségére. Az audiovizuális felelősség elsősorban a mentálhigiéne és a szellemi-erkölcsi egészség védelmét szolgálja. A törvényhozás és a törvénykezés alapján látszik, hogy a műsorszolgáltató felelőssége a közölt műsorszámért, akárcsak a filmterjesztőé a közzétett alkotásért objektív jellegű és immateriális. Független attól, hogy ténylegesen keletkezett-e kár: a veszély, azaz az audiovizuális vagy mozgóképi úton történő károkozás lehetőségének fennforgása elegendő a felelősségi szankcionáláshoz.

Differenciálni kell a gyermekmeséket és a felnőtteknek szóló meséket. A mesék központi eleme a negatív és a pozitív értékek ütköztetése. Míg a felnőttmesékben a negatív hős is győzhet, a gyermekmesék esetében mindig a jó kvalitásokat kell kidomborítani. Az ÍH 2008. 97. számú jogeset is ezt fogalmazta meg. Azzal, hogy nemcsak a téma, de a feldolgozás módja is nagyban befolyásolja egy-egy műsorszám megítélését. Ez a műsorszolgáltatókkal szemben gyakorolt szigor nem feltétlenül indokolható embertörténeti magyarázatokkal. Népmeséink, népballadáink tele vannak pajzán vagy olykor – mai szemmel nézve – a kiskorúakra káros tartalommal. Nincs tehát alapos magyarázat arra, hogy miért a műsorszolgáltatóknak kellene lelépnie a tradicionális útról. Vö.: a Fővárosi Ítéltábla előtti 4. Kf. 27.216/2008/4. számú ügyben

a promiszkuitás elítélése a „Szex és New York” c. filmsorozat kapcsán. A bíróság kifejtette, hogy az emberi civilizáció történetében az olyan modellek mint a férfi–nő kapcsolat, a családalapítás, az emberi élet reprodukálásához fűződő érdek örök érvényűek. Hegel „Jogfilozófia”-jában is kifejti a család mint alapérték jelentőségét. A kérdés csak az, hogy Hegel korában a tömegek hétköznapi szórakozását nem éppen a sokszor szexuális utalásokkal teli vagy ma obszcénnek nevezhető esztrádok, anekdoták, bábjátékok, mesék jelentették-e. Míg Hegelt hallgatni csak kevesek ültek be az egyetem padjaiba. A dionüszoszi szembeállítás az apollóival helytelen, ha ezzel a dionüszoszi értékeket végképp és végletesen elítéljük. A televíziózás éppen a szélesebb néprétegek szórakozását jelenti. Nem indokolt tehát a nézők lelki egészsége miatti túlzott aggodalom, a műsorszolgáltatóval szembeni, ilyen irányú fokozott szigor. Az egészséghez való jog negatív tartományban nem értelmezhető ugyan, ez abszolút jelleggel mégis a testi egészségre kellene, hogy korlátozódjon. A rádiózás–televíziózás, a mozgókép és a telematika végül is nem veszélyes üzem. Kivéve, ha az elmesélt történet nemcsak fikciót vagy tényeket, hanem valós adatokat is közöl. A zenedrámák mentálhigiénés hatását pedig senki sem vizsgálja. A homo sapiens nemcsak a bölcs embert, de – eredeti latin értelme szerint – azt az embert is jelenti, akinek van ízlése a jót és a rosszat megítélni. Az adekvát ítélőképesség formálásában egyebek mellett a pszichés kondicionálásnak és az empirikus hatásoknak is érdemes teret engedni.

A joganyag mögül elmozdulhat a valós matéria; faktuális réseket, de iure fedetlen területeket képezve. Az állami jogi védőhálónak a tényleges igényekhez és tényekhez kell idomulnia, ami a normatív textus konstans revideálását teszi nélkülözhetlenné. A *Fábr* Zoltán „Ötödik pecsét”-je⁷ (1976) és a fent idézett ÍH 2008. 97. számú jogesetben szereplő „Star Wars – Baljós árnyak” (1999) között eltelt időben sokat változtak a szociális igények. A jó és a rossz harcát megelevenítő történetek ma már más kulcsra nyílnak. A mentális egészség védelme iránti társadalmi igény ellenben változatlan maradt.

XI. Adjacens védelem

A hangsúlyeltolódások akcentuálják az embervédelem és a humán egészségvédelem teljességre törekvését. Az egészségi állapot, a kóros szenvedély, a testi, értelmi és lelki állapot, valamint a betegség és a halál mint a privát szféra releváns faktorai különleges jogi védelmet élveznek.⁸ Az egészségvédelem kiemelt társadalmi jelentőségét a jogalkotó a legis latio minden

felmerülő alrendszerében kiemeli. Az általánoshoz képest fokozottabb jogbiztonságot teremt az állam az egészségvédelem járulékos területein is. Mégis biztosítja az érintett döntési autonómiáját. A fiziológiai önkárosításra ugyan nem teremt lehetőséget, de a magánszemélyt körülvevő információvédelem körén ajtót hagy a negatív következményekkel járó egészségügyi informatikai önrendelkezésnek.

Az egészség fokozott védelmét fejezi ki az adjacens felelősség nagyrészt tárgyi típusa:

- az egészségügyi adatok kezelése,⁹
- az egészséges emberi környezet¹⁰
- és a természet veszélyeztetése,¹¹
- a génkezelt élelmiszerek forgalmazása¹² stb.

a veszélyes üzemi felelősség szintjére emeli a humán egészség védelmének mértékét és minőségét. Ez a felelősségi kvalitás a kártalanítás kvantitásán túl, kumulatív jelleggel, szubjektív kártérítő felelősséghez is jogalapot nyújt.

XII. Történeti etiológia

Számos, az alkotmánynál alacsonyabb szintű normatív intézmény jelzi, hogy jogrendszerünk – és a jogrendszerek többsége – az egészséghez való jogot negatív tartományban nem respektálja.

Elég, ha

- a munka törvénykönyvére, a munkavédelmi törvényre (a munkahigiéné és a foglalkozás-egészségügy),
 - a sporttörvényre (a sportegészségügyi ellenőrzés sine quo non),
 - az egészségügyi és egészségbiztosítási törvényre (az egészséghez való jog mint kötelezettség),
 - a környezetvédelmi törvényre (az egészséges környezethez való jog érvényesítése mint közjogi feladat)
 - és az épített környezetről szóló törvényre (a település biológiai aktivitásértéke nem csökkenthető),
 - a polgári törvénykönyvre (az egészség mint személyhez fűződő jog; az egészségkárosító szerződészegésért való felelősség kizárásának semmissége)
 - vagy a büntető törvénykönyvre (az egészség és a közegészség elleni, kriminalizált cselekmények)
- gondolunk, hogy lássuk, jogintézményeik a személyi hatály alá tartozó jogalanyok egészséghez való jogát elismerik, és – meghatározott mértékben – védelmezik, de tiltják és szankcionálják e jog bármiféle negatív értelmezését.

Akkor is tiltják, ha a negatív értelmezés a jogalany számára – összességében véve – pozitív kimenettel járna. Ez jelzi az egészséghez való jog főként abszolút és statikus jellegét, melyből folyik, hogy az állampolgár e tekintetben éppúgy kötelezett mint az állam.

Kötelezettségük egyazon jogból ered. Ennek a jognak az egyik oldala kötelezi az államot, míg a másik oldala az állampolgárt. Csak míg az állam aktív, az állampolgár passzív magatartásra kötelezett.

A világidőben érzett közös emberi pszichózis, amely a humán egészség történeti alulértékelése miatt sújtja a közösségünket, normateremtésben kompenzálódik. Ennek a normateremtésnek pedig a jogi modus adja az igazán releváns társadalmi megjelenési formáját. Az egészséghez való jog pozitív értelmezési tartománya tehát historikus gyökerű. Etiológiája a kíméletlen múltba vezet.

XIII. Egészség és környezet, egészséges környezet

Luc Besson „Nagy kékség”-ében (1988) az ember élet-egészségét feláldozva kísérli meghódítani Atlantist, a természetet. A környezetvédelem és az egészségügy elválaszthatatlanul együtt jár és együtt hat. A környezetvédelem, a „zöld” gondolat és tett ma már több pusztá divatnál, több mint valamiféle action gratuite. „Az elmúlt években az ország keveset foglalkozott a környezet-egészségüggyel” – nyilatkozta Szabó Imre környezetvédelmi miniszter hivatalba lépése után a HVG-nek.¹³ A környezetvédelemre és az egészségügyre egyformán igaz a negatív értelmezés tilalma. Az egészség függ az épített és a természeti környezettől, így mindegyik kiemelt oltalmat kell, hogy élvezzen.

„Arra a következtetésre is juthatnánk, hogy az emberiség a természet kiszolgáltatott áldozata” – jelentette ki Ban Ki Mun ENSZ-főtitkár a közelmúltban.¹⁴ A helyzet a valóságban inkább fordított. A mából előretékelve Schrödinger macskája nem fog tehéntejet inni. És fejőstehen sem biztos, hogy egyáltalán lesz még. Hacsaknem BCG-tehén. Ezért is fontos a CSR (Corporate Social Responsibility), a Kyo-Sei és minden hasonló, a társadalomért felelősséget érző hozzáállás a globalizált, technokrata-meritokrata világban. Lényeges, hogy a „homo oeconomicus” képes legyen „homo naturalis”-ként gondolkodni; felelősséget érezni a közvetlen, financiai profitérdekeken túl is.

A felelősségérzet kialakulása a különböző életkoroknak megfelelő tanulás-tanítás eredményeként mutakozhat. A nevelés és az oktatás az egészségügyi szokások megfelelő irányba tereléséhez nélkülözhetetlen. Szókratész mondja Platón „Állam”-ában: „A nevelés annak a képessége, hogy mi módon forgatható el a lélek a legkönnyebben és a leghatásosabban, nem pedig annak a mestersége, mint lehet a látást a neveltbe beleplántálni, hiszen a látása már eleve ben-

ne van, csak nem a ’jó’ felé fordul, és nem azt nézi, amit kell.”¹⁵ Az egészségügy, a közjog és a szociálpolitika együttes sikeréhez nélkülözhetetlen a kellő művelés, tájékoztatás, oktatás, szoktatás. Ennek a szükségnek a felismerése a jogalkotót is inspirálja. A megvalósulás nem mindig a „lex perfecta” karakteren múlik. Damoklesz kardja nélkül és metajurisztikus úton is lehet eredményesen érvényesíteni a magánszemély közjogát a testi-lelki egészséghez és az egészséges környezethez.

Az embervédelem a környezetvédelemhez hasonlóan jog és kötelezettség. Morálisan és erkölcsileg, valamint jogi és tudományos értelemben egyaránt. A környezet- és az embervédelem pedig csak az absztrakció szintjén szeparálódik. A gyakorlatban tárgyi és fogalmi átjárhatóság teremt köztük kapcsolatot.

XIV. Megoldások, lehetőségek

Hatályos egészségügyi törvényünk értelmében a személyes szabadság és az önrendelkezési jog főszabály szerint sérthetetlen (2. § (1) bek.). Az ember védelmében és főként a humán egészség védelmében nem indokolatlanul, de részben nélkülözhető módon nőtt meg az állami gondoskodás az elmúlt bő száz évben a földgömb fejlettebb országaiban. Ennek természetesen emberi jogi és alapjogi magyarázata van. Mégis látható a társadalom részéről megnyilvánuló igény az állami gondoskodás rugalmasabbá tételére. Arra, hogy szabad mozgástér maradjon az állampolgár számára döntéseket hozni önmaga felől.

Ez ellentmondást generál, mert az állam önvédelmi szükséglete kerül szembe az individuális ember döntési autonómiájával. Fokozatos és igen lassú fejlődés útján állt elő a hatályos szabályozási klíma. Mindez azonban tovább fog alakulni. A változás útja:

- megőrizni a status praesenset, és ebből engedni vagy megszorítani egy keveset;
- illetve gyökeres változtatással liberalizálni a polgárjogot, és piacósítani az állampolgár döntési jogkörét saját személye integritását illetően.

Többről van szó, mint az evolúció és revolúció közti választás. Bizonyos történelmi szükségletek a választást már véghezvitték. A megoldások és lehetőségek tárháza csak látszólag gazdag. Az emberiség régóta halad az önmagát determináló úton, amelyről továbbra sem térhet le. Akár prompt és gyökeres változtatással, akár történelmi relációkban fokozatosnak és lassúnak tekinthető evolúció révén, de mindig a legfontosabb aktuális motívumok jelölik ki ennek az útnak a vonalát-görbéjét.

Jegyzetek

¹ Jóváhagyta és közzétette a 30/2007. (VI. 22.) egészségügyi miniszteri rendelet. Hatályos 2007. július 1-jétől.

² Vö. a „Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding” törvény 2. cikkelyével.

³ Pólya Jenő: Az orvostudomány regénye. Béta Irodalmi R. T. kiadása, Budapest 1941. 62. o.

⁴ Btk. 283. § (1) bek.: nem büntethető kábítószerrel visszaélés miatt a) aki csekély mennyiségű kábítószer saját használatra természet, előállít, megszerez vagy tart; e) az a kábítószerfüggő személy, aki e) 1. jelentős mennyiséget el nem érő kábítószer saját használatára természet, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz; illetőleg f) az a kábítószerfüggő személy, aki az e) 1. alpontban meghatározott bűncselekménnyel összefüggésben – kétévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetendő – más bűncselekményt követ el, feltéve ha az első fokú ítélet meghozataláig okirattal igazolja, hogy legalább hat hónapig folyamatos, kábítószer-függőséget gyógyító kezelésben, kábítószer-használatot kezelő más ellátásban részesült, vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson vett részt.

⁵ Morus Tamás: Utópia. Fordította Kardos Tibor. Európa Könyvkiadó, Budapest 1989. 78. o.

⁶ Közzétételre került a Magyar Közlöny 1994. évi 55. számában.

⁷ Sánta Ferenc regénye alapján.

⁸ Vö. pl.: az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) 3. § a) pontja; a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. pontjának b) alpontja; a Ptk. 83. §-ának (1) bekezdése; a Btk. 177/A. §-a.

⁹ Az 1992. évi LXIII. törvény 18. §-a.

¹⁰ Az 1995. évi LIII. törvény 103. § (1) bekezdése; és a polgári törvénykönyv 345. § (1) bekezdése.

¹¹ Az 1996. évi LIII. törvény 81. § (1) bekezdése.

¹² Az 1998. évi XXVII. törvény 27. §-a.

¹³ HVG, XXX. évf. 29. szám, 2008. július 19. 106. o.

¹⁴ Ban Ki Mun: Emlékeztető hurrikánszezon előtt. Népszabadság, LXVI. évf. 168/1. szám. 2008. július 19. 12. o.

¹⁵ Platón: Az állam. Fordította Jánosy István. Gondolat Kiadó, Budapest 1970. 199–200. o.

Kajtár Edit
egyetemi adjunktus

A sztrájkjog gyakorlása a Legfelsőbb Bíróság esetjogának tükrében

1. Bevezetés

„Szimpátiasztrájk”, „sztrájkbizottság”, „még elégséges szolgáltatás” – mind olyan kifejezések, melyek észrevétlenül szivárogtak át a jogi terminológiából a mindennapi szókincsbe, kis túlzással akár azt is mondhatnánk, nem múlik el nap sztrájkjal kapcsolatos hírek nélkül. Ugyanakkor a statisztikákból jól látható, hogy a média által nyújtott kép nem felel meg a valóságnak. A magyar sztrájkhajlandóság európai összehasonlításban inkább átlagos, mintsem kiemelkedő – 1000 alkalmazásban állóra évente mindössze 40 kiesett munkanap jut¹ –, bár az utóbbi években valóban tapasztalható mérsékelt emelkedés, korántsem beszélhetünk robbanásszerű növekedésről.² A nagy közérdeklődés hátterében az áll, hogy a sztrájkok jelentős része olyan ágazatra terjed ki (mint például közlekedés, egészségügy), ahol a munkabeszüntetés nemcsak a munkáltatót, hanem a polgárokat is érzékenyen érinti.

A jogtudomány által kimunkált definíció szerint a sztrájk meghatározott célú *kollektív munkabeszüntetés*,³ „a munkavállalók többségének tervszerű és közösen végrehajtott ideiglenes munkabeszüntetése a munkajogviszony előzetes felmondása nélkül”.⁴ Hazánkban a sztrájkhoz való jog az Alkotmány alapvető jogokról és kötelességekről szóló XII. fejezetében kerül szabályozásra; amely szerint nem korlátlanul, hanem az azt szabályozó törvények keretei között gyakorolható [Alkotmány 70/C. § (2) bek.]. Az 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban Sztv.) rövidsége (mindössze hét szakasz) azonban számtalan kérdést hagy megválaszolatlanul, s ezzel a bíróságokra hárítja a keretjellegű szabályok tartalommal való megtöltését.⁵ Az alábbiakban a Legfelsőbb Bíróság jelentősebb határozatai kerülnek elemzésre, olyan problematikus területeket érintve mint békekötelem, szolidaritási sztrájk, előzetes egyeztetés, bérfizetés, vagy a még elégséges szolgáltatás.

2. Munkaharc – békekötelem

A *békekötelem*, vagyis a sztrájk, illetőleg más kollektív akciók tilalma (teljeskörűen vagy csupán a kollektív

szerződésben foglaltak ellen) a kollektív szerződés hatálya alatt az európai uniós tagállamok szinte mindegyikében jelen van.⁶ Éppúgy találkozhatunk vele a rendezett munkaügyi kapcsolatok mintaállamként aposztrofált Luxemburgban mint a sztrájkjairól elhíresült Itáliában, s ugyancsak nagy hagyományai vannak a magyar illetve a német munkajogban.⁷ A békekötelem mögött az a gondolat húzódik meg, hogy a kollektív szerződés alanyainak kötelességük mindent megtenni a béke fenntartása érdekében, vagyis tartózkodniuk kell az olyan cselekményektől, amelyek meggátolhatnák megállapodásuk sikeres működését. Az ún. teljes – vagyis mindennemű munkaharcot kizáró – békekötelem elenyésző, a tagállamok többsége csupán a kollektív szerződésben foglaltak ellen történő sztrájkot zárja ki, vagyis a kollektív szerződés megváltoztatására mindaddig, amíg az hatályban van, csak békés eszközöket (például tárgyalás, közvetítés, döntőbíráskodás) lehet alkalmazni.

Bár a békekötelem terjedelme tagállamonként különböző lehet, egy vonásuk azonos: a felek maguk állapodnak meg, a békekötelem törvényi szintű szabályozása mára szinte teljesen eltűnt.⁸ Magyarország kivételnek számít, hiszen változatlanul *törvény*, nem pedig kollektív szerződés mondja ki, hogy „jogellenes a sztrájk ... a kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt” [Sztv. 3. § (1) bek. d) pont]. Az Alkotmánybíróság 1061/B/1990. határozatában kifejtette, hogy a jogalkotó a felek kollektív szerződéses viszonyok stabilitásához, kiszámíthatóságához fűződő érdekét védi, amikor „a hatályban lévő kollektív szerződésben rögzített megállapodások megváltoztatásához nem engedi igénybe venni a sztrájk eszközt, a feleket az egyébként rendelkezésükre álló jogi eszközök alkalmazására szorítja”. Ezt az álláspontot erősíti a bírói gyakorlat is, amikor kimondja, „jogellenes a sztrájk a kollektív szerződésben foglalt megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt... amennyiben a kollektív szerződés még hatályban van, nincs jelentősége, hogy az a kollektív szerződéses megállapodás hatályát követő időre szóló, a kérelmezettek szempontjából kedvező megállapodás megkötését célozta, a sztrájk jogellenes lesz” [EBH2000. 259.]. A bíróság ugyanakkor jogszerűnek ítélte meg a sztrájkot abban az esetben, amikor a kollektív szerződést még nem módosították a bérfejlesztéseknek megfelelően [BH. 1989.458.].

A magyar rendszer fent tárgyalt vonását már többször kifogásolta a Szociális Jogok Európai Bizottsága, rámutatva, hogy az nem felel meg az Európai Szociális Chartának.⁹ Úgy tűnik a törvényhozó a béke fenntartását és a meglévő *kollektív szerződések*

védelmét tartotta prioritásnak. Ahogy Súlyom László az Alkotmánybíróság fent említett határozata kapcsán kifejtette: „a sztrájkjog korlátozását a kollektív szerződés stabilitásához fűződő érdek tette alkotmányossá.”¹⁰ Ugyanakkor felmerül a kérdés, vajon egy ilyen általános törvényi korlátozás nem ellentétes-e a sztrájk lényegével.¹¹ A törvény generális tiltása nem csupán a sztrájkhoz való jog tradícióit és fejlődését hagyja figyelmen kívül, de a sztrájk és a kollektív szerződések speciális kapcsolatát is.¹² A Nemzetközi Munkaügyi szervezet (a továbbiakban: ILO) Egyesülési Szabadság Bizottsága a szakszervezetek hatékony működésének zálogául nemcsak a sztrájkhoz való jog érvényesülését hangsúlyozza, hanem a kollektív alku jelentőségét is.¹³

A BH1993. 585-ben tárgyalta esetben az okozott problémát, hogy a sztrájk alatt a kollektív szerződés hatálya megszűnt ugyan, azonban a tágabb hatályú ágazati kollektív szerződés változatlanul hatályban volt. Kérdésként felmerült, vajon ez utóbbi magasabb szintű jogforrás blokkolhatja-e a munkavállalók sztrájkhoz való jogát. Az eset kapcsán a bíróság kifejtette, hogy az „egy munkáltató, egy kollektív szerződés” elve nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy adott munkáltatóra egy időben több kollektív szerződés hatálya is kiterjedjen. Az Mt. speciális jogforrási hierarchiájának megfelelően ebben az esetben a szűkebb hatályú (az adott munkáltatóra érvényes) kollektív szerződés a tágabb (ágazati, alágazati) hatályúhoz képest csak annyiban térhet el, amennyiben az a munkavállalóra nézve kedvezőbb. Az pedig, hogy az ágazati kollektív szerződés változatlanul hatályban maradt, nem befolyásolta azt a tényt, hogy a helyi kollektív szerződés hatályát veszítette.

3. Az előzetes egyeztetés és az annak során kialakuló álláspontok módosítása; a figyelmeztető sztrájk

A sztrájkot előzetes egyeztetésnek kell megelőznie. A törvény által előírt hétnapos lehülési – lehiggadási idő, „cool off period” arra szolgál, hogy a felek ne első felindulásból lépjenek, hanem először kíséreljék meg a konfliktus békés feloldását. Az egyeztetésre vonatkozó szabályok betartása a jogszerű sztrájk elengedhetetlen feltétele, azok megszegése a sztrájkot automatikusan jogszerűtlenné teszi. Kérdéses, milyen a sztrájk megítélése akkor, ha az egyeztetés érdekében a munkavállalói oldal mindent megtesz, az mégis meghiúsul. A BH1993. 585-ben tárgyalta esetben ez történt, a szakszervezet tárgyalásokat kezdeményezett, a munkáltató azonban elzárkózott az

egyeztetés elől. Tette mindezt annak ellenére, hogy egy korábbi megállapodásban kifejezetten rögzítették, „a vállalat mint munkáltató és a szakszervezetek a vállalati kollektív szerződés megkötése érdekében a tárgyalást mielőbb megkezdik, és azt lefolytatják”. A szakszervezet értesítette a vállalat megbízott igazgatóját, hogy a kollektív szerződés tárgyalásának „megszakadása” folytán előállott helyzet miatt a szakszervezet hét napon belül lefolytatandó egyeztető eljárást kezdeményez, annak eredménytelensége esetén sztrájkot kezd. A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a Sztv. 2. §-a (1) bekezdésének b) pontja értelmében sztrájk akkor nem kezdeményezhető, ha az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőnek felróható ok miatt nem jött létre. A jogszabály tehát nem a kollektív szerződés érvényes létrejöttét felróhatóan meghiúsító fél számára tiltja meg a sztrájk kezdeményezését, hanem annak, akinek az egyeztető eljárás elmaradása felróható.

Az EBH2001. 575-ben tárgyalta esetben a sztrájkot megelőző egyeztető eljárás részben sikeres volt, a felek azonban változatlan nem voltak képesek megállapodást kötni a szakszervezeti tagdíj levonásáról. Az eset két kérdést vet fel. A bíróságnak egyrészt azt kellett eldöntenie, hogy lehet-e sztrájkot szervezni szakszervezeti tagdíj levonása érdekében. Másrészt afelől kellett határozni, hogy a tagdíjjal kapcsolatos követelés miatt a sztrájk jogellenessé válik-e annak következtében, hogy a többi kérdésben a felek között az előzetes egyeztetés során egyetértés alakul ki. A tagdíjlevonás visszautasításáról a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, a munkáltatót bíróság nem kötelezhette, hogy vállalja a tagdíj levonását, így a sztrájk nem olyan egyedi munkáltatói intézkedés megváltoztatását célozta, amelynek eldöntése bírósági hatáskörbe tartozik – vagyis a munkavállalók jogszerűen szüntették be a munkát. A második kérdés vonatkozásában rámutatott, hogy a sztrájk ideje alatti egyeztetés során a felek a megegyezés érdekében az álláspontjukat változtathatják, lemondhatnak követelésükről, vagy akár újat is támaszthatnak. Ez utóbbi esetben nem lesz jogellenes a sztrájk csak azért, mert az adott kérdésben a sztrájkot megelőzően egyeztetés nem volt.

A sztrájkjogot az Sztv. szerint lehet gyakorolni, a rendelkezéseit nem lehet kiterjesztően alkalmazni, ezért az egyeztetés ideje alatt *legfeljebb egy alkalommal* tartható sztrájk, függetlenül az egyeztetésben résztvevő szakszervezetek számától [EBH2000. 259]. Az Sztv. 2. §-ának (3) bekezdése szerint az egyeztetés ideje alatt általában tilos a sztrájk, de egy alkalommal két órát meg nem haladó tartamban megengedett. A kivételes rendelkezés kiterjesztően nem értelmezhető, így az egyeztetésben részt vevő felek számától függetlenül csak egy esetben és legfeljebb két óra

hosszat lehet figyelmeztető sztrájkot tartani. Ez nem jelenti a szakszervezeteket általában megillető sztrájkjog korlátozását, mert az egyeztetés idejére más szabályok vonatkoznak.

4. A szolidaritási sztrájk

A sztrájk speciális kategóriája az úgynevezett *szolidaritási, vagy szimpátia sztrájk*. Ilyenkor ún. másodlagos akcióról beszélhetünk, a fő vagy elsődleges sztrájkhoz a sztrájkjal konkrétan nem érintett, de azzal szolidaritást vállaló szakszervezet(ek) csatlakoznak. Más szavakkal, a munkabeszüntetés járulékos jellegű, nem közvetlen a saját munkáltatóra kíván nyomást gyakorolni, hanem egy másik sztrájk célja érdekében szünteti be a munkát.¹⁴ Magyarországon 1989 óta 226 sztrájkból hét volt szolidaritási akció.¹⁵ Maga a jelenség tehát nem számottevő, azonban mégiscsak érdemes vele foglalkoznunk, hiszen olyan munkáltatót is hátrányosan érint, aki maga nem tehet a konfliktus kialakulásáról, sőt, az esetek nagy többségében a megegyezésre sincs ráhatása. A szolidaritási sztrájk sajátos voltát maga a törvény is felismeri, amikor kimondja, hogy szolidaritási sztrájk esetén nem kell előzetes egyeztetést tartani. Az előzetes egyeztetés elmaradását az indokolja, hogy a felek nem vagy csak közvetve tudnak hatni az elsődleges sztrájkjal érintett munkáltató döntésére, így gyakorlatilag nincs miről tárgyalniuk.¹⁶

Az EBH2005. 1253 által tárgyalt esetben a szakszervezet országos sztrájkbizottsága által meghirdetett sztrájkhoz csatlakoztak az egészségügyi ágazatban dolgozók. A munkáltatóval sztrájkbizottság útján közölték, hogy a sztrájkban előreláthatólag kik vesznek részt, illetve, hogy a betegellátás zavartalan-sága miatt sürgősségi osztályon a szokásos ellátást, másutt pedig az ügyeleti szintű ellátást biztosítják a sztrájk ideje alatt. Előzetes egyeztetésre nem került sor. A munkaügyi bíróságnak elsősorban azt kellett eldöntenie, hogy adott esetben szolidaritási sztrájkról van-e szó, vagy rész-sztrájkról, más szavakkal, mások vagy saját gazdasági és szociális érdekeik biztosítására kezdtek sztrájkba az egészségügyi dolgozók. A fellebbviteli bíróság által helybenhagyott ítélet szerint más érdekét szolgáló szolidaritási sztrájkról volt szó, és ennél az egyeztetés elmaradása jogszerű. Az eset mégis tanulságos a szolidaritási sztrájk meghatározása szempontjából. „Szolidaritási sztrájk alatt általában nem a saját célt, hanem elsődlegesen *idegen célt* szolgáló munkaharcot értik (szolidaritási vagy szimpátiasztrájk). Ezért mellőzhető az egyeztető eljárás: a vitatott cél nem saját cél, hanem idegen cél, arról a felek érdemben nem tárgyalhatnak; ennek felel meg a törvény indokolása is, amely szerint

’mivel az ilyen típusú sztrájk olyan munkáltatónál is kárt okozhat, akinek a sztrájkkövetelés orvoslására nincs lehetősége, indokolt különleges garancia a sztrájk jogszerűségét illetően’.

5. A sztrájkban részt vevő szakszervezeti tisztségviselő díjazása és a sztrájk miatt kieső munkaidő megítélése

A sztrájk ideje alatt a munkajogviszony mindkét alanyának fő kötelezettsége szünetel, így a munkavállaló munkavégzési és a munkáltató bérfizetési kötelezettsége. Az, hogy a sztrájkolók elesnek a fizetésüktől, bizonyos értelemben a sztrájknak is keretet szab. Felmerül azonban a kérdés, hogyan alakulnak azok a juttatások, amelyeket a munkáltató nem a munkavégzésre tekintettel fizet ki. A BH2002. 159-ben azt kellett megítélnie a bíróságnak, vajon a sztrájkban részt vevő szakszervezeti tisztségviselőnek jár-e a sztrájk miatt kiesett munkaidejére díjazás. Az állomásfőnökség alkalmazásában álló szakszervezeti tisztségviselő munkaidő-kezdményét a munkáltató pénzben váltotta meg. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint ez az összeg őt azért illette meg, mert a munkarend szerinti munkavégzési kötelezettség alól a kedvezmény teljes tartamára mentesült, függetlenül attól, hogy az alatt az idő alatt volt-e sztrájk. A megyei bíróság ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett, mondván, a sztrájk esetén a szakszervezeti tisztségviselő nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, mint a munkakörének ellátása esetén, vagyis a sztrájk ideje alatt díjazás nem jár. A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a szakszervezeti tisztségviselő munkaidő-kezdményének indoka az, hogy ha a tisztsége folytán nem munkát, hanem szakszervezeti tevékenységet lát el, ugyanúgy részesüljön díjazásban, mintha munkát végezne. Ha azonban a tisztségviselő sztrájkban vesz részt, díjazás nem illeti meg, mivel szakszervezeti választott tisztségviselői *tevékenység hiányában sem járna* neki díjazás. A döntés nem volt előzmények nélkül való, a Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának 2/1999. MJE. számú határozata szerint a sztrájkban részt vevő szakszervezeti tisztségviselőnek sem jár a sztrájk miatt kiesett munkaidejére díjazás.

Ugyancsak problémát jelent a *sztrájk miatt kieső munkaidő* megítélése. A Sztv. 6. §-ának (1) bekezdése szerint a sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, ezért a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető, de a (3) bekezdés szerint a sztrájk miatt kiesett

munkaidőre – eltérő megállapodás hiányában – a dolgozót díjazás és a munkavégzés alapján járó egyéb juttatás nem illeti meg. A sztrájkban töltött idő az Mt. 107. §- alapján igazolt, nem fizetett távollétnek minősül. A BH2002. 112-ben tárgyalt esetben a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a sztrájkban való részvétel miatt kiesett munkaidőt munkaidőkeret alkalmazása esetén a munkaidő számítása szempontjából figyelembe kell venni. Rámutatott arra is, hogy ellenkező álláspont oda vezetne, hogy a munkáltató – az engedélytől függő mentesítést kivéve – valamennyi, az Mt. 107. §-ában meghatározott okból kiesett időnek (pl. rendes szabadság) rendes munkaidőben való ledolgozására utasítást adhatna, s ez ellentétes lenne a munkavégzés alóli mentesítés céljával. Képzelnék magunkat munkáltatói pozícióba. Amennyiben a sztrájkoló távolléte igazoltnak minősül és azt be kellene számítani a munkaidő keretbe, az ellátatlanul maradt munkát sok esetben csak a munkaidőkereten felül lehet elvégezni, s annak megfelelően is díjazandóak. Vagyis a munkáltató nem csak a sztrájk miatt szenved sérelmet, hanem a túlóra díjazása is rá hárul, vagyis a munkavállalók még inkább nyomást tudnak rá gyakorolni, e döntésével tehát a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatilag megerősítette a sztrájkhoz való jogot.

6. A még elégséges szolgáltatás

Kevés probléma áll a sztrájkjog vonatkozásában annyira a figyelem középpontjában, mint a még elégséges szolgáltatás. A Sztv. 4. § (2) alapján „annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmú tömegközlekedés és a távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértéke és feltételei a sztrájkot megelőző egyeztetés tárgyát képezik.” A közszolgáltatások *elemi és tömeges szükségleteket elégítenek ki*, amelyek kimaradása jelentős hátránnyal jár, ezért a közszolgáltatást ellátó szerv kötelezettsége az, hogy a szolgáltatását igénybe vevőket megfelelő, de legalább elégséges módon ellátása. A törvény tehát (nem taxatívén) kijelöli azokat a társadalmi közszükségletet ellátó munkáltatókat, melyeknél a szolgáltatás minimális illetve még elégséges szintjét sztrájk esetén is kötelező biztosítani. A magyar szabályozás megfelel a nemzetközi gyakorlatnak. Az ILO Egyesülési Szabadság Bizottsága több állásfoglalásában is megfogalmazta, a sztrájkjog korlátozása jogszerű azon gazdasági kulcságzatokban, ahol egy általános és (esetlegesen elhúzódó) sztrájk jelentősen elnehezítené a lakosság szükségleteinek, érdekeinek

biztosítását illetve a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások terén.¹⁷

Ki azonban az alanya a fenti kötelezettségnek? A Sztv. szövegezéséből „csak úgy gyakorolható”, illetve a „teljesítését ne gátolja” az következik, hogy a még elégséges szolgáltatás teljesítése *mindkét oldalt*, vagyis a munkavállalókat, a sztrájkot szervező szakszervezetet és a munkáltatót egyaránt kötelezi. A sztrájk alatt csupán a főkötelezettségek (munkavégzés és bérfizetés) szünetelnek, az együttműködés mellékkötelezettsége nem,¹⁸ s természetesen a rendeltetésszerű joggyakorlás általános kötelezettsége sem tehető félre. Másként szólva: a még elégséges szolgáltatás biztosításának jogszabályon vagy szerződésen alapuló kötelezettsége alól nem mentesít a sztrájk, kivéve természetesen azt az esetet, amelyben a sztrájk gyakorlása ezt kizárja. Az elégséges szolgáltatás nyújtásának kötelezettsége a feleket akkor is terheli, ha annak mértékéről nem sikerült előzetesen megállapodni.¹⁹ Itt fontos kiemelni, hogy a még elégséges szolgáltatás teljesítését mindig a konkrét eset körülményei figyelembevételével kell vizsgálni, hiszen mindenkor érvényes zsinórmértéket a jogalkotó nem jelölt ki (s kétséges, hogy egyáltalán lehetséges-e egy ilyen, példának okáért százalékban kifejezett mérték meghatározása).

A sztrájkotörvény *eredeti tervezete* szerint a még elégséges szolgáltatás teljesítésének elmulasztása jogellenessé tette volna a sztrájkot, e verziót azonban elvetette a jogalkotó, mivel az mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával,²⁰ mind a Szociális Charta esetjogával ellentétes lett volna.²¹ A gyakorlat szerint „a sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét kizárólag az 1989. évi VII. tv. 3. §-a alapján kell elbírálni. Önmagában az, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál gátolja a még elégséges szolgáltatás teljesítését, nem szolgálhat alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához” [BH1991. 255.]. Ezt szintén megerősítette az EBH2008. 1814. kimondva: „kollektív szerződés a sztrájkotörvénnyel ellentétesen nem írhatja elő, hogy sztrájk jogszerűen csak a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás esetén tartható.” Ugyanakkor a gyakorlatot tekintve még elégséges szolgáltatásban való megállapodásra ösztönözhet az a körülmény, hogy a megállapodni nem akaró sztrájkolók előbb-utóbb támogatottságukat teszik kockára, s a közvélemény ellenszenvé kihat tárgyalási esélyeikre is.²²

A még elégséges szolgáltatás meghatározására példaként hozható fel az a városi tömegközlekedésben szervezett sztrájk, ahol a szakszervezet üzemkezdettől, hajnali négy órától délután egyig teljes leállást helyezett kilátásba. A munkáltató érvei szerint egy ilyen nagymértékű – kilencórás – leállás

jogellenes, hiszen nemcsak a lakosság egészségét, testi épségét veszélyezteti, hanem – mivel az addig tömegközlekedést használók autóba kényszerülnek – a környezetet is. A bíróság kifejtette, hogy tömegközlekedés leállása veszélyezteti ugyan az életet, egészséget és a környezetet, azonban ez a veszélyeztetés csak közvetett, illetve előzetes tájékoztatással nagymértékben csökkenthető. A még elégséges szolgáltatásra vonatkozóan elvi érveléssel fogalmazta meg a bíróság, hogy teljes üzemidő alatt biztosítani kell a szolgáltatás igénybevételét azok számára, akiknek erre feltétlenül szükségük van (pl. munkahelyre igyekvő orvosok, halaszthatatlan gyógykezelésre szorulóknak). Nem fogadható el az, hogy az üzemidő 40%-ában járatok egyáltalán ne induljanak. Ugyanakkor a sztrájkot nem nyilvánította jogellenesnek [24. Mpk.50.052/2005/5.]. A bíróság az országos vasúti társaságnál folytatott 9 órás sztrájk kapcsán ugyanakkor elvi érveléssel jegyezte meg, hogy az ún. „nulla szolgáltatás” nem merítheti ki az elégséges szolgáltatás fogalmát [20.Mpk.50.428/1999/6].

Bizonyos ágazatokban a kollektív szerződés határozza meg sztrájk esetére a még elégséges szolgáltatás tartalmát. A sütőipari szakágazati kollektív szerződésben meghatározott még elégséges szolgáltatás felsorolása jól illusztrálja, hogy vannak olyan területek, melyek szolgáltatásainak igénybevevőit sztrájk esetén is megfelelően el kell látni. Kötelező minimális szolgáltatásnak minősül a kórházak, egészségügyi intézmények, gyermekintézmények, idősek otthona, állami közbeszerzésű intézmények sütőipari termékkel való ellátása.²³ A távirati iroda kollektív szerződése szervezeti egységenként egyénileg rögzíti mi az, amit ilyen esetben is minimálisan biztosítani kell. A konkrétan meghatározott még elégséges szolgáltatásra példaként hozható fel a földhivatalok dolgozóinak munkabeszüntetése. A minimum szolgáltatás feltételeit a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete megállapodásban rendezte. Eszerint az érintett hivatalok négy munkanappal előre tájékoztatást közzétesznek ki az irodában, a sztrájk idején a dolgozók munkahelyükön tartózkodnak, munkát nem végeznek, ügyfelet nem fogadnak, csak a napi posta érkezését, a beadványok átvételét, iktatását, széljegyzését biztosítják. Berke Gyula és Kiss György „A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén” című tanulmánya a felek megállapodási hajlandóságának serkentése mellett a törvényi szabályozás reformálását, pontosabb anyagi – eljárásjogi szabályok kidolgozását sürgeti, általános még elégséges szolgáltatás meghatározás helyett az egyes szolgáltatási területek külön-külön törtenő regulációjára tesz javaslatot.²⁴

A még elégséges szolgáltatás teljesítése keretében munkát végző munkavállaló kötelezettségeit vizsgálta az EBH2001. 566. Az eset az általános vasutassztrájk alatt nyújtott még elégséges szolgáltatás területére kalauzol. A tényállás szerint a sztrájk során a még elégséges szolgáltatás körében a szakszervezet által összeállított listának az elfogadásával megállapodás jött létre; ennek keretében tartozott a N.–D. között közlekedő vonat. A sztrájk idején a még elégséges szolgáltatás keretében tartozó vonatok felől az arra jogosult szerv (Központi Operatív Bizottság) dönthetett. A döntés végrehajtására – a vonatforgalmi értesítésben előzőleg közölt vonat közlekedésében bekövetkező változtatásra – azonban a forgalmi utasítás szabályai vonatkoztak. A II. rendű felperes az I. rendű felperes egyetértésével a sztrájk idejére létrehozott döntéshozó szerv a Központi Operatív Bizottság telefonértesítés alapján úgy intézkedett, hogy a forgalmi utasítás ellenére sem fogad egy vonatforgalmi értesítésnek megfelelő vonatot. A dolgozók munkaviszonyát rendkívüli felmondással szüntették meg a még elégséges szolgáltatás körébe tartozó munkavégzési kötelezettségük körében elkövetett munkaviszonyból eredő kötelezettségszegésük miatt. A Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy sztrájk alatti, még elégséges szolgáltatás teljesítése keretében végzett munkára is az Mt. 103. §-ának rendelkezései vonatkoztak, tehát azt a munkájukra irányadó szabályok, előírások és utasítások szerint kellett ellátniuk.

7. Mikortól kérhetik a felek a jogellenesség megállapítását? Hogyan csökkentheti veszteségeit a munkáltató?

A sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének megállapítását az kérheti, akinek ezek megállapításához jogi érdeke fűződik [Sztv. 5. § (1) bek.]. A sztrájk jogszerűségéről a korábbi gyakorlat szerint csak annak megkezdése után döntött a bíróság: „... az arra jogosult a sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének megállapítását a sztrájk kezdeményezésétől kezdődően kérheti. A sztrájk jogszerűségét az eset konkrét körülményeinek alapulvételével kell elbírálni.” [BH1991. 255.]. Időelőttiségre hivatkozva utasította el a több áramszolgáltató 2007. január 30-án közösen benyújtott, a villamosenergia-iparban dolgozók szakszervezetei által kilátásba helyezett sztrájk jogellenességének megállapítására irányuló kérelmét a munkaügyi bíróság. Az ügyben eljáró bíróság kifejtette, addig a pillanatig, amíg a sztrájk nem kezdődik el, bizonytalan, hogy lesz-e egyáltalán sztrájk.

Az Sztv. 5. §-ához fűzött törvényi indokolás szerint a kérelem benyújtására a jogszabály nem szab határidőt, az mind sztrájk ideje alatt, mind azt követően bármikor megtehető. Még meg nem kezdett sztrájk esetén azonban „a kérelem valójában nem a sztrájk jogellenességének a megállapítására irányul, hanem egy olyan elvi állásfoglalás kérése a bíróságtól, amelyre a munkaügyi bíróságnak nincs hatásköre.” [8.Mpk.50061/2007/9-55.Mpkfv.631349/2007/2. – felülvizsgálati kérelem].²⁵ A Legfelsőbb Bíróság ez ügyben hozott 2008. novemberi határozata új irányt adott a gyakorlatnak, amennyiben kimondta, a bíróság tévesen állapított meg idő előtti igényérvényesítést, a törvény ugyanis nem tartalmaz olyan előírást, amely a sztrájk jogszerűségének elbírálását a sztrájk megkezdéséhez kötné, s erre az indoklás példálózó felsorolásából sem lehet következtetni.²⁶

Ugyancsak középponti kérdés a munkáltató számára, hogy hogyan csökkentheti a munkabeszüntetés miatt keletkezett veszteségeit. A sztrájk lényege a munkabeszüntetés, vagyis a sztrájk alatt – amennyiben az jogszerű – a munkavállalót munkavégzési kötelezettség általában nem terheli [BH2002. 112.]. Az EBH2000. 361. kimondta, a munkáltató eljárása nem jogszabálysértő, ha a veszteségeinek csökkentése érdekében a sztrájkban részt nem vett munkavállalóit olyan feladatok ellátására utasítja, amelyek egyébként a sztrájkoló munkavállalók munkakörébe tartoznak. Erre tekintettel a nem sztrájkoló munkavállalónak rendkívüli munkavégzés elrendelése sem tilos. Hasonlóképp szólnak a BH2002. 160.-ban megfogalmazottak: „a sztrájkról szóló törvény rendelkezései nem korlátozzák a munkáltatót abban, hogy a veszteségeinek csökkentésére a nem sztrájkoló munkavállalóit olyan feladatok ellátására utasítsa, amelyek egyébként a sztrájkban részt vevő munkavállalói munkakörébe tartoznak”. Ennek keretében nem kizárt az sem, hogy a nem sztrájkoló munkavállalói részére rendkívüli munkavégzést rendeljen el, mely utasítás tehát nem tekinthető a sztrájkban részt vevő munkavállalók elleni kényszerintézkedésnek, a feleket terhelő együttműködési kötelezettség megszegésének.

A rendkívüli munka elrendelése azonban nem minden esetben elégséges, ha úgy tetszik véges ideig, illetve mértékben alkalmazható orvosság. Kérdés tehát, milyen más eszköz áll a munkáltató rendelkezésére. Az Mt. 193/D. § (2) bek. b) pontja tiltja a munkaező-kölcsönzést olyan munkáltatóhoz, ahol sztrájk van. Vagyis csupán a kölcsönzött munkaező igénybevétele tilalmazott, nem általában új munkavállalók felvétele. Eszerint a törvény szövegének megfelelően járt el a Budapest Airport, amikor 2008 telén görög munkavállalókat alkalmazott, hogy csökkentse a kárát. Mégis, felmerül a kérdés, vajon a

károk illetően enyhítése megfelel-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének? Berki Erzsébet kutatásai azt mutatják, hogy a sztrájk török alkalmazása nem honosodott meg a hazai gyakorlatban, s ahol mégis alkalmazták őket, ott sem érte el a kívánt eredményt, vagyis a károk csökkentését, ellenkezőleg, elmélyítette a felek közti konfliktust.²⁷

8. Záró gondolatok

A fent vizsgált esetek csupán ízelítőt adnak a sztrájkjog gyakorlásához fűződő anomáliákból. Különösen érzékeny – de mind ez idáig megoldatlan – problémát jelent például a sztrájkból fakadó károk viselésének kérdése, s ugyancsak komoly hiányosságok vannak a felek sztrájk alatt tanúsítandó magatartásának szabályozása terén. Összességében elmondható, hogy a munkaügyi vitákat és az azok eredményeként kiborbanó sztrájkokat a jog nem képes teljes mértékben szabályozni, illetve azokra csak fáziskéséssel reagál.²⁸ Ezt erősíti a szakszervezet által képviselt álláspont, mely szerint a sztrájk annál erősebb eszköz, minél később jelentik be. Itt érdemes utalni például Gaskó István, a Liga Szakszervezetek és a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete elnökének álláspontjára, miszerint minél később jelentik be a sztrájkot, annál kevesebb ideje marad a munkaadónak letörni a kezdeményezést.²⁹ A sztrájk, még ha jogszerű is, bizonyos tekintetben mégiscsak önhatalom alkalmazása,³⁰ a munkavállalói oldal közvetlen drasztikus reagálása adott munkaügyi konfliktusra a munkaharc igénybevételével. Ágoston Péter, jogtudós – szociáldemokrata politikus 1907-ben így ír: „A sztrájk az egyetlen mód és eszköz ez idő szerint arra, hogy a munkás magán a vállalkozó túlkapásaival szemben segítsen.”³¹ Feltehető a kérdés, vajon a XXI. században, amikor a munkajog több alternatív vitarendezési módszert is felkínál,³² s az üzemi alkotmányjog – ha korlátozottan is – de a munkavállalói oldal közvetett képviselését teszi lehetővé a munkáltató vezetésében, valóban ez-e az egyetlen mód arra, hogy a dolgozó javítsa a helyzetét. A sztrájkhoz való jog részletszabályainak alaposabb kidolgozása mellett az álláspontokat közelítő békés utak (arbitráció, mediáció) kiterjedtebb alkalmazása nyújthatna komplexebb megoldást.

Jegyzetek

¹ Munkabeszüntetésre leggyakrabban Spanyolországban kerül sor (233 kieső munkanap), míg Lettországból, illetve Szlovákiából elenyésző a sztrájk előfordulása (1-1 kieső munkanap). Az adatok 2000 és 2004 közötti időszakra vonatkoznak. Industrial relations in EU Member States 2000-2004. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007. 23. o. Idézi Berki Erzsébet: A sztrájkok hazai gyakorlata. Mit mutatnak a számok? Pécsi Munkajogi Közlemények 2008/2. 128. o.

- ² Berki: 2008. 120. o.
- ³ Radnay József: Munkajog. Szent István Társulat, Budapest 2004. 257. o.
- ⁴ Kiss György: Munkajog. Osiris, Budapest 2005. 496. o.
- ⁵ Radnay József: A sztrájk egyes kérdései a külföldi gyakorlatban. *Gazdaság és Jog* 2000/4. 17–19. 17. o.
- ⁶ Ld. Novitz, Tonia: *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford Uni, Oxford 2003. 143. o., 273–284. o. Kivételként a francia tarifális rendszer hozható fel, mely tradicionálisan nem tartalmaz békekötelmet. Bár létezik, egyre kevésbé működik az intézmény Svédországban. In: *A comparison of industrial conflict rules in 10 European countries. Sweden – the country with the broadest scope for industrial conflict*. *Svenskt Näringsliv*. 2005. 4. o.
- ⁷ Pozitív gyakorlatot találunk Belgiumban, ahol a békekötetem a felek közti bizalmon alapszik, betartják, ha jogilag kevésbé kikényszeríthető is.
- ⁸ Kiss: 2005. 497. o.
- ⁹ *The Right to Strike in the European Social Charter*. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 26, No. 4, Summer 2005.
- ¹⁰ Súlyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 523. o.
- ¹¹ Ld. Kiss György – Kajtár Edit: *Freedom of Services & Establishment and Industrial Conflicts (The Employers' Freedom of Establishment versus the Employees' Freedom of Collective Activity) – Country Report: Hungary 2007*. (megjelenés alatt)
- ¹² Kovács: 2005. 452. o.
- ¹³ Ben-Israel, Ruth: *International labour standards: The case of freedom to strike*. Kluwer, Deventer 1987. 93. o.
- ¹⁴ Radnay József: A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben. *Munkaügyi Szemle* 1990/5. 30–40. 31. o.
- ¹⁵ Berki Erzsébet kutatásaiból származó adat, elhangzott a Magyar Munkajogi Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság által szervezett „Konferencia a sztrájkjogról” rendezvényen. Budapest, 2008. április 23.
- ¹⁶ Nacs Beáta: Sztrájk. 1445–1458. In: Büki Renáta (et alia.) *A munkajog nagy kézikönyve*. Complex, Budapest 2008. 1449. o.
- ¹⁷ ILO Committee of Freedom of Association 226th Report Case No. 1113. Idézi Bródy János: A jogszerű sztrájk kritériumainak nemzetközi és magyar standardjai. *Jogtudományi Közlöny* 2000/11. 439–447. 446. o.
- ¹⁸ Radnay: 1990. 36. o.
- ¹⁹ Lőrincz György: Sztrájktörvény születik. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2008/2. 137–148. 145. o.
- ²⁰ Amelyet hazánk az 1976. évi 9. tvr-rel átvett, az tehát Magyarországot a sztrájktörvény megalkotásakor már kötelezte.
- ²¹ Uő. 145. o.
- ²² Berki: 2008. 126. o.
- ²³ Sütőipari szakágazati kollektív szerződés. Budapest, 2006. szeptember 18. 14. pont.
- ²⁴ Berke Gyula – Kiss György: A sztrájkjog szabályozásának lehetőségei a közszolgáltatások területén (Készült az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium megbízásából). *Kézirat* 2008
- ²⁵ Bővebben ld. Handó Tünde: A sztrájkjal kapcsolatos bírósági döntések. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2008/2. 130–131.
- ²⁶ Mfv. II. 10. 688/2007/2. sz.
- ²⁷ Berki Erzsébet: *Sztrájk!* Budapest 2000. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 121. o.
- ²⁸ Berki: 2000. 14. o.
- ²⁹ Elhangzott a Magyar Munkajogi Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társasága által szervezett „Konferencia a sztrájkjogról” rendezvényen. Budapest, 2008. április 23.
- ³⁰ Nacs Beáta: Sztrájk. In: *A munkajog nagy kézikönyve*. Complex, Budapest 2008. 1445. o.
- ³¹ Ágoston Péter: A sztrájk jogalapja. Budapest, Magyar jogászegyleti értekezések 271. sz. XXXIV. kötet 6. füzet 1907. 299. o.
- ³² A konfrontáció elkerülésére kidolgozott eszközök és a sztrájk, mint alapjog együttélése által felvetett kérdésekről bővebben lásd: Kiss: 2005. 488. o.

Kiss Mónika Dorota

PhD-hallgató

A falugyűlés hatásköre a községekben

1. Bevezető gondolatok

Ennek a tanulmánynak az alapját negyven, szűrő-próbaszerűen kiválasztott, a falugyűlés jogintézményére vonatkozó községi szervezeti és működési szabályzatbeli joganyag értékelő-elemző vizsgálata képezi.¹ Érdekesnek ígérkeznek a kérdések: mit jelenthet a falugyűlés, valamint községeinkben miként érvényesül e közösségi-közhatalmi jogintézmény települési szabályozása? A községek kiválasztásának fő szempontját nem a falugyűlés jogintézményének kifejezett települési szabályozása adta, hanem a véletlenszerűség, amelynek során olyan települések is bekerültek a vizsgálatba, amelyek szabályzatának utólagos tanulmányozása során vált világossá, hogy nem rendelkeznek falugyűléssel (más elnevezésű fórumokkal viszont többnyire igen). Ezzel a vizsgálati módszerrel a cél az, hogy képet kapjunk arról is, a falugyűlés mennyi esetben szabályozási tárgya a községi SzMSz-eknek, s mennyiben nem az, mindez értelemszerűen a negyven község gyakorlatára vonatkoztatottan. Ilyen kiválasztással mód nyílt arra is, hogy válogatás nélkül a legkülönfélébb nagyságú községek szabályozási gyakorlatának bemutatására kerüljön sor.

2. A fogalom és a szabályozási szintek általános jellemzője

Mint ahogyan a legtöbb közhatalmi jogintézménynek, úgy a falugyűlés szabályozásának is hármas jogforrási jellege van: alkotmányi, önkormányzati törvényi és települési rendeletbeli. Az *alkotmányi szabályozás* értelemszerűen nem tér ki konkrétan a falugyűlés jogintézményére, hanem alapjogszabályként általános, átfogó, garanciális alaprendelkezéseivel biztosítja a falutársadalmak helyi önkormányzatának ilyen típusú fórumát. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.² Mindezzel az alkotmányozó megalapozza a helyi önkormányzással kapcsolatos további törvényhozási koncepciót is.

A következő jogforrási szintet a helyi önkormányzatokról szóló 1990: LXV törvény (Ötv.) alkotja

a falugyűlésre vonatkozó szabályaival, valamint a képviselő-testületeknek az e tárgyú helyi jogalkotásra kötelezésével. Végezetül a sort a települések *szervezeti és működési szabályzata* zárja, településenként eltérően változatos, részletes–kevésbé részletes szabályanyaggal.

Az Ötv. az általános fórumokról, így a falugyűléssel kapcsolatban így nyilatkozik: a képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntésekbe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.³ Ez a törvényi szabály elsősorban a képviselő-testületek fórumokkal összefüggő, helyi jogalkotási feladatait jelöli ki, másodsorban pedig ízelítőt kínál a meghonosítható rendezvények köréből.

A képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalhatja azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.⁴ Lényegében ez a szabály a falugyűlés egyik speciális esetét jelenti, amelynek során a községi választópolgárok által közvetlen önkormányzati döntés születhet. Az Ötv.-nek ezen előírásaival ki is merültek a falugyűlésre vonatkozó szabályai, tág teret engedve ezzel a képviselő-testületek későbbi jogalkotási eljárásainak.

A falugyűlés törvényi szabályozásakor a települési státus elnevezésbeli különbözőségével találkozhatunk. Az alkotmány az ország területi tagozódás szabályai között községről tesz említést,⁵ az Ötv. pedig a községek számára fenttartott intézményénél falugyűlésről rendelkezik. Használja ugyan a község elnevezését is, nevezetesen a községpolitikai fórum megemlétekor, mégis, a falugyűlés az a fórum, amelyhez központi jogalkotó célok is párosulnak, ezért igényelhető megoldás lehetne a terminológia egységes alkalmazása, tehát községhez a községgyűlés elnevezés társítása. A falugyűlés törvényi szabályozása vizsgálatakor kiemelés érdemel még az az észrevétel, amely szerint a falugyűlés konkrétan nevesített intézménye a községek helyi önkormányzásának, míg a községpolitikai fórum példálózó jelleggel mindössze „zárójeles” intézmény. A falugyűlés meghatározása a Magyar Értelmező Kéziszótár⁶ szerint: a falu egész lakossága részére tartott (politikai) gyűlés. Mind az Ötv. általi (községpolitikai fórum), mind a Magyar értelmező Kéziszótár által alkalmazott fogalom politikai töltetű, ami már jelzi számunkra a gyűléssel kapcsolatban elvárható helyi szabályozások irányait.

A falugyűléssel kapcsolatos központi jogforrási szint, az Ötv. viszonylag szegényes szabályozása következtében a községek módjában áll a legrészletesebb, legalapvetőbb kérdéseken túlmenően az általános kérdéseket is a szervezeti és működési szabályzatukban elhelyezni. A helyi szabályozás tárgyait alkothatja a falugyűlés települési fogalom meghatározása, a falugyűléssel kapcsolatos községi célrendszerek kialakítása, a kötelező vagy szabadon megtartás bevezetése, a megtartás, a lebonyolítás, vagyis az eljárás során érvényesülő alaki szabályok meghatározása stb. E szabályalkotás során a községek igen nagyfokú jogalkotási szabadságot élveznek, mert gyakorlatilag semmilyen magasabb szintű joganyagra nem kell tekintettel lenniük a helyi szabályozás kialakításakor. Ez a jelenség az Ötv. már említett viszonylagosan lényegre törő, rövid, néhány szavas szabályaira vezethető vissza. A központi jogalkotó e megoldással a községi képviselő-testületek kezébe helyezi a falugyűléssel való szabad rendelkezés jogát, egyben kifejezi, hogy a falugyűlés a törvényhozó által biztosított, de a helyi képviselő-testületek által megerősített intézmény.

A falugyűléssel kapcsolatos harmadik jogforrási szintet a községi képviselő-testületek által alkotott rendelet, a szervezeti és működési szabályzat alkotja. A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.⁷ A törvényhozó e szabályozási területet jelöli ki a képviselő-testületek számára a működésükkel, szervezetükkel kapcsolatos elképzelések szabályozására. Ez a jogalkotásra kötelező törvényi szabály alappal veti fel a következő kérdést: elfogadható megoldást követnek-e a települések abban az esetben, ha a többi fórumkonstrukciónak mellett a falugyűlést is egy különálló települési rendeletben, az ún. „fórumrendeletben” szabályozzák? Miért merül fel alappal ez a kérdés, amikor a települési szintű szabályanyagot és jogforrást vizsgáljuk? A válasz erre a kérdésre az, hogy azért, mert ha figyelmesen értelmezzük a helyi jogszabályalkotásra kötelező Ötv.-beli normát, akkor azt észleljük, hogy a törvényhozó a képviselő-testületet a saját működésével és szervezetével kapcsolatos kérdések helyi részletezésére kötelezi, s az azzal kapcsolatos kérdésekben írja elő szabályozási területként a szervezeti és működési szabályzatot. Vagyis mi történik akkor, ha a falugyűlés nem képviselő-testületi ülésként jelentkezik adott község gyakorlatában, ha nem a képviselő-testület a címzett a falugyűlés megtartására? Amennyiben a falugyűlés nem képviselő-testületi ülés, úgy nem a saját működésének részletes rendjéről van szó, tehát miért kellene a szervezeti és működési szabályzatról szóló települési rendeletben szabályozni a falugyűléssel kapcsolatos részletszabályokat?

Elsősorban be kell látnunk, hogy a szervezeti és működési szabályzat mindössze elnevezésében különbözik a többi, a képviselő-testületek általi jogalkotási produktumoktól (jogszabályoktól: rendeletektől). A szervezeti és működési szabályzatról szóló települési rendelet megalkotására semmilyen eltérő döntéshozatali arányok, szabályok nem vonatkoznak a többi rendelethez képest, tehát ezt a jogszabályt is a *képviselő-testület alkotja meg, át nem ruházható hatáskörben, minősített többségű döntéshozatali eljárás során*.⁸ Így akként fogalmazhatunk, hogy más elnevezésű, a helyi társadalmi fórumok tárgyában megszületett rendeletben történő szabályozásnak is helye lehet a falugyűlésnek abban az esetben, ha azt a képviselő-testület előzőleg nem minősítette saját ülésének. Mindazonáltal az ülési minőség elmaradása esetén se függetlenednek teljes mértékben a községi képviselő-testületek a falugyűlés jogintézményétől, mert ezen esetekben is kapcsolatban maradnak a demokratikus fórumrendszerekkel. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a képviselő-testületet a falugyűlés eseményeiről tájékoztatni kell, így a helyhatósági testületek törvény erejénél fogva válnak alanyaivá, részeseivé a falugyűlésnek, továbbra is „közük” lesz ezekhez a települési-közpolitikai, közéleti eseményekhez.

A vizsgált községi képviselő-testületek a falugyűlést, amennyiben rendelkeznek ezzel a jogintézménnyel, kivétel nélkül a szervezeti és működési szabályzatukban részletezik, tehát nem állítható, hogy más települési rendeletet választottak volna szabályozásul. Ez abszolút mértékben megfelelő arálynak mondható, szemben a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés szabályozásával, amely esetekben a törvényhozó külön, ilyen témájú települési rendeletet nevesít, s kötelezi a képviselő-testületeket a részletszabályok megállapítására. Ennek ellenére nem kis arányban léteznek olyan települések, amelyek a törvényhozói rendelkezéstől eltérően az SzMSz-ben tesznek rendelkezéseket a népszavazásról, népi kezdeményezésről, s figyelmen kívül hagyják a helyi népszavazási, népi kezdeményezési tárgyú rendelet megalkotásának kötelezettségét.

Az SzMSz-ekben történő szabályozás során a falugyűlés intézményét a „Lakossági kapcsolatok,” a „Lakossági fórumok” elnevezésű részben helyezik el a vizsgált községi képviselő-testületek. Egyetlen vizsgált település sem szabályozza a „képviselő-testület működése” című részben a falugyűlést (szemben a közmeghallgatással, amelyet ritkán ugyan, de a testület működésénél szabályozzák, ilyen például a vizsgáltak közül Gádoros községe), amelyből arra következtethetünk, hogy a falugyűlés nem egyenlő a képviselő-testület működésének színterével. Azonban a későbbiekben látni fogjuk, hogy a falugyűlés egyes településeken képviselő-testületi ülésnek

minősül. Az SzMSz szerves részét képező mellékletekben sem jellemző a falugyűlés szabályozása annak ellenére, hogy bizonyos ritka esetekben a képviselő-testületek itt térnek ki a fórumaik részlet-szabályaira (például Taksony nagyközség). Ezeket a ritkaságszámba menő szabályozásokat leszámítva

megállapíthatjuk, hogy a falugyűlést a községi önkormányzatok közösségi közhatalmi intézményrendszernek tartják, s ehhez mérten a szervezeti és működési szabályzatukban külön fejezetet szánnak a fórumaik működtetésével összefüggésben felmerült kérdéseik rendezésére. A képviselő-testületi ülési

1. sz. táblázat

Község megnevezése	Lakosságyszám (fő)*9	Falugyűlés**	Egyéb fórum***	Közmeghallgatás****
Szank	2 545	X	-	X
Leányfalu	2 589	X	-	X
Baks	2 294	X	-	X
Tárnok	7 845	-	X	X
Zánka	908	X	X	X
Helesfa	568	-	X	X
Mátraszentimre	2 129	-	-	X
Nagybaracska	2 438	-	X	X
Narda	517	-	X	X
Parád	3 720	-	X	X
Telki	2 211	X	-	X
Újszentmargita	1 591	X	-	X
Vasasszonyfa	387	X	-	X
Zsana	900	X	-	X
Zomba	2 335	-	-	X
Gádoros	4 084	-	X	X
Igal	1 336	X	-	X
Arló	4 199	X	-	X
Taksony	5 941	-	-	X
Nagyszénás	5 691	X	X	X
Lepsény	3 213	-	-	X
Doboz	4 564	-	-	X
Bagamér	2 449	-	-	X
Kerepes	8 781	-	X	X
Koroncó	1 883	X	X	X
Istenmezeje	3 279	X	-	X
Csobánka	2 855	X	X	X
Csévharaszt	1 868	X	-	X
Feldebrő	2 652	-	X	X
Váralja	1 033	-	-	X
Pap	1 805	-	-	X
Lovasberény	2 670	-	X	X
Balotaszállás	1 673	X	-	X
Baracs	3 380	-	-	X
Újhartyán	2 742	X	X	X
Rácalmás	4 102	X	-	X
Kállósemjén	3 981	-	-	X
Táborfalva	3 423	X	-	X
Ecser	3 252	X	-	X
Etyek	3 783	-	X	X

* A szűrőpróbaszerűen kiválasztott községek lakosságyszáma, ahogyan látszódik a táblázatban, általában nagyközségeket tükröz. A negyven községből mindössze öt rendelkezik kevesebb lakosság számmal mint ezer, s ezek közül csak egynek van kevesebb lakosa mint ötszáz.

** Ez az oszlop azt tükrözi „X” jellel, hogy a vizsgált községek szervezeti és működési szabályzatukban rendelkeznek-e kifejezetten „falugyűlés” megnevezésű fórumról.

*** Ez az oszlop mutatja az „X” jelzéssel, hogy a vizsgált községek szervezeti és működési szabályzatukban rendelkeznek-e a falugyűlés mellett, illetve azon kívül egyéb jellegű fórumról (pl. községpolitikai fórum, egyeztető tanácskozások, lakossági gyűlések stb.)

**** Közmeghallgatást minden településnek – a státusától függetlenül – törvény erejénél fogva kell – kötelezően, mérlegelést nem tűrően – tartania évente legalább egy alkalommal (Ötv. 13. §), így a közmeghallgatás nem számít a település meghonosított intézménynek, szemben a többi fórummal, így a falugyűléssel is. A közmeghallgatás vizsgálata e tanulmánynak nem része, de bizonyos mértékig ki kell térnünk reá is, mert a falugyűlés szabályozásakor több SzMSz is a közmeghallgatás intézményére utal vissza. A tény, hogy a közmeghallgatás a falugyűléssel rokon települési fórum, megalapozza az igényt a rövidebb terjedelmű bemutatására.

jelleget meghaladóan a helyi hatalmi kérdéseknek van túlnyomóan nagyobb szerepük még akkor is, ha egyébként ülési minőségi jellegről van szó.

Közvetlenül a jogforrások bemutatása után egy községi lakosságszámot és jogintézményrendszert tartalmazó, szemléltető táblázatot szükséges elhelyezni, amely segíti az eligazodást és a téma könnyebb megértését.

A táblázat tanulmányozása alapján az alábbi fő konklúziókat tehetjük meg. A negyven vizsgált községből húsz rendelkezik a falugyűlés jogintézményével, tehát állíthatjuk, hogy a települések fele honosította meg szabályzatában ezt a fórumot. A többi település nem falugyűléssel, hanem azzal rokon jeget mutat, más, mindazonáltal hasonló célú települési fórummal rendelkezik (összesen 20 község). Az elhatárolás ebben az esetben nem könnyű és nem egyértelmű, ugyanis azoknak a községeknek a szabályai, amelyek nem rendelkeznek falugyűléssel, de rendelkeznek más elnevezésű tanácskozással, nagyfokú hasonlóságot mutatnak a községek szabályaival, amelyek viszont rendelkeznek falugyűléssel. Így annak a konklúzióknak a megtétele szükséges, amely szerint a fórumok közötti különbségtétel csak az elnevezésben ragadható meg, a jogintézmény céljaiban, szerepében, rendeltetésében viszont nem. Vagyis ugyanolyan vagy egymással igen nagyfokú hasonlóságot mutató fórumok nominációja egyes községekben falugyűlés, más községekben pedig egyéb jellegű fórum.¹⁰

A negyven megvizsgált szabályzat közül összesen tíz községben nem létezik a közmeghallgatáson kívül semmilyen más fórum (Zomba, Lepsény, Doboz, Bagamér, Kállósején, Baracs, Pap, Váralja, Mátra-szentimre, Taksony), ezek az „inaktív” községek a törvényileg kötelező közmeghallgatást tették egyedül a részletszabályozásuk tárgyává. Falugyűléssel, egyéb jellegű fórummal és közmeghallgatással, tehát a háromtípusú alapintézménnyel pedig mindössze öt község rendelkezik (Zánka, Csobánka, Koronóc, Nagyszénás és Újhartyán). A közmeghallgatást nem számítva, falugyűléssel és egyéb fórummal egyidejűleg – az előzőből adódóan – szintén mindössze ugyanaz az öt község rendelkezik a negyvenből. Ebből a körülbelül 10%-os értékből adódóan a legáltalánosabb jelenség az, hogy a községek 90%-a vagy falugyűléssel rendelkezik, vagy egyéb jellegű települési összejövettel, de a két fórum egyidejű működtetése viszonylag ritka szabályozás. Ennek oka a fent kifejtett észrevételekben rejlik, abban, hogy a községek a különböző fórumaikat igen hasonló céllal, hasonló funkciórendszerrel hozzák létre, s ebből következően nem tartják célszerűnek a különböző elnevezésű, de azonos célú rendezvényeket egyidejűleg megtartani.

Szinte semmilyen összefüggés nem áll fent a községek lakosságszáma és a működtetett települési fórumok, elsősorban a falugyűlés között. Az egyik legszélsőségesebb példa Zánka a maga 908 fős lélekszámával, ahol mindenfajta fórum működik, míg a 4564 lakosú Dobozon csak a kötelező közmeghallgatás létezik. A 387 lakosú Vasasszonyfa is működteti a falugyűlést a közmeghallgatás mellett, míg a 8781 lakosú Kerepes nem honosította meg a falugyűlést. A hasonló nagyságú és lélekszámú Csobánka és Zomba között is jelentős az eltérés, mert míg Zomba a közmeghallgatáson kívül nem szabályoz más fórumot, így a falugyűlést sem, addig Csobánka a közmeghallgatáson kívül falugyűléssel és egyéb fórumrendszerrel is rendelkezik. A lakosságszám alapján talán Ecsér, Táborfalva és Istenmezeje az a község, ahol – feltételezhetően véletlenszerűen – ugyanúgy alakul a fórumok települési szabályozása, de lakosságszám alapján hasonlóságot mutat Szank, Leányfalu, Baks és Telki demokratikus fórumműködtetése is, feltételezhetően szintén véletlenszerűségéből.

A falugyűlés SzMSz-beli reguláinak elemzése alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a falugyűlések a legtöbb esetben csupán céljaikban, rendeltetésükben egyeznek meg. Az összes többi kérdésben sokoldalú, egymástól különböző szabályozási megoldásokat tartalmaznak a rendeletek. Olyannyira igaz lesz ez a megállapítás, hogy végül egyértelművé válik: a falugyűlés az egyik olyan jogintézménye a települések fórumrendszerének, amelyen a helyi tradíciók, illetőleg a kialakult szokások és igények a legnagyobb mértékben tükröződnek. Ehhez a megállapításhoz kell jutnunk a falugyűlés szegényes Ötv.-beli szabályozásából következően is. Szemben a közmeghallgatással, a falugyűlésnek még a legalapvetőbb szabályait sem rögzíti az Ötv. Nemcsak arról nem nyilatkozik, hogy mennyiszor kell tartani évente, de arról is hallgat, hogy ez kötelező, avagy fakultatív helyi önkormányzati intézmény.¹¹

A falugyűlések SzMSz-béli célja sajátos helyi fogalom meghatározást kölcsönöz a falugyűlésnek, tekintettel arra, hogy a cél egyben predesztinálja az adott tanácskozás rendeltetését, s mint ilyen, a fogalmát is tartalommal tölti meg. A falugyűlés institutionális elemeit minden esetben községi tradicionális elemek övezik. Abban az öt községben, amelyben falugyűlés és egyéb fórum is működik, az intézmények célja is meglehetősen hasonló, itt nem találkozunk éles határvonallal az összejövetelek szerepei között. Ez azonban nem rendkívüli, mert az összes helyi önkormányzati fórumnak alapvetően fontos rendeltetése a helyi társadalom helyi közügyekben való részvételének elősegítése és biztosítása. Ennek során a vélemények, a javaslatok, a kérdések megvitelének és befogadásának a színterül szolgálnak,

a képviselő-testület későbbi döntéshozatali eljárását befolyásoló funkcióval rendelkeznek, ellenőrző, számonkérési terepet biztosítanak az érdekeltek számára, kijelölik a lakosság közvetlen participációjának keretét, határait és lehetőségeit.

A községek által használt meghatározások alapján a falugyűlések céljai a következők: tájékoztatás és véleménynyilvánítás; képviselői munka segítése; tapasztalatszerzés; állásfoglalások megismerése; koncepcionális döntések sokoldalú előkészítése; kisebbségi vélemények kifejezése; közérdekű indítványok megtétele; hozzászólások és javaslatok értékelése; helyi ügyekben való közösségi részvétel.

A községek mindegyike ezeket a célokat állítja a falugyűlés szerepkörének centrumába. Ezek a célok egymással párhuzamba állíthatók, s a falugyűlések rendeltetését is közelítik egymáshoz. Mint a későbbiekben látható lesz, a falugyűlések céljai a fórum hatáskörét, illetőleg a jogállások határait is kijelölik mind a jogosultak, mind a kötelezettek számára.

3. Kötelező-fakultatív intézményrendszer; testületi ülés-nem testületi ülés minősége

E téma vizsgálatakor az Ötv. szabályaiból kell alapvetően kiindulnunk. A falugyűlés a törvényi szabályozás következtében olyan fórum, összejövétel, amelyre a községeknek tartási kötelezettségük nincsen, szabályozási kötelezettségük azonban van.¹²

A képviselő-testületek a számukra biztosított helyi jogalkotási feladatok keretében önállóan szabályozhatják a falugyűlés kötelező, illetőleg fakultatív jellegét, valamint képviselő-testületi ülésnek vagy anélküli összejövételnek minősíthetik azt. Mivel az Ötv. alig tartalmaz szabályokat a falugyűlésre vonatkozóan, ezért a falugyűlés olyan fórum, amely természetéből adódóan igényli a képviselő-testület helyi jogszabályalkotását. Ezt az igényt egyes települések teljes mértékben kielégítik, más települések csak részben. A falugyűlés helyi jogalkotást igénylő természete nyilvánvalóan azokban az esetekben kerül előtérbe, amikor a községek úgy foglalnak állást, hogy fórumkonstrukciójuk kialakításában a falugyűlésnek is szerepet szánnak. A helyi jogalkotással érintett falugyűlés esetében a szabályozás következtében a képviselő-testületek önmagukat teszik felelőssé.

A falugyűlés kötelező és fakultatív jellege egyaránt megtalálható az elemzett szabályzatokban. Az egyes kategóriákon belül is másfajta, egymástól eltérő szabályozásokkal rendelkeznek a községek. Ez azt jelenti, hogy a kötelezően megtartandó falugyűlést az egyik esetben feltétel nélkül állítják a települések, másik esetben feltételhez kötik: csak akkor kell megtartani a falugyűlést, ha arra a helyi jogszabályban meghatározott eset miatt van szükség, akkor viszont mérlegelés nélkül, obligatórius módon kell megtartani.

Az obligatórius és fakultatív intézmény, valamint a képviselő-testületi ülési minőség, illetőleg az a nélküli falugyűlések alakulását az alábbi táblázat szemlélteti. A táblázatba csak az a 20 község került bele, amelyek rendelkeznek a falugyűlésről.

2. sz. táblázat

Község megnevezése	Obligatórius intézmény	Fakultatív intézmény	Testületi ülés	Nem testületi ülés
Szank	X		X	
Leányfalu	X		X	
Baks		X		X
Zánka	?*			X
Telki		X	X	
Újszentmargita	X			X
Vasasszonyfa	?		?	
Zsana		X	?	
Igal		X	X	
Arló	X		X	
Nagyszénás	X		X	
Koroncó	?		?	
Istenmezeje		X		X
Csobánka		X	X	
Csévharaszt	X		?	
Balotaszállás	X		X	
Rácalmás	X		X	
Táborfalva	X		?	
Ecser	X		X	
Újhartyán		X	X	

* A kérdőjel arra utal, hogy adott község esetében az SzMSz rendelkezéseiből nem lehet megállapítást tenni a falugyűlés obligatórius vagy fakultatív jellegére, illetőleg a testületi ülési minőségre.

A táblázat tanulmányozásakor az alábbi eredményekhez jutunk. A 20 községből 10 obligatórius intézményként szabályozza a falugyűlést, 7 pedig fakultatív intézményként, illetőleg a 20 községből 11 községben testületi ülés a falugyűlés, 4-ben pedig egyéb tanácskozásról van szó. Összesen öt község (Koronc, Vasasszonyfa, Táborfalva, Csévharaszt és Zánka) esetében nem lehet egyértelműen megállapítani a falugyűlés megtartásának körülményeit. Ezekből az az aspektus fakad, hogy ezekben az esetekben nem képviselő-testületi ülésről van szó, hiszen a szabályozás nem nevezi meg kötelezettként a képviselő-testületet, s nem is utal a testület falugyűléssel összefüggő szerepeire. Vasasszonyfa mindössze egyetlen rendelkező mondatban szabályozza a falugyűlést („a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonására szolgáló fórum a falugyűlés”), így megérthető, ha abból semmilyen információ nem derül ki a megtartásra vonatkozóan. Koroncó szabályozása alapján se jutunk közelebb a kérdés megválaszolásához: kötelezően tartandó fórum a falugyűlés? A testület itt is mindössze kinyilvánítja, hogy a lakosság közvetlen részvételére szolgáló fontosabb fórumoknak milyen összejövetelek minősülnek, s itt említést tesz többek között a falugyűlésről is. Koroncó szabályaival szinte teljesen megegyezik Zánkáé is, itt sem derül fény a falugyűlés obligatórius vagy fakultatív voltára. Mindezekből az következik, hogy a szabályozás hiánya végett a testületeknek/községeknek intuitív módon nem kötelezettségük a falugyűlés megtartása.

A 20, falugyűléssel rendelkező községből így 10-ben obligatórius a falugyűlés, 10-ben fakultatív, tehát fele-fele arányban oszlanak meg a megtartás körülményei, feltételei. Némileg más képet mutat a fórumjelleg ábrázata, mert itt azt jelenthetjük ki, hogy a 20 esetből 11-ben testületi ülésről van szó, 9 esetben pedig egyéb összejöveteletről, vagyis elhanyagolható mértékben, de mégis a testületi ülés a dominánsabb.

A testületi ülési minőség vagy az egyéb összejöveteleli jelleg kérdéseiről az alábbiakat állapíthatjuk meg. A községi képviselő-testületek a falugyűlést, mint volt róla korábban szó, nem a képviselő-testület működésének részletszabályai között, hanem a lakossági kapcsolatokat reguláló részben rendszerezik. Elementáris kérdés, hogy a falugyűlés a községekben a szabályozási területtől függetlenül képviselő-testületi ülésnek vagy pedig egyéb jellegű összejövetelelnek minősül-e? A kérdés azért igényli a megválaszolást, mert ha képviselő-testületi ülésnek szabályozzák a községek, akkor a képviselő-testület ülésezésére vonatkozó Ötv.-beli és helyi szabályoknak – így az ülést megelőző, az üléssel egyidejű és az ülést követő feladatoknak¹³ – maradéktalanul érvényre kell

jutniuk a falugyűlés tartásakor is. Tulajdonképpen a falugyűlés jellegének meghatározásakor már ki is jelölik a testületek az annak lefolyásakor szükséges eljárásokat. Ha viszont nem testületi ülés a falugyűlés, akkor mástípusú technikai jellegű eljárási szabályokkal kell, hogy rendelkezzen az adott község.

A 2. sz. táblázat vonatkozó két oszlopából kitűnik, hogy itt is pontosan megegyeznek az arányok, csakúgy, mint a kötelező-fakultatív kérdéseknél. A 20 község közül 11 községben testületi ülés a falugyűlés, 4 községben nem testületi ülés, 5 községben pedig nem derül ki a szabályzatból, hogy milyen tanácskozásról van szó a falugyűlés megtartásakor.

A testületi ülési mivolta csak ritkább esetben lehet következtetni. A leggyakoribb, hogy a szabályozási környezetből lehet megállapítást tenni arra, hogy képviselő-testületi üléssel van dolgunk a falugyűléskor. Ezt a következtetést a következő utaló szabályok alapozzák meg: „a falugyűlésen a képviselők megjelenése kötelező” (Szank), „a falugyűlés összehívásának, kihirdetésének és meghívási rendjének, a jegyzőkönyv közzétételének szabályai azonosak a közmeghallgatásra vonatkozó szabályokkal” (Leányfalu), „a falugyűlés meghirdetése a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozó szabályok szerint történik, míg a lefolytatás tekintetében a képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályok az irányadóak” (Telki), „a falugyűlés vezetésére a képviselő-testület üléseinek vezetésére irányadó szabályokat kell alkalmazni” (Arló), vagy például Igal községének szabálya, amely egyértelműen megnevezi azokat az eljárásokat a falugyűlés tartásakor is, amelyek a képviselő-testület ülésezésének nélkülözhetetlen elemei. Előfordulnak tehát olyan községek, amelyek a közmeghallgatással párban szabályozzák a falugyűlést; ezek közvetlenül már ki is jelölték, hogy a falugyűlés a településükön testületi ülés, arra való tekintettel, hogy a közmeghallgatás képviselő-testületi ülés az Ötv. szabálya szerint.

A képviselői ülési minőség szabályzatba történő bevételekor a községeknek állást kellene foglalniuk abban, hogy az ülési jelleg kinyilvánítása ellenére kívánják-e a falugyűlést további részletkérdésekben szabályozni. Azért volna fontos ebben megállapodni, mert észlelhető, hogy a képviselő-testületi ülés szabályai és a falugyűlés megtartásának speciális szabályai egymásnak esetenként ellentmondanak a szabályzatokban. A legvilágosabb megoldást úgy érhetnék el a testületek, ha a falugyűlés speciális szabályai között kizárólag olyan kérdéseket regulálnának, amelyeket a testületi ülés általános szabályai nem tartalmaznak. Ezek azok a kérdések, amelyek a falugyűléshez mint speciális közhatalmi fórum sajátosságaihoz igazodnak, s amelyek a többi testületi ülésnél vagy nincsenek jelen, vagy más alakban vannak jelen: például a

jogosultak kérdésfeltételeinek, közérdekű javaslat-tételeinek elősegítését biztosító hozzászólási jegyek, a hozzászólások időtartama (esetleg percben kifejezve), az utólagos tájékoztató mechanizmus működtetése, a felszólalók mondandójának jegyzőkönyvezése, a határozati javaslat testület általi elfogadása, válaszadások stb.

Az obligatórius falugyűlés és testületi ülés közötti összefüggések az alábbiak szerint alakulnak. A 10 obligatórius és a 11 testületi ülésneként jelentkező falugyűléssel rendelkező települések közül hét községben párba lehet állítani az obligót és a testületi ülést (Szank, Leányfalu, Arló, Nagyszénás, Balotaszállás, Rácalmás, Ecsér). A fakultációval és a nem testületi üléssel kapcsolatban már nem ilyen világos a kép: ott mindössze két község esetében állítható, hogy a fakultatív falugyűléshez nem testületi ülési jelleg kapcsolódik: Baks és Istenmezeje szabályozásában. Négy esetben (Csobánka, Igal, Telki és Újhartyán) fakultatív a falugyűlés, és egyben képviselő-testületi ülésről van szó. A maradék hat községben (Zánka, Vasasszonyfa, Zsana, Koroncó, Csévharaszt, Táborfalva) vagy a kötelező-fakultatív jelleg nem határozható meg, vagy a testületi-nem testületi ülési minőség. Egyedül Újszentmargita az a település, ahol egyidejűleg obligót és nem testületi ülést lehet realizálni a regulációban.

A legegységesebb összefüggés az, hogy az obligatórius falugyűlés általában testületi ülésneként jelentkezik, míg a fakultatív falugyűléshez körülbelül ugyanolyan arányban tartozik testületi ülés, illetőleg nem testületi ülés. Ezeket az összefüggéseket a 3. és 4. sz. táblázat rendszerezi.

3. sz. táblázat

Obligó-fakultáció összefüggése
10 obligó
7 fakultatív
3 nem állapítható meg
Ülési, egyéb jelleg összefüggése
11 ülés
4 egyéb
5 nem állapítható meg

4. sz. táblázat

Fórum jellege	Községszám (összesen)
Obligó-ülési jelleg	7
Obligó-egyéb	1
Fakultatív-ülési jelleg	4
Fakultatív-egyéb	2
Valamely nem állapítható meg	6

Azok a községek, amelyekben nem testületi ülés a falugyűlés, általában szintén utaló jelleggel szabályozzák a falugyűlés funkcióját. A falugyűlésen felmerült álláspontokról, közérdekű javaslatokról és kérdésekről, a kisebbségi véleményekről a kép-

viselő-testületet tájékoztatni kell (ez többnyire a soron következő ülést jelenti, a felelős pedig a polgármester). Ezekből a szabályokból következtethetünk arra, hogy az értesítési, tájékoztatósi feladatok következtében a falugyűléskor nincsenek egyben jelen a települési képviselők, tehát képviselő-testületi ülésre sem kerül sor.

Azokban a községekben, ahol a falugyűlés nem testületi ülés, másfajta szabályok jutnak érvényre a falugyűlés összehívásakor, annak vezetéskor, illetőleg az azt követő eljárásokkor, mint azokban a községekben, ahol testületi ülés a falugyűlés, miután ezek a települések a képviselő-testület működéskére vonatkozó Ötv.- és SzMSz-beli szabályokat alkalmazzák. Önkéntelenül is adódik a kérdés, hogy a többi községben milyen szabályokat vesz figyelembe a kötelezett a falugyűlés megtartásakor? Értelemszerűen, amely községben nem testületi ülés a falugyűlés, ott nem a képviselő-testület a címzett a falugyűlés összehívására és megtartására. Nincsen teljesen egységes szabályozás az SzMSz-ekben az összehívó és megtartó kötelezett személyére vonatkozóan. Tulajdonképpen a kérdés a községek viszonylatában érdekes, amelyekben nem testületi ülésneként jelentkezik a falugyűlés. Általában a polgármester rendelkezik az összehívás jogával, ez azonban nem lehet megfelelő elhatárolási elem a hagyományos ülésektől, mivel a testületi üléseket is a polgármester hívja össze.

Azért néhány tartalmasabb szabályozási anyaggal találkozhatunk a vizsgálódás során. Baks községe szerint a falugyűlés előkészítése, összehívása és vezetése a polgármester hatáskörébe utalt feladat; e feladatok lebonyolításában a képviselők és a testület bizottságai működnek közre, mindezek ellenére e településen a falugyűlés nem testületi ülés. Istenmezeje esetében pedig szintén a polgármester hívja össze a falugyűlést, de ezt megelőzően kikéri a képviselő-testület véleményét. Újszentmargita és Telki viszont szimplán a polgármester összehívó funkciójáról rendelkezik, és ezzel összefüggésben még járulékosan sem tesz egyetlen másik kérdést sem a szabályozása tárgyává. Pedig azokban az esetekben, amikor a képviselő-testületek bármely kérdés szabályozását beleveszik az SzMSz-be, onnantól kezdve az összes, járulékosan felmerült kérdést is szabályozniuk kellene, így például: mi a teendő, ha a polgármester akadályoztatva van e feladata ellátásában; szükséges-e a dokumentálás akkor is, ha nem testületi ülésről van szó stb.

4. A falugyűlés kronológiai tagolódása

A falugyűlések megvalósítása igazodik a képviselő-testületek ülésezési gyakorlatához. Miután a falugyűlés megtartásakor valójában egy olyan közösségi

rendezvényről van szó, amely kettős arculatú, és helyi társadalmi kommunikációt előfeltételez, ezért a megvalósulás sémáját az alábbiak szerint lehetséges elképzelni.

a) A falugyűlést megelőző feladatok elemei:
- falugyűlés tartásának, összehívásának elrendelése;

- meghívók megküldése és meghirdetés;
- technikai feltételek biztosítására kijelölt személyek feladatvégzése.

b) A falugyűlésen megvalósuló penzumok:
- technikai feltételek folyamatos biztosítása;
- vonatkozó döntvények (rendeletek, határozatok) biztosítása a résztvevők számára;

- fórumvezetés;
- közérdekű ügyek és közügyek megvitatása, kérdés-, vélemény-, javaslat- és álláspontkifejtési jogosultság biztosítása, egyéb jellegű témák megvitatása;

- reflexió a résztvevők felvetéseire;
- útmutatás az egyéni választópolgári eljáráshoz.

c) Falugyűlést követő feladatok:

- Jegyzőkönyv elkészítése (ezt nemcsak a testület által tartott falugyűlésről célszerű/szükséges megtenni, hanem az egyéb, választópolgári, civil kezdeményezés alapján megtartott falugyűlésről is)

- Eljárások megtétele, lefolytatása, eredmények figyelemmel kísérése, s mindezekről a lakosság és az érdekeltek tájékoztatása (itt külön hangsúlyos a helyi média szerepének kiemelése, mert az önkormányzati működés hétköznapijaiban leginkább ezeken keresztül lehetséges az intenzívebb kapcsolattartás az érdekeltekkel)

Célszerű a falugyűlés kronológiai sorrendje szerint haladni az elemzéssel. Ennek mozzanatai: a) megtartás szükségessége, gyakorisága és elrendelése, a meghirdetés; b) megtartás és dokumentálás; c) utólagos eljárások lefolytatása, az érdekeltek és a közvélemény értesítése, tájékoztatása (a helyi nyilvánosság folyamatos és minőségileg állandó biztosítása).

A falugyűlés megtartásának gyakoriságában elsődlegesen az obligatórius, avagy fakultatív jelleghez kell visszanyúlnunk. Általában már ez a szabály kialakítja azt, hogy a községeknek évente mennyiszor kell megtartaniuk a falugyűlést. Amely községben obligatórius a falugyűlés, ott évente legalább egy alkalommal kell tartani, amely községben viszont fakultatív, ott esetenként dönt a kötelezett a megtartás szükségességéről.

A testületi munkatervbevitel jelensége szinte teljesen elhanyagolható a községekben. Elvértve tartalmazza egy-egy község szabályzata a falugyűlés munkatervbevitelét, pedig ezzel elősegíthetné a falutársadalom közösségi munkáját is. A munkatervbevitelkor a települési lakosság képes lenne

előre tervezni, javaslatait, észrevételeit, indítványait az adott témának megfelelően előkészíteni, megfontolni, amely által az önkormányzat munkája is kiszámíthatóbb lenne.

A falugyűlés kezdeményezői jogköre még olyan szabályozással sem rendelkezik, mint a munkatervbevitel. Semmilyen szintű szabályanyag nem létezik a falugyűlés kötelező összehívására vonatkozóan, szemben például a közmeghallgatás jogintézményével, amely esetében egyes községek számszerűleg vagy százalékos arányban meghatározzák azokat a személyeket, amelyek kezdeményezésére kötelezően el kell rendelni a közösség meghallgatásának megtartását. Megfontolandó lenne ugyanezen szabályoknak a falugyűlés esetében történő alkalmazása, érvényre juttatása is.

Ami a falugyűlés gyakoriságát jelenti, a következő megállapításokat tehetjük az értékelt szabályzatok alapján. Szükség szerint, esetleg hívja össze a falugyűlést Szank, Baks (munkatervben megfelelően előírt alakosságok mellett), Telki, Zsana, Arló, Igal, Istenmezeje, Csobánka és Újhartyán. Koroncó és Vasasszonyfa szabályai nem térnek ki a megtartás gyakoriságára, amiből az a konklúzió ered, hogy ezekben a községekben is esetleg, szükség szerint dönt a kötelezett a falugyűlés összehívásáról.

Évente legalább egyszer tart falugyűlést Leányfalu, Csévaharszt, Nagyszénás, Rácalmás (a közmeghallgatásra utal a falugyűlés megtartásakor, innen eredeztethető az évi legalább egyszeri megtartási kötelezettség), Balotaszállás, Táborfalva és Ecsér. Rácalmás szabályaihoz hasonló Balotaszállás szabályzata is: e község deklarálja, hogy a falugyűlés megtartásakor kerül sor a közmeghallgatásra, tehát évente legalább egyszer itt is falugyűlést kell tartani, hogy azon a közösség meghallgatást kérhessen. Jelen esetben a közmeghallgatás és a falugyűlés egyetlen fórummá, képviselő-testületi üléssé redukálódik.

Évente két alkalommal (április és október hónapban) obliagtórius falugyűlést kell tartani Újszentmargitán. Újszentmargita egyedülálló szabályozást valósít meg e célok jogszabályba foglalásával; egyetlen másik vizsgált község sem rendelkezik évi kétszeri obligóról. Ennek ellenére megeshet, hogy azokban a községekben, amelyekben esetleg születik döntés a falugyűlés megtartásáról, többször tartanak falugyűlést, mint azokban a községekben, ahol legalább kettő vagy akár ennél több falugyűlést kell tartani évente, így például Újszentmargitán. Ugyanis az esetleg elrendelt falugyűlésekhez rendszerint meghatározott községpolitikai célok, nagyobb volumenű településfejlesztési döntések, önkormányzati költségvetési és beruházási kérdések párosulnak, amelyek évente akár több alkalommal is jelentkezhetnek, míg az obligatórius falugyűlést jogszabály

erejénél fogva kell megtartani, függetlenül annak szükségességétől.

A falugyűlés elrendelésének és megtartásának szabályzatbeli kötelezettje váltakozóan a képviselő-testület, illetőleg a polgármester, ahogyan az ülési minőségénél már említettük. Amely községekben képviselő-testületi ülésnek jelentkezik a falugyűlés, ott a kötelezett a képviselő-testület, amely községekben nem képviselő-testületi ülés a falugyűlés, ott a polgármester személyét jelöli ki az SzMSz a falugyűlés összehívására és megtartására vonatkozóan. A kötelezett személyét nemcsak az ülési jelleg határozza meg, hanem az obligó és a fakultáció is: az obligatorius falugyűlések, ahogyan a táblázat is szemlélteti, többnyire képviselő-testületi ülésnek jelentkezik, amelynek kötelezettje evidens módon tehát a képviselő-testület, míg a fakultatív falugyűlések egyéb fórumként öltenek alakot, s ezekben az esetekben a polgármesternek van jogosítványa s egyben kötelezettsége az összehívásra.

A falugyűlés meghirdetésének kérdése az egyik legfájdalmasabb vizsgálati pontot érinti. Ebben a kérdésben a legszegényesebbek a szabályzatok, mert jóformán semmilyen regulát nem tartalmaznak erre vonatkozóan. A meghirdetésből eredő legfontosabb kérdések a következők: mennyivel a falugyűlés előtt kell meghirdetni a fórumot? Milyen eszközök igénybevételével kell és célszerű meghirdetni a falugyűlést? Milyen tartalmi követelményeknek kell megfelelnie a hirdetménynek?

A helyi önkormányzás keretében megvalósuló széles körű nyilvánosság és demokrácia megvalósulása érdekében a legtagabb időintervallumot kell érteni a falugyűlés meghirdetési határideje alatt, ennek az elvárásnak a 30 napos határidő képes eleget tenni. A meghirdetés eszközei, csatornái alatt szintén a legváltozatosabb módokat kell értenünk, de ezek általában a községek nagysága függvényében változó tényezők. A több ezer lakossal rendelkező, területileg nagyobb kiterjedtségű községben másfajta csatornákat kell biztosítani a képviselő-testületnek a hirdetményei megismertetésére, mint a néhány száz lelket számláló kisközség társának. A hirdetmény tartalmi kellékei között meg kell jelenniük a következő elemeknek: a falugyűlés megnevezése, ki tartja a falugyűlést, milyen témájú falugyűlést tart, mikor és hol tartja a falugyűlést. Érdemes még kitérni a részvételi jogosultságra és annak terjedelmére is, a közérdekű kérdés és javaslatétel lehetőségére, illetve a tájékoztatásra.

Ami a meghirdetés időtartamát illeti, igen rossz képet mutatnak a tanulmányozott SzMSz-ek. Helesfa 15, Csobánka 10, Telki 8, Balotaszállás 14, Újhartyán és Rácalmás 5 napos határidőről rendelkezik a szabályzatában. Más község nem tartalmaz konkrét

időpontokat a falugyűlésre vonatkozóan, hanem a képviselő-testületi rendes üléseire, illetve a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozó szabályokra utal. Újszentmargitán áprilisban és októberben tartanak falugyűlést. Konkrét időpontokról nem rendelkezik ez a község a meghirdetésre vonatkozóan, viszont a kialakított gyakorlat következtében az érdekeltek már tudják, mikor közeledik a rendezvény időpontja. Ecser tavasszal tartja a falugyűlést; szintén nem rendelkezik meghirdetési időpontokról. A tavasz igen terjedelmes időkategória, ezért a meghirdetés kérdéseire okvetlenül szükséges lett volna kitérnie ennek a községnek is. Nagyszénás szabályozása érdekes, mert a közmeghallgatással kapcsolatosan igen lelkiismeretesen tér ki meghirdetés kérdéseire, viszont a falugyűléssel kapcsolatban hallgat erről, holott e fórumnak is szerves része kellene, hogy legyen a meghirdetés. Arló a képviselő-testületi ülés meghirdetési szabályaira van tekintettel a falugyűlés meghirdetésekor.

A vizsgált települések közül mindössze öt község nevesíti a meghirdetés határidőt, kissé rövid időintervallumban gondolkodva. Különösen Újhartyán és Rácalmás megoldása a kifogásolható, hiszen az 5 napos határidő rendkívül szűkre szabott, viszont azt vizsgálva, hogy egyes települések semmilyen határidővel nem rendelkeznek a meghirdetésre vonatkozólag, még elfogadhatónak és pozitívnak is tekinthető e két község 5 napos határideje az érdekeltek tudomásszerzésére. Amely községek nem szabályozzák a meghirdetési kérdéseket, ott még az elementáris igényekre sem térhetünk ki, mivel azonban közhatalmi fórumrendszerrel van szó, ezért elvárható lenne a fentiekben és az alábbiakban tárgyalt kérdésekre való kitérés is.

A meghirdetés többi elemeire, így a közvetítő csatornák szerepére, a felelősre, a tartalmi kellékekre is hasonló szabályok vonatkoznak, mint az időpontokra. A községek többnyire a „helyben szokásos módot” jelölik meg szabályzatukban, ez pedig a községi hirdetőtáblákat és a szórólapos megoldást tükrözi. Néhány ritkaságszámba menő szabályozás is adódik, például Újszentmargita, ahol a szórólapokon és a hirdetőtáblákon kívül legalább egyszer hangosbemondón keresztül is tájékoztatást kell adni lakosságnak, illetőleg az összes településrészen biztosítani kell a meghirdetést (Újszentmargita 1591 lakosú település). A „helyben szokásos mód” egyébként nemcsak a meghirdetés formáját jelenti a községek gyakorlatában, hanem a települési rendelet kihirdetésében is, illetőleg a fórumokat követő utólagos tájékoztatási funkciókban is szerephez jut.

A megtartás, a részvételi jogosultsággal rendelkezők körének kijelölése és a dokumentálás mind olyan kérdéskör, amelyet szintén a falugyűlés képviselő-testületi ülési minősége determinál. Hangsúly-

lyozandó, hogy amennyiben testületi ülésről van szó a falugyűlés megtartásakor, úgy a képviselő-testület Ötv.-beli és SzMSz-béli szabályai feltétlen és maradéktalanul érvényesülését is biztosítani kell olyan módon, hogy a falugyűlés speciális, helyileg rögzített előírásai is hatályosulhassanak egyidejűleg. Mindazonáltal a képviselő-testületi falugyűlés sajátos ülés formájában ölt alakot, amelyből az a lényegi megállapítás következik, hogy ezen az ülésen érdemi önkormányzati döntésére nem kerülhet sor (kivételt képez a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás esete). A határozati javaslat szerepe viszont olyan kérdéskör, amely ebben az esetben megerősödik. A települési képviselők a falugyűlésen esetlegesen rögtönözve előterjesztett kérdések, javaslatok, közérdekű indítványok esetében nem ismerik úgymond az „előterjesztéseket,” ebből eredően pedig nem tudják gyakorolni képviselői jogaikat sem, amelyből következően érdemi döntést sem hozhatnak. A megfontolt döntéshozatal a legmesszemenőbbekig igényli az adott téma precíz háttérismeretét, a döntést igénylő kérdés kialakulását, előzményeit. Vegyük figyelembe, hogy a hagyományos képviselő-testületi ülésekkor a képviselők előzetesen a megívóval kézhez kapják a tárgyalandó napirendi pontokat, a témák-ügyek előzményeit, határozati javaslatokat; mindezek célja a megfontolt, körültekintő, legoptimálisabb döntési módozat mérlegelésének lehetősége. Mindezekkel együtt vegyük figyelembe azt is, hogy ezen elvárások viszont a falugyűlés természetéből adódóan nincsenek jelen, nem lehetnek jelen a speciális ülés megtartásakor.

A falugyűlés jogosulti bázisról az alábbi észrevételeket tehetjük meg a szabályozások tanulmányozása alapján. Egyes települések a közmeghallgatási aktív résztvevők magatartását teszik a szabályozásuk tárgyává, vagyis a közérdekű kérdés- és javaslattételt állítják a falugyűlés szerepének középpontjába, amelyet a választópolgárok, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselői alkotnak. A falugyűlés szerepe a községekben szinte azonos a városokban honos várospolitikai fórumokkal, városkörzeti tanácskozásokkal, amelyek viszont a közmeghallgatással mutatnak rokonjegyeket. Észlelhető, hogy a közmeghallgatás az Ötv.-beli szabályozásával ugyan „előnyben” lenne a többi, szabadon meghonosítható, csak a helyi szinten szabályozott fórumhoz képest, azonban e fórumok, így a falugyűlés is egyes esetekben olyan részletező helyi regulációval rendelkezik, amely alapján semmi nem választja el a központi regulációval rendelkező közmeghallgatástól. Mégis, a legváltozatosabb jogosulti közegeket helyezik a szabályozás centrumába a községek: általában a „lakosság,” a „társadalmi szervezetek,” a „társadalmi szerveződések,” az „állampolgárok,” az „egyéb szervezetek,” valamint az

„állampolgári közösségek”-et nevezik meg. Nem minden esetben jelenthető ki, hogy konzekvensek lennének a szabályozások. Látható, hogy a községek a jogosulti közeg megállapításakor jóformán példálózó jelleggel alkalmazzák a különböző kategóriákat, de mintha nem tulajdonítanának különösebb jelentőséget e kategóriák közötti jelentős különbségeknek.

Újhartyán például az „állampolgárok” és a „társadalmi szervezetek” részére biztosítja a részvételt a falugyűlésen, amelyen viszont a „lakosságot” tájékoztatja az időszerű önkormányzati feladatokról. Rácalmás szintén az „állampolgárok” és a „társadalmi szervezetek” részére tart falugyűlést, azonban kinyilatkozza, hogy a falugyűlés megtartására a közmeghallgatás szabályait kell alkalmazni; a közmeghallgatáson viszont az Ötv. alapján a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői tehetnek közérdekű kérdést és javaslatot,¹⁴ tehát nem következetes a szabályozás itt sem. Hasonlóan szabályoz Leányfalu is, ahol megtörténik a „lakosság” tájékoztatása a falugyűlésen, amelyre szintén a közmeghallgatás szabályait kell alkalmazni. A jogosulti közegek települési szabályozásának leghangsúlyosabb summázata talán az az észrevétel, amely alapján a községeknek vagy ki sem kellene jelölniük a falugyűlés jogosulti köreit, vagy amennyiben kijelölik, úgy a joggyakorlást elősegítő és biztosító szabályokat is be kell vezetniük, például az adott jogállás meglétének igazolását. Mindenekelőtt tisztázni kell a jogosultakkal kapcsolatban nyitva maradó kérdéseket, és különbséget szükséges tenni a résztvevők és az aktív jogosultak köre között. Nem lehet irreleváns, hogy a falugyűlésen mely csoportok kapcsolódhatnak be aktívan az önkormányzat munkájába, s mely csoportok azok, akiket a jogszabály kirekeszt ebből, ezek alapján pedig az *aktív és passzív jogosultak körét*¹⁵ meg kellene határozniuk a községeknek. Enélkül ugyan is nehezen interpretálhatók a jogállások, a jogok és kötelezettségek falugyűlési kifejeződései. Észlelhető, hogy a községek e fogalmak jelentéstartalma között nem tesznek különbséget, s figyelmen kívül hagyva az egyes jogintézmények sajátosságait, szinte „mindenkit” bebocsátanak településük demokratikus működésének folyamatába.

A joggyakorlás konkrét megvalósulását egyetlen eljárási szabály bevezetésével sem igyekeznek a községek elősegíteni. Mivel e fórumok megtartásakor helyi társadalmi kommunikáció alakul ki a képviselők, illetve a lakosság, az állampolgárok, a résztvevők között, ezért ezt olyan kiegészítő jellegű technikai eszközökkel lenne célszerű elősegíteni, mint például a hozzászólási jegyek alkalmazása, az előzetes témacsoportosítás bevezetése, a felszólalási, hozzászólási időtartamok behatárolása, az utólagos írásos válaszadások megadása stb.¹⁶ Néhány község

mutat szabályozási hajlandóságot, a legtöbb viszont elzárkózik e kérdések tisztázása elől.

A falugyűlés kettősarculatú települési fórum, ülés. Nemcsak a falulakosság, az állampolgárok jogállását tételezi fel, hanem velük szemben a falugyűlés kötelezettjének (polgármester vagy képviselő-testület) jogállását is meghatározza. A falugyűlés lefolyásával kapcsolatosan igen szegényes szabályozást valósítanak meg a községek, mert szinte semmilyen eljárási kérdést nem rendeznek ezzel kapcsolatban, kivéve, amikor a közmeghallgatás szabályaira utalnak vissza, amely esetben kiderül, hogy a falugyűlés képviselő-testületi ülés. Ezt azonban nem minden település teszi meg. Az alaki szabályokkal nem rendelkező községek falugyűlésének megtartásakor nem lehet egyértelműen behatárolni a résztvevők cselekvési lehetőségeit, a jogaik és kötelezettségeik paramétereit.

A falugyűlés települési megtartásának elemzésekor a következő tárgykör, amelyet érintenünk kell, a falugyűlési tematikához és a helyi dokumentációhoz kapcsolódik. Ahogyan a többi tárgykör vizsgálatánál és bemutatásánál, itt is a képviselő-testületi ülési jelleg a meghatározó. Nemcsak önkormányzati, hanem a település egészét befolyásoló, meghatározó fontosságú témák megvitatására, ismertetésére is sor kerülhet, ilyenek például a településfejlesztési, gazdasági-pénzügyi, idegenforgalmi témák stb. Ezek a témák minden esetben közérdekűek, amiből az következik, hogy egyedi, hatósági ügyek megvitatására semmilyen körülmény között nem kerülhet sor. A közérdekűség követelményét a falugyűlés egész lefolyásán figyelemmel kell kísérni.

A legtöbb község rendelkezik a falugyűlés jegyzőkönyvvel történő dokumentálásáról, jegyzéséről is, dacára annak, hogy ezt az Ötv. alapján nem kötelezettségük megtenni (csak a képviselő-testületi ülésekkel összefüggésben). Amely településekben testületi ülés formájában jelentkezik a falugyűlés, ott értelemszerűen az ülést követő feladatok részeként a jegyzőkönyvet az ülési jellegre tekintettel kell elkészíteni, a vonatkozó Ötv.-beli és SzMSz.-beli szabályok figyelembevételével. Jelen esetben nem kérdéses a jegyzőkönyvvel kapcsolatos teendők természete.

Más a kérdés a községek tekintetében, ahol a falugyűlés nem ölt képviselő-testületi ülési alakot. Amennyiben ilyen esetben is jegyezni kell a falugyűlést, úgy a jegyzőkönyv elkészítésének kötelezettsége szintén a jegyző hatáskörébe utalt feladat. A jegyzőkönyv elkészítésével összefüggésben természetesen felvetődnek az alábbi kérdések, amelyekre sajnálatos módon nem térnek ki a községek szabályzatai: milyen tartalmi és formai előírásoknak megfelelően kell a jegyzőkönyvet elkészíteni? A jegyzőkönyvet a falugyűlést követően mennyi időn belül kell elkészíteni? Jegyzőkönyv-hitelesítők fel-

kérésével kell-e hitelesíteni a jegyzőkönyvet? Meg kell-e küldeni a falugyűlésről készült jegyzőkönyvet az illetékes regionális közigazgatási hivatal megyei kirendeltségvezetője számára? Mely szervek és személyek számára kell még megküldeni, illetőleg hol kell elhelyezni a jegyzőkönyvet? Ezekre a kérdésekre nagyobb hangsúlyt kellene helyezniük a községeknek, és teljeskörűen szabályozni az azokkal kapcsolatos elemeket.

A falugyűlést követő eljárások lefolytatása szintén az ülési jelleg alapján tagolódik. Itt is megállapíthatjuk, hogy amennyiben a falugyűlés tartásakor képviselő-testületi ülésről vagy annak egy napirendi pontjáról van szó, úgy a testületi ülést követő feladatok ellátása érvényesül a falugyűlést követően is. Ha azonban nem képviselő-testületi ülésről van szó, azokban az esetekben is léteznek a falugyűléshez utólagosan kapcsolódó sajátos eljárási területek. Ilyen például a polgármester tájékoztató funkciója. Már bemutatásra került, hogy egyes községekben a polgármester hatáskörébe utalt feladat a falugyűlésen elhangzottokról a képviselő-testület utólagos tájékoztatása. Ez a tájékoztatási funkció alkotja az utólagos eljárások egyik esetkörét. A községek gyakorlatában azonban számos más esetkörei is léteznek az utólagos eljárásoknak, ilyenek például:

- a polgármester előterjesztése alapján a képviselő-testület adott napirendi ponttal kapcsolatos döntése;
- a lakosság tájékoztatása a falugyűlésen tett közérdekű indítványok vizsgálatáról, a foganatosított intézkedésekről és eredményekről;
- az írásbeli válasz 15 napos határidővel történő megküldése annak az érintettnek, akinek a kérdéseire, észrevételeire a falugyűlésen nem tudtak érdemben válaszolni;
- az elhangzott javaslatra vonatkozó intézkedésről szintén 15 napos határidővel történő tájékoztatás, amelynek a felelőse a polgármester;
- az elhangzott hozzászólások utólagos, képviselő-testületi általi értékelése, szükség esetén határozattal elrendelt kivizsgálás megindítása;
- a falugyűlés után tett intézkedések eredményességéről folyamatosan, évente pedig rendszeresen összefoglalt tájékoztatás a lakosság részére.

Az utólagos eljárások vizsgálatakor említést kell tennünk egy igen sajátosan jelen lévő, de a települési szabályozásokat mégis átható jelenségről, ez pedig a részletes szabályanyagokkal összefüggésben jelentkező, „parttalan” jogalkotói cél. Megfigyelt jelenség, hogy egyes szabályzatok lelkiismeretes alaposítással regulálják az utólagos eljárási kérdéseket, kitérve a határidőkre, az eljárás tárgyára, illetőleg a felelősre, mindezzel utalva a komolynak és következetesnek értékelhető falugyűlés jogintézményére. Ugyanakkor

ugyanennek a fórumnak a meghirdetésére vonatkozóan, amely a komoly, a megfontolt döntések elősegítését biztosító közösségi-közérdekű javaslatok, indítványok, kérdések megtételül szolgál, egy viszonylag szűk határidőt biztosítanak a testületek vagy ki sem térnek a meghirdetési határidők kérdéseire. Miként értelmezhető, hogy az egyik kérdésben előrelátó jogalkotói munkákat észlelhetünk, a másikban pedig ellentmondásosat?

A kérdéskört záró, következő néhány gondolatban a községek szabályzatának a falugyűlést reguláló részletező természetére térünk ki. Létezik-e valamilyen összefüggés a részletes-kevésbé részletes szabályanyagok és az obligatórius és fakultatív falugyűlés között? Ehhez leszögezendő: ha nem kötelező a falugyűlés községi megtartása, akkor is kell eljárási és anyagi kérdéseket rendezni az SzMSz-ben, valamint, ha a falugyűlés nem szabályozási köre a szabályzatnak, akkor is lehet majd tartani, „mindössze” nincsenek reá vonatkozó paraméterek.

Nem észlelhetők logikus összefüggések a szabályozási terjedelmek és az obligatórius-fakultatív falugyűlések között, úgy is fogalmazhatunk, hogy gyakorlatilag jelentéktelen kérdés a falugyűlés jellege a szabályozások tartalma tekintetében. Említve példának okáért Telki és Leányfalu szabályzatát: Leányfalun kötelező intézmény a falugyűlés, Telkin fakultatív, s mindkét község ugyanolyan terjedelemben tér ki e fórumra. Ugyanez áll Zsanára és Újszentmargitára is. Arló és Újhartyán obligatórius falugyűléssel rendelkezik, körülbelül ugyanolyan mértékű szabályozással, Rácalmás viszont a sorban alul marad e két településhez képest, noha szintén kötelező intézményként szabályozza a falugyűlést.

A szabályozási terjedelem egy olyan kérdésköre a települések fórumhálózatának, amelynek akkor is egyforma mértékben kell kielégítőnek lennie, ha a települések nem állapítanak meg obligót a falugyűlés megtartására. Vagyis akár kötelező, akár fakultatív intézmény a falugyűlés a szervezeti és működési szabályzatokban, a községeknek anyagi és eljárási kérdésekkel egyaránt rendelkezniük kell arra vonatkozóan. A falugyűléssel kapcsolatos helyi szabályozás alapját ugyanis nem a falugyűlés obligatórius vagy fakultatív kijelölése alapozza meg, hanem a tulajdonképpen települési meghonosítása: amikor a testület úgy foglal állást, hogy a falugyűlést bevezeti a településén, innentől kezdve meg kell állapítania a reá vonatkozó részletszabályokat is.

5. A helyi népszavazás kérdésköre

A helyi népszavazás részletes kutatása ennek a tanulmánynak nem része, néhány, alapvetően fontos

kérdésre azonban ki kell térnünk. A falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás alapvető szabályai a központi jogforrásokból erednek.¹⁷

Ugyan teljes mértékben egyértelmű az Ötv.-beli szabályozás, mindazonáltal a legelső és legfontosabb kritériuma a helyi népszavazás falugyűlés hatáskörébe történő utalásának a település *községi jogállásának megléte*.

A második kritérium az *ötszázon aluli lélekszám* települési megléte, ami azt jelenti, hogy már az ötszáz, illetőleg az ennél magasabb lakosságú település is irreleváns az utalás szempontjából.

A harmadik általános törvényi feltétel a *falugyűlés fórumának kizárólagossága*; ez azt jelenti, hogy jogilag csak és kizárólag a falugyűlés hatáskörébe lehet utalni a helyi népszavazást. Különösen nem lehet figyelembe venni a községpolitikai fórum Ötv.-beli alakzatát, illetőleg más, helyileg „átkeresztelt” intézményt, így például községgyűlést, falufórumot, polgári-lakossági gyűlést stb.

A negyedik feltétel a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás érvényességéhez és eredményességéhez kapcsolódik: a falugyűlés döntése abban az esetben számít helyi népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgárok több mint a fele jelen van. Ebből az aspektusból az a konklúzió ered, amely alapján a falugyűlésen részt vevő települési választópolgároknak az adott kérdés megválaszolására nincsen kötelezettségük, mert a népszavazási döntési minőséghez számukra mindössze a részvétel a kötelezettség. Amennyiben e szabályozási módszer helyességében állást kell foglalnunk, úgy milyen véleményt alkotnánk? Elfogadhatónak, avagy elfogadhatatlannak tartjuk a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás érvényességi és eredményességi kritériumainak egyé történő redukálását? Akár az elfogadhatóság, akár az elfogadhatatlanság mellett foglalunk állást, fel kell tennünk az alábbi kérdést: milyen következtetések mentén jutunk az adott vélemény helyességéhez, elfogadhatóságához?

A falugyűlésbe utalt helyi népszavazás ötödik feltétele a *képviselő-testület működéséhez* kapcsolódik. Mivel a helyi népszavazás megtartásának, kiírásának, lebonyolításának a címzettje mindenkor a képviselő-testület, ezért a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáskor magát a falugyűlést a képviselő-testületnek kell megtartania, ami, mint ilyen, kvázi képviselő-testületi ülés lesz. A képviselő-testületi ülések közül ez az egyedüli olyan eset, amikor az ülés ügydöntő fórumként funkcionál. Semmilyen más esetben, még közmeghallgatás megtartásakor sem minősül ügydöntő fórumnak a képviselő-testület ülése. Ekkor döntésbefolyásoló, kezdeményező jogosultsággal rendelkeznek a jogosultak, a választópolgárok és a helyben érdekelt

szervezetek képviselői. A falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáskor, habár evidencia, mégis említést kell tennünk arról, hogy nem fordulhat elő az a nonszensz helyzet, amelyben a községi képviselő-testület úgy utalja a falugyűlés hatáskörébe a helyi népszavazást, hogy közben nem működteti ezt az elnevezésű fórumot. Vagyis a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáskor magát a falugyűlést mint véleménynyilvánító, ügydöntő és megerősítő fórumot előzetesen szabályozni szükséges a helyi alapjogszabályban, mert az utalás feltételezi a fórum előzetes települési bevezetését.

A hatodik feltétel a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazással kapcsolatos jogalkotási produktum kritériuma lesz, ez pedig a rendeleti szabályozást jelenti, amiből az következik, hogy határozattal nem lehet a falugyűlés hatáskörébe utalni a helyi népszavazást. Ebből a regulálásból az is következik, hogy a települési rendelettel a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás mindaddig a falugyűlés hatáskörében marad, amíg azt a képviselő-testület egy újabb jogszabállyal nem módosítja, helyezi hatályon kívül. Amennyiben tehát e községek a falugyűléskor tartják a helyi népszavazást, úgy minden helyi népszavazás e fórum keretei között zajlik.

Ennél a témakörnél érdemes újra visszagondolnunk a második pontban tárgyalt szabályozási terület problematikájára. Ahogyan a vizsgálat kiindulásakor tisztázni kellett a szabályozási területet (SzMSz avagy fórumrendelet), úgy a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás helyi szabályozásakor is felmerül a kérdés, hogy ezeket a szabályokat vajon mely települési jogszabályban kell rendszerezni? Mivel helyi népszavazásról van szó, ezért az Ötv. alapján külön ilyen tárgyú rendeletben kell kitérni rá,¹⁸ mivel azonban azt is megállapíthatjuk, hogy a falugyűlés a helyi népszavazási funkciójával a képviselő-testület fóruma, s mint ilyen, a saját működéséről van szó, amelyet az Ötv. alapján viszont a szervezeti és működési szabályzatban kell rendszerezni.¹⁹

Az ötszáz vagy ennél kissé nagyobb lakosságú településeknek a lakosságszámot ebből a szempontból érdemes folyamatosan figyelemmel kísérniük, mert ötszáz alá történő csökkenéskor megnyílik számukra a falugyűlés mint a helyi népszavazás ügydöntő, megerősítő vagy véleménynyilvánító fórumának megtartási lehetősége, attól függően, hogy véleménynyilvánító, megerősítő vagy ügydöntő (kötelező eredményű) a helyi népszavazás tárgya.²⁰

Fordított szempontok miatt a kevesebb, mint ötszáz lakosú községeknek is szükséges a lakosságszámukat folyamatosan és érdemileg kontrollálni, mert ötszáz fölé történő emelkedéskor a képviselő-testületnek, amennyiben korábban a falugyűlés hatáskörébe utalta a helyi népszavazást, ezt el kell vonnia onnan.

A falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás esetében a falugyűlés *ügydöntő fórumként* funkcionál. Mint az összes többi közhatalmi intézmény (különösen a közmeghallgatás), úgy fősabályként a falugyűlés sem minősül egyéb esetben ügydöntő fórumnak. E közösségi formulák lényegi része adott döntéshozatali eljárás kezdeményezésére, valamint befolyásolására irányul. A falugyűlés a helyi népszavazási funkciókkal kivételt képez a többi fórum alól, s ügydöntő összejövételként működhet.

A vizsgált községek közül mindössze egyetlen település rendelkezik kevesebb, mint ötszáz lakossal (Vasasszonyfa, 387 lelket számláló kisközség). Egyedül ebben a községben volna lehetőség a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalni, azonban ez a község nem élt ezzel a lehetőségről. A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló települési rendeletébe átemeli az Ötv. és a Ve. vonatkozó szabályait, de nem teremt lehetőséget a települési választópolgárok számára a falugyűlésen történő helyi népszavazásra. Narda a maga 517 lakost számláló települési mivoltával szintén közel esik annak a lehetőségéhez, hogy a falugyűlés hatáskörét állapítsa meg a helyi népszavazás megtartásakor. Ez a település azonban csak akkor rendelkezik majd ezzel a lehetőséggel, ha lakosságszáma ötszáz alá csökken.

6. Példaértékű, követendő megoldások

A községi szervezeti és működési szabályzatok elmélyült vizsgálata során különféle állásfoglalások, észrevételek megtétele kíváncsodik ki belőlünk, amelyek közül egyesek dicsérő jellegűek, mások kevésbé hordoznak magukban pozitív tartalmat, inkább kritikus jellegűek.

Az összes megvizsgált község szabályanyaga közül elsődlegesen pozitív értelemben kiemelem Csobánka megoldásait. Csobánka község szabályzatának tanulmányozása során meglehetősen instruktív szabályozási metódus kerülhet a látóköreinkbe. Ez a község teljeskörűen szabályozza nemcsak magának a falugyűlésnek az önkormányzati jogintézményét, hanem ugyanezt példaértékűen megteszi más települési fórumaival összefüggésben is. E szabályanyag tanulmányozásakor tükröződnek a település képviselő-testületének a falugyűléssel kapcsolatos konkrét szándékai, céljai, tervei. Kifejeződik ez elsősorban a fórumok céljainak meghatározásában; a fórumok részben a *belső irányításhoz*, részben az *érdekegyeztetéshez*, részben pedig a *közvetlen és közvetett hatalomgyakorláshoz* kapcsolódnak. A belső irányításhoz kapcsolódó fórumok a képviselő-testület működésével jeleznek összefüggést, az érdekegyeztetéshez kapcsolódó

fórumok az önkormányzat és az önkormányzati intézmények szakemberei, a köztisztviselők és a közalkalmazottak számára teremtenek lehetőséget az érdekartikulációra, míg az állampolgári közvetlen joggyakorlást elősegítő intézmények között a falugyűlés kap helyet a szabályozásra. Az első és második fórumrendszerre külön szabályanyag vonatkozik, ez jelenti a helyi Községi Szabályzatot és jelenti a Közalkalmazotti Megállapodást. Az állampolgári joggyakorlás intézményeit viszont a szervezeti és működési szabályzatban helyezi el a testület, ami helyénvaló, hiszen a település egészére kiható területi és személyi hatálya révén egyedül e rendeletben lehetséges a szabályozás.

Újhartyán szabályozása a falugyűlést követő eljárási kérdések szabályozása végett emelendő ki. Ez a község sokrétű szabályozással rendelkezik mindannak ellenére, hogy szabályozása összességében véve nem hosszadalmas. Az utólagos válaszadási, írásos tájékoztató funkciók során kitér a határidőkre, a felelősre, illetőleg az írásos válasz megküldésének alapjául szolgáló helyzetre, esetekre. Ezek szerint, amennyiben az elhangzott kérdés a helyszínen érdemben nem válaszolható meg, úgy az írásbeli választ – 15 napon belül – a kérdés feltevőjének meg kell küldeni. Az elhangzott javaslatra vonatkozó intézkedésről – ha a helyszínen érdemben válasz nem adható – a javaslattevőt a polgármester 15 napon belül tájékoztatja.

Baks községe ugyan szintén viszonylag rövid szabályozási joganyaggal rendelkezik a falugyűlésre vonatkozóan, mégis nagyon szépen megfogalmazza a jogszabályában a falugyűlés célját, annak rendeltetését. Ezek szerint a falugyűlés célja: a lakosság tájékoztatása az időszerű önkormányzati feladatokról, a községfejlesztési programokról és a közérdekű kérdésekről; a lakosság önkormányzati munkával kapcsolatos véleményének és javaslatainak megismerése és annak hasznosítása; a képviselői munka segítése és a választópolgárok önkormányzathoz való jogainak érvényesítése. A falugyűlés céljainak települési megfogalmazása azért fontos kritérium, mert ez által nyílik mód a falugyűlés fórumának behatárolására, és a jogalanyok jogállásának körvonalazására. A célrendszer nyújt támpontot a további szabályok terjedelmére, a szabályozást igénylő kérdések megfogalmazására.

7. Az egyéb rendeltetésű fórumok községbeli jellemzői

Érdekes, hogy az Ötv. által a megemlítés szintjén nevesített községpolitikai fórum egyáltalán nem fedezhető fel a községi szervezeti és működési szabályzatokban. Ez alól egyedüli kivétel Zánka,

ahol működőképes közösségi szintérré formálták ezt a fórumot. De ennyivel talán nem is érik be a községek: változatosabb, fantázielemeket is tartalmazó gyűlésekről rendelkeznek a szabályzatukban. Ezeknek a fórumoknak a létét az alábbi táblázat mutatja be.

5. sz. táblázat

Község megnevezése	Fórum megnevezése
Tárnok	lakossági gyűlés
Zánka	üdülőhelyi fórum, községpolitikai fórum
Helesfa	polgári gyűlés (másképp: közigyűlés)
Nagybaracska	lakossági fórum
Narda	megállapodásos kapcsolatok
Parád	településrészi tanácskozás, érdekegyeztető tanácskozás, állampolgári közösségek rendezvényei
Gádosros	„különböző fórumok”
Nagyszénás	képviselői fogadóórák
Kerepes	lakossági fórum
Koroncó	érdekegyeztető fórum, településszemle
Csobánka	*
Feldebrő	lakossági fórum
Lovasberény	önszerveződő közösségek támogatása
Újhartyán	felterjesztési jog
Etyek	településrészi tanácskozás, érdekegyeztető tanácskozás, állampolgári közösségek rendezvényei

* Csobánka szabályozását a fentiekben röviden ismertettük. Ez a település szerteágazó, részletező szabályokkal rendelkezik a szépen tagoló fórumkonstrukciói tekintetében. A továbbiakban a többi község alakzataira térünk ki néhány gondolat erejéig.

Érdekes a szabályozása Tárnok községének, ahol a közmeghallgatás mellett nem falugyűlés, hanem lakossági gyűlés létezik. E gyűlés célja, szabályozása megegyezik a más községekben honos falugyűlés rendszerével. Helesfa sem falugyűléssel, hanem polgári gyűléssel rendelkezik, viszonylag részletes szabályokkal: a szabályokból az olvasható ki, hogy ez a polgári gyűlés képviselő-testületi ülés, tekintve, hogy meg kell hívni a képviselőket, a körjegyzőt, valamint a gyűlést a polgármester vezeti, amelyről jegyzőkönyv készül. Parád községe szintén nem rendelkezik kifejezett falugyűléssel, de a meghonosított intézményei között vannak olyanok, amelyek e fórummal azonosak: a közmeghallgatáson kívül szabályozza a településrészi tanácskozást, az állampolgári közösségek rendezvényeit és az érdekegyeztető tanácskozást. Teljes mértékben megegyezik Etyek szabályozása Parádéval: ugyanazokat a fórumokat működteti ez a község is.

Újhartyán szabályozása abból a szempontból nézve igen érdekes, hogy a lakossági fórumain belül szabályozza a képviselő-testületet megillető felterjesztési jogot. Ez a tény arra enged bennünket következtetni, hogy Újhartyán a felterjesztési jogot egyfajta közhatalmi jogosultságként kezeli, s hasonló szerepet szán ezen intézménynek, mint más települések az egyéb fórumaiknak. Nagyszénás is egyedülálló, mert a lakossági fórumokon belül részletezi a képviselői fogadóórát, ami a többi település esetében nem ismeretes. A képviselő-testület a település lakossága részére a fórumain belül biztosítja a lehetőséget a személyes kontaktus kialakítására közötté és a képviselők között. Koroncó a helyi fórumok tárgykörén belül tér ki a településszémle: ezt évente két alkalommal kell elvégezni, a felelős pedig a polgármester és a képviselő-testület. A településszémle jegyzőkönyv készül; más eljárási és anyagi kérdésekre nem tér ki a szabályzat. Zánka szintén igyekszik a településének lakosságát megmozgatni az üdülőhelyi fórum és külön a községpolitikai fórum bevezetésével, szabályozásával. Nagybaracska viszont egyszerűen lakossági fórumot szervez. Ezek a települések kissé elhatárolódnak a többi településtől a különlegesnek, sajátosnak nevezhető „fórumaikkal.”

Parád, Etyek, valamint Feldebrő és Nagybaracska szabályozását leszámítva, nincsen több olyan község, amely meghonosított intézményei közül valamelyiket úgy nevezné el, ahogyan más község is. A legváltozatosabb elnevezéssel illetik jogintézményeiket, egyes esetekben utalva a fórum céljaira is, illetőleg az összejövetel célközönségére, a megtárgyalandó témákra. Ilyen például Zánka, amely község üdülőhelyi fórumot is bevezetett a szabályzatába. Ilyen jellegű fórumokat nyilvánvalóan olyan településeken célszerű meghonosítani, amelyek jelentős üdülőterületekkel, és ebből eredően nagyobb létszámú üdülőtulajdonosokkal és üdülővendégekkel rendelkeznek, mindezen kívül pedig még a közügyek iránti aktivitás is megnyilvánul e községek települési magatartásában, észlelhető a kezdeményezési szándékuk. Zánka még kiemelendő a községpolitikai fórumának megtartása végett is: ezt a fórumot maga az Ötv. is így nevezi meg. Egyetlen másik tanulmányozott község sem rendelkezik ezzel a fórummal.

Más esetekben az elnevezés általános karakterű, amelyből nem derül fény a fórum jellegére, célrendszerére, jogalanyaira. Ilyen például Gádoros községe. Gádoros egyáltalán nem rendelkezik konkrétumról a helyi alapjogszabályában a fórumairól, mert mindössze „különböző fórumok”-ról tesz említést. Ebbe beleértendő bármilyen, esetileg elrendelt községi összejövetel, tanácskozás. Megfontolandó lenne Gádoros számára a jelenleginél egy jóval körülhatárol-

tabb, konkrétumokról rendelkező szabályanyagot tartalmazó rendelet megalkotása.

Az általános karakterű fórumelnevezéseket megfelelő célokkal felruházni ugyancsak megfontolható megoldást jelenthet, mert a célok kialakítása következtében a fórum rendeltetése is egyértelműsödik. A „megállapodásos kapcsolat” elnevezés alatt sem teljesen egyértelmű, hogy ezek a kapcsolatok milyen konkrét alakban öltenek testet, milyen jogalanyok között jönnek létre, milyen tartalommal és terjedéssel. Ez a szabályozás Narda és Vasasszonyfa községében figyelhető meg.

Általában véve úgy fogalmazhatjuk meg véleményünket a falugyűlésen kívüli községi fórumok tanulmányozásakor, hogy az egyik legfontosabb elvárás ezekkel a fórumokkal szemben a szabályozás következtében kialakuló szervezethez, a jogalanyok jogállásának behatárolása, a célrendszer kialakítása. Ezek a feltételek szükségeltetnek ahhoz, hogy a községileg megvalósuló helyi közhatalom ne csak meleg ajánlás legyen, hanem azt a helyi jogalkotók tevékenyen igyekezzenek elősegíteni és folyamatosan biztosítani.

8. Összefoglaló észrevételek

A községek a falugyűlés tartásakor alapvetően *három fórum sajátosságait vegyítik*: a falugyűlést, a közmeghallgatást és a „hagyományos” testületi ülést. Ennek következtében a legerőteljesebben a falugyűlés és a közmeghallgatás fórumának összemosódása figyelhető meg a vizsgált községekben. Megállapítható, hogy a községek „előnyben” vannak a városi jogállású településekhez képest, mert a falugyűlés Ötv.-beli megemlézése következtében rendelkezhetnek olyan fórummal, amely kizárólag a falutársadalmak helyi közössége számára van fenntartva. Községbeli szabályozásukból adódóan olyan intézménnyé formálódnak, amelyből tükröződik a szervezethez, a sajátos cél- és funkciórendszer.

A falugyűlés mint az Ötv.-ben nevesített és a községi szervezeti és működési szabályzatok által megerősített községbeli közhatalmi fórum feltételez valamilyen szintű települési nyilvánosságot, igényli a *falusi médiumok* működtetését. Ezek a kategóriák a „helyben szokásos módhoz” kötődnek, jogi bázissal rendelkeznek. A falugyűlés a közmeghallgatás mellett a másik olyan települési fórum, ahol a választók és a megválasztottak egymással közvetlenül, kollektíven találkozhatnak, és ahol a személyes kontaktus képes kibontakozni. A közvetlen érintkezés következtében kialakuló kommunikáció során a falugyűlés az információk közlésének, cseréjének,

megszerzésének és befogadásának közösségi színterévé minősül. Nemcsak a testület működése irányában megnyilvánuló társadalmi kontrollfunkció és ellenőrzés funkciója jut szerephez, hanem e fórumon a kétirányú kommunikációs kapcsolatok, folyamatok is kifejeződnek.²¹

A demokratikus helyi önkormányzás megindulásának évében Pálné Kovács Ilona végzett kutatást ebben a témában – többek között –, és igen érdekes következtetésekre jutott a falugyűlésekkel kapcsolatban.²² A vizsgálódást összefoglaló munkájában úgy véli, hogy a falugyűlés általában az emberek hangulatának a mérésére alkalmas, mert a jelzett problémák, igények a korábbi tanácsok számára is ismertek voltak már más csatornákon keresztül. A problémák megoldásában sem mutatkozott semmiféle különlegesség azáltal, hogy a falugyűlésen nyomatékosan is felvetődtek ezek az igények. Még ennél is tovább megy az elemző, amikor arra a következtetésre jut, hogy a részvételi szám meglehetősen kevés ezeken a fórumokon ahhoz, hogy ezeket a fórumokat részvételi formaként lehessen kezelni.

Meglátásom szerint szükséges megfogalmaznunk ezen észrevételekkel kapcsolatban a kérdést: amennyiben csak és kizárólag az emberek hangulatának a mérésére alkalmas a falugyűlés, úgy az nem volna elegendő „feladata” e fórumnak? Más oldalról közelítve a témakört: vajon önmagában az általános és átfogó településhangulat mérésének funkciójával elvész-e a falugyűlés jelentősége, szerepe?

A helyi önkormányzás során megtartott települési fórumok szerepét vizsgáló empirikus kutatások két lényegi fontosságú jelenségre hívják fel a figyelmet. Az egyik jelenség a *települések elszegényedéséhez kapcsolódik, amikor e folyamatok fellendítik a települési fórumokat, és gyakori megtartásukat igénylik*. A másik jelenség a *települések gazdasági életének a fellendülését, a heterogén lakóközösség különböző érdekeltségeit alkotják, amelyek hatására szintén olyan települési adottságokkal rendelkeznek a községek, amelyek alkalmasak lesznek a közhatalmi demokratikus helyi fórumok szerepének fellendítésére*. Talán nincs is még egy olyan témaköre a helyi önkormányzás gyakorlatának, amelyben ennyire sokrétű, egymásnak ellentmondó vagy egymást kiegészítő empirikus kutatási eredmények születtek.

Kétségeinket eloszlatják azok a kutatási eredmények, amelyek szerint a falugyűlés jogintézménye a községek területi nagysága, országbeli elhelyezkedése és lakosság száma alapján igen eltérő képes lenni. Így megállapítható, hogy egy jó gazdasági fejlettséggel, kedvező fekvésű, heterogén lakóközösséggel rendelkező nagyközség esetében másfajta körülmények állnak rendelkezésre a sikeres,

tartalmas, céljaiban és rendeltetésében kifejeződő falugyűléshez, mint a hátrányos helyzetű, homogén lakóközösséggel rendelkező, gazdasági-pénzügyi bázissal alig rendelkező kisközség társának, ahol a tulajdonképpeni öszszgyűlésre nincs is indok, mert nincsenek olyan ügykörök, témák, amelyek közösségi megvitatására sort kellene keríteni.

Jegyzetek

¹ A vizsgált községek a következők: Szank, Leányfalu, Tárnok, Zánka, Helesfa, Mátraszentimre, Nagybaracska, Narda, Paráád, Telki, Újszentmargita, Vasasszonyfa, Zsana, Zomba, Gádoros, Igal, Arló, Taksony, Nagyszénás, Lepsény, Doboz, Bagamér, Kerepes, Koroncó, Istenmezeje, Csobánka, Csévharaszt, Feldebrő, Váralja, Pap, Lovasberény, Balotaszállás, Baracs, Baks, Újhartyán, Rácalmás, Kállósejmen, Táborfalva, Ecker, Etyek.

² 1949: XX törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 42. § második fordulat.

³ Ötv. 18. § (2) bek.

⁴ Ötv. 47. § (4) bek. Sajnálatos, hogy az Interneten keresztül az 500 lakoson aluli kisközségek – melyekből feltűnően sok van hazánkban – szervezeti és működési szabályzata nagyon ritkán érhető el. A legtöbb esetben ezen önkormányzatoknak nincsen hivatalos honlapjuk, illetve, ha van is, általában nem tartalmaz helyi jogtárat. Így a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás – amely csak 500 lakoson aluli községben utalható a falugyűlés hatáskörébe – szervezeti és működési szabályzatban, illetőleg a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló települési rendeletben történő szabályozásának vizsgálatára e tanulmányban nincs mód kitérni. A szűrőpróbaszerűen kiválasztott községek közül mindössze egyetlen település (Vasasszonyfa) rendelkezik kevesebb, mint ötszáz lakossal.

⁵ Alk. 41. § (1) bek.

⁶ Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, 2003.

⁷ Ötv. 18. § (1) bek.

⁸ Ötv. 10. § (1) bek. a)-b) pont és 15. § (1) bek. Érdekes összefüggéseket fedezhetünk fel az Ötv. 10. szakaszának elemzésekor. Az a) pontban megjelöli a törvényhozó a rendeletalkotást mint át nem ruházható hatáskört, majd pedig a b) pontban megteszi ugyanezt a szervezet és működés kialakításával kapcsolatban is. Miért teszi ezt, ha a szervezet és működés kialakítása a képviselő-testület rendeletalkotási feladataiban nyilvánul meg, amelyről meg már az első pont kinyilvánítja az át nem ruházhatóságot?

⁹ Forrás: http://hu.wikipedia.org/wiki/Kateg%C3%B3ria:Magyarorsz%C3%A1g_telep%C3%BCI%C3%A9sei (A tanulmány megértését segítő táblázatok saját szerkesztésűek).

¹⁰ Az egyéb jellegű fórumok, tanácskozások, ülések elnevezése rendkívül változatos; ilyen lehet például: községfórum, lakossági gyűlés, falurészi tanácskozás, egyeztető ülések, polgári ülések, lakossági tanácskozások, állampolgári összejövetelek stb. Egyes községek még a települési „terepszemlét,” a felterjesztési jogot, illetve a képviselői fogadóórát is a fórumaik között tartják célszerűnek szabályozni. A falugyűlésen kívül meghonosított és szabályozott fórumokat az 5. sz. táblázat mutatja be.

¹¹ Valójában e szabályozással a törvényalkotó kifejezi, hogy a falugyűlés központilag nem kötelező intézmény.

¹² Ötv. 18. § (2) bek.

¹³ Így a napirendek összeállítására, a meghirdetésre, a meghívandók körének megállapítására, a meghívók megküldésére, az ülés összehívására, vezetésére, dokumentálására, határozatképességére, a nyilvánosságára komoly hangsúlyt kell helyezni.

¹⁴ A közmeghallgatás önkormányzati törvénybeli tényállásából az következik, hogy a közmeghallgatáson bárki részt vehet (tekintettel a képviselő-testületi ülési minőségre), a résztvevők közül azonban – elméletileg – csak a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői tehetnek közérdekű kérdést és javaslatot (Ötv. 13. §).

¹⁵ Hasonlóképpen a közmeghallgatáshoz, amelyen bárki részt vehet (passzív jogosultság, szemlélődés), de a résztvevők közül csak az előbbieken kifejtett közegek tehetnek közérdekű kérdést és javaslatot (aktív jogosultság).

¹⁶ Ezek a technikai alkalmazások például a városok, különösen a megyei jogú városok helyi önkormányzása során bevált formák. Községekben általában a fórumok alacsonyabb participációs mutatói miatt nem jelentkezik a szükség e megoldások követésére, azonban valamilyen szintű szabályozás az átlátható joggyakorlás elősegítése végett indokolható lenne.

¹⁷ Ötv. és Ve (1997: C tv.)

¹⁸ Ötv. 50. § (2) bek.

¹⁹ Ötv. 18. § (1) bek.

²⁰ Véleménynyilvánító a helyi népszavazás akkor, ha a kérdés eldöntése nem tartozik a képviselő-testület döntési

kompetenciájába (ld. 76/2007 (X. 19.) AB határozat). Ilyen minőségűek például a területszervezéssel kapcsolatos ügyek; ezekben a kérdésekben a helyi, települési szintű döntés (községi, városi területszervezési és elnevezési kérdések) köztársasági elnöki hatáskör, a megyei szintű területszervezési kérdések pedig az országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Ezekben az esetekben a település választópolgárai abban a kérdésben nyilvánítanak véleményt, hogy kívánják-e településüket vagy településrészüket valamilyen területszervezési eljárás alá vonni. Az érdemi döntés az említett szervek hatáskörébe tartozik. Megerősítő helyi népszavazást csak önkormányzati rendelet tárgyában lehet kiírni. Ekkor a települési választópolgárok egyetértésükről, illetőleg egyet nem értésükről nyilvánítanak véleményt adott tárgyú és/vagy szövegezésű települési jogszabályról. Kötelező eredményű (és nem érvényű!) a helyi népszavazás akkor, ha a kérdés eldöntése képviselő-testületi kompetencia.

²¹ Kiss Mónika Dorota: Közhatalmi intézmények a helyi önkormányzati jogrendszerben. Ad Librum, Budapest 2008

²² Pálné Kovács Ilona: Helyi politika – Területi és települési kutatások. Akadémiai Kiadó, Budapest 1990

Herbert Küpper
 egyetemi tanár
 Institut für Ostrecht München

A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*

1. Bevezető megjegyzések

A közvetlen demokrácia mind Magyarországon, mind Németországban aktuális téma. 2007 óta Magyarországra a népszavazásra irányuló állampolgári kezdeményezések nagy száma jellemző,¹ amelynek oka részben abban rejlik, hogy az ellenzék a közvetlen demokráciát „elsajátítja”.² Azzal a parlamenti kisebbségi helyzetéből kitörve a kormánypolitikát parlamenten kívüli („alternatív”) eszközökkel igyekeznek befolyásolni vagy legalább megtorpedózni. A demokráciafelfogástól függően ezt a lehetőséget a parlamentáris demokrácia rendező elemének vagy a népnek az állami döntéshozatali folyamatokba hatékony és rendeltetésszerű bevonásának lehet felfogni. Az első felfogásnak megfelel, hogy a parlamentáris demokrácia „anyaországában”, Nagy-Britanniában, a közvetlen demokráciát ellenzik, pont azért, mert a parlamentáris eljárások kiürítésének és az intézmények közötti alkotmányos egyensúly kijátszásának tekintik.³ További itt felhozható érv, hogy a közvetlen demokrácia nem a népképviselői szervben éppen kisebbségben lévő párt érdekeit szolgálja, hanem rendeltetésének lényege, hogy az etablírozott (többségi és ellenzéki) pártok elitjein túlmutató, alternatív részvételi formákat bocsásson az állampolgárok rendelkezésére. Emellett Magyarországon egyes állampolgárok részéről a közvetlen demokráciában rejlő részvételi lehetőségekkel történő frivol visszaélés tapasztalható; ennek talán kirívó példája az ingyenes sörre irányuló kezdeményezés volt.⁴ Ezek a komolytalan kérdések a közvetlen demokrácia intézményének a tekintélyét csorbíthatják,⁵ mialatt – és ez a komolyabb gond – a komoly és komolytalan kezdeményezések nagy száma a velejáró közigazgatási és bírósági eljárások eldugulásához vezet, ami elsősorban az Alkotmánybíróság munkáját érinti, de az Országos Választási Bizottságét is. Ez a nagy szám a népi döntés kivételes jellegét megkérdőjelezi. Ezenkívül felmerült már a közvetlen demokrácia működőképességét biztosító „in-

tézményvédelmi” intézkedések kérdése⁷ – az OVB és Alkotmánybíróság jelen helyzete hosszabb időre tarthatatlan, és elengedhetetlen a politikai kultúra önfegyelme, vagy a megszigorító törvényhozás, sőt esetleg alkotmánymódosítás. E probléma megoldásakor figyelembe kell venni, hogy a problémát nem az egyes komoly és rendeltetésszerű, a közvetlen demokrácia szellemét tiszteletben tartó és ennek a szellemnek megfelelően fogalmazott és indított kezdeményezés okozza, hanem az ilyen kezdeményezések nagy száma.

A másik oldalon Németországban a közvetlen demokrácia fő problémája, hogy sem az állampolgárok, sem a politikai pártok nem nagyon élnek vele. Az utolsó két évtized alatt minden tartományban a helyi és a tartományi népi kezdeményezés és népszavazás jogi alapjait megteremtették és bővítették, de csak nagyon lassan fejlődik a hozzájuk fűződő gyakorlat.⁸ És a viszonylag kevés meglévő példa inkább a közvetlen demokrácia veszélyeit mutatja, mintsem előnyeit. Drezdában a választópolgárok helyi referendummal egy híd építését hagyták jóvá, nem tudván, hogy ezen a helyen történő hídépítés a drezdai Elba-völgy „kulturális világörökség” címét veszélyezteti. A referendum után az UNESCO a cím elvonásával fenyegetett. A drezdai önkormányzat bizonytalan volt, mekkora mozgásteret hagy neki a népszavazás eredménye. A felügyeleti szervek és bíróságok szerint a népszavazás a városi hatóságokat köti annak ellenére, hogy a szavazás a tények tökéletlen ismerése mellett történt és hogy a választópolgárok többsége a tények teljes ismeretében valószínűleg más döntést hozna.

A szerény gyakorlat ellenére a német választópolgárok érzékenyen reagálnak arra, ha a politikai pártok a közvetlen demokráciához fűződő részvételi jogokon túlteszik magukat. Ez történt Hamburgban 2007-ben, 2008-ban. A kormánypárt liberális referendumentörvényt alkotott, de amikor 2007-ben ugyanez a párt nem értett egyet egy fontos népszavazás eredményével, a kormány a szavazást „nem kötőnek” minősítette, ami az abban a kérdésben eléggé restriktív joggal állt összhangban, de félreértette a politikai hangulatot. A kormány érvelésével ugyanis nemcsak a jogi, hanem a politikai kötőerőt is tagadta, és a népszavazásban kifejezésre jutó népi akaratnak nem engedelmeskedett. Hogy a jövőben a nép többé ne szóljon bele a kormánypolitikába, a kormánypárt a referendumentörvényt megszigorító módosítást dolgozott ki. Ezt a hamburgi választók rossz néven vették, úgy érezték, hogy a kormánypárt a népet és akaratát „megveti”. Ez egyik oka volt annak, hogy a 2008. év februárjában esedékes választásokban ez a párt rossz eredményt ért el.⁹ A közvetlen demokrácia pártfogói nyomására az új hamburgi kormánykoalíció 2008. november elején a referendum jogi helyzetét liberalizáló

* A tanulmány II. része a Jura 2009. évi 2. számában jelenik meg.

törvényjavaslatot fogadott el. A hamburgi példa ellenére a német joghelyzet ösztönző változásokra szorul, mert a politikai kultúra még nagyon tartózkodó a közvetlen demokrácia intézményeivel szemben.

A következőkben a hatályos magyar¹⁰ és a német¹¹ szabályozások kerülnek elemzésre alkotmányjogi és közigazgatási jogi szempontból.¹² Az elemzés tárgya kizárólag a népi akarat kötelező megnyilvánításának a formái lesznek; a közvetlen demokrácia nem kötelező formái – a magyar terminológia szerint a népi kezdeményezés – figyelmen kívül maradnak.¹³ Az összehasonlítás célja a különböző modellek erős és gyenge pontjainak felismerése és az utóbbiak kiküszöbölése érdekében az egymástól való tanulás.¹⁴

2. A nép, mint a demokrácia alapja

A modern demokráciában a nép minden közhatalom forrása. Ezt mondja ki a népszuverenitás elve, amelyet a magyar Alkotmány 2. § (2) bek.-e, és a német Grundgesetz 20. cikk (2) bek. 1. mondata rögzít. A népszuverenitással szoros összefüggésben álló demokráciaelv azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusok mind a nép akaratára legyenek visszavezethetőek, és hogy a nép tagjai¹⁵ egyenlő módon a közhatalmi szervek akaratának a képzésében részt vehetnek.

A „nép” amorf embertömeg, és mint ilyenek, saját akarata nincsen. A nép minden egyes tagjának van véleménye, álláspontja és akarata, de magának a népnek nincs. Jellemző azonban a totalitáriánus rendszerekre, hogy ott „a nép akarata” állandó politikai toposz, amely a totalitáriánus vezetők uralmát hivatott legitimizálni és stabilizálni, hiszen ők (és általában csak ők) képesek a nép akaratának felismerésére és kifejezésre juttatására – többek között azzal a következtetéssel, hogy azt az egyént, akinek álláspontja a nép állítólagos véleményétől, akaratától eltér, szabad és adott esetben ki kell rekeszteni a nép kötelékéből.

Ezért a demokráciában „a nép akarata” nem megállapított tartalmú politikai tény, hanem politikai folyamatot jelent, olyan folyamatot, amelyben a nép minden tagja részt vehet és amelyet a nép tagja részvétele révén tud befolyásolni. Az alapjogi jellegű¹⁶ részvétel a modern demokráciákban két módon történhet: közvetett módon (azaz választott képviselői szervek útján), vagy közvetlenül.¹⁷ E két mód alkalmazása során a nép a *pouvoir constitué* részeként cselekszik, azaz az alkotmány és a törvények által szabott keretek között.¹⁸ Emellett van még a nép spontán, forradalmi alkotmányozó hatalma, amelyet spontán és forradalmi jellege miatt alkotmány nem szabályozhat; ezt a jogi szabályozhatóságon kívül álló *pouvoir constituant*-t itt figyelmen kívül hagyhatjuk.

A népszuverenitás nem csak nemzeti szinten érvényesül, hanem helyi szinten is.¹⁹ Ezt Magyarországon az Alkotmány 44. §-a mondja ki, mialatt Németországban a Grundgesetz a helyi szintet alig szabályozza,²⁰ mert a helyi önkormányzás a tartományok hatáskörébe tartozik.²¹ Ezért a tartományi alkotmányok a helyi népszuverenitást szabályozzák.

Németországról még azt tudni kell, hogy a közvetlen és közvetett demokráciára egyaránt utaló GG 20. cikk (2) bek.-nek ellenére szövetségi szinten a közvetlen demokráciára csak a 29. cikkben említett területi kérdésekben (tartományi terület megváltoztatása) kerülhet sor.²² Ezenkívül az alkotmányjog-tudomány képviselőinek nagy többsége a GG 20. cikk (2) bek.-t úgy értelmezi, hogy a Grundgesetz a nem kifejezetten említett esetekben a népszavazást szövetségi szinten megtiltja;²³ ezek szerint a közvetlen demokrácia kiszélesítését nem egyszerű törvény, hanem csak a GG módosítása hajthatja végre. Ez a vélemény a 20. cikk (2) bek.-ének liberális szövegezésével nem áll összhangban;²⁴ a képviselői azzal az érveléssel támasztják alá, hogy a két világháború közötti weimari köztársaságban a közvetlen demokráciával állítólag rossz tapasztalatokat szereztek. E többségi vélemény eredménye, hogy Németország szövetségi szintjén a közvetlen demokrácia nem létezik. A tartományokban azonban az utolsó két évtized alatt a közvetlen demokrácia különböző formáit bevezették mind tartományi, mind helyi szinten. Ezért a továbbiakban a magyar nemzeti szintnek Németországban a tartományi szint felel meg,²⁵ mialatt helyi szinten az az eltérés adódik a két elemzett ország között, hogy Németországban nincsen egységes szabályozás, hanem tartományonként különbözőek a törvények.

Mind Magyarországon, mind Németországban megállapítható, hogy legalább állami, azaz nemzeti/tartományi szinten az alkotmányok a közvetlen demokráciát a népképviselővel való szoros összefüggésben szabályozzák: a nép szuverenitását vagy választott képviselői szerv útján, vagy közvetlenül gyakorolja. Magyarországon az Országgyűlés szabályozásánál ugyanazt az összefüggést találjuk, hiszen az Alk. 19. § (2) bek.-e szerint az Országgyűlés jogai „a népszuverenitásból erednek”.²⁶ A német alkotmányokból hiányzik ilyen rendelkezés. E szoros összefüggés miatt ezen a szinten a közvetlen demokrácia általában a népképviselői szerv, azaz a parlament hatáskörére vonatkozik.²⁷ Magyarországon az Alkotmány 28/B. § (1) bek.-e szerint a közvetlen demokrácia tárgya „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”. A legtöbb német tartományban a népi kezdeményezés és népszavazás csak a törvényhozásra és esetleg a parlament feloszlására vonatkozik, figyelmen kívül hagyva a parlament többi hatáskörét.²⁸ Ha az alkotmányok vagy törvények a többi

államhatalomban népi részvételt tesznek lehetővé, ez külön formákban történik: az igazságszolgáltatásban ülnökök a népet képviselik, a végrehajtó hatalomban a törvény különböző tanácsadó, véleményező és adott esetben a döntést érdemben befolyásoló testületeket létesít. Az állampolgárok összesége egyedi döntést sem az igazságszolgáltatásban, sem a közigazgatásban nem hozhat és nem is befolyásolhat.²⁹ Ezért állami szinten a közvetlen demokrácia a parlamentre mint törvényhozó hatalomra vonatkozik; a közvetlen demokrácia révén a nép a parlament döntéshozatalát befolyásolhatja vagy helyettesítheti.

Helyi szinten a helyzet egy kicsit más. Először helyi szinten a „nép” szélesebb körű mint állami szinten, hiszen a helyi demokráciában bizonyos külföldiek is részt vehetnek. Ezért a helyi nép személyi állománya az állami szinten körülhatárolt néppel csak részben azonos. A közvetlen demokrácia alanya tehát állami és helyi szinten részben eltér egymástól: Mindenütt a népi kezdeményezésben, népszavazásban való részvételi jog az alanyi értelemben vett állami vagy helyi választójog egyik részjogosultsága.³⁰

Fontosabb különbség, hogy helyi szinten a hatalommegosztás nem úgy érvényesül, mint állami szinten: a helyi önkormányzat nem a három államhatalom keretében tevékenykedik, hanem az államhatalom csak egy részét gyakorolja. A német doktrína szerint a helyi önkormányzás – beleértve a jogalkotási tevékenységét is – teljes mértékben a végrehajtó hatalomba sorolható.³¹ A magyar álláspont hasonló, hiszen 1990 óta az önkormányzatok az államigazgatás mellett az átfogó közigazgatás második pillérét képezik,³² és a helyi önkormányzatok jogi helyzetével – az alkotmányjogi vonatkozásoktól eltekintve – a közigazgatási jog foglalkozik.³³ Ennek ellenére helyi szinten is a közvetlen demokrácia kizárólag a népképviselői szerv döntéseinek helyettesítésére irányul. Közigazgatási határozatok sem Németországban, sem Magyarországon nem tehetők a helyi népi kezdeményezés vagy a helyi népszavazás tárgyává – ellentétben Svájcjal, ahol sok kantonban közigazgatási határozat helyi referendummal, az ún. Verwaltungsreferendummal (közigazgatási referendummal) útján is hozható.³⁴

3. A nép mint kezdeményező szerv (állampolgári kezdeményezés, Volksbegehren³⁵)

Számos tekintélyelvű államban a közvetlen demokrácia létezik azzal, hogy kezdeményezésére csak néhány alkotmányos szerv jogosult. A FÁK államaiban az elnökök általuk kezdeményezett alkot-

mányreferendumok útján az elnöki megbízatások legmagasabb számát vagy az elnöki hatalom más alkotmányjogi korlátozásait a néppel töröltették az alkotmányból.³⁶ Ez mutatja, hogy a politikai elit manipulációi a népszavazást az alkotmány vagy a törvény kijátszásának plebiszcitér eszközévé tehetik.³⁷ Ezt a veszélyt csak akkor lehet elkerülni, ha maga a nép is saját szavazást kezdeményezhet.³⁸ Ezért a közvetlen demokrácia demokratikus tartalma elsősorban az állampolgári kezdeményezésben nyilvánul meg.

3.1 A nép kezdeményező hatásköre

Mind Magyarországon, mind Németországban a nép saját döntéshozatalát kezdeményezheti. Ez az állami szintre és a helyi szintre egyaránt áll. Ezzel kapcsolatban nagyon fontos a küszöb, azaz a kezdeményezés eredményességéhez szükséges aláírások száma. Ezt a küszöböt vagy abszolút számokban vagy az összes választópolgár számához viszonyított arányban lehet szabályozni. Mindkét esetben fontos megjegyezni, hogy ezt a küszöböt alacsonyra vagy magasra lehet megszabni. Ez nemcsak technikai kérdés, hanem ezzel a meghatározással az alkotmány vagy törvény dönti el, hogy egyszerűen vagy csak nehezen elérhető-e a nép részére a saját döntés kikényszerítése. Németországban a legliberálisabb tartományokban a küszöb 10%-nál alacsonyabb (Brandenburg kb. 4%, Hamburg és Schleswig-Holstein 5%, Berlin 7%, Nordrhein-Westfalen 8%, Mecklenburg-Vorpommern kb. 8,5%); a legmagasabb küszöb 20%-nál van (Hessen, Saarland). Ha a kezdeményezés az alkotmány megváltoztatására irányul, néhány tartományban az általánosnál magasabb küszöb érvényes.⁴⁰

Magyarországon a küszöb 200 000, ha a nép a népszavazás megtartását akarja kikényszeríteni: az Alk. 28/C. § (2) bek.-e alapján annyi aláírás esetében országos népszavazást „kell” tartani. Ez a szám a választópolgárok kb. 4%-át teszi ki.⁴¹ Ezzel Magyarország a legliberálisabb országok közé tartozik, ha csak a német tartományokkal hasonlítjuk össze. A két itt megvizsgált országon kívül azonban számottevően alacsonyabb küszöbök is találhatók⁴².

Ha 100 000-nél több, de 200 000-nél kevesebb aláírás jön össze,⁴³ az Alk. 28/C. § (4) bek.-e alapján az Országgyűlés országos népszavazás megtartásáról „mérlegelés alapján”, azaz szabadon és főleg politikai szempontokat figyelembe véve dönthet. Ez a szabályozás abban az értelemben kedvezményezi a nép politikai szerepét, hogy a 200 000 aláírásnál szabott küszöb el nem érése esetében sem vész el teljes mértékben a nép akarata, hanem minimális (azaz 100 000 aláírásban kifejeződő) támogatottság esetében a nép az Országgyűléssel „elgondolkodtat-

hatja” és egyben a honatyákat és -atyákat felhatalmazhatja népszavazás elrendelésére. Ilyen esetekben az Országgyűlés a népszavazás elrendelésével járó politikai kockázatot csökkentheti, mert az Országgyűlés szabad mérlegelésben nemcsak a népszavazás tényéről dönt, hanem ennek kötőerejéről is: Az Alk. 28/C. § (4) bek., Nsztv. 8. § (3) bek. értelmében az Országgyűlés a fakultatív népszavazást ügydöntő (azaz kötő erejű) vagy véleménynyilvánító (azaz az Országgyűlést nem kötő) jellegűként rendelheti el. Ezzel ellentétben a német jog az alacsonyabb küszöbű fakultatív népszavazás intézményét nem ismeri. A kötelezően elrendelendő népszavazásra érvényes küszöb „minden vagy semmi”-jellegű.

Helyi szinten is a nép a közvetlen demokrácia indítását kezdeményezheti. Magyarországon az Ötv. 47. § (1) bek. d) pontja, (2) bek.-e a küszöbre nézve csak keretet ír elő és a pontos számok meghatározását önkormányzati rendeletre bízta. Hasonlóan járnak el a német tartományi előírások azzal, hogy a küszöbértéket néhány tartományban maga a törvény rögzíti. Magyarországon helyi népszavazás kiírását nemcsak a választópolgárok kezdeményezhetik, hanem az Ötv. 47. § (1) bek. c) pontja „helyi társadalmi szervezet vezető testületét” ugyanazzal a lehetőséggel ruházza fel. Így a helyi egyesületek és érdek-képviselői szervezetek nincsenek kötve a küszöbértékhez. Németországban azonban a törvény a helyi civil szférától is a mindenkire érvényes küszöbérték betartását várja el. Ezt teheti meg a német jog azért is, mert Németországban a civil szféra Magyarországinál sokkal szervezettebb, és több pénzzel is rendelkezik, amiért ott a helyi egyesületeknek az általános küszöbértékek betartása mellett is reális esélyük van helyi népszavazás kezdeményezésére.

Általános jelenség, hogy a nép aláírásait bizonyos határidőn belül kell gyűjteni.⁴⁴ Ez a követelmény a kilátástalan eljárások kiszűrésére hivatott. Ezenkívül a nép is lássa be, hogy a politikai akaratot belátható időn belül kell képezni már azért is, mert a politika időszerű problémákra hivatott reagálni; ezt nem lehet a végtelenekig elhúzni még a népi részvétel biztosítására való hivatkozással sem. Magyarországon az országos népszavazás kezdeményezésére az Alk. 28/E. §-a szerint négy hónap áll rendelkezésre; ez a határidő a Nsztv. 4. § (2) bek.-e szerint jogvesztő. Mulasztása esetében az aláírások ellenőrzésének már nincs helye. A német tartományok vonatkozó szabályozásai tarka képet mutatnak: a – szintén jogvesztő – határidők 14 naptól⁴⁵ egy évig⁴⁶ terjednek. Helyi szinten Magyarországon a határidő a Ve. 134. § (1) bek.-e értelmében egy hónap; Németországban a helyi határidők nagymértékben eltérnek egymástól nemcsak tartományonként, hanem önkormányzatonként is, mert néhány tartomány e kérdés szabályozását helyi rendeletekre bízta.

3.2 További kezdeményező jogosultsággal rendelkező szervek

A népszavazás kezdeményezésére való jogosultsággal járó manipulációs veszélyekről esett már szó. Ezért mind Magyarországon, mind Németországban a gyakorlatban az állampolgári kezdeményezés előtérben áll. Emellett adott esetben más szervek is jogosultak.

3.2.1 Népképviselői szervek (parlament, képviselő-testület)

Ezzel kapcsolatban elsősorban a népképviselői szervek említhetők. Mivel a népszavazás a népképviselői szerv döntését hivatott helyettesíteni, a parlament vagy képviselő-testület kezdeményező jogosultságával járó manipulációs veszély csekély, mert maga a helyettesített szerv dönt a hatásköréről való lemondásról. Legfeljebb politikai felelősség elől való menekülésről, azaz politikai „gyávaságról” lehet szó, ha a népképviselői szerv kellemetlen döntéseket nem maga akar vállalni, hanem a népre hárítja – ahogyan ez főleg Svájcban gyakran történik. Ilyen eljárás nem kizárólag negatívan értékelendő, hanem pozitív oldala is van: az adott kellemetlen döntés fokozott demokratikus legitimitációval rendelkezik, ha nem a képviselők, hanem maga a döntéssel járó terheket vállaló nép meghozza vagy jóváhagyja ezt a döntést.

Magyarországon az Országgyűlés országos népszavazást állampolgári kezdeményezés nélkül is elrendelhet. Az Alk. 28/C. § (4) bek., Nsztv. 8. § (3) bek., (4) bek. szóhasználata alapján ez a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazás „fakultatívnak” is nevezhető. Ezt a mérlegelést nemcsak a képviselők egyharmada, hanem a köztársasági elnök és a Kormány is indítványozhatja. Ha az államfő vagy a Kormány a népszavazást elrendelheti, akkor a manipuláció veszélye keletkezik, mert a végrehajtó hatalom a parlament hatásköreit a néphez való fordulással kijátszhatja. Ez – a körülményektől függően – nemcsak a demokrácia manipulációját jelentheti, hanem a hatalommegosztás szempontjából is aggasztó lehet. A magyar Alkotmány ezt a veszélyt azzal zárja ki, hogy a köztársasági elnök és a Kormány az országgyűlési mérlegelést csak kezdeményezheti. A döntést, hogy népszavazást elrendel-e vagy sem, maga az Országgyűlés hozza a jelenlevő képviselők több mint a felének szavazatával.⁴⁷ Ezért a köztársasági elnök és a kormány az Alk. 28/C. § (4) bek.-ben rögzített kezdeményezési hatásköre nem alkalmas az Országgyűlés hatáskörének a kijátszására. Garanciális jellegű, hogy a kötelezően elrendelendő népszavazás elsőbbséget élvez a fakultatív népszavazással szemben. Ha legalább 200 000 választópolgártól származik a kezdeményezés, sem az országgyűlési

képviselők egyharmada, sem a kormány vagy a köztársasági elnök azonos tárgyú fakultatív népszavazás kezdeményezésével nem előzheti meg és nem akadályozhatja meg a nép akarátán nyugvó kötelező és ezért kötő erejű népszavazást.⁴⁸

Németország néhány tartományában a tartományi parlament népszavazást rendelhet el. Ez a lehetőség korlátok nélkül Bremen tartományban áll fenn.⁴⁹ Baden-Württemberg tartományban a parlamenti kisebbség törvényjavaslatát népszavazásra bocsáthatja, ha ez a parlamenti szavazás során a szükséges többséget nem érte el;⁵⁰ Nordrhein-Westfalen tartományban ezen eljárásnak kizárólag alkotmánymódosító törvényjavaslatok esetén van helye avégett, hogy a nép hozzájárulása a létre nem jött minősített parlamenti többséget helyettesítse.⁵¹ Sachsen tartományban azonban a tartományi képviselők fele alkotmánymódosítást előző parlamenti szavazás nélkül is bocsáthat népszavazásra.⁵²

Számos német tartományban állampolgári kezdeményezésre elrendelt népszavazásba a parlament is bekapcsolódhat. Ha a népszavazás tárgyát törvényjavaslat képezi, a népből eredő törvényjavaslat mellé a tartományi parlament saját alternatív törvényjavaslatát terjesztheti a nép elé. A népszavazásban a nép az állampolgári és a parlamenti törvényjavaslat között választhat.⁵³ Schleswig-Holstein tartományban ez a mechanizmus nemcsak törvényjavaslatok esetében működik, hanem a parlament minden jellegű állampolgári javaslat mellé saját döntési alternatívát állíthatja.⁵⁴ Elméletileg a kormánypárti és az ellenzéki (vagy állampolgári) javaslatok közötti versenyhelyzet szerencsés megoldásnak tűnik, mert ilyenkor a nép a két versenyző változat között dönthet. A gyakorlatban azonban alig élnek ezzel a lehetőséggel már azért sem, mert két kidolgozott törvényjavaslat elolvasása, megértése és a közöttük fennálló különbségek felmérése a legtöbb választótól túl sokat követelne és így a választókat riasztaná vissza.

Helyi szinten a népképviselői szerv még tágabb kezdeményezési jogkört élvez mint állami szinten. Magyarországon az Ötv. 47. § (1) bek. a)-b) pontja nemcsak a képviselő-testület egynegyedének, hanem a képviselő-testületi bizottságoknak is kezdeményezési jogkört ad. A német tartományokban a feltételek szigorúbbak: ahol a képviselő-testület helyi népszavazás kiírását kezdeményezheti, ott ezt legtöbbször az általános többséggel teheti meg; képviselő-testületi bizottság sehol sem rendelkezik kezdeményezési jogkörrel. Mecklenburg-Vorpommern tartományban a képviselő-testület csak a jogi felügyeletet ellátó állami szerv előzetes hozzájárulásával kezdeményezhet helyi népszavazást.⁵⁵ Saarland tartományban azonban a képviselő-testület csak nem-kötő ún. „Einwohnerbefragung“-ot (la-

kossági megkérdezést) kezdeményezhet, kötő erejű népszavazást azonban nem.⁵⁶

3.2.2 Államfő, a végrehajtó hatalom szervei

Mialatt a népképviselői szerv által kezdeményezett népszavazás alig vet fel aggályt, a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervek vagy az államfő kezdeményezési jogköre azzal a veszéllyel jár, hogy ezek a szervek az Országgyűlés vagy a képviselő-testület hatásköreit ki akarhatják játszani, ha ott javaslataik számára nem sikerül a megfelelő többséget szerezniük.

E veszély ellenére Németországban találunk példát arra, hogy a végrehajtó hatalom népszavazás kezdeményezésére jogosult. Nordrhein-Westfalen tartományban a kormány olyan törvényjavaslatot terjeszthet a nép elé, amelyet előzőleg a parlamentben benyújtott, de amely ott nem kapta meg a szükséges többséget. Első pillantásra ez klasszikus eset, hogy a Kormány felhatalmazást kap a népképviselői szerv kijátszására, plebiszcitér manipulációkra. Ezen veszély elkerülése végett a kormány ezt az eljárást csak magas politikai kockázat árán vállalhatja: Ha a nép a Kormány törvényjavaslatát nem fogadja el, a Kormány köteles lemondani. Ellenkező esetben a Kormány a parlament felosztatására jogosult (de nem köteles), ha a nép törvényjavaslatát hagyja jóvá.⁵⁷ Végeredményben a Kormány a parlamentet elkerülve a néphez csak úgy fordulhat, hogy a javaslata feletti szavazás egyszerre bizalmi szavazást is jelent. Ilyen eljárásra eddig még nem került sor, és a jövőben sem valószínű, hogy a parlamenti támogatást elvesztett Kormány a néphez fordulna.

Csak alkotmánymódosítás esetében Nordrhein-Westfalen kormánya nem köteles ezt a kockázatot vállalni. Ahogyan maga a parlament a minősített többséget el nem ért alkotmánymódosítási javaslatot népszavazásra bocsáthatja,⁵⁸ a Kormány is rendelkezik ezzel a jogkörrel. Alkotmánymódosítás esetében sem a Kormány, sem a parlament politikai jövője nem függ a népszavazás eredményétől. Eddig sem a parlament, sem a Kormány nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a parlamentben kudarcot vallott alkotmánymódosítást vagy törvényjavaslatot a nép elé terjessze.

A magyar Alkotmány a köztársasági elnöknek bizonyos hatásköröket ad. Az Alk. 30/A. § (1) bek. d) pontja szerint az államfő íja ki az országos népszavazás időpontját.⁵⁹ Ezen kívül az Alk. 30/A. § (1) bek. g) pontja szerint a köztársasági elnök népszavazást kezdeményezhet. Ez a rendelkezés a már említett 28/C. § (4) bek.-re utal, amely szerint az államfő az Országgyűlésnél fakultatív népszavazás megtartását kezdeményezheti.⁶⁰ Ahogyan láttuk, ez a kezdeményezési hatáskör az Országgyűléstől a döntés hatáskörét nem vonja el: a mérlegelés kizárólag az Országgyűlésé. Németországban ennek megfelelő

hatáskörök nincsenek, mert a tartományok külön államfővel nem rendelkeznek. Az államfői teendőket részben a kormányfő, részben a parlament elnöke látja el. A közvetlen demokrácia területén az államfői feladatokat legtöbbször a tartományi parlament elnökének a hatáskörébe utalják, hogy a végrehajtó hatalmat távol tartsák ezektől az eljárásoktól.

Helyi szinten a magyar polgármester nem kezdeményezhet népszavazást. A tizenhat német tartományban sokkal tarkább a kép. Itt előfordulhat, hogy a polgármester helyi népszavazás megtartását kezdeményezheti. Ez azonban nem jelenti szükségszerűen, hogy végrehajtói szerv a népet a népképviselői szerv ellen aktivizálhatja, hiszen bizonyos tartományokban a polgármester a képviselő-testület szerve. Ezért alaposan elemezni kell, mi a polgármester szerepe, és hol kezdeményezhet helyi népszavazást. Ilyen elemzés eredménye az, hogy a végrehajtó szerepet betöltő polgármester (vagy hasonló szervek) csak nagyritkán kezdeményezhetnek helyi népszavazást.

Összegezve lehet megállapítani, hogy mind Magyarország, mind a német tartományok jogrendszere a végrehajtó hatalomtól a népszavazás elrendelése kezdeményezésének hatáskörét megtagadja.⁶¹ Népszavazást csak maga a nép vagy adott esetben a népképviselői szerv kezdeményezhet. Ily módon a népszavazás a parlamenti demokrácia által szabott keretben marad, plebiszcitér manipulációkra nem áll rendelkezésre.

4. A nép mint döntéshozó szerv (népszavazás, Volksentscheid)

A népszavazás a közvetlen demokrácia legfontosabb intézménye. Emellett a népi kezdeményezés másodlagos jelentőségű, mert a célja nem a nép döntése, hanem a népképviselői szerv döntéshozatali folyamatának az indíttatása, azaz adott kérdés a népképviselői szerv napirendjére való tűzése⁶² vagy tárgyalásának formális indítványozása.⁶³

A népszavazásban a nép akaratát nyilvánítja. Ezzel kapcsolatban a vonatkozó jognak több kérdéskört szabályoznia kell: milyen kérdésekben lehetséges, tilos vagy esetleg kötelező a népszavazás?⁶⁴ Milyen eljárási keretben történhet az akaratnyilvánítás? A nyilvánított népakarat milyen jogkövetkezményekkel jár? A felmerülő költségeket ki viseli? Hogyan biztosítható a hatályos jog betartása, valamint az alanyi jogok megsértésének az orvoslása?

4.1 A nép döntésének tárgyai

Említettük már, hogy mind Németországban, mind Magyarországon a népszavazás a népképviselői

szerv hatásköreire vonatkozik. Ebből adódik, hogy a népszavazás tárgyi köre a népképviselői szerv hatásköréhez igazodik: állami szinten a parlamentéhez, helyi szinten a képviselő-testületéhez. Ezt világosan fejezi ki az Alk. 28/B. § (1) bek.-e, Ötv. 46. § (3) bek. a) pontja. A legtöbb német tartományi alkotmányból, önkormányzati törvényből hiányzik olyan generálklauzula; talán azért is, mert Németországban a népszavazás szabályozása a magyarnál erősebben a jogalkotásra korlátozódik. Ezért a német generálklauzulák nem a népképviselői szerv hatáskörére vonatkoznak, hanem a törvény vagy önkormányzati rendelet alkotására.

A népképviselői szerv hatásköréhez való igazodásból adódik az is, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalmak hatáskörébe tartozó kérdésekben a népszavazásnak nincs helye. Hogy ez nem következik szükségszerűen a közvetlen demokrácia természetéből, hanem az alkotmányozó és a törvényhozó döntésén múlik, azt Svájc példája mutatja, ahol a nép közigazgatási határozatokat – és a múltban bírósági határozatokat is – hozhat vagy dönthet fölöttük. A jogállamban azonban a közigazgatás és még erősebben az ítélkezés nem annyira politikai, hanem főleg szakmai (jogi) tevékenység, amelyet politikai befolyástól mentes szakosított, kellő státussal és garanciákkal rendelkező szervek végeznek. Ezért a magyar és német szabályozások a nép akaratnyilvánítását a nép politikai képviseletét ellátó szervek hatáskörére korlátozzák.⁶⁵

4.1.1 A népszavazás természetéből adódó korlátok

A népszavazás természetéből adódik, hogy csak igen-nem kérdések terjeszthetők a nép elé. A népszavazás képtelen kompromisszum elérésére, az eredeti koncepció árnyalására vagy adott javaslat részbeni megváltoztatására. A népszavazás döntést csak a „minden vagy semmi” elv alapján hozhat. A közvetlen demokráciát ellenző demokratikus országokban ez a leggyakoribb ellenérv egyike: hogy a mai közélet problémái összetett és árnyalt válaszokat igényelnek, hogy pluralista társadalomban csak – a közvetlen demokrácia eljárásaival elérhetetlen – kompromisszumon alapuló döntés számíthat tartós elfogadásra, és hogy a lehetséges válaszok igen-nem alternatívára való leegyszerűsítése alkalmatlan döntéseket szül.

Az igen-nem alternatíva sajátos változata a legtöbb német tartományban található. Itt a népszavazás tárgya csak kidolgozott normajavaslat lehet. A népképviselői szerv az állampolgári javaslat mellé saját kidolgozott normajavaslatot állíthat.⁶⁶ Az utóbbi esetben a nép nem szavaz az állampolgári javaslatról, hanem választhat két kidolgozott javaslat között. Kompromisszum vagy köztes megoldás itt sem lehetséges.

Az igen-nem alternatívából adódó korlátozókat a vonatkozó előírások nem anyagi, hanem alaki-eljárási korlátként fogalmazzák meg. Anyagi korlát azt jelentené, hogy az igen-nem alternatívára alkalmatlan döntések tilos tárgyat képeznének. Ezt a megoldást sem a magyar, sem a német normaalkotó nem választotta – már azért sem, mert tulajdonképpen majdnem minden állami intézkedésre szoruló kérdés olyan komplex, hogy igen-nem alternatívára alkalmatlan. Az ilyen anyagi jogi korlát a közvetlen demokrácia mozgásterét túlságosan korlátozná, és az „igen-nem alternatívára alkalmasság” túlságosan meghatározatlan és meghatározhatatlan mérce lenne. Ezért az alkalmasságról döntő szerv jogilag felfoghatatlan és ellenőrizhetetlen hatáskört kapna, amiből a jogbiztonság is sérelmet szenvedne.

Ezért az igen-nem alternatíva mind Magyarországon, mind Németországban eljárási kérdés. Magyarországon a Nsztv. 13. § (1) bek.-e követeli, hogy a feltett konkrét kérdésre egyértelműen lehessen válaszolni, és a Ve. 9. számú melléklete szerint ez azt jeletni, hogy a lehetséges válaszok „igen” és „nem”. Ez a melléklet az országos és a helyi szavazásokra egyaránt előírja a szavazólap formáját. Ha az állampolgári kezdeményezés fogalmazása ennek nem felel meg, a Nsztv. 10. § c) pontja szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének nincs helye. Németországban is a vonatkozó jogszabályok az igen-nem alternatívát a kérdés alaki követelményeként fogalmazzák meg.⁶⁷ A választási szervek a kérdést kizárólag alaki, igen-nem szempontból ellenőrzik és adott esetben visszautasítják.

Az igen-nem-alternatíva, mint az aláírásgyűjtő ív és a szavazólap alaki kelléke, a népszavazásra feltenni szándékolt döntés leegyszerűsítését a kezdeményező feladatává teszi. Ha a kezdeményezőnek a problémát nem sikerül erre az egyszerű alternatívára egyszerűsítene, a népszavazás kikényszerítése kilátástalan. Ezért a következő kérdést nem lehet népszavazásra bocsátani: „Mekkora legyen a legkisebb havi munkabér?” Az egyetlen fogalmazás lenne: „Kívánja-e, hogy a legkisebb havi munkabér XY összeg legyen?” Ezen a kérdésen látszik a közvetlen demokrácia strukturális határa is: Erre a kérdésre nemmel válaszolnának azok, akik többet kívánnak, akik kevesebbet kívánnak, és talán azok is, akik ezt az összeget az egyik gazdasági ágban elfogadják, más ágban (pl. a mezőgazdaságban) azonban mást kívánnak. A közvetlen demokrácia döntéshozatali eljárása sem a különböző érveken alapuló módosítást (pl. XY,50 vagy AB összegre), sem a javaslat differenciálását (pl. az iparban XY, de a mezőgazdaságban más összeg és talán a közszolgálatban harmadik összeg) nem teszi lehetővé.

4.1.2 Anyagi kategóriák: lehetséges, tilos és kötelező tárgyak

Említettük már, hogy a magyar és a német közvetlen demokrácia a népképviselői szerv hatáskörébe tartozó kérdésekre koncentrálnak. Más szervek – Kormány, államfő, közigazgatási szerv, bíróság, polgármester – hatáskörében a nép nem hozhat döntést. Ezenkívül a nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviselői szerv sem hozhatna: a nép nem alkothat alkotmányellenes törvényt és nem hozhat jogellenes más döntést, és Németországban a tartomány közvetlen demokráciájának a tartományi hatáskör határait is tiszteletben kell tartania. Szövetségi hatáskörbe való beavatkozás a tartomány államhatalma számára tilos, és ez a tartomány népét is foglalja magában. Fordítva szövetségi népszavazással – ha létezne – tartományi hatáskörbe tartozó ügyet nem lehetne szabályozni.

A parlamentáris demokráciában a népképviselői szerv hatásköre igen széles körű. Mindkét országban a nép nem merítheti ki az összes hatáskört. Ezzel kapcsolatban léteznek a népszavazás lehetséges és tilos tárgyai. Bizonyos kérdésekben a nép nélkül nem lehet dönteni; ezek a kötelező tárgyak.

4.1.2.1 Lehetséges tárgyak

Állami szinten népszavazás mindenütt törvényt alkothat, módosíthat és hatályon kívül helyezhet. Néhány német tartományban „törvény” kifejezett rendelkezés alapján alkotmánymódosító törvényt is jelent.⁶⁸ „Burkolt” alkotmánymódosítás mindenütt tilos, azaz az alkotmányt csak kifejezetten az alkotmány módosítására célzó törvénnyel lehet módosítani; ha egyszerű törvényjavaslat a hatályos alkotmánytól eltér, ez a német dogmatika szerint alkotmányellenes törvényjavaslat⁶⁹ – hiszen a közvetlen demokrácia formái a népet sem mentesítik az alkotmány betartása alól. Ahol a népszavazás alkotmányt is módosíthat, ott általában magasabb a részvételi és/vagy a többségi követelmény. Nordrhein-Westfalen tartományban az alkotmánymódosító népszavazás csak a parlamentáris eljárás után rendelhető el, ha ebben a szükséges többség nem jött össze.⁷⁰ Brandenburg tartomány alkotmánya egészen új alkotmány megalkotásáról is rendelkezik: az csak népszavazásban történő megerősítés után léphet hatályba, és a nép kezdeményezés útján alkotmányozó gyűlés megválasztását is kikényszerítheti.⁷¹

A törvényhozáson kívül a nép Magyarországon és két német tartományban elvileg minden, a parlament hatáskörébe tartozó kérdésben dönthet.⁷² A tilos tárgyak listája e széles körűnek látszó hatáskört korlátozza.

Kifejezett alkotmányos rendelkezés alapján öt német tartományban népszavazás a tartományi

parlament feloszlatását rendelheti el.⁷³ A többi tartományban, valamint Magyarországon azonban a nép nem rendelkezhet a parlament fennállásáról. Az említett öt tartományban is ez a lehetőség eddig holt betű maradt. Egyetlen német tartományban sem oszlatta fel a nép a parlamentet. Még arra irányuló kezdeményezés sem volt.

Helyi szinten párhuzamos a helyzet: a népszavazás lehetséges tárgya a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügy.⁷⁴ Átengedett államigazgatási ügyről a helyi népszavazás akkor sem dönthet, ha ezt állami jogszabály a helyi népképviselői szerv hatáskörébe utalja. Németországban törvény államigazgatási ügyet a helyi képviselő-testületre is átruházhat; Magyarországon azonban ezt a lehetőséget Alk. 44/B. § (2)-(3) bek.-e kizárja. Ezért a helyi közvetlen demokrácia lehetséges tárgyairól szóló rendelkezésből, azaz Ötv. 46. § (3) bek.-ből hiányozhat az önkormányzati ügyre való utalás, amely a német jogszabályok többségében található.

A német tartományok felében helyi népszavazás csak „az önkormányzat fontos ügyeiben” tartható. Ahol a helyi képviselő-testület rendeletben szabályozhatja, milyen ügyek „fontosak”, ott helyi szinten néha számottevő korlátozások fordulhatnak elő.⁷⁵ A többi tartományban a törvényben említett „fontos” tétel a gyakorlatban nem okoz korlátozásokat;⁷⁶ úgy lehetne érvelni, hogy olyan ügy nem lehet jelentéktelen, amely iránt a népnek a küszöbértékeket meghaladó része érdeklődik.

4.1.2.2 Kötelező tárgyak

Viszonylag rövid a kötelező tárgyak listája. Magyarországon állami szinten egyáltalán nincs olyan kérdés, amelyet a nép hozzájárulása nélkül nem lehet eldönteni. Németországban potenciálisan két kérdéskörben kötelező a nép részvétele: területi kérdésekben és az alkotmányozó hatalom gyakorlásában.

Tartományi terület megváltoztatása az egyetlen eset, amelyre nézve a szövetségi alkotmány népszavazást ír elő. A GG 29. cikke alapján a tartományok közötti határok felett szövetségi törvény rendelkezhet, és ilyenkor az érintett területek lakossága kötelező és ügydöntő népszavazásban nyilvánítja véleményét. Ebben a kérdéskörben állampolgári kezdeményezés is lehetséges. A GG 29. cikk szerinti eljárásra még soha sem került sor, mert az egyetlen, a Grundgesetz megalkotásakor várható esetre, Baden-Württemberg megteremtésére a GG 118 cikke egyszerűbb eljárást tartalmaz. Ennek megfelelően 1952-ben Baden-Württemberg három tartományból⁷⁷ történő egyesítése az érintett lakosság által utólag megerősített szövetségi törvény alapján jött létre.⁷⁸ 1961-ben Hessen határai megváltoztatására irányuló kezdeményezések ügyében a Szövetségi

Alkotmánybíróság Hessen tartomány és az érintett területeken kialakult állampolgári egyesületek által benyújtott indítványokat visszautasította, ezért a kért területátcsatolásokra nem került sor.⁷⁹ A német újraegyesítés után Berlin és Brandenburg tartományok egyesítése került napirendre, amire nézve az újraegyesítéssel járó GG-módosítások a 118a. cikket beiktatták a szövetségi alkotmányba. E rendelkezés erre a külön esetre is – Baden-Württembergéhez hasonlóan – leegyszerűsített eljárást tesz lehetővé, amelybe a két tartomány népei bevonandók. Ezeket a rendelkezéseket a két tartományi alkotmány átülteti a tartományi jogba is.⁸⁰ 1996-ban a két tartományban népszavazásra került sor, de ez Brandenburgban az alacsony részvétel miatt érvénytelen volt, amiért a tartományok egyesítése nem volt lehetséges.⁸¹

A második kérdéskör az alkotmány alkotása és módosítása. Sok tartományi alkotmány írja elő, hogy a meglévő alkotmány csak a nép jóváhagyása után léphet hatályba. Szövetségi szinten a Grundgesetz csak a tartományi parlamentek erősítették meg, a nép azonban nem, ami egyrészt a 1949. évben még hatályban levő megszállási rendszer miatt és másrészt a német újraegyesítéssel kapcsolatos stratégiai megfontolások miatt így történt. Bayern és Hessen tartományokban minden alkotmánymódosítást a nép elé kell terjeszteni.⁸² Berlin tartományban a népszavazás csak a közvetlen demokráciára vonatkozó szabályok módosítása esetében kötelező.⁸³ Végül is Brandenburgban új alkotmány megalkotása esetében kötelező a népszavazás, mialatt a meglévő alkotmány módosítása a lehetséges, de nem a kötelező tárgyak között szerepel.⁸⁴

Helyi szinten majdnem mindenütt területi változások és státuskérdések igényelnek helyi népszavazást.⁸⁵ Magyarországon ilyen ügyek a helyi népszavazások zömét teszik ki,⁸⁶ mialatt Németországban, különösen a nyugati tartományokban, területi kérdések csak kis számban merülnek fel, mert a terület önkormányzati tagozódás a 1970-es években lebonyolított nagyszabású területi reformok óta stabil. Területi és státuskérdéseken kívül Magyarországon önkormányzati rendelet további döntésekben helyi népszavazást tehet kötelezővé.⁸⁷ Ezzel ellentétben Németországban maga a törvény további kötelező tárgyakat határozhat. Néhány tartományban az összes lakosságot ellátó közintézményt érintő döntésben kötelező a nép részvétele.⁸⁸ Figyelemre méltó Schleswig-Holstein tartomány szabályozása, amely szerint a települési önkormányzat csak népszavazás alapján új önkéntes feladatokat vállalhat.⁸⁹

4.1.2.3 Tilos tárgyak

Magyarországon az Alk. 28/C. § (5) bek.-ben felsorolt tilos tárgyak hosszú listát képeznek.⁹⁰ E lista zárt ab-

ban az értelemben, hogy törvény nem bővítheti, de alkotmányértelmezés útján lehet új tilos tárgyakat megállapítani. Németország legtöbb tartományában a tilalmak nem annyira számosak. A népszavazás alól kivett kérdéskörök azonban hasonlóak a két országban.

Mindenütt a költségvetés tilos tárgy.⁹¹ Bayern tartományban a költségvetési törvény az egyetlen tilos tárgy. „Költségvetés” a költségvetési törvényt jelenti, Magyarországon a zárszámadási törvényt is.⁹² Németországban ezt a kivételt azzal indokolják, hogy költségvetési kérdésekben populista, egoista és köz érdekét sértő népi döntések veszélye különösen nagy.⁹³ Ezt a tilalmat nem lehet kiterjesztően értelmezni akként, hogy minden, a költségvetésre kiható törvény esetében tilos a népszavazás, mert alig van olyan törvény, amely végrehajtása az állami költségvetés szempontjából semleges. Ez világosan mutatja a 2008. év márciusában megtartott magyar népszavazás, amely tárgyai az egészségügy és a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos kérdések voltak; ezek a kérdések a költségvetésre is kihatnak, de nem képeznek az Alk. 28/C. § (5) bek. a) pontja szerinti „költségvetésről szóló népszavazást”.⁹⁴ Ez a népszavazás példája jól mutatja a „költségvetéssel” kapcsolatos kivétel problematikáját. A széles értelemben vett „költségvetés” esetében ez a népszavazás tilos lenne. Majdnem minden állami vagy önkormányzati intézkedés költségvetési hatású, amiért a közpénzekre nézve semleges tárgyakra korlátozott népszavazásnak nem lenne politikai értelme, és alig lenne felfogható a népszuverenitás egyik gyakorlási formájának; a másik oldalon a költségvetést nemcsak a költségvetési törvény szabályozza, hanem bizonyos más, főleg pénzügyi jellegű törvények is. Ezért mind a magyar alkotmány, mind a legtöbb német tartomány alkotmánya nemcsak a költségvetési törvényt veszi ki a közvetlen demokrácia lehetséges tárgyai alól, hanem ezzel együtt az adókat vagy „költségvetési kérdéseket”⁹⁵ és Németországban a közszférában dolgozók díjazását is. Szélesebb körű a Saarland tartományban érvényes kivétel: itt az ún. „finanzwirksame Gesetze” tilos tárgyat képeznek.⁹⁶ Ezek a „költségvetési hatású törvények” olyan törvények, amelyek végrehajtása kiadásokkal vagy akár adminisztratív költségekkel jár; e szélesen felfogott tilos tárgy következményeképpen Saarland tartományban a népszavazásra bocsátható törvények köre viszonylag szűk.⁹⁷

A magyar Alkotmány és néhány német tartományi alkotmány személyi kérdéseket minősít tilos tárgynak.⁹⁸ A magyar Alkotmány ezt a tilos tárgyat a kormány programjával egészíti ki.⁹⁹ Tartalmilag a kormánnyal kapcsolatos személyi kérdések és a kormány programja összefügg, mert az Alk. 33. § (3)

bek. 2. mondata szerint a miniszterelnök választása és a programja elfogadása egy aktusban történik. Ezért a kormány programját alaki értelemben kell érteni: Tilos a népszavazás elől az egész program fölött, az egyes tartalmi elemeinek a megválasztott kormány által megvalósítása azonban a népszavazás tárgya lehet.¹⁰⁰ A többi német tartományban sem dönthet a nép ilyen kérdésekről, de mivel ott a népszavazás a törvényalkotásra vonatkozik, más ügyek már eleve kizártak, és nem kell külön tilos tárgyként szabályozni.

A magyar Alk. 28/C § (5) bek. b) pontja értelmében a nép nem hozhat nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekkel ellentétes döntéseket. Ez a klauzula a kötelezettségvállalás tényéről enged népszavazást, csak a megkötött szerződésből folyó kötelezettségekről már nem dönthet a nép.¹⁰¹ A nemzetközi szerződés felmondása akkor lehet népszavazás tárgya, ha a nemzetközi szerződés a felmondást megengedi; csak ha a szerződés a felmondást kizárja és ezért a szerződésnél maradás szerződési kötelezettséget jelent, a felmondásra irányuló népszavazás a vállalt kötelezettségekről szólónak fogható fel.¹⁰² Ily módon az Alkotmány megakadályozza, hogy a nép a köztársaságot nemzetközi szerződési kötelezettségei megsértésére kötelezze. Ez azt jelenti, hogy ma az ún. „lex Nagymaros”, a közvetlen demokrácia megteremtésének egyik fő indoka, már nem lenne lehetséges.¹⁰³ A nemzetközi szokásjogot sértő népi döntés az Alk. 7. § (1) bek.-sel lenne ellentétes és ezért tilos. Németországban párhuzamos szabályok nincsenek. A német tartományok állami jellegüknel fogva ugyan köthetnek nemzetközi szerződést,¹⁰⁴ ezért a nép akarata és a nemzetközi kötelezettségek közötti ellentét problémája elvileg a német tartományokban is felvetődhet. A fontosabb nemzetközi szerződéseket azonban a szövetségi szint köti, ezért ki vannak véve a tartományi népek befolyása alól. Tartományi szinten általában közigazgatási jellegű szerződések kerülnek megkötésre, amiért a tartományi alkotmányozók a közvetlen demokráciával járó veszélyeket nem olyanak becsülték, hogy ezek tilos tárgyak bevezetését indokolnák. A nemzetközi szokásjoggal ellentétes javaslat azonban a Grundgesetzszel is ellentétes és ezért megengedhetetlen lenne, mert a GG 25. cikke szerint ez a szokásjog a szövetségi jog részét képezi. Tartományi jog azonban nem lehet ellentétes szövetségi joggal.

Az alkotmány módosítása néhány német tartományban tilos tárgy volt. Az utolsó években azonban majdnem mindenütt a közvetlen demokráciát az alkotmánymódosító törvényekre is kiterjesztették. Csak Saarland tartományban¹⁰⁵ tartották meg ezt a korlátozást; ott a nép az alkotmány módosítását kezdeményezheti, de nem kényszerheti ki népszavazás

útján. A legtöbb tartományban az alkotmánymódosító népszavazással kapcsolatban külön eljárási szabályok biztosítják e kiemelt jelentőségű döntés komolyságát. A népszavazásra bocsátott törvényjavaslatnak az alkotmánymódosítást kifejezetten említenie kell (világosság elve), néhány tartományban érvényesek magasabb érvényességi vagy/és eredményességi kellékek (küszöbértékek).

Magyarországon az alkotmánymódosítás kérdése kényes ügy. Az Alk. 28/C. § (5) bek. c) pontja kizárólag az Alkotmány népszavazásáról, népi kezdeményezéséről szóló rendelkezései tárgyában tiltja a közvetlen demokráciát. Ebből a jogértelmezés általános szabályai szerint a contrario az következik, hogy az Alkotmány további előírások népszavazás útján módosíthatók.¹⁰⁶ Párhuzamos jogkérdés Németországban is van: Berlin tartományban az alkotmány 100. cikk 2. mondata szerint a népszavazást érintő alkotmányos rendelkezéseket módosító törvény elfogadásához a parlamenti eljárás mellett a nép hozzájárulása is szükséges.¹⁰⁷ Senki nem vitatja, hogy ebből a contrario következik, hogy további alkotmánymódosítások esetében a nép részvétele nem kötelező. A magyar Alkotmánybíróság azonban eltérő álláspontot képvisel. Állandó gyakorlata szerint népszavazás nem irányulhat sem nyílt, sem burkolt alkotmánymódosításra. E véleményét azzal indokolja, hogy az Alkotmány a népszavazás útján történő alkotmánymódosításra semmilyen szabályokat sem tartalmaz; ezért olyan eljárásra nézve mindenféle garancia – részvételi és döntési arány, az alkotmánymódosítás világossága követelménye stb. – hiányzik az Alkotmányból. Ezért az Alkotmány jelenlegi szövegezése alkotmánymódosító népszavazást nem tesz lehetővé.¹⁰⁸ Az Országgyűlés által az Alk. 24. § (3) bek.-nek megfelelő eljárásban alkotott alkotmánymódosító törvény azonban utólagos népszavazással megerősíthető, mert itt a nép nem kezdeményező, hanem a „rendes” eljárás befejezését követő kiegészítő szerepet játszik.¹⁰⁹ Tekintettel az Alk. 28/C. § (5) bek. c) pontjában foglalt pozitív szabályozásra, az Alkotmánybíróság álláspontja dogmatikailag tarthatatlan.¹¹⁰ Jogpolitikailag azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyetlen kiút abból a dilemmából, hogy az Alk. 28/C. (5) bek. c) pontja a közvetlen demokráciát nem érintő alkotmánymódosításokat tesz lehetővé anélkül, hogy az Alkotmány vagy törvény az ehhez szükséges eljárási és anyagi rendelkezéseket megteremtene.

Magyarországon, valamint néhány német tartományban a parlament feloszlataásáról nem dönthet a nép,¹¹¹ mialatt más tartományokban a parlament feloszlataása kifejezett alkotmánybeli szabályozás a lehetséges tárgyai közé tartozik.¹¹² Az Alkotmánybíróság szerint a nép azért nem dönthet az Ország-

gyűlés ideje előtti megszüntetéséről, mert ez „népszavazás álrühájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelenti”.¹¹³ Ennek megfelelően Bayern alkotmánya a parlamentnek népszavazás útján történő feloszlataását „visszahívásnak” nevezi,¹¹⁴ ami azonban – Magyarországgal ellentétben – szabad, bár eddig erre nem került sor. Ebből kiderül, hogy ez a tilos tárgy nem a „dolog természetéből” adódik, hanem az alkotmányozó tudatos döntésén múlik.

Helyi szinten a tilos tárgyak terjedelme az állami szinthez hasonlít. A helyi költségvetés, valamint a helyi adók mindenütt ki vannak véve.¹¹⁵ Általános kivételek az önkormányzat belső szervezete beleértve a képviselő-testület feloszlataását is,¹¹⁶ valamint személyi kérdések.¹¹⁷ Számos német tartományban az építkezéssel, a településrendezéssel és a területrendezéssel kapcsolatos önkormányzati rendeletek és további döntések kivételt képeznek a helyi közvetlen demokrácia alól,¹¹⁸ néhány tartományban a hulladékjogi, vízijogi és hasonló tervezési eljárások is.¹¹⁹ Ez utóbbi kivétel következetes, mert ezekben a tömeges eljárásokban törvény közmeghallgatással és más intézményekkel az érintettek bevonását biztosítja,¹²⁰ és népszavazás ne zavarja az érintettek és a szakhatóságok között létrejött konszenzust.

Deklaratív jellegű a sok német önkormányzati törvényben található klauzula, amely szerint törvénytörtő célra irányuló népi kezdeményezés, állampolgári kezdeményezés és népszavazás tilos. Ehhez a deklaratív tilalomhoz Niedersachsen és Nordrhein-Westfalen tartományokban a „jóerkölcsre” való utalás párosul. A német közigazgatási jogban a „jóerkölcs” a jogszabályokban, pl. az alapvető jogokban rögzített értékeket jelenti, nem a lakosság erkölcsi érzését, mert a pluralista jogállamban az erkölcsi értékek védelme – szerintem – nem lehet az állam feladata.¹²¹ Ezért a jóerkölccsel ellentétes népszavazások tilalma szintén deklaratív jellegű; a vonatkozó alkotmánybíróági ítélezésben nem játszhat szerepet.

4.1.3 A megengedett tárgy alakja

A magyar jog a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben csak kevés alaki követelményeket támaszt. A népszavazás természetéből adódó igen-nem alternatívában történő fogalmazásról már esett szó. Ezen túlmenően a Nsztv. 13. § (1) bek.-e csak azt követeli, hogy a kérdés közérthető és egyértelmű legyen. Az Alkotmánybíróság szerint az egyértelműség nagyjából csak annyit jelent, hogy igennel vagy nemmel lehet válaszolni a kérdésre,¹²² aminek a feltétele, hogy a feltett kérdést csak egyféleképpen lehet értelmezni. Annak ellenére, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság számos esetben a javasolt kérdést

közérthetőség vagy egyértelműség híján utasította vissza, ennek a követelménynek viszonylag egyszerűen lehet eleget tenni.¹²³

Németországban sokkal szigorúbbak a javaslat alakjával szemben támasztott jogszabályi követelmények. A tartományi alkotmányok kivétel nélkül előírják, hogy a népi kezdeményezés, az állampolgári kezdeményezés, valamint a népszavazás csak kidolgozott törvényjavaslat (vagy kidolgozott más jellegű határozati javaslat, amennyiben ez a közvetlen demokrácia tárgya lehet) alakjában indítható.¹²⁴ A törvényjavaslatnak az alkotmánnyal összhangban kell állnia, azaz a létrehozni kívánt törvénynek tiszteletben kell tartania az alapjogokat és be kell tartania a jogállamiság követelményeit.¹²⁵ A kezdeményezőknak a kidolgozott javaslatot indokolással kell ellátniuk, és néhány tartományban a javaslatnak elfogadása esetében felmerülő költségek fedezetéről szóló javaslatot is tartalmaznia kell.¹²⁶ Helyi szinten a kezdeményezőknak a költségek fedezetét az állami szintnél még részletesebben kell leírni.¹²⁷ Terjedelmesebb javaslatokat vagy indoklásokat a tartomány vagy az önkormányzat publikál és a választópolgárokhoz juttat el. Az elfogadóképes javaslat fogalmazására irányuló eljárási kötelezettség ellensúlyaként a legtöbb tartományi jogszabály az állami és önkormányzati hatóságokat ingyen szakmai segítség nyújtására kötelezi. Eme alaki követelménynek megfelelése szempontjából a gyakorlatban állami szervek segítségnyújtásánál még fontosabb azonban a civil szféra önszerveződési képessége, amely szakemberek bevonását lehetővé teszi.

Ezeket a szigorú alaki feltételeket több okból vezették be. Először a német tartományokban – Magyarországgal ellentétben – törvény vagy más határozat a népszavazással, további parlamenti aktus nélkül jön létre.¹²⁸ Ezért kell határozatképes javaslat. Ennek megfelelően Németországban egy „Egyetért-e Ön azzal, hogy a földterület megművelőjét illesse meg első helyen elővásárlási jog termőföld vásárlása esetén?”,¹²⁹ vagy egy „Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszereket továbbra is csak gyógyszerárban lehessen árusítani?”¹³⁰ fogalmazású kérdést nem lehetne népszavazásra bocsátani. Másrészt ez az alaki követelmény a törvényjavaslatot nem vagy nem feltétlenül igénylő politikai iránydöntéseket – pl. legyen két- vagy háromágú iskolai rendszer, kerüljenek-e privatizációra a tartományi kórházak, támaszkodjék-e a tartományi energiapolitika atomerőművekre – kizárja a közvetlen demokráciából.¹³¹ Másodsor a választópolgár tudja vagy tudhatja pontosan, miről szavazzon. Az indoklás a jogi szövegek olvasmányához nem szokott választópolgár részére adhatja azt a tájékoztatást, amely az akarata képzéséhez kell. A költségfedezési javaslat mutatja, milyen követke-

ményekkel jár a javaslat elfogadása, pl. a javaslat milyen közügyektől kívánja elvonni a végrehajtására szánt közpénzeket. Ily módon a választópolgár a javaslat és annak következményei teljes ismeretében szavazhat. Harmadszor ez a követelmény a kezdeményezőket a javaslatuk végiggondolására kényszeríti. A kezdeményezők nem maradhatnak általános vagy homályos fontolásoknál, hanem szándékukat kénytelenek tisztán a választók elé terjeszteni.

Ezek az alaki követelmények sokat követelnek a kezdeményezőktől. Ez gátat emel „frivol” kezdeményezések elé. Ezért Németországban az ingyen sörre irányuló kezdeményezés alig lenne képzelhető. És ha mégis valaki a magyar kezdeményezéshez hasonló kérdéssel jönne elő, ezt egy percen belül alaki hiányosságok miatt lehetne elintézni.¹³² A másik oldalon ezek a követelmények komoly kezdeményezőket is visszariaszhatnak. Az alakilag kifogástalan javaslat kidolgozásával járó munkát egyetlen választópolgár alig végezheti, amiért politikai kezdeményezésnek csak szervezet keretében, a szervezett civil szférában van kilátása. Bár ennek hatásairól nem léteznek felmérések, mégis megállapítható, hogy a civil szférához tartozó szervezetekben főleg a középosztály tagjai tömörülnek, mialatt az alacsonyabb társadalmi rétegek ott alig képviseltetik magukat. Ennek következményeként feltételezhető, hogy a magas alaki küszöb ismét főleg a pénzben és képzésben szegény embereket kirekeszti a közvetlen demokrácia lehetőségeiből. A alaki kellékek visszariasztó hatását az állami vagy önkormányzati szervek segítségnyújtási kötelezettsége hivatott csökkenteni. A törvényjavaslat fogalmazásában, költségvetési, alkotmányjogi és hasonló vonatkozásai felmérésében a kezdeményezők a hatáskörrel rendelkező szervtől – ami a Kormány, a parlament, egy minisztérium vagy az önkormányzat közigazgatási apparátusa lehet – tanácsadást kérhetnek.¹³³ Az állami és önkormányzati hatóságok által nyújtott segítség terjedelméről, valamint hatásairól empirikus adatok hiányoznak.

4.2 A nép döntésének meghozatala

Az egyedi voksolási aktus államjogi cselekmény, mert ily módon az egyes állampolgárok az állami akarat képzésében vesznek részt. Ugyanaz áll az aláírás állampolgári kezdeményezés keretében történő megadására. Az aláírási listákkal kapcsolatos hatósági teendők, valamint a szavazatleadási aktus hatósági előkészítése, lebonyolítása és eredményfeldolgozása azonban – a választási eljáráshoz hasonlóan – közigazgatási eljárások. Ha a Ket. 13. § (1) bek.-e a népszavazás előkészítését és lebonyolítását nem venné ki a Ket. hatálya alól, ezek az eljárások a Ket. 12. § (2) bek.-ben meghatározott közigazgatási hatósági

ügyek lennének. Ugyanaz áll a német közigazgatási eljárási törvényre (Verwaltungsverfahrensgesetz).

Magyarországra, valamint a legtöbb német tartományra kétlépcsős rendszer jellemző. A nép először állampolgári kezdeményezés útján törvény alkotását vagy más parlamenti döntés hozatalát követeli. Ha a népképviselői szerv ennek nem felel meg, a kérdést a nép elé kell terjeszteni, és a nép a képviselői szerv helyett dönt. A két egymást követő, egymásra épülő eljárásra azonos szabályok irányadók. Néhány német tartományban a népi kezdeményezés beépül a háromlépcsős rendszerbe. Ott az állampolgári kezdeményezés feltétele az érvényes, de a parlament által el nem fogadott népi kezdeményezés.¹³⁴ Magyarországon és a többi német tartományban a népi kezdeményezés nem kötődik a népszavazáshoz, és a kétlépcsős rendszer az állampolgári kezdeményezésből, valamint a népszavazásból áll.

Különös eljárási eset a falugyűlés, amely Magyarországon és néhány német tartományban a népszavazás helyébe léphet.¹³⁵ Kistelepüléseken az összes választópolgár gyűlhet össze, hogy közvetlen szavazással a napirenden szereplő ügyeket döntsék el. Ez a különös eset a továbbiakban figyelmen kívül marad.

Jegyzetek

¹ A korábbi gyakorlatot leírja *Dezső Márta*: Népszavazás és népi kezdeményezés, In: *Kukorelli István* (Szerk.): Alkotmánytan I., Budapest 2003, 145–168 (156–163); *Horváth Csaba*: Országos népszavazások Magyarországon, Jura 2008/2, 54–63; *Kukorelli István*: Az országos népszavazás, 1989–1998, in: *Kukorelli István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Budapest 2006, 74–86 (78–85). A nagy számok által okozott problémát először a 18/2008. (III. 12.) AB határozat félreérthetetlenül teszi szövé.

² *Chronowski Nóra, Kocsis Miklós*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, Jogtudományi Közlöny 2007, 371–381; *Halmi Gábor*: Népszavazás és képviselői demokrácia, Jura 2008/2, 29–43.

³ Néhány brit jogász szerint a brit rendszerben a demokrácia hiánya tapasztalható abban az értelemben, hogy a nép hatalmát csak a választás napján gyakorolhatja, a közbenső idő alatt azonban a kormány a demokratikus legitimitációjára hivatkozva azt csinálhatja, amit csak akar és amire a parlamentet tudja rábírní: *Sir John Baker*: The Constitutional Revolution, paper delivered at Magdalen College Oxford, 2008 okt. 23. (publikálatlan kézirat).

⁴ 573/2006. (XI. 22.) OVB határozat, 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332.

⁵ Ezt hangsúlyozza *Kiss László* alkotmánybíró az ingyenes-sör-döntéshez fűzött különvéleményében, ABH 2007, 338, valamint *Halmi* (2. j.), 42, is.

⁶ Ld. a 3.3. pontot.

⁷ *Kiss László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása az ingyen-sör-ügyben (4. j.), ABH 2007, 340.

⁸ A tartományi és helyi szintről beszámol *Ralph Kampwirth*: Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2003, 657–671. A várostartományokról (ahol az állami és a helyi szint azonos vagy – Bremen tartományban – majdnem azonos) ld. *Hans Peter Bull*: Fünf Jahre direkte Bürgerbetei-

ligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg 2001.

⁹ *Frank Decker*: Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2007, 118–133.

¹⁰ Az 1997. évi előtti jogi helyzetről ld. pl. *Dezső* (1. j.), 152–154; *Halmi* (2. j.), 29–31; *Horváth* (1. j.), 54–55; *Kukorelli*: Az országos népszavazás (1. j.), 74–78.

¹¹ A széttagolt, mert tartományi szinten alkotott német előírások két, a közvetlen demokrácia kiszélesítéséért küzdő szervezet honlapján található: a „Mehr Demokratie“ egyesületén: www.mehr-demokratie.de, valamint a „Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie“ egyesületén: www.disud.org.

¹² A közvetlen demokrácia kettős, alkotmányjogi és közigazgatási jogi jellegéről ld. *Chronowski Nóra, Rózsás Eszter*: Alkotmányjog és közigazgatási jog, Budapest, Pécs 2005, 199–219.

¹³ A magyar népi kezdeményezés alkotmányjogi helyzetét a 42/2002. (X. 11.) AB, ABH 2002, 316, 129/2008. (X. 30.) AB határozatok tárgyalják. Figyelemre méltó az utóbbi határozathoz fűzött három különvélemény.

¹⁴ Ld. a 4. pontot.

¹⁵ A legtöbb demokratikus állam „népen” az állampolgárok összeségét érti. Vannak azonban példái annak is, hogy a népben való tagsággal járó demokratikus részvételi jogokat nem-állampolgárokra is terjesztik. Sok európai államban helyi szinten az ottlakó külföldiek bizonyos csoportjai a demokratikus részvételi jogokkal (vagy legalább annak egy részével, pl. csak az aktív választójoggal) rendelkeznek, de nemzeti szinten is előfordul, hogy bizonyos külföldi állampolgárok politikai jogokat kapnak. Nagy-Britanniában letelepedett ír polgárok, Dániában letelepedett izlandi polgárok részt vehetnek a parlamenti választásokban.

¹⁶ Alk. 70. §-a; a német tartományi alkotmányok hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. Erről ld. a 987/B/1990/3. AB, ABH 1991, 527 (528–529), és az 52/1997. (X. 14.) AB, ABH 1997, 331 (343–344), határozatokat, valamint *Petrétei József*: Magyar alkotmányjog I, Budapest, Pécs 2002, 289–290, is.

¹⁷ Azt, hogy a részvétel formái összefüggenek a demokráciával, Magyarországon az a tény mutatja, hogy az 1989/90. évi demokratikus fordulat az az időpont volt, amikor egyrészt az Országgyűlés szavazógépből valódi népképviselőté lett és másrészt a közvetlen demokráciát beiktatták az Alkotmány szövegébe: *Kilényi Géza*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, Magyar Közigazgatás 1999, 673–681 (673–674); *Szente Zoltán*: Verfassung und Verfassungswirklichkeit im ungarischen Parlamentsrecht, Jahrbuch für Ostrecht 2009/1 (jelenleg szerkesztés alatt). Ezt az összefüggést hangsúlyozza az 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (rendelkező rész I. pontja, 335–336), is.

¹⁸ Mindkét országban az alkotmánybíróságok viszonylag korán mondták ki ezt az elvet: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33; Bundesverfassungsgericht BVerfGE (szövetségi alkotmánybíróság hivatalos gyűjteménye) 8, 104. Ld. *Tobias Herbst*: Volksabstimmung ohne Grundgesetz?, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2005, 29–31; *Halmi* (2. j.), 29; *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest 2001, 745–746.

¹⁹ Erre utal már a 28/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 123 (124); ld. a 22/1993. (IV. 2.) AB határozatot, ABH 1993, 182, *Dezső* (1. j.), 163, is. A 18/1993. (III. 13.) AB határozat, ABH 1993, 161, a helyi közvetlen demokrácia szabályozásának a hiányát alkotmányellenesnek minősíti.

²⁰ A GG 28. cikk (1) bek. 2. mondata helyi szinten demokratikus népképviselői szerv létét garantálja, és a 28. cikk (1) bek. 4. mondata kisebb településeken a választott szerv helyett falugyűlést tesz lehetővé.

²¹ *Fábián Adrián*: Vergleichendes Kommunalrecht (Bayern und Ungarn), Pécs 2005, 5–10; *Alfons Gern*: Deutsches Kommunalrecht, 2. kiad., Baden-Baden 1997, 68–69.

²² Térey Vilmos: Gondolatok az országos népszavazás útjarszabályozása kapcsán, *Magyar Jog* 1997, 287–290 (288).

²³ Aktuális áttekintést nyújt *Horst Dreier*: Deutschland, in: *Armin v. Bogdandy, Pedro Cruz Villalón, Peter M. Huber* (szerk): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band I: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, Heidelberg 2007, 3–85 (60–65).

²⁴ Ez nem az egyetlen példája annak, hogy a gyakorlat és az alkotmányjog-tudomány elmarad a Grundgesetz liberális szövegétől; a gyülekezési jog megszigorító gyakorlatáról ld. *Herbert Küpper*: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban, *Jura* 1/2008, 103–118.

²⁵ Az összehasonlíthatóság abból adódik, hogy a föderalizmusban nemcsak a szövetségi szint, hanem a tartományok is államok. Ezért a német tartományt a magyar állammal lehet összehasonlítani.

²⁶ Erről ld. *Holló András* alkotmánybíró a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

²⁷ Magyarországon a közvetlen demokráciát az Országgyűlés hatalma korlátjának fogják fel: 18/2008. (III. 12.) AB határozat; *Kukorelli István* in: *Balogh Zsolt* et al.: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest 2002, 28/B. §, 355–360.

²⁸ Ezt *Bragyova András* alkotmánybíró a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az Európában „normális” esetnek fogja fel, mert a szuverenitás a törvényhozással szoros kapcsolatban áll. Szerinte a széles körű magyar népi kezdeményezés és népszavazás eltér az európai „normától”. Már a 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33 (35), konstata, hogy a magyar jog a népszavazás által dönthető kérdésköröket „az európai országok alkotmányaihoz és népszavazásról szóló törvényeihez képest szélesen” szabályozza.

²⁹ *Hoog Günter*: *Hamburgs Verfassung. Aufriss, Entwicklung, Vergleich*, Baden-Baden 2004, 271; *Thieme Werner*: *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Kommentar*, Hamburg 1998, 50. cikk, margószám 3.

³⁰ Ez egyértelműen kiolvasható a magyar Alkotmány 70. §-ából, Németországban kifejezetten pl. Brandenburg tartomány alkotmánya 22. cikk (2) bek.-ből, Bremen alkotmánya 69. cikkéből, Hessen alkotmánya 73. cikk (1) bek.-ből vagy Thüringen alkotmánya 46. cikkéből.

³¹ *Gern* (21. j.), 65–69.

³² Ld. pl. a 2004. évi CXL. tv. (Ket.) 12. §-át.

³³ *Fazekas Marianna, Ficzer Lajos*: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, 7. kiad., Budapest 2006, VI. fejezet; *Jakab András*: *A közigazgatás helye a magyar államszervezetben*, *Jura* 2004/1, 39–47; *Herbert Küpper*: *Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*, Berlin 2002, 162–189; *Lőrincz Lajos* (szerk): *Közigazgatási jog*, Budapest 2007, 99–114. *Kaltenbach Jenő*: *Az önkormányzati felügyelet*, Szeged 1991, 126–127, szerint „közigazgatási jogi jogalany” a helyi önkormányzat.

³⁴ *Claudia Mannhart Gomes*: *Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen*, Bern 2007. Maga a svájci nép ezen intézmény határait is elismeri, hiszen a 2008. évben a szelsőjobboldal kezdeményezése, amely az állampolgárság adományozásáról szóló önkormányzati határozat a helyi népszavazás tárgyává tételére célzott, sikertelen marad: A svájciak többsége látta, hogy ilyen ügyben a nép közvetlen döntése a jogállamiságot veszélyeztetheti. A közvetlen demokráciáról, mint a jogállamot esetleg veszélyeztető jelenségről, ld. *Kukorelli* (27. j.), 358–359, is.

³⁵ Az „állampolgári kezdeményezés” fogalmát az Alkotmány 28/E. §-a, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv. (Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. (Ve.) használja. Nem téveszthető össze a népi kezdeményezéssel, amely nem népszavazás elrendelésére céloz, hanem bizonyos kérdést tárgyalás céljából az Országgyűlés elé kíván terjeszteni.

Helyi szinten az „állampolgári kezdeményezés” pontatlan, mert itt nemcsak állampolgárok, hanem helyi választójoggal rendelkező külföldiek és hontalanok is részt vehetnek. Ezért helyi szinten a „választói kezdeményezés” lenne a pontosabb fogalmazás. A törvény azonban helyi szinten is használja az „állampolgári kezdeményezés” fogalmát.

Helyes *Dezső Márta* (1. j.) szóhasználat is: ő a „népszavazási kezdeményezés” fogalmát használja.

³⁶ Néhány példányt felsorol *Herbert Küpper*: *Starke Männer, Patriarchen oder Staatsnotare? Die Stellung des Staatspräsidenten in den Verfassungssystemen Osteuropas*, in: *Osteuropa* 2000, 1083–1096.

³⁷ *Kukorelli*: *Az országos népszavazás* (1. j.), 78–79, Magyarországot első, az ún. négy igenes népszavazást is úgy értelmezi, hogy „a politika a népszavazás jogintézményt *direkt hatalmi játékokra használta fel*” (a kiemelés az eredetiben is szerepel).

³⁸ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (339); *Kukorelli István*: *A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében*, in: *Kukorelli István*: *Tradicció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Budapest 2006, 103–113 (107), ezt „a szuverén kezdeményezés joga” fogalmával írja körül.

³⁹ A szabályozás abszolút számokat tartalmaz, amiért az arányt csak „körülbelül” lehet megnevezni.

⁴⁰ Berlin: 7% (törvény) – 20% (alkotmány); Bremen: 10%–20%.

⁴¹ Viszonyítva a 2006. évi országgyűlési választásokban 5 059 002 jogosultsággal rendelkezőhöz, a pontos arány 3,95%.

⁴² Svájcban vagy Kalifornia tartományban pl. a küszöb kb. 2%-nál van.

⁴³ Ha több mint 200 000 aláírás van, mindenképpen kötelező a népszavazás elrendelése, mert a népszavazás ezen formája elsőbbséget élvez a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (341–342).

⁴⁴ A német tartományok közül kizárólag Mecklenburg-Vorpommern nem alkalmaz határidőt Magyarországon a határidőt az 1997. évi alkotmánymódosítás vezette be; azelőtt Magyarországon sem volt időbeli korlátja az aláírásgyűjtésnek.

⁴⁵ Így Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland.

⁴⁶ Így Niedersachsen; még nagyobb lelkű a 44. jegyzetben már említett Mecklenburg-Vorpommern, ahol határidő egyáltalán nincsen.

⁴⁷ Alk. 24. § (2) bek.

⁴⁸ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (341–342).

⁴⁹ Bremen alkotmány 70. cikk (1) bek. a) és b) pontja; *Volker Kröning, Günter Pottschmidt, Ulrich Preuß, Alfred Rincken*: *Handbuch der Bremischen Verfassung*, Baden-Baden 1991, 294–295.

⁵⁰ Baden-Württemberg alkotmány 60. cikk (2)–(4) bek.-e azzal a feltétellel, hogy a népszavazás elrendelését legalább a képviselők egyharmada követeli.

⁵¹ Nordrhein-Westfalen alkotmány 69. cikk (3) bek.-e.

⁵² Sachsen alkotmány 74. cikk (3) bek. 1. mondata.

⁵³ Sachsen-Anhalt tartományban ilyen esetben a kvórum elesik: alkotmány 81. cikk (4) bek. 2. mondata; erről ld. a 3.2.3. pontot.

⁵⁴ Schleswig-Holstein alkotmány 42. cikk (2) bek. 2. mondata.

⁵⁵ Mecklenburg-Vorpommern Kommunalverfassung (helyi önkormányzatokról szóló törvény; a továbbiakban: KV) 20. § (3) bek.-e.

⁵⁶ Saarland Kommunales Selbstverwaltungsgesetz (a továbbiakban: KommSVG) 21b. §-a.

⁵⁷ Nordrhein-Westfalen alkotmány 68. cikk (3) bek.-e.

⁵⁸ Ld. a 2.2.1. pontot.

⁵⁹ A népszavazás tényéről való döntés: a népszavazás elrendelése. Ez a döntés a Nsztv. 14. § (2) bek. szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. 200 000 aláírás megléte esetében ez a döntés kötött, egyébként szabad (mérlegelés alapján hozható).

⁶⁰ Holló András in: Balogh et al. (27. j.), 30/A. § II., 384.

⁶¹ A magyar Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése szerint: „Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el”.

⁶² Így Alk. 28/D. § 2. mondata. A 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Bragyova András alkotmánybíró a népi kezdeményezés mint „agenda-setting” politikai (nem jogi) jelentőségét hangsúlyozza.

⁶³ Így foghatók fel a német előírások: Berlin alkotmány 61. cikke, Brandenburg alkotmány 76. cikke, Mecklenburg-Vorpommern alkotmány 59. cikke, Niedersachsen alkotmány 47. cikke, Rheinland-Pfalz alkotmány 108a. cikke, Sachsen-Anhalt alkotmány 80. cikke.

⁶⁴ Összehasonlító európai tekintést ad Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008, 103–116 (103–104).

⁶⁵ Ld. az 1. pont végét.

⁶⁶ Bővebb erről ld. lent a 3.1.3. pontot.

⁶⁷ Példák: Baden-Württemberg népszavazási törvény 15. § (2) bek. 2. mondata, Bayern választási törvény 76. cikk (3) bek.-e, Berlin népszavazási törvény 34. § (2) bek. 1. mondata, Bremen alkotmány 69. cikk (2) bek.-e, Hamburg népszavazási törvény 21. § (1) bek.-e, Hessen alkotmány 124. cikk (3) bek. 1. mondata, Nordrhein-Westfalen alkotmány 68. cikk (4) bek. 1. mondata, Sachsen alkotmány 72. cikk (4) bek. 1. mondata; közvetetten Mecklenburg-Vorpommern alkotmány 60. cikk (4) bek. 3. mondata ezt a szabályt mondja ki.

⁶⁸ Például Brandenburg alkotmány 78. cikk (3) bek.-e, 79. cikk; Bremen alkotmány 70. cikk (1) bek. a), d) pontja; Niedersachsen alkotmány 46. cikk (3) bek. 2. mondata, 49. cikk (2) bek. 2. mondata; Sachsen alkotmány 74. cikk (3) bek.; Schleswig-Holstein alkotmány 40. cikk (2) bek.-e, 42. cikk (4) bek. 2. mondata; Thüringen alkotmány 83. cikk (2) bek. 2. mondata.

⁶⁹ Pl. Bayern alkotmánybírósa, VerfGH (a bajor alkotmánybíró hivatalos gyűjteménye) 47, 265: a választási törvény újabb népi kezdeményezési formával való bővítése az alkotmány párhuzamos módosítása nélkül nem lehetséges, azért a választási törvény módosítására irányuló állampolgári kezdeményezés alkotmányellenes.

⁷⁰ Nordrhein-Westfalen alkotmány 69. cikk (3) bek.-e.

⁷¹ Brandenburg alkotmány 115. cikke.

⁷² Magyarország Alk. 28/B. § (1) bek.-e; Brandenburg alkotmány 76–78. cikke; Schleswig-Holstein alkotmány 41–42. cikk.

⁷³ Bayern alkotmány 18. cikk (3) bek.-e; Berlin alkotmány 62. cikk (6) bek.-e; Brandenburg alkotmány 76. cikk (1) bek. 2-3. mondata; Bremen alkotmány 70. cikk (1) bek. c) pontja; Rheinland-Pfalz alkotmány 109. cikk (1) bek. 2. pontja.

⁷⁴ Magyarország Ötv. 46. § (3) bek.; Baden-Württemberg Gemeindeordnung (települési önkormányzatokról szóló törvény; a továbbiakban: GO) 21. §; Bayern alkotmány 12. cikk (3) bek.-e, GO 18a. cikke; Niedersachsen GO 22b. § (1) bek., (3) bek. 1. mondata; Nordrhein-Westfalen GO 26. § (1) bek. 1. mondata; Rheinland-Pfalz GO 17. § (1) bek. 1. mondata; Saarland KommSVG 21a. § (1) bek.-e; Sachsen GO 24. § (2) bek. 1. mondata. Részben eltérő Brandenburg GO 15. §-a, amely szerint nemcsak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek a nép által elődönthetők, hanem az ún. főbizottsági ügyek is.

⁷⁵ Rheinland-Pfalz GO 17a. § (1) bek.-e; Sachsen-Anhalt GO 26. § (1)-(2) bek.-e; Schleswig-Holstein GO 16g. § (1) bek.-e.

⁷⁶ Hessen GO 8b. § (1) bek.-e; Mecklenburg-Vorpommern KV 20. § (1) bek. 1. mondata; Thüringen GO 17. § (1) bek. 1. mondata.

⁷⁷ A francia megszállási övezetbe tartozó Baden és Württemberg-Hohenzollern tartományok, valamint az Egyesült Államok megszállási övezetéhez tartozó Württemberg-Baden tartomány.

⁷⁸ Erről ld. BVerfGE 1, 14; 5, 34.

⁷⁹ BVerfGE 13, 54.

⁸⁰ Berlin alkotmány 97. cikk (2) bek.-e, Brandenburg alkotmány 116. cikke.

⁸¹ Berlinben azonban a népszavazás nemcsak érvényes, hanem eredményes is volt, bár az egyesítést támogató többség nagyon szűk volt.

⁸² Bayern alkotmány 75. cikk (2) bek. 2. mondata; Hessen alkotmány 123 cikk (2) bek.-e.

⁸³ Berlin alkotmány 100. cikke.

⁸⁴ Brandenburg alkotmány 79., 115. cikke.

⁸⁵ Ötv. 46. § (1) bek.-e.; 18/1993. (III. 13.) AB határozat, ABH 1993, 161 (166). A német tartományi önkormányzati törvények hasonló rendelkezéseket tartalmaznak; egyes tartományokban az alkotmányok is tartalmaznak vonatkozó garanciákat.

⁸⁶ Dezső (1. j.), 164–165.

⁸⁷ Ötv. 46. § (1) bek. f) pontja; 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182 (184).

⁸⁸ Rheinland-Pfalz GO 17a. § (1) bek.-e, Sachsen-Anhalt GO 26. § (2) bek.-e, Schleswig-Holstein GO 16g. § (1) bek.-e.

⁸⁹ Schleswig-Holstein GO 16g. § (1) bek.-e.

⁹⁰ A 129/2008. (X. 30.) AB határozatban először elvi élel az a kérdés vetődött fel, hogy az Alk. 28/C. § (5) bek.-ben szabályozott katalógust alkotmányértelmezés útján a népi szavazásra is kell alkalmazni.

⁹¹ Magyarország: Alk. 28/C. § (5) bek. a) pontja; 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.

⁹² 504/H/2007. AB, 505/H/2007. AB határozatok; Chronowski, Kocsis (2. j.), 378–379.

⁹³ Hoog (29. j.), 271.

⁹⁴ 32/2007. (VI. 6.) AB, ABH 2007, 383, 33/2007. (VI. 6.) AB, ABH 2007, 394, 34/2007. (VI. 6.) AB, ABH 2007, 410 határozatok; erről a témáról ld. 43/2007. (VI. 27.) AB, ABH 2007, 571, 465/H/2007. AB határozatokat, valamint Chronowski, Kocsis (2. j.), 373–374, Halmi (2. j.), 33–37, is.

⁹⁵ Így Nordrhein-Westfalen alkotmány 68. cikk (1) bek. 4. mondata, Rheinland-Pfalz alkotmány 109. cikk (3) bek. 3. mondata.

⁹⁶ Saarland alkotmány 99. cikk (1) bek. 3. mondata.

⁹⁷ Saarland Alkotmánybírósa az Lv 3/05 számú határozatában.

⁹⁸ Alk. 28/C. § (5) bek. d) pontja; Berlin alkotmány 62. cikk (2) bek.; Thüringen alkotmány 82. cikk (2) bek.

⁹⁹ Alk. 28/C. § (5) bek. f) pontja. Erről ld. Chronowski, Kocsis (2. j.), 371–373, 375–376; Halmi (2. j.), 32–37.

¹⁰⁰ 13/2007. (III. 9.) AB, ABH 2007, 242 (248), 14/2007. (III. 9.) AB, ABH 2007, 251 (257), 15/2007. (III. 9.) AB, ABH 2007, 259 (262–264) határozatok.

¹⁰¹ 62/1997. (XII. 5.) AB végzés, ABH 1997, 542 (545); 11/1999. (V. 7.) AB határozat, ABH 1999, 100; 25/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 159; 5/2004. (III. 2.) AB határozat, ABH 2004, 76; 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 822; Herbert Küpper: Die Ratifikation der Unionsverfassung in den neuen Mitgliedstaaten, in: Klaus Beckmann, Jürgen Dieringer, Ulrich Hufeld (szerk.): Eine Verfassung für Europa, 2. kiad. Tübingen 2005, 273–302 (294–297); Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn, uo., 303–310 (304–308).

¹⁰² Az Alkotmánybírósa a 35/2007. (VI. 6.) AB határozatában, ABH 2007, 421, a nemzetközi szerződés felmondását egészében tilos tárgynak minősítette. A testületet inkább alkotmánypolitikai, mintsem alkotmánydogmatikai okok vezérelték,

ami népszavazási ügyekben addig elkerülhetetlen visszasság, amíg az Alkotmány a közvetlen demokráciát hézagosan, homályosan és ellentmondásosan szabályozza. Erről ld. *Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indoklását is (ABH 2007, 429).

¹⁰³ *Kukorelli*: Az országos népszavazás (1. j.), 74–75.

¹⁰⁴ A GG 32. cikk (3) bek.-e a tartományok nemzetközi szerződéseit a szövetségi kormány hozzájárulásához köti.

¹⁰⁵ Saarland alkotmány 100. cikk (4) bek.

¹⁰⁶ Így érvelt az Alkotmánybíróság által megsemmisített 10/1999. (IV. 14.) OVB határozat is.

¹⁰⁷ Ld. 82. j.

¹⁰⁸ Először 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, a rendelkezési rész második pontja, burkolt alkotmánymódosítással kapcsolatban. A nyílt alkotmánymódosítás tilalmát először a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, mondta ki; jelentősek a 28/1999. (X. 6.) AB, ABH 1999, 290, 50/2001. (XI. 29.) AB, ABH 2001, 359 határozatok is; *Dezso* (1. j.), 159–161; *Kukorelli*: A képviseleti és a közvetlen demokrácia (38. j.), 106–112; *Petrétei* (16. j.), 291–291.

¹⁰⁹ 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251 (263).

¹¹⁰ Az Alkotmánybíróság álláspontját kritikus szemmel nézi *Halmi* (2. j.), 30–31; *Kilényi* (17. j.), 675–680; *Kukorelli*: A képviseleti és a közvetlen demokrácia (38. j.), 112–113; *Herbert Küpper*: Das verfassungsgerichtliche Verbot eines Referendums über die Direktwahl des ungarischen Staatspräsidenten, Osteuropa-Recht 1999, 422–434; *Herbert Küpper*: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung, Studien des Instituts für Ostrecht München 56, Frankfurt 2007, 49–50; *Sólyom* (18. j.), 745–748.

¹¹¹ Alk. 28/C. § (5) bek. e) pontja. E rendelkezés 1997. évi alkotása előtt is a parlament felosztatása már tilos tárgy volt Magyarországon: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33. A parlament felosztatásáról szóló népi kezdeményezés megengedhetősége tárgyában a 129/2008. (X. 30.) AB határozat igenlő döntést hozott. A jobb érveket azonban a nemleges különvélemények tartalmazzák.

¹¹² Ld. 72. j.

¹¹³ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33 (39). Erről ld. *Kilényi* (17. j.), 674–675; *Kukorelli*: Az országos népszavazás (1. j.), 79–80; *Kukorelli*: A képviseleti és a közvetlen demokrácia (38. j.), 108.

¹¹⁴ Bayern alkotmány 18. cikk (3) bek.-e.

¹¹⁵ 22/1993. (IV. 2.) AB, ABH 1993, 182 (184).

¹¹⁶ 658/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 531.

¹¹⁷ Magyarország: Ötv. 46. § (4) bek. Németországban a kivételeket a tartományi önkormányzati törvények szabályozzák.

¹¹⁸ Így Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland és Schleswig-Holstein tartományokban.

¹¹⁹ Így Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz és Saarland tartományokban.

¹²⁰ Az ilyen tömeges eljárás alanyai, azaz az „érintettek”, és a helyi népszavazás alanyai, azaz a helyi választópolgárok közötti különbségről ld. *Julesz Máté*: Civil kontroll a környezetvédelemben, Magyar Jog 2008, 591–600 (593–595).

¹²¹ *Karl Heinrich Friauf* in: *Eberhard Schmidt-Aßmann* (szerk.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 10. kiad. Berlin 1995, 123; *Kunig* in *Ingo v. Münch, Philip Kunig* (szerk.): *Grundgesetzkommentar*, 1. kötet, 5. kiad. München 2000, 2. cikk 26–28. margószám; *Bodo Pieroth, Bernhard Schlink*: *Grundrechte. Staatsrecht II*, 23. kiad., Heidelberg 2007, 90–91. Magyarországon is az alapjogok a jogilag releváns „közérkölc” forrásának és

tartalmának lehet felfogni: *Ádám Antal*: A jogi alapértékekről, *Formatori Iuris Publici. Studia in honorem Geisae Kilényi septuagenarii*, Budapest 2006, 11–23; *Ádám Antal*: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsiesedése, *Jogtudományi Közlöny* 1998, 351–359.

¹²² 32/2001. (VII. 11.) AB, ABH 2001, 287, 52/2001. (XI. 29.) AB, ABH 2001, 399, 121/2008. (X. 8.) AB határozatok; *Petrétei* (16. j.), 295.

¹²³ A vonatkozó aktuális esetjogról ld. *Chronowski, Kocsis* (2. j.), 372–375.

¹²⁴ Ez Magyarországon is lehetséges, de nem kötelező: *Kilényi* (17. j.), 677.

¹²⁵ Jogállamellenes tartalmú törvényjavaslat nem lehet az állampolgári kezdeményezés tárgya: Bremen Állambíróság 2000. február 14-én kelt, St. 1/99 számú döntése, *BremStGHE* (Bremen Állambíróság döntéseinek hivatalos gyűjteménye) 6, 228. A többi tartományban azonos a jogi helyzet; ld. pl. a 68. j.-ben idézett bajorországi döntést.

¹²⁶ Baden-Württemberg alkotmány 59. cikk (2) bek. 1. mondata; Bayern alkotmány 74. cikk (2) bek.-e; Berlin alkotmány 62. cikk (1) bek. 3. mondata; Brandenburg népszavazási törvény 6. § (1) bek. 1. mondata; Bremen alkotmány 71. cikke; Hamburg alkotmány 50. cikk (1) bek. 3. mondata, népszavazási törvény 2. § (2) bek.-e; Hessen alkotmány 124. cikk (1) bek. 2. mondata; Mecklenburg-Vorpommern alkotmány 60. cikk (1) bek. 2. mondata; Niedersachsen alkotmány 48. cikk (1) bek. 2. mondata; Nordrhein-Westfalen alkotmány 68. cikk (1) bek. 2. mondata; Rheinland-Pfalz alkotmány 109. cikk (2) bek. 2. mondata; Saarland alkotmány 99. cikk (2) bek. 1. mondata; Sachsen alkotmány 71. cikk (1) bek. 3. mondata; Sachsen-Anhalt alkotmány 81. cikk (1) bek. 2. mondata; Schleswig-Holstein alkotmány 41. cikk (1) bek. 2. mondata; Thüringen alkotmány 82. cikk (1) bek.-e.

¹²⁷ Brandenburg GO 15. § (1) bek. 4. mondata; Mecklenburg-Vorpommern KV 20. § (5) bek.-e; Niedersachsen GO 22b. § (4) bek.-e; Nordrhein-Westfalen GO 26. § (2) bek.-e; Rheinland-Pfalz GO 17a. § (3) bek.-e; Saarland KommSVG 21a. § (2) bek. 2. mondata. Nordrhein-Westfalen tartomány tapasztalatait *Jens Kösters*: *Direkte Demokratie im Rathaus: Wie bewerten die Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen die Praxis?*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 2007, 134–147, ábrázolja.

¹²⁸ Erről ld. a 3.3.1. pontot.

¹²⁹ Magyarországon ezt a kérdést a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozata hitelesítette, és a 127/2008. (X. 22.) AB határozata helyben hagyta.

¹³⁰ Magyarországon ezt a kérdést az 569/2006. (XI. 21.) OVB határozata hitelesítette, és az 1090/H/2006. AB határozata helyben hagyta.

¹³¹ Elvileg ezeket a döntéseket is törvényjavaslat formájában lehet a nép elé terjeszteni, de akkor a választó számára kevésbé világos a főleg politikai és nem annyira jogi-technikai jellege.

¹³² A magyar OVB és Alkotmánybíróság azonban kénytelen volt ezen kérdés tartalmával is foglalkozni: 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332.

¹³³ Pl. Hamburg népszavazási törvény 1a. §-a.

¹³⁴ Ld. a 3.2.1.2. pontot.

¹³⁵ Ötv. 47. § (4) bek.-e; GG 28. cikk (1) bek. 4. mondata; Niedersachsen alkotmány 57. cikk (2) bek. 2. mondata; Sachsen 86. cikk (1) bek. 2. mondata („kis önkormányzatok”-ra korlátozva); Sachsen-Anhalt alkotmány 89. cikke; Thüringen alkotmány 95. cikk (2) bek. 2. mondata. Más tartományokban az önkormányzati törvények a falugyűlést szabályozzák.

Moizs Attila
PhD-hallgató

A vagyonnevesítés etikai és jogi problémái a takarékszövetkezeteknél

1. Bevezetés

A szövetkezeti joggal és általában a szövetkezetek működésével foglalkozó kutatók körében általánosan ismert probléma a szövetkezeti tulajdon magántulajdonná alakításának kérdése, a vagyonnevesítés. Ez nem egyszerűen egy gazdasági aktus, hanem alkotmányos, cégjogi és még inkább etikai kérdések tömegét felvető *átalakulás*. Átalakulásról olyan összefüggésben indokolt beszélni, hogy a tulajdonforma vagyonnevesítéssel történő *átalakítása* a szervezeti forma egyidejű átalakulásával is jár, jellemzően szövetkezetből részvénytársasággá, ezért ha vagyonnevesítést említünk, hozzá kell értenünk a cégforma változását is. Milyen érdekek állnak a hazánkban is egyre inkább terjedő átalakulások mögött és vajon valóban szolgálják-e a szövetkezet tagságának érdekeit? Milyen veszélyeket hordoz ez a szövetkezetek ügyfelei részére. Az alábbi írás ezekre a kérdésekre keresi a választ.

2. A takarékszövetkezet mint a szövetkezetek sajátos formája

Mindenekelőtt rá kell világítani a takarékszövetkezetek egy sajátosságra, ami megkülönbözteti őket más, tradicionális szövetkezeti formáktól. A szövetkezés hagyományos elveit¹ vizsgálva be kell látni, hogy a takarékszövetkezet valójában ezeknek nem felel meg maradéktalanul. Ha az elveket a tagok szemszögéből vizsgáljuk, az alábbi következtetések vonhatók le.²

- A hazai takarékszövetkezetek előszeretettel folytatták azt a hitelszövetkezeti gyökerekből fakadó gyakorlatot, hogy új ügyfelek részére előírták a kötelező taggá válást azzal a céllal, hogy erősítsék azok szövetkezetek iránti elkötelezettségét. Ez a gyakorlat azonban – megítélésem szerint – amellet, hogy sértette az *önkéntesség* alapelvét, nem érte el a kívánt célt, hiszen az így kialakult tagviszony formális maradt, nem volt mögötte az átlagos bank-ügyfél ügyfélkapcsolaton túlmutató tartalom.

- A menedzsment tudatosan törekszik olyan összetételű tagság kialakítására, amellyel céljait könnyebben elérhette, így a *nyitott tagságot* próbál-

ják korlátozni (például a rossz szándékú befektetők kizárása érdekében is), amennyire ezt a mindenkori jogszabályok lehetővé teszik. A tagság „irányított” összetétele csökkentette a *belső demokrácián alapuló tagi ellenőrzés* hatékonyságát is.

- Ehhez kapcsolódó, de nem tipikusan takarékszövetkezeti és nem is tipikusan csak hazai jelenség a takarékszövetkezet menedzsmentjének bebetonozása: az irányított tagság és az alacsony tagi részvétel, illetve a közvetlen érdekeltség hiánya a gazdálkodásban (összességében az alacsony szintű tagi kontroll) lehetővé teszi a takarékszövetkezetek felső vezetése számára, hogy periodikusan (általában 5 évente), sokszor ellenjelölt nélkül újraválasztassák magukat. Ezt erősítik a határozatlan idejű (akár életük végéig szóló) ügyvezetői kinevezések is. A menedzsment ilyenfajta röghöz kötése távol áll a hagyományos szövetkezeti értékektől és ronthatja a szövetkezet versenyképességét.

- A klasszikus szövetkezetek további fontos jellegzetessége, hogy a szövetkezeti tagok aktívan részt vettek a szövetkezet gazdasági tevékenységében. Ez, a szövetkezetek ún. személyegyesítő tulajdonsága, már a kezdetektől kevésbé volt domináns (egyéb, pl. mezőgazdasági szövetkezetekhez képest) a hitelszövetkezetek esetében, mert a pénzügyi tevékenység természeténél fogva alapvetően tőkeegyesítő. Napjaink takarékszövetkezeteiben a személyes közreműködést azok a dolgozók valósítják meg, akik egyben a szövetkezet tagjai is, azaz általában a tagság kis százaléka. A banki tevékenység egyrészt speciális képzettséget igénylő szakterület, másrészt az elérhető nyereség nem növelhető hatékonyan a létszám emelésével, ezért eleve nincs lehetőség a *tagság széles körű részvételére a gazdálkodásban*.

- A szövetkezeti értékeként nevesített *gondoskodás* és *szociális felelősségvállalás* a tagok egymás, illetve tag és közösség közötti viszonyában egyaránt értelmezhető. Klasszikus formáiban még fellelhető volt a tevőleges, cselekvő gondoskodás a tagok és családjaik között, a modern szövetkezetre az anyagi gondoskodás a jellemző, például közösségi alapot hoznak létre egyes, a tagság által előre meghatározott (szociális, sport, kulturális, stb.) célok támogatására. Mivel az alap az eredménytartalékból képezhető, értelemszerűen csökkenti a szövetkezet vagyonát, rontja hatékonyságát és jövedelmezőségét, ezért, ha a menedzsment eredményorientált, háttérbe szoríthatja ezeket az értékeket.

A fentiek alapján belátható, hogy a takarékszövetkezetek esetében, főképpen speciális tevékenységük miatt sok esetben sérülnek a szövetkezeti elvek és ez háttérbe szoríthatja azokat a szövetkezeti értékeket is, amelyek megkülönböztetik őket más szervezeti formában működő pénzügyi intézményektől, így főleg

a részvénytársaságoktól. Az átalakulás, vagyonnevesítés egyik fő mozgatója tehát a szövetkezeti értékek eltűnése, torzulása.

3. A „generációs alap” mint motiváció

A hazai példánál maradva a szövetkezetek átlagos taglétszáma az utóbbi évtizedben csökkenő tendenciát mutat, ami azzal is összefüggésbe hozható, hogy a részjegyek alacsony névértéke aránytalanul kicsi lett az évtizedek során felhalmozódott szövetkezeti vagyonhoz („generációs alap”) képest, a tagok egyéni vagyoni felelőssége jelentéktelen a döntéseikkel kockáztatott vagyon mérete mellett. Ez maga után vonta az alaprészjegyek névértékének felemelését, ami a taglétszám csökkenéséhez vezetett, a formálisból ténylegessé váló vagyoni érdekelttség viszont felerősítette a tagság magasabb osztalék utáni igényét. Ezzel együtt általában a tagok által tulajdonolt részjegyek névértékének együttes összege csak kis hányadát teszi ki a szövetkezeti vagyonnak, a szövetkezet saját tőkéjének.³ A vagyonnevesítésre, mint a szövetkezeti bankok egyik jelentős működési kockázatára – többek között – Wim Fonteyne is felhívja a figyelmet *Szövetkezeti bankok Európában – politikai kérdések* című tanulmányában.⁴ Hangsúlyozza, hogy a vagyonnevesítés nem más, mint a „generációs alap” önkényes újrafelosztása. Értelmezésében a „generációs alap” a szövetkezeti tagság megelőző generációi által megtermelt tőke, pénzben mérhető vagyon összessége, ami fölött a mai tagság rendelkezhet.

Megítélésem szerint ennél többről van szó: a „generációs alap” a szövetkezet által létrehozott mindazon *javak és értékek* összessége, ami a szövetkezeti tagság érdekeit szolgálja. Ez a szövetkezet saját tőkéjén túlmenően a szervezet működtetésével elérhető gazdasági potenciál,⁵ a tagok és ügyfelek számára kedvezményekkel nyújtott szolgáltatások (gazdasági, szociális, kulturális, sport), a közösségformáló erő és javakban nem kifejezhető etikai értékek (pl. szolidaritás, gazdasági és társadalmi kiegyenlítő erő) összessége. Elvonatkoztatva a gazdasági aspektusoktól a szövetkezetek az értékek dualitása miatt azokon az értékeken keresztül is azonosíthatók, amelyek a szövetkezetek hiánya esetén jelentkeznek: „bármely érték súlyát, hierarchiai helyzetét az ellentétéként létező veszély, hátrány, kár, tehát értéktelen ártalmosságának szintje határozza meg, vagy legalábbis befolyásolja.”⁶ Ilyen érték például a *kiegyenlítő erő*, amelynek egy korábbi írásban⁷ adott definíciója közelebb vihet a szövetkezeti értékek fogalmának megértéséhez:

„A piactudományokban a szövetkezetek működése eredményeképpen kialakuló – a gazdaság egészére nézve kívánatos – hatás, ami a szövetkezetek nem kizárólag piaci

szempontok által vezérelt döntései hatására mérsékelik a versenynek azokat a folyamatait, amelyek hosszabb távon a gazdaság instabilitását, torzulását és szereplői gazdasági potenciáljának nagyfokú differenciálódását okozzák.”

A vagyonnevesítés tehát nem pusztán a vagyon egyik tulajdonostól (szövetkezet) a másik részére (magánszemély) átadása, hanem az értékrend, ha úgy tetszik a „társadalmi tőke” feladása is.

A „generációs alap” megszerzésére irányuló törekvéseket, amik az elmúlt években rendkívüli mértékben felerősödtek kettősség jellemzi: egy részük szervezeten belüli indíttatású, másik részük külső, a takarékszövetkezetekhez nem kötődő befektetők által kezdeményezett.

A takarékszövetkezeteken belül megjelent a takarékszövetkezeti felső vezetők egy olyan köre, általában az elsőszámú vezetőknek a 2. vagy 3. generációja, akik a szövetkezetek alapításához személyes élményekkel nem vagy kevésbé kötődnek, a szövetkezeti értékeket nem érzik magukénak. A tagi kontroll sokszor formális volta azt eredményezi, hogy ezeknek a vezetőknek a kezében ott a lehetőség arra, hogy a vagyonnevesítést véghezvigyék annak vizsgálata nélkül, hogy ez valóban a szövetkezet érdekét szolgálja-e. A nem szakmai összetételű tagság nem akarja, vagy nem képes megítélni, hogy az átalakulás indokául szolgáló érvek valósak-e, ezért komoly ellenállásra részükről nem kell számítani. A menedzsment nem érdekelt abban sem, hogy az átalakulás és vagyonnevesítés részleteiről, következményeiről hiteles és alapos tájékoztatást adjon a tagság részére, ami tovább csökkenti a tagság mérlegelési lehetőségeit. Az integrációs szervek az integráció alacsony foka (valahol félúton az *atomizált rendszerek és megegyezésen alapuló hálózatok*⁸ modelljei között) miatt nem képesek ezeket a folyamatokat szabályozni. Ezek leegyszerűsítve azt a kiszolgáltatott helyzetet eredményezik, hogy az esetek többségében a takarékszövetkezet vezetőinek erkölcsösségén, etikai értékrendjén múlik egy szövetkezet léte. Ez a súlyos állítás azon a tézisen alapul, hogy a takarékszövetkezetek fejlődésének nem a szövetkezeti forma a gátja, másként fogalmazva: *a szövetkezetek vagyonnevesítése és részvénytársasággá (kereskedelmi bankká) alakítása gazdálkodási szempontból önmagában nem jelent kézzelfogható előnyt a szövetkezeti formával szemben, tehát az átalakulásnak nem lehet indoka.*⁹ Az Európai Unió jövőképe egyik lényeges eleme a „szociális gazdaság”, ami a globalizációs folyamatok felerősödésének társadalomra gyakorolt káros hatásait is csökkentheti. A „szociális gazdaság”, a *harmadik szektor* fogalma a szövetkezetre, e szektor egyik alkotójára nem mint egy köztes állapotra tekint a magántőke és a közfeladatokat ellátó vállalkozások között, hanem felismerte, hogy bizonyos területeken

versenyképesebb a másik két szektor szereplőinél. Elfogadva, hogy számos, hazánkénál fejlettebb gazdaságú országban éppen a szövetkezeti formában látják a globalizációval szembeni társadalmi-gazdasági fejlődés alternatíváját meggyőződésem, hogy az átalakulás nem szolgálja a szövetkezet tagsága érdekeit, viszont a tulajdonosi kör és menedzsment további koncentrációja miatt a belső kontroll kritikus mértékű csökkenésének veszélyét hordozza magában.¹⁰

A „generációs alap” azonban a menedzsment felé fennálló kiszolgáltatottságán túlmenően meg kell, hogy birkózzon a rossz szándékú külső befektetőkkel is. A „rossz szándék” alatt ebben az esetben is – hasonlóan az előzőhöz – a közösségi alapokon nyugvó tulajdon önkényes szempontok alapján megvalósított magántulajdonná alakítását értem. A tőke természetéből adódóan spekulatív, és mint ilyen törekszik arra, hogy a „generációs alapot” megszerezze. Ez ma már sajnos nem hipotézis, hiszen befektető csoportok folyamatosan keresik a tulajdonszerzés lehetőségét a takarékszövetkezetekben, jelenleg már tucatnyi van befektetői kézben. Ez a folyamat akkor erősödött fel, mikor a kereskedelmi bankok által támasztott versenyben a szolgáltatási kör bővítése, az innováció megkövetelte új partnerkapcsolatok kialakítását azokon a területeken, amiket az integráció (Takarékbank) tevékenysége nem fedett le. A takarékszövetkezetek eltérő ütemben fejlődtek és az élen járóknak sokszor egyénileg kellett a kihívásokra megoldást találni. Az új partnereknek az együttműködés során jó lehetőségük nyílt a szövetkezetek belső működésének, sajátosságainak és gyengeségeinek megismerésére, illetve jó személyes kapcsolatot alakítottak ki a takarékszövetkezetek vezetőivel, így felismerték a „generációs alap” nyújtotta lehetőségeket is és nem is haboztak ezt kihasználni. Sajnos a szövetkezeti szektor számára ezek a pénzügyi elvesztések, holott a piaci pozíciók megőrzéséhez és a fejlesztések megvalósításához szükséges lenne egy új alapokon nyugvó, széles körű és szoros integráció. *Desrochers és Fischer*¹¹ elemzése azt mutatja, hogy az integráció, mint a hatékonyság meghatározója kevésbé (inkább) fontos a fejlődő országokban (fejlett országokban) és a nagyon kis (nagy) pénzügyi szövetkezetekben. Más szavakkal: A jól fejlett piacok kihívásai leginkább a fejlett hálózatos szervezetekben, a nagyobb szövetkezetekben és tagok kisebb önállóságában fedezhetők fel. Egy feltétel azonban vitathatatlanul szükséges a külső befektetők sikeres offenzívájához: ez pedig a menedzsment, az első számú vezetők aktív közreműködése.

A leírtak alapján nyilvánvaló, hogy sem a belső, sem a külső indíttatású vagyonnevesítés nem lehet végbe a takarékszövetkezet vezetőinek szerepvállalása nélkül. A kérdés, vajon nem személyes

érdek motiválja-e erre őket, ha az átalakulás (mint az meggyőződésem) nem szolgálja a szövetkezet, illetve tagsága érdekeit.

4. Belső viszonyok a takarékszövetkezetben

A takarékszövetkezet belső viszonyait alapvetően a szövetkezeti törvény (2006. évi X. tv.), illetve a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló (1996. évi CXII. tv.) törvény határozzák meg. Ezek a jogszabályok tartalmazzák azokat a garanciális kereteket, amik biztosítják a szövetkezetek tőkefelhalmozását és szövetkezeti értékeken alapuló működését. Fontos hangsúlyozni, hogy a szövetkezeti elvek, de különösen az értékek deklarálhatók ugyan, de jellegüknél fogva szabályozással ki nem kényszeríthetők, pedig a szövetkezetiség lényegét éppen ezek a sajátosságok adják. A vagyonnevesítés szempontjából a következő sajátosságok relevánsak:

– *A szövetkezet célja:* a tagok gazdasági, társadalmi, kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi szükségleteinek kielégítése.

– *Nyitott tagság:* szükséges feltétele annak, hogy a szövetkezés „alulról”, a tagok szabad elhatározásából valósulhasson meg. A nyitott tagság a szövetkezet alapításakor, majd a már működő szövetkezetbe való be- és kilépéskor azonban korlátozásokkal érvényesül; ezek részben törvényi, részben alapszabályi korlátok. Csatlakozó tag csak olyan személy lehet, aki megismeri és elfogadja a szövetkezet alapszabályát és köteles megismerni vagyoni helyzetét, azaz felmérni saját vagyoni kockázatát. Mivel a csatlakozó tagra vonatkozó további feltételeket az alapszabály tartalmazhat, a törvény a nyitott tagságot az alapszabály esetleges diszkriminatív előírásainak tiltásával biztosítja: tilos az eltérő jogok és kötelezettségek megállapítása, illetve a politikai, vallási vagy nemzetiség alapján történő megkülönböztetés. A nyitott tagságból és a tagok személyes közreműködéséből következik a szövetkezetek sokat emlegetett sajátossága, a személyegyesítő jelleg szemben a részvénytársaságok vagyonegyesítő jellegével, ahol a részvényes tőkéjével járul hozzá a gazdálkodáshoz, kizárólag az osztalékban érdekelt, általában sem a megtermelt javak előállításában, sem közvetlen fogyasztásában nem vesz részt. Alapvető különbség tehát, hogy a szövetkezeti tag nem a szövetkezeti tulajdonrész mértékében, hanem a szövetkezetnek nyújtott és tőle kapott szolgáltatások minőségében és elszámolásában érdekelt.

– *Változó tőke:* A nyitott tagságból következik, hogy a tagok be- és kilépésével a tőke folyamatosan változik, azaz nem egy előre meghatározott összegű részvény jegyezhető le, mint a részvénytársasá-

goknál. A „generációs alap” növekedésével a tagok vagyoni hozzájárulásának mértéke egyre inkább formálissá válik.

– *Egy tag-egy szavazat*: a demokratikus alapelvekből következő, a demokratikus közösségre jellemző szabály, hogy a szavazati jog a vagyoni hozzájárulásától, a szavazó gazdasági helyzetétől független, szemben a részvénytársaságok részesedésarányos képviselésével.

– *Közösségi alap*: a támogatások fedezetére létrehozott sajátos intézmény, amely fel nem osztható vagyongként 1971-ben már megjelent az akkori szövetkezeti törvényben. Érdekessége, hogy a szövetkezet megszűnése esetén sem osztható fel a tagok között, hanem átadásra kerül, hasonló tevékenységű és célú szövetkezet vagy szövetkezeti szövetség részére. A tagi jogosítványok külön szakaszban (59. §) kiemelt eleme az eredmény felosztása, amelyet a tagok a legszélesebb körű fórumon, a közgyűlésen keresztül gyakorolhatnak.

– *Befektető tag*: Ki kell térni a tagsági jogviszonnyal kapcsolatban még a 2006. évi X. törvény 60. §-ában rögzített befektető tag státusára. A befektető tag nem feltétlenül szövetkezeti tag, de jogosítványai és kötelezettségei megegyeznek a szövetkezeti tagra 46–48. szakaszokban előírtakkal a pénzbeli hozzájárulás rendelkezésre bocsátásának módja, a személyes közreműködés kötelezettsége és részjegy-átruházhatóság korlátozása kivételével. A szavazati jog a szövetkezeti tagsághoz kötődik, a befektető tagot csak abban az esetben illeti, ha szövetkezeti tag is.

5. Külföldi és hazai átalakítási kísérletek

Nem áll szándékomban ebben a munkában a vagyonnevesítés – sokak által már részletesen ismertetett – történelmi példáit leíró jelleggel bemutatni, sokkal inkább azokra az okokra, motivációra szeretném felhívni a figyelmet, amik később a jogszabályalkotást befolyásolták. Ezek az alkotmányjogi és szövetkezeti jogi vonatkozások figyelemre méltóak a takarékszövetkezetek napjainkban zajló átalakításával összefüggésben is.

A brit építő társaságokról szóló törvény bemutatása 1986-ban lehetővé tette a szövetkezetek számára, hogy a lakossági banki szolgáltatások széles körét ajánlják, noha számos vagyoni feltételnek és mérlegbeli kötelezettségnek kellett megfelelni. A jogszabály erejénél fogva a szövetkezetek ötéves átmeneti időszakban védve voltak a spekulatív befektetőkkel szemben. Az ötéves védelmi időszakot követően 1995 és 1997 között a vagyon 2/3-a került kivonásra a szektorból.

A jogi szerkezet átalakítását PLC-vé (Public Limited Company) nagyobb részben a szövetkezet menedzsmentje kezdeményezte. Az átalakulás megvalósításához a részvényesek kétharmadának támogatása volt szükséges (egy szavazat részvényesenként). A vezetés az átalakulás szükségességéről csak részben és pontatlanul tájékoztatta a részvényeseket: a hivatkozott okok voltak, hogy a termékválasztékon bővíteni, a vagyon felhasználásán és a kiadásokon pedig könnyíteni kell. Nagy vonzerőt az jelentett, hogy a meglévő tulajdonosok a bankrészvényekhez „ingyen” juthattak hozzá.

Az átalakulással járó vagyonnevesítés nagyszámú spekulatív befektetőt is vonzott, akik azért váltak a szövetkezet részvényeseivé, hogy hasznot húzzanak a kereskedelmi bankká alakulás lehetőségéből. A hivatalban lévő menedzsment juttatásokat kapott, amik nem kerültek közzétételre. Emelték saját fizetésüket és szorosabban felzárkóztatták azt a kereskedelmi banki jövedelmekhez. A Brit Építő Szövetség lényeges növekedést mutatott ki a menedzsment díjazásában, a teljesítményük javulása nélkül.

Az átalakulás során a menedzsment figyelmen kívül hagyta a vagyonnevesítés ellen szóló érveket. Az átalakulás előtt engedték tovább növekedni a tartalékokat ahelyett, hogy a bevételeket az eredeti céloknak megfelelően a kamat marzs csökkentésére és versenyhelyzetük javítására használták volna fel, ezért a vagyonnevesítés az ügyfelekre is hatással volt. A betétkamatok alacsonyabbak lettek, a jelzálogkölcsönkamatok viszont emelkedtek, magasabb profitot eredményezve.

Össességében 35 milliárd font került felosztásra a korábbi szövetkezet részvényesei között az 1997-ig tartó időszakban.

Ezt követően 1997-ben a jogszabály változása lehetővé tette a szövetkezetek számára a tevékenységi kör jelentős bővítését, ehhez azonban biztosítani kellett a vagyon legkevesebb 75 százalékának hazai tulajdonát és a kötelezettségek legalább 50%-át a tulajdonosoktól származó forrásokból kellett fedezni.¹²

Ez a brit példa azért szemléletes, mert a brit piacgazdaságnak és a szövetkezeti fejlődésnek abból a szakaszból való, amelyen Magyarország napjainkban megy keresztül. A brit példák előrevetítik a takarékszövetkezetek részvénytársasággá alakításának várható következményeit és rámutatnak azokra a negatívumokra, amik a következményekig vezettek. Ezek közül a fontosabbak.

– A szövetkezetek alacsony tulajdonosi kontroll mellett működnek, ami különösen az integráció alacsony foka mellett lehetővé teszi egyéni célok érvényesítését a közösségi célokkal szemben. Mivel a vagyonnevesítésben ellenérdekű fél nincs, hiszen

az aktuális tagság a vagyonszerzésben érdekelt, az aktuális tagság *jogalappal, de ellenérték nélkül* gazdagodik a jövőbeni tagok jogainak csorbításával. Ez a jog pedig az oszthatatlan, kollektív tulajdonhoz (fel nem osztható vagyonhoz) való jog.

– A szövetkezetek alapvető célja az önszegélyezés, ami a takarékszövetkezetek esetében speciálisan a pénzügyi szolgáltatások kedvező feltételek melletti elérésének biztosítása tagjai számára. A szervezeti keretek, a szövetkezeti törvény (20. § (2) i) pont) és a hitelintézeti törvény (21. §) alapján biztosítják azt az önrendelkezési jogot, ami lehetővé teszi a tagság számára a döntést az átalakulásról. Azonban az átalakulással a szervezet olyan változáson megy keresztül, ami gyökeresen ellentétes a szövetkezet céljaival, nevezetesen az önszegélyezést a profitérdekeltség váltja fel. Erre pedig bár a jog lehetőséget biztosít, a tagság nem rendelkezhet felhatalmazással. A felhatalmazás e tekintetben nem jogi kategória, hiszen a közgyűlés illetékes az átalakulásról szóló döntés kimondásában, hanem etikai, mert a szövetkezet céljaival ellentétes döntést nem hozhat. Ilyen értelemben annak ellenére, hogy a jogszabály az átalakulást lehetővé teszi, az ennek eldöntésére vonatkozó felhatalmazást mégsem tekintem legitimnek.

A hazai példák közül az 1992. évi, jogszabály által előírt vagyonnevesítés lényeges elemeit emelem ki, mellőzve a nevesítés gyakorlati megvalósítását és technikáit, és függetlenül attól, hogy ez a takarékszövetkezeteket nem érintette. Az 1992. évi 2. törvény kötelezően írta elő a szövetkezeti vagyon nevesítését. Az ezzel kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdés, mi készítette – a korábbi fakultatív és részleges megoldásokkal szemben – a jogszabályalkotót a *kötelező és általános* vagyonnevesítés elrendelésére. A választ az Alkotmány 1989. X. 23-tól hatályos módosításában kapjuk, ami a szövetkezeti tulajdon kategóriáját megszünteti és erősebben védi a magántulajdont, ezért szükségessé vált a már nem létező tulajdonforma átalakítása magántulajdonná. A törvény nem hivatalos indoklása így fogalmaz: *„Ahhoz, hogy a meglévő szövetkezetek is a tagok magántulajdonán alapuló társas vállalkozások legyenek, a szövetkezetek vagyonát különféle formákban vissza kell juttatni azokhoz, akik annak létrehozásában közreműködtek, elsősorban a tagokhoz.”*

Bár a brit építő társaságokhoz hasonlóan itt is a szövetkezeti tulajdon magántulajdonná alakításáról beszélünk, azonban az átalakítás célja a két esetben pontosan ellentétes: amíg az építőszövetkezetek esetében a cél a szövetkezeti tulajdon felszámolása volt, addig hazánk mezőgazdasági szövetkezeteiben a sokszor állami tulajdont is tartalmazó vagyon magántulajdonba adásával a szövetkezetek életképességének megteremtése.

A hazai átalakítás másik fontos sajátossága, hogy a tulajdonforma változása nem járt a szervezeti forma változásával, igaz, valójában a szövetkezeti forma tartalmában jelentősen változott.

Következő lényeges elem, hogy a hazai átalakítás *tekintettel volt az eredeti szociális és önszegélyező célokra*, hiszen a szövetkezeti törvény kötelező érvénnyel írta elő egyes szövetkezettípusok esetén a szolidaritási alap képzését (59. §) és lehetővé tette egyéb gazdasági támogatások nyújtását is a tagok részére (60. §).

A vagyonnevesítés *üzletrészek* kiadásával valósult meg, ami az eredménytartalék terhére tovább volt növelhető. Mivel az eredménytartalék nem volt teljes egészében az üzletrészek növelésére fordítható – többek között az alapszabályban meghatározott célokra elkülönített fel nem osztható vagyon segítségével – elkezdődhetett a „generációs alap” felhalmozása. Természetesen a fel nem osztható vagyon is magántulajdon, de sajátossága, hogy nem nevesíthető, ilyen értelemben használok rá feljebb a „kollektív tulajdon” meghatározást.

6. A vagyonnevesítés várható hatásai és gyakorlati problémái

A vagyonnevesítés során a szövetkezet tagjai között előre meghatározott szempontok alapján kerülnek felosztásra az új társaság részvényei. Mivel a részvénytársaságban a szavazati jog a tulajdonolt részvények mennyiségéhez kötődik, a korábbi egy tag–egy szavazat elvén működő demokratikus önkormányzást a részesedés nagyságán alapuló többségi döntéshozás váltja fel, ezzel az irányítás koncentráliódik.

Fontos kérdés, hogy vajon a szervezet változását törvényszerűen követi-e a szövetkezeti célok illeszkedése a részvénytársasági célokhoz? Ugyan az átalakulást követő időszakban a menedzsment (amely összetételében minden bizonnyal nem változik jelentősen) igyekszik a szervezeti változásból eredő hatásokat tompítani, hiszen az átalakulás – előkészítő közgyűlésen – publikált indokai között nem szerepelhetett a szövetkezeti (pl. szociális) célok eltörlése, azonban az új szervezet hatékonysági követelményei kikényszerítik saját céljai érvényesülését. Ebben az időszakban a korábbi szövetkezeti tagok kezdik érzékelni azokat a számukra hátrányos hatásokat, amelyekre a nem kielégítő tájékoztatás miatt nem számítottak. Ilyenek például képviselőjük gyengülése, tehát a döntésekre való ráhatásuk formálissá válása, vagy a szolgáltatási struktúra átalakulása (például az új szervezetben gyenge képviselővel rendelkező tagok lakóhelyén egy veszteséges fiók bezárása). Igaz, ezeket a folyamatokat és az új célok

kialakulását lassítja, hogy az új tulajdonosi kör az első időszakban nem érzi még magát igazi részvényesnek, hiszen részvényei jelentős részét gyakorlatilag „ajándékba” kapta, szemben egy nem átalakulással létrejött részvénytársasággal, ahol a tagságnak a teljes vagyoni hozzájárulást ténylegesen rendelkezésre kell bocsátani. Az „ajándék nagysága” a részjegytőke (tehát a szövetkezeti tagok által ténylegesen rendelkezésre bocsátott tőke) akár tízszerese, hússzorosa is lehet a felhalmozott „generációs alap” nagyságától függően.

Az átmeneti időszakot követően a tulajdonosok részvényesként kezdenek el viselkedni. Befektetésük formálisból ténylegessé válik, és amíg a formális befektetésénél az egyéb juttatásokban, szolgáltatás árazásában voltak érdekeltek, addig a részvénytársaságban az osztalék nagyságában. Komoly feszültséget okozhat ebben az időszakban, ha az átalakuláskor a menedzsment nem tájékoztatta a tagokat az osztalék nominális mértékének kényszerű csökkenéséről. Ebben az esetben a részvényes arra számíthat, hogy a korábbi 5, 10, vagy 20% osztalékot a tíz vagy hússzorosára növekedett részesedésére vetítve kapja meg, ami akár a teljes éves eredmény felosztását is megkövetelné, de legalábbis olyan mértékben csökkentené a hatékonyságot, ami már racionálisan nem vállalható. A hatékonyság érdekében háttérbe szorulnak a tagság részére közösségi alapon nyújtott szolgáltatások és a részvénytársaság által oktatási, kulturális, sport- stb. célokra a lakoságnak, szervezeteknek, egyesületeknek nyújtható támogatások esetében is az összeg hatékony elköltése, a marketingszempontok élveznek prioritást. A szervezetből a célok átalakulásával eltűnik a személyegyesítő jelleg, ezzel együtt a kölcsönös felelősségvállalás, a szolidaritás. A szervezet nyitott tagságú társaságból zártkörűvé alakul.

Prudenciális szempontból azonban a szervezetet érő legveszélyesebb hatás az intenzív tőkekoncentráció. A vagyonnevesítés során felmerülő legérzékenyebb probléma az erre vonatkozó részletes jogi szabályozás hiányában a felosztás gyakorlati megvalósítása. Ebben a menedzsment nagy mozgásterrel rendelkezik, ezért erejétől és saját etikai normáitól, illetve a tagság összetételétől, iskolázottságától és szervezethez való viszonyától is nagymértékben függ, hogy a vagyonnevesítés „igazságosan”, vagy aszimmetrikusan valósul meg. Dönteni kell – amennyiben a szövetkezet birtokában van – a fel nem osztható vagyoni átvételéről is.

A szövetkezeti törvény 87. § (1) a) pontja a vagyonnevesítésére vonatkozóan azt írja elő, hogy az egyes tagok részvényeinek névértékét a szövetkezet vagyonszámláján a vagyoni hozzájárulásukra jutó saját tőke értéke alapján kell meghatározni.

Ennek ellenére a vagyonnevesítést megelőző rövidebb-hosszabb időszakban, amikor az átalakítás szándéka a menedzsmentben felmerül, lehetősége van a részjegyek összetételén változtatni, ezzel a majdani részvények elosztását befolyásolni. Általában az igazgatóság korlátlanul dönthet újabb tagok felvételéről, érdemtelenül juttatva ezzel az átalakulás során a váltott részjegyek többszörös névértékének megfelelő részvényekhez egyes tagokat. Ez úgy lehetséges, hogy – ellentétben korábbi termelőszövetkezeti példákkal – nincs előírva az a követelmény, ami meghatározná azt a legkisebb részesedést, ami a tagok nevesítésre kerülő „generációs alap” létrehozásában vállalt szerepe arányában kerül felosztásra. Így azonos összegű részjegy esetén ugyanazt a részvényt kapja egy 40 éves tagsággal rendelkező tag, aki vagyoni hozzájárulását negyven éve rendelkezésre bocsátotta, lehetővé téve vele a „generációs alap” létrehozását, mint az újabb tagok. Ennek kiküszöbölésére egy jó példa a szövetkezeti üzletrészek nevesítését szabályozó 1992. évi VI. törvény, ami a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 10. szakaszának (1), illetve 39. szakaszának (2) bekezdését az alábbiak szerint módosítja.

...„(1) Az üzletrész mértékét úgy kell meghatározni, hogy az feleljen meg a nevesíthető vagyoni létrehozásában és gyarapításában való közrehatás mértékének. Ennek során – a 4. § (3) bekezdése szerinti kisszövetkezet kivételével – a nevesíthető vagyoni értékének legalább a 40 százalékaig a tagsági viszony időtartamát, valamint a személyes közreműködés súlyát és arányát, legalább 20 százalékaig pedig a vagyoni hozzájárulás mértékét kell alapul venni. Ha a vagyoni hozzájárulás címén részesítendő jogosultak száma a vagyoni hozzájárulást teljesítettekéhez képest kisebb, a 20 százalékos határ ennek arányában csökkenthető. A vagyoni hozzájárulás címén részesítendő jogosultak számának megállapításánál több örökös esetén a vagyoni hozzájárulást teljesített jogelődöt kell figyelembe venni.”...

...„(2) Az így megállapított vagyoniértéknek megfelelően kell meghatározni az egyes üzletrészek névértékét is. A névértéket a szövetkezeti üzletrész-értékpapíron fel kell tüntetni.”...

Mint indoklásából kiderül a jogalkotó szükségesnek tartotta a törvényben meghatározott szempontrendszert oly módon számszerűsíteni, hogy egy bizonyos szabad mérlegelési lehetősége maradjon a közgyűlésnek a szövetkezet helyi sajátosságainak érvényre juttatására. Esetünkben a részletes eljárási szabályok éppen ellenkezőleg, a mérlegelési lehetőség szűkítése érdekében lennének szükségesek.

Egy másik lehetőség a vagyonnevesítés manipulálására az egy tag által váltható részjegyek együttes összegének felemelése. Bár ennek megállapítása a közgyűlés hatáskörébe tartozik, anyagilag nem

áll mindenkinek módjában a maximális összegű részjegy lejegyzése, illetve megfelelő tájékoztatás hiányában nem tudják eldönteni, érdemes-e élniük a lehetőséggel.

Ezek az eszközök alkalmasak az eredeti tulajdonosi szerkezet átalakítására és egyes tagok vagyonhoz jutatására más tagok kárára.

Amennyiben a menedzsment – akár igazságosan is – megvalósítja a vagyonnevesítést, a részvénytársaságban előbb-utóbb természetesen és feltétlenül elindul a tőke koncentrációja. Vevői oldalról megjelenhet a menedzsment pozícióinak erősítése érdekében, eladóként pedig a hirtelen magas összeghez jutó kisbefektetők, akik befektetésüket likvidálják. Ennek oka lehet szociális, de lehet az is, hogy magas betéti kamatok mellett nagyobb nettó kamatjövedelemhez jut, mint nettó osztalékhoz. A tulajdonosi kör koncentrációjával, ami nagy valószínűséggel egyben a menedzsment koncentrációját is jelenti, olyan helyzet áll elő, hogy néhány tulajdonos végletesen alacsony szintű belső kontroll mellett rendelkezik relatíve nagy (több tízmilliárd forint nagyságú) összegek felett, de eltérően egy hasonló méretű nem pénzügyi vállalkozástól forrásait nem saját vagyon, illetve szigorú kockázati elbíráláson áteső és fedezett banki hitelek képezik, hanem a minimális saját tőke mellett annak akár húsz-harmincszorosát kitevő bankbetét, azaz döntően lakossági megtakarítók pénze. Természetesen a kereskedelmi bankokra is jellemzőek ezek az arányok, illetve a bank mögött is profitérdekelte tulajdonosi kör áll, de több okból kifolyólag ott kisebbek a prudenciális kockázatok:

- egyrészt a bankok hosszú intézményi fejlődésen mentek keresztül, amelynek során kialakultak a megfelelő kontrollfolyamatok, kialakult a vállalatirányítási kultúra, illetve tulajdonosi körük jelentős mértékben intézményi befektető, ami önmagában is a kollektív döntéshozást erősíti,

- másrészt ezekben a szervezetekben a menedzsment ritkán rendelkezik befolyásoló részese-déssel, azaz hatalmuk kevésbé koncentrált és nem megfelelő színvonalú szakmai tevékenység esetén elmozdíthatók, felelősségre vonhatók,

- harmadrészt a kereskedelmi bankok többségéhez képest alacsony tőkeellátottság komoly piaci és likviditási kockázatokat eredményez, a további tőkebevonás lehetősége pedig csak magas, például a betétkamatok hozama feletti tőkemegtérülés mellett lenne biztosított.

Megítélésem szerint tehát a szövetkezeti hitelintézetből átalakulással létrejött kereskedelmi bankok kockázati mutatói lényegesen magasabbak a takarékszövetkezetekénél, de még a kereskedelmi bankokénál is, ezért magas kockázatot hordoznak a hazai pénzügyi intézményrendszer egészére nézve is.

7. Összefoglalás

A takarékszövetkezeti körben hazánkban 2-3 éve terjedő jelenség a szövetkezetek részvénytársasággá alakítása, ami megköveteli a szövetkezeti közös vagyonnevesítést. A szervezeti forma átalakítását a hatályos hitelintézeti törvény már 2 milliárd forint saját tőke esetén lehetővé teszi, ami a takarékszövetkezetek többsége számára különböző technikákkal (egyesülés, alaprészjegy-emelés, tagbevonás, befektető tagbevonása stb.) már most is elérhető.¹³ Az átalakulás szükségességét a menedzsment nem indokolhatja a szervezeti forma váltásával elérhető gazdasági előnyökkel, mert ilyenek nincsenek. Nem indokolható az átalakulás a tevékenységi kör szélesítésének felmerülő igényével sem, mert a takarékszövetkezetek által végezhető tevékenységek köre, szinte megegyezik a kereskedelmi bankokéval, a jogszabály által végezni tiltott szolgáltatásokat pedig szakértelem és megfelelő tőke hiányában ezt követően sem valószínű, hogy végezni fogják. Nem elfogadható az az érvelés sem, miszerint a nagy ügyfelek presztízse, elvárásai kényszerítik ki az átalakulást, hiszen éppen a vele megelégedett ügyfelek segítségével jutottak abba a kedvező anyagi helyzetbe a takarékszövetkezetek, hogy kereskedelmi bankká alakulhatnak. (Megjegyzem a jól működő szövetkezetek vezetőinek lenne a küldetése, hogy a szövetkezetek kereskedelmi bankokkal szembeni már nemzetközi jogalkotói szinten is deklarált előnyeit hirdessék, presztízst emeljék.) Az átalakulás ezért racionális okokkal nem indokolható, így az okok az átalakulást kezdeményezők (jellemzően a menedzsment) személyes értékítéletében, motivációiban keresendők, ezek pedig értékválasztási és etikai kérdéseket vetnek fel. Nem zárom ki, hogy bizonyos vagyonnevesítési eljárásokban az erkölcsi felelősségen túlmenően felmerülhet a polgári jogi és büntetőjogi felelősség kérdésköre is.

A nemzetközi szakirodalom gyakran hangsúlyozza, hogy a szövetkezetek menedzsmentje a szövetkezeti vagyon, a rábízott – a korábbi tagság hosszú évek eredményes munkájának eredményeként felhalmozott – „generációs alap” kezelője. Vajon hűen kezelik-e azt a közös, osztatlan vagyont, amit felosztanak maguk és az aktuális tagság között? Legitimnek tekinthető-e az a felhatalmazás, amit a vagyonnevesítésre az abban érdekelt aktuális tagság ad a menedzsmentnek a jövő generációi hátrányára? Jogilag talán igen, etikailag véleményem szerint ezek a törekvések nehezen indokolhatók.

Irodalomjegyzék

Desrochers, M.; Fischer, K.P. (2005): A hálózat ereje: integráció és a pénzügyi szövetkezet teljesítménye, munkadokumentum 05-14, CIRPEE, Quebec, Canada

Dr. Ádám Antal: Az értékek pluralitása és versengése. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2006

Fonteyne, Wim, Cooperative Banks in Europe – Policy Issues (2007 július).

IMF Working Paper (munkadokumentum) No. 07/159, közzététel: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1007908>

Heffernan, S. (2004): Az Egyesült Királyság építő szövetkezeteinek hatása az árképzési magatartás átalakulására, *Journal of Banking and Finance*

Moizs A., Recenzió a Rabobank Hollandia Gazdasági Kutató Osztályának „A szövetkezetek kiegyenlítő ereje” című tanulmányáról

Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, http://www.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafhu_idosorok

Rabobank Nederland Economic Research Department: Countervailing power of cooperative banks (2008. október 9.). Nem közzétett dokumentum

Taylor, G. (2003): Az Egyesült királyságbeli építő szövetkezetek vagyonnevesítésének okai, *Business Ethics: A European Review*

Jegyzetek

¹ A szövetkezeti alapelvek egyik legfrissebb felsorolását a Szövetkezeti Bankok Nemzetközi Szövetsége tette közzé 2008. október 20-án, ezek: az elkötelezettség, közösségi gondoskodás, nyitott tagság és önkéntesség, belső demokrácián alapuló tagi ellenőrzés, részvétel a gazdálkodásban, önállóság, folyamatos képzés.

² Átemelések a Rabobank Nederland Economic Research Department: Countervailing power of cooperative banks (2008. október 9.) dokumentumának általam írt recenziójából

³ A hazai takarékszövetkezetek vagyona 2008. november 30-án 109 303 millió Ft volt. Forrás: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete http://www.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafhu_idosorok

⁴ Fonteyne, Wim, Cooperative Banks in Europe – Policy Issues (2007 július).

IMF Working Paper (munkadokumentum) No. 07/159, közzététel: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1007908>

⁵ Ez pl. a hazai takarékszövetkezetek esetében 2007-ben 12 938, 2008 első három negyedévében 10 480 millió Ft adózás előtti eredményt jelent. Forrás: Forrás: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, http://www.pszaf.hu/engine.aspx?page=pszafhu_idosorok

⁶ Ádám Antal: Az értékek pluralitása és versengése. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2006

⁷ Recenzió a Rabobank Hollandia Gazdasági Kutató Osztályának A szövetkezetek kiegyenlítő ereje című tanulmányáról

⁸ Ld. Desrochers, M.; Fischer, K.P. (2005): A hálózat ereje: integráció és a pénzügyi szövetkezet teljesítménye, munkadokumentum 05-14, CIRPEE, Quebec, Canada

⁹ Fenti állításomat A takarékszövetkezetek lehetséges fejlődési irányai és az alternatívák jogi megalapozottsága című tanulmányban fogom kifejteni

¹⁰ A vagyonnevesítés korábbi tapasztalatai előrevetítik hatásukat a hazai takarékszövetkezetek esetében is. Ld. Heffernan, S. (2004): Az Egyesült Királyság építő szövetkezeteinek hatása az árképzési magatartás átalakulására, *Journal of Banking and Finance*

Taylor, G. (2003): Az Egyesült királyságbeli építő szövetkezetek vagyonnevesítésének okai, *Business Ethics: A European Review*

¹¹ Rabobank Nederland Economic Research Department: Countervailing power of cooperative banks (2008. október 9.). Nem közzétett dokumentum

¹² Heffernan, S. (2004): Az Egyesült Királyság építő szövetkezeteinek hatása az árképzési magatartás átalakulására, *Journal of Banking and Finance* című munkája alapján

¹³ A kereskedelmi bank megalakításához szükséges minimális tőke mértékét a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 9. szakasza (1) bekezdése szabályozza. A 2 milliárd forint mimimumkövetelmény a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi 69. törvény hatályon kívül helyezése óta – nem változott, holott ez reálértéken az eredeti érték töredéke.

Nagy Zoltán András
egyetemi docens

A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről

Bevezetés

A dogmatika és a praxis ellentéte örök harc a büntetőjogban (is). Egyre újabb és újabb megoldások épülnek büntetőjogszabályainkba, amelyek a büntetőjogi dogmatikába, az ezen nyugvó alapelvek tartalmával bizonyos nonkomformitást mutat.

- A jogi személyekkel szemben megvalósuló büntetőjogi rendelkezéseken (a Btk. Különös részén) alapuló felelősségre vonás [2001. évi CIV. tv.]

- A tárgyi felelősség már „betette a lábát” a bűnfelelősség rendszerén alapozott építménybe (az ittas személy által elkövetett bűncselekmények esetében a büntetőjogi felelősséget az elkövetett cselekmény alapozza meg [Btk. 25.§]. A szabálysértési jogba telepített objektív felelősség szabálysértések elkövetése esetén [410/2007. (XII. 29.) Korm. Rendelet 1-2. §§].

- A nyomozás megszüntetése az együttműködő gyanúsítottal és a fedett nyomozóval szemben [Be. 192. §]. Holott bűncselekményt elkövetett személyekkel szemben történik a nyomozás megszüntetése, azaz a bűnfelelősség elve nem érvényesül.

- Különösen védett tanú kihallgatása esetén a szembesítésre nem kerül sor, a kihallgatásáról készült jegyzőkönyvet nem a vádirathoz, hanem az iratokhoz csatolják stb. Így a terhelt védekezési lehetősége, a kontradiktórius eljárás szűkül stb.

Mindezek a megoldások a praktikum szolgálatában születtek, amelyek a gyors és sikeres bünfelderítéshez, a sikeres büntetőjogi felelősségre vonáshoz, végső soron a hatékony bűnmegelőzéshez jelentenek fontos segítséget.

Visszatérve a jogi személy büntetőjogi felelősségének megteremtésének kérdésére, a dogmatika dilemmája kétirányú. Egyfelől, ha a klasszikus bűnfelelősségi elvét vesszük alapul, akkor a jogi személy büntetőjogi felelőssége fel sem vehető. Hiszen a büntetőjogi felelősség csak természetes személy vonatkozásában vizsgálható. Természetes személy és cselekménye között létezhet pszichikus viszony, és a helytelen választás következményeként fennálló pszichikus viszony váltja ki a társadalom rosszallását, azaz a büntetőjogi felelősségre vonás szükségességét.

Jogi személy esetében ez a közvetlen pszichikus viszony nehezen értelmezhető. Bár a kollektív döntés

mögött eltérő vélemények húzódnak (hat)nak meg, ám a döntésért való helytállás a kollektíva egészét kötelezi. Azaz – másik oldalról – a kötelezettségvállaló elfogadja a döntést még akkor is, ha azzal személy szerint – akár – nem is értett egyet.

Ám, a dogmatikának nemcsak a jelenségek értelmezése, a fogalmak definiálása, a fogalmak rendszerre formázása a feladata – különösen tételes stúdium esetében –, hanem a joggyakorlat kiszolgálása, a jogág célját szolgáló új és hatékonyabb megoldások, eszközök, eszközrendszerek kimunkálása, alkalmazhatóságuk megteremtése.

A célkitűzések kettőssége konfliktusba kerülhet egymással – azt gondolom, hogy ez természetes. Az, hogy mely célkitűzésnek van primátusa, az már komoly tudománypolitikai kérdés, amelynek megválaszolására e tanulmány nem vállalkozhat.

Ám e dogmatikus álláspont mellett a jogi személy büntetőjogi felelősségének megteremtése olyan előnyökkel kecsegtet, amelyet nem hagyhatunk figyelmen kívül, annál is inkább, mert a büntetőjogi dogmatikának sem lehetnek önös céljai – nem vonulhat „elefántcsonttoronyba”. A büntetőjogi dogmatikának is végső soron a bűnözés elleni küzdelem minél eredményesebb, hatékonyabb eszköztárának kimunkálása lehet egyedüli célja.

Minden bizonnyal e trend folytatódik, és a dogmatikának újabb kihívásokkal kell szembenézni és újabb a praktikumot (ki) szolgáló megoldást kell befogadnia rendszerébe.

1. A klasszikus büntető dogmatika a jogi személy büntetőjogi felelősségéről

„Az összemély (társaság, intézet), vagy a közönségesen ún. jogi személy, büntetendő cselekmény alanya a magyar büntetőjog szerint nem lehet s mint ilyen büntetéssel nem sújtható.” – írta *Finkey* Ferenc a századfordulón, majd ekképp folytatja: „...az elkövetett büntetendő cselekmény alanyai azok az egyes személyek lesznek, a kik a jogsértő határozatot hozták, vagy a kik a társaság nevében cselekedtek.”¹

Kivételesen kihágásként büntette a műemlékek fenntartásáról rendelkező 1881:39. tc. a törvényhatóság, a község vagy egyház gyűlésének vagy képviselő-testületének azon tagjait, akik az illető határozat meghozatalában, vagy annak elmulasztásában részt vettek.

Finkey azonban felhívja a figyelmet azon akkori német, francia, belga és további országok jogtudósainak (*Prins, Merkel, Liszt, Leverkühn* és mások) törekvéseire, amelyek szerint a jogi személy nem fikció, nem költött jogonalany. Ezen jogi személyeknek

a közigazgatási, kereskedelmi, magánjogi és más jogviszonyokban tényleges ható, jogkövetkezményekkel járó, joghatásokat előidéző magatartásai relevanciával bírnak. Ebből következően a büntetőjogban is el kell (ene) ismerni a jogi személyek felelősségét.

Ám ugyanúgy, ahogy a ma büntetőjogásának gondolkodását, a jogi személy büntetőjogi felelősségének kimondását annak egyértelmű előnyei miatt elgondolkodtatja.

Így Finkey fenti álláspontját apró betűs megjegyzésével hajlékonyra teszi: „részünkről sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem tartjuk lehetetlennek a jogi személyek büntetőjogi alanyiságát... Egy testületi határozat ép olyan bűnös motívumokból indulhat ki s így ép olyan alanyi bűnösséget tartalmazhat, mint az egyes ember akarata és elhatározása.”²

Hacker Ervin – ha óvatosan is, de – jó vátesznek bizonyult a múlt század húszas éveiben. „Felette nehéz és kockázatos vállalkozás a büntetőjog fejlődési menetéből tanulságokat levonni és az előrelátható jövő fejlődésének irányára következtetni... Míg ma a büntetőjog terén az egyéni felelősség az uralkodó és úgyszólván kivétel nélkül elfogadott – addig a jövő büntetőjogában úgy véljük, hogy az egyéni felelősség mellett ... megfelelően kifejlesztve szerephez fog jutni a kollektív felelősség is.”³

A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság 1929-ben vitát tűzött a jogi személy büntetőjogi felelősségének problémájáról, ám a klasszikus bűnfelelősség elve Európában uralkodó maradt.

Napjainkban Nagy Ferenc a büntetőjogi szankciók kettőségre alapozva elemzi a jogi személy büntetőjogi felelősségének kényes kérdését; „a személyes bűnösséghez való merev kötődés és kötöttsége azonban a fejlődés nyomán csak az elsődleges büntetőjogi szankciónál, nevezetesen csupán a büntetésnél konstitutív, és így rendszerfüggő nélkülözhetetlen feltétel.”⁴ Ám a „második büntetőjogi reakcióforma, az intézkedés legitimitása és alkalmazhatósága nem a bűnösséghez, hanem általában a veszélyességhez kapcsolódik. A veszélyesség pedig nem csupán a természetes, hanem a jogi személy sajátja is lehet.”⁵

Az intézkedés büntetőjogi alkalmazhatóságát illetően a pécsi iskola, Földvári József álláspontját követve, abból indul ki, hogy míg büntetés kiszabása csak és kizárólag a bűncselekmény (annak mindhárom elemének megvalósulása) esetén lehetséges, addig intézkedés alkalmazásához elegendő büntetendő (azaz a Különös részi tényállásnak megfelelő) cselekmény esetén is, azaz a bűncselekmény egyik fogalmi ismérve hiányozhat (pl. kényszergyógykezelés alkalmazását nem zárja ki az, ha az elkövető az alannyá válás feltételeinek hiányában nem büntetendő).⁶

Tehát a büntetőjogi szankció másik ága, az intézkedés valóban mutat olyan sajátosságot, amely

a tradicionális büntetőjogi gondolkodásból nem következik, így annak alkalmazására a nonkomform megoldások esetén is nyílhat lehetőség.

Mindazonáltal az intézkedés mibenlétéről, a büntetőjogi büntetéstől való különbözőségéről a büntetőjogi szakirodalomban eltérő álláspontok léteznek.

A jogi személy büntetőjogi felelőssége megteremtésének az indokai. Ezen általam említett indokok köre kibővíthető és vitatható. Ám úgy vélem, hogy az indokok jelentőségükben, súlyukat tekintve azonosak.

1) *A jogi személyek szerepének, súlyának növekedése* a gazdasági életben, a társadalmi szerepvállalásban, (politikai kapcsolatukban, jogszabályok kilobbizásában stb.) és – természetesen témánkkal összefüggésben – a jogellenes cselekmények elkövetésében is.

2) *A jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonásának kötelezettségét előíró nemzetközi ajánlások.*

3) *A büntetőeljárás egyértelmű előnyei*, a polgári peres eljárás ügyfélcentrikus szabályaihoz képest, így többek közt a nyomozás gyorsasága, egyszerűsödése, egyszerűval praktikus indokok.

Ad 1) A jogi személyek büntetőjogi felelősségének felvetése konkrét jogsértések formájában az Európa Tanács 1988. évi 12. sz. Ajánlásában a Gazdasági bűncselekményekről (Recommendation No.R. (81) 12 on Economic Crime (továbbiakban: ET. 12/1988. sz. Ajánlása) nyert megfogalmazást. A jogi személyekkel szemben alkalmazható intézkedések körét az Európa Tanács az 1988. évi 18. sz. Ajánlásában fogalmazta meg, ezek az intézkedések javarészt a 2001. évi CIV. törvényben megtalálhatók.

Az Európa Tanács által kibocsátott ajánlások jogi természetéről Kecskés László megállapítja, hogy „nem tekinthetők jogforrásoknak, de azok ösztönző ereje kétségtelen”.⁷ Ez az ösztönző erő kétirányú, egyfelől a nemzetközi bűnügyi jogsegélyszerződések alkalmazásának egyik általános feltétele az, hogy mind a jogsegélyt kérő, mind a jogsegélyt nyújtó országokban a cselekmény büntetendővé legyen nyilvánítva (kettős inkrimináció elve), másfelől a büntetni javasolt cselekmények definiálása egységes meghatározást teremt az adott deliktumra az Ajánlást átvevő országok számára.

E bűncselekmények az alábbiak:

- a) kartell – bűncselekmények,
- b) multinacionális vállalatok tisztességtelen visszaélései gazdasági tevékenység körében,
- c) állami támogatásokkal, alapítványokkal való visszaélés,
- d) számítógépes bűncselekmények,
- e) álvállalkozások létrehozása,
- f) számviteli, könyveléssel kapcsolatos bűncselekmények,
- g) alaptőke hamis közlése,

- h) munkavállalók biztonságát és egészségét védő szabványok megsértése,
- i) hitelezőket károsító csalások,
- j) szellemi termékek tulajdonjogának és ipari tulajdonjogok megsértése,
- k) tévedésbe ejtő hirdetések,
- l) tisztességtelen verseny és a fogyasztók megévesztése,
- m) az adóval kapcsolatos bűncselekmények, és a szociális költségek kötelező viselésének elmulasztása,
- n) vámbűncselekmények,
- o) pénz- és devizaforgalmi bűncselekmények,
- p) pénzügyi tevékenységgel és részvényforgalommal kapcsolatos bűncselekmények,
- q) környezetkárosító bűncselekmények.⁸

Az „Ajánlásban” definiált deliktumok fontosságukat jelezve a lista élén lelhető fel.

A *kartellbűncselekmények* konkrét megnyilvánulása az árörögztetés, piacfelosztás, közös vállalatok létrehozása, árukapcsolás és más visszaélések.

Tipikus piacfelosztás a 2002-ben a közbeszerzése eljárás során az autópálya építő cégek piacfelosztása, amiért a Gazdasági Versenyhivatal 7,043 milliárd forintnyi bírságot szabott ki rájuk, amelyet a Fővárosi Ítéltábla hosszú (időhúzó) pereskedés után a Fővárosi Ítéltábla hagyott jóvá 2007 augusztusában.⁹ Azonban két „rossz szájját adó” megjegyzés kikíváncsolt a szerzőből: egyik céget sem zárták ki a további közbeszerzési pályázatokból, és a 7,043 milliárd forintnyi kártérítési összeget – ne legyenek illúzióink – az autópályát használókkal fogják megfizettetni.

A közbeszerzési, illetve koncessziós eljárásban elkövetett visszaélésekkel szemben a törvényhozó megnyitotta büntetőjogi fellépés lehetőségét 2005-től (Btk. 296/B.§). „A kartelltilalomra vonatkozó gazdasági büntetőjogi szabályozásnak tehát kiemelkedő gazdaságpolitikai jelentősége van.”¹⁰ Ám ne feledjük, ez a kartellezésnek csupán egyik területe.

A *multinacionális vállalatok visszaélései és tisztességtelen gazdasági tevékenységei* körébe tartozhatnak: pl.

- további versenytársak piacra lépésének megakadályozása (Magyarország határain túl megtapasztalhatja mindenki, hogy nemcsak kétféle jégkrém létezik, ahogy azt itthon tapasztaljuk),
- beszállítók sarokba szorítása fix árakkal, diktált fizetési feltételekkel (ma a hazai beszállítók kénytelen-kelletlen el kell, hogy fogadják az élelmiszerláncok nyomott árait, és hosszú időre tűzött – 45-90 napos stb. – fizetési határidőt),¹¹
- vállalkozások vertikális integrációja (az egyik hazánkba működő élelmiszerlánc tavaly vásárolta fel a másik ugyanazon profilú élelmiszerláncot),¹²

– árakkal visszaélés (pl. monopolárok, továbbá „felfaló árak” alkalmazása – tavalyi évben az egyik élelmiszerlánc parkolójába öntötték a mezőgazdasági terményüket a termelők, mivel túl alacsonyan árulta az áruház azt a terméket stb.).¹³

Mindazonáltal a munkavállalók biztonságát és egészségét védő szabványok megsértése a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés (Btk. 171. §) absztrakt tényállásába, ám ennek nevesítése – ahogy más pl. gazdasági bűncselekmények tényállásainak – esetében is szerencsésebb volna. De lege ferenda – a jogtárgysértés súlyosságát figyelembe véve a 171. § minősített eseteként is kriminalizálható.

Az eltelt majd’ három évtized esztendő büntető jogalkotását áttekintve az a) és b) pontban szereplő (kriminalizálni javasolt) deliktumok kivételével a hazai jogalkotás akceptálta az ET 12/1988. sz. Ajánlásában megfogalmazott javaslatokat.

Legfeljebb spekulációkon alapuló fejtegetésekhez juthatnék abban a kérdésben, vajon miért nem nevesítettek a multinacionális vállalatok jogsértései. Sem a rendszerváltás idején, sem az azóta eltelt időben, sem a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről rendelkező törvény megalkotása kapcsán fel sem vetődött e cégek Európa Tanács által meghatározott bűncselekményeinek bevezetése. Nyilván a politikai, és a gazdaságpolitikai indokok (tőkeerős, munkahelyteremtő, modern, a beszállítókat is „húzó” technológia, a piacon versenyképes áru- és szolgáltatás előállítás, importorientáltság stb.) nyomatékosabbak, mint más indokok. Ezen elvitathatatlan előnyök – amelyek nemzetgazdasági szinten dominánsak – rossz érzéseinket azonban nem csitítják, a(z) (ideális vagy reálisan szólva idealizált) jogba vetett bizalmunkat – bizony – meg-megtörik. Különösen, ha hozzávesszük a munkavállalók biztonságát és egészségét védő szabványok megsértése tényállásának magyarországi hiányát is.

Ad 2) A jogi személy büntetőjogi felelősségének térhódítását nemzetközi egyezmények és az Unió jogi aktusai is előmozdították. Így különösen:

- az OECD keretében és 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezmény,
- sz Európa Tanács 1999. január 27-én kelt korupció elleni büntetőjogi egyezménye,
- sz 1997. július 19-én felvett második jegyzőkönyv az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez,
- az ENSZ keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény, valamint kiegészítő jegyzőkönyvei.
- Az első összeurópai büntető törvénykönyv kíséretében a Corpus Juris Europae-ben azt olvashatjuk, hogy „történelmileg meghaladott és nem felel meg a

sem a mai üzleti életnek, sem a nemzeti jogrendek, és a közösségi jog modern megoldásainak a büntetőjogi felelősség csupán természetes személyhez kötése.¹⁴

Ad 3) A büntetőeljárásban az alábbi előnyök mutatkoznak:

- az officialitás elve, azaz a büntetőeljárásnak hivatalból történő indításának elve,

- az onus probandi elve, azaz a hatóságot terhelő kötelezettség a vádlott bűnösségének a bizonyítása,

- az egyéni felelős keresése helyett a kollektív döntéshozó elérése. Nem kell egy testületi döntés háttérben a döntéssel egyetértők és egyet nem értők elkülönítése. Végül soron, a döntést ellenzők is „azonosulnak” a testületi döntés következményeivel. („Szándékosan követi el a bűncselekményt, aki következményekbe belenyugszik”, ez az eshetőleges szándék, a dolus eventualis esete.) [Btk. 13. §-a],

- a reparációra realisabb lehetőség nyílik, a jogi személy vagyoni helyzete okán, sőt realizálódásuk még gyorsabb is, mint polgári perben stb.

A jogi személlyel szemben történő büntetőjogi fellépés fentebb említett előnyeire tekintettel Hollandia már 1976-ban, Norvégia 1991-ben, Izland 1993-ban, Franciaország 1994-ben, Finnország 1995-ben, Belgium 1999-ben vezette be a jogi személy büntethetőségét. Anglia és Wales 2000-ben, Franciaország 2006-ban szélesítette e felelősség körét. Svédország 1986-ban, Spanyolország 1995-ben vezetett be sajátos szankciót a jogi személyekkel szemben.

A jogi személy büntetőjogi felelősségének megteremtése során három fő megoldást észlelünk.

1) Az ún. „beszámítási modell”: a természetes személy büntetőjogi felelősségének feltételeit alkalmazzák a jogi személy büntetőjogi felelősségére is.

2) Az ún. „szervezeti modell”: a jogi személy önálló felelősségi feltételekkel rendelkezik a büntetőjogon belül („szervezeti bűnösség”).

3) Az ún. „intézkedési modell”: a jogi személy felelősségének feltételeit önállóan határozzák meg, emellett a jogi személlyel szemben alkalmazható szankciók is önállósággal bírnak. Az intézkedési modellben a büntető törvénykönyvvel való kapcsolat érintőleges.

A magyar törvény-előkészítés – és törvényhozás érett bölcsességről tett tanúbizonyságot azzal, hogy az „intézkedési modell” talaján építette ki a jogi személyek büntetőjogot érintő felelősséget. Egy különálló jogszabályban helyezte el, utalva arra, hogy a klasszikus bűnösségi felfogásba (dogmába) a jogi személyek felelőssége nem tartozhat.

Ha a jogi személyek büntetőjogi felelősségét a törvényhozó a Büntető Törvénykönyv Általános részébe applikálta volna – még akkor is, ha a jog személy büntetőjogi felelősségének értelmezésére egy kivételes szabály, vagy egy interpretáló rendelkezés

utalt volna („szervezeti bűnösség”) – jelezte volna a jogalkalmazás és a társadalom számára, hogy a jogi személyek büntetőjogi felelőssége közel áll (pl. büntetőjogi értelemben a bűncselekmény alanyának tekintendő) több személy „együttes”, „összeadható” felelősségéhez.

Az önálló törvény a törvény címzettjei számára is világosan kifejezi azt, hogy a természetes személyhez tapadó bűnfelelősség nem terjeszthető ki a jogi személyek büntetőjogi felelősségére.

2. A jogi személyek büntetőjogi felelősségéről szóló törvényről, és annak némely (kiemelést érdemlő) rendelkezéseiről

Bár a 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésről törvény 2001-ben született, hatálybalépése 2004-ben történt, és 2004. óta már kétszeri módosítást (2007-ben és 2008-ban is) igényelt.

Sem a törvény bemutatása, sem ennek elemzése nem célja e tanulmánynak. Viszont a szabályozás sarkalatos pontjai, tanulságai vizsgálódásra, és következtetések levonására méltóak.

2.1 A törvény hatálybalépésének sajátosságáról és „árulkodó jegyéről”

A törvény hatálybalépésének időpontja a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének a napja.

E hatálybalépés időpontjának a kijelölése hangsúlyozta, hogy egy, a magyar tradicionális büntetőjogi gondolkodástól távol álló intézmény, és ahhoz tartozó szabályrendszer bevezetését Magyarország nemzetközi kötelezettsége indokolta legfőképpen.

Magunk is messzemenően valljuk, hogy „...a jogi személy részére büntetőjogi felelősséget teremteni nem feltétlenül és nem minden áron szükséges.”¹⁵

2.2 Az elkövetőkről, kivételekről, kérdésekről

A magyar törvény alapgondolata az, hogy a jogi személynek nincs önálló büntető anyagi jogi jogalanyisága, tehát a jogi személy nem válik büntetőjogi értelemben vett elkövetővé.

A jogi személy sajátos büntetőjogi felelőssége fő szabályként nem önálló, hanem származékos. A jogi személy büntetőjog szankcionálására a törvényben meghatározott kivételekkel csak akkor nyílik lehetőség, ha van olyan természetes személy, akivel

szemben büntetőeljárást lehet folytatni. „... a jogi személy büntetőjogi felelőssége ne jelentsen védelmet a természetes személy számára.”¹⁶

A törvény – 2007. évi módosítást követően elkövetői körét az alábbiakban állapítja meg: „a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviseletre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetőleg tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetőleg ezek megbízottja, továbbá a jogi személy tagja vagy alkalmazottja.....” stb. (2. § (1) bekezdés a) és b) pontja).

Így a büntetőeljárás a természetes személlyel szemben folyik majd. A büntetőeljárásnak – a tradicionális büntetőjogi felelősségnek megfelelően – a természetes személy az alanya, a jogi személlyel szemben a hagyományos értelemben vett büntetőeljárás nem folytatható.

a) Kérdésként vetődik fel az ún. *extraneus* (azaz a büntetőjogban több tényállásban is szereplő, „klasszikus” kívülálló) felelőssége, azaz amikor 3. személy (*extraneus*) a jogi személy nevében eljárva, annak megbízásában vagy vállalkozási szerződésben rögzítettek szerint eljárva a jogi személy érdekében, annak irányítása, ellenőrzése, felügyelete alatt valósít meg jogellenes vagyoni hasznot hozó bűncselekményt.

Vajon az *extraneus* felelőssége min fog alapulni?

Az *extraneus* mint egyedi (természetes) személy felel a tradicionális bűnfelelősség alapján, vagy a jogi személy felelőssége terjed ki az ő érdekében, általa felügyelt stb. kívülálló tevékenység esetére is? A polgári jog és a büntetőjog sajátos, együttes alkalmazására a jogirodalomnak és a joggyakorlatnak kell a választ megtalálni.

b) A törvény széles kaput nyit az elkövetői kör alóli kivételeknek.

E törvény nem alkalmazható a magyar állammal, külföldi állammal, az Alkotmányban felsorolt intézményekkel, az Országgyűlés Hivatalával, a Köztársasági Elnök Hivatalával, az Országgyűlési Biztosok Hivatalával, illetőleg jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatot ellátó szervekkel, valamint nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezetekkel szemben (1. § (2) bekezdés).

E szakasz alapján adódik az a problémafelvetés, hogy mivel az állami, államigazgatási, közigazgatási stb. szervek is alanyai lehetnek olyan jogviszonyoknak – különös tekintettel a pénzügyi bevételei növelésére ösztönzött, reálisan szólva kényszerített, és megnövekedett önállósággal bíró önkormányzatok, de más állami, államigazgatási szervek is – amely jogviszonyokban felvetődhet nemcsak a kontraktuális, és a deliktuális felelősség, hanem a bűnfelelősség is.

Van-e a különbség egy vállalkozás által megtévesztő szerződéssel előidézett csalás (Btk. 318. §), és egy önkormányzat vállalkozói, megbízási stb. csalárd szerződésével előidézett csalás között?

2.3 A jogi személy által megvalósítható bűncselekmények meghatározásáról

A jogi személy felelősségét a Btk. Különös részében meghatározott szándékos bűncselekményt elkövető személyhez fűződő kapcsolata alapozza meg a bűncselekményből adódó vagyoni előny által. Ebből következő kérdés, hogy meghatározható-e, vagy szükséges-e meghatározni a jogi személy által „elkövethető” bűncselekmények körét?

A kérdés azért indokolt, mivel a jogi személyek tevékenységi köre általában jól behatárolható, és különben is pl. a magyar törvény is haszonszerzési célú cselekmények elkövetéséhez fűzi büntetőjogi felelősség megállapítását.

Ahogy *Fantoly Zsanett* szép gyűjtéséből kiderül Szlovénia, Észtország, Litvánia, Lengyelország büntetőtörvénye tételesen felsorolja a bűncselekményeket, Finnországban a gazdasági bűncselekményekre, Görögországban a nagy tárgyi értékű vagyoni bűncselekményekre hívja fel a törvény jogalkalmazók figyelmét.

Tanulságos és de futuro tanulságos a francia szabályozás története. Ott először egy szűk körét állapították meg a jogi személy által elkövethető bűncselekményeknek, majd másodsor is bővítették e kört, ezt követően kimondták – legutóbbi a 2006-os módosítással, hogy bármely bűncselekményt „elkövethet” jogi személy.¹⁷

Indokolatlannak tűnt és tűnik tehát taxatíve felsorolni azon bűncselekményeket – még akkor is, ha a 2001. évi CIV. törvény a vagyoni haszonszerzési céllal elkövethető bűncselekményeket határozza meg a büntetőjogi felelősségre vonás egyik alapelemeként, – amelyek elkövetése a jogi személyek tevékenysége körében előfordulhat.

Viszont – a természetes személy oldaláról közeletve – kétségtelen vannak olyan büntetni rendelt cselekmények, amelyeket csak (és kizárólag) természetes személy követhet el (pl. a nemi bűncselekményeket).

2.4 A jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedésekről

A törvény meghatározza a jogi személy által a Büntető törvénykönyv Különös részében (elvileg bármely) büntetni rendelt cselekmények megvalósulásakor alkalmazandó szankciót, az intézkedést.

„3. § (1) Ha a bíróság a 2. §-ban meghatározott bűncselekmény elkövetőjével szemben büntetést szab ki, megrovást vagy próbára bocsátást alkalmas, a jogi személlyel szemben a következő intézkedéseket alkalmazhatja:

- a.) a jogi személy megszüntetése,
- b) a jogi személy tevékenységének korlátozása,
- c) pénzbírság....

3. § Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott intézkedés kizárólag önállóan alkalmazható, a b) és c) pontjában meghatározott intézkedés önállóan és egymás mellett alkalmazhatók.”

A jogi személy megszüntetésének szabályai:

4. § (1) A bíróság a jogi személyt megszünteti, ha jogszerű gazdasági tevékenységet nem folytat, és

a) a jogi személyt bűncselekmény elkövetésének leplezése céljából hozták létre, vagy

b) a jogi személy tényleges tevékenysége bűncselekmény elkövetésének leplezését szolgálja.

(2) A bíróság a jogi személyt megszüntetheti az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott esetekben akkor is, ha jogszerű gazdasági tevékenységet folytat.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott esetben nem lehet megszüntetni a jogi személyt, ha ennek következtében állami vagy önkormányzati feladat ellátása veszélybe kerülne, vagy a jogi személy

- a) országos közüzemi szolgáltató,
- b) nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősül,
- c) honvédelmi vagy más különleges feladatot valósít meg, illetve célt szolgál.

A jogi személy tevékenysége korlátozásának szabályai:

5. § (1) A bíróság a jogi személy tevékenységét egy évtől három évig terjedő időre a (2) bekezdésben meghatározott körben korlátozhatja; a tartamot években kell megállapítani. A korlátozás kiterjedhet valamennyi felsorolt tevékenység vagy egyes tevékenységek gyakorlására.

(2) Az eltiltás ideje alatt a jogi személy

- a) nem végezhet nyilvános felhívás alapján betétgyűjtést,
- b) nem vehet részt közbeszerzési eljárásban,
- c) nem köthető vele koncessziós szerződés,
- d) nem minősíthető közhasznú szervezetté,
- e) nem részesülhet központi vagy helyi önkormányzati költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, külföldi állam, az Európai Közösségek vagy más nemzetközi szervezet által céljellelgyel nyújtott támogatásban,
- f) nem folytathat egyéb olyan tevékenységet, amelynek gyakorlásától a bíróság eltiltotta.

E részletesen idécitált szankciókról megállapíthatjuk, hogy – leszámítva a pénz fizetésre redukált vagyoni szankciónak több jogági (polgári, munkajogi, szabálysértési, büntetőjogi stb.) alkalmazhatóságát – ezek a szankciók civiljogi, gazdasági jogi jellegűek, és nem büntetőjogi szankciók. Ez a szabályozás – tehát a szankciónak meghatározásával is – kifejezésre juttatja, hogy a jogi személyek felelőssége nem illeszthető a tradicionális büntetőjogi gondolkodás keretei közé.

3. Konklúzió helyett

A jogi személyek büntetőjogi felelősségének felvetése kínálkozó alkalmat teremtett az ET. 12/1988. sz. Ajánlásában megfogalmazott kartell bűncselekmények (ET. Ajánlás a) pont) – ide nem értve a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban (Btk. 296/B.) bűncselekményét – és a multinacionális vállalatok tisztességtelen visszaélései gazdasági tevékenység körében elkövetett cselekmények (ET Ajánlás b) pont), valamint a munkavállalók biztonságát és egészségét védő szabványok megsértésének (ET Ajánlás h) pont) nevesített kriminalizálására a Büntető Törvénykönyv Különös részében. Ezt a magyar törvényhozás ismételtelen elmulasztotta.

A jogi személy büntetőjogi felelősségre vonásának megteremtéséből származó számtalan és elvitathatatlan előny komoly kérdéseket vet fel, ahogy azt még Finkey Ferenc felvetette még a múlt évszázad elején.

Így többek között más jogágak rendelkezéseiből folyó „nehézségeit” miért a büntető eljárásjognak kell helyettesíteni?

De dilemma a kontinentális büntetőjogi dogmatika talaján álló jogágba az angolszász jogi megoldások túlzott térhódítása.

Ugyanígy felvethető a testületi döntésre leegyszerűsített bizonyítási teher helyessége is. Ám egy-egy jogág alapjait (is) érintő probléma, hogy ha megintog egy alappillér (mint pl. most a büntetőjogban a bűnfelelősség természetes személyhez kötésének elve), mindig csak egy-egy kivételes intézmény vagy szabály megteremtésével, nem fog-e ez az „épület összeomlásához” vezetni?

Értjük és megértjük az intézmény bevezetésének hatálybalépésében, illetőleg azóta történt módosításaiban is megnyilvánuló halogatást, bizonytalanságot. Látjuk azt, hogy a jogalkalmazásban lehetnek bizonytalanságok, amelyre az elméletnek, és/vagy a gyakorlatnak választ kell találnia.

Kívánjuk és a magunk szerény lehetőségeivel mindent megteszünk annak érdekében, hogy a büntetőjogi dogmatika tisztasága továbbra is megmaradjon, nemcsak a jogi személyek büntetőjogi felelőssége jogszabályi környezetének további alakulására, hanem más jogintézmény vonatkozásában is. Ugyanakkor magunk e szabályozás (törvény) ellenzőinek álláspontját is messzemenően megértjük. „A hagyományos kontinentális büntetőjogi dogmatikát elfogadó szerzők alappal fogadják fenntartással, hogy a jogi személy büntetőjogi felelőssége – klasszikus fogalomként – megállapítható lesz. A jogállami büntetőjogban büntetéssel sújtani csak a bűnösnek nyilvánított személyt lehet. A bűnösség dogmatikai

kifejeződése, hogy az elkövető tettehez pszichés viszony kötötte.” Örömmel és támogatóan fogadjuk a szegedi és miskolci kollégáknak a büntetőjogi dogmatika tisztaságának érdekében kifejtett megállapításait monográfiájukban.

Summa summarum, a jogi személyek büntetőjogi felelősségére vonatkozó szabályok már léteznek. Jelenlegi formájukban helyesen, önálló jogszabályban, a büntető törvénykönyvvel csak érintőleges szabályokkal. Bízunk abban, hogy „a jogi személyek büntetőjogi szankcionálásának eszköze jó ideig a látványosan övre tűzött fegyverként fog funkcionálni, amely csupán fenyegetésre szolgál, és ritkán kerül elő tokjából.”¹⁸

Jegyzetek

¹ Finkey Ferenc(z): A magyar büntetőjog tankönyve. Budapest 1914. 232. o.

² Finkey: uo. 233.o.

³ Hacker Ervin: Bevezetés a büntetőjogba. Budapest 1924. 284. o.

⁴ Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog Általános része. Budapest 2001. 65. o.

⁵ Nagy Ferenc uo. 65. o.

⁶ Földvári József: A magyar büntetőjog Általános része. Budapest 2002. 270. o.

⁷ Dr. Kecskés László: EK jog és jogharmonizáció. Budapest 1995. 119. o.

⁸ Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. Budapest 2002. 24. o.

⁹ <http://epulettar.hu/cikk/25810.aspx> [2009.01.06.]

¹⁰ Gál István László: Gazdasági büntetőjogi közgazdászoknak. Budapest 2007. 115. o.

¹¹ <https://napi.hu/default.asp?cCenter=article.asp&niD=389823> [2009.01.06.]

http://hiper.blog.hu/2008/12/16/a_hipermarket_es_a_beszallitok_kapcsolata_1 [2009.01.06.]

http://tozsdeforum.hu/index2.phtml?menu=0&submenu=onearticle&news_id=376150&red=ka [2009.01.06.]

http://www.haszon.hu/penzes-otletek/182-faktoring-hitel_egy_nap_alatt.html [2009.01.06.]

[http://209.85.129.132/search?q=cache:Iq2-fYToAb5s\]-multik.hu/node/152+besz%C3%A1ll%C3%ADt%C3%B3k+90+nap&hl=hu&ct=clnk&cd=1&gl=hu](http://209.85.129.132/search?q=cache:Iq2-fYToAb5s]-multik.hu/node/152+besz%C3%A1ll%C3%ADt%C3%B3k+90+nap&hl=hu&ct=clnk&cd=1&gl=hu) [2009.01.06.]

¹² <http://www.logsped.hu/sparungarn.htm> [2009.01.06.]

¹³ <http://www.origo.hu/uzletinegyed/magyargazdasag/20080715-emeli-a-dinnye-arat-az-auchan.html> [2009.01.06.]

¹⁴ Belovics – Békés – Busch – Molnár – Sinku – Tóth: Büntetőjog. Általános rész. Budapest 2002. 403. o.

¹⁵ Fantoly Zsanett: A jogi személyek büntetőjogi felelőssége. Budapest 2008. 293. o.

¹⁶ Sántha Ferenc: A jogi személyek büntetőjogi felelősségéről. Budapest 2002.155. o.

¹⁷ Fantoly Zs.: uo. 160. o.

¹⁸ Sántha F.: 156. o.

Náthon Natalie

PhD-hallgató

Az algériai zsidóság jogi helyzetének változásairól

L'Algérie c'est la France.

(François Mitterrand)

*Nous n'avons pas traité les juifs injustement,
ils ont été injustes envers eux-mêmes.*

(Koran, XVI, 119)

*Jamais la violence, l'inégalité, l'exclusion, la famine,
et donc l'oppression économique n'ont affecté
autant d'êtres humains dans*

l'histoire de la terre et de l'humanité

(Jacques Derrida: Spectres de Marx)

Bevezetés

Algériában a zsidók és a judaizmus jelenléte hosszú múltra tekint vissza. Számuk az idők folyamán azonban fokozatosan csökkent, míg végül az 1962-es algériai háború, illetve az Iszlám Fegyveres Csoport¹ 1994. évi nyilatkozatát követően lélekszámuk drasztikusan csökkent és többek között az Algírban, Konstantinban és Oranban lakók emigrálásával elenyészővé vált. Jelenleg pár tucat zsidó család él Algériában.

Jelen tanulmány nem vállalkozik az algériai zsidóság történetének részletes bemutatására, hanem egy rövid történelmi áttekintést követően, csupán egy szegmensére korlátozódik, a zsidóság Harmadik Köztársaság alatti helyzetének elemzésére, jogi státusa változásaira és az antiszemitizmus előretörésére elsősorban Franciaországban és Algériában az 1830 és 1940 közötti időszakban.

1. A kezdetek

A zsidó lakosság jelenléte biztosra vehető már a Római Birodalom fennállása idején, hiszen korábbi feljegyzések (így a Kairóban fellelt ún. *Geniza*²-levelek³) már megemlítenek több algériai zsidó családi nevet.

A mediterrán térség körüli zsidó diaszpóra kialakulása a jeruzsálemi⁴ Szentély lerombolása⁵ idejére tehető. A Szentély lerombolását követően a zsidó népszétészóródott a világ különböző részein, azonban továbbra is megőrizte vallási szokásait, törvényeit

és egybetartotta a közösséget. Ez idő tájt indultak el a zsidó közösség tagjai a mai Algéria területe felé, és míg egy részük Tunéziában telepedett le,⁶ a többiek hol berber törzsekhez (amelyek közül néhány felvette a zsidó vallást, később azonban szinte kivétel nélkül mindegyik áttért az iszlámra⁷) csatlakoztak, hol a szárazföld belsejében hoztak létre településeket. A zsidók már több évszázada éltek ezen a területen, amikor a főníciaiak és a héberek olyan településeket alapítottak, mint pl. Algír, Annaba vagy Tipasa.⁸ A 7. századtól jemeni, iraki és szíriai zsidó telepések érkeztek Maghreb⁹ földjére. A judaizmus befolyása és hatása fokozatosan fog csökkenni a kereszténység és az iszlám megjelenésével, azonban öt évszázadig jelentős tényező marad, mint vallási kisebbség az iszlám e térségben történő térnyerése ellenére is.

A zsidó közösség nagyfokú bővülése figyelhető meg a spanyol inkvizíciót követően, hiszen 1492¹⁰ és 1497 között számos zsidó kereskedő család telepedett¹¹ le Észak-Afrika kikötővárosaiban, így Oranban és Algírban. Talán itt érdemes kitérnünk arra, hogy az inkvizíciót követően alapvetően kétféle oszthatóak az Algéria területén élő zsidók: vannak a *száműzöttek* (*megorásim*) és vannak a *törzsökös helybeli zsidók* (*tosávim*);¹² közöttük évszázadokon át gyakoriak voltak a feszültségek, és az is nem egyszer előfordult, hogy egy adott településen két elkülönült, párhuzamos közösséget hoztak létre.¹³ Az ibériai judaizmus jelentős hagyományokkal, szellemi tradíciókkal rendelkezett és ezért, ahol a *száműzöttek* nagyobb csoportja volt jelen, ott nyomban saját zsinagógát alapítottak, továbbra is ragaszkodtak sajátos hagyományaikhoz és elkülönültek az ott élő lakosságtól.

A zsidó kereskedők nagyon hamar nélkülözhetlenné váltak Maghreb földjén, hiszen napi tevékenységükön túl fontos diplomáciai, intellektuális és pénzügyi kulcsszerepet is betöltöttek, többek között annak köszönhetően, hogy többségük poliglott volt (jórésztük franciául, olaszul, spanyolul, angolul, törökül és arabul is kitűnően beszélt). A zsidó szefárd közösségek jelentősége abban is megmutatkozott, hogy mivel továbbra is szoros kapcsolatot tartottak fenn az Ibériai-félszigettel, a muszlim vezetők számára elengedhetlenné váltak, főként az élénk kereskedelmi kapcsolataik miatt.

A *törzsökös helybeli zsidók* alkották az algériai zsidóság nagy részét. Szerényen éltek, elsősorban az ország belsejében (egyik legjelentősebb városuk Konstantin) és a kikötővárosokban; kiskereskedelemmel foglalkoztak, kézművesek vagy mesteremberek voltak. Származásuk szerint különbözőek: hol judaizált berber törzs leszármazottjai, hol keleti zsidók, de találhatunk közöttük spanyol zsidókat is. A *törzsökös helybeli zsidók* – akik a berber, az arab és a török nyelvet

használták a mindennapokban – hagyományőrzők, azonban vallásuk keveredik a berber kultúrával és az iszlám miszticizmusával is.

A következő nagyobb bevándorlás már a Török Birodalom időszakában történt, 1529 és 1830 között, amikor livornói¹⁴ olasz zsidók telepedtek le a partvidéken, annak érdekében, hogy részt vegyenek a cse-rekereskedelemben és erősítsék az afrikai és európai kereskedelmi kapcsolatokat. Helyzetük kiváltságos volt, mivel a francia konzul védelme alatt álltak.

Az utolsó nagyobb bevándorlási hullám 1870-re tehető, amikor a frissen Poroszországhoz csatolt Elzász–Lotharingia askenázi zsidó közösségének egy része, tartva a hozzácsatolás következményeitől, Algériába települt át.

Algériában a zsidó közösség („dhimmik”¹⁵) gyorsan integrálódott: a mindennapok nyelve az arab (miközben azt számos muzulmán berber törzs sem beszéli) lett és a helyi öltözködési szokásokat is átvették. Keresztények, zsidók és muszlimok viszonylag békésen éltek egymás mellett. A zsidók (és a keresztények) az iszlám világban „védett népként” (ahl al-dhimma) egyfajta jogi toleranciában részesültek, az isteni kinyilatkoztatást tartalmazó szent szöveget birtokló, úgynevezett „könyv népeinek” adott státusuk alapján (ahl alkitab).¹⁶

A franciák megérkezésével azonban a kényes, hosszú évszázadokig fennálló egyensúly szinte egyik napról a másikra felbomlik. A Török Birodalom hanyatlásával szinte egyidejűleg a zsidók helyzete is romlik, életük egyre nehezebbé válik, egyre több támadás éri főleg a *törzsökös helybeli zsidókat*. A törökök irányában érzett kiszolgáltatottságukat, félelmüket és bizonytalanságukat használják majd ki a későbbiekben a francia gyarmatosítók, amikor 1830-ban elűzték őket és antiszemita ellenére nagyban támaszkodnak az Algériába történő bevonulásuk során a zsidó közösség tanácsaira, támogatására és segítségére.

2. A gyarmatosítás

1798. július 30-án Napóleon partra szállt Egyiptomban és ezzel megkezdődött Európa kíméletlen térhódítása a Közel-Keleten.¹⁷ Az elsődleges cél az európai kereskedelmi útvonalak, kapcsolatok bővítése és az angolok Indiába vezető útjának elvágása volt. Bár Egyiptom megszállása csak három évig tartott (angol–ottomán csapatok győzték le a francia csapatokat), a francia megszállás mély nyomokat hagyott és előrevetítette a nagyhatalmak számára a földrajzi terjeszkedés lehetőségeit és további irányait. A hanyatló Török Birodalom peremvidékén látványos gazdasági fejlődés indult meg a 19. sz.

elején és ebben a fellendülésben nagy szerepe volt a francia tőkének és tanácsadóknak.

Algériától a Perzsa öbölíg a Török Birodalomhoz tartozó arab világ a francia behatoláskor iszlám államokból állt. Az oszmánok a 16. sz. derekára az egész Közel-Keletre és Észak-Afrikára kiterjesztették hatalmukat és bonyolult felépítésű bürokratikus államot és ütőképes hadsereget hoztak létre. Az egyetlen elismert törvény a muszlim volt. A zsidó közösségek viszonylagos autonómiára tettek szert: minden közösségnek volt egy rabbija, aki nemcsak a vallásoktatásért volt felelős, hanem törvényhozó hatalommal is rendelkezett. A rabbi rendeleteket hozott, és eljárta a zsidók peres ügyeiben, a rabbinikus bíróságon székelt (*bét din*).¹⁸ Az oszmán társadalom természetesen nem volt képes integrálni a nem muszlimokat, így a zsidó származásúakat sem, azonban a kulturális áthatások a mindennapi életben is jelen voltak.

Az iszlám világban vándorló zsidó kereskedők mentesültek a „másság” stigmájának viselésétől, amelytől a nyugati zsidók szenvedtek. Ők a Közel-Keleten őslakosnak számítottak – nem pedig bevándorlóknak, ahogy a latin Nyugaton –, és külsőre szinte megkülönböztethetetlenek voltak arab-muszlim szomszédaitól. A vallások találkozásának viszonylag nyugodt környezetet biztosító iszlám vásárterek bizalmat és kölcsönös köteleket teremtettek, ami csökkentette a mindig meglévő, a zsidóknak mint hitetlen vallás híveinek kijáró megvetést.¹⁹

A 19. sz. első felében a Közel-Kelet és Észak-Afrika zsidó lakosságának nagy része szegénységben, elszigetelten (gettókban) élt, és korlátozott jogokkal rendelkezett. A kikötőben élők egy része hamarosan az elit részévé vált, hiszen az európai és helyi lakosság között nemcsak közvetítő szerepük volt, hanem mint nyelveket tudók, nélkülözhetlenekké váltak a francia gyarmatosítás idején is. Jelentőségük növekedése annak is volt köszönhető, hogy a muszlim lakosság nem szívesen érintkezett a hitetlenekkel és ők mint dhimmik be tudták tölteni ezt a szerepet. Az európai konzulátusok egy része is nem muszlim személyzetet alkalmazott.²⁰

A franciák 1830-ban hódították meg Algériát. Melyek voltak ennek közvetlen előzményei? Egy közzjáték.

Az ún. Bacri–Busnach²¹-ügy egy 1818–1830 közötti behajthatlan hitelüggyel volt kapcsolatos, amely ügyet közvetve indokként szolgált a franciák Algériába történő bevonulásához. Jacob Bacri és Nephtali Ben Moses Busnach, két algériai zsidó kereskedő már az 1790-es évektől beszállítói voltak a francia kormánynak és 1793–1798 között részben ők gondoskodtak a francia hadsereg olasz és egyiptomi expedíciójának az élelmiszer utánpótlásáról.²² A livornói száрма-

zású két kereskedő már 1792-től a dej²³ pénzügyi tanácsadója volt és ez utóbbi megbízásából²⁴ nagyon sok üzleti tranzakciót hajtott végre, ilyen volt például a Direktórium²⁵ megrendelésére búza szállítványozása Franciaországba. Ez utóbbi országgal is jó kapcsolatokat ápoltak, hiszen mint beszállítók nagy tiszteletnek és bizalomnak örvendtek.²⁶ Bacri és Busnach a dej megbízásából több mint harminc éven át Franciaország egyik gabonaszállítója volt, és miután Franciaország elmulasztotta adósságait kifizetni a dejnek, tárgyalások kezdődtek a felek között. 1815-ben Franciaország konzulja, Pierre Deval ígéretet tett az adósság törlesztésére. 1819. október 28-án megegyezésre jutott Franciaország és Bacri, illetve Michel Busnach²⁷ (Nephtali Ben Moses Busnach fia), amelynek értelmében a harminc év alatt felgyülemlett adósság (összesen 7 millió frank) törlesztésére kapott ígéretet a dej, azonban ezen összeg kifizetésére még 1827-ben sem került sor. Időközben nemcsak saját hitelezőik, hanem a dej is nyomást gyakorolt Bacrira és Busnachra, akik ellen bírósági eljárást indítottak. Miután hajóikat és vagyonukat az eljárás során lefoglalták, a Bacri és Busnach család nagy része visszatért Livornóba. Másik részük, mint francia állampolgár (az 1810-es években honosították őket) továbbra is a dej szolgálatában maradt, illetve később a franciák szolgálatába szegődött.

A fenti kifizetetlen adósság miatt 1827-ben élénk vitára került sor a francia konzul és Hussein dej között, aminek következtében a dej a legyezőjével²⁸ háromszor is arcon csapta a francia konzult.²⁹ Innentől kezdve a francia-török kapcsolatok végérvényesen megromlottak. Két évi feszült viszonyt követően 1830. január 31-én úgy döntött a Minisztertanács (conseil des Ministres), hogy hadiflottája megindításával megtámadja az Oszmán Birodalmat és elfoglalja Algériát. 1830 július 15-én a dej Nápolyba menekült, és ezzel a török uralomnak végeszakadt Algériában.

3. A gyarmatosítás következményei, hatása a zsidó közösségre

Bacri és Busnach sikeressége, gazdagsága sok emberben irigységet keltett és ezen ellenszenv csúcspontja az 1805. évi éhínség idejére tehető, amikor is vagyonuk a lázítók célkeresztjévé vált, amely forrongásnak a Busnach család jó néhány tagja³⁰ áldozatul esett. A lázadók zsinagógákat gyújtottak fel, házakat fosztottak ki, sokan a francia konzulátusra menekültek. Ebben az időszakban közel háromszáz család hagyta el Algírt. A hanyatló Török Birodalomban egyre szigorúbb, a zsidó közösségre nézve hátrányos intéz-

kedéseket vezettek be; nem véletlen, hogy a franciák megérkezésére úgy tekintett a zsidó közösség, mint a felszabadítóikéra.

A franciák³¹ megérkezésük³²kor nem kezdenek nagyobb társadalmi, gazdasági és politikai átalakításokba. Az expedíciót vezető Bourmont gróf egyenlőséget tett zsidók és muzulmánok között (ami ez utóbbiak számára váratlan és mérföldkő volt, hiszen tizenegy század során mint másodlagos polgárok voltak jelen) és a lakosságot kétfelé osztotta: az ún. európaiakra és a „bennszülöttekre” (ide tartoznak a zsidó vallásúak és a muzulmánok). Ez utóbbiak társadalmi berendezkedésüket, törvényeiket és szokásaikat megtarthatták (többek között saját igazságszolgáltatási rendszerrel rendelkeztek a továbbiakban is). Jacob Bacri, a zsidó közösség vezetője pozíciójában megerősödött és egyben Bourmont gróf személyi tanácsadójává vált, feladata többek között az algériai zsidó ügyek felügyelete és irányítása volt. A franciák elismerték a közösség igazgatási rendszerét és a háromtagú rabbinikus bíróságok (*bet din*) hatáskörét és illetékességét. Kezdetekben a zsidó közösség alkotta – közel 25 000 főből álló³³ – „minitársadalom”³⁴ fennmaradhatott.

1830. július 29-én győzött a forradalom³⁵ és az uralkodó, X. Károly unokája javára lemondott a trónról. A júliusi monarchia királya Lajos Fülöp lett, akinek a támogatásával 1835 és 1839 között nemcsak felállt egy külön vallási bizottság, amelynek feladata többek között az algériai zsidó közösség autonómiájának felszámolása volt, hanem a gyarmatosítás „kézbevétele” is. 1834-től a rabbinikus bíróság kizárólag vallási és családi ügyekben (házasság, válás) járhatott el, és ettől kezdve az algériai zsidók perelhetők voltak a francia törvényszékek előtt. Jacob Bacrinak, a zsidó közösség vezetőjének a posztja megszűnt és feladatai ellátására egy francia köztisztviselőt neveztek ki.

1841-re a francia köztársaság eszméit és az 1789-es forradalom vívmányait, ennél fogva az állambe rendezkedést is átvették a gyarmatokon. Ennek következtében eltörölték a rabbinikus bíróságokat, aminek következtében a zsidó közösség a francia bíróságok hatásköre és illetékessége alá került. 1845-re az államigazgatási, így a helyi szervezet is átalakult, ennek eredménye, hogy minden régió élére egy rabbi kerül, akinek feladata közé tartozott többek között a francia jogszabályok betartásának felügyelete. A zsidó közösség irányítását központosították és ennek megfelelően, francia mintára három konzisztóriumot hoztak létre:³⁶ Oranban, Algírban és Konstantinban. Az algériai zsidó közösség elvesztette önállóságát. A konzisztóriumok élére francia és nem algériai rabbiakat neveztek ki, akik fizetésüket, mint köztisztviselők az államtól kapták.³⁷

Itt egy kis kitérőt kell tennünk, hiszen az, hogy az algériai zsidó közösség autonómiája felszámolásra került, nemcsak francia utasításra történhetett, hanem a franciaországi zsidóság lobbijának is köszönhető volt. Ez utóbbi közösség – tartva a keletinek, talán túlságosan misztikusnak gondolt, „hagyományos” vallási irányzattól – támogatta a konzisztóriumok felállítását. 1830-ban a gyarmatosítás idején, a francia zsidó közösség büszke volt arra, hogy francia állampolgár (az állampolgárságot még 1789-ben kapta meg).³⁸ Büszke volt arra, hogy a „Fények és Szabadságok Hazájának” tagja. Algéria elfoglalását követően mint közvetítő kívánt fellépni hazája és az algériai zsidó közösség között (amelyet szegénynek, tudatlannak és elmaradottnak tartott). Számára a közvetítő szerep egyben a hála kifejezése hazája irányában és szolidaritás az ott élő zsidó közösséggel: ennek megfelelően hirdette az asszimiláció fontosságát és a forradalmi vívmányok átvételét. Mennyire tájékozott és főleg honnan tájékozódik a francia közösség az algériai helyzetről? Egyrészt útleírásokból (amelyeket orvosok, üzletemberek tettek közzé a zsidó sajtóban), másrészt a hivatalos úton Algériában jártak elbeszéléseiből.³⁹ A meg nem értettség és a hiányos ismeretek következménye a szerencsétlen kapcsolat a két zsidó közösség között. Nyilván nem vezette rossz szándék a francia közösséget (hiszen a végső céljuk a francia állampolgárság kiharcolása volt az algériai zsidóság részére), azonban a helyi társadalmi berendezkedés, vallási szokások, kulturális háttér ismeretében nem erőltették volna az új gyarmaton a drasztikus átalakítást, illetve kényszerű integrációt. Felróható nekik továbbá, hogy elmulasztottak bármilyen lépésükkel kapcsolatban egyeztetni az algériai közösséggel. 1845-re megjelentek Franciaországban az első beszámolók a francia zsidó sajtó hatására. Az algériai közösség helyzete ismertté és átláthatóvá vált, ezzel párhuzamosan az ellenük irányuló kritika is egyre élesebb lett. Elsősorban elmaradott vallási szokásaik és a hiányos francia nyelvtudás miatt bírálták őket. A francia zsidó közösség, illetve a francia központi konzisztórium célja volt – amely nem tekinti az algériai zsidókat érettnak – az algériai zsidóság folyamatos figyelemmel követése, irányítása, segítése, megvédése és „civilizációjának” előremozdítása. Ennek érezhető eredménye, hogy az algériai zsidó közösséget igen rövid úton és módon alávetették a franciaországi izraelita központi konzisztóriumnak. A helyzet fura fintora, hogy a többnyire francia állampolgársággal nem rendelkező közösség egy központi francia szervezet vezetése és a francia törvények hatálya alá került.

Közel tizenöt év alatt radikálisan felszámolásra került a zsidó közösség autonómiája Algériában, amely egyedülálló az arab világban. 1865-ben lehe-

tővé vált, hogy a zsidó és muzulmán lakosság kérje a francia állampolgárságot. Az új rendszer eljárása igen bonyolult volt, sok adminisztrációval és papírmunkával járt, ezért kevesen éltek a lehetőséggel.

4. A III. Köztársaság. A Crémieux-rendelet és az asszimiláció

1870-ben, a sedani vereséget követően összeomlott a második császárság, kikiáltásra került a Harmadik Köztársaság. 1875-ben a Nemzetgyűlés megszavazta a köztársasági államformát, megalkották Franciaország új alkotmányát, e több egymáshoz kapcsolódó alaptörvények olyan tartós államformát, illetve berendezkedést hoztak létre, amely egészen 1940-ig maradt fenn.

1870. október 24-én a Tours-ban ülésező ideiglenes kormány elfogadta az ún. Crémieux-rendeletet,⁴⁰ amely az Algériában élő zsidó közösség minden tagjának megadta a francia állampolgárságot.⁴¹ A dokumentum névadója Isaac Adolphe Crémieux,⁴² aki az ideiglenes kormány igazságügy-minisztere, és egyben annak a francia mozgalomnak a vezetője volt, amely kiharcolta az algériai közösségnek az állampolgárság megadását. 1871-ben még hat olyan rendeletet fogadtat el, amelyek az algériai polgárok életét szabályozták. Érdemes megjegyezni, hogy 1962-ben, amikor Algéria kikiáltotta függetlenségét, algériai állampolgárságot – talán egyfajta bosszúként – csak az kaphatott, aki egyrészt Algériában állandó tartózkodási hellyel rendelkezik, másrészt apja, illetve apai nagyapja muszlim vallású volt.⁴³

A Crémieux-rendelet végrehajtására vonatkozó jogszabály⁴⁴ 1. cikke értelmében francia állampolgárságra jogosult mindazon izraelita személy, aki Algériában élő szülőktől származik és Algéria területén született a francia megszállást megelőzően, illetve azt követően.

Az algériai zsidók kollektív honosítása nemcsak a közösség egész addigi életét borította fel, hanem egyúttal kiszakította őket a muzulmán közösségből.⁴⁵ A Thiers-kormány hatalomra jutását követően több alkalommal igyekeztek a rendelet megsemmisíteni, azonban a francia baloldal és a francia rabbinátus folyamatosan kiállt a rendelet hatályban tartása mellett, előbbi elsősorban politikai okokból,⁴⁶ illetve választási célzattal.⁴⁷

A zsidó közösségnek a francia társadalom részévé válása kiváltotta az antiszemitizmus erősödését és előretörését, amely végül az 1897 májusában az Oranban kezdődő megmozdulásokba és véres támadásokba, zendülésekbe torkollott. Algírban követelték a rendelet megsemmisítését a „dühös nép nevében”, szórólapjaikon a zsidókat olyan kapitalistáknak titu-

lálták, akik kizsákmányolják a népet (miközben nagy részük igen szegény: a kb. 53 000 zsidó lakosból 44 000 él a szegénység küszöbén). Az algériai helyi közigazgatás kezdetektől erősen antiszemita tagjai gyakran szították a zsidó közösség ellen és ez volt általában a választási hadjáratok központi eleme is: nehezen dolgozták fel, hogy akárcsak ők, úgy a zsidó közösség tagjai is ugyanazon jogokkal rendelkeztek.

Hangsúlyoznunk kell, hogy az antiszemitizmus a 19. században nem hirtelen és váratlanul lobbant fel Algériában, hiszen, ahogy már korábban említettük, még Algéria gyarmatosítását megelőzően és azt követően is voltak elsősorban francia hatásra zsidóellenes hangok. A franciaországi zsidóság, amely 1789-ben kapta meg a francia állampolgárságot, kezdetektől fogva komoly lobbitevékenységbe kezdett annak érdekében, hogy a gyarmatokon élő zsidó lakosság is ugyanolyan jogokkal rendelkezék mint ők. Az alapvetően, általában nehezen megmagyarázható antiszemita fellángolásokban, uszításokban kiadványaikon keresztül az értelmiségi réteg is kivette a részét. Az antiszemita hangok folyamatosan erősödtek: kezdődött a Crémieux-rendelet kihirdetésével, folytatódott a panamai csatorna megépítésével és a Dreyfus-perrel és a második világháborúba torkollott, amelynek eseményei és következményei ismertek.

A hierarchikus viszonyok felbomlása zavarta a muszlim lakosságot és a franciákat. Ennek ellenére helyi szinten a zsidó-arab egymás melletti békés együttélést kezdetekben nem bolygatták a szórványos antiszemita megmozdulások. A muzulmán hangulat szítása a franciák részéről gyakoriak és folyamatosak volt, amely majd az 1934. augusztus 5-i egyik legsúlyosabb zsidóellenes megmozdulásokhoz vezetett Konstantinban, ennek során a muzulmánok közel huszonöt zsidó személyt mészároltak le. Talán itt érdemes felhívni arra a figyelmet (kicsit időben előreszaladva), hogy 1939 és 1942 között, amikor a zsidókat megfosztják francia állampolgárságuktól, az arab-berber lakosság visszaélhetett volna azzal a helyzettel, hogy újra „egy szintre kerültek” és bosszút forralhatott volna, de soha ilyen lépést nem tett. Az arab-berber és zsidó közösség között alapjában véve évszázadokon át fennálló, viszonylag nyugodt, konfliktusmentes viszonyokat nem tudta a Harmadik Köztársaság helyi adminisztrációja felszámolni, bármennyire is igyekezett.

5. Az antiszemitizmus élénkülése: a panamai csatorna építése

1869. november 17-én felavatják a Szezei-csatornát – amely közvetlen összeköttetést teremtett a Földközi-tenger és a Vörös-tenger között – III. Napóleon

felesége, Eugénia császárné és az osztrák császár Ferenc József jelenlétében; ekkor ajándékozta és ajánlja Verdi „Aida” c. művét Egyiptomnak. A csatorna megépítése egyben ajtót nyit Egyiptom felé, az érdeklődés középpontjába kerül az egyiptomi történelem és kultúra, amely nagy részben köszönhető *Jean-François Champollion*nak is (nevéhez fűződik a hieroglifikus írás megfejtése⁴⁸). A csatorna megépítése egy ember nevéhez, szenvedélyéhez és rögeszméjéhez kapcsolódik: Ferdinand de Lesseps diplomataként Franciaországot képviseli Egyiptomban. Barthélemy-Prosper Enfantinnal, a saintsimoniista mérnökkel, Alexandriában találkozik és először neki veti fel a szuezi szorosban építendő csatorna megépítésének ötletét. Hosszan tartó tárgyalásokat követően és Eugénia császárné hathatós segítségével és meggyőző erejével 1854-ben 99 éves koncessziót kap⁴⁹ Mohamed Szaid pasa egyiptomi alkirálytól. Nagy-Britannia és a Török Birodalom tiltakozása ellenére⁵⁰ francia pénzügyi támogatással megalapítja a csatorna megépítéséhez szükséges „Compagnie de Suez”-t,⁵¹ amely vállalkozásba 1859 és 1869 között számos nagyvállalat is bekapcsolódik.

A nagy sikerre tekintettel Lesseps újabb tervet dédelget: a panamai csatorna megépítését. Ezen terve azonban politikai és pénzügyi botrányba fullad. 1893-ban a kudarc és a világméretű csalás és szélhámosság egyetlen áldozata Baihaut közmunkaügyi miniszter lesz – akire ötéves börtönbüntetést szabnak ki –, de a vádlottak padján ül Lesseps és Gustave Eiffel is.

Lesseps először 1879⁵²-ben veti fel a panamai csatorna megépítésének tervét a Csendes- és az Atlanti-óceán között. A terület ekkor Kolumbia⁵³ része. 1879-ben⁵⁴ egy nemzetközi, a tengerközi csatorna építésével foglalkozó csoport találkozik az akkor már 73 éves Lessepsszel a részletek megbeszélésére, de adatok szűkében nem születik végleges döntés. Lesseps végül kezébe veszi az ügyet és beszerzi a kolumbiai államtól az engedélyeket a 75 km hosszú csatorna megépítéséhez.⁵⁵ Az eredeti tervek szerint a csatorna építése közel 12 évet venne igénybe és a költségvetésben közel 600 millió frank állt rendelkezésre. Mint ahogyan az a Szezei-csatorna esetén történt, Lesseps külön társaságot hoz létre a csatornaépítés céljából: a *Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama részvénytársaságot*. A földrajzi elhelyezkedés, a magas hegygerinc, illetve a balesetek, járványok következtében azonban nagyon lassan halad a munka és ennek következtében számos bank visszalép a csatorna finanszírozásától. 1887-ben, amikor már 1400 millió frankra rúgnak a költségek, Lesseps Gustave Eiffelhez fordul, aki felhasználva kapcsolatait és jó hírnevét, további erőfeszítéseket tesz újabb pénzeszközök kieszközölésére. A gazdasági depresszió miatt Franciaországban a részvényesek azonban

nem kíoánnak több pénzt befektetni a projektbe.⁵⁶ Lesseps üzlettársaival megvesztegeti⁵⁷ a parlamenti képviselőket és a kormány tagjait, hogy újabb és újabb kölcsönről szóló törvényt szavazzanak meg: közel négymillió frank fog majd gazdát cserélni.⁵⁸ Akik munkájában segítik, egy bizonyos Cornélius Herz, zsidó származású üzletember és egy szintén zsidó származású közvetítő, Jacques Reinach. Igyekezete ellenére Lesseps cégét 1889-ben felszámolják, 1892-ben állami vizsgálat kezdődik, és perbe fogják a korrupcióval érintetteket.⁵⁹ A család közel 85 000 részvényest visz anyagi csődbe, akik közel 1,5 milliárd frankkal járulnak hozzá a csatorna megépítéséhez.⁶⁰ 1892-ben Édouard Drumont lapjában, a „*La Libre Parole*”-ban megírja a panamai botrányt, kihangsúlyozva, hogy előidézői a zsidó tőkések. Ezen cikk hatására megindul egy erős antiszemita hullám Franciaországban és nem kell három évet sem várni ahhoz, hogy a Dreyfus-per kirobbanjon.

6. A Dreyfus⁶¹-per hatása és következményei: a válság

A francia-német kémkedési hisztériában, amely jól jellemzi az 1870-es⁶² éveket, semmi csodálkoznivaló nincs azon, hogy egy magas beosztású katona perére sor került. A tömeghisztériát és antiszemita pogromhangulatot⁶³ kiváltó per a 19. század legnagyobb politikai válságát okozta Franciaországban, egy évtizedre két táborra osztva a társadalmat. A kémkedéssel vádolt Alfred Dreyfus⁶⁴ kapitányt, hiányos bizonyítékokon – egyes kutatások egyenesen üres dossziéről beszéltek – alapuló döntést követően⁶⁵ 1895. január 5-én lefokozták, megfosztották katonai rangjától, és árulás címén életfogytiglan büntetést szabtak ki rá, amelyet az Ördög-szigeten (Cayenne, Francia-Guyana) kellett letöltenie.

Önmagában véve a Dreyfus-ügy csak az ezt követő évben kezdődött, amikor is közel egy év elteltével kiderült Dreyfus ártatlansága. E felismerés teljes mértékben felzaklatta a közvéleményt nemcsak Franciaországban, hanem a világon mindenütt.⁶⁶ Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás nem lépett Dreyfus rehabilitálása ügyében, Émile Zola megírta a *J'accuse* című nyílt levelét Félix Faure köztársasági elnöknek. A *L'Aurore* címoldalán megjelent írásban Zola azzal vádolta a bírákat, hogy a hadügyminisztérium utasításait követve mentették fel Esterházyt.⁶⁷ Ekkorra azonban már az ügy az egész társadalmat megosztó, központi politikai kérdéssé vált. Dreyfus kapitány ügye a royalista, militarista, nacionalista jobboldal (az „*antidreyfusard*”-ok) és a köztársaságpárti, szocialista, antiklerikális baloldal (a „*dreyfusard*”-ok)⁶⁸ küzdelmének ütközőpontja lett: történelmileg a köztársaság és a politikai baloldal megerősödését, a

hadsereg és a katolikus egyház befolyásának gyengülését idézte elő Franciaországban. A Dreyfus-ügy és ennek következtében a radikalizáció hatására 1898-tól antiszemita megmozdulások vették kezdetüket Franciaország egész területén. Zsidó kereskedők üzleteit, zsinagógákat támadtak meg és nap mint nap érte inzultus a zsidó vagy neve alapján zsidónak vélt személyeket. A kiskereskedőktől kezdve, az állami alkalmazottakon keresztül egészen a diákokig mindenki részt vett a megmozdulásokban, nem kis részben a katolikus egyház, különösen annak „*La Croix*” c. lapja támogatásának köszönhetően. A megmozdulásban részt vevők a francia földet, fajt és vért kívánták megvédeni. Jelszavuk „*Le a zsidókkal! Éljen a köztársaság*”.⁶⁹

1899-ben Dreyfus perét a rennes-i katonai bíróság újratárgyalja, nem menti fel, újra bűnösnek mondja ki és büntetését tíz év börtönre mérsékli. 1899. szeptember 19-én Dreyfus kegyelmet kap Émile Loubet köztársasági elnöktől, és elhagyja börtönét. A kedélyek lecsillapodnak: Dreyfus szabadlábban, a vádakat koholó vezérkari tiszteket futni hagyják, a kémügy igazi tetteseire senki sem kíváncsi, ennek következtében 1903-ban Dreyfus perújrafelvétel iránti kérelmet nyújt be, amelynek nyomán a rennes-i bíróság ítéletét a francia Legfelsőbb Bíróság 1906. július 12-én hatályon kívül helyezi és Dreyfus visszakapja a rangját. A teljes jogi rehabilitáció közel hét évig tart.⁷⁰

Hogy a fentiek – a panamai csatorna építése és a Dreyfus-ügy – milyen hatással voltak Algériára? A Dreyfus-ügy kirobbanásakor a választási hadjáratok túlfűtött antiszemita hangulatára jellemző a hírhedten zsidóellenes, később Algír küldötteként képviselőnek megválasztott Édouard Drumont⁷¹ választási kampánya alatti megmozdulások, a beszédek és az antiszemita jelszavak mellett a tömeg Alfred Dreyfus képeit égeti. Édouard Drumont, a „zsidóellenes jelölt” – egyébként az 1880-ban megjelent „*La France Juive*” kiadvány szerzője – megválasztásával egyidejűleg kerül a 25 éves olasz bevándorló, Max Régis (korábbi névén: Maximiliano Milano), a Ligue antijuive d'Alger igazgatója Algír polgármesteri székébe. Algériában az 1898 május 8-án megtartott választások során végül a hat helyből négyet a „zsidóellenes jelöltek” nyernek el (Drumont és Marchal Algírban, Émile Morinaud Konstantinban és Firmin Faure Oranban).

Az 1898-as év antiszemita „sikerei” végigsöpörnek Algériában, egyre agresszívebbek a zsidó lakossággal szemben. Leginkább Algír zsidó közössége érintett. Számos sebesült és két halott az áldozatok száma a Bab el-Oued-i és a Bab Azoun-i megmozdulásoknak, ahol a rendőrség nem avatkozik be. Ennek hatására egész Algériában, köztük olyan városokban mint Blida vagy Boufarik véres zavargások veszik kezdetüket. A zsidó üzleteket bojkottálják,

a náluk vásárló nem izraelitákat megfigyelik, zaklatják, feljelentik; a kávéházakban nem szolgálják ki a zsidó vendégeket. Felhívásokkal bombázzák a lakosságot annak érdekében, hogy ne forduljanak zsidó ügyvédhez vagy orvoshoz. Az uszítás és nyomásgyakorlás közel három évig tart (1898–1901). A hatóság nem lép, nem mozdul, nem nyilatkozik: a kérdés ez esetben az, hogy vajon taktikai okokból vagy meggyőződésből kifolyólag. A kormányzók és a prefektúrák igyekeznek a közrendet fenntartani, de a megmozdulásokkal szemben nem lépnek fel határozottan, az áldozatok mellett nem állnak ki.

1899-től csendesednek az antiszemita megmozdulások az országban, de az 1900-ban megtartott önkormányzati választások után újra fellángolnak. 1902-ben Drumont vereséget szenved az országgyűlési választásokon, ugyanilyen kudarcra ítéltetik Faure, Morinaud és Marchal. Az antiszemitizmus ezt követően lanyhul – egészen az első világháború ki-robbanásáig. Ez részben annak is köszönhető, hogy egyrészt a francia kormány tudatosan és keményen fellépve elutasítja a Crémieux-rendelet megsemmisítését és igyekszik megosztani az antiszemitákat, másrészt Algírban a francia prefektus, Lutaud határozottan lép fel az antiszemita megmozdulásokkal szemben. 1898-ra Algéria önálló, központi és helyi költségvetéssel rendelkezik, ezzel a republikánus zsidóellenes képviselők megelégszenek és igyekeznek eltávolodni a radikálózódó Max Régis vezette szárnytól. A kedélyek megnyugszanak.

7. A Vichy-kormány. A Crémieux-rendelet eltörlése

Az első világháborút (amelyben közel 2000 algériai zsidó katona veszté életét) követően újra fellángolnak az antiszemita mozgalmak, 1932 és 1934 között egyre több antiszemita kiadvány jelenik meg, újra zsidóellenes szlogenek és dalok születnek. 1934 augusztusában Konstantinban zsidóellenes felkelésre és pogromra kerül sor, és 1938-ban a Parti populaire français elsőpró győzelmet arat Algéria-szerte, többek között a Crémieux-rendelet eltörlését célzó választási programpontjával. A második világháború kitörését egy teljes mértékben asszimilált algériai zsidó közösség „fogadja”. Az algériai gyermekek számára szüleik születésüknél francia nevet választanak, megváltoztatják hagyományörző öltözködési szokásaikat. A harmincas években a zsidó közösség nagy része a városokba költözik.⁷² A költözködést követően az európaiak, muzulmánok és zsidók félelemben élnek, egymással szemben bizalmatlanok: az európaiak félnek, hogy a bennszülöttek „ellepik” a városokat, a muzulmánok úgy vélik, hogy a váro-

sokban a politikai, társadalmi és gazdasági egyensúly megbomlik. A zsidók elsősorban a pogromoktól és a jobboldali antiszemita megmozdulásoktól tartanak.⁷³ Az antiszemita kirohanások a francia kormányzatot is aggasztják, 1937. január 14-i beszédében a Képviselőház előtt mondott beszédében Léon Blum az algériai antiszemitizmusról úgy beszél, mint „ezen országban (Franciaországban) található civilizációnk fekélye”. Pár évvel a háború kitörése előtt már feltűnik a horogkereszt Algériában: a „Le Petit Oranais” címlapján és falakra rajzolva, ékszerként, nyakkendő-tűként és más változatos formákban.⁷⁴ Felmerülhet a kérdés, miért ez a gyűlölet, szítás és kirohanás? Vajon mi annak az oka – hiszen az európaiak antiszemitizmusának gyökerei nagyrészt ismertek –, hogy az évszázadokig jó viszonyban egymás mellett élő zsidó és muzulmán közösség között ilyen fokban megromlik a viszony, és félelem övezi a mindennapokat. A probléma gyökere elsősorban abban keresendő, hogy a gyarmatosítás során a zsidó közösség egyik napról a másikra a hierarchia szintjén eggyel feljebb kerül, állampolgárságot és státust kap, franciává válik, megváltozik a társadalomban addig elfoglalt helye. A gyarmatosítók – és ez nem csak Franciaországra és gyarmataira igaz – nem veszik figyelembe Algéria sokszínűségét, az etnikai sokaság széles palettáját, a már fennálló szokásokat és hagyományokat, a népek viszonylag békés együttélését. Hihetetlenül gyorsan átalakítják az állami berendezkedést, kiemelik a sokszínűségből a zsidó közösséget. Amikor arra keresték a választ, miért tört ki az 1934. évi konstantini rendkívül véres zendülés, olyan vélemények is születtek, hogy a muzulmán lakosság a „már papíron francia”⁷⁵ állampolgárságú zsidó közösség tagjainak megtámadásával a többnyire francia európaiaknak – akik antiszemitizmusához nem fűződik kétség – akarnak üzenni gyarmatosító politikájuk miatt. A muzulmán és zsidó lakosság közötti jó viszony megromlása oda is visszavezethető, hogy mind a két közösség aktívan részt vett Franciaország oldalán az első világháborúban, mind a két közösség úgy érzi, hogy bebizonyította szeretetét, odaadását az anyaország iránt, áldozatok árán megvédte a köztársaságot és ezzel bizonyította, hogy elválaszthatatlanul Franciaország részévé vált. A közösségek és elsősorban a zsidó közösség nem érti, hogy miért nem tekintenek rájuk francia állampolgárként, miért nem egyenrangúak, miért akarják őket a választási listákról törölni, miért akarják a közel hatvan éve megszerzett állampolgárságuktól őket megfosztani – hiszen bizonyították patriotizmusukat. Az európai politika a nyugodt húszas éveket követően a harmincas évektől, nem kis részben Hitler hatására, egyre radikálisabb lesz, nem riad vissza a nyílt antiszemita akcióktól sem. Ennek a politikának egyik megnyilvánulása, hogy

az általuk mélységesen lenézett muzulmán lakosság 1934-es pogromja megkezdődik.

A két közösség közötti kapcsolat megszakításának okai közt megtalálható a zsidó lakosság magasabb kvalifikáltsága, képzettsége, iskoláztatása. Mindez messzemenőleg meghaladta a muzulmán lakosokét; ennek megfelelően hamar kialakul az európai polgári értékrenddel rendelkező zsidó réteg. A muzulmán közösség – amely hamarosan a szomszédos Tunéziából származó paniszlamista propaganda hatása alá kerül⁷⁶ – mindezt ferde szemmel nézi. A zsidó közösség nem hisz abban, hogy a muzulmán lakosok antiszemiták lennének, abszurdnak nevezi még csak a gondolatát is és bár az értelmiségi muzulmánok sem nézik jó szemmel a kialakuló forrongó hangulatot, nem tesznek ténylegesen semmit ellene.

Az antiszemita támadások sűrűsödnek: a támadássorozat 1940 szeptember 11-ről 12-re virradó éjszakába torkollik, a „kis kristályéjszakába”,⁷⁷ amikor közel harminc zsidó kereskedő üzletének ablakát törlik be. Innen már csak egy ugrásra vagyunk a Vichy-korszak politikájától, amely elsőként törli el a Crémieux-rendeletet és ideiglenes jogszabályokat vezet be Algériában.⁷⁸ 1940. október 7-én a Vichy-kormány megsemmisíti⁷⁹ a Crémieux-rendeletet, visszavonva ezáltal minden olyan, a francia állampolgársághoz fűződő jogot, amely a zsidó közösséget illeti: újra a muzulmánokkal egyenrangúakká válnak. Bevezetik a numerus clausust: 2500 köztisztviselőt bocsátanak el, 1941-ben közel 12 000 gyermeket utasítanak ki az általános, középfokú és szakiskolákból, a következő évben ez a szám eléri a 18 000-et. 1941. június 2-án⁸⁰ megszületik a „zsidók státusáról szóló törvény”, amely többek között bizonyos szakmák gyakorlásától tiltja el őket. 1942. július 2-án újabb törvény kihirdetésére kerül sor, amely kizárólag a francia gyarmatokon élő zsidókra vonatkozik: többek között bővíti a nem gyakorolható szakmák listáját. Tizenhat, náci barát idegenlégiósok által őrzött tábort nyitnak, amelyek egy részébe algériai zsidó munkaszolgálatosokat gyűjtenek be. 1942-ben a súlyos veszteségeket elszenvedő angolszász csapatok e táborokban összesen 2000 embert találnak.

* * *

A tanulmányt Zola szavaival zárnám, aki a következőket mondta a Dreyfus-ügy kapcsán: „*Des jeunes antisémites, ça existe donc, cela ? Il y a donc des cerveaux neufs, des âmes neuves, que cet imbécile poison pour le XXe siècle qui va venir*” (Antiszemita fiatalok, tehát léteznek ilyenek? Vannak tehát olyan új agyak, lelkek, amelyeket ez az ostoba mérge megbombasztott? Milyen szomorúság, milyen aggodalom ez az érkező XX. századnak“.)

Jegyzetek

¹ Armed Islamic Group más néven Groupe Islamique Armé (GIA). Az 1990-es évek elején, a véres polgárháború közepette alapították Algériában az afgán háborúból visszatérők. Célja a tisztán vallási alapú, nyugati befolyástól mentes muzulmán szellemiségű állam létrehozása, ezért állandó fenyegetettségben tartotta a civil lakosságot, főleg a külföldi állampolgárokat. Terrorista támadásainak nem csak Európában, hanem Algériában is több ezres áldozatai voltak. Jelenleg is terrorista csoportként van nyilvántartva.

² Geniza (jelentése: elrejtés) – a zsinagógának az a része, amelyben a használhatatlanná vált (bepiszkolódott, elszakadt stb.) kegytárgyakat és imakönyveket, illetve tekerceket tartják. Egy bizonyos idő után ezeket a temetőben a temetési szokások szerint elföldelik <<http://www.zsido.hu/tortenelem/torok.htm>>.

³ A kairói Geniza-levelek egyrészt közel 200 000 zsidó kéziratot felölelő gyűjtemény, amelyet a 882-ben épült Ben Ezra (Fostat, a mai Kairó óvárosa, Egyiptom) zsinagóga melletti temetőben találtak meg, másrészt a 19. század folyamán Kairóban fellelt régi – 870 és 1880 közötti keltezésű – arab nyelven, de héber ábécével írott dokumentumok összessége. A dokumentumok szerzői a mindenkori társadalom tagjai voltak, és céljuk az akkori társadalmi és szociális berendezkedés bemutatása volt. A témát kutatók számára mind a mai napig felbecsülhetetlen értékűek ezek az iratok, különösen a 950 és 1250 közötti évekre tehető dokumentumok. A témát hat kötetbe foglaló Shelomo Dov Goitein szerint az iratoknak közel 35 000 szerzője volt, amelyek olyan egyes személyeket is szerepeltetnek, mint Maimonidész és fia, Ábrahám. A kéziratok vallási tárgyú könyveket, leveleket, bírósági iratokat és hatóságokkal történő levelezéseket is tartalmaztak.

⁴ Az ókori zsidóság legfontosabb vallási központja a jeruzsálemi Szentély volt. Itt végezték az áldozati szertartásokat, ide zárandokolt Izrael népe a fontosabb ünnepeken, hogy e jeles napokat együtt töltsék a kor egyik legcsodálatosabb épületének közelében. <http://www.zsido.hu/synagogue/zsinag.htm>.

⁵ A második Szentélyt i. e. 70-ben a rómaiak, Titus vezetésével lerombolták.

⁶ Az elsők között a *kohaniták* (Cohen törzse), akik minden valószínűséggel elsők között telepedtek le Djerba (Tunézia) szigetén.

⁷ Dr. Bruce Maddy-Weitzman: *Jews and Berbers; The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*.

⁸ Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006

⁹ A Maghreb Észak-Afrika egyik nagy régiója, a Nílus folyótól nyugatra és a Szahara-sivatagtól északra, gyakorlatilag az Atlasz-hegység vidéke. Az arab szó nyugatot jelent „ahol (a nap) lenyugszik”. Geopolitikai értelemben a Maghreb térséghez Marokkót, Nyugat-Szaharát, Algériát, Tunéziát és a régiót az arab Kelettől (Masrik) elválasztó, sivatagos Líbiát szokták sorolni.

¹⁰ 1492. március 30. A zsidók kiűzetését elrendelő ediktum

¹¹ A zsidó családok egy része továbbra is megtartotta az ún. ladino (spanyol dialektus) nyelvet a 19. sz-ig. www.answers.com

¹² Esther Benbassa – Aron Rodrigue: *A szefárd zsidók története*, Osiris Kiadó, Budapest 2003

¹³ *Ibidem*, 104. o.

¹⁴ The Medici Archive Project: *Jewish Religion, History and Culture*; <http://www.medici.org/jewish/jewmedici.html>

¹⁵ A dhimma az iszlám területen élő zsidó és keresztény közösséggel való – a mai napig fennálló, arab országoként változó – bánásmód politikája. A dhimmi egy olyan zsidó vagy keresztény vallású személy, aki valamely iszlám országban él. A dhimmiel szembeni elvárások és követelmények időről időre változtak, azaz hol enyhébb, hol szigorúbb szabályok

irányították a zsidók és a keresztények mindennapi életét. A rendelkezések magukban foglaltak többek között öltözködési (elsősorban megkülönböztetési, azaz pl. egyes színek viseletének tilalma) és lakóhelyre vonatkozó szabályokat. A dhimma szabályainak elfogadása és végrehajtása Mohamed proféta nevéhez fűződik, aki 622-től szisztematikusan kezdte meghódítani Észak-Afrikában az arab törzseket és elfoglalni a szárazföldi és sivatagi területeket. Filozófiája és jelszava: betérés, halál vagy szolgaság. 628-ban a zsidókkal kötött egyezmény (*dhimma*) keretében engedélyezte a zsidóknak, hogy továbbra is ezen a területen – adó [*jizya* (Koran 9,29)] megfizetése fejében – éljenek. A Török Birodalom fennállása alatt a dhimma védelmet ad a zsidó és keresztény közösségeknek, cserébe az iszlám dominanciájának elismerését várja. Szigorú szabályok betartására kötelezettek, úgy mint kötelező ruha- és cipőviselet, kijárási tilalom este, fegyverhordozási tilalom, a bazáron kívül nem mehettek közterületre stb. A zsidó és keresztény lakosság egyebekben részleges autonómiával rendelkezett, amelyeket saját törvényeik és szokásaik irányítottak.

¹⁶ Mark R. Cohen: Zsidók, muszlimok és a vallások közötti utópia, *Élet és Irodalom* 53. évf. 52. sz.

¹⁷ Norman Stillman: *The Nineteenth Century and the Impact of the West / Social Transformations*. <http://arabworld.nitle.org>

¹⁸ Esther Benbassa – Aron Rodrigue: *A szefárd zsidók története*, Osiris Kiadó, Budapest 2003. 114. o.

¹⁹ Mark R. Cohen: Zsidók, muszlimok és a vallások közötti utópia, *Élet és Irodalom* 53. évf. 52. sz.

²⁰ Norman Stillman: *The Nineteenth Century and the Impact of the West/Social Transformations*. <http://arabworld.nitle.org>

²¹ Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006; 40. o.

²² Une famille dans l'histoire. <http://pages.globetrotter.net/pcbcr/bacrie.html>

²³ Helytartó Algériában.

²⁴ A megbízási viszonyt támasztja alá egy 1798-ban írott nyilatkozat: „Declaration by Antonio Callinich in front of William Mansfield Morrison, that the ship »La Estella« is the property of Natale Busgnach and Joseph Cohen Bacri, agents of the Dey of Algiers, and that the cargo is the property of the Dey himself; 18 Dec. 1798.”; Portland (London) Correspondence: Official and Governmental Papers, 1778-1807. http://www.nottingham.ac.uk/mss/online/online-mss-catalogues/cats/port_londonplc_official.html. Az angol tengerügyi hivatalban fellelt dokumentumgyűjtemény tartalmazza azon beadványokat, nyilatkozatokat, amelyek azon hajók, illetve szállítmányaik visszaszolgáltatását kérelmezi, amelyeket kalózok támadtak meg. A fenti nyilatkozat, Antonio Callinichtól származik, aki a „La Estella” hajó német kapitánya volt és aki a fenti nyilatkozatot a Gibraltár partjainál megtámadott hajó miatt nyújtotta be. Jelen esetben a hajó tulajdonosai Busgnach (valószínűleg elírás) és Bacri volt, míg a szállítmány a dejé.

²⁵ A thermidori köztársaság alatt (1794. július 27.–1799. november 9.) az öttagú Direktórium gyakorolta a végrehajtó hatalmat.

²⁶ Napóleon 1801. március 9-i és 1802. július 7-i levelében a következőket írta Talleyrand külügyminiszternek: „Je désire, Citoyen Ministre, que vous fassiez venir les juifs Busnach et Bakry pour qu'ils expédient un courrier extraordinaire à Alger [...] je désire qu'il [le Dey d'Alger] se décide promptement à tenir une conduite qui l'honore à mes yeux et puisse me convaincre qu'il est mon ami.” (Lettre du 18 Ventôse an IX (9 mars 1801) au citoyen Talleyrand, ministre des Relations extérieures).

²⁷ Édesapja, Nephtali Ben Moses Busnach az 1805. évi pogrom áldozata lett.

²⁸ Egyes források légykapóról beszélnek.

²⁹ Cahiers du centenaire de l'Algérie: *L'Algérie jusqu'à la pénétration saharienne*; Publications de Comité National Métropolitain du Centenaire de l'Algérie; 46. o.

³⁰ Így többek között az Algéria „alkirályának” nevezett Nephtali Ben Moses Busnach, aki a bég igen jó barátja volt.

³¹ A franciák többsége, így az intellektuális réteg kezdetekben támogatta Algéria gyarmatosítását, hiszen véleményük szerint csak így lehet legyőzni a barbarizmust. Victor Hugo feljegyzéseiben a következőket írja az 1830-as években: „Je crois que notre nouvelle conquête est chose heureuse et grande. C'est la civilisation qui marche sur la barbarie. C'est un peuple éclairé qui va trouver un peuple dans la nuit. Nous sommes les Grecs du monde, c'est à nous d'illuminer le monde. Notre mission s'accomplit, je ne chante qu'Hosanna. Vous pensez autrement que moi c'est tout simple. Vous parlez en soldat, en homme d'action. Moi je parle en philosophe et en penseur.” Később az emberi jogok védelmezőjeként kritikusabbá válik a gyarmatosítás módszereivel és az emberi kegyetlenségekkel szemben. A következőket írja 1862-ben a Nyomorultak c. regényében: „L'Algérie trop durement conquise et, comme l'Inde par les Anglais, avec plus de barbarie que de civilisation, le manque de foi à Abd-el-Kader.” (Algír túlságosan kegyetlen meghódítása – barbárokra valló, művelti néphez méltatlan hódítás, mint az angoloké Indiában –, az Abd-el-Kadernek tett eskü megszegése.)

³² *Marianne et les colonies*, une introduction à l'histoire coloniale de la France de Gilles Manceron, éd. La Découverte, Paris 2003

³³ Algéria meghódításakor az Algériában lakó európai lakosság száma közel 200 000.

³⁴ Esther Benbassa – Aron Rodrigue: *A szefárd zsidók története*, Osiris Kiadó, Budapest 2003. 111. o.

³⁵ Zsigmond László: *Franciaország 1789–1968*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1969

³⁶ 1845. november 9-i királyi rendelet (l'ordonnance royale de Saint-Cloud)

³⁷ Norman Stillman: *The Nineteenth Century and the Impact of the West / Social Transformations*. <http://arabworld.nitle.org>

³⁸ Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006. 43. o.

³⁹ A marseille-i Jacques Isaac Altaras és Joseph Cohen 1842-ben jár Algériában és igen elmaradottnak, hagyományával szakítani képtelennek írja le a zsidó közösséget. Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006; 43. o.

⁴⁰ A Crémieux-rendelet vallási háborút eredményez a muzulmánok részéről, amennyiben a muzulmán lakosságra nem terjed ki a kollektív honosítás. Polgárháborús hangulat alakul ki, az Algériába kiküldött civil biztos alkotmányellenesnek tekintette, illetve Algéria kormányzója megsemmisítés iránti kérelmet nyújtott be a Thiers-kormánynak, amely végül nem lépett ebben az igen kényes ügyben. A Crémieux-rendelet – 1940 és 1943 közötti időszaktól eltelve – hatályban maradt egészen Algéria függetlenségének kikiáltásáig.

⁴¹ Norman Stillman: *The Nineteenth Century and the Impact of the West/Social Transformations*. <http://arabworld.nitle.org>

⁴² A Nîmes-ben született republikánus, liberális és szabdközműves jogtudós (1796–1880) hamar hírnévre tesz szert azzal, hogy gyakran jár el ügyvédként sajtóperekben a Semmitűszék előtt. 1836-ban képviselő, majd 1848 után a júliusi monarchia összeomlását követően mint igazságügy-miniszter az ideiglenes kormány tagja volt. A politikai perekben kiszabható halálbüntetés eltörlésének élharcosa és a Törvényhozó Nemzetgyűlés megválasztott tagja. 1850-ben azzal hívta fel magára a figyelmet, hogy Victor Hugo fiának, Charles Hugo újságírónak védőügyvédje annak büntetőperében. 1870-től igazságügy-miniszter, aki általános amnesztiát hirdetett a politikai okok miatt elítéltek ügyeiben. Az 1860-ban megalakult emberjogi szervezet, az Alliance Israélite Universelle alapító tagja és annak haláláig elnöke volt.

⁴³ 1962-ben közel 140 000 zsidó hagyta el Algériát és telepedett le Franciaországban.

⁴⁴ Décret du 7 octobre 1871 (application du décret Crémieux). A zsidó származás bizonyításához vagy születési bizonyítványra volt szükség vagy hét olyan személy tanúvallomására (írásban vagy szóban), akik legalább 10 éve éltek Algériában. A bizonyítási eljárásban a békebíró járt el. A békebíró kedvező határozatát ezt követően az izraelita személy tartozódási helye szerinti polgármesteri hivatalba juttatta el annak érdekében, hogy ez utóbbi az adott személyt mint francia állampolgárt felvegye a választási névjegyzékbe. A békebíró határozata ellen, kihirdetését követően három napon belül jogorvoslati kérelem volt benyújtható a kerületi elsőfokú bíróság elnökéhez.

⁴⁵ Benjamin Stora: Une famille juive de Constantine. *Le Monde* 2004. július 6.

⁴⁶ A félelem azokban, akik a rendelet eltörlését indítványozták az volt, hogy a zsidó közösség tagjai mint francia állampolgárok – az 1870-es években egyre népszerűbb – baloldalra szavaznak majd.

⁴⁷ Hubert Hannoun: La déchirure historique des juifs d'Algérie. „Le quotidien d'Oran”. 2004. június 24.

⁴⁸ Précis du système hiéroglyphique des anciens Égyptiens, 1824

⁴⁹ <http://www.herodote.net/dossiers/>

⁵⁰ www.sulinet.hu

⁵¹ Amelynek nevét a mai napig hordja a *Suez Lyonnaise des Eaux társaság*.

⁵² Érdekes, hogy a Panama-csatorna legjobb átvágási nyomvonalát kijelölő expedíció munkájában részt vevő nemzetközi csoport tagja volt Türr István tábornok, aki 1870-ben Magyarországon víziút-fejlesztési programot dolgozott ki és Gerster Béla, a Korinthoszi-csatorna tervezője.

⁵³ Már Kolumbia első elnöke, Simon Bolívar is megbízott az 1830-as években két mérnököt azzal, hogy a két óceán között létesítendő csatorna tervét alaposan tanulmányozzák.

⁵⁴ Türr István: *A panamai csatorna*, Nemzetgazdasági Szemle, IV. évf. 1880. október–december, IV. füzet

⁵⁵ Loi de concession du 18 mai 1878 du gouverneur colonial qui approuve le contrat pour l'ouverture d'un canal interocéanique. <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/camt/fr/inventairesaq/7aq-3.html>

⁵⁶ A csatornaépítést és annak pénzügyi hátterét legpontosabban Emile Zola írja 1891-ben megjelent, a Pénz c. regényében (fordította: Bajomi Lázár Endre). „ (...) s itt egyszerre nagy távlatok nyíltak, hatalmas vállalkozások sorozatára volt kilátás. Hamelin különösen részletesen beszélt az Egyesült Tengerhajózási Társaságról, amelynek részvényei hamarosan kibocsátásra kerülnek: ez az ötvenmilliós alaptőkéjű társaság monopolizálja az egész földközi-tengeri hajózást (...) Ha ezeket az egymással versengő és egymást tönkretévő vállalatokat és cégeket egyetlen társaságba tömörítik, meghódíthatják az egész Földközi-tengert. Befejezésül a (...) jelentés rámutatott arra, hogy feltétlenül emelni kell a tőkét. Meg kell kétszerezni, huszonötmillióról ötvenre emelni. A kibocsátás lehető legegyszerűbb módját fogadták el, hogy mindenki könnyen megértse: ötvenezer újabb részvényt bocsátanak ki, és kiosztják az első ötvenezer részvényes között, és pedig úgy, hogy minden részvénybirtokos egy régihez kap egy újat, s így nyilvános jegyzésre nem kerül sor. Ezeknek az új részvényeknek a névértéke azonban ötszázhusz frank lesz, hozzászámítva a hús frank jutalékot, ami összesen egymilliót tesz ki, s ezt az összeget a tartaléktőkéhez csatolják. Az elsőbbségi részvényesekre kivetett csekély adó nagyon is okos és igazságos volt, hiszen előnyökben is részesültek. Különben csak a részvény névértékének negyed részét kellett befizetni meg a jutalékot”.

⁵⁷ www.herodote.net

⁵⁸ Egyes források 104 parlamenti képviselő megvesztegetéséről beszélnek. http://www.scripophilie.com/temoignages/canal_panama.htm

⁵⁹ Érdemes megemlíteni, hogy panamai csatornához kapcsolódó botrány részese volt George Clemenceau is, aki szintén részesült Cornélius Herz „támogatásából”, nevezetesen ez utóbbi a „La Justice” c. lap kiadásához nyújtott jelentős összegeket.

⁶⁰ A pénzügyi botrányt követően végül az Egyesült Államok veszi meg a csatornaépítési jogokat 40 millió dollárért a franciáktól.

⁶¹ Alfred Dreyfus egy elszázi zsidó textilgyáros család hét gyermeke közül volt a legfiatalabb. Alfred Dreyfus 1880-ban végzett az *École Polytechnique*-ben, majd 1880–1882 között a fontainebleau-i akadémiára jár, hogy tűzértishti képesítést szerezzen. 1885-ben, az akadémia elvégzése után a 32-es lovasságiakhoz helyezték és hadnaggyá léptették elő. 1893-ban próbaszolgálatra a vezérkarhoz osztották be.

⁶² A feszült hangulat oka Franciaország veresége, illetve Elzász-Lotharingia elvesztése, amelyet nem tud feldolgozni. Egy egész generáció azzal a tudattal nő fel, hogy az elcsatolt területet vissza kell szerezni, bosszút kell állni a németeken. Az újabb háború úgy tűnik elkerülhetetlen, mindkét tábor készül rá és ehhez mind a két oldal kémeket alkalmaz – nemegyszer kettős ügynököket.

⁶³ hu.wikipedia.org

⁶⁴ Anne Bernet: *A l'épreuve des faits*, Historia, No. 696, 2004. december, 58. o.

⁶⁵ Maga a vád egy banális kémkedési ügyből ered, miszerint megtalálták a párizsi német követség katonai attaséjának, Max von Schwarzkoppen (aki egyebekben egy ismert kém) ezredesnek átadott, kézzel írott listát, a „bordereau”-t, amely katonai titkokat tartalmaz. A francia elhárítás, aki a „Statisztikai Szekció” (Section de statistiques) álnevet viseli, a kezdetektől fogva éles szemmel figyelteti Schwarzkoppent. A beépített emberük a német követség takarítónője, Marie Bastian, aki minden este az általa kiürített szemetes tartalmát eljuttatja felettes tisztjének, Henry parancsnoknak. Itt találják meg azt a listát, amelynek alapján Dreyfust beperlik 1894. december 22-én és amit követően árulás vádjával életfogytiglanra ítélik. A listát Dreyfusnak tulajdonították, annak ellenére, hogy kezdetektől egyértelművé vált, hogy nem az ő írása található a listán. Az ellene megindított eljárás oka, hogy a listán szerepel egy név rövidítése: „D”, továbbá hogy Dreyfusnak két testvére is az elcsatolt területen lakik, illetve hogy Dreyfus zsidó származású (a hadsereg 10%-a zsidó származású ebben az időszakban). Hogy rá lehessen fogni, meghamisítják a grafológiai jelentést, amelyet Henry parancsnok 1898 augusztusában el is ismer. Ártatlanságának kiderítése és nyilvánosságra hozatala felesége Lucie és testvére Mathieu érdeme, hiszen bűnösségében rajtuk kívül mindenki hitt. 1897-ben egyértelművé válik, hogy a listán Ferdinand Walsin-Esterházy őrnagy kézírása található és bár Esterházyt 1898-ban hadbírószág elé állítják, az őrnagyot felmentik a vádak alól.

⁶⁶ www.herode.net

⁶⁷ Zolát rágalmozásért bíróság elé állították és elítélték, ami elől az író Angliába menekült.

⁶⁸ Érdekes adalék az értelmiségi réteg megosztottságához, hogy egyazon „szalonba” tartozó festők mint Degas, Renoir és Cézanne „antidreyfusard”-ok, addig Monet és Pissarro „dreyfusard”-ok voltak. Erről a megosztottságról ír Proust a *Szodoma és Gomorra* c. művében, amelyben a férfiak véleménye Dreyfusról megoszlik, míg az asszonyok Poiré abbét arra kéri, hogy Dreyfus, boldogtalan felesége és gyermekei érdekében tartson misét („dire des messes à l'intention de Dreyfus, de sa malheureuse femme et de ses enfants” 107. o.).

⁶⁹ Francis Démier: *La France du XIXème siècle* (1814-1914), Éditions du Seuil, 384. o.

⁷⁰ Ádám Péter: *Dreyfus sorsa*, Élet és Irodalom, 2006. augusztus 11. 32. sz.

⁷¹ Geneviève Dermenjian: *Alger 1860–1939 – Le modèle ambigu du triomphe colonial*, éd. Autrement, collection Mémoires n° 55, mars 1999. www.ldh-toulon.net

⁷² A népszámlálás adatai szerint 1931-ben Algírban 23 550 zsidó, 156 971 európai és 76 601 muzulmán él; Oranban 20 493 zsidó, 111 031 európai és 32 219 muzulmán él; Konstantinban 13 110 zsidó, 34 493 európai és 52 999 muzulmán él.

⁷³ Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006. 76. o.

⁷⁴ *Ibidem* 78. o.

⁷⁵ Geneviève Dermenjian: *La malaise colonial de l'Algérie des années trente au miroir du pogrom de Constantine. Acte de colloque „Juifs au terre d'islam et dans les Balkans XI-Xe-XXe siècle”*. École française d'Athènes, 2000. április 2-4.

⁷⁶ *Ibidem* 10. o.

⁷⁷ Benjamin Stora: *Les trois exils Juifs d'Algérie*, Éditions Stock 2006; 80. o.

⁷⁸ A Vichy-Franciaország által megszállt területeken – Algéria, Tunézia – élő zsidók az európai zsidósághoz hasonló fenyegetettségnek voltak kitéve azzal a különbséggel, hogy a földrajzi távolság és a közvetlen vasútvonalak hiánya igen nehezítette a végső célok elérését. Kárpáti Judit: *A közel-keleten élő zsidó közösségek sorsa a második világháborúban*. OR-ZSE Doktori Iskola, II. évf. 2005. november 17

⁷⁹ Gilles Manceron et Hassan Remaoun: *d'une rive à l'autre – la guerre d'Algérie, de la mémoire à l'histoire*, éditions Syros. www.ldh-toulon.net

⁸⁰ Journal Officiel du 14 juin 1941.

Rozs András
ny. főlevéltáros

Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécs városi résztvevői ellen folytatott büntetőperes eljárások, 1957–1959

Az 1989–90. évi rendszerváltást követően megjelent történeti munkák szerzői nagyrészt feltárták az 1956-os forradalom és szabadságharc résztvevői ellen irányuló megtorlás folyamatát, fajtáit, eljárás-módjait. A történészek írtak az 1956. november 4-i szovjet megszállás napján, másnapján meginduló internálásokról a Szovjetunióba, a forradalomban részt vett munkások, értelmiségiek, egyetemi hallgatók rendőrhatalomra, közbiztonsági őrizetbe vételéről, utóbbi célból elsősorban a kistarcsai internálótáborba szállításáról, és végül a forradalmárok ellen indított bírósági peres eljárásokról.¹ A forradalmat követő koncepciójellelű büntetőperes elemző tanulmány e lap hasábjain is megjelent.²

A Baranya megyei és Pécs városi forradalmi résztvevők ellen irányuló megtorlás tényeit, adatait a forradalom két résztvevője, Péter Károly és Debreczeni László elemezte a rendelkezésükre álló források alapján.³

1. A megtorlás első fázisai: internálás, közbiztonsági őrizetbe vétel⁴

Az 1956. november 3-ról 4-re virradó éjszakán Pécsset elfoglaló szovjet csapatok fogságába került Csikor Kálmán, a BMMNT⁵ Katonatanácsának elnöke, valamint vele együtt több katonatiszt – közöttük Bukszár Béla ezredes, a Katonatanács volt helyettes elnöke, Bódis János őrnagy, az egyik bányász zászlóalj parancsnoka – és sorkatona. Őket november 8-án egy egyetemi hallgatóval együtt a szovjet hadsereg hadifogolyként szállította előbb Szolnokra,⁶ majd a Szovjetunióba, Ungvárra, ahonnan hatheti fogva tartás után, 1956. december 23-án térhettek csak vissza.

A Kádár-rendszer 1957 március első napjaiban megkezdte a forradalomban részt vett nemzeti, munkástanács-, MEFESZ-tagok letartóztatását, közbiztonsági őrizetbe vételét a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1956. évi 31. sz. törvényerejű rendelet 1. §-a alapján. Több pécsi egyetemi hallgatót letartózt-

tattak, közöttük Debreczeni Lászlót, Péter Károlyt, Nedelykov Milánt, Kiss Dénes költőt, majd néhány heti pécsi fogdában tartás után 1957 áprilisában a kistarcsai internálótáborba szállították őket, ahonnan legtöbbször 1957 végén szabadult,⁷ de Debreczeni még több hónapot töltött különböző munkatáborokban és börtönökben. Debreczeni Lászlót 1957. március 13-án tartóztatták le, közbiztonsági őrizetben volt előbb 6 hónapig, majd közbiztonsági őrizetét újabb 6 hónappal meghosszabbították. 1958. március 24-én a Kaposvári Katonai Bíróság 1. számú Népbírói Különytanácsa a Csikor-per VIII. rendű vádlottjaként a BHÖ. 1. §. (2) bekezdés szerint a népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedésben való tevékeny részvétel miatt 2 év 6 hónap, majd másodfokon 3 év 6 hónap börtönbüntetésre ítélte, 1959. április 4-én amnesztiával szabadult.⁸

2. Az 1956-os forradalom pécsi résztvevőinek büntetőpererei

2.1 Pécsi perek a történeti szakirodalomban és a Baranya Megyei Bíróság irattárában

Legelőbb az 1956-os Intézet által kiadott 1956 kézikönyve III., a megtorlásról szóló kötete közölte Baranya megyei, közöttük Pécs városi forradalmi résztvevőket érintő büntetőpereseket. Így e kötetben közreadták a „Csikor Kálmán és társai”, a „Dobrovics Emil és társai”, a Dr. Kertész Endre és társai”, a „Petrus József és társai” perek legfontosabb adatait. Ezek: a vádirat száma és dátuma, első- és másodfokú bíróság és tanácsvezető bírósági, első- és másodfokú ítélet száma és dátuma, a ...rendű vádlottak neve, az első- és másodfokú ítélet (év/hó).⁹ Majd Péter Károly, a Baranya megyei 1956-os történet első, úttörő szerzője közreadta az általa kutatott, összegyűjtött Baranya megyei '56-os büntetőpereseket, közöttük a pécsi forradalmárok ellen folytatott processzusokat, szintén az előbb felsorolt adatokkal.¹⁰ Összesen 17 közölt per esetében volt pécsi az elsőrendű vádlott, de rajtuk kívül 2 nem Pécssett történt forradalmi tetteket elkövetett vádlottak perében volt pécsi illetőségű vádlott, valamint 4 olyan egyes személyt fogtak perbe, akik pécsi lakosok voltak. A pereket a Pécsi Megyei Bíróság bírái tárgyalták és hoztak elsőfokú ítéletet, két kivétellel, ezek: Csikor Kálmán alezredes és társai perét a Kaposvári Katonai Bíróság, Dr. Kertész Endre és társai büntetőperét – a PMB bírójának elfoglaltság jelentése miatt – a Fővárosi Bíróság tárgyalta.

Az előbb felsorolt munkák, bár jelentős mértékben hozzájárultak az 1956-os forradalom Baranya megyei és Pécs városi történetének hitelesebbé té-

teléhez, nem tudtak teljességre törekedni, mivel a források nem álltak a szerzők rendelkezésére. A Pécsi Megyei Bíróság iratanyagát, melynek 1957–1959 évköri iratai tartalmazzák az 1956-os forradalmi résztvevők büntetőpereit, ugyanis a Baranya Megyei Bíróság irattárában őrzik, s kutatásuk csak az 1992. évi adatvédelmi törvényben foglaltak szerint lehetséges. E tanulmány szerzője mint levéltáros 2006-ban engedélyt kapott a Baranya Megyei Bíróság elnökétől fenti iratok kutatására. A kutatásra a készülő Pécs története monográfia résztanulmányának megírása céljából volt szükség.¹¹

A baranyai, pécsi forradalom főbb vezetőit büntetőperes eljárás alá vonták a népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló mozgalomban játszott vezető szerep, illetve részvétel vádjával. A Pécsi Megyei Bíróság,¹² a Budapesti Fővárosi Bíróság, a Budapesti, a Kaposvári és a Győri Katonai Bíróság pécsi személyeket illető büntetőperes iratainak adatait összesítettük. A peranyagok hiányosak. Egyes perekről tudunk a szakirodalom nyomán, de ezeket a pereket különböző ügyintézők során, az egykori elítéltek kérelmei következtében kiemelték, és nem kerültek vissza a helyükre. Más perekből fontos iratok (vádirat, első-, másodfokú ítélet stb.) hiányoznak, szintén kiemelések miatt. Néhány per eredeti anyagához nem jutottunk hozzá (Budapesti Fővárosi Bíróság, katonai bíróságok), ezekről csak levéltári másolatokból és a szakirodalomból tudunk adatokat szerezni. A büntetőperes kutatása során az alább összefoglalt eredményekre jutottunk.

2.2 A büntetőperes főbb számszerű adatai

A büntetőperes ügyek száma: 43. A büntetőperes ügyek összes vádlottjának száma: 132. A perekben szereplő vádlott személyek összesen: 129 (*Bencze József, Bódis János, Csikor Kálmán* két-két per vádlottja volt.)¹³ A pécsi vádlottakat érintő összesen 43 peres ügyből a Pécsi Megyei Bíróság folytatta az eljárást és hozott elsőfokú ítéletet 37 perben. (A Dr. Kertész Endre és társai büntetőper ugyan a PMB előtt indult, de mivel e pert hivatalból áttették a Budapesti Fővárosi Bíróság (BFB) hatáskörébe, e pert nem számoltuk a PMB, hanem csak a BFB pereihez.) A BFB ezt az egy pécsi illetőségű pert tárgyalta és hozott elsőfokú ítéletet. A polgári bíróságok által lefolytatott büntetőperes száma: 38 (PMB: 37, BFB: 1). 4 büntetőper katonai bíróság tárgyalta. A Budapesti Katonai Bíróság (BKB) előtt zajlott 2 per: Csikor Kálmán első, 1957. évi pere, valamint Bódis János őrnagy pere. A Kaposvári Katonai Bíróság (KKB) folytatta le Csikor Kálmán második, 1958. évi perét. A Győri Katonai Bíróság előtt zajlott *Gucsi* őrnagy és társai pere (Tapolcai Forradalmi Tanács), mely per

VI. rendű vádlottja *Laczay* András volt, 1956-ban a Pécsi Orvostudományi Egyetem VI. éves, szigorló orvostanhallgatója.¹⁴ Mivel a forradalom napjaiban ő is Pécsen tevékenykedett, ezért őt is a pécsi peresekhez soroltuk. Egy per esetében csak hiányos adataink vannak, nem tudjuk, hogy melyik bíróság tárgyalta az ügyüket (*Híres* Károly és társai), ezért e pert nem tudtuk besorolni egyik bírósághoz sem.

2.3 Perek a vád tárgya (a vádlottak cselekményének minősítése) szerint

A vád tárgyát, vagyis a vádlottak cselekményének minősítését büntető törvénykönyv nem lévén, az úgynevezett BHÖ szerint állapította meg a vádhatóság. A vádlottak a börtönökben kívülről tudták, és a már börtönbüntetésüket letöltötték ma is csak úgy fűjják a BHÖ szerinti vádpontjaikat. A betűszó jelentését ma is kevesen tudják. „A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása” címet rejtette. Tartalmazta a bűncselekmények megnevezését és az azokért kiszabandó ítélet jellemzőit, paramétereit.¹⁵

A legsúlyosabb büntetés a „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedés vezetésének büntetése” (BHÖ. 1. §. (1) bekezdés) volt, melyért súlyos börtönbüntetést, de halálos ítéletet is lehetett kapni. Ennek a vádpontnak egy változata volt a „népi demokratikus államrend elleni szervezkedés kezdeményezése, vezetése”. A BHÖ. 1. §. (1) bekezdés a forradalom vezető intézményeinek – forradalmi bizottság, nemzeti tanács; forradalmi nemzeti bizottság, munkástanács – elnökeivel, titkáraival szemben megfogalmazott leggyakoribb vád, amelynek nyomán halálos ítéletet is kiszabtak. De nem minden esetben, például a Baranya megyei nemzeti tanács elnöke, dr. Kertész Endre enyhe ítélettel megúszta (lásd később). A vádat követő ítélet súlyossága függött a per koncepciók jellegétől: ha a hatalmi-politikai erők a perből koncepciók ügyet kreáltak, akkor garantált volt a tíz, tíz év feletti, az életfogytiglani börtönbüntetés vagy a halálos ítélet. A második legsúlyosabb vádpont a „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedésben (mozgalomban) való tevékeny részvétel (BHÖ. 1. § (2) bekezdés) volt. A forradalmi vezető szervek tagjaiként szerepelt vádlottak legtöbbször ezt a vádpontot kapta. Nem volt mindegy tehát, hogy az ügyészség a „szervezkedés vezetése”, vagy a „szervezkedésben való tevékeny részvétel” vádját állapította-e meg,¹⁶ mert ez meghatározta az egész perfolymat jellegét, sőt jelentősen befolyásolta az ítéletet is. A harmadik leggyakoribb vádpont volt a „népi demokratikus államrend elleni (folytatólagosan elkövetett; gyűlöletre) izgatás, mely kisebb büntetési tételt vont

maga után, örültek is a helyi forradalomban vezető, meghatározó szerepet játszó személyek, ha BHÖ. 1. §. (1)-(2) bekezdés helyett „csak” a további paragrafusok szerinti izgatás és egyéb vádpontokban lettek elmarasztalva. A „lázas” vádpontja azonban szintén súlyos ítéletet eredményezhetett, főleg azért, mert általában fegyveres cselekményt értettek alatta, ugyanígy veszélyes volt a vádlottakra nézve a „fegyverrejtegetés” vádjá, mert ez, különösen 1956 novemberében, decemberében halálos ítélettel járt. Az '56-osok pereiben egyéb vádpontok voltak: „rémhírterjesztés”, „robbanóanyagok engedély nélküli birtokban tartása”, „társadalmi tulajdon sérelmére vagyonrongálás”, „sztrájkra való felhívás”. Ezek a vádpontok a kádári hatalom és e hatalmat kiszolgáló lojális vagy csak túlbuzgó ügyészi, bírói karok azon törekvését tükrözték, hogy a politikai vádatokat köztörvényes, vagy egyéb törvénybe ütköző bűncselekmények vádjával ötvözzék. A „sztrájkra való felhívás” mint büntetendő cselekmény pedig gyökeresen ellentmondott a polgári demokratikus berendezkedésű országok elveinek, ahol a sztrájkjog az alkotmányos és törvényes jogokhoz tartozott, s melynek kivívására az 1956. november 4-e után még működő munkástanácsok tagjai is törekedtek, közöttük a pécsi munkástanácsok munkásai, bányászai.¹⁷

A pécsi forradalmi résztvevők pereit közül kettő tartozott a BHÖ. 1. §. (1) bekezdés szerinti a „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedés vezetésének büntetése”, egy pedig a „népi demokratikus államrend elleni szervezkedés kezdeményezése, vezetése” címen megnevezett vádpont alá. E perekben a forradalom pécsi vezetőit vádolták meg.¹⁸ A Csikor Kálmán alezredes és társai per I. és III. rendű vádlottja tartozott a BHÖ. 1. §. (1) alá: Csikor Kálmán alezredes, Bódis János őrnagy, a többi (a II. rendű Bukszár Béla alezredest, valamint a IV–XIX. rendű) vádlottat a BHÖ. 1. §. (2) bek. alapján vádolták.¹⁹ A „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló mozgalom vezetése” volt a vád a Dr. Horváth Sándor és 2 társa elleni büntetőügyben.²⁰ Ők a Pécsi MÁV Igazgatóság Munkástanácsa vezetői voltak, és talán azért „érdemelték ki” az ügyészek, illetve az őket irányító MSZMP-vezetők megkülönböztetett figyelmét, hogy még az 1956. december 11–12-i KMT²¹ országos sztrájkot is szervezték. Az 1957 márciusában a „Márciusban Újra Kezdjük!” mozgalom szervezéséért letartóztatott fiatalok (Petrus József és társai, I–XXIII. rendű vádlott) elleni vádat a „népi demokratikus államrend elleni szervezkedés kezdeményezése, egyéb bűncselekmények” minősítéssel állapította meg a Baranya Megyei Ügyészség. Az „egyéb” itt Petrus József elsőrendű vádlott köztörvényes bűncselekményeit

(melyeket korábban valóban elkövetett, de azok a tettei függetlenek voltak a forradalomban végrehajtott cselekedeteivel), valamint a fiatalok nagy részének a „mecseki láthatatlanok” akcióiban való korábbi részvételt jelentette.²²

A „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedésben (vagy mozgalomban) való tevékeny részvétel (BHÖ. 1. §. (2) bekezdés) vádját 14 perben alkalmazták pécsi forradalmi résztvevők ellen. E perek a vádlottak megnevezése szerint (zárójelben közöljük forradalmi tevékenységük helyszínét, ezáltal a pécsi forradalom történetének egy sajátos keresztmetszetét kapjuk): Nagy József és társai (Pedagógiai Főiskola, Mecsek),²³ Nedelykov Milán (Pedagógiai Főiskola, MEFESZ),²⁴ Radnóti János (Uránbánya Munkástanácsa),²⁵ Gaál József (Uránbánya, Harkány),²⁶ Lukács Mihály és 3 társa (Vasas I.),²⁷ Papp Gábor (Pécsi Sertésenyésztő Vállalat),²⁸ Dr. Lőrincz László (Pécsi Épületkarbantartó Vállalat),²⁹ Rubinka László (Pécs, Kővágószőlős, Bakonya, Uránbánya),³⁰ Galli Sándor és 1 társa (Pécsi Húsipari Vállalat),³¹ Solti Tibor (Zsolnay Gyár),³² Kisszógyényi Ferenc (Kővágószőlős, Uránbánya, 22. sz. Építőipari Vállalat),³³ Baksa László (Pécsi Dohánygyár),³⁴ Híres Károly és társai (Pécs, Belváros, Mecsek),³⁵ Csikor Kálmán alezredes és társai (BMMNT KT vezetője és tagjai, II, IV–XXIX. vádlott).³⁶ A vád megnevezése egyes esetekben „tevékeny részvétel”, más esetekben csak „szervezkedés”. Egy esetben a „tevékeny részvétel” előtt „lázas” büntetése szerepelt: Nagy József és társai esetében ez nem meglepő, mivel a négy vádlott mindegyike a mecseki harcokban vett részt.³⁷

A „népi demokratikus államrend elleni folytatólagosan elkövetett izgatás”, a „népi demokratikus államrend elleni gyűlöletre izgatás”, a „népi demokratikus államrend elleni izgatás”, vagy csak „izgatás”, együttesen „izgatás” vádjával 19 pécsi illetőségű elsőrendű vádlottat illettek, ők a következők voltak (zárójelben tevékenységük helyszíne): Karvaly Tibor (III. sz. Mélyépítő Vállalat),³⁸ Hegedűs József (István-akna),³⁹ Dobrovics Emil és társa (Pécsbányatelepi Munkástanács, 26. sz. AKÖV Munkástanácsa, BMMNT),⁴⁰ Radnóti (Remilong) Ferenc (Építőipari Egyesülés),⁴¹ Kocsis Sándor és 3 társa (Pécs, Kővágószőlős, Uránbánya, üzemi munkástanács),⁴² Dr. Hantai Dénes (Pécsi Ingatlankezelő Vállalat),⁴³ Sárosi János (Béke-akna Munkástanácsa, István-, György-akna),⁴⁴ Belinszky Barnabás és társai (MEFESZ),⁴⁵ Bencze József és 3 társa (Vasas I.),⁴⁶ Weinhardt Béla (Pécs, Dr. Doktor Sándor utca, Kórház tér),⁴⁷ Szegedi József (Vasas II., Petőfi-akna),⁴⁸ Pörényi János (Pécsbányatelepi Vegyesipari Vállalat),⁴⁹ Mészáros István (Pécsbányatelep),⁵⁰ Harastyák György (Pécsi Mélyépítő Vállalat, Hőerőmű, Pécsújhegy),⁵¹ Lakatos Boldizsár (Pécsi MESZÖV),⁵² Malatinszky Károlyné

(Pécs),⁵³ Dr. Wein György (Komló, Kővágószőlős, Uránbánya),⁵⁴ Musztács Sándor és Kisander Ferenc (Borbála-telep),⁵⁵ Török István (Pécsi Uránércbánya Vállalat).⁵⁶ Az izgatás vádja mellé egyéb vádak is kerültek néhány peresetben. Így Dobrovics Emil és társa (Vajgert György) „izgatás és sztrájkra való felhívás” vádban részesült. Ők az 1956. november 4-e utáni pécsbányatelepi központi munkástanács vezetői voltak,⁵⁷ és valóban sztrájkra buzdítottak, bár ezt más munkástanácsi vezetők is megtették, őket nem illették ezzel a váddal. Szerepel a vádak között izgatás mellett „vagyronrongálás”, „fegyverrejtegetés”, „robbanóanyagok engedély nélküli birtokban tartása”, anyagok „hanyag kezelése”, és több esetben „egyéb bűncselekmények”.

A felsorolt vádakon kívül önálló vádpontként szerepelt még a „rémhírterjesztés”, egy esetben.⁵⁸ Hét pernél a hiányos iratok miatt nem tudtuk megállapítani a vád tárgyát, illetve BHÖ szerinti besorolását, és sajnos ezek között a pécsi forradalom jelentős személyiségeinek, fontos szereplőinek pereit is szerepeltek.⁵⁹

A vádpontok BHÖ szerinti meghatározásának logikáját a ma kutatójának nem sikerül mindig követni. Látható egyfajta törekvés arra, hogy az MSZMP ideológiájának és politikájának változásai szerint, koncepció alapján szisztematikusan kerültek le tartóztatásra az „ellenforradalmi bűncselekményt” elkövetők, nagyobb számban 1957 márciusától. Elsősorban a főbűnösöknek tartott forradalmi vezetőket (a forradalmi intézmények vezetőit), valamint a forradalomban jelentős szerepet játszott, a közvéleményt befolyásolni tudó tekintélyes személyeket tartóztatták le és vádolták meg peres úton. A legfőbb vezetőket több esetben kétszer is perbe fogták. Előfordult, hogy a per során felmentettek valakit, majd néhány hónap múlva – a pártpolitika változása (keményedése) mentén újabb letartóztatás következett és újabb per, most már súlyos ítéletekkel (Csikor Kálmán és társai pere). Pécsen két jelentős perben vonták össze a forradalom jelentős vezetőit, a dr. Kertész- és a Csikor-perben. A forradalom két sajátos intézményéhez, a munkástanácsokhoz és az egyetemi szervezetekhez (MEFESZ) felemás módon viszonyult a pártvezetés és nyomában az ügyészség, illetve a bíróság. A BMMNT tagjai közé tartozott munkástanács-tagokat a dr. Kertész Endre és 18 társa perében vádolták és elítélték (Neuhauser János, dr. Csolosz Jenő).⁶⁰ Más jelentős munkástanács-vezetőket – Vidolovics Nándor, Radnóti János, Sárosi János – egyes személyi perbe, vagy több személyi perbe fogták, de míg az Uránbánya Munkástanácsának vezetőjét, Radnóti Jánost a „népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedésben való tevékeny részvétel” (BHÖ. 1. §. (2) bekezdés)

vádjával illették, addig az Uránbánya Munkástanácsának más tagjai (Kocsis Sándor és 3 társa) „izgatás és egyéb bűncselekmények” vádját kapták. Dr. Horváth Sándor és 2 társa BHÖ. 1. §. (1) bekezdés szerinti vádjáról már szoltunk, de több kisebb üzemi, vállalati munkástanács vezetőit, tagjait „gyűléstre izgatás”, vagy „izgatás” váddal illették. (A Dobrovics Emilt illető vádról már szoltunk). A MEFESZ-ben, vagy az egyetemi zászlóaljokban tevékenykedett egyetemisták vádpontjai is nagy szórást mutattak. Debreczeni László orvostanhallgatót a katonai bíróság elé került Csikor-per VIII. rendű vádlottjaként hallgatták ki, civil létére azért, mert cselekményét – a pécsi pártház elfoglalását – szerintük katonaként, fegyveres csoport vezetőjeként hajtotta végre.⁶¹ A BMMNT-be delegált és ott sokszor radikális MEFESZ-tagokat is a Dr. Kertész-per vádlottjai közé sorolták (Csete József, Magyar László, Treiber Ottó),⁶² míg más, jelentős forradalmi tevékenységet folytatott MEFESZ-tagokat egyes (Nedelykov Milán), vagy többes (Belinszky Barnabás és társai) perbe fogták, s míg előbbit a BHÖ. 1. §. (2) bekezdés szerinti, addig utóbbiakat a „népi demokratikus államrend ellen folytatólagosan elkövetett izgatás” vádjával illették.⁶³ De – mint látni fogjuk – a vádpontokban mutatkozó különbség ellenkező előjelűvé válhatott az ítéletek súlyosságát illetően.

3. A hatályos ítéletek típusai és értékelésük

3.1 Az ítéletek számszerű adatai

Az elsőfokú bíróság a 43 vizsgált per közül 16 esetben hozott olyan ítéletet, amely ellen a vádlottak vagy az ügyészek nem fellebbeztek, vagyis a per nem került másodfokba. A Legfelsőbb Bíróság elé került 27 perben hoztak a legfelsőbb bírák új ítéletet.

Az összes perben elítélt 132 vádlott, illetve a perekben szereplő 129 személy⁶⁴ büntetőügyében hozott hatályos ítéletek⁶⁵ összesítését elvégeztük, és az alábbi eredményekre jutottunk.

A bírák hatályos ítéletet hoztak 128 vádlott személy büntetőügyében.⁶⁶

- Megszüntették az eljárást 4 személy ügyében.
- A vádlott mentesül: 1 személy.
- Fellebbezési óvás elutasítva (egyúttal felmentve): 1 személy.
- Felmentve: 13 személy.
- Összes felmentett: 18 személy.
- Az ítélet felfüggesztve (ff.): 21 személy.
- Közülük 3 évre felfüggesztve (3 évre ff.): 16 személy.

- Felmentett és felfüggesztett együtt: 39 személy.
- Hatályos, végrehajtható ítéletet kapott: 89 személy.
- Csak elsőfokú ítéletet kapott: 29 személy.
- Másodfokú ítéletet hoztak a bírák 99 személy büntetőügyében.
- A másodfokú ítélet enyhíti az elsőt: 62 személy esetén.⁶⁷
- A másodfokú ítélet súlyosítja⁶⁸ az elsőt: 10 személy esetén.
- A másodfokú ítélet helybenhagyja az elsőt (hh.): 27 személy esetén.
- Halálbüntetést kapott: 1 elítélt: Petrus József (Petrus-per).
- Letöltendő börtönbüntetést kapott összesen: 88 személy.⁶⁹
- 2 évnél kevesebb börtönbüntetést kapott 37 személy.
- 2-5 év börtönbüntetést kapott: 34 személy.
- 5 évnél több börtönbüntetésre ítélték 17 személyt.
- 10 éves börtönbüntetést kapott: 4 elítélt: fk. Béres Lajos (Petrus-per), fk. Solymos Gyula (Petrus-per), Dicső László (Dr. Kertész-per), Neuhauser János (Dr. Kertész-per).
- 10 évnél több börtönbüntetéssel sújtottak 5 elítéltet: Dobrovics Emilt (Dobrovics-Vajgert per, 14 év), Hantosi Lajost (Petrus-per, 15 év), Vér Elemért (Dr. Kertész-per, 12 év), Csikor Kálmánt (Csikor-per, 12 év), Laczay Andrást (Gucsi-per, 15 év).

3.2 A felmentéseket és a kiszabott büntetéseket tartalmazó ítéletek aránya

Fenti adatokból megállapítható, hogy a Kádár-rendszer bírái a pécsi forradalmi résztvevőkkel viszonylag kesztyűs kézzel bántak más városokhoz, főleg Budapesthez hasonlítva.⁷⁰ Az eljárás megszűnt, a vádlott mentesül, a felmentve ítéletek együttesen a meghozott ítéletek 14,1%-át, a felfüggesztett ítéletek 16,4%-át, együtt 30,5%-át tették ki, vagyis a perbe vontak közel egy harmadát. Az eljárás megszüntetésének, a felmentéseknek okát, a bíróság döntésének mértékét a bírósági, vizsgálati jegyzőkönyvekből csak hézagosan tudjuk megállapítani. A Baranya megyei nemzeti tanács (BMMNT) vezetőinek, a forradalomban fontos szerepet játszott személyeinek büntetőperében, a Dr. Kertész Endre és társai perben a két megyei vezető tevékenységét igen enyhén ítélték meg bírái. Dr. Kertész politikai megítélése az MSZMP részéről pozitív volt, elsősorban mérsékelt nézetei, konszenzusra törekedő politikája miatt, ezért már első fokon is csak egy év börtönre ítélték, majd másodfokon felmentették. Dr. Domján Mihály, a BMMNT titkára, korábban járási ügyész érdemének tulajdonították, hogy segítette

Dr. Kertész mérsékelt politikáját a BMMNT radikálisai ellen, valamint kihozta a börtönből a BMMNT által oda behelyezett korábbi megyei vezető ügyészt és rendőrkapitányt. Domján ellen a bíróság az eljárást megszüntette, ez szinte példátlan az országban a megyei forradalmi vezető intézmények titkárai között csakúgy, mint a Dr. Kertész Endre megyei elnök felmentése, összevetve például a Veszprém megyei volt megyei forradalmi vezető, Dr. Brusznay Árpád esetével, de más példákat is lehetne hozni. Az előzetes letartóztatásban töltött idő azonban mindkettőjüknek megalázó megpróbáltatásokat jelentett.⁷¹ Ugyancsak enyhén járt el a bíróság a BMMNT más, jelentős személyeinek megítélésekor. Két MEFESZ-tag egyetemistát, a pedagógiai főiskolás Magyar Lászlót és a joghallgató Treibert Ottót felmentették a vád alól. Ugyancsak felmentették a városban ismert humán személyiségeket, a kommunista író, szerkesztő Szántó Tibort, az író, rádiós Örsi Ferencet, a könyvtáros Halfár Rudolfot.⁷² A pedagógiai főiskolás MEFESZ-vezető Nedelykov Milánt kezdetben veszélyes politikai ellenfélként kezelték, fél évig közbiztonsági őrizetbe, majd közel újabb fél évig előzetes letartóztatásba helyezték, súlyosabb vádat is emeltek ellene (lásd korábban), végül mégis felmentették.⁷³ Dr. Csolosz Jenőt, a városi tanács tisztviselőjét, a városi tanácsi munkástanács és a BMMNT tagját is felmentették.⁷⁴ A „felfüggesztve” ítéletek megkegyelmezésnek számítottak, ennek örülhetett a Dr. Kertész-per vádlottjai közül Rohonczy Ignác, Kész Ottó, vagy a MEFESZ titkárnöje, Ditrói Zsuzsanna.⁷⁵ A perbe fogott katonai és rendőrtiszteteket a Kádár-kormány politikájának szolgálatába akarták állítani, ezért a Csikor-per vádlottjai közül több tisztet minimális büntetéssel sújtottak, az ítéletek nagy részének végrehajtását felfüggesztették. A Csikor-per 19 vádlottja közül nyolcan kaptak felfüggesztett ítéletet, pedig közülük többen a Pécs Városi Rendőr-főkapitányság Forradalmi Munkástanácsának tagjai voltak.⁷⁶

3.3 Az első- és másodfokú ítéletek viszonya egymáshoz

A másodfokú ítéletek 62,6%-ában enyhítették a bírák a vádlottak első fokon hozott ítéletét, 27,3%-ában helyben hagyták, és mindössze 10,1%-ban súlyosbították („súlyosították”). Ez az arány ellentmondani látszik annak a közvélekedésnek, miszerint a kádári bíróságok kegyetlen és kíméletlen módon ítélték. Ez persze csak látszólagos ellentmondás, mert inkább arról van szó, hogy a koncepcióba illő főbűnösnek kikiáltott forradalmi vezetők ellen vagy a vizsgálatok során makacsul, néhányszor keményen ellenálló vádlottak ellen, akiből esetleges enyhe ítélet utáni korai kiszabadulás esetén a hatalom számítása sze-

rint könnyen ellenzéki, a rendszer ellensége lehetett volna, súlyos ítéletet hoztak. A bírák azonban arra is gondoltak – nyilván pártinstrukciók hatására, vagy saját meglátásaik, jól felfogott érdekeik szerint is –, hogy meg kell mutatni a népnek, a közvéleménynek az új hatalom kegyességre, megbocsátásra törekvését, hogy az elítéltekből és családtagjaikból kiváltsák a párttal és kormánnyal történő együttműködést, de legalábbis a hallgatást, a nem ellenállást. Ezért az enyhített másodfokú ítéletek nagy százaléka, melyek nagy része a „kis bűnösöket”, a kevésbé ismert forradalmi résztvevőket érte, de előfordult nemegyszer „főbűnösök” súlyos ítéletének kisebbitése is, főleg a közvélemény rosszálló reflexióinak elkerülése érdekében. Így csökkentette a Legfelsőbb Bíróság a Dr. Kertész Endre-per néhány frekventált személyiségének első fokon súlyos ítéletét, bár az esetek többségében az így kiszabott büntetés is magas évszámú maradt. Így jártak el Dicső Lászlóval szemben, aki a BMMNT titkára, az ipari és kereskedelmi ügyek intézője volt, akinek 12 éves elsőfokú büntetését 10 év börtönre mérsékeltek.⁷⁷ Az uránbányai munkástanács-vezető Radnóti János ítéletét 4 év börtönbüntetésről 3 évre, a MÁV munkástanács-elnök Dr. Horváth Sándor büntetését 1 év hat hónapról 1 évre csökkentették.⁷⁸ Több munkástanács-vezetővel, taggal szemben így jártak el, céljuk ezzel a munkások, bányászok előtt tekintélyes vezetők megnyerése, illetve a munkásrétegek előtt jó színben feltűnni akarás volt. Sárosi János bányász munkástanács-vezető büntetését is jelentős mértékben, 2 évről 6 hónapra csökkentették.⁷⁹ E döntésekbe persze belejátszhattak az ideológiai, politikai-taktikai megfontolásokon kívül a perbe fogott személyek vizsgálatokon való viselkedése, magatartása. A MEFESZ-tagokkal szemben hasonló okok miatt jártak el, több esetben mérséklő ítéletekkel, az egyetemistákat is meg akarták nyerni a Kádár-féle szocialista rendszernek, vagy el akarták őket téríteni a jövőbeli bárminemű ellenállástól. Az egyetlen pécsi MEFESZ-perben, Belinszky Barnabás joghallgató perében a másodfokú bíróság enyhítette a Baranya Megyei Bíróság, mint elsőfokú bíróság elég súlyos ítéleteit: Belinszkyét 7 évről 4 évre, Pirisi Mátyás egyetemi hallgatóét 6 évről 3 évre módosította (Válenti Béla 2 éves börtönbüntetését helybenhagyta, Ditrói Zsuzsanna 1 éves felfüggesztett büntetését nem módosította.⁸⁰) A Kaposvári Katonai Bíróság ítélezési gyakorlatát reprezentálja a Csikor-per. Csikor Kálmánt mint katonatisztet a Kádár mellett felsorakozott régi-új katonai vezetés meg akarta leckéztetni, illetve súlyos büntetés kiszabásával példát akart statuálni a bizonytalankodó katonatiszti réteg felé. A tárgyalások során halálbüntetést javasoltak Csikornak, de a katonai bírák végül elálltak tervüktől, amihez jelentősen hozzájárult a közvélemény

tiltakozása, és főleg Csikor egyetemi kollégáinak, a Pécsi Orvostudományi Egyetem tanárainak kiállása Csikorért. A nyilatkozatban hangsúlyozták Csikor Kálmán meghatározó szerepét Pécs megmentésében, mivel ő vonatta vissza az egyetemi és bányász zászlóaljokat a szovjet csapatok 1956. november 4-i bejövetelekor, és ő ment ki a város határába a szovjet parancsnokkal tárgyalni.⁸¹ Így Csikor Kálmánt első fokon életfogytaglani börtönbüntetésre ítélték, a Legfelsőbb Bíróság viszont 12 évre mérsékelte büntetését.⁸² Bukszár Béla alezredes elsőfokú büntetését is mérsékelte a másodfokú bíróság, 10 évről 6 évre, Bódis János őrnagy ítéletét pedig 12 évről 6 évre módosította.⁸³ A MÚK-os Petrus-perben az 1957-ben fiatalkorú Solymos Gyula első fokon hozott 14 éves börtönbüntetés ítéletét a Legfelsőbb Bíróság 10 évre leszállította.⁸⁴ A példastatuálás céljából hozott ítélet még másodfokon is igen súlyos maradt. A „mecseki láthatatlanok” reprezentánsa volt Nagy József, a mecseki harcosok egyik gépkocsivezetője, aki számára nagy kegy volt, hogy 7 éves elsőfokú börtönbüntetését 5 évre mérsékeltek másodfokon.⁸⁵

A másodfokú ítéletek okairól írtakból következik, hogy az LB ítéletalkotó tendenciája az enyhítés volt, a helyben hagyott ítéletek aránya nem éri el az egyharmadot. Jellemző, hogy a kemény stílusú munkástanács-vezető, Dobrovics Emil első fokon is igen magas, 14 év börtönbüntetését a Legfelsőbb Bíróság is helybenhagyta,⁸⁶ valószínűsíthetően felsőbb utasításra. A Dr. Kertész Endre-per vádlottjai közül Dr. Gyenes István volt megyei tanácsi adminisztratív titkár 6 éves, Dr. Kálmán János volt hadbíró, BMMNT-tag 5 éves börtönbüntetését helybenhagyták.⁸⁷ A Petrus-perben nem enyhítettek súlyos ítéleteket, pedig fiatalok voltak a vádlottak, a MÚK-ra való tekintettel politikai-taktikai okokból.⁸⁸

A másodfokon 10%-nyi súlyosbítás nem mondható soknak, de a politikai koncepciót erősítették minden esetben a Legfelsőbb Bíróság ítéletei. Különösen két pécsi nagy perben „súlyosította az ítéletet a másodfokú bíróság. A Dr. Kertész Endre perében vizsgálták Dr. Abay (Neubauer) Gyula neves közgazdászprofesszor büntetőügyét. A Pécsi Tudományegyetem volt tanára a pécsi forradalom ideológusának számított, aki újságcikkekben fejtette ki véleményét a sztálini rendszer és a forradalom jellegéről. Bíráit pedig nyílt szókimondásával hozta nehéz helyzetbe. Első fokon 4 év börtönbüntetéssel vizszonezták bírái Abay professzor vizsgálati kihallgatásokon nyújtott teljesítményét. Ezt csak fokozhatta a Legfelsőbb Bíróság bírái előtt, mert másodfokon 2 évvel meghosszabbították büntetését.⁸⁹ Szintén e perben Vér Elemér magyar parasztgazda, a BMMNT megyei tanácsot ellenőrző bizottságának volt tagja büntetését 10 évről 12 évre, Bernáth Antal kisgazda-

párti megyei vezető ítéletét 1 év 6 hónapról egy évvel többre, Csete József MEFESZ- és BMMNT-tag 10 hónapos börtönbüntetését 2 évre, Neuhauser János munkástanács-vezető és BMMNT-tag büntetését 7 évről 10 évre emelték másodfokon.⁹⁰ Kocsis Sándor uránbányai munkástanács-tag elsőfokú ítéletét 2 évről 3 évre, Bodajki Győző uránbányai üzemőrség-parancsnok büntetését 4 évről 5 évre módosították.⁹¹ A Csikor-perben elítélt Debreczeni László súlyosbított börtönbüntetéséről már szoltunk.⁹² Ugyancsak e perben a katona- és rendőrtisztek ítéletei között kivételnek számított az egyik vádlott másodfokú bíróságon hozott „súlyosított” ítélete.⁹³

3.4 A hatályos és végrehajtható ítéletek, illetve a letöltendő börtönbüntetések osztályozása

Mindössze egy halálos ítéletet hoztak,⁹⁴ azt is a Márciusban Újra Kezdjük mozgalomnak az egész országra kiterjesztett, politikailag kiemelt veszélyességére tekintettel, koncepcióssal jellemezhető. A Pécsi Megyei Bíróság által 1957. június 25-én hozott halálos ítéletet a Legfelsőbb Bíróság 1958. február 26-án helyben hagyta. Petrus Józsefet a pécsi börtön udvarán végezték ki 1958. március 5-én.⁹⁵

- Letöltendő börtönbüntetést kapott összesen: 88 személy.⁹⁶

- 2 évnél kevesebb börtönbüntetést kapott 35 személy.

- 2-5 év börtönbüntetést kapott: 35 személy.

- 5 évnél több börtönbüntetésre ítélték 18 személyt.

- 10 éves börtönbüntetést kapott 4 elítélt: fk. Béres Lajos (Petrus-per), fk. Solymos Gyula (Petrus-per), Dicső László (Dr. Kertész-per), Neuhauser János (Dr. Kertész-per).

- 10 évnél több börtönbüntetéssel sújtottak 5 elítéltet: Dobrovics Emilt (Dobrovics-Vajgert-per, 14 év), Hantosi Lajost (Petrus-per, 15 év), Vér Elemért (Dr. Kertész-per, 12 év), Csikor Kálmánt (Csikor-per, 12 év), Laczay Andrást (Gucsi-per, 15 év).

- Halálbüntetést kapott 1 elítélt: Petrus József (Petrus-per).

- Az egy halálbüntetés a 89 hatályos, végrehajtható ítélet 1,1%-a.

A letöltendő börtönbüntetést kapott személyek 42,1%-a 2 évnél kevesebb büntetést kapott, 38,6%-uk 2-5 év közötti, 19,3% pedig 5 év feletti büntetést kapott. A súlyos, 5 éves, vagy annál több éves börtönbüntetést kapott személyek kitétek az összes elítélt 25%-át. 5 éves börtönbüntetés ítéletét kapta 5 személy: Nagy József mecseki harcos (Nagy József és társai per I. rendű vádlottja), Pilgermayer Béláné (Petrus-per IX. r. v.),⁹⁷ Bodajki Győző (Kocsis Sándor és társai per IV. r. v.), dr. Kálmán János (Dr.

Kertész-per III. r. v.),⁹⁸ Cziráki László (Csikor-per VII. r. v.).⁹⁹ 6-9 év börtönnel sújtottak 8 személyt: Seregély Ferencet (7 év, Nagy József és társai pere II. r. v.),¹⁰⁰ fk. Hagenturn Ernő, Bakocs Sándort, Nagy Jánost (8-6-6 év, Petrus-per V-XI-XII. r. v.),¹⁰¹ dr. Gyenes Istvánt, dr. Abay Gyulát (6-6 év, Dr. Kertész-per V. r. v.),¹⁰² Bukszár Bélát, Bódis Jánost (6-6 év, Csikor-per II-III. r. v.).¹⁰³

10 személyt 10 év, vagy több évi börtönbüntetésre ítélték. Négyen kaptak 10 éves börtönbüntetést: fk. Béres Lajos, fk. Solymos Gyula (Petrus-per II-III. r. v.), Dicső László, Neuhauser János (Dr. Kertész-per IX., XI. r. v.).¹⁰⁴ Hat személyt sújtottak a bírák a legmagasabb börtönbüntetéssel (12-15 év): Dobrovics Emilt (14 év, Dobrovics-Vajgert-per I. r. v.), Hantosi Lajost (15 év, Petrus-per IV. r. v.), Vér Elemért (12 év, Dr. Kertész-per VI. r. v.), Csikor Kálmánt (12 év, Csikor Kálmán alezredes és társai pere), Laczay Andrást (15 év, Gucsi-per).¹⁰⁵

3.5 A letöltött büntetések, illetve az ítéletek semmissé nyilvánításai

A büntetés letöltött idejét csak a rendszerváltást követő bírósági semmissé nyilvánítások iratai közlik. A megyei bíróságok az 1989. évi XXXVI. törvény („első semmisségi törvény”) 1. §-ában, majd az 1990., 1992. és 2000. évi újabb semmisségi törvényekben¹⁰⁶ kiadott rendelkezések folytán semmissnek tekintették az 1956-os forradalomban részt vett személyeket illető bírósági ítéleteket akkor, ha azt az elítélt vagy közvetlen hozzátartozója kérte. Ebből következik, hogy abban az esetben, ha a forradalmár a semmisségi törvények megalkotása idején már nem élt, illetve nem volt vagy nem élt hozzátartozója, vagy az elítélt, illetve hozzátartozója nem kérte az ítélet semmissé tételét, akkor e személyek ügyében nem készült bírósági semmissé tételről szóló határozat, és ezeknek az elítélteknek büntetési idejéről sincs adat. A büntetésben eltöltött időt egyes esetekben pontos dátum szerint, más esetekben csak az összesített év, hó, nap szerint adták meg a bírósági határozatok.

1989 és 1994 között, majd 2004-ben összesen 21 volt elítélt kért és kapott bírósági semmissé nyilvánítást,¹⁰⁷ egy esetben (Nedelykov Milán, 1993¹⁰⁸) a bíróság igazolást adott ki a felmentésről szóló bírósági ítéletről.¹⁰⁹ A semmissé tétel bejegyzései tartalmazzák a volt elítélt letöltött börtönbüntetésének idejét.

A Baranya Megyei Bíróság iratanyagában található periratok között lévő semmissé tételi iratok száma 20.¹¹⁰ A letöltött börtönbüntetési idő bejegyzéseiből kiderül, hogy az elítéltek nagy része az ítéletben foglalt időnél kevesebbet töltött börtönben. Ez 10 személy esetében fordult elő. A büntetési idő felénél kevesebbet kellett letöltenie 3 személynek. A két év

alatti büntetést kapott személyeknek több hónapot is elengedtek. A letöltött büntetési idő megegyezett az ítéletben foglaltaknál 7 személy esetében, míg 3 személy részére a börtönigazgatóság meghosszabbította a benntartózkodást.¹¹¹ A hosszú büntetést letöltő személyek közül csak Dobrovics Emil letöltési idejéről tudunk, akinek hozzátartozója adta be a bíróságra a semmissé tétel kérelmét, mert az egykori elítélt akkor már nem élt. Dobrovics előbb 1956. november 23-tól 1956. december 23-ig volt rendőrhatalósági felügyeletben, majd a büntetőperében neki ítélt 14 éves börtönbüntetéséből 6 évet töltött le, 1957. március 29-től 1963. március 26-ig.¹¹² Ekkor amnesztiával szabadult.

4. A megtorlás egyéb változatai¹¹³

A forradalomban részt vett egyetemi hallgatók nagy része ellen az egyetemeken indítottak fegyelmi eljárásokat. A Pécsi Orvostudományi Egyetemről öt hallgatót az ország összes egyeteméről kizárták.¹¹⁴ Több egyetemi tanárt is fegyelmi eljárás alá vontak, így dr. *Szentágothay* János, dr. *Lissák* Kálmán professzorokat, előbbit a pécsi Forradalmi Értelmiségi Tanácsban vitt szerepe miatt, utóbbit azért, mert aláírta a Csikor Kálmánt védő kari felterjesztést.¹¹⁵ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán fegyelmi eljárást indítottak dr. *Degré* Alajos tanszékvezető adjunktus és dr. *Gál* Gyula tanársegéd ellen a forradalomban játszott szerepük miatt. A két kiváló oktatót büntetésül elbocsátották az egyetemről, és más munkahelyekre helyezték át.¹¹⁶

Másokat „csak” megfélemlítettek, munkahelyi fegyelmi vizsgálatnak vetették alá, „racionalizálás”-sal elbocsátották, alacsonyabb beosztásba helyeztek. Pécsen és Baranya megyében sok elküldött tanár, elbocsátott tisztviselő, munkás évekig nem tudott szakmájának és végzettségének megfelelő munkakörben elhelyezkedni, 1956-os szerepvállalása végigkísérte életútját, egészen a rendszerváltásig és sokszor még azt követően sem kapott igazságot, elégtételt.

Igaz ez a börtönbüntetést szenvedettekre is. Az ő sorsuk, harcaik, szenvedéseik – kezdve sokuknál az internálással, a közbiztonsági őrizetbevétellel, – az előzetes letartóztatástól a többszöri vizsgálati tárgyalásokon keresztül a börtönök világának megszokásáig, a hosszú börtönhónapok, -évek türelmes végigszenvedéséig ma is borzongó csodálattal tölti el a fél évszázaddal később itt, e városban élő utódokat. Az egykori elítéltek történetének bemutatásával szolidaritásunkat is ki akartuk fejezni irántuk szenvedéseikért, s elismerésünket, nagyrabecsülésünket helytállásukért.

Rövidítések

ÁBTL	Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára
ÁJK	Állam- és Jogtudományi Kar
AKÖV	Autóközlekedési Vállalat
ÁVH	Államvédelmi Hatóság
B.	büntetőperes iratok
bev.	bevezető, bevezette
BFB	Budapesti Fővárosi Bíróság
BHÖ	A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása
BKB	Budapesti Katonai Bíróság
BM	Belügyminisztérium, Baranya megye(i)
BMB	Baranya Megyei Bíróság
BML	Baranya Megyei Levéltár
BMMNT	Baranya Megyei Munkásság Nemzeti Tanácsa
Bp.	Budapest
BTK	Bölcsészettudományi Kar
Bül.	bűnügyi lajstrom
bv., BV	büntetés-végrehajtás, büntetés-végrehajtási
cs.	csomó
d.	doboz
DISZ	Dolgozó Ifjúság Szövetsége
DN	Dunántúli Napló
Dr., dr.	doktor
El.	elnöki
é. n.	év nélkül
FB	(Budapesti) Fővárosi Bíróság
ff.	felfüggesztve
fk.	fiatalkorú
fm.	felmentve
GyKB	Győri Katonai Bíróság
h.	helyettes
hh.	helyben hagyva
hkh.	hatályon kívül helyezve
HL	Hadtörténelmi Levéltár
id.	ideiglenes, idősebb
ifj.	ifjabb
jkv.	jegyzőkönyv
KKB	Kaposvári Katonai Bíróság
KMT	Nagy-budapesti Központi Munkástanács
KT	Katonatanács (Katonai Tanács, Baranya Megyei Forradalmi Katonatanács)
KV	Központi Vezetőség
MÁV	Magyar Államvasutak
MDP	Magyar Dolgozók Pártja
MEFESZ	Magyar Egyetemisták és Főiskolások Szövetsége
MNK	Magyar Népköztársaság
MOL	Magyar Országos Levéltár
MSZDP	Magyarországi Szociáldemokrata Párt

MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt
MT., Mt.	Munka Törvénykönyve, munkástanács
MUK	Márciusban Újra Kezdjük!
NB	Nemzeti Bizottság
Nb.	népbírószáki
Nl, N. I.	Nagy Imre
NPP	Nemzeti Parasztpárt
o.	oldal
OL	Országos Levéltár
OMT	Országos Munkástanács
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
ov.	osztályvezető
összeáll.	összeállította
'56-os Intézet	Az 1956-os Magyar Forradalom Történetének Dokumentációs és Kutatóintézete Közalapítvány, Budapest
P., p.	politikai
PB	Politikai Bizottság
Pedfő	Pécsi Pedagógiai Főiskola
PIL	Politikatörténeti és Szakszervezeti levéltár
Pl.	például
PMB	Pécsi Megyei Bíróság
POTE	Pécsi Orvostudományi Egyetem
PTE	Pécsi Tudományegyetem
r.	rendőr
ref	rendőrhatósági felügyelet
rend., rendez.	rendezte
rt., Rt.	részvénytársaság
sz.	szám, számú
SZDP	Szociáldemokrata Párt
szerk.	szerkesztette
szig. titk.	szigorúan titkos
sz. n.	szám nélkül, szám nélküli
t.	tétel
TÜK	Titkos Ügykezelés
tv.	törvény
tvr.	törvényerejű rendelet
uo.	ugyanott
V	vizsgálati iratok
vál.	válogatta
VB, vb	végrehajtó bizottság
vez.	vezető

Források és irodalom

Baranya Megyei Bíróság irattára. A Pécsi Megyei Bíróság büntető peres iratai, 1957–1959. Baranya Megyei Levéltár. XXXII. 11. Az 1956-os forradalom és szabadságharc iratainak gyűjteménye

Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc – Kajtár István (Szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 375 o.

Bán Péter: Pécs és Baranya megye forradalmi testületei. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 55–80. o.

Bán Péter – Rozs András: Baranya megye. In: Szakolczai Attila (szerk.): A vidék forradalma, 1956. II. kötet. 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára, Budapest 2006. 23–84. o.

Debreczeni László: Egy medikus barangolásai börtönországban. Börtön-kálváriám stációi 1957–1959. Pécs 2004. 133 o.

Debreczeni László: Barangolásaim börtönországban – Az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlás. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 255–267. o.

Dr. Degré Alajos iratai. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 390–392. o.

Domján Mihály: A forradalom résztvevője voltam (Névtelenül és láthatatlanul a Hazáért és Szabadságért). In: Romváry Ferenc – Rozs András (Szerk.): Mecseki Láthatatlanok. Pécs – 1956. Dokumentumok és emlékezések. Pécs Története Alapítvány, Pécs 1997. 123–194. o.

Gál Gyula: Ötvenhatos emlékeim. In: Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc – Kajtár István (Szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 121–139. o.

Gál Gyula iratai. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 393–400. o.

Hegedűs B. András (Főszerk.): 1956 kézikönyve. III. kötet. Megtorlás és emlékezés. 1956-os Intézet, Budapest 1996. 389 o.

Nőt Bálint: Az 1956. évi forradalmat és szabadságharcot követő koncepciók jellegű perek – Dr. Szilágyi József büntető-eljárása. Jura 2007. 2. sz. 111–121. o.

Péter Károly: 1956 Baranyában. Alexandra Kiadó, Pécs 1997. 418 o.

Péter Károly: A pécsi Diákszemélyiség és a MEFESZ tevékenysége. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 33–53. o.

Romváry Ferenc – Rozs András (Szerk.): Mecseki Láthatatlanok. Pécs – 1956. Dokumentumok és emlékezések. Pécs Története Alapítvány, Pécs 1997. 280 o.

Rozs András: A „mecseki láthatatlanok” és a munkástanácsok utóvédharcai. In: Rozs András (szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008., Baranya Megyei Levéltár, Pécs, 2008. 163–190. o.

Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 468 o.

Szakolczai Attila: A forradalmat követő megtorlás során kivégzettekről. In: 1956 Évkönyv III. 1994. 1956-os Intézet, Budapest 1994. 237–256. o.

Szakolczai Attila – Á. Varga László (Szerk.): A vidék forradalma, 1956. I. kötet. 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára, Budapest 2003. 428 o.

Szakolczai Attila (Szerk.): A vidék forradalma, 1956. II. kötet. 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára, Budapest 2006

Jegyzetek

¹ 1956 kézikönyve. III. Megtorlás és emlékezés. (Főszerk. Hegedűs B. András) 1956-os Intézet. Budapest, 1996; Szakolczai Attila: A forradalmat követő megtorlás során kivégzettekről. In: 1956 Évkönyv, III. 1994. 1956-os Intézet. Budapest, 1994. 237–256. o.; 1956 kézikönyve. III. Megtorlás és emlékezés.

(Főszerk. Hegedűs B. András) 1956-os Intézet. Budapest, 1996. 391 o.; A vidék forradalma, 1956. I. (Szerk. Szakolczai Attila és Á. Varga László) 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára. Budapest 2003. 427 p.; A vidék forradalma, 1956. II. (Szerk. Szakolczai Attila) 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára. Budapest 2006. 471. o.

² Nőt Bálint: Az 1956. évi forradalmat és szabadságharcot követő koncepciójás jellegű perek – Dr. Szilágyi József büntetőeljárása. In: Jura. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja. 13. évfolyam. 2007. 2. szám. (Főszerk. Dr. Ádám Antal) 111–121. o.

³ Péter Károly: 1956 Baranyában. Alexandra Kiadó. Pécs, 1997. 265–321. o.; Debreczeni László: Egy orvos barangolásai börtönországban. Börtön-kálváriám stációi 1957–1959. Pécs 2004. 133 o.; Debreczeni László: Barangolásaim börtönországban – Az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlás. In: Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai történelmi közlemények 3. (Szerk. Rozs András) A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve, 2008 255–267. o.

⁴ E dolgozat elsődleges célja a forradalmárokat sújtó bírósági büntetőperek számbavétele és elemzése, ezért az internálásokról és a közbiztonsági őrizetbe vételekről itt csak röviden szólunk.

⁵ Baranya Megyei Munkásság Nemzeti Tanácsa (más néven Baranya Megyei Munkások Nemzeti Tanácsa), a forradalom Baranya megyei döntéshozó testülete, megalakult Pécsen, 1956. október 28-án. Elnökének dr. Kertész Endre volt kiszagdapárti politikust, ügyvédet, 1945 és 1947 között Baranya vármegye főispánját választották meg. Még ezen a napon alakították meg a BMMNT tagjai a Forradalmi Katonatanácsot, elnökének Csikor Kálmánt, a Pécsi Tudományegyetem Katonai Tanszékének vezetőjét választották. Péter Károly, i. m. 136. o.; Péter Károly: A pécsi Diákszemélyiség és a MEFESZ tevékenysége. In: Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 50. o.; Bán Péter: Pécs és Baranya megye forradalmi testületei. In: Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 58–59. o.

⁶ Péter Károly, i. m. 285–286. o.

⁷ Péter Károly, i. m. 286–287. p.

⁸ Debreczeni László: Egy orvos pere, i. m. 47, 54–85. o.; HL KKB. B. 1/1958. Csikor Kálmán alezredes és társai pere.

⁹ 1956 kézikönyve. III., i. m. Baranya megye. 228–232. o.

¹⁰ Péter Károly, i. m. 295–315. o.

¹¹ Rozs András: Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécsen. Kézirat. Pécs, 2008. 65 o. Megjelenés alatt, a „Pécs város történetének monográfiája” című kiadvány résztanulmányaként. Kiadja: Pécs Története Alapítvány. A megtorlás. 44–55. o.

¹² A Baranya Megyei Bíróság elnevezése az 1957–1959 közötti években Pécsi Megyei Bíróság volt.

¹³ PMB, BFB, BKB, KKB, GyKB büntető peres iratai, 1957–1959. In: BMB irattára; 1956 kézikönyve. III., i. m. Baranya megye. 228–232. o.; Péter Károly, i. m. 295–315. o.

¹⁴ Péter Károly, i. m. 314. o.

¹⁵ Szakolczay: A forradalmat követő megtorlás, i. m. 240. o.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Rozs András: A „mecseki láthatatlanok” és a munkás-tanácsok utóvédharcai. In: Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 184–188. o.

¹⁸ Dr. Kertész Endre és társainak pere a Budapesti Fővárosi Bíróságon zajlott. A per iratanyagának egy része a Fővárosi Bíróságon, B. 3735/1957. szám alatt, másik része az Állambiztonsági Történelmi Levéltárban (ÁBTL) 3.1.9. V-143793/I-II. szám alatt található. Utóbbi iratcsomó a Dr. Kertész-per rendőrségi, ügyészségi vizsgálati és bírósági tárgyalási jegyzőkönyveit tartalmazza. Idézi: Bán Péter–Rozs András: Baranya megye. In: A vidék forradalma, II., i. m. 28–83. o.; Bán Péter: Pécs és Baranya forradalmi testületei. In:

Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 57–79. o. E munkák azonban nem közlik a Dr. Kertész-per vádiratát, így a vádlottak BHÖ szerinti vádjait sem. A Baranya Megyei Levéltárban csak a Dr. Kertész-per ítéletei találhatóak. E munka szerzője így nem rendelkezik a per vádlottjainak BHÖ szerinti minősítéseivel. Csak feltételezni tudja, hogy a per első- és másodrendű vádlottja a BHÖ. 1. § /1/, a többi vádlott a BHÖ. 1. § /2/ bekezdés minősítést kapta.

¹⁹ Aszódi Pál: Ítélet Csikor Kálmán és 18 társa büntető ügyében (1956–1958. In: Mecseki Láthatatlanok. Pécs – 1956. (Szerk. Romváry Ferenc – Rozs András) Pécs Története Alapítvány, Pécs 1997. 39. o.

²⁰ A Baranya Megyei Bíróság (BMB) iratai, B. 1494/1957. szám

²¹ KMT = Központi Munkástanács, a munkástanácsok országos központi szervének számító Nagybudapesti Munkástanács általánosan használt elnevezése. Az 1956. december 11–12-i KMT-sztrájk pécsi szervezéséről lásd: Rozs András: A „mecseki láthatatlanok” és a munkástanácsok utóvédharca. In: Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 186. o.

²² BMB. B. 481/1957. sz.

²³ BMB. B. 26/1957. sz.

²⁴ BMB. B. 1264/1957. sz.

²⁵ BMB. B. 1284/1957. sz.

²⁶ BMB. B. 1325/1957. sz.

²⁷ BMB. B. 1357/1957. sz.

²⁸ BMB. B. 1388/1957. sz.

²⁹ BMB. B. 1419/1957. sz.

³⁰ BMB. B. 1539/1957. sz.

³¹ BMB. B. 1601/1957. sz.

³² BMB. B. 1225/1958. sz.

³³ BMB. B. 1357/1958. (1235/1957). sz.

³⁴ BMB. B. 1397/1958. (1381/1957). sz.

³⁵ Hely és szám nélkül. Az ítélet másolata a BML-ben található.

³⁶ Aszódi, i. m. 39. o.

³⁷ BMB. B. 26/1957. sz.

³⁸ BMB. B. 211/1957. sz.

³⁹ BMB. B. 265/1957. sz.

⁴⁰ BMB. B. 268/1957. sz.

⁴¹ BMB. B. 364/1957. sz.

⁴² BMB. B. 532/1957. sz.

⁴³ BMB. B. 547/1957. sz.

⁴⁴ BMB. B. 625/1957. sz.

⁴⁵ BMB. B. III. 998/1957. sz.

⁴⁶ BMB. B. 1013/1957. sz.

⁴⁷ BMB. B. 1294/1957. sz.

⁴⁸ BMB. B. 1322/1957. sz.

⁴⁹ BMB. B. 1331/1957. sz.

⁵⁰ BMB. B. 1351/1957. (B. 679/1957.) sz.

⁵¹ BMB. B. 210/1958. (B. I. 55/1957.) sz.

⁵² BMB. B. 335/1958. (B. 399/1957.) sz.

⁵³ BMB. B. 502/1958. (B. 928/1957.) sz.

⁵⁴ BMB. B. 1482/1958. (B. 180/1958.) sz.

⁵⁵ BMB. B. 1782/1958. (B. 29/1958.) sz.

⁵⁶ BMB. B. 1183/1959. (B. 1842/1958.) sz.

⁵⁷ BMB. B. 268/1957.; Rozs András: A „mecseki láthatatlanok” és a munkástanácsok utóvédharca. In: Pécs és Baranya 1956-ban, i. m. 174–190. o.

⁵⁸ Városi Imre László (Pécs). BMB. B. 1329/1957. sz.

⁵⁹ Ezek a perek: a már említett Dr. Kertész-per (ld. 18. sz. jegyzet), Vidolovics Nándor és társai (Sopiana Gépgyár Munkástanácsa, nemzetőrség), BMB. B. 946/1957. (R. 237/1969.) sz.; Kupecz Vilmos (Pécsi Postaigazgatóság Munkástanácsa), BMB. B. 1330/1957. sz.; Jobbágy (Jobst) Valér (26. sz. AKÖV Munkástanácsa), BMB. B. 1385/1957. sz.; Csikor Kálmán alezredes (BMMNT KT), BKB. B. VI. 09/1957. sz.; Bódis János őrnagy (BMMNT KT), BKB. B. VI. 010/1957. sz.; Gucsy István

őrnagy és társai (köztük Laczay András, a POTE hallgatója, MEFESZ), GyKB. B. 68/1958. sz.

⁶⁰ Dr. Kertész Endre és társai pere, lásd 18. sz. jegyzet.

⁶¹ Debreczeni László tanulmányai, lásd 3., 8. sz. jegyzet.

⁶² Lásd 18. sz. jegyzet.

⁶³ BMB. B. 1264/1957, B. III. 998/1957. sz.

⁶⁴ 3 személy: Bencze József, Bódis János, Csikor Kálmán két-két per vádlottja volt.

⁶⁵ Az első és másodfokon hozott ítéletek együtt számolva.

⁶⁶ Az összes perben elítélt 132 vádlott személy – a két per vádlottjait kétszer számolva – közül 4 személy (a Híres Károly és 3 társa per vádlottjai) ítéletét forrás hiányában nem tudjuk.

⁶⁷ Itt és a másodfokú ítéletekre vonatkozó következő számokban a másodfokon hozott felmentések, felfüggesztések is benn értendők.

⁶⁸ A bírói szaknyelv szerint.

⁶⁹ A felfüggesztett ítéleteket itt nem számoltuk hozzá.

⁷⁰ Bár az összehasonlítás nem teljes adatokra épül, ugyanis csak az 1. sz. jegyzetben említett 1956 kézikönyvének peradatai állnak rendelkezésünkre, ezek azonban válogatások.

⁷¹ Dr. Kertész Endre és társai pere, ld. 18. sz. jegyzet, valamint Domján Mihály: A forradalom résztvevője voltam (Névtelenül és láthatatlanul a hazáért és szabadságért). In: Mecseki Láthatatlanok. Pécs – 1956. Dokumentumok és emlékezések. Szerk. Romváry Ferenc – Rozs András. Pécs Története Alapítvány, Pécs 1997. 123–134. o.

⁷² Lásd 18. sz. jegyzet, Domján Mihály, i. m. 152–163. o.

⁷³ BMB. B. 1264/1957. sz.

⁷⁴ Lásd 18. sz. jegyzet, BFB. 3735/1957. sz., Domján Mihály, i. m. 161–163. o.

⁷⁵ Lásd 18. sz. jegyzet, BFB. 3735/1957, BMB. 998/1957. sz., Domján Mihály, i. m. 161–163. o., Péter Károly, i. m. 297, 299, 383, 393. o.

⁷⁶ KKB, 1/1958. sz. Lásd Aszódi Pál, i. m. 34–43. o.

⁷⁷ Dr. Kertész Endre és társai pere, lásd 18. sz. jegyzet, BFB. 3735/1957. sz., Domján Mihály, i. m. 157–158. o.

⁷⁸ BMB. B. 1284, 1494/1957. sz.

⁷⁹ BMB. 625/1957. sz., Péter Károly, i. m. 303. o.

⁸⁰ BMB. 998/1957. sz., Péter Károly, i. m. 297, LVIII–LXIX.

⁸¹ Péter Károly, i. m. 154, 189, 353, XLI., Aszódi Pál, i. m. 28. o., Domján Mihály, i. m. 178–184. o., BML. XXXII. 11. 1956-os gyűjtemény. 10. d. 347. sz.

⁸² KKB. 1/1958. sz., Aszódi Pál, i. m. 39. o., Péter Károly, i. m. 296. o., 1956 kézikönyve, i. m. 228. o.

⁸³ Uo.

⁸⁴ BMB. 481/1957. sz., 1956 kézikönyve, i. m. 228. o., Péter Károly, i. m. 296. o.

⁸⁵ BMB. 26/1957. sz., Péter Károly, i. m. 309. sz.

⁸⁶ BMB. 268/1957. sz., 1956 kézikönyve, i. m. 229. o., Péter Károly, i. m. 299. o.

⁸⁷ Dr. Kertész Endre-per, lásd 18. sz. jegyzet, 1956 kézikönyve, i. m. 229. o., Péter Károly, i. m. 299. o., Domján Mihály, i. m. 140, 151–152. o.

⁸⁸ Hantosi Lajos 15 év, fk. Béres Lajos 10 év, fk. Hagen-turn Ernő 8 év börtönbüntetését az LB hh. ítélettel illette. BMB. 481/1957. sz., Péter Károly, i. m. 301. o.

⁸⁹ Dr. Kertész Endre-per, lásd 18. sz. jegyzet, 1956 kézikönyve, i. m. 229. o., Péter Károly, i. m. 299. o., Domján Mihály, i. m. 144–147. o.

⁹⁰ Dr. Kertész Endre-per, lásd 18. sz. jegyzet, 1956 kézikönyve, i. m. 229. o., Péter Károly, i. m. 299. o., Domján Mihály, i. m. 147–151, 158–159, 168–170. o.

⁹¹ BMB. B. 532/1957. sz., Péter Károly, i. m. 306. o.

⁹² Lásd 3, 8. sz. jegyzet, KKB. 1/1958. sz., 1956 kézikönyve, i. m. 228. o., Péter Károly, i. m. 296. o.

⁹³ Kiss Imre főhadnagy első fokon hozott 2 éves börtönbüntetését az LB 3 éves büntetésre módosította. KKB. 1/1958. sz., 1956 kézikönyve, i. m. 228. o., Péter Károly, i. m. 296. o.

⁹⁴ A pécsi börtön udvarán kivégzett Szabó István apátvarasdi illetőségű volt, ezért őt nem vettük figyelembe. Lásd: 1956 kézikönyve, i. m. 232. o., Péter Károly, i. m. 302. o.

⁹⁵ BMB. 481/1957. sz., 1956 kézikönyve, i. m. 231. o., Péter Károly, i. m. 293–294, 301. o.

⁹⁶ A felfüggesztett ítéleteket itt nem számoltuk hozzá.

⁹⁷ BMB. 481/1957. sz.

⁹⁸ BFB. 3735/1957. sz.

⁹⁹ BMB. 26, 481, 532/1957. sz., BFB. 3735/1957. sz., KKB. 1/1958. sz.

¹⁰⁰ BMB. 26/1957. sz.

¹⁰¹ BMB. 481/1957. sz.

¹⁰² BFB. 3735/1957. sz.

¹⁰³ KKB. 1/1958. sz.

¹⁰⁴ BMB. 481/1957. sz., BFB. 3735/1957. sz.

¹⁰⁵ BMB. 268, 481/1957. sz., BFB. 3735/1957. sz., KKB. 1/1958. sz., GyKB. B. 68/1958. sz.

¹⁰⁶ A semmisségi törvényekről részletesen lásd Nőt Bálint, i. m. 118–119. o.

¹⁰⁷ BMB. 265, 268, 532, 547, 625, 1013, 1325, 1351, 1357, 1388, 1419, 1494, 1601/1957., 1397., 1482/1958. sz.

¹⁰⁸ BMB. 1264/1957. sz.

¹⁰⁹ 1989-ben 7, 1990-ben 6, 1991-ben 2, 1992-ben 2, 1993-ban 1, 1994-ben 2, 2004-ben 1 bírósági semmissé tétel történt a Baranya Megyei Bíróságon. BMB., ld. 106. sz. jegyzet.

¹¹⁰ Egy semmissé tételi irat nem tartalmazza a letöltött börtönbüntetés idejét. BMB. 547/1957. sz.

¹¹¹ BMB., lásd 106. sz. jegyzet.

¹¹² BMB. 268/1957. sz.

¹¹³ E témát e dolgozatban csak érintjük. A Pécsi Orvostudományi Egyetemen lezajlott fegyelmi tárgyalásokról, határozatokról Péter Károly írt. Péter Károly, i. m. 265–321. o. Az üzemekből történt elbocsátások, racionalizálások feldolgozása még várat magára.

¹¹⁴ Péter Károly, i. m. L-LI.

¹¹⁵ BML. XXXII. 11. 1956-os gyűjtemény. 10. doboz, 347. szám. Fegyelmi tárgyalások jegyzőkönyvei;

Péter K. i. m. CXXXV–CXXXVIII. 1–4. o.

¹¹⁶ Gál Gyula: Ötvenhatos emlékeim. In: Ádám Antal–Cseresy Ferenc–Kajtár István (Szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2006. 121–139. o., Gál Gyula iratai. In: Rozs András (Szerk.): Pécs és Baranya 1956-ban. Baranyai Történelmi Közlemények 3. A Baranya Megyei Levéltár Évkönyve 2008. Baranya Megyei Levéltár, Pécs 2008. 393–400. o.

Trócsányi Sára
főosztályvezető
Adatvédelmi Biztos Hivatala

Az információs kárpótlás történetéből

„...azon kopár sivatagon, mellynek miveletlen föld felett a 'butaság' s 'tudatlanság' sűrű köde lebeg, szabadság, emberhez méltó szabadság nem virágozhatnak, az bizonyos.”¹

A fontosabb értelemben vett századvégen már túl vagyunk – írja John Lukacs 1992-ben. A XX. század, ha kronológiailag nem is, de történelmileg véget ért 1989 eseményeivel.² A kronológiailag vett XXI. századig azonban még volt egy évtized, mely lehetőséget nyújtott volna a közelmúlt szennyeseinek eltakarítására, hogy azután az új évezredet a diktatúra örökségének béklyója nélkül kezdhessük: feltárhassuk a bukott rendszer szervezetét, működését, megismerhessük és megbocsáthassuk bűneit, azaz ténylegesen felszabadulva indulhassunk az új évezrednek. Magyarország ezt a lehetőséget elszalasztotta. A jogalkotó pedig ahelyett, hogy a szégyentől vöröslő arccal kérne a társadalomtól bocsánatot azért, mert képtelen volt ezt a kérdést alkotmányosan megoldani, rendíthetetlen nyugalommal veszi hallatlanra az ügy tisztázását sürgető szakértők véleményét. Ez a tisztázatlanság az, amely néhány kutatót arra indít, hogy a kérdésben a saját maga által alkotott szabályok szerint járjon el, megengedve ezzel a szabadságok egymást korlátozó egyensúlyát.

Noha az információs kárpótlás körébe a diktatúra egészének megismerése és megismertetése beletartozna, ezúttal csak az egykori állambiztonsági iratokhoz való hozzáférés magyar történetének nagyobb állomásait mutatjuk be.

1. A kezdet

Az első lépést a múlt feltárásának ügyében a népköztársaság utolsó parlamentje tette meg azzal, hogy a megfigyelési botrány – az úgynevezett Duna-gate – ügyében vizsgálóbizottságot állított fel. A bizottság jelentését³ az Országgyűlés utolsó ülésnapján, 1990. március 13-án fogadta el.

Az iratok sorsát tekintve a bizottságnak az a legfontosabb megállapítása, hogy „a bizottság ténymegállapító munkáját nagymértékben akadályozta, hogy a BM III/III. csoportfőnökség majdnem teljes iratanyagát gyorsított ütemben megsemmisítették,

és hasonló módon jártak el a budapesti, valamint a megyei főkapitányságokon is.

A belső szabályzatok lehetővé tették, illetve elő is írták a rendszeres, jegyzőkönyvezett iratmegsemmisítést. Ezt indokolta a szinte határtalan adatgyűjtési munka, amely eredményének nagy része vagy értéktelen információkat tartalmazott, vagy rövid időn belül elvesztette értékét. 1989 decemberében azonban indokolatlanul nagyarányú iratmegsemmisítés kezdődött a III/III. csoportfőnökségen. Kezdetben csak a valóban elavult iratokat selejtezték, majd azokat, amelyek megtartása az Alkotmány, illetve a Büntető Törvénykönyv változásai következtében törvénytörtővé vált, december végére azonban már szinte válogatás nélkül történt az iratmegsemmisítés.⁴

A bizottság megállapította, hogy a III/III. belbiztonsági csoportfőnökség csaknem egész iratanyagát megsemmisítették 1989 decemberében és 1990 januárjának első felében.⁵

Az állambiztonsági szervek munkáját dokumentáló anyagok, munka- és szervezési dossziék mellett nagy jelentősége volt az állambiztonsági szervek operatív nyilvántartásának is. Érdemes egy pillantást vetni arra, hogy kik kerültek ebbe az adatbázisba.

Az operatív nyilvántartás gyűjtötte, tárolta és rendszerezte az állambiztonsági szervek operatív munkája során keletkezett, szerzett adatokat, információkat. Az összegyűjtött adatok tették lehetővé bizonyos joghátrányok érvényesítését, másrészt a nyilvántartás segítségével olyan tényeket, körülményeket tudtak megállapítani, amelyek felderítése egyébként hosszas nyomozást igényelt volna. Az operatív nyilvántartások általában tartalmazták az állam elleni bűncselekményt elkövetők, a társadalmi, gazdasági és politikai renddel szembehelyezkedők, a politikai előélet alapján kompromittáltak, valamint a fontos események, objektumok és vonalak adatait.⁶

2. Jogalkotási kísérletek

Összességében a szerv alkalmazottainak, külső segítőinek⁷ és a megfigyeltnek⁸ adatait tartalmazó irategyüttes sorsáról, egyidejűleg az alaptörvényben meghatározott jogok érvényesülését is biztosító kezeléséről és felhasználásáról kellett volna a jogalkotónak törvény alkotni.

Az úgynevezett Demszky–Hack-féle tervezet foglalkozott az Országgyűlésben először a témával. Tekintsük át, mit is tartalmazott a két országgyűlési képviselő által benyújtott javaslat.⁹ E javaslat – minden azóta kialakult legenda ellenére – az egykori állambiztonsági szolgálatok megbízásából tevékenykedő, vagy azokkal együttműködő személyek közéleti és politikai szereplésének kívánt korlátot állítani

és nem szólt sem az érintettek (egykori megfigyeltek) irat-betekintési, sem a kutatók irat-megismerési lehetőségeiről.

A javaslat szerint – a törvény hatálybalépését követő nyolc napon belül(!) – nyilvántartást kellett volna készíteni azoknak a személyeknek az adatairól, akik a Belügyminisztérium egykori III/III-as ügyosztályának kötelékében szigorúan titkos titkosi állományba tartoztak, és akik ugyanezen szervezet megbízásából mint hálózati személyek a Belügyminisztérium nyilvántartásában szerepeltek (a hivatásos állomány tagjairól és a többi csoportfőnökség munkatársairól a javaslat nem szól). A nyilvántartásból egy példányt a köztársasági elnöknel, egy példányt a miniszterelnöknel és egyet az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságánál kell elhelyezni.

Időrendben a következő a kormány javaslata¹⁰ volt, amely a Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnöksége hivatásos, valamint szigorúan titkos állományú tisztjei és hálózati személyei adatait tartalmazó 1990. február 14-én lezárt nyilvántartásának, továbbá az egykori államvédelmi szervek és karhatalmi alakulatok tisztjei adatainak felhasználásáról szól. A javaslat – az előzőhöz hasonlóan – még mindig csak a demokratikus államélet előmozdításáról szól, az átvilágítást a belügyminiszter végezné, és annak eredményéről tájékoztatná a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét, a miniszterelnököt és az Alkotmánybíróság elnökét. A négy legfőbb közjogi méltóság együttes megítélésére bízza az előterjesztő, hogy az érintett személyt tiszttségéről való lemondásra, illetve felmentésének kezdeményezésére felszólítják-e.¹¹

A kormány javaslatának parlamenti tárgyalását¹² az előadó miniszter a következőkkel kezdte: „A társadalom igazságérzete megkívánja, hogy nyíltan neveztesse meg azokat, akik a korábbi rendszert leghívebben kiszolgáló, politikai elnyomó feladatokat ellátó szervek tagjai vagy azok ügynökei voltak, és ma is közbizalmat élvező állásokat, megbízásokat töltenek be.” „Amit mindenki elvárhat az az, hogy a közbizalmat igénylő, a közvélemény formálásában jelentős szerepet játszó személyek közül senki ne mentesüljön a korábbi politikai tevékenységével való szembesítés alól. Ugyanakkor azok, akik a jelentősebb közéleti szerepléstől távol tartják magukat, módot kapjanak arra, hogy saját lelkiismeretükkel számolják el a múltjukat.” – mondta a belügyminiszter.

A sok kritika és ellenvetés miatt a kormány nevében a belügyminiszter az Országgyűlés nyári rendkívüli ülészakán bejelentette, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság egyhangú döntéssel meghozott javaslatára átdolgozásra visszavonják a javaslatot, mivel arra száznál több módosító indítvány érkezett.

Fél évvel az előző javaslat kudarca után, 1993. február 15-én az Országgyűlés sürgősséggel napirendjére vette a kormány által 1993. február 4-én 8955. számon benyújtott újabb előterjesztést az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvényjavaslatról.

A belügyminiszteri expoé szerint „belpolitikai életünk eseményei arra hívják fel figyelmünket, hogy ez a probléma nem kerülhető meg. A demokratikus közélet tisztasága iránti igény megköveteli a múlttal való kendőzetlen szembenézést mindazoktól, akik a közélet formálásában jelentős szerepet játszanak. Ennél többet nem is kíván elérni ez a törvényjavaslat. Nem célja a büntetőjogi felelősségre vonás. Ha valaki ezt a terhet sem képes elviselni, annak a törvényjavaslat megadja a lehetőségét, ha önként távozik tiszttségéből, adatait 30 évig zárólják, azok nem kerülnek nyilvánosságra.”

Az első szabadon választott parlament mandátumának lejártakor, 1994-ben született meg e harmadik javaslatból az átvilágításról szóló törvény,¹³ amely néhány hónap múlva lényegét tekintve megbukott az alkotmányossági vizsgán.

3. Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) számú határozata

Az Alkotmánybíróság a törvénnyel kapcsolatban – indítvány alapján – meghozta az információs jogok területén egyik legjelentősebb, azóta is leggyakrabban hivatkozott és sokszor vitatott döntését.

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok.

A nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési és az érdekeltek egyéb jogait. [...]

5.a) Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában, akikről a törvény 1. § a)-b) pontjában megjelölt szervek és személyek adatot gyűjtöttek, vagy a jelentéseikben szerepelnek.”

Az Alkotmánybíróság határozata az átvilágításra vonatkozó szabályok vizsgálata mellett jelentős, az információs önrendelkezési jogra és az iratok megismerhetőségére vonatkozó megállapítást tartalmaz.

Eszerint a törvénnyel érintett nyilvántartások titkosságának megszüntetéséből nem következik az, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, vagyis hogy az adatok automatikusan közérdekű adattá válnak. A titkosság megszűnése önmagában azt eredményezi, hogy információs önrendelkezési jogát minden érintett érvényesítheti, azaz saját személyes adatát megismerheti és azzal rendelkezhet. Ahogy az (információs) önrendelkezéshez való jogon esett sérelem megköveteli, hogy a saját magáról gyűjtött titkosszolgálati adatokhoz ki-ki hozzáférjen, az elmúlt rendszer befolyását személyes sorsára tisztázhassa, s emberi méltóságán esett sérelmet legalább ezáltal enyhítse; hasonlóképpen szükséges a múlt feldolgozásához, hogy az egykori titkosszolgálatok titkossága ne maradjon fenn továbbra is. A múlt megismerése, valamint a rendszerváltás jelentőségének tárgyilagos értékelése is feltételezi a titkosszolgálatok tevékenységének napfényre kerülését.

4. Az első törvénymódosítás

Az átvilágítási törvény első módosítására, és a Történeti Hivatal létrehozására végül 1996-ban került sor.¹⁴ A törvény sok sebből vészelt, és magán hordozta a kor társadalmi és politikai összevisszaságának nyomait.¹⁵ Elsőként rögtön feltűnik, hogy a törvénynek – noha alkotmányos alapjogot érint – nincs meghatározott célja. Ez a jogszabály hatékonyságát befolyásol(hat)ja, mivel a normacél helyes, vagy helytelen megfogalmazása mindenképpen hat annak alkalmazására. Pontos szabályozási cél nélkül, „viszonyítási pont” hiányában nemhogy jogot alkalmazni, de még jogot alkotni sem egyszerű feladat. A jogalkotásnak figyelemmel kell lennie a rendezendő társadalmi helyzetek, viszonyok sajátos, különös és tipikus vonásaira, valamint azokra a társadalmi tendenciákra, amelyek a társadalmi viszonyok körében érvényesülnek. Ha a jogalkotó mindezt nem tudja azon saját politikai és jogpolitikai céljai közé illeszteni, melyeket el kíván érni, úgy eleve kudarcra van ítélve.

A kormányzati oldal egyik legismertebb „érintette”¹⁶ a javaslat általános vitája során nagyon pontosan mutatott rá a jogalkotási célra. „A[z átvilágítás mellett] másik rendkívül fontos cél: múltunk megismerése. Az elmúlt negyven év alatt nem volt szabad sajtó, nem voltak szabad orgánumok, a pártállam a befolyását minden írott és nyomtatott termékre kiterjesztette. Ennek következtében a múlt

megismerésének csak részben lehetnek eszközei a sajtótermékek, a nyomtatott termékek, a hangszalagok, a televíziós felvételek.

A titkosszolgálatok irattáraiban szereplő anyagok múltunkról más oldalról hoznak rendkívül sok információt és jelentést.”

Az átvilágítandók körének és az eljárás szabályozásának meghatározásán túl a törvénybe megpróbálta a jogalkotó bevenni az információs jogok további aspektusait is, de már itt sem találta meg a megfelelő megoldást. Az érintettnek az a meghatározása ugyanis, hogy az „minden olyan személy, akinek személyes adata a törvény hatálya alá tartozó iratokban bármilyen jogcímen szerepel”, nyilvánvalóan alkalmatlan az információs egyenlőség megszüntetésére. Könnyű belátni, hogy amikor az érintettség jogán a megfigyelő és a megfigyelt ugyanazt az anyagot kapja meg, személyiségvédelmi okokból ugyanúgy anonimizálva, akkor ezekből a jelentésekből a megfigyelt valószínűleg nem sok személyi következtetésre jut, míg a megfigyelőnek csak az emlékezetét kell ahhoz felfrissítenie, hogy tudja, kit takarnak a megkapott anyagból kitörölt nevek.

Az Országgyűlés padsoraiban helyet foglalók közül egy másik „érintett”¹⁷ nem mulasztotta el felhívni a figyelmet erre a képtelenségre. „Nem értem, hogy az ügynökök személyiségi jogai, márminthogy a kilitüket örök titok fedje, miért esnek nagyobb súlytalatba, mint áldozataiknak az a joga, hogy a saját életük tényeit megismerhessék. Az ügynök tudja, kire jelentett, és ennek tudatában alakíthatja áldozatához való viszonyát. Lehet akár a legjobb barátja, de zsarolhatja is. Az áldozat nincs döntési helyzetben. Életre szóló becsapottságába bele kell törődnie.”

Az információs önrendelkezésből fakadó irat-betekintési jog nem értelmezhető úgy, hogy egy jelentés készítője vagy aláírója azon az alapon, hogy neve szerepel az iraton – tehát a jelenlegi differenciálatlan szabályozás szerint azonos jogú érintett – betekinthetne az általa készített, de nem róla szóló iratba. Az információs jogok rendeltetésszerű gyakorlásának követelménye alapján kell kiegyenlíteni az információs különbséget. Az irat-betekintés jogát is megtagadja a törvény a hozzátartozótól.

A törvény a Történeti Hivatalra bízta a törvényben felsorolt szervek¹⁸ valamint az átvilágító bizottság eljárása során keletkezett iratok őrzését és kezelését. Ennek az adatkezelésnek a körébe tartozik egyebek mellett az, hogy a hivatal biztosítja – az e törvényben foglalt korlátokkal – az érintettek számára a róluk nyilvántartott adatok megismeréséhez való joguk gyakorlását, gondoskodik az átvilágító bizottságnak, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának, illetőleg a bíróságnak az e törvényben meghatározott eljárás lefolytatásához szükséges adatok és iratok

szolgáltatásáról; az e törvényben foglalt feltételekkel biztosítja a kutatási tevékenység folytatását és a tudományos munkamegosztás keretében részt vállal az általa őrzött iratanyag publikálásában. Tulajdonképpen a Történeti Hivatal lett az információs kárpótlás megvalósulásának letéteményese.

A hivatal vezetői – amint az rossz jogszabályok esetén a helyes megoldás – jogértelmezéssel próbálták elejét venni a még nagyobb károk kialakulásának,¹⁹ és az adatvédelmi biztossal is konzultálva kialakították azt az eljárást, mely a jogalkotás hibáit korrigálva a leginkább elősegíti az információs kárpótlást.

A törvénynek a „más személy azonosítására alkalmas adatokat felismerhetetlenné kell tenni” kitétele is problémákat vetett fel, mivel ez azt is jelentette, hogy nemcsak a hálózati személy, hanem a korabeli közfeladatot ellátó személyek (a Belügyminisztérium hivatásos állományában lévő tisztek, bírák, ügyészek, más köztisztviselők) adatait is ki kellett (volna)²⁰ törölni a betekintésre átadott iratmásolatokból.

Az elfogadott törvény kutatásra vonatkozó általános szabálya is ésszerűsödött, mert lehetővé tette, hogy bármely természetes személy, a személyes adatok tanulmányozását és megismerését kivéve, korlátozás nélkül kutathat – szükség szerint az azokról készült másolatok segítségével – a Történeti Hivatalban őrzött iratokban, beleértve ebbe a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítést tartalmazó irattári anyagot is, amennyiben az abban szereplő adatokat az államtitokról szóló törvény alapján nem minősítették, vagy az adatok nyilvánosságra hozatalát törvény nem korlátozza.

Személyes adatot tartalmazó irat esetében főszabályként a levéltári törvény szabályai lettek alkalmazandók számos e törvényben foglalt eltéréssel.

Az információs kárpótlásért több alkalommal is sikra szálló adatvédelmi biztos²¹ átlátva a megalkotott törvény tarthatatlanságát, 1999-ben ajánlást²² bocsátott ki a jogalkotó számára, melyben felhívta a figyelmet arra, hogy az iratokban szereplő személyek definiálása nélkül az információs önrendelkezési jog, és ezáltal az információs kárpótlás lényegében nem érvényesíthető. Szól még az ajánlás a hozzátartozók irat-megismerési jogának rendezéséről, az utódszervezeteknél maradt iratok esetében az önrendelkezés biztosításának szükségességéről, és a nyilvánosság számára megismerhető tanácskozások, rendezvények dokumentációjának megismeréséről.

5. A második törvénymódosítás

Mivel az adatvédelmi biztos ajánlása mellett a Történeti Hivatal is az Országgyűlésnek készített éves beszámolóiban hívta fel a jogalkotó figyelmét

a törvény hiányosságaira és visszásságaira, a törvényhozás ismét nekifutott jogalkotási feladatának. 2001. február 2-án a kormány benyújtotta az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló javaslatát,²³ melynek nyomán a 2001. évi XLVII. törvény 2001. július 18-án hatályba lépett. E törvény – amellet, hogy állami szaklevéltárrá minősítette a hivatalt²⁴ – alapjaiban változtatta meg az irat-betekintési jogot és a személyes adatok kutatásának feltételeit is.

Az új törvény végre differenciálta az érintettek körét azzal, hogy – noha meghagyta az érintett fogalmát is –, kimondta:

- megfigyelt személy: az a személy, akiről a törvényben meghatározott szervezetek célzottan, nyílt vagy titkos információgyűjtés során adatokat gyűjtöttek;

- hivatásos alkalmazott: az a személy, aki az e törvény hatálya alá tartozó szervezetekkel hivatásos szolgálati viszonyban állt, ideértve a „szigorúan titkos” állományú munkatársakat is;

- hálózati személy: az a személy, aki az e törvény hatálya alá tartozó szervezetek számára a megfigyelt személyekről jelentést adott;

- harmadik személy: minden más személy, akiről az e törvény hatálya alá tartozó szervezetek adatokat kezeltek.

Az érintett számára lehetővé tette, hogy megismerje azon iratokat is, melyekre vonatkozóan az irat keletkezésekor jogszabály lehetővé tette számára, hogy az adott iratot teljes terjedelemben (személyes adatokkal együtt) megismerje,²⁵ továbbá a személyes érintkezéseket rögzítő vagy leíró adatok (pl. személyes találkozásról, beszélgetésről gyűjtött adatok) megismerését is.

Az új szabályozás rendelkezett a hozzátartozók irat-betekintési jogáról is, bár meg kell állapítanunk, hogy e szabályok kissé életszerűtlenre sikeredtek. Ennek értelmében a megfigyelt vagy harmadik személy halálát követően az iratok megismerésére jogosult az elhunyt hozzátartozója, kivéve, ha ezt az elhunyt írásban megtiltotta vagy azt törvény kizárja.²⁶

A törvény módosítása bővítette a kutatható adatok és iratok körét és egyúttal nagyobb védelmet is nyújtott az érintettek magánéletének midőn kimondta, hogy az érintett nyilvános közszereplésére, illetve közéleti tevékenységére, politikai szándékára és véleményére vonatkozó vagy valamely állami szerv hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adatán kívül eső, az érintett magánéletére vonatkozó személyes adat akkor sem kutatható, ha az adatot az államtitokra vonatkozó

törvény alapján egyébként nem minősítették vagy megismerését törvény nem korlátozza. Kivétel a fentiek alól az, ha a kutatás – a kutató költségére – anonimizált másolattal is megvalósítható, vagy az érintett, illetőleg annak halálát követően hozzátartozója a kutatáshoz hozzájárult.

Ilyen viszontagságokon ment hát át a „senki évtizedében” az információs kárpótlás, az egykori állambiztonsági szervek irataiba való betekintés ügye. A 2001-es látszólagos megnyugvás után azonban újabb háromévnnyi égzengés következett. Botrányok, törvényjavaslatok és alkotmánybírói határozatok követték egymást – ma már tudjuk, hogy teljesen hiába.

6. Új törvény születik

Noha a 2001-es törvénymódosítással az állambiztonsági iratokhoz való hozzáférés szabályai még nem maradéktalanul megfelelők, azt azonban megállapíthatjuk, hogy e tárgyban hosszú idő után végre (többé-kevésbé) elfogadható törvénye lett Magyarországnak is.

A 2002 nyarán kitört politikai botrány miatt az Országgyűlés két – a múlt feltárásával kapcsolatos – vizsgálóbizottságot hozott létre,²⁷ amelyek alkotmányosan kétséges működése²⁸ végül eredménytelenül zárult.

A vizsgálóbizottságok tevékenységével egy időben az Országgyűlés is munkához látott. Két kormányzati javaslat született, az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló T/541. számú, valamint a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. számú javaslat.

Az új koncepció²⁹ alapján a korábbival szemben – amely csak a III./III. csoportfőnökség munkájára terjedt ki – az átvilágítók azt vizsgálták volna, hogy a törvényben 25 pontban felsorolt közéleti szerepet betöltő személyek teljesítettek-e szolgálatot a Belügyminisztérium teljes III-as Főcsoportfőnökségénél, ennek területi és helyi szerveinél, illetve elődeiknél. A lusztráció által érintettek személyi köre lényegesen kiterjedt volna ezáltal, valamint azért is, mert bekerültek a javaslatba például az állami költségvetési támogatásra jogosult pártok megyei és országos elnökségének tagjai vagy annak megfelelő vezető testületi tisztségviselők, az országos munkavállalói érdekképviseletek vezetői, az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítványok kuratóriumának elnökei és tagjai, a Magyarországon bejegyzett egyházak országos és területi vezetői. A „tényfeltárást” egy

bizottság végezné, melynek tagjait az Országgyűlés elnöke, mindegyik országgyűlési képviselőcsoport, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter és a nemzeti kulturális örökség minisztere delegálná.

A bizottság kizárólag a rendelkezésére bocsátott iratok alapján, zárt ülésen hozná meg döntését. A döntést titkos szavazással, tagjai többségének szavazatával hozza.

Áttérve a múlt megismerésére vonatkozó jogszabályalkotásra, a javaslat indoklásában foglaltakkal kell kezdenünk a dokumentum bemutatását. „Az Országgyűlés abból a felismerésből kiindulva, hogy az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény hatályba lépése óta eltelt időszak alatt a törvény végrehajtása nem vezetett az 1990 előtti korszak állambiztonsági szolgálata valós tevékenységének megismeréséhez, továbbá nem tette átláthatóvá a rendszer működését, s ezért nem vezetett a múltra vonatkozó törvényhozás lezárásához, új törvény megalkotását tartja szükségesnek. Jelen törvény célja, hogy világos határvonalat vonjon a pártállami korszak és a demokrácia állambiztonsági, illetve nemzetbiztonsági szolgálatainak tevékenysége között.” Különös látni, hogy tizenkét évvel a jogállam bevezetésére vonatkozó alkotmánymódosítás hatályba lépése – és a negyedik demokratikusan választott parlamenti ciklus megkezdése – után a törvény céljának e meghatározását.

Az iratbetekintést tekintve az 1994. évi XXIII. törvény szabályozásához képest látszólag pontosabb, és a közelmúlt történelmének jobb megismerését szolgálja az a rendelkezés, mely szerint a megfigyelt, a harmadik személy, a hivatásos alkalmazott és a hálózati személy megismerheti és nyilvánosságra hozhatja az iratban szereplő, kizárólag vele kapcsolatba hozható adatokat. A problémát az okozza, hogy az anyag sajátosságából fakadóan gyakorlatilag nem értelmezhető a „kizárólag vele kapcsolatos” adat, amint jelen esetben a nyilvánosságra hozatal is csak porhintés, hiszen az információs önrendelkezési jogból – mint alkotmányos alapjogból – fakadóan ezt amúgy is bárki megteheti.

Az új törvény szerint tudományos kutató az a személy, aki rendelkezik a levéltári törvény 23. § (2)-(3) bekezdésében szabályozott kuratórium által kiadott kutatási engedéllyel: az engedély iránti kérelemhez a kutatónak írásbeli nyilatkozatot kell benyújtania arra vonatkozóan, hogy az iratokból megismert személyes adatokat csak az adatvédelmi törvény 32. §-ában foglaltaknak megfelelően használhatja fel, azaz akkor hozhatja nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

7. A Sólyom-bizottság

Az alkotmányos követelmények megtartása és a jogalkotási munka elősegítése érdekében a miniszterelnök felkérte Sólyom Lászlót, az Alkotmánybíróság volt elnökét, és más kiváló jogászokat, levéltárost és filozófust, hogy a tervezetekre vonatkozó észrevételeikkel és javaslataikkal segítsék a törvényalkotást. A bizottság egyaránt kitért a törvényjavaslatok alkotmányossági és célszerűségi kérdéseire.

„A rendszerváltozás előtt Magyarország nem volt jogállam, ezért a titkosszolgálatok működése sem lehetett jogállami. A jogállamiság az egész rendszer oszthatatlan tényszerű minősége, és független egyes állami résztevékenységek erkölcsi minőségétől, vagy a rendszer egyes jogszabályainak betartásától. Ez utóbbiakat a nem-jogállami rendszer működésén belül lehet értékelni. Az esetleg technikailag ugyanolyan magatartás minősítése attól változik meg, hogy az állam jogállamnak minősül vagy nem-jogállamnak. A nem-jogállami és a jogállami rendszer különbségét nem lehet viszonylagossá tenni. [...]

1994-ben az Alkotmánybíróság mind a politikuskok átvilágításával, mind a politikai rendőrségi és más titkosszolgálatok fennmaradt nyilvántartásaival kapcsolatban olyan követelményeket állapított meg, amelyek konszolidált jogállami körülmények között, a lusztráció eredeti céljaitól teljesen függetlenül is érvényesek: biztosítani rendelte a titkos információgyűjtéssel érintettek információs önrendelkezési jogát, másrészt a politikai közszereplők múltjára vonatkozó bizonyos adatok nyilvánosságát.

Ezek továbbra is érvényes alkotmányossági feltételek. Mindkettő konkrét szabályozásához a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot és a nyilvánosságra hozásukat indokoló alkotmányos érdeket kell egymással szemben mérlegelni. A mérlegelésnek egységes kritériumokon nyugvó mércéhez kell vezetnie. A 'közérdek', 'a demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása' (1994), 'a demokratikus közélet tisztaságának előmozdítása', 'a személyes és közérdekű adatokkal való politikai célú visszaélések megelőzése', 'az elmúlt rendszer valódi történelmének megismerése', 'az áldozatok információs kárpótlása' (2002) természetesen nem lehet az alkotmányosság megítélésének mércéje. Ezek jogpolitikai célok, amelyek megvalósításában a törvényhozó mozgásteret viszonylag széles. Ám a törvények egyes rendelkezései tekintetében külön-külön igazolni kell, hogy szükséges, alkalmas és arányos jogkorlátozásról van szó. Meg kell felelniük a törvényeknek a jogbiztonság követelményének is. [...]

A nyilvánosságra hozatal lehetősége nem vonatkozik a közéletben nem szereplő volt ügynökökre. Az összes nyílt és titkos munkatárs adatainak bárki

által megismerhetőségét és nyilvánosságra hozását a törvényjavaslat a múlt megismerésével, a közélet átláthatóságával indokolja, és összekapcsolja azzal a ténnyel, hogy 'ezen személyek a jogállamisággal összeegyeztethetetlen rendszer titkosszolgálatának munkáját segítették'. A bizottság megismétli, hogy jogpolitikai célkitűzések önmagukban nem elegendők az adatok nyilvánossága alkotmányos megalapozásához. Közismert, hogy az ügynökök között voltak buzgó besúgók és voltak, akiket zsarolással szerveztek be. Voltak, akik használhatatlan jelentéseket adtak, és voltak, akik olyan helyzetbe hozták magukat, hogy ne is tudjanak információt adni. Az sem mindegy, a múlt rendszer története során melyik időszakban dolgozott valaki a titkosszolgálatoknak." – olvashatjuk a bizottság jelentésében.³⁰

Az Országgyűlés a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló törvényjavaslatot elutasította, az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az állambiztonsági szolgálatok történeti levéltára létrehozásáról szóló törvényjavaslatot 196 igen szavazattal, 161 nem szavazattal, 2 tartózkodás ellenében 2002. december 23-án elfogadta.³¹

Az adatvédelmi biztos 2003 végén ajánlást adott ki, melyben felkérte a jogalkotót arra, hogy az információs szabadságok érvényesülése érdekében több ponton módosítsa a törvényt. A jogalkotó nem reagált a javaslatokra.³²

8. A politika jogot alkot

A Magyar Szocialista Párt elnöksége 2004 december elején úgy határozott, hogy a 2003. évi III. törvény olyan módosítását kezdeményezi, mely korlátozás nélkül lehetővé tenné az 1944 december és 1990 február között keletkezett azon állambiztonsági iratok megismerését, melyeket az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára kezel.

„Egyféleképpen érhető el az, hogy a jövőben ne lehessen szelektíven a nyilvánosság elé tárni egyes személyek ügynökmúltját: ha nyilvánosságra kerül valamennyi, az állambiztonsági szervekkel egykor együttműködő vagy azok alkalmazásában álló személy kiléte. Ezt a célt jelen törvényjavaslat egyrészt az anonimizálás nélkül megismerhető adatok körének bővítésével, másrészt a nemzetbiztonsági szempontból már nem védendő iratok fokozatos internetes közzétételével kívánja elérni.” – írja a javaslat indoklása.

A javaslattal kétségtávol el lehet érni azt a célt, hogy ne lehessen szelektíven nyilvánosságra hozni egyes személyek ügynökmúltját, a kérdés csak az, hogy kinek mi köze van ahhoz, hogy egy „átlagem-

ber” együttműködött-e az egykori állambiztonsági szolgálatokkal. A közéletben ők nem játszanak szerepet, közhatalmat nem gyakorolnak, tetteikkel nem kell a nyilvánosság előtt elszámolniuk. Nincs tehát semmiféle alkotmányos cél, amely indokolhatná személyes adataik védelméhez fűződő joguk ilyen mértékű korlátozását.

Megfontolatlan alkotmányosan az a javaslat is, mely a következő rendelkezést iktatná a törvénybe.

A levéltár a honlapján bárki számára hozzáférhetővé teszi – egyebek mellett – a törvényben meghatározott szervek iktatókönyveinek, parancskönyveinek, szervezeti egységei éves terveinek, valamint a tervjelentések lezárásának, továbbá operatív tisztjei saját munkanaplóinak digitalizált másolatait, a törvényben meghatározott szervek hálózati nyilvántartásából az ún. 6-os kartonok digitalizált másolatait.

Indoklasként az előterjesztő azt írja, hogy „a javaslat hosszabb távon a Levéltárban kezelt valamennyi állambiztonsági irat internetes közzétételét tűzi ki célul. Az internetes közzététel során is tekintettel kell lenni a javaslat szerint a megfigyelték és a harmadik személyek személyes adatainak védelmére.”

A jogalkotó sajnálatosan nem tud különbséget tenni tudományos kutatás tekintetében a kutatás szabadsága és az iratok nyilvánossága között. A korlátozott, vagy teljes körű kutathatóvá tétel ugyanis még mindig nem mentesíti az adat megismerőjét az adatvédelmi törvény 32. §-ába foglalt kötelezettség alól.

Az alkotmányos problémákat megoldandó, és az Alkotmánybíróság normakontrollját elkerülendő, egyúttal az alkotmány módosítását³³ is előterjesztették a javaslat szocialista párti benyújtói, mely szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog kiterjed különösen a múlt megismeréséhez szükséges adatokra. A módosítás elfogadása esetén az 1990. február 15-e előtt az állambiztonsági szolgálatokkal együttműködő, valamint e szervek alkalmazásában álló személyek törvényben meghatározott személyes adatai nyilvánosak lennének.³⁴

Az ellenzéki fideszes javaslat indoklása szerint „napjaink egyes közszereplőinek politikai múltja is a vérbefojtott forradalom után létrejövő új diktatúra vezető politikai testületeiig vezet vissza.” A javaslat célja tehát, hogy a pártállami múlt hatalmi elnyomó gépezetének mechanizmusa, annak politikai irányítása, valamint közéleti szereplőinek tényleges és hiteles tevékenysége feltárható és feldolgozható legyen, amely által a történelmi múlt valóban megismerhetővé válna.

A javaslat a levéltári és a titoktörvény módosításán keresztül kívánja elérni célját. Ennek értelmében a levéltári törvény 24. §-a kiegészülne azzal, hogy a védelmi idő lejártá előtt is kutatható az az anyag,

mely közszereplőnek, közfeladatot ellátó személyként – ideértve a Magyar Szocialista Munkáspárt tisztségviselőjeként – 1956. november 4-e és 1990. május 2-a közötti időszakban kifejtett tevékenysége körében keletkezett közirat.

A tervezet szerint nem kell anonimizálni a közszereplő azonosításához szükséges adatokat. A nem anonimizált adatokat bárki nyilvánosságra hozhatja. Látható, hogy a megismerhető anyagban szereplő személyi kör ugyan alkotmányosan inkább elfogadható, de kutatás és nyilvánosságra hozatal közötti különbség problémája itt is ugyanaz.

Az Országgyűlés – minden szakmai, jogi és erkölcsi ellenérv ellenére – 2005. május 30-án 194 igen szavazattal, 6 ellenében, 129 tartózkodás mellett elfogadta az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló szocialista párti javaslatot, az alkotmány módosítására irányuló törekvést azonban elvetette.

Az elfogadott javaslatot az Országgyűlés elnöke 2005. május 31-én kihirdetésre megküldte a köztársasági elnöknek, aki azonban az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságtól annak alkotmányossági vizsgálatát kérte.

9. A köztársasági elnök indítványa

Az elnök megítélése szerint a kihirdetésre megküldött törvény 5. § (4) bekezdése c) pontját megállapító részében, valamint 8. §-a a Történeti levéltári törvény 5. § (4) bekezdése c) pontjában meghatározott személyi kör tekintetében, alkotmányellenes. Az elnöki indítvány indoklása szerint „a Törvény által bevezetni kívánt módosítás révén tehát megszűnne az operatív kapcsolat, a hálózati személy és azon hivatásos alkalmazott, akinek a személyi anyaga a Levéltár kezelésében van, joga arra, hogy a Levéltár kezelésében lévő személyi anyagaikban az azonosításukhoz szükséges személyes és a működésükre vonatkozó adataikat a törvény anonimizálással védje.

A jelen pontban megfogalmazott alkotmányossági kérdés az, hogy megfelelnek-e az alapjog-korlátozás alkotmányos feltételeinek a Törvény azon rendelkezései, melyek bárki számára hozzáférhetővé teszik az operatív kapcsolat, a hálózati személy és azon hivatásos alkalmazott, akinek a személyi anyaga a Levéltár kezelésében van, személyes és működésükkel kapcsolatos adatait, függetlenül attól, hogy az illető közszereplő-e. [...]

Alkotmányosan elfogadhatatlan ugyanakkor az alapvető jog korlátozása indokaként az, hogy a törvényhozó az ügynöki tevékenységre vonatkozó

személyes és egyéb adatok esetenkénti jogsértő nyilvánosságra hozatalát úgy kívánja megelőzni, hogy lehetővé teszi valamennyi ilyen személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Az ún. ügynökügyek ugyanis elsősorban nem azért aggályosak, mert a hatályos Levéltári törvénnyel ellentétben állnak, hanem mert sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését. Az egyedi alkotmányos sértő esetek elkerülésére nem az a megfelelő eszköz, ha általánossá válik a nyilvánosságra hozatal lehetősége, hiszen így az ügynökügyeknek csak az egyedisége szűnne meg, alkotmányellenességük nem. [...]

A Törvény 2. § (1) bekezdése és 8. §-a lényegében a teljes nyilvánosságra hozatalt tűzi célul, legalábbis ami a Történeti levéltári törvény új 5. § (4) c) pontjában felsorolt személyek azonosításhoz szükséges adatokat és ebbéli tevékenységeiket illeti. Ez a fentebb kifejtett személyes adatvédelmi aspektus mellett közvetlenül kihathat az érintettek jóhírnevére [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] is. Ezért alkotmányossági feltétel, hogy az ilyen adatok nyilvános feltárását olyan eljárás előzze meg, mely szavatolja azok valódiságát. Vagyis a közigazgatási eljárás és végső soron a bírói út a nyilvánosságra hozatal feltétele. Ilyen garanciális jogorvoslati rendelkezéseket a Törvény, illetve a Történeti levéltári törvény nem tartalmaz.”

10. Az Alkotmánybíróság 37/2005. (X. 5.) számú határozata

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (a továbbiakban: ÁSZTLtv.) módosításáról szóló, az Országgyűlés 2005. május 30-i ülésnapján elfogadott törvény 2. § (1) bekezdése valamint 8. §-a alkotmányellenes. Az elnöki indítvány tehát nem volt hiábavaló.

Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) számú határozatából azonban az következik – írja a határozat –, hogy az operatív kapcsolatok, hálózati személyek, hivatásos alkalmazottak e tevékenységükkel összefüggő adatai személyes adatok, és nyilvánosságra hozatalukra, illetve közérdekűségükre csak akkor lehet igényt tartani, ha e személyek közszereplők. Ellenkező esetben az érintett személyek személyes adatai az Alkotmány 59. § (1) bekezdése védelme alatt állnak. [...]

Nincs olyan alkotmányos cél, melynek elérése indokolttá és szükségessé tenné a teljes nyilvánosságra hozatallal járó alapjog-korlátozást. Mivel a megfigyelték a ÁSZTLtv. hatályos 3. § (2) bekezdése

alapján is megismerhetik a velük kapcsolatba hozható operatív kapcsolatról, hálózati személyről, hivatásos alkalmazottról az azonosításukhoz szükséges adatokat, az ezzel összefüggő információs önrendelkezési jog érvényesítéséhez (és az ’információs kárpótláshoz’) nincs szükség ezeknek a személyes adatoknak a teljes nyilvánosságra hozatalára.

A pusztán információs érdek önmagában nem elég a személyes adatok védelméhez való jognak a törvény kifogásolt szabályai szerinti korlátozásához.

Nem jöhet szóba az alapvető jog korlátozása indokaként az, hogy a törvényhozó az ügynöki tevékenységre vonatkozó személyes és egyéb adatok esetenkénti jogsértő nyilvánosságra hozatalát úgy kívánja megelőzni, hogy lehetővé teszi valamennyi ilyen személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) számú határozata értelmében önmagában a közérdek, vagy olyan jogpolitikai célkitűzések, mint ’az elmúlt rendszer állambiztonsági szolgálatai tevékenységének megismerése’ (ÁSZTLtv. preambuluma), nem elegendőek a személyes adatok nyilvánosságra hozatalához. A hivatásos alkalmazottak, hálózati személyek (ügynökök) stb. nyilvános azonosítása, a tevékenységüket dokumentáló anyagok nyilvánosságra hozatala önmagában egyébként sem elegendő ’az elmúlt rendszer állambiztonsági szolgálatai tevékenységének megismeréséhez’. Bármilyen súllyal bírtak is az állambiztonsági szervek a pártállami rendszerben, irataik és adataik csak alapos szakmai forráskritikával és a másutt feltalálható további adatokkal való egybevetés alapján képezhetik a ’múlt feltárásának’ forrásbázisát, és az ilyen adatminőség a feltétele annak, hogy személyiségi jogok korlátozása alkotmányos lehessen.”

A jogalkotót újabb alkotmányos bukása nem zavarja – mivel éppen nem volt szükséges politikai célok megvalósítása érdekében e törvénnyel foglalkozni, hát nem is tette. Az „alkotmányos vákuum” évek óta fennáll. Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról szóló törvény (kicsit akadozva, de) alkalmazható anélkül is, hogy hozzányúlnának.

Az információs kárpótlás éveken keresztül tulajdonképpen békében folyt. Az ügy azonban 2007-ben – politikai megegyezés alapján – újabb állomásához ért.

Az állambiztonsági iratok sorsáról szóló törvényjavaslat fent hivatkozott vitájában a korábbi nemzetbiztonsági miniszter a következőket mondta:³⁵ „Írásbeli kérdés formájában megpróbáltuk felmérni, hogy a közigazgatásban mennyi ezeknek az iratoknak a száma, ami nincs levéltárban, és ebből következően nem kutatható. A minisztériumoktól kapott válaszok alapján több ezer iratfolyó méter azoknak az iratok-

nak a hossza, amelyek jelenleg is még a tárcáknál, a minisztériumoknál vannak, és így értelemszerűen nem kutathatók, hisz nem a levéltárban vannak. És ezeken az iratokon belül az ezer iratfolyómétert is meghaladja azon iratok száma, amelyek mind a mai napig minősítést, 'szigorúan titkos', 'titkos' minősítést viselnek."

Ennek ellenére a politikai játszma újabb fordulatként a kormány az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) számú kormányrendelettel ismét felállított egy bizottságot az iratok sorsának felderítésére. A bizottság feladata, hogy megállapítsa a 2003. évi III. törvény 1. § (1) bekezdés a)-b) pontjai hatálya alá tartozó, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának át nem adott, a törvény 12. § (5) bekezdésében meghatározott külön jegyzéken nem szereplő iratok jelenlegi őrzési helyeit, azok mennyiségét, valamint az azokban szereplő adatok minősítését, és mindezekről tételes listát készít, valamint javaslatokat tegyen az állambiztonsági iratok kutathatósága, az adatokhoz való hozzáférés és azok nyilvánosságra juttatása feltételeinek javítására, az erre vonatkozó szabályozás esetleges módosítására, illetve intézkedések megtételére. A kormánypártok által delegált szakértők több mint egyéves munkáját tartalmazza az a jelentés, melyet végül 2008 szeptemberére készítették el.³⁶

A dokumentum több javaslatot fogalmaz meg az anyag titokminősítésével kapcsolatban, így különösen a „nemzetbiztonsági érdek szempontjából kiemelkedően fontos irat” törvényben nem létező kategóriáját kifogásolja, továbbá felhívja a figyelmet a működő titkosszolgálatoknál maradt iratok kétes jogi helyzetére. A kutatás és az iratmegismerés szabályainak érintése során ismét felmerül az „ügynöklista” kérdése. Szóba kerül egyfelől a digitálisan archivált adatbázis olvashatóságának biztosítása (vagy elmismásolása) kapcsán³⁷ (mivel a fellelt és a hálózati személyek adatait tartalmazó mágnesszalagon lévő információkhoz a szakértők nem fértek hozzá), valamint javasolja a bizottság azt is, hogy az eddigi alkotmányos gyakorlat helyett a jogalkotó vegye figyelembe a szabályozás megalkotásakor, hogy az egykori „hálózat tagjainak alapfeladata volt a 'politikai közvélemény alakítása' is. Ezért ők – függetlenül mai tevékenységüktől – közszerelőnek, közfeladatot ellátó személynek tekintendők, nevük és 'beosztásuk' közérdekű, tehát nyilvános adat.”³⁸ E javaslat szerint nemcsak azokról derülhetne tehát ki korábbi állambiztonsági együttműködő múltjuk, akik 1990 után is közfeladatot láttak el, hanem a szolgálat teljes (dokumentumokban még meglévő) hálózatáról.

A jelentés javaslatait figyelembe vevő törvényjavaslat (új törvény, vagy a 2003. évi III. törvény

módosítása) előterjesztése és vitája a tervek szerint 2009 tavaszára várható. A fentiekben korábban megvilágítottak alapján azonban látható, hogy egy ilyen tartalmú javaslat alkotmányos sorsa kétséges.

Mindaddig, amíg a „szakértők” és a jogalkotó nem képes a valós problémára napi politikai érdekeket figyelmen kívül hagyó szabályozást alkotni, addig e téren is a sereghajtók között fogunk kullogni egykori sorstársaink, a volt szocialista országok között.³⁹

Jegyzetek

¹ Wesselényi Miklós: Balítéletekről. Bukarest (Lipcse) 1833

² Lukacs, John: A XX. század és az újkor vége. Európa, Budapest 1994

³ 21/1990. (III. 13.) Ogy. hat.

⁴ Többek között mintegy 1400 személyi anyag került megsemmisítésre, s mire a Katonai Ügyészség a lefoglalásokat megkezdte, már csak négy „élő” dossziét találtak.

⁵ E tekintetben nem fogadhattuk el azt az érvet, hogy erre azért került sor, mert az iratok pusztá léte is sértette a köztársasági Alkotmányt, mivel az iratmegsemmisítésekkel egyidőben folytatták a személyiségi jogokat sértő módszerekkel történő információszerzést.

⁶ A szerv megszűnésekor a Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 3. számú parancsa volt hatályban.

Dr. Horváth István, Budapest, 1984. február 23. 10-22/3/1984.

Alapnyilvántartásba kell helyezni és tartani egyebek mellett:

Az állam és az emberiség elleni, valamint egyes kiemelt, hatáskörbe utalt más bűncselekmények elkövetése miatt elítélt és az ítélet hatálya alatt álló személyeket.

Az állami, társadalmi és gazdasági rendre veszélyes, külön nyilvántartásba kiválasztott, „F”-dosszié alapján ellenőrzés alá vont személyeket.

Ellenséges célzatú mozgalmak, csoportosulások szervezőit, akciók tevőleges résztvevőit, politikailag ellenséges hangadóit.

Azokat az egyházi személyeket, akik ellenséges tevékenységet folytatnak; ellenséges tevékenységet folytató külföldi kapcsolattal rendelkeznek.

Az 1956-os ellenforradalom előkészítésében, kirobbantásában, lefolytatásában vezető szerepet betöltő, illetve 1956. november 4-e után is aktív ellenséges tevékenységet kifejtő személyeket.

A Magyar Szocialista Munkáspárt tagjai nem vehetők nyilvántartásba.

⁷ Hálózat, operatív kapcsolat, hivatalos kapcsolat

⁸ Az állambiztonsági levéltárban kezelt összes irat 82%-a

⁹ Demszky Gábor és Hack Péter, a Szabad Demokraták Szövetségének képviselői 482. számú önálló törvényjavaslata a Belügyminisztérium egykori III/III-as ügyosztályának állományába tartozó, illetve nyilvántartásában szereplő „szigorúan titkos” állományú tisztek és hálózati személyek adatainak kezeléséről; Budapest, 1990. szeptember 3.

¹⁰ 2294. számú törvényjavaslat; 1991. május 2.

¹¹ A javaslatra vonatkozóan az Alkotmánybíróság elnöke az Országgyűlés elnökének írott átiratában fejtette ki az elnökre ruházandó hatáskörrel kapcsolatos aggályait. (3249. számú iromány; 1991. október 7.) „A törvényjavaslat akkori 3. §-ában meghatározott elnöki hatáskört olyan politikai jellegű megbízatásnak tekinti, amely összeférhetetlen az alkotmánybírák közjogi szerepével, s lényegében ütközik az Alkotmánybíróságról szóló törvény 9. § (2) bekezdésével.”

¹² A vita Boross Péter (MDF) belügyminiszter expozéjával kezdődött 1991. október 8-án.

¹³ Az 1994. évi XXIII. törvényt az Országgyűlés 1994. március 8-án fogadta el.

¹⁴ 1996. évi LXVII. törvény

¹⁵ Az egykori karhatalmista vezetésével működő korabeli kormányt az „egypárt” utóda és az egypárti rendszer ellenzékének egy részéből alakult párt alkotta.

¹⁶ Mécs Imre (SzDSz) 1996. február 13

¹⁷ Halda Alíz (SzDSz) 1996. február 13

¹⁸ A volt BM III/III-as Csoportfőnöksége, a budapesti vagy a megyei rendőr-főkapitányságok III/III-as osztályai, illetve elődei

¹⁹ Kutrucz Katalin: A magyar átvilágítási törvény és a Történelmi Hivatal tapasztalatai. In: Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról. (Szerk. Halmi Gábor) Soros Alapítvány, 2003

²⁰ A gyakorlat ezzel szemben az volt, hogy néhány tétova hónap után – mint közfeladatot ellátó személyek adatait – ezen adatokat nem tették felismerhetetlenné.

²¹ Részletesen ld. Trócsányi Sára: Az adatvédelmi biztos szerepe az információs kárpótlásban. In: PhD tanulmányok 5. (Szerk. Ádám Antal) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, Pécs 2006. [http://www.jogiforum.hu/files/adatvedelem/dr_trocsanyi_sara-informacios_karpoztas\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/adatvedelem/dr_trocsanyi_sara-informacios_karpoztas[jogi_forum].pdf)

²² Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történelmi Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény alapján az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményét összegző ajánlás Budapest, 1999. július 16. http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/1999/M/1/2&dok=225_K_1999 (2008. szeptember 8.)

²³ T/3713

²⁴ Ennek következtében nemcsak a nem jogállami keretek között működő egykori állambiztonsági szervek iratait és az átvilágító bizottságok által keletkeztetett iratokat, hanem a jogállami nemzetbiztonsági szolgálatok iratait is jogosult volt átvenni és őrizni.

²⁵ Ezek főként az ellenük folytatott büntető-eljárások iratai, melyet a korabeli hatályos jogszabály szerint is megismerhettek (volna).

²⁶ Hozzá tartozó a törvény meghatározása szerint a házastárs (amennyiben a házasság az irat keletkezésekor és az érintett halálakor is fennállt), az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha- és nevelőszülő, a testvér.

Az iratok megismerésére jogosult továbbá az a személy is, akit a megfigyelt vagy harmadik személy halála előtt erre írásban feljogosított.

²⁷ 43/2002. (VII. 12.) OGY határozat. A bizottság megszűnt 2002. augusztus 15-én.

41/2002. (VII. 12.) OGY határozat. A bizottság megszűnt 2002. szeptember 30-án.

²⁸ Ld. az Alkotmánybíróság a 50/2003. (XI. 5.) számú határozatát

²⁹ T/542. számú törvényjavaslat a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról

³⁰ Budapest, 2002. augusztus 21.

³¹ 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára létrehozásáról

³² Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvény alapján az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményét összegző adatvédelmi biztosi ajánlás. http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=813_K_2003

³³ T/14239. számú iromány

³⁴ A javaslat nagyszerűsége azonban csalóka, hiszen ebben az esetben is csak a múlt megismeréséhez szükséges (törvényben meghatározott) személyes adatok közérdekűségéről rendelkezett volna az alkotmány. Ez nem jelentette volna tehát azt, hogy „minden ügynök” adata nyilvánosságra hozható lett volna.

³⁵ Demeter Ervin (Fidesz) 2005. március 8.

³⁶ A jelentés letölthető: http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf (2008. október 1.)

Az ÁSZTL-ben az összes állambiztonsági anyag 92%-a található. Gyarmati György főigazgató szerint a bizottság nem talált kutatása során olyan irat(együttes)t, amelynek létéről és helyéről a Levéltár korábban ne tudott volna.

³⁷ Az elektronikus archiválás kérdését külön szakirodalom tárgyalja, így ehelyütt csak arra a problémára hívjuk fel figyelmet, amit a szakértői bizottsági is észlelt: a 15 évvel ezelőtti digitálisan archivált adatbázishoz (mágnesszalaghoz) nem biztos, hogy ma már található olvasó eszköz, így levéltári jelentőségű, maradandó értékű iratok veszhetnek el (akár örökre).

³⁸ Ld. a hivatkozott jelentést, 389. o.

³⁹ A témában a 2006. decemberi bulgáriai szabályozás után legutóbb Albánia alkotott törvényt 2008 decemberében. Szintén 2008 decemberében hozták létre az egykori titkosszolgálatok iratait kezelő levéltárak tudományos együttműködési hálózatát Berlinben. A csoporthoz az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára is csatlakozott.

Varga Csaba
tanszékezető egyetemi tanár
PPKE Jog- és Államtudományi Kar

A kontinentális és az angolszász jogi mentalitás jövője az Európai Unióban

1. Sokféleségből egység?

Mi is történik manapság nagyvilágunkban? Lassan kialakult egy hatalmas civilizációs térség, messze a Nyugat történelmileg egykor megvont határain túl, melyre eredendő hagyományai, uralkodó vallásai és egyéb akár máig továbbélő hagyatéka ellenére egyre inkább az jellemző, hogy a benne működő „jogrendek [...] az élet ugyanazon kérdéseire igen gyakran még részleteiben is ugyanazon vagy igen hasonló megoldásokat adnak.”¹ A maradék világban pedig az előbbieknél a legkülönbözőbb eszközökkel történő elsajátíttatása zajlik, vagyis egy globális méretekben globalizációs csatornákon keresztül eszközölt jogátvitel – a mezítelen pénzuralmi tökenyomulás alig szépitgetett új metódusához híven (amint ezt az UNIDROIT csak a közelmúltban maga állapította meg) „azon országok jogi hagyományaitól, sőt gazdasági és politikai körülményeitől is függetlenül, amelyekben pedig alkalmazásra kell kerülniök.”²

És mi a helyzet az Európai Unió tagállamai határainak a globalizációjától megvont nagyrégióban? A Nagy-Britanniával már csak a II. világháború utáni győztes pozíciója okán is mindig számoló, de az európai egységesülés-gondolat gyakorlati lépéseiből sokáig rendre kimaradó nagy államot, az Egyesült Királyságot, a változó jogi keretekben és elnevezésekkel fejlődött európai közösség végre rendes tagként integrálta magába. Ezzel Európa jogi térképén³ közvetlen szomszédságba – s e szövetkezésben napi kapcsolatba – került egymással a kontinentális civiljogi és az angolszász *common law* berendezkedés. Ettől kezdve most már függetlenül a kontinens saját térfelén bejárt út lépéseinek hatalmas horderejétől – attól, hogy itt már egymás mellé helyeződött a romanista hagyomány latin, francia és germán változata, majd ehhez a nordikus jogok is csatlakoztak, amihez legutóbb még a korábban szocialistának nevezett közép- és kelet-európai berendezkedések számos tagja járult –, az összehasonlító jogászokat csakúgy, mint a közös uniós építkezés jogpolitikus elemzőit e két történelmileg elkülönült két jogcsalád, a kontinentális civiljog s az angolszász *common law* közös platformra kerülésének jövőbeni sorsa foglalkoztatja.

Hatalmas viták zajlanak,⁴ amik gyakorlati vonatkozásoktól a *comparatio* alaptételeiig vezetnek el, s egyfelől (és főként a közös európai jogkodifikáció híveitől képviselten) a közelítés lehetőségein, dogmatikai előmunkálatain és közös fogalmisága kikovácsolásán dolgoznak, másfelől viszont (a pesszimizisták és kritikusok részéről, akik épp egy végső konvergencia lehetetlenségéből és bármiféle mesterséges fogalmi-textuális közelítés felszínességéből, egyenesen hiábavalóságából indulnak ki) a jog gondolhatóságának, megélésének és gyakorlati működtetésének végső elméleti-jogi s jogbölcseleti kérdéseit is felvetik. Tudjuk ugyan, hogy a társadalomelmélet számára a végső mérce csakis a gyakorlat lehet – hiszen a puding próbája az evés,⁵ tehát csakis a múlt idő szolgálhat majd végső bizonyítékul –, azonban a teória síkján a francia-kanadai neveltetésű, Angliában és Hollandiában működött, a *Sorbonne* katedráján tanító Pierre Legrand munkásságával jelzett érvek nyomozó súlya a vitát a felszínen tartja, amelyből persze egyre többet tudunk meg a jog létéről s persze várakozásaink esélyeiről is.⁶

2. A különbözősítés változatai

Legrand következtetésének végeredménye, hogy amiként bármikori válaszuk eleve mentalitásunkból fakad, úgy bármi, amit teszünk, eleve *kulturális különbözőségeinkből* adódik, hiszen „Például léteben egy angol gyermek *common law* jogász már jóval azelőtt, hogy egyáltalán eltűnődne azon, hogy jogi iskolába kívánna beiratkozni.”⁷ Heves vitákat kiváltván, mondták már a szerzőt s érveit pesszimizistának, destruktívnek, Európa-ellenesnek s ezoterikusnak egyaránt.⁸ Mégis alapgondolatot sejtetett meg ideológiai és intézményi értelemben egyaránt – annak hatalmas különbségét, hogy ami náluk *ars iudicandi*, az nálunk *scientia iuris*.⁹

Mások más oldalról érvelnek, ámde lényegesen hasonló következtetéssel. Egy brit tanulmány szerint a britek kevésbé élnek kormányzati megszorításokkal a gazdasági és egyéb szabadságok tekintetében, hiszen az angolszász jog maga is a földbirtokosoknak s a kereskedőknek a Koronával szembeni oltalma jegyében fejlődött ki – szemben például a francia mintával, mely a jogot mindvégig államhatalmi eszköznek tekintette, azért, hogy a tulajdoni viszonyokat, a tulajdonjogot uralhassa. Következésképpen – folytatja – „Ideologikus vagy kulturális szinten a kontinentális hagyomány nagyobb szerepet biztosít az államnak, többet bíz bürokratikus döntésekre, a kollektív jogokat pedig az egyéni jogosultságok fölé helyezi. A bírászkodást ugyanakkor kifejezetten alárendelt szerepkörbe utasítja. Az angolszász hagyomány el-

lenben éppen a bírói függetlenséget tekinti az egyéni szabadság oltalmazása jegyében lényegesnek.¹⁰

Ezzel függ össze a civil- és az angolszász jog egész szemléletmódja, berendezkedése egyaránt, mely mára csaknem két *ellenpólussá* sikeredett, kölcsönösen tagadva egymás erősségeit, esetleges találkozás esetén pedig pontosan azt oltva ki, ami a másikban specifikus. „Amennyiben például a kódexek angolszász közegbe kerülnek, előreláthatóan [...] ezeket hamarosan bírói döntésekben glosszálják, kivételeket lopnának bele, sőt egy idő múltán a benne foglalt általános elvek is elvesztenék bármiféle jelentésüket. Ámde amennyiben angolszász jogi döntések stílusát iktatnák egy kontinentális jogi kultúrába, úgy rövid időn belül ezek egyre rövidülnének, mind kevésbé átfogóvá válva; a tények elmaszatólnának; a múltbéli döntésekre hivatkozást pedig törvényi előírásokra történő hivatkozás váltaná fel, és így tovább.”¹¹

Márpedig ha valamelyest is így van ez, úgy ebből valóban az következik, hogy „egységes szöveg pusztán *ráterőltetett kibocsátása* nem vezet egységes joghoz.”¹² Hiszen már a közös európai jognak brit bíróságok általi alkalmazása sem problémamentes. Elégséges, ha példának okáért csupán a Bingham bírótól kifejtettek idézzük. Eszerint „a közösségi joganyag értelmezése meglehetősen gyakran nem az angolszász jogászok számára ismerős folyamatot, a jelentésnek az alkalmazott szavakból történő kinyerése fáradságát jelenti, hanem egy ennél lényegesen alkotóbb folyamatot, nevezetesen olyasvalamit, hogy egy ritkán és lazán megkonstruált csontvázat lássunk el izomzattal. Az alternatív felmerülő lehetőségek közti választásról így egykönnyen kiderül, hogy nem tisztán jogi megfontolásokon, hanem annak széles körű figyelembevételén múlik, hogy mit is kíván címzettjeitől a Közösség rendes körülmények közötti fejlődése.”¹³

Noha az Egyesült Királyságban mindazonáltal lezajlott egyfajta „forradalom”,¹⁴ bármiféle optimizmus, az egységbe olvadás várakozása még túlságosan is korai lenne, hiszen „a Csatorna egyelőre változatlanul választóvonalat képez”.¹⁵

2.1 Markesinis látomása

Minél inkább előrehalad az összehasonlító történeti kutatás s minél erőteljesebben összpontosít a jog mögött álló jogi kultúrák komparatista vizsgálatára vagy az alapjukul szolgáló *mentalitás juridiques* megragadására, annál kidolgozottabb, megküzdött régi igazságainkat is új színben láttató – felülvizsgáló, új felismerésekkel gazdagító – nézőpontokkal találkozhattunk.

Ezek egyike az, amelynek középpontjában a két ősi csatorna-parti rivális, az angol és a francia menta-

litás áll. Ezeket a német tudományosság-eszménnyel szembeállító áttekintése során a francia s germán magánjogot Londonban egyaránt tanító Markesinis abban kísérli megragadni az elválasztás tényezőit s az egybekapcsolás lehetőségeit, amit „a gyakorlati szakemberek által játszott szerep” változataiban vél megjelteni.¹⁶

Hagyományosan szétválasztóként egyebek közt a *római joghatást s a kodifikációt* említi, felülírva régi beidegződéseinket. Bizonyítottnak látja, hogy a római jog átvételét Franciaországban gyakorlati jogászok áldozatosan sokrétű elmélyült munkái biztosították, akik koruk helyi igényeit szolgálták, tehát mindenekelőtt adaptáltak.¹⁷ Ami mindebből lett, a *Code civil*, az pedig immár egy „*sui generis* szimbólumként” sikerült alkotás, amelynek tartósságát elsődlegesen szintén gyakorlati érdek, maga a *jurisprudence* folytonossága biztosította. A kárfelelősségről szóló 1384. § például eredetileg ugyan pusztán „stíluselegancia” okán került bele a kódex szabályanyagába,¹⁸ ráépülő gazdag esetjoga azonban megtermékenyítette; a *protection de la vie privée* fogalomköre pedig egyenesen joggyakorlati konstrukció terméke, pusztán felfűzve a 1382. § rendelkezésére.¹⁹

Ugyancsak sajátos, hogy a francia monarcha mindvégig megőrizte a helyi szokásokat, s Szent Lajos 1254. évi *ordonnance*-ától kezdve továbbélésüknek a biztosítója maradt – olyannyira, hogy „az egységet, amiként ezt az *Ancien Régime* végefelé a király személye körülként felfogták, mindig a sokféleségből hozták létre: olyan organikus s pragmatikus egységként, amely tiszteletben tartja a privilégiumokat, miközben persze korlátozta is ezeket”.²⁰ Mivel a *parlements* mindegyike a királytól delegált hatáskörben járt el, a királyhoz hasonlóan maguk sem indokolták döntéseiket. Ez ellen a forradalmi lázongásnak hangot adó *cahiers de doléances* tiltakozása mindvégig fennmaradt. A tényleges gyakorlat így ellenőrizhetetlen volt; belső mozgásaiban ismeretlen is maradt. Ezzel szemben viszont a nagy összefoglaló gyakorló jogászokról tudjuk, hogy alapjában pragmatikusok voltak – annál is inkább, mert a XVII. század közepétől a bírósági pályára lépés előképzője Franciaországban is a joggyakorlatban történő jártasságszerzés volt.²¹ Angliában ellenben a bírászkodás mindvégig kevesekre volt bízva (a XIII. század végén 51-en, fél évezreddel később is csak 240-en bírászkodtak, szemben a francia 13 *parlements* 1200 ítélkezőjével már a Forradalom előtt); fellebbezést nem ismertek (az időközben létrehozott *Courts of Error* is kizárólag a *record* önellentmondásaiban járhatott el); így abrogációt sem ismertek; kodifikációt pedig meg sem kíséreltek (noha mintegy 350 000 esetet publikáltak napjainkig).

Az, amit imént a római jogreceptió s a kodifikáció civiljogi hagyományaként említettünk, a jog *rendszer-*

kénti felfogásában kulminálódik. A rendszer-gondolat társadalmi-jogi érvényrejuttatása azonos tudomány-filozófiai háttér ellenére mégis másként alakult a saját autonóm *artificiall reason*-ját már létrehozott angol bíraskodásban, mely függetlenségét éppen egy ismeretlen s azonosítatlan, mégis néven nevezett jog-hagyományt alkotóan alkalmazva aktualizáló bírói képesség furfangos bizonyításával őrizhette meg. Itt válik érdekessé intézményi függetlenedésük a királytól, hiszen „Egy ilyen összetartó csoport előnyösebb helyzetben volt arra, hogy külső befolyásoknak ellenálljon, ellene mondva »kívülről« azt megmondani igyekvő nyomásoknak, hogy miként is rendelkezzenek a bírák saját ügyeikben”.²² A maradék kontinens viszont pontosan a rendszer-gondolat jegyében és kedvéért végső soron magával a római hagyomány lényegi azonosságával is szakított. Hiszen azt, ami abban még fogalmiasítatlan érv volt, konceptualizálta; ami abban esetről esetre újragondolandó döntés volt, általánosította; s ami benne szabad érvelésük egyik megfontolása volt, rendszertani pillérré, összefüggés-alkotóvá alakította.²³

A retorikával, mint a klasszikus antikvitás társadalmi bizonyosságpótlékával történő szakítást²⁴ pontosan a *módszeresség* – a modern tudományosság megszületésével tehát egyfelől a megalapozás, másfelől a biztonság, harmadfelől a sajátyszerűség – kívánalma indokolta, amihez alapot a dedukció és klasszifikáció módszertanának Petrus Ramus (1515–1572) általi kidolgozása²⁵ szolgáltatott. Teológiai-politikai összefüggésében figyelemreméltó annak feltárása, hogy „A XV. századtól kezdve az akkor kiemelkedően lévő természettudományok hatalmas előrehaladása s sikere ösztönözte arra a jogászokat, hogy egy új jogtudományra törekedjenek, ami pontosan annyira tudományos, megbízható és bizonyos, mint Newton és Copernicus természettudománya. Számos teoretikus törekvése irányult arra, hogy a versengő jogosultságok közötti választást világos és egyértelmű elvek határozott korlátai közé vonhassák – úgy, hogy a bírói ítélet elkülöníthető legyen a politikai retorika s a metafizikus elméletek bizonytalanságaitól. Egyetlen szóval tehát: a felvilágosodás jogászai olyan jogtudományra törekedtek, amelyben a bizonyosságot a módszertaniság biztosítja. Ez hozta magával a felvilágosodás nyomán, hogy a jog és különösen a tulajdon kései története vallási fabulusból már tudományos disszertáció tárgyává alakulhatott át.”²⁶ Végső soron ennek terméke a germán pandektisztikában az is, hogy „A német magánjog a jogi mérnökösödés kínos pontossággal kidolgozott terméke, mely fogalmak használata révén olyan könnyörtelen és egyértelmű jogi megoldásokat tud kapcsolni jogi problémákhoz, mint ahogyan egy svájci óra tudja elűtni életünk évét, óráját és másodpercét, bölcsönktől

a sírig. Ezért visszatérő az a mondas, hogy a német jog bármikor kész az igazságosságról alkotott képzetének feláldozására a fogalom oltárán”.²⁷ Már pedig a módszeresség, ha egyszer eluralkodik,²⁸ maga is nem egyszerűen kreatív, de egyenesen konstitutív erejűvé, teremtővé válik, hiszen bármit képes lesz a maga hasonlatosságára formálni, tetszőleges halmozból összefüggést s taxonómikus megvalósulást kiolvasni. Mert „rendszert épít és értelmet kutat a véletlenszerűen előálló valóságokban”, „rendszer-szerű rendet kényszerít a merőben pozitivistikus egyedi szabályozásokra, döntésekre s jogi véleményekre egyaránt” is.²⁹

Ebből adódik például a francia *Cour de cassation* azon személytelenített, színtelen-szagtalan pörölycsapású eljárása, hogy döntésében pusztán felhívja a szabályt, majd leírja az esetet, végül levonja a döntést – kizárólag „egy e célból preparált és végigcsiszolt bírói szillogizmus” alapján;³⁰ hiszen az angol jogorvoslat-elsőbbséggel (*remedies precede rights*) szemben – ami eleve eljárási szemléletre s mérlegelő kifejtésre késztet – a kontinens gondolkodása jog- és jogosultság-központú, tehát kész kliséként újramondja az esetben a jogszabályt. Ebből adódik a kontinensen meghozott döntés alapjait és válaszlehetőségeit feltáró indoklás hiánya (a *parlement de Paris* által formálisan is tilalmazottan a XIV. századtól 1810-ig), „mivel senki sem ismerheti meg a legfelsőbb bíróság titkait, aminek nincs felettese Istenen kívül, és amely olykor a törvény szigora, olykor maga a törvény ellen dönt.”³¹ Ebből adódik végül annak a régi módszertani eljárásnak a változatlansága is, hogy amikor már az egykori kodifikációt elárasztja a finomítások és változtatások gyakorlati kívánalma, először – rendszertani *locusszá* váltan – a kódex rendelkezéseire fűződnek fel a reformáló döntvények, majd ezekből születik meg maga a rekodifikáció. Az eredeti kodifikáció higiéniája ez, mert „időről időre szükséges, hogy rend tétessék a menet közben kaotikus egyveleggé váló anyagban.”³²

Megvilágító erejű a zabolátlanul szabad francia filozófusi eszmeszárnyalások leleplezőjének, a *Code civil* majdani szövegezőjének, Portalisnak még száműzetésében írt monografikus látomása, mint az öncélúvá vált eszme-vezéreltség kritikája. Ebben fejti ki, hogy „Ugyanaz a különbség áll fenn erudíció és valódi tudomány között, mint az ítélet és az emlékezet között. Az egyszerű erudíció különféle tények és anyagok tárháza. A tudomány is feltételez tárházat ugyan, de azt tulajdonává avatja és szabályozza felhasználását. Erudícióra megszerzett dolgok sokaságával vagy tömegével tehetünk szert. Tudóssá azonban csakis akkor leszünk, ha ezek kiválasztásának és alkalmazásának a módjait szintén elsajátítjuk. A tisztán előbbi csak birtokol; az igazán utóbbi vi-

szont munkálkodik véle. Mert a tudomány segíti a génuszt; miközben az egyszerű erudíció csaknem mindig megöli.”³³ Markesinis szerint ilyen közeg hozhatta létre azt a világot, amelyben egy Voltaire és Rousseau léphettek a jog színpadára (bemasírozva „anélkül a politikai térre, hogy törődtek volna az általuk nem ismert, sőt megismerni nem is kívánt joggal”;³⁴ nem véletlen hát, hogy az agresszív szellemi arrogancia ilyen megtestesítőit a szakértő Portalis vagy a kreatív Napóleon egyaránt idegenkedve olvasta); amely megszüülhet a *Déclaration des Droits* kiáltványát (amelynek ‘természetes’ és ‘elidegeníthetetlen’ jogkimondása mint primitív mágus-aktus még Bentham számára is fogcsikorgatóan és vérlázítóan hathatott,³⁵ hiszen „kevés könyv gyakorolt nagyobb hatást arra, hogy bármiféle konkrét gyógyír biztosítása helyett az átfogó elvek pusztá elmondásában kimerülő francia hajlandóság megérdemelten kedvezőtlen színben tűnjék fel.”³⁶); amelyben széplelkek és művészek (Benjamin Constanton túl Stendhal, Balzac, Hugo vagy Zola) vitáznak szerte az országban jogról (mintha csak matematikai feladvány lenne) – és mindezek ellenére mégis megszületik a *Code civil*, ráadásul „nem a kolostorok világába zárt emberektől előkészítetten [...], hanem] észrevétlenül maradtan ugyan, de a gyakorlatias megoldásoknak szentelt kutatásból, [...] elszakadásból dogmáktól és elméletektől egyaránt, továbbá annak elhatározottságából, hogy hajlékony, rövid és világos legyen, mert csakis egy ilyen jog lehet képes arra, hogy a társadalom jövőjében bekövetkező alapvető változásoknak szintén megfeleljen.”³⁷

Mindezzel a lehető legélesebb kontrasztban a német jogfelfogást Markesinis „elméleti, nem e világra valóan doktrinális”³⁸ meghatározottságúnak látja. Tudatossága csakis a gondolkodás restségeként sajnálhatja le a franciák tömörségét és általánosságát,³⁹ miközben a kodifikáció ürügyén Savigny teoretikus ellenállását is inkább merőben hazafiúi kiállásnak mondja Napóleon autoritativ imperializmusával szemben. Úgy véli, a német jogászprofesszorok akkor sem tudtak lemondani kiváltságukról a jog formálásában. Az angolszász jogi pragmatizmus képviselőjeként ez eleve rossz, mert predeterminatív pozíciónak gondolja, hiszen „Az akadémiai élet képviselői az elméletet, a rendet, a logikát, a struktúrát kedvelik. A gyakorlati szakemberek viszont tudják, hogy az élet ámbár rendetlen és előreláthatatlan, mégis megtanulják, hogy miképpen éljenek együtt ezzel.”⁴⁰

Angol-francia-német komparatistaként nap mint nap újra megtapasztalja, hogy a gondolkodás formális apparátusa *csapdahelyzeteket* rejt. A francia ítélkezési gyakorlatban például a fogalmak „a következtetések megfogalmazásának eszközei, amik ugyanakkor diktálni is képesek e következtetése-

ket”;⁴¹ noha csupán alárendelt szerepet játszhatna a logika mindebben.⁴² Kifinomultságukban „a francia döntések [...] páratlanok mind a szárazságban, mind a grammatikai stílusfinomságokban történő kifulladásban”.⁴³ Viszolyog a francia mesterkéeltségtől és öncélú logizálástól. Bevallja, hogy „az angolszász típusú ítéletet gazdagabbnak és világosabbnak találom a »miszerint«-féle klauzulák mai francia parádéjánál”.⁴⁴ Taszítja egy olyan magatartás, amely a korábbi bírói döntések tanulságát lábjegyzetbe száműzi, mert csakis önnön racionalizációja képes már egyáltalán lázba hozni. Ráadásul a francia bíró minden tanulságot alcímekbe nyomorít, rögvést valamely rendszertan öntetszelgő rubrikáiba préselve bele. Úgy mímeskedik hát mesterkéltné taxonómiája műszavaival, mintha a jogban nem is lenne helye az emberi gondoknak, gazdaságossági megfontolásoknak, érdekeknek és értékeknek; csakis logikai levezetések férnének bele. Averzója a németektől ezért fog még puhulni, amikor egy francia-német párharcban a reményeit taglalja: „Érdekes lesz látnunk, vajon a német jogász értelem felül tud-e majd kerekedni a francián most, hogy az európai kodifikációs törekvések újból elbukni látszanak az Európai Kódexről álmódzó német (és némiképpen dán) értelem hívása nyomán. A laboratóriumokból kikerülő első produktumok⁴⁵ azt a reményt keltik többünkben, hogy nem; de a végkifejlet még bizonytalan.”⁴⁶

Impressziók mindezek, persze, de teoretikus tapasztalatokat összegeznek. Típusmegfogalmazások tehát, mert – mint a klasszikus angol történész írta – „a stílus a karakter képe”.⁴⁷ Markesinis klasszikus amerikai megfigyelésre emlékeztet arról, hogy a németeknél a bíró „bármiféle egyéb út lehetősége nélkül masíroz könyörtelen következtetéséhez, egy hézagatlan logika súlya alatt”.⁴⁸ Majd szárazon megjegyzi: „Mindenekelőtt érvelésüknek a hangvétele végtelenül fogalmi, csaknem metafizikus. [...] A logikát gyakran túlzásba viszik, a jogi részleteket a végsőkig feszítik; avagy, mint Harry Lawson egyszer kifejezte: »semmit sem hagynak a képzelőerőre«. [...] A gyors, *staccato* mondatpergést egyszerűen nem ismerik... A humor pedig különösen távol áll tőlük”. És mégis, a német döntések közelebbi elemzésekor végül jólesően mindig ki szokott derülni, hogy nem az emberről, hanem kultúrájáról s benne az ember nyelvi játékairól szól a történet. Ami persze hosszabb távon az embert is alakíthatja. Esetünkben például a németek „belső szükségletük szerint elméletekkel kezdenek, ámde csakis azért, hogy annak kinyilvánításával végezzék, miszerint végső kimenetelét józan eszük, a követendő politika fogja diktálni.”⁴⁹ Ez pedig gyakorlatilag azt jelenti, hogy „Még a jogi zsargon előtérbe helyezése sem eredményez szükségképpen több precizitást a németeknél.”

Vagyis, érdemében, a döntés végül náluk is az eset körülményeitől fog függeni. Azaz „végső soron az igazi különbség nem az eredményben, sőt nem is a fogalmisághoz ragaszkodásban, hanem csakis a stílusban fog megmutatkozni.” Mintha (valamiféle folytonosan át- és visszafordított értelemben) a porosz generális Moltke tapasztalata köszönne vissza, aki kijelentette: „háborúban gyakran kevésbé az a fontos, hogy mit teszünk, mint az, hogy miként”.⁵⁰ Ráadásul a stíl-igényt a hordozott érdemhez képest azért Markesinis túlfeszítettnek látja, mert a német bírósági ítélet „túlságosan is elvont, túl elméletiesen belebonyolódott abba, hogy konkrét problémákat egy fogalmi rendszerhez igazítsa”.⁵¹

A német bírósági gyakorlat kapcsán pedig azt látja, hogy korábbi döntvényeik felhívása vagy a bíró épp kialakított saját nézetének illusztrálására, vagy mint kialakult gyakorlat példázata történik – azonban bármiféle tüzetesítés, elemzés, összevetés nélkül. Versengő értékekkel találkozva ezek alkalmi összebékítését keresik, anélkül azonban, hogy ennek mikéntjére magából a döntésből vagy a mögötte álló törvényből bármi is kihámozható lenne. Markesinis gyanúperrel él: „Érzésem szerint ez a [törvényszöveghez kötöttség legalizmusát hangsúlyozó] nézet csupán a megjelenést tükrözi, miközben a valóság nemcsak összetettebb, de közvetve közelebb is áll az angolhoz, semmint azt eleinte feltételeznők”.⁵² Mihelyst például a német *travaux préparatoires* szövegeihez fordulunk, szabályozási változatok esetén a gazdasági következmények határozott latolgatásaival találkozunk,⁵³ miközben szabály- és döntvénytárai csakis francia lakonikusságban s a német elvontságban bővelkedést mutatják. Mint maga is mondja, „az egyik stílus pontosan kimondja, amit gondol, a másik ellenben elrejtja ezt egy látszólag deduktív okfejtés leple mögött”.⁵⁴

Miközben egységesülést még nem érez, a *splendid isolation* továbbfolytatását sem látja többnek anakronisztikumnál, történelmietlenségénél, egy kisebbségi komplexumtól támogatott dacreakciónál. Eszerint többnyire nem áll más, mint „arrogancia és előítélet [...] az európai jogot illető kritikai vélekedések mögött”,⁵⁵ az önmagában elégségeség – „az Európától nemes elkülönülésben virágzás”⁵⁶ – hamis önhite, miközben az állítólagos angol izoláció sem volt soha a történelemben igazi elszigeteltség.

Végül megkérdezteti: vajh' „Találhatunk-e európai kollégáinkkal együttesen egy elfogadható köztes alapot?”⁵⁷ Ha kialakul egy kölcsönös tanulási folyamat, úgy a *common law* oldaláról „mi elsősorban tágasabb eszmék, semmint fogalmak, szervező kategóriák vagy elemzési rendszerek iránt érdeklődünk”, mert „hozzájárulásunk a születő új Európához fő erősségeinkből adódhat, s dogmatikai joglelemzés

helyett ezeket eljárásunkban, ügyvédkedésünkben, pragmatizmusunkban, jól felfogott fokozatosságunkban vélem leginkább megelni.”⁵⁸

Végezetül az örök emberi bölcsesség mondatja véle, hogy „noha eltérő pozíciókból kiindulva, de a két világ majd valahol középütt összetalálkozik.” A módokról egyelőre senkinek sem lehet elképzelése, hiszen mindegyik *verbalitása másként működik*. Miután az angol bíró mindenkihez szól, német társa kizárólag intellektuális partneréhez, míg a francia már kizárólag önnön magának, így még az egymás közti kommunikáció is nehezen alakul. Óvatosság lesz hát az utolsó szó, mi erről mondható. Eszerint „Maga a konvergencia csakis fokozatos és részjellegű lehet”.⁵⁹

2.2 Az angolszász esetjogi gondolkodás különleműsége: történeti és teoretikus rekonstrukciók

Szemben a *mainstream* angol–amerikai politikai filozófiáktól ösztöngött mai (új)analitikus fogalom-elemző iránnyal, mely kevésbé a jog történelmi-szociológiai jelenségvilágából kiindulva vagy összehasonlító megtapasztalása fényében, mint inkább nevesített fogalmiságként vizsgálja a jogot, s ezért (hallgatólagosan persze a saját jogi berendezkedésüket általánosító angol–amerikai vezérképviselők nyomán) szabálynak mondja a *common law* alapelemeit is,⁶⁰ mai módszeres történelmi és elméleti rekonstrukciók a gyakorlatias, induktív, tapasztalatot érvényrejuttatásával élő *precedens-jog mögött* olyan gondolkodásbeli előfeltevéseket tárnak fel, amelyek csaknem összehasonlíthatatlanná, sőt egyenesen összemérhetetlenné teszik azt, amit és ahogyan a Csatornán innen és túl gondolnak a jogról.

Történeti vizsgálódásokból⁶¹ kiteszik, hogy a XIII. század közepén a bractoni *Treatise on the Law and Customs of England* még csupán illusztrálta a tapasztalatot korábbi döntésekre utalással (mindössze két alkalommal élve kifejezetten az *a similibus ad similia* érveléssel⁶²), és kizárólag egyetlen, a művet kísérő jegyzetében utal egyértelműen esetkövetésre, miszerint „*Nota quod de similibus, simile iudicium, quod alis simile placitum...*”.⁶³ Az ez utáni évtizedekben leginkább olyan utalásokkal találkozunk, amelyek sugallata szerint inkább a *rationes* vagy a *res* követendő, semmint az *exempla*; de vannak jelzések arra nézve is, hogy bírakként egy a múltból már azonosított jogot alkalmaztak. Önmagukban semleges technikák erjesztő, új gyakorlatokat gerjesztő szerepére jellemző, hogy miután az efféle kéziratok gyűjteményeknek sem következetes kötetszámozása, sem tartalomjegyzéke vagy mutatórendszere nem volt (s ezért ezekre kizárólag általánosságban, csak mint »könyveink-

re« vagy »közös tanításra« hivatkozhattak csupán), komoly fordulatot csakis a nyomtatás elterjedése (azonos formátum többszörözése s ezáltal az egyes helyek azonosíthatóságának jelentőssé válása) váltott ki. A szigetvilágban így például Sir Anthony Fitzherbert *Graunde Abridgement* 1516-ban jelent meg, tárgy szerint rendezve *Year Book*-eseteket. A XVI. század végén kezdtek az alkalmilag közzétett eseteket „tekintélyeknek” nevezni. Túlzott fontosságot azonban aligha tulajdoníthatunk mindennek, hiszen még a XVII. század folyamán is pusztán egymásutánban csupán lejegyezték ezeket – kifejezések és maximák hívószavai teljes összevisszaságában úgy, hogy mindez legfeljebb egy *book of reports* karikatúrájára emlékeztethetett. Kizárólag Pufendorf és Grotius nyomán, a XVIII. században kezdtek csupán az alfabétikus elrendezést némi elvi-koncepcionális tagolással felváltani. A lassan felépülő precedens-rendszert a XIX. század első felében Austin öntötte végül valamelyest teoretizált formába; ez is azonban egyfajta prezentáció volt csupán, hiszen korántsem zárta ki az eltérő választást vagy egyensúlykeresést a különféle múltbéli döntések, mint elvileg egyenlőképpen védhető változatok között.⁶⁴

Meglepő és lefegyverző az a módszertani világosság, ahogyan a történész számára feltárul az *esetjogi jogműködés* dialektikájának mind a múltból záró fegyelmű ereje, mind pedig lényegi nyitottsága, s az ezek szolgálatában álló tény- és szabálymanipuláló technikák egyaránt. Mert szerinte „a meghatározatlanság visszavonhatatlan minimuma benne rejlik mindenféle vitamegoldási rendszerben. Ez annak a lehetetlenségéből fakad, hogy bármely egyes lehetséges ténybeli helyzetről előzetes rendelkezés történjék, valamint hogy pontosan meghatározhatók legyenek bármely egyedi eset tényei. Ráadásul egy paradoxikusan ellentétes helyzetben találjuk itt magunkat. Mert joganyagok hatalmas tömegének a rendelkezésre bocsátása valójában nagyobb szabadságot biztosít a bírónak arra nézve, hogy döntése tetszőleges legyen, hiszen bármiféle eljárásának látszatigazolását adhatja a kötelező szabályokra történő hivatkozással. Amennyiben pedig egy ilyen ellentétes érvelés ráadásul hatékonyság-megfontolásokkal is párosul, úgy még erőteljesebb lesz. Hiszen minél nagyobb eset-tömegeből válogathat, annál hamarabb és gyorsabban találhat autoritást tetszőleges döntésére, miközben annál nehezebb és lassúbb lesz bármiféle arra irányuló vállalkozása, hogy egyetlen »igaz« szabályt próbáljon kikövetkeztetni a korábbi döntések halmazából. Paradoxikus kifejezésben tehát: valójában erőteljesebb összefüggést érhet el kevesebb szabállyal, valamint akkor, ha ezeket az elvonatkoztatás magasabb szintjén fejezi ki.”⁶⁵

Végeredményként pedig még a mindebben rejlő *ideologikumot* is megfogalmazza. Nevezetesen, a

precedensre mint előzetes döntési mintára hagyatkozás az angol bírónál pontosan úgy pusztán verbális formula, merő igazolási igény és semmi más, mint a törvény – úgymond – alkalmazása a kontinentálisnál. Egyedüli célja mindkettőnek a ténylegesen elért bármiféle eredmény professzionális megideologizálása. Voltaképpen tartalmát illetően tetszőleges eljárások egyaránt meghúzódhatnak az örve alatt. Ezért a voltaképpen, az igazi, a végső kérdés az, hogy mi is az, igazából, ami valóban kényszerítő erővel hat a döntéshozatal során.⁶⁶

Ezzel a brit jogtörténeti rekonstrukció szintén azon alapgondolathoz juttat vissza bennünket, miszerint bármely adott berendezkedésben ilyen vagy olyan hatósági jogalkalmazási *black-box*ok egyaránt kánonná tehetők – olyan hivatalos várakozások és egyúttal igazolási sémák összességéeként, amelyek révén az adott szakmai közösségben az eseti jogmegállapítások a jog szükségképpen következéseiként igazolhatók.⁶⁷

A teoretikus rekonstrukció még kíméletlenebb eredményekkel szolgál. Egy magának a *common law*nak a jogi természetét is (Bentham nyomdokán) végső soron megkérdőjelező vizsgálódás szerint „a *common law* szabályai sehol sem lelhetők fel kánonként megfogalmazottan [...] ezeket a bíróságok a konkrét ügyekre alkalmazásukkor maguk hozzák csupán létre [...] tehát visszahatóan nyernek alkalmazást egy a kérdéses szabály létrehozatala előtt már bekövetkezett ténycsoportra [...] miközben módosítják azt vagy helyébe állanak annak, amit e szabály létrehozatalát megelőzően még mérvadó szabálynak gondolhattunk [...] s így [a *common law* szabályai] aligha mások, mint egy ökológus szabályai.” – mármint akkor, ha egyáltalán szabálynak nevezhetjük ezeket.⁶⁸ Nos, noha éppen az angolok és az amerikaiak szokták oly otromba becsméréssel kigúnyolni a germán fogalomvilág-jogászatot (pedig abból a maga idején érték, jelesül jogdogmatika) jött létre, ugyanezek, analitika örvén, a németek igazolhatóan fogalmiasító törekvésével szemben egy eleve nem létező, semmiképpen sem igazolható, ízig-vérig hamis, teljességgel álvilág-fikcióval élnek. Mert működőként megélt joguk helyett egy önmaga teremtette virtualitásból indul ki az angol-amerikai analitika. Azért ti., hogy egyáltalán elemezhesen, áljogot teremt magának, amit büszkén és kioktató módon terjeszt szerte a világban; noha ez velejéig pusztán posztulált, merthogy semmiféle *common law*-realitás nem fedi. Tudvalévő ugyanis, hogy a merő referenciáltatás textualitásán túlmutatóan semmiféle megfogható jelentés nem létezik itt. „Semmiféle olyan doktrinális tételezés, mint hogy »az a jog, miszerint X« sem lehet mentes a bármikor felülvizsgálat alól, merthogy még az X körébe vágó esetekben is a *common law* bíróságainak

hatalmában áll visszaható alkalmazás eredményeként kinyilvánítani, hogy mostantól (avagy bármikor a feltáratlan múlttól) kezdve az X immár X_1 .⁶⁹

Árulkodó ezért, hogy ugyanezen teoretikus rekonstrukciónak újabb elemzésében már elő sem fordul a jog kapcsán bármiféle fogalmiság vagy szabályszerűség fennállásának a feltételezése. Hiszen „a *common law*-szabályok» inkább leíróak, semmint előíróak, mert legfeljebb időleges eligazításul szolgálnak [...] s ezért akár jogi értekezésben, akár jogász beszédben vagy magában az esetben találtassanak is, szabály-megformulásait véletlenszerűként, és éppen nem kánonként kezelik.” Mivel „a *common law* számára az a döntő, hogy az, amit korábban szabálynak gondoltak, csak egy igen sajátos értelemben vehető szabálynak egyáltalán. Ti. már amennyiben bármely új esetre csak és kizárólag akkor fogják alkalmazni, ha ez illeszkedik tud mindazon politikák és elvek összességéhez, amik egy ennél összetettebb szabályrendszerben az igazolások helyét foglalják el [...]. Ilyen módon pedig a *common law* csakis igazolás-alapú döntést biztosít – szabályalapúság helyett.”⁷⁰ Következésképpen a múltbéli döntésben foglalt rendelkezés alapjának szabályként elnevezése kizárólag annyiban jogosult, amennyiben feltételezzük, hogy – először is – a bíró ilyesmit a saját esetében magának egyáltalán megfogalmazott, s ezt – másodsor – kielégítően pontos teljességgel kifejezésre juttatta döntése indokolásában is. Ámde még egy ilyen előfeltételezéssel élve is, „szabály” legfeljebb retrospektíve, a múltbéli döntésre visszavetítetten, vagyis kizárólag annak az eseti mivoltában állott (pontosabban s rekonstrukcióval: állhatott) fenn; ebből önmagában azonban sem a jövő meghatározása, sőt még előrelátása sem következik. Hiszen „A precedensből kiinduló érvelést a szabályból kiinduló érveléstől [...] annak a szükségessége különbözteti meg, hogy a precedensből indító okfejtésben *meg kell konstruálni* a szabály esetében már eleve adott általánosítást – vagyis meghatározott tárgynak mint tényként kifejezhető alanyak egy meghatározott állításhoz mint állítmányhoz történő rendelését is. [...] [Í]gy ott, ahol szabályformula hiányában csakis előzetes döntés áll rendelkezésre, a tényszerűen kifejezett állítmány forrása homályos, s ezért annak a módja, hogy a korábbi döntés voltaképp miben is kényszerít, eleve problematikus.”⁷¹ Már pedig ennek folytán – figyelembe véve azt is, hogy (1) tényszerűségükben felfogva az esetek nem képeznek jogot, (2) a mögöttük álló élethelyzetek nem állnak logikai kapcsolatban egymással, s így (3) maguk az esetek között sem tételezhető logikai viszony⁷² – csakis arra következtethetünk, hogy bármekkora tömegben is álljanak előttünk precedensek, bennük „semmi sincs, ami logikailag egyáltalán kényszeríthetne”, s ezért a

precedensrendszer körében végső soron s „lényege szerint maga a folyamat nem kényszerítő”. Következésképpen „Egyedülként egyetlen szabályt sem tudunk kikövetkeztetni a megelőző döntések akár még oly hatalmas sorozatából, ilyen módon viszont a terjedelmükben legkülönbébb szabályok sokasága egyaránt kielégíthetné annak követelményét, hogy e sorozatnak az összes tagjával kompatibilis maradjon.”⁷³ Függetlenül tehát attól, hogy hány precedenst is látunk ugyanabba az irányba mutatni, mégis és elvileg számtalan általánosításuk egyaránt gondolható és lehetséges lesz. Következésképpen egyik változatuk sem valamiféle belső logika és következés kényszere folytán, hanem kizárólag egy minden körülményre és felvethető megfontolásra kiterjedő, a konkrét egyedi esetre szabott *érvelés benső meggyőző erejénél fogva* alapoz majd meg egy a szóban forgó bírói döntést megalapozó általánosítást – végső soron pedig azáltal, hogy külső környezetében is mérlegelve, ezt a bírói következtetést mint eseti jogmegállapítást az adott fórum felett álló hierarchikus felsőbbbség is majd elfogadja, vagy legalábbis nem írja felül.⁷⁴

3. A pesszimizmus és körülírásai

Mindebben még nem is érintettük annak eltérő irányát, amely újkori történelmünkben a *mos geometricus* végsőkig axiomatizált deduktív világát hozta egykor létre kontinensünk jogi berendezkedéseiben, míg még természetjogi változatában is csupán induktív közelítéseket engedett a brit szigetvilágban, a „skót felvilágosodás” nevével nevezett egyedülálló gondolatkohóban.⁷⁵

Tehát: *rendszer gondolat? Az angol jog méhében?*⁷⁶ A brit közjog klasszikusa százhusz éve még így fakadt ki, bármiféle értelmezésbeli egységnek a híjával kínálódván: az angol jog kiművelése során elvégzett különbségtevések az elemző irodalom növekvő feldolgozásai ellenére változatlanul olyanok, „mintha állatok úgy kísérelnénk meg osztályozni, hogy: vannak dodók, oroszlanok, no meg olyan állatok is, amik nem dodók, de nem is oroszlanok”, és pontosan ebből fakadóan „A jogászprofesszorok feladata, hogy a jog [...] szabályainak tömegét összefüggő egészként kidolgozottan majd elvek valamiféle rendezett sorozatára visszavezessék”.⁷⁷ Teoretikusokról szól az előrejelzés; minthogy ez éppen nem bírói feladat az angol jogban.⁷⁸ Ámde ezzel egyfelől a mindenkori teoretikus igény s másfelől a bíró szerepfelfogása két tűzként égeti maga közt azt, ami ugyanakkor éppen a *common law* lényege. Hiszen tényleg mélyen igaz az, amit immár klasszikus amerikai ítélet egy évszázada kinyilvánított: „Általános tételek nem döntenek el

konkrét eseteket. A döntés annál szubtilisabb ítélet-től vagy intuíciónál fog függeni, mint ami bármiféle kidolgozott felső tétel lehetne.⁷⁹ Ugyanakkor viszont fél évszázada nagynevű angol bírósági ítélettel is joggal hívhatta fel társai figyelmét arra, hogy „Lordságtok nem arra hivatott, hogy Anglia jogát racionalizálja”.⁸⁰ Így hát bármi, ami a múltból s a jelenből adottá lett az angol esetjogban, benne van és kimozdíthatatlan részét képezi – függetlenül attól, vajon most vagy bármikor érzékeljük-e jelentését, jelentőségét és/vagy szükségképpeniségét, és miként. Mert tudvalévő, hogy „a rendszer úgy működik, mint ahogyan egy egész működik – még akkor is, ha nem tudjuk, hogy miért, és azt sem tudjuk, hogy különféle elemei miféle racionális célt szolgálhatnak. A teljes építmény minden egyes részének meglehet a maga célja – még akkor is, ha történetesen magunk ezt sem értjük”.⁸¹

A rendszerbefoglalás nyilvánvalóan *homogenizálást* jelentene, tehát eredeti állományának a denaturalizálását eredményezné. Ezért riadtak ettől mint radikális jogújító eszköztől vissza mindenütt az angol szigetvilágban, a brit Nemzetközösségben, sőt a vegyes jellegű dél-afrikai vagy éppen izraeli felvetésekben is.⁸² Mert – sugallhatta ismét és joggal a gyakorlatiasság kiérlelt angolszász bölcsessége – még egy ilyesfajta bonyolultság is jobb bármi látszólag kristálytisztánál, hiszen „Minthogy a jog olyan nehéz és összetett, mégis egészségesebb fejlődését teszi lehetővé, ha a fellebbvitelnél munkálkodó lordok az ő külön nézeteiket saját eltérő módjaikon fejezik ki; mert jobb ezért eltérő eszmékkel fertőzött ellentmondó forrásoknak a burjánzó ünneplésével találkozunk, mint egyetlen nagyszerűen készre csomagolt higiénikus csomaggal, amit megtisztítottak már [...] bármiféle elemzésbeli különbözéstől és részletektől”.⁸³

Mindez azonban korántsem zárja ki, hogy kölcsönhatások ne érvényesülnének immár – közel másfél évszázaddal azután, hogy a kontinentális (és különösen a germán) újkori tömeges joghatások kora Nagy-Britanniában lezárult.⁸⁴ Angol bírósági ítéletek angol komparatista tollából citálnak ilyesmit: „Egészenében az angol jog nem éppen kedvezően kerülne ki egy a német joggal történő összehasonlításból. Bár igaz, hogy a szerződésen kívüli károkozás terén fennálló változatok egész sokasága oltalmazza az emberi személyiség és magánélete számos vonatkozását; ez azonban azt jelenti, hogy valamely rendelkezésre álló szerződésen kívüli károkozási formulának a madárketrecébe kell belepréselnünk minden egyes eset tényeit, és ez a folyamat nemcsak erre kihegyezett konstrukciókat foglalhat magában: ilyen védelemre egyébként érdemes felperesek gyakran kiszorulhatnak ebből védelem nélkül.”⁸⁵

Következtetésként a jelenben aligha mondható más, mint hogy a jog jövőjének szokásosan harmoni-

záltatott s egységesített képét az Európai Unió körén belül eleve ellentételezi „a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletének” ugyanezen Európai Unión belüli alapokmányi kimondása. Ezen belül lehetséges csupán ma bármiféle konvergenciaállítást elgondolnunk, ami a komparatista német szerzőpáros, Zweigert–Kötz klasszikus tétele szerint funkcionálisan ekvivalens jogi fogalmaknak és szabályoknak az azonosítására törekszik.⁸⁶ Mindezt tagadó állításként Legrand cáfolata⁸⁷ viszont pontosan ennek eleve lehetetlen voltát, megkísérlése esetén a hiábavalóságát jósolja nekünk.

A merő technikalitásból kiinduló problémamag így maga is végső kérdések feszegetéséig érkezik, mihelyst ezt valóban az emberi társadalmunkban megvalósuló *ordo* megalapozásaként értelmezzük. Azt sugallva, hogy többről van itt (is) szó, mint merő intellektuális tervezésről, hiszen jövendő emberi sorok megélésre érdemessége a tét. Ebben pedig örömmel vehetjük tudomásul bármiféle közeledés tényeit, amik persze újabb eltávolodások kiindulópontjaivá is válhatnak utóbb. A konvergencia valószínűsége azonban mindebből önmagában még nem adódik.

Jegyzetek

¹ Konrad Zweigert & Hein Kötz *Introduction to Comparative Law* [1969] 3rd rev. ed. (Oxford: Clarendon Press 1998), 39. o.

² 'Introduction' in *Unidroit Principles of International Commercial Contracts* 2nd ed. (Rome: International Institute for the Unification of Private Law 2004), xv. o.

³ Lásd a szerzőtől 'Theatrum legale mundi avagy a jogrendszerek osztályozása' in *Ius unum, lex multiplex Liber Amicorum: Studia Z. Péteri dedicata*, szerk. H. Szilágyi István és Paksy Máté (Budapest: Szent István Társulat 2005), 219-242. o.

⁴ Pl. Bruno de Witte 'The Convergence Debate' *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3 (1996) 2 [Editorial], 105. és köv. o.

⁵ *The proof of the pudding is in the eating*. Gyökerei – a <<http://www.worldwidewords.org/qa/qa-pro-1.htm>> és <<http://ask.yahoo.com/20020903.html>> szerint – a XIV. századra nyúlnak vissza, ám Miguel de Cervantes *Don Quixote* (1605) és Nicolas Boileau-Despréaux *Le Lutrin* (1683) nyomán vette át az irodalmi nyelv gyakori szólásként.

⁶ Vö. a szerzőtől 'Összehasonlító jogi kultúrák?' *Jogtudományi Közlemény* LVI (2001) 10, 409-416. o., valamint 'Kodifikáció az ezredfordulón túl' *Jura* 8 (2002) 1, 91-100. o.

⁷ Pierre Legrand 'Against a European Civil Code' *Modern Law Review* 60 (1997) 1, 51. o.

⁸ Vö. Pierre Legrand 'Antivonbar' *Journal of Comparative Law* 1 (2006), 37. o.

⁹ Jan M. Smits 'Law Making in the European Union: On Globalization and Contract Law in Divergent Legal Cultures' *Louisiana Law Review* 67 (2007) 4, 1195. o.

¹⁰ Paul G. Mahoney 'The Common Law and Economic Growth: Hayek might be Right' *Journal of Legal Studies* 30 (2001) 2/1, 505. és id. 511. o.

¹¹ Esin Özücü 'An Exercise on the Internal Logic of Legal Systems' *Legal Studies* 7 (1987) 3, 317-318. o.

¹² Smits, 1196. o.

¹³ *Customs and Excise Commissioners v. ApS Samex* [1983] 1 All ER 1042, 1056.

- ¹⁴ Noreen Burrows 'European Community: The Mega Mix' in *Studies in Legal Systems Mixed and Mixing*, ed. Esin Öricü et al. (The Hague: Kluwer Law International 1996), 302. o.
- ¹⁵ Mathias Reimann 'Towards a European Civil Code: Why Continental Jurists should Consult their Transatlantic Colleagues' *Tulane Law Review* 73 (1999) 4, 1342. o.
- ¹⁶ Sir Basil Markesinis 'French System Builders and English Problem Solvers: Missed and Emerging Opportunities for Convergence of French and English Law' *Texas International Law Journal* 40 (2005) 4, 664. o.
- ¹⁷ Vö. André-Jean Arnaud *Les origines doctrinales du Code civil française* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1969).
- ¹⁸ André Tunc 'Methodology of the Civil Law in France' *Tulane Law Review* 50 (1976) 3, 459–473. o.
- ¹⁹ Markesinis, 665. o.
- ²⁰ Jean-Louis Halpérin *L'impossible Code civil* (Paris: Presses Universitaires de France 1992), 43. o.
- ²¹ Philippe Jestaz & Christophe Jamin *La doctrine* (Paris: Dalloz 2004), 54–61. o.
- ²² Markesinis, 674. o.
- ²³ Vö. a szerzőtől *A jogi gondolkodás paradigmái* [1996] 2. kiad. (Budapest: Szent István Társulat 2004).
- ²⁴ Ami – mint vitában egyenlő felek közt meggyőző »diaktika«, szemben a logikai bizonyítás inherens »analitikájával« –, maga is kései termék: a görög demokráciáé, politikai és jogi eljárásaié, felülírva a kizárólag hierarchia vagy tradíció támogatta igazságpozíciókat. Fehér Márta 'Demokrácia és logika' *Magyar Tudomány* IL (2004) 5, 560–564. o.
- ²⁵ Lásd pl. D. van der Merwe 'Ramus, Mental Habits and Legal Science' in *Essays on the History of Law* ed. D. P. Visser (Cape Town: Juta 1989), 32. és köv. o.
- ²⁶ A. J. van der Walt 'Marginal Notes on Powerful Legends: Critical Perspectives on Property Theory' *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg* 58 (1995), 402. o.
- ²⁷ Basil S. Markesinis, Werner Lorenz & Gerhard Dannemann *The German Law of Obligations 1: The Law of Contracts and Restitution & 2: The Law of Torts: A Comparative Introduction* (Oxford: Clarendon Press 1997), 26–27. o.
- ²⁸ Michelle Everson 'It is just me, or is there an Elephant in the Room?' [review article] *European Law Journal* 13 (2007) 1, 136–145. o., jelenlétét érzékelve az alkotmányi doktrínában is.
- ²⁹ Damm, ill. Kingreen in *Principles of European Constitutional Law* ed. Armin von Bogdandy & Jürgen Bast (Oxford: Hart Publishing 2006), 231., ill. 551. o.
- ³⁰ Carleton Kemp Allen *Law in the Making* [1927] 7th ed. (Oxford: Clarendon Press 1964), 180. o.
- ³¹ Vö. John Philip Dawson *The Oracles of the Law* (Ann Arbor: University of Michigan Law School 1968), 287. o.
- ³² E. M. Meijers 'La réforme du code civil néerlandais' [Paris 1948] in uő. *Verzamelding van de privaatrechtelijke opstellen 1* (Leiden: Universitaire Pers 1954), 161. o.
- ³³ Jean-Étienne-Marie Portalis *De l'usage et de l'abus de l'esprit philosophique durant le XVIII^e siècle* [1797] 3^e éd. (Paris: Moutardier 1834).
- ³⁴ Jestaz & Jamin *La doctrine*, 57. o.
- ³⁵ Vö. Jeremy Bentham *Rights, Representation, and Reform* Nonsense upon Stilts and Other Writings on the French Revolution, ed. Philip Schofield et al. (Oxford: Clarendon Press 2002), 330. o.
- ³⁶ Markesinis, 675. o.
- ³⁷ Uo. 681. o.
- ³⁸ Paul Koschaker *Europa und das römische Recht* 2. Aufl. (München: Beck 1953, 249. o.
- ³⁹ Bernhard Windscheid *Zur Lehre des Code Napoleon von der Ungültigkeit der Rechtsgeschäfte* (Düsseldorf: Buddens 1847).
- ⁴⁰ Uo. Markesinis, 676. és 687., id. 688. o.
- ⁴¹ Fleming 'Remoteness and Duty: The Control Devices in Liability for Negligence' *Canadian Bar Review* 31 (1953), 471–502. o.
- ⁴² Egy kortárs amerikai diktum – *Procanik v. Cillo* 478 A. 2d 755 (1984) – határozottan ki is mondta: „A jog több bármiféle logikai gyakorlatnál. S noha fontos a logikai elemzés az igazságszolgáltatás rendezettsége számára, mégsem szabadna az igazságtalanság eszközévé válnia.”
- ⁴³ Basil S. Markesinis 'Conceptualism, Pragmatism and Courage: A Common Lawyer Looks at some Judgments of the German Federal Court' [1986] in uő. *Foreign Law and Comparative Methodology* A Subject and a Thesis (Oxford: Hart Publishing 1997), 211. o.
- ⁴⁴ Markesinis 'French' (2005), 671. o.
- ⁴⁵ A von Bar által előkészített projektumot illető szkepticizmusára lásd Sir Basil Markesinis 'Deux cents ans dans la vie d'un Code célèbre: Réflexions historiques et comparatives à propos des projets européens' *Revue trimestrielle de droit civil* 103 (2004), 45–60. o.
- ⁴⁶ Markesinis 'French' (2005), 682. o.
- ⁴⁷ Edward Gibbon *Memoirs of My Life* ed. Betty Radice (London: Folio Society 1991), 39. o.
- ⁴⁸ Benjamin Nathan Cardozo *The Growth of the Law* [1924] in uő. *Selected Writings* ed. Margaret E. Hall (New York: Fallon Publications 1947), 215. o.
- ⁴⁹ Markesinis 'Conceptualism' (1986), 214., 226. és 227. o.
- ⁵⁰ Eberhard Kessel *Moltke* (Stuttgart: Koehler 1957), 511. o.
- ⁵¹ Basil S. Markesinis 'A Matter of Style' [1994] in uő. *Foreign Law and Comparative Methodology* (1997), 136. o.
- ⁵² Basil S. Markesinis 'Judicial Style and Judicial Reasoning in England and Germany' [2000] in uő. *Always on the Same Path* Essays on Foreign Law and Comparative Methodology, II (Oxford: Hart Publishing 2001), 308. és 310., id. 305. o.
- ⁵³ Pl. B. Mugdan *Die gesammten Materialien zum Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich, II* (Berlin: Decker 1899), 1305. o., valamint *Protokolle* I, 609., 611. és 622. o.
- ⁵⁴ Markesinis 'Judicial Style' (2000), 319. o.
- ⁵⁵ Basil S. Markesinis 'Our Debt to Europe: Past, Present and Future' [2000] in uő. *Always on the Same Path* (2001), 12. o.
- ⁵⁶ John Hamilton Baker *An Introduction to English Legal History* 3rd ed. (London: Butterworth 1990), 35. o.
- ⁵⁷ Id. Markesinis 'A Matter of Style' (1994), 185. o.
- ⁵⁸ Markesinis 'Our Debt' (2000), 39. és 41. o.
- ⁵⁹ Basil S. Markesinis 'Reading through a Foreign Judgment' [1998] in uő. *Always on the Same Path* (2001), 89. és 191. o.
- ⁶⁰ Nálunk mindenekelőtt Bódig Mátyás *Jogelmélet és gyakorlati filozófia* Jogelméleti módszertani vizsgálódások (Miskolc: Bíbor 2004) és Gyórfi Tamás *A kortárs jogpozitívizmus perspektívái* Válogatott tanulmányok (Miskolc: Bíbor 2006). Vitában a szerzővel – 'Jogdogmatika, avagy jus, jurisprudentia és társai – tudományelméleti nézőpontból' + 'Jog', »jogtudomány«, »tudomány« – lét- és ismeretelméleti nézőpontból (Vizontválasz) + 'A dogmatika természetét illető kutatások lehetséges hozadéka (Hozzászólás)' in *Jogdogmatika és jogelmélet*, szerk. Szabó Miklós (Miskolc: Bíbor Kiadó 2007), 11–26. + 68–80. + 241–251. o. – kibontva vö. Bódig Mátyás 'Jogdogmatika és jogtudomány', Gyórfi Tamás 'A jog fogalmi rendszere és az indokok dogmatikája' és Cserne Péter 'Jogdogmatika versus policy' in uo., 27–38., 39–57. és 58–67. o.
- ⁶¹ Lásd különösen A. W. B. Simpson 'The Common Law and Legal Theory' in *Oxford Essays in Jurisprudence* 2nd series, ed. A. W. B. Simpson (Oxford 1973), 77–99. o. és S. F. C. Milsom 'The Past and Future of Judge-made Law' *Monash University Law Review* 8 (1981) 1, 1–14. o.
- ⁶² Bracton *Bracton on the Laws and Customs of England* I–IV, ed. G. E. Woodbine (Cambridge, Mass.: Belknap Press of the Harvard University Press 1968–1977), f.1b (2.21) és f.436b (4.357).

⁶³ *Bracton's Note Book A Collection of the Cases Decided in the King's Courts...*, 2, ed. F. W. Maitland (London & Cambridge: Clay 1887), 335. o.

⁶⁴ Korai előfordulásként például a *Hadley v. Baxendale* (1854) 9 Ex 341 esetében. David J. Ibbetson 'Case-Law and Doctrine: A Historical Perspective on the English Common Law' in *Richterrecht und Rechtsfortbildung in der Europäischen Rechtsgemeinschaft* hrsg. Reiner Schulze & Ulrike Seif (Tübingen: Mohr Siebeck 2003), 30–37. o.

⁶⁵ Uo. 39–40. o.

⁶⁶ Uo. 39. o.

⁶⁷ Vö. a szerzőtől 'Jog, jogértés, jogalkalmazás (35 tételben)' *Magyar Jog* LIV (2007) 11, 641–648. o.

⁶⁸ Frederick Schauer 'Is the Common Law Law?' *California Law Review* 77 (1989), 455. o., majd hozzáteszi (456. o.): "it hardly pays to speak of them as rules at all."

⁶⁹ Uo. 464. o.

⁷⁰ Frederick Schauer *Playing by the Rules A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life* (Oxford: Clarendon Press 1991), 177., 178. és 178. o.

⁷¹ Uo. 183. o.

⁷² Vö. a szerzőtől 'Jogi hagyományok? Jogcsaládok és jogi kultúrák nyomában' in Varga Csaba *Jogfilozófia az ezredfordulón* Minták, kényszerek – múltban, jelenben (Budapest: Szent István Társulat 2004), 61. o.

⁷³ Mindenekelőtt a *Donoghue v. Stevenson* [1932] AC 532, 1932 SC [HL] 31 klasszikus brit esetének Julius Stone *The Province and Function of Law* (London: Stevens 1947), 187–189. o. által adott értelmezése nyomán uo. 183., 184. és 184. o.

⁷⁴ Ami az állítólagos normatív meghatározást ismét egy (annak logikája felől szemlélten: teljességgel véletlenszerű) faktumra, jelesül a fellebbvitel hiányának vagy mikénti elbírálásának a merő tényére vezet vissza. Ennek problematikájára vö. a szerzőtől 'A bécsi iskola' in *Jogbölcsélet XIX–XX. század*, Előadások, szerk. Varga Csaba (Budapest: Szent István Társulat 1999), 60–68. o.

⁷⁵ Lásd pl. Knut Haakonssen tollából *The Science of a Legislator The Natural Jurisprudence of David Hume and*

Adam Smith (Cambridge: Cambridge University Press 1981) és *Natural Law and Moral Philosophy From Grotius to the Scottish Enlightenment* (Cambridge: Cambridge University Press 1996).

⁷⁶ Bővebb korábbi tárgyalásához vö. a szerzőtől 'Szabály és/vagy norma; avagy a jog fogalmiasíthatósága és logizálhatósága' in *Regula iuris Szabály és/vagy norma a jogelméletben*, szerk. Szabó Miklós (Miskolc: Bíbor Kiadó 2004), 23–30. o. és Varga 'Jogdogmatika' (2007).

⁷⁷ Albert Venn Dicey 'Can English Law be Taught at the University?' (London: Macmillan 1883).

⁷⁸ Lord Goff fejtette ki a *White v. Jones* [1995] 2 AC 207, 266 ügyben, hogy „A Markesinis professzortól ajánlott eljárás elfogadható talán a német jogban, e földön azonban rögvest vitát váltana ki régóta kialakult doktrínáinknak a megengedhetetlen kikezdéséért.” Id. Konrad Schiemann 'Aktuelle Einflüsse des deutschen Rechts auf die richterliche Fortbildung des englischen Rechts' *Europarecht* 38 (2003) 1, 27. o.

⁷⁹ Oliver Wendell Holmes in *Lochner v. New York*, 198 US 45 (1905).

⁸⁰ Lord MacMillan in *Read v. J. Lyons & Co.* [1947] AC 156, 175.

⁸¹ Patrick Selim Atiyah *Pragmatism and Theory in English Law* (London: Stevens 1987), 34. o.

⁸² Vö. a szerzőtől *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség* [1979] 2. kiad. (Budapest: Akadémiai Kiadó 2002 VI. fejr., 155. és köv. o., valamint VII. fejr. 4. pont, 211. és köv. o.

⁸³ Lord R. Goff 'The Search for Principle' *Proceedings of the British Academy* LXIX (1983), 174. o.

⁸⁴ „Modern jogtudományunk leginkább német alkotás” – írhatta ekkoriban még Sheldon Amos *A Systematic View of the Science of Jurisprudence* (London: Longmans 1872), 505. o.

⁸⁵ Lord Justice Bingham in *Kaye v. Robertson* [1991] FSR 62 és *Douglas v. Hello! Ltd.* [2001] QB 967, 988.

⁸⁶ Zweigert & Kötz *Introduction* (1998).

⁸⁷ Pierre Legrand *Comparatists-at-Law and the Contrarian Challenge* (Tilburg 1995).

Zeller Judit
 egyetemi adjunktus
 Kocsis Miklós
 PhD-hallgató

A magyar parlamenti képviselők függetlensége a gyakorlatban

I. Bevezető gondolatok

A parlament – mint testület – és a képviselő közjogi autonómiájának és függetlenségének a feltételeit lényegileg három jogintézmény garantálja: a) a szabad mandátum elve, amely a képviselő alkotmányjogi-politikai függetlenségét, b) az összeférhetlenség közjogi intézménye, amely a képviselő anyagi, hivatali, erkölcsi és lelkiismereti függetlenségét, és c) a mentelmi jog, amely a képviselő védelmét és jogi függetlenségét biztosítja.¹

A mentelmi jog a parlamentarizmus egyik legrégebbi intézménye, fennállása óta a magyar parlamentben is több ezer mentelmi ügy született, és felmérhetetlen a jog nemzetközi gyakorlata is.² Röviddel a kiegyezés után, 1868-ban először Böszörményi László szélsőbaloldali képviselő mentelmi jogát függesztette fel az Országgyűlés, akinek az volt a vétké, hogy Kossuth váci választókhoz címzett levelét megjelentette az újságjában. A bíróság Böszörményit elítélte. A képviselőház ezt követően próbált segíteni rajta, kieszközölték szabadon bocsátását, de Böszörményi tiltakozásul a képviselőház eljárása ellen, hogy kiadták őt, nem volt hajlandó kijönni a börtönből. Beteg lett, és ott is halt meg.³

Lényeges leszögezni, hogy a mentelmi jog nem vizsgálható önmagában, hiszen az beágyazott a képviselői jogállás kérdéskörébe, tágabban pedig a parlamenti jogba.⁴ A mentelmi jogra vonatkozó jogi szabályozás mellett rendkívül fontos a mentelmi jog kapcsán kialakult gyakorlat. Ebbe beleértendő mind a parlamenti gyakorlat – a plenáris ülés és a bizottság gyakorlata – valamint az egyéb állami szervek tevékenysége is.⁵ Mindezek vizsgálata szükséges ahhoz, hogy a mentelmi jogról teljes képet kaphassunk.

II. A mentelmi eljárás

1. A mentelmi eljárás jogi szabályozása

A mentelmi eljárás részleteit az *Országgyűlés Házszabálya*⁶ (a továbbiakban: Házszabály) a 130–131.

§-okban igen lényegre törően rögzíti. Míg korábban erre vonatkozó rendelkezéseket a Házszabály nem tartalmazott, legutóbbi átfogó módosítása integrálta azt az elvet, miszerint a mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság (a továbbiakban: Bizottság) is paritásos alapon létrehozandó testület, vagyis a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoport(ok)ból azonos számú képviselő vesz részt működésében. Ez összhangban van a Bizottság funkciójával; biztosítja azt, hogy az ellenzéki képviselők se lehessenek kitéve a kormánypárti többség akarátának a mentelmi jog esetleges felfüggesztése esetén. A mentelmi eljárás legfontosabb mozzanatai, szabályai a következőkben foglalhatók össze.⁷

1.1 Az *Országgyűlés elnökének feladatai* közé tartozik, hogy „fogadja” a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt, amelyet nála terjeszthet elő az arra jogosult. Ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére a lefolytatni kívánt vagy folyamatban lévő eljárás szakaszától, illetve a foganatosítandó intézkedéstől függően a legfőbb ügyész, illetve a bíróság jogosult.⁸ A jogosultaknak az előterjesztés tekintetében nincs mérlegelési joga, a feltételek fennállása esetén kötelesek azt megtenni. Amennyiben a mentelmi jog megsértéséről van szó, az ennek megállapítására irányuló indítványt az érintett képviselő terjeszti elő haladéktalanul az Országgyűlés elnökénél.⁹ Az Országgyűlés elnöke az indítványokat haladéktalanul továbbítja a Bizottságnak, és erről az Országgyűlést, valamint az eljárásban érintett képviselőt tájékoztatja. Amennyiben az Országgyűlés nem ülésezik, az elnök döntése alapján lehetőség van arra, hogy az ügy elbírálása céljából rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést hívjanak össze.

1.2 A *Bizottság eljárásának előkészítése* során a Bizottság elnöke az ügy tárgyalásának tényéről, továbbá a tárgyalás idejéről és helyéről köteles az érintett képviselőt és a volt képviselőt értesíteni. Az előkészítés részét képezi az elbíráláshoz szükséges adatok, információk összegyűjtése, valamint az ülés összehívása is. A Bizottság az ügyet zárt ülésen tárgyalja, fősabály szerint az érintett képviselő távollétében, amennyiben azonban az érintett értesítés alapján mégis megjelenik és meghallgatását kéri, a Bizottság köteles őt meghallgatni. Az eljárás során a Bizottság két szempontból vizsgálja a mentelmi jog felfüggesztésére, illetve megsértésének megállapítására irányuló indítványban foglalt tényállást: a) beletartozik-e az az immunitás, illetve az inviolabilitás körébe, b) a lefolytatandó eljárás arra vezetne-e, hogy a képviselőt indokolatlanul megfossza közhatalmi funkciójának gyakorlásától.

A Bizottság az ügy kézhezvételétől számított 30 napon belül javaslatot tesz az Országgyűlés elnökének a mentelmi jog megsértése ügyében, illetve

határozati javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány tárgyában. A Bizottság eljárása ezzel az aktussal – javaslatának megtételével – lezárul, lényeges tehát, hogy a javaslatételten túlmutató döntés a Bizottságban nem születik, ezt a plénum hozza majd meg. Hangsúlyozandó – és ma már a mentelmi ügyekben az Országgyűlés plenáris ülése elé terjesztés gyakori megfogalmazása szerint a Bizottság javaslata nem jelent állásfoglalást a képviselő bűnössége, illetve ártatlansága tekintetében.¹⁰

1.3 Az Országgyűlés plenáris ülése a mentelmi ügyet sürgősséggel tárgyalja, és az ügyben vita nélkül határoz. Eszerint tehát a Bizottság indítványához nem nyújtható be más bizottság által ajánlás, illetve nem fűzhető hozzá módosító javaslat. Egyedül az érintett képviselőnek van lehetősége arra, hogy a döntéshozatal előtt felszólaljon. A felszólalás tartalma, az abban megfogalmazott esetleges javaslat azonban – még ha az a mentelmi jog felfüggesztését támogatná is – nem köti az Országgyűlést. Ez egybevág azzal a céllal, hogy a képviselő személyét ért kényszer, illetve fenyegetés ne befolyásolhassa a mentelmi jogról való döntést. A magyar gyakorlatban több olyan mentelmi ügy is napirendre került már, amelyben a képviselő kifejezetten kérte mentelmi joga felfüggesztését, az Országgyűlés azonban ennek ellenére fenntartotta azt.

Előfordult olyan eset is, amikor a képviselő kifejezetten kérte mentelmi jogának felfüggesztését, ám a szavazásnál a felfüggesztéshez szükséges 2/3-hoz 1-2 szavazat hiányzott. A képviselő kérte, hogy az Országgyűlés *újból* határozzon, és függessze fel mentelmi jogát. Az Ügyrendi bizottság a kérést elutasította.

A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntéshez a *jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata* szükséges. Az Országgyűlés számára nincs egzakt módon meghatározva az a szempontrendszer, amely alapján döntését meghozza, a határozatot pedig nem szükséges megindokolnia; a plénumot nem köti a Bizottság javaslata sem. A parlamenti gyakorlatban az utóbbi években kialakult félreértések miatt a Bizottság elnöke 2007-ben felhívást intézett a képviselőkhez, amelyben hangsúlyozta, hogy a plénum a döntését a mentelmi jog felfüggesztéséről, illetve fenntartásáról hozza, nem pedig a bizottság javaslatáról.¹¹ A gyakorlatban a plénum döntése legtöbb esetben egybevág a Bizottság javaslatával, valamilyeni parlamenti ciklusban volt azonban olyan eset, amelyben az Országgyűlés döntése eltért a bizottsági előterjesztéstől. Ez rendszerint a felfüggesztési javaslattal szemben meghozott fenntartó döntés irányába

való eltérést jelent. Tekintettel arra, hogy az eltérésnek közjogi értelemben nincs akadálya, leginkább a nyilvánosság irányába mutathat visszas képet, ha a plénum az egyik (szakértői testületként megjelölt) bizottságának javaslatával szemben foglal állást. Az eltérés különösen feltűnő lehet közvélemény bűncselekmények esetén.¹²

Juhászné Lévai Katalin ügyében¹³ a Bizottság – következetes gyakorlatát követve – közokirat-hamisítás miatti legfőbb ügyészi indítvány nyomán a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését indítványozta. Javaslata megfogalmazásakor figyelemmel volt arra, hogy az szolgálja az Országgyűlés tekintélyének megóvását és az érintett képviselő érdekét is, hogy a gyanú megalapozottsága, vagy alaptalansága az erre hivatott igazságszolgáltatási szervek előtti eljárásban tisztázódjék. A képviselő a bizottsági ülésen előadta, hogy a Bizottság felfüggesztésre irányuló javaslatát elfogadja.¹⁴ A plénum végül a Bizottság javaslata ellenében a képviselő mentelmi jogát nem függesztette föl.

A mentelmi jogról hozott döntés *hatálya tárgyi értelemben korlátozott*: kizárólag az adott ügyre terjed ki. Az esetleges újabb eljárás-indítási vagy intézkedési szándék esetén az ügyésznek, illetve a bíróságnak ismételten, az új ügyre vonatkozóan külön kell kérnie a mentelmi jog felfüggesztését. Amennyiben az Országgyűlés a mentelmi jogot fenntartotta, a büntetőeljárást meg kell szüntetni, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a személyes mentesség megszűnését követően az eljárást lefolytassák.¹⁵ A mentelmi jog fennállásának időtartama nem számít be az elévülés határidejébe, kivéve olyan magánindítványra büntethető bűncselekmény esetén, amelyben a vádat a magánvádló képviseli.¹⁶

A mentelmi jog felfüggesztése *nem jár egyéb jogkövetkezményekkel*, vagyis a képviselő a tisztségéből eredő jogait továbbra is zavartalanul gyakorolhatja. Bár a szakirodalomban megfogalmazódnak morális, etikai aggályok e megoldással szemben, megállapítható, hogy ez – az ártatlanság vélelmének alapelve nyomán – összhangban van a szabálysértési és büntetőeljárások idevágó rendelkezéseivel. Nem lenne indokolt (és méltányos) olyan jogkövetkezmények bevezetése, amelyek még a szabálysértés vagy a bűncselekmény elkövetésének jogerős megállapítása előtt megfosztanák a képviselőt tisztségéből eredő jogaitól.¹⁷ Ezek a jogok csak annyiban korlátozhatók, amennyiben az az eljárás technikai értelemben vett lefolytatása, illetve kényszerintézkedések alkalmazása nyomán elkerülhetetlen.

1.4 A Házaszabály lehetővé teszi a képviselő számára, hogy amennyiben mentelmi jogát felfüggesz-

tették, utóbb, ügye jogerős lezárása után, kétperces felszólalásban *tisztázhassa magát* a plénum előtt.

1.5 A szabálysértés vonatkozásában a képviselő *mentelmi jogáról lemondhat*, amely esetben nem szükséges megvárnia az ügy Bizottság elé kerülését, a lemondó nyilatkozatot megteheti már a szabálysértési hatóság – intézkedő szerv – előtt is. Ennek a döntésnek az előnye, hogy az ügy nem kerül a Bizottság, illetve az Országgyűlés elé, ezért nem kap nyilvánosságot.

Salamon László ügyében¹⁸ sebességkorlátozás jelentős túllépése szabálysértés miatt indítványozta a legfőbb ügyész helyettese a mentelmi jog felfüggesztését. A képviselő tájékoztatta a Bizottságot, hogy mentelmi jogáról nem kíván lemondani. Ezt azzal indokolta, hogy a gyorsajtást a helyszínen intézkedő rendőrök előtt elismerte, ők kirótták rá a bírságot, ezt a képviselő elfogadta. Amikor befizetési csekket akartak átadni neki, kiderült, hogy országgyűlési képviselő. Az intézkedő rendőrök azt mondták, hogy ebben az esetben kötelességük feljelenteni. Salamon László ezek után azt sérelmezte, hogy az ügyet nem a helyszínen zárták le, hanem azt feljelentéssel továbbvitték, holott a szabálysértést elismerte, továbbá a kiszabott bírságot is elfogadta.

A Bizottság mindezeket követően, arra tekintettel, hogy a képviselő a helyszíni bírságra fizetési hajlandóságot mutatott, ezt azonban az eljáró szerv – a mentelmi jog és a szabálysértési eljárás, valamint a konkrét intézkedések körüli zavarok (sic!) miatt – elhárította, a *mentelmi jog fenntartását* javasolta a plénumnak, amely a javaslatot elfogadta.

Kétségtelen, hogy az említett ügyben megállapítható volt a képviselő mentelmi jogának megsértése (ld. később), kérdéses azonban, hogy ez miért alapozta meg utóbb a mentelmi jog fenntartására irányuló javaslatot. Pusztán azért, mert a képviselő akarata ellenére az ügy nyilvánosságot kapott, nem indokolt, hogy mentelmi jogát az ügyben fenntartsák. A parlamenti gyakorlat íratlan szabályai szerint egyébként a szabálysértési eljárásban a képviselőnek „illik” lemondania a mentelmi jogáról,¹⁹ ez azonban gyakran nem valósul meg.

2. A mentelmi jogról való döntés határai

2.1 A demokratikus jogállamban elengedhetetlen, hogy a mentelmi jog ne képviselői előjogként, mintegy a végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom előli kibúvásként, kvázi „különbírság” előtti eljárásként, hanem a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak egyensúlyának biztosítékaként, a végrehajtó hatalom

által elkövetett visszaélések megelőzéseként funkcionáljon. Ezzel összefüggésben mind a Bizottság eljárása során, mind a plenáris ülés által meghozott döntéssel kapcsolatban felmerül a kérdés, mennyiben valósítható meg a mentelmi eljárásban az, hogy *kizárólag a mentelmi jogi kérdés formális vizsgálatát* végezzék el, illetve *kizárólag formai indokok* alapján hozzák meg a mentelmi jogot felfüggesztő/fenntartó határozatot. Az, hogy se a Bizottság, se a plénum ne döntsön a képviselővel szemben megindítani kívánt eljárás *tartalmi kérdéseiben*, a hatalommegosztás alapvető, sarkalatos követelménye. A tartalmi kérdésben való döntés – vagyis annak megítélése, hogy felmerül-e bűncselekmény elkövetésének gyanúja, illetve történt-e adott esetben bűncselekmény – a nyomozóhatóságok, valamint végső soron az igazságszolgáltató hatalom, tehát a *bíróságok el nem vonható hatásköre*. Ha a parlament ezekben a kérdésekben foglal állást, áttöri a demokratikus jogállamban deklarált hatalommegosztás alapelvét.

2.2 A német parlamenti gyakorlatban, a Szövetségi Gyűlés mentelmi bizottsága által kidolgozott elvek alapján, a vádelemelési, kényszerintézkedésre, illetve büntetés-végrehajtására vonatkozó indítványt a mentelmi bizottság tehát elsődlegesen abból a szempontból vizsgálja, hogy azt az *eljárási szabályok betartásával bocsátották-e ki*. A mentelmi jog felfüggesztésére mindezek alapján rendszerint sor kerül, ami azt a törekvést is erősíti, hogy a képviselőket a büntetőeljárásban, illetve a kényszerintézkedések tekintetében lehetőség szerint más polgárokhoz hasonlóan kezeljék.²⁰

2.3 A magyar szakirodalmi álláspontok szintén az *alaki kellékek meglétének vizsgálatát* tartják a Bizottság feladatának: jogosulttól származik-e a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány, fennállhat-e összefüggés a képviselő és a bűncselekmény között stb.²¹ Természetesen a Bizottság vizsgálatának, ahhoz hogy feladatát megfelelően lássa el, ki kell térnie arra is, hogy a végrehajtó szervek *rendeltetésszerűen végzik-e* hatáskörük gyakorlását. Előfordulhat ugyanis, hogy az eljárási szabályok követése mellett valósul meg a képviselő jogainak csorbítása. Erre példaként szolgálhat az, ha adott eljárás megindítása, illetve kényszerintézkedés alkalmazására már hosszabb ideje lehetséges vagy tervezett az ügyészség vagy a nyomozóhatóságok által, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt mégis olyan időpontban kérik, amely a képviselőnek feladata ellátása, jogai gyakorlása szempontjából hátrányos (pl. jelentős szavazás előtt).

2.4 Kivételt jelent, és bizonyos szempontból a *tartalmi kérdések vizsgálatának* körébe sorolható a Bizottságnak az a gyakorlata, amelynek keretében vizsgálja, hogy a vád tárgyává tett cselekmény össze-

függsben áll-e a képviselő tevékenységével és ezzel összefüggésben a mentelmi megkeresés a képviselő, illetve rajta keresztül az Országgyűlés munkáját zavarja, zaklatja-e.²² Megjegyzendő, hogy ennek megítélésére a Bizottságnak indokolt a következetes gyakorlatot megalapozó egzakt kritériumrendszert lefektetni, különben önkényessé válhat az ügyek megítélése. További problémát jelenthet, hogy nem pusztán a képviselők, hanem más közjogi méltóságok esetében is²³ kérdéses, milyen cselekmények nevezhetők a „tevékenységével összefüggésben”²⁴ állónak.

III. A mentelmi jogi ügyek csoportosítása

1. Közvádas ügyek

1.1 A közvádas ügyekben (ti. amelyekben a legfőbb ügyész terjeszt elő az Országgyűlés elnökéhez címzett megkeresésben bűncselekmény (büntett, vétség) vagy szabálysértés alapos gyanúja okán a mentelmi jog adott ügyben való felfüggesztését kérő indítványt) nem automatikus a mentelmi jogról szóló döntés illetve ajánlás. Az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának igen szavazatával függesztheti fel az érintett képviselő mentelmi jogát (mérlegetési jog).

1.2 Magyarországon a rendszerváltás után a Bizottság következetes gyakorlata szerint a *közvádas bűncselekmények* esetében a mentelmi jog felfüggesztését javasolta, amelyet a plénum rendszerint el is fogadott. E feltétlenül kívánatosnak és követendőnek tekinthető megoldástól való eltérésre is adódik azonban példa az elmúlt négy és fél parlamenti ciklusban. Ezek az ügyek megkérdőjelezzik, hogy valóban kizárólag *alaki* kérdések megvizsgálása nyomán jutott-e a Bizottság a javaslatban tükröződő eredményre.

Simon Miklós képviselő ügyében²⁵ a legfőbb ügyész jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének büntette miatt indítványozta a mentelmi jog felfüggesztését, megalapozott gyanú nyomán. A képviselő a Bizottság előtt beszámolt az ügy tartalmi részleteiről, majd kijelentette, hogy az ellene felhozott vádak megalapozatlanok. Az ügyet politikai indíttatásúnak minősítette, amelynek célja „személyének lejáratása”. A bizottság mindezek után a mentelmi jog fenntartására tett javaslatot, amelyet a plénum elfogadott.

Keller László ügyében²⁶ a legfőbb ügyész a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt hivatali visszaélés és személyes adattal való visszaélés

büntettének alapos gyanúja miatt tette meg. A Bizottság ülésén a képviselő az ügy tartalmi kérdéseivel összefüggő magyarázatot adott elő, továbbá politikailag motiváltnak minősítette az indítványt. Mindezek után a mentelmi jog felfüggesztését a Bizottság nem javasolta, és a plénum azt nem is függesztette fel.

1.3 Az országgyűlési képviselő mandátuma a magyar szabályozás esetében csak akkor szűnik meg, amikor a szándékos büntett miatt, az őt jogerősen letöltendő szabadságvesztéssel elmarasztaló bírósági ítélet hatályba is lép. Az összeférhetetlenségi szabályok ötnapos határidővel itt még egy újabb országgyűlési döntést is beiktatnak, azaz eo ipso a bírósági ítélet nem szünteti meg a mandátumot. Ez a szabály azóta is vitatott. Szerencsére az elmúlt 17 évben még nem kellett próbára tenni.

1.4 A képviselő a jogait (szavazás, felszólalás) mandátuma fennálltaig elvileg szabadon gyakorolhatná, őrizetbe vétel alá vett, előzetes letartóztatásba helyezett illetve házi őrizettel korlátozott képviselő számára tehát biztosítani kellene a jogainak gyakorlását. Az eddigi két ilyen ügyben (Székely Zoltán, Szabadi Béla) ezt a kérdést nem sikerült megoldani. A képviselői jogok korlátozásáról nem az Országgyűlés, hanem az eljáró bíróság hozott döntést.²⁷

2. Magánvádas ügyek – a rágalmozás és a becsületsértés

2.1 A *magánvádas bűncselekményekkel* kapcsolatos ügyek közül leggyakrabban – a mentelmi ügyek között egyébként is a legnagyobb százalékban – a *rágalmazás és a becsületsértés* elkövetésének gyanúja merült fel. Ezek ugyanis szoros kapcsolatban vannak az országgyűlési képviselő mentelmi jogának immunitási aspektusával, vagyis a képviselő szabad véleménynyilvánítási jogával. A rágalmozási és becsületsértési ügyek megítélését az is nehezíti, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat, valamint 2006 óta a jogszabály (Kjtv.) is különbséget tesz a rágalmozással, illetve becsületsértéssel érintettek tekintetében a közhivatalt gyakorlók és közszereplők csoportja, valamint más személyek között.

2.2 A rágalmozási, illetve becsületsértési ügyek megítélése a Bizottság gyakorlatában az egymást követő parlamenti ciklusokban jelentős változásokat mutat. Az első parlamenti ciklusban még a rágalmozási és becsületsértési ügyek 78%-ában felfüggesztést javasolt a Bizottság, ez az arány azonban fokozatosan csökkent, extrém visszaesést mutatott 1998 és 2002 között (0%), a két utolsó parlamenti ciklusban pedig 10% alatti aránynál rögzült. Ez a legpozitívabb megítélés esetében a véleménynyilvánítási szabadság és a köz-

szereplőkkel szemben fennálló, azóta jogszabályban is elismert gyengébb személyiségi jogi védelem eredménye, a legrosszabb elképzelés szerint pedig lehet a mentelmi jog egyre „gyakorlottabb” kihasználásának következménye.

Az első parlamenti ciklus egyik legnagyobb nyilvánosságot kapott rágalalmazási/becsületsértési ügy egyike az ún. „taxisblokádnak” idején került napirendre. Eörsi Mátyás képviselő az akkori belügyminiszterrel összefüggésben állította: a miniszter fontolgatta, hogy „a tömeg közé lövet”. A képviselőnek a mentelmi jogát – az akkori gyakorlatnak megfelelően – felfüggesztették.²⁸

2.3 A 2006. évi LXXXV törvénnyel lett a hatályos jog része az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) határozatában²⁹ már másfél évtizede kidolgozott elv, amely szerint a közhatalom gyakorlóival, valamint a közszereplőkkel szemben szélesebb körű véleménynyilvánítás megengedett, mint más személyekkel szemben. A hatályos szabályozás a Kjtv. 4. § (2) bekezdésében kimondja, hogy a mentelmi jog „kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan – rágalmazásra”.

2.4 A Bizottság azonban már a jogszabály módosítása előtt is kialakította azt a következetes gyakorlatát – az Alkotmánybíróság idézett határozata alapján –, hogy közszereplők, különösen politikai szereplők megsértése esetében szélesebb körben vonja meg a véleménynyilvánítási határait, mint más személyeknél.

E gyakorlat nyomán nem került sor például Szili Katalin képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére 2002-ben, amikor az egyik ellenzéki párt egyik helyi szervezetének tagjaival kapcsolatban azt állította, hogy hamis tanúzásra hívtak fel több személyt.³⁰ E gyakorlat alapján nem történt meg Páva Zoltán mentelmi jogának felfüggesztése sem, aki egy községi polgármesterrel szemben fogalmazott meg becsületsértő kifejezéseket.³¹

Szintén nem került sor Tóth Károly mentelmi jogának felfüggesztésére, aki képviselőtársával kapcsolatosan fogalmazott meg becsület csorbítására alkalmas állításokat. A megrágalmazott közszereplői minősége ebben az esetben azonban nem került napirendre; a Bizottság indokolása szerint a mentelmi jogot azért nem függesztették fel, mert „az országgyűlési képviselők egymás közötti kampányügyei kapcsán nem használ az Országgyűlés tekintélyének az, ha ezekben az ügyekben büntető feljelentés születik”.³²

2.5 Az Alkotmánybíróság gyakorlatának hatása a későbbiekben is érzékelhető a mentelmi ügyek vizsgálata során, hiszen a 34/2004. (IX. 28.) AB határozat³³ kijelölte a Kjtv. 4.§-ának rágalalmazásra és becsületsértésre vonatkozó alkalmazási körét. Ezzel azt a – már a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban is érintett – elvet erősítette meg, amely szerint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény, hogy „a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan”.³⁴ A – már hivatkozott – 2006-os Kjtv.-módosítás ezt az alapelvet is jogszabályi szintre emelte, integrálva a 4. § (2) bekezdésébe.

Az idézett 34/2004. (IX. 28.) AB határozatra hivatkozott a Bizottság már 2004-ben is, amikor Kövér László mentelmi jogát nem függesztette fel rágalmazás vétsége nyomán, amelyet az indítvány alapján egy határon túli politikussal szemben valósított meg.³⁵

2.6 A jelenlegi szabályozás kereteit figyelembe véve – nem előrelátva a fegyelmi jog problémakörére – kérdéses lehet azonban annak megítélése, hogy a mentelmi bizottság milyen kritériumok alapján dönt azokban az esetekben, amelyekben nem közhatalmat gyakorló személy, illetve közszereplő politikus sérelmére követ el a képviselő rágalalmazást vagy becsületsértést. Számos esetben ugyanis a Bizottság – amellet, hogy javaslatában következetesen rögzíti, nem rendelkezik hatáskörrel az ügy büntetőjogi aspektusainak vizsgálatára, és nem hozhat döntést a büntetőjogi felelősség kérdésében – értékeli az ügyvel kapcsolatos tényeket, vagyis tartalmi jellegű mérlegelést végez. Több vizsgált esetben is megállapítást nyer az a *tartalmi vizsgálat nélkül nem felhozható érv*, hogy az érintett képviselő nem lépi túl az Alkotmány által biztosított véleménynyilvánítás határait.

A jogi szabályozás további fejlesztési lehetőségét jelenthetné az a megoldás, amely alapján a Kjtv. 4. § (1) bekezdésből teljes mértékben kikerülne a rágalmazás és becsületsértés tényállása. Ez azonban csak akkor lenne a jogállami alapelveknek megfelelően megvalósítható, ha a jogalkotó kiegészítené a Kjtv.-t olyan tartalmú rendelkezésekkel, amelyek rögzítik az Országgyűlés *fegyelmi jogát*, vagyis azt, hogy a Ház vonhatja felelősségre a képviselőt a Házon belül megvalósított rágalmazásért, illetve becsületsértésért.³⁶

3. A mentelmi jog megsértése

A mentelmi jog megsértése akkor következik be, ha bíróság vagy más hatóság a személy képviselői minőségének ismeretében ellene büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárást kezdeményez. A szakirodalomban felmerült a kérdés, vajon megvalósíthatják-e magánszemélyek is a mentelmi jog megsértését (pl. a képviselő inzultálásával, rágalmazásával, becsületes megsértésével). Egyértelműen leszögezhető, hogy nem, hiszen a mentelmi jog a képviselőt kizárólag a közhatalom (végrehajtó/igazságszolgáltató hatalom) gyakorlóival szemben védi.³⁷

A mentelmi jog megsértését a Bizottság vizsgálja és amennyiben a jogsértést megállapítja, az Országgyűlés elnökének javaslatot tesz intézkedések megtételére. Az Országgyűlés elnöke ennek alapján megteszi a szükséges intézkedéseket (pl. szignálizációval él a jogsértő szervnél). A mentelmi jog megsértését érintő ügyek száma lényegesen csekélyebb, mint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eseteké.

2002 és 2006 között mindössze hat képviselő esetében merült fel a mentelmi jog megsértésének kérdése. Mindegyik ügy magánvádas, rágalmazás, illetve becsületsértés volt, amelyben az eljáró bírók úgy tűzték ki a tárgyalásokat, hogy megelőzően nem kérték a mentelmi jog felfüggesztését, az érintett képviselőket pedig már feljelentésként idézték. Mind a hat ügyben megállapítást nyert a mentelmi jog megsértése. Később az eljáró bírók korrigálták a hibát, a Bizottság elnöke pedig megkereste a Legfelsőbb Bíróság elnökét a hibás bírói gyakorlat kijavítása, megszüntetése érdekében.

IV. A parlamenti fegyelmi jog

1. A fentiekben tárgyalt rágalmazás és becsületsértés eseteit kivéve a képviselői immunitás teljes körű, nem korlátozható. A parlamenti megnyilatkozások megfelelő színvonalát és „politikai korrektségét” megtartandó, ezekben az esetekben csak a fegyelmi eszközök igénybevétele jöhet szóba. Ez bevett gyakorlat más államok parlamentjeinek esetében, figyelembe véve azt, hogy ott rendszerint erős fegyelmi jogi rendszer épült ki, amely képes biztosítani a plénum hatékony működését.³⁸ A magyar parlamenti fegyelmi jog amúgy is csekély eszköztárával azonban az Országgyűlés ritkán él.

2. A fegyelmi jog a modern parlamentarizmusban alapvetően két területen él: a felszólalás során elkövetett fegyelemsértések esetében (ide tartozik az előbb említett két Btk. tényállás megvalósítása),

valamint az igazolatlan hiányzások szankcionálása területén.

3. A fegyelmi jog magyar szabályozásának rövid történeti áttekintését megtéve³⁹ körvonalazódik, hogy a már az első népképviselői parlamentben, a dualizmus (1867–1918) időszakának házsabályaiban is az említett két területen érvényesült a fegyelmi jog. A szabályozás az idők folyamán egyre részletesebbé vált, és folyamatosan szigorodott, ami összefüggött a parlament eldurvuló hangnemével. A magyar házsabályok a büntetés három formáját ismerték: a rendreutasítást, a szómegvonást és a Ház által megszavazott büntetési formákat. Ez utóbbi többféle lehetett: a plénum ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás, pénzbüntetés, a parlament épületéből történő meghatározott idejű kizárás. Ennek megfelelően a házelnök, a mentelmi bizottság és az egész képviselőház részt vett a fegyelmi jog alkalmazásában. Ugyanakkor a házelnök egyre nagyobb jogokat kapott, hogy egy személyben gyakorolja a fegyelmi jogot.

Az 1875. évi Házsabály pontosan meghatározta, hogy mit tekint fegyelemsértésnek. A képviselőt akkor kellett rendreutasítani, ha felszólalásában *közérkölcst* vagy *illetmet sértő* és a Ház tekintélyével *össze nem férő kifejezést használ*. Másodszori rendreutasítás után az elnöknek már kötelessége volt megvonni a szót a képviselőtől. A házelnöki jogkör tehát ekkortól kezdett szélesedni, és döntéseit a képviselőház sem vonhatta kétségbe.

Az 1887. évi házsabály-revízió nyomán megjelentek azok a szankciók, amelyek a súlyos és visszaeső fegyelemsértők büntetését szolgálták, és egészen 1948-ig a gyakorlatban is alkalmazottak voltak. A büntetéseket azonban ezekben az esetekben már nem az elnök, hanem a Mentelmi bizottság szabta ki. A Bizottság az ügy súlyosságától függően javasolt büntetést a képviselőháznak. Ha a képviselőt jegyzőkönyvi megrovásra ítélték, azt a hivatalos lapban és a képviselő választókerületében falragaszokon is ki kellett hirdetni.

A fegyelmi jog volt alkalmazható akkor is, ha a képviselő *valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezett elleni gyűlöletre izgatást, vagy a háznak valamely tagja elleni durva sértést* követett el. Ez a szabályozás részben az egyre inkább elharapózó antiszemita megnyilvánulások ellen született. (Tanulságos összevetni a közösség elleni izgatás korábbi tényállásával, valamint a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlattal.)

1939-től kísérletek történtek a rendes bíróságok bevonására a fegyelmi jog érvényesítése során, átkerültek továbbá a rágalmazást, becsületsértést és kegyeletsértést megvalósító képviselők ügyei a mentelmi bizottság elé. Ha a Bizottság úgy döntött, hogy megvalósult a jogsértés, akkor kötelezték a képviselőt

lőt, hogy kijelentését ismétlje meg a Házon kívül is, lehetővé téve ezzel a rendes bíróság előtti felelőségre vonást. Amennyiben a képviselő ennek nem tett eleget, úgy (ismételt) büntetéssel sújthatták.⁴⁰

Az 1946. évi házszabály átvette a korábbi rendelkezéseket, majd inkább az enyhülés irányába eszközölt változtatásokat. A fegyelmi jog szinte teljes felszámolása 1950-ben valósult meg, e módosítás után kizárólag a rendreutasítás és a szó megvonása maradt meg az elnök fegyelmi eszköztárában. A fegyelmi jog „visszavezetése” a parlamenti jogba több próbálkozáson át kudarcot vallott, és mindmáig szinte teljes egészében az 1950. évi módosítás keretei között maradt.

4. A jelenlegi Házszabály nem ad sok jogosítványt az elnök, illetve a plénum kezébe a Ház rendjének megőrzéséhez. Kötelezővé teszi a jelenléte a szavazásokon, szankcióként a képviselői alaplaj összegének csökkentését helyezi kilátásba.⁴¹ A plenáris ülésen az elnököt illeti meg a fegyelmi jog: azt a felszólalót, aki eltér a tárgytól, felszólítja, hogy térjen a tárgyra. Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg, ha egyébként a Házszabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az elnök rendreutasítja. Az elnök megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Nem lehet megvonni a szót, ha az elnök a felszólítások alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítások következményére. Az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonja a szót attól a felszólalótól, aki az elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Akitől a szót megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem szólalhat fel újra, ám e rendelkezés alkalmazása során külön ügynek minősül az általános, a részletes és a záró vita, vitában a kétperces szókérés, az interpelláció elmondása és a viszontválasz, végül az ügyrendi felszólalás.⁴² Ha az Országgyűlés ülésén olyan rendezavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az elnök az ülést határozott időre félbeszakíthatja. Ha az elnök nem talál meghallgatásra, elhagyja az elnöki széket; az ülés ezzel félbeszakad és csak az Országgyűlés elnökének összehívására folytatódik.⁴³ Ádám Antal – a Házszabály szövegének vizsgálata és más országok gyakorlatának elemzése alapján – különösen indokoltnak tartja „olyan tiltó előírások és szankcionáló rendelkezések (pl. az ülésteremből, az ülésről, a parlamenti munkából a parlament épületéből különböző időtartamra történő kizárás, a képviselői tiszteletdíj meghatározott időtartamra szóló részbeni vagy teljes megvonása stb.) felvételét a Házszabályba.”⁴⁴

5. A képviselők által gyakran megvalósított rágalmozás és becsületsértés kezelésének egyik – talán legüdvösebb – megoldását jelenthetné az a – már említett szabályozás, amely alapján e tényállások megvalósítása is a mentelmi jog által védett, azonban a Ház fegyelmi jogának hatálya alatt áll. Igaz, ezáltal sérülhet a bíróság előtti egyenlőség elve, valamint a polgárok személyhez fűződő jogainak védelme, a jól működő, hatékony szankciókat alkalmazó, és nem utolsósorban a nyilvánosság felé is nyitott fegyelmi jog azonban effektív megoldást jelenthetne a képviselők magatartásának „kordában tartásához”.

6. A fegyelmi jog szabályozása természetesen nem csupán jogi keretek között valósulhat meg. Számos államban a képviselők magatartásának szabályait etikai kódexek fektetik le, és etikai jellegű szankciókkal sújtják. A Ház rendjét fenntartandó, Magyarországon is eredményes megoldás lehetne a fegyelmi jog kidolgozásának összekapcsolása a képviselők magatartásának zsinórmértékét képező etikai szabályok lefektetésével. Mindez azonban csak úgy valósítható meg megfelelően, ha pontos elhatárolás történik a jogsértések és az etikai vétségek között. Így elkerülhető, hogy összemossák a képviselők jogi és etikai felelőssége, ami visszaélésekre adhat okot (pl. jogsértésről azt hiszik, hogy „pusztán etikai vétség”). Bizonyos magatartások esetén nem szorítkozhat a szabályozás kizárólag az etikai megoldásokra.

A fegyelmi szankciók esetében indokolt az elmozdulás a szimbolikus, erkölcsi jellegű jogkövetkezményektől, valószínűleg hatékonyabb fegyelmet eredményezne konkrét joghátrányok kilátásba helyezése a képviselői jogokkal kapcsolatosan.

V. Személyek a közelmúlt mentelmi jogi ügyeiből

A magyar mentelmi jogi gyakorlat fentebb ismertetett esetei az elmúlt közel két évtizedben kimutatható módon hozzájárultak a vonatkozó joganyag fejlődéséhez. Egyes konkrét ügyeknek a társadalmi környezetben való vizsgálata arról tanúskodik, hogy a kiemelt figyelmet kapott ügyeket rendszerint – rövid idő elteltével – a jogi szabályozás és/vagy a gyakorlat változása követte, figyelemmel a bekövetkezett újszerű körülményekre (tényállásokra). A közelmúlt eseményei kapcsán indokoltnak látszik két problémakör alaposabb vizsgálata. Az alább feldolgozásra kerülő esetek – túl azon a tényen, hogy komoly közéleti visszhangot váltottak ki – hatással vannak mind a mentelmi jog alkalmazásának napi kérdéseire, emellett pedig alapot szolgáltatnak a szabályozás módosítását célzó egyeztetéseknek is.

1. A „kordonbontással” összefüggő mentelmi jogi ügyek

1.1 2006 őszén a Parlament épülete körül – a Kossuth téren – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46. §-a alapján biztonsági művelési terület kialakítására került sor, mert a 2006. október 23-ai ünnepi rendezvények idején kialakult, a közbiztonságot súlyosan sértő cselekmények, illetve a további rendbontások megelőzése érdekében az eljáró hatóság a védett személyek és az Országház, mint az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítmény biztonságának megőrzése végett ezt szükségesnek vélte. Az intézkedés indokolása szerint az esetleges rendbontások és a közbiztonságot súlyosan sértő cselekmények megelőzése miatt elengedhetetlen az Országgyűlés további fokozott védelme, kiemelten fontos az Országgyűlés, mint népképviselői szerv zavartalan működésének, az ott dolgozó országgyűlési képviselők, közjogi méltóságok munkájának biztosítása. Az intézkedés jogszerűségét többen vitatták, ugyanakkor az ügyben eljáró bíróság ítélete értelmében a kordon felállítása jogszerűen történt.

A Fővárosi Bíróság előtt folyó perben a bíróság vizsgálta, hogy van-e lehetősége arra, hogy felülvizsgálja a Budapest Rendőrfőkapitánya 111-32-5/2006. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedését és ennek meghosszabbítását. A bíróság álláspontja szerint a rendőrfőkapitány formailag intézkedésnek nevezett, indokolással ellátott döntései a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III.1.) BM-rendelet 96. § (11) bekezdése szerinti utasításnak minősülnek. A Pp. 324. § behatárolja a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörét, ebből következően pedig a rendőri utasítás – a hivatkozott Fővárosi Bírósági ítélet indokolása szerint – nem vonható e jogszabályhely hatálya alá. Az utasítást ennek következtében a bíróság nem vizsgálhatta felül, hiszen álláspontja szerint a hivatkozott utasítás közvetlenül bíróság előtt nem támadható. Kifejtette a bíróság azt is, hogy az a jogértelmezés, amely szerint bárki, bármely rendőri belső utasítással szemben jogorvoslással élhetne, a rendőrség működését oly mértékben érintené, mely gátolná kötelezettségének teljesítésében. A korlátozás határozatlan időre való elrendelésének sem látta a bíróság jogi akadályát. Ahhoz, hogy Budapest rendőrfőkapitánya ne tudjon határozatlan időre ilyen jellegű intézkedést tenni, törvénymódosításra lenne szükség.⁴⁵

1.2 Ezt követően politikai célú akcióra került sor: ellenzéki országgyűlési képviselők 2007. február 2-án a felállított kordont kb. 150–200 méternyi szakaszon el-

bontották és az elkerített területen tartózkodtak annak ellenére, hogy a helyszínen szolgálatot teljesítő rendőrpáncsnok felszólította őket cselekményük abbahagyására és a helyszín elhagyására. A rendőrség szerint a képviselők nem tettek eleget a jogszerűen eljáró hivatalos személy felszólításának, és e magatartásukkal veszélyeztették a közrend, a köznyugalom helyreállítására tett intézkedéseket.

Az érintett képviselők valamennyien éltek a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 6. § (1) bekezdése szerinti jogukkal és a lefolytatott szabálysértési eljárásban lemondtak mentelmi jogukról.

A köztársasági elnök közleményben azonnal jogellenesnek minősítette a képviselők akcióját,⁴⁶ és felhívta a figyelmet arra: magatartásukkal mintádtak, miközben egy jogállamot nem lehet nem jogállami eszközökkel szolgálni. Számos szakértő azt hangoztatta, hogy a Kossuth téren nem szabálysértés, hanem bűncselekmény történt. Nevezetesen: törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás, hiszen a kordont nagy nyilvánosság előtt bontották el, ezzel pedig másokat is általános engedetlenségre uszítottak. Többen ugyanakkor arra hívták fel a figyelmet, hogy a feljelentés eleve rossz volt, mert bűncselekmény miatt kellett volna eljárást indítani.⁴⁷ Ennek hiányában a bíróság keze is meg volt kötve, hiszen nem térhetett el a vádtól. E büntetőjogi minősítés azért lényeges, mert amennyiben a történeteket bűncselekménynek minősítjük, úgy mentelmi eljárást kellett volna lefolytatni.

1.3 A bíróság határozata⁴⁸ súlyos kifogásokat fogalmaz meg a kordonbontással szemben. Itt érinti a rendzavarás tényállásának értelmét is: a hatósági intézkedés védelmét. A jogállami elvárás ugyanis az, hogy a hatósági intézkedést, egyet nem értésünk esetén is, kénytelenek vagyunk betartani. Jogi aggályok esetén az erre nyitva álló kifogásolási lehetőségeket lehet használni, ennek hiányában morális ellenvetésünk fejezhető ki.⁴⁹

A bíróság szerint a leírt cselekménnyel az eljárás alá vont személyek egy jogszerűnek tekintendő s az adott helyzetben, a résztvevő személyek által jogszerűtlennek semmiképpen nem minősíthető rendőri intézkedéssel való egyet nem értésüket juttatták kifejezésre. Ez azonban nem pusztán az ellenvélemény szóbeli kifejtésével valósult meg, hanem a résztvevők aktív, tevőleges magatartással is kinyilvánították az intézkedéssel való szembenállásukat. A rendőrség feladata a közbiztonság és a belső rend védelme, erre hivatkozással történtek az érintett intézkedések is, melyeket éppen azon személyek sértettek meg, akiktől – tisztességüknel fogva – a leginkább elvárható lett volna a szabályok minden körülmények közötti, fokozott

tiszteletben tartása. A törvényes rend, a jogállamiság védelme megköveteli a jogi korlátozások betartását, a szabályok megtartását – az azokkal való esetleges egyet nem értés esetén is; s e követelmény *fokozottan igaz a legfőbb jogalkotó testület tagjaira*. E személyek a társadalom részéről irányukban támasztott fokozott követelményekkel ellentétes, a köznyugalmat megzavaró, ezért az együttélési szabályokkal össze nem egyeztethető magatartást tanúsítottak – igen nagy nyilvánosság előtt. Ez alkalmas volt arra, hogy az észlelő személyek nagy számában, sokakban felháborodást váltson ki. A társadalom egészének érdekében álló köznyugalom biztosítását szolgáló, jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni nyílt ellenszegülés durván sérti a társadalmi együttélési normákat. Az ilyen magatartás azon személyek részéről, akiktől – különösen kiemelkedő helyzetüknél fogva – épp példamutató magatartást vár el a társadalom, alkalmas arra, hogy felháborodást keltsen. E körülmények összességükben lehetővé tennék a cselekmény az Sztv. 142/A. § (1) bekezdése (garázdaság szabálysértése) szerinti minősítését.

1.4 Annak ellenére azonban, hogy a szabálysértési ügyben eljáró bíróság a fenti következtetést vont le, azt állapította meg, hogy az eljárás tárgyát képező szabálysértés *súlyos és társadalomra veszélyessége oly csekély, hogy szükségtelen amiatt büntetés vagy intézkedés alkalmazása*. Így a bíróság – az Sztv. 12. §-a alkalmazásával – a felelősségre vonást mellőzte.

A döntést a szakirodalomban komoly kritikával illették. Egyes vélemények szerint a társadalomra veszélyesség éppen abban áll, hogy nagy nyilvánosság előtt, látványosan, demonstratív, közéleti jelentőségüket kihasználva mondtak nemet a hatósági intézkedésre.⁵⁰

1.5 Az ügygel kapcsolatban felvethető a mentelmi jog szabálysértésekben való alkalmazhatóságának kérdése, és az ezzel kapcsolatos számos módosítási elképzelés is (részletesen lásd alább).

2. Közúti ellenőrzés során történő légzésmintavétel

2.1 A rendszerváltoztatás óta eltelt időszakban a mentelmi jog értelmezési kereteivel összefüggésben rendszeresen visszatérő problémát jelentett *a képviselői légzésmintaadás, vagyis a közúti alkoholszondás ellenőrzés kérdése*. Többször előfordult ugyanis, hogy országgyűlési képviselők – mentelmi jogukra hivatkozva – megtagadták a légzésmintaadást, mondván, az kényszerintézkedésnek minősül, és mint ilyen, megsértené mentelmi jogukat.

2.2 Az ügygel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma is közzétette álláspontját,⁵¹ amelynek értelmében mentelmi jogot élvező sze-

méllyel szemben törvény alapján egyébként erre jogosult hatóság vagy személy – a mentelmi jogot élvező személy hozzájárulása nélkül – *nem alkalmazhat olyan kényszerintézkedést, amelynek a foganatosítása a mentelmi jogot élvező személy ellen szabálysértési vagy büntetőeljárás kényszerintézkedés alkalmazását vagy az ellene (esetleg) meginduló szabálysértési vagy büntetőeljárásban felhasználható bizonyíték keletkezését eredményezhetné*. A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának álláspontja szerint, a mentelmi jog lényegét szem előtt tartva arra kell következtetni, hogy a mentelmi jog szabályai nemcsak a szabálysértési törvényben vagy a büntetőeljárás törvényben kifejezetten felsorolt kényszerintézkedések alkalmazását, hanem bármilyen más kényszerintézkedés alkalmazását kizárják, amelynek a foganatosítása a továbbiakban azt eredményezhetné, hogy a mentelmi jogot élvező személy ellen szabálysértési vagy büntetőeljárás induljon, illetve a szabálysértési vagy büntetőeljárásban ellene felhasználható bizonyíték keletkezzen. Az ilyen kényszerintézkedés alkalmazásának megengedése – a Legfelsőbb Bíróság szerint – gyakorlatilag megghiúsítaná a mentelmi jog érvényesülését. A Büntető Kollégium kifejtette azt is, hogy a légzésminta adására kötelezés olyan kényszerintézkedés, amely – az eredményétől függően – szabálysértési vagy büntetőeljárás megindítására okot szolgáltathatna, illetve ilyen eljárásban bizonyítékként lehetne felhasználni, s így a mentelmi jog megsértésére vezethető. „Ezért a mentességi jogot élvező személy légzésminta adására nem kötelezhető. Ha a mentelmi jogot élvező személy hozzájárul a légzésminta adásához, és a légzésminta elszíneződése kimutatja az alkoholfogyasztást, ez önmagában nem tekinthető „tettenérésnek”, ezért nem jogosítja fel az intézkedő rendőrt arra, hogy a mentességi jogot élvező személyt véralkohol-vizsgálat céljából az egészségügyi szerv elé állítsa. Tettenérésnek csak az tekinthető, ha a mentelmi jogot élvező személyen az alkoholfogyasztás klinikai tünetei nyilvánvalóan észlelhetők.”⁵²

2.3 Nyilvánvalónak tűnik, hogy a bíróság idézett állásfoglalása is hozzájárult az ilyen jellegű ügyek egyre nagyobb számban történő előfordulásához, ezért a Bizottság is szükségét érezte *Állásfoglalás*⁵³ kiadásának; egyhangúlag meghozott állásfoglalásában a testület az Országgyűlés tekintélye megóvásának érdekében azt javasolta az országgyűlési képviselőknek, hogy a közlekedésrendészeti intézkedések során az alkoholszondás légzésmintaadásnak vessék magukat alá. Hangsúlyozta ugyanakkor a Bizottság, hogy az eljárás nem járhat a képviselői tevékenység akadályozásával. Leszögezte továbbá – a Legfelsőbb Bíróság véleményével ellentétes következtetésre jutva –, hogy az alkoholszondás

légzésmintavétel semmilyen értelemben sem számít kényszerintézkedésnek, ezért ennek foganatosításához nem kell az Országgyűlés előzetes jóváhagyása. Ennek megtagadása a képviselő részéről jogtalan és felveti az érintett fegyelmi felelősségét. A Bizottság felhívta az országgyűlési képviselőket arra, hogy légzésmintaadásnak vessék magukat alá, mivel az nem kényszerintézkedés, tehát a mentelmi jog alkalmazhatóságának lehetősége fel sem merülhet. Ugyancsak nem minősül kényszerintézkedésnek a Bizottság szerint az a cselekmény, hogy a mentelmi jogára hivatkozó, nyilvánvalóan ittas képviselőt az eljáró hatóság meggátolja abban, hogy útját folytatva másokat veszélyeztessen.

2.4 A Bizottság felkérte a parlamenti frakciók vezetőit, hogy amennyiben adott képviselő mégis megtagadja az együttműködést, akkor vele szemben érvényesítsék frakciósabályzatukban foglalt, az etikai normák betartására vonatkozó szankciókat. A Bizottság szorgalmazta azt is, hogy az országgyűlési képviselőkre vonatkozó fegyelmi szabályzat kidolgozása érdekében mielőbb kezdődjék el a szakértői munka, majd az ennek alapján összeállításra kerülő egységes fegyelmi szabályzatot az Országgyűlés fogadja el. A Bizottság felkérte az Országgyűlés elnökét, hogy az Országgyűlés etikai kódexének kidolgozása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg.

2.5 A Bizottság Állásfoglalására, valamint az időközben bekövetkezett jogszabály-módosításra⁵⁴ is tekintettel a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálta álláspontját, és leszögezte, hogy korábban kialakított és közzétett álláspontja már nem alkalmazható.⁵⁵

VI. A mentelmi jogi szabályozás módosítására vonatkozó elképzelések

1. A mentelmi jogra vonatkozó magyar szabályozás fentebb ismertetett visszásságai arra ösztönözték a szakmai közvéleményt, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a jogterület továbbfejlesztésére vonatkozóan. Nyilvánvaló, hogy a mentelmi jogra vonatkozó szabályozási elképzelések és az azokra adott reakciók nem függetlenek a társadalmi berendezkedéstől és az aktuális politikai viszonyoktól sem, ezért valamenynyit – hangsúlyozottan – csak e viszonyok ismeretében lehet értékelni. A javaslatok közül az alábbiak érdemelnek különös figyelmet:

1.1 A szabálysértéseket ki kellene venni a mentelmi jog köréből.⁵⁶ A hatályos szabályozás szerint ugyan a szabálysértésekre is kiterjed a képviselő mentelmi joga, ám erről az eljárásban lemondhat. E lehetőség ugyanakkor éppen a jogintézmény lényegét teszi semmissé, hiszen ezzel önmaga nyitja meg

az utat az eljárás előtt anélkül, hogy abba az Országgyűlést bevonta volna. A mentelmi jog lényegének az a megoldás felelne meg jobban, ha minden esetben kizárólag az Országgyűlés vizsgálhatná azt, hogy a kezdeményezett eljárás nem azért történik-e, mert a képviseleti szervet akarják támadni, hanem valóban arról van szó, hogy a hatóság a képviselővel szembeni felelősségre vonást szükségesnek tartja.⁵⁷

1.2 Egyes vélemények szerint – figyelemmel a Bizottság gyakorlatára is – közvadás ügyekben a döntést „automatikussá” lehetne tenni, természetesen az alaki kellékek vizsgálatának megtartása mellett (jogosulttól származik-e az indítvány stb.).⁵⁸ Ádám Antal ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a mentelmi jogról való döntés minden esetben politikai döntés.⁵⁹

1.3 Megfontolásra ajánlott az a lehetőség, hogy az immunitás körébe tartozó esetek (rágalmazás, becsületsértés) ne rendes bírói fórum elé kerüljenek, hanem az Országgyűlés szervezetén belül e célra felállított állambírói jellegű testület elé. Ezt a szerepkört elláthatná etikai bizottság, de akár a paritásos alapon működő mentelmi bizottság is (a német megoldás mintájára).

1.4 Felmerült a szakirodalomban, hogy az országgyűlési képviselők mentelmi jogát – korlátozott módon – ki lehetne terjeszteni az önkormányzati képviselőkre is. E megoldás pártolói leszögezik ugyanakkor, hogy az önkormányzati képviselők mentelmi ügyeiben nem az adott képviselő testületnek, hanem közigazgatási bírói fórumnak kellene döntenie.⁶⁰

1.5 Megfontolandónak tartjuk Ádám Antalnak azt az ajánlását, hogy „az új magyar alkotmány ne törvényre bízza, hanem alaptörvényi erővel maga határozza meg a képviselői mentelmi jog lényeges összetevőit”.⁶¹

2. A mentelmi jog magyarországi gyakorlatának fenti áttekintése ismételtén igazolja azt a szakirodalomban már megjelent nézetet, amelynek értelmében a mentelmi jog intézményét nem lehet steril környezetben vizsgálni, hiszen az szerves összefüggésben áll a társadalom és a politikai kultúra állapotával.⁶² E tézisből kiindulva levonhatjuk azt a következtetést is, hogy a magyar mentelmi jogi szabályozás a gyakorlat elemzése alapján alapvetően jónak mondható, fennáll azonban – a leírtak szerint – a korszerűsítés, a társadalmi viszonyokhoz való hozzáigazítás szükségessége. Ez utóbbi különösképpen az V. pontban részletesen ismertetett mentelmi jogi esetek fényében látszik indokoltnak.

Jegyzetek

¹ Petrétei József: A mentelmi jog nemzetközi szabályozása. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2006. o. 273. o.

² Kukorelli István és Györgyi Kálmán: Tájékoztató az országgyűlési képviselők mentelmi jogáról. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2006. 21. o.

³ Ádám Antal: Az országgyűlési képviselők mentelmi joga. Jogtudományi Közlöny 1957. 1-3. sz. 57. o., valamint Kozári Mónika: A dualista rendszer. Pannonica Kiadó, Budapest 2005. 93. o.

⁴ Petrétei József: i. m. 273-274. o.

⁵ Petrétei: i. m. 275. o.

⁶ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.

⁷ Az eljárás összefoglalását vö. Sepsi Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében. Hozzáférhető: <http://www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium/SepsiTibor-MentelmiJog.pdf> (2008. 09. 11.)

⁸ Vö. a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénnyel (a továbbiakban: Kjt.)

⁹ Vö. Kjt. 6. § (2) bek.

¹⁰ Vö. a mentelmi jogról történő szavazások jegyzőkönyveivel. Hozzáférhető: <http://www.mkogy.hu>

¹¹ Dr. Géczi József Alajos bizottsági elnök felhívása (2007. szeptember 28.). Hozzáférhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=115&p_fomenu=20&p_almenu=26&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU (2008. 09. 11.)

¹² Erre figyelemmel a közvadás ügyeket külön fejezetben tárgyaljuk.

¹³ H/3799 sz. határozati javaslat és 82/2007. (IX. 28.) OGY határozat.

¹⁴ Kifejtette egyúttal azonban, hogy ellene Hajdú-Bihar megyében évek óta „hadjárat” folyik.

¹⁵ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 552. § (2) bek.

¹⁶ Btk. 35. § (3) bek.

¹⁷ Bár több közjogi méltóságnál, így a köztársaság elnök (Alkotmány 31/A. § (3) bek.), az országgyűlési biztos (1993. évi LIX. törvény 12. § (8) bek.) és az alkotmánybírók (1989. évi XXXII. törvény 14. § (3) bek.) esetében is a tisztségből eredő jogok felfüggesztéséről rendelkezik a jogszabály, már a felelősségre vonási eljárás megindításának időpontjától.

¹⁸ H/976 sz. határozati javaslat és 41/2006. (X. 10.) OGY határozat.

¹⁹ Tóth Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2006. 84. o.

²⁰ Immunitätsrecht. Erläuterungen für die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Deutscher Bundestag Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Berlin, den 14. Dezember 2005. Hozzáférhető: <http://www.bundestag.de/auschuesse/a01/index.html> (2008. 09. 11.)

²¹ Kukorelli István és Györgyi Kálmán: i. m. 26. o.

²² Karsai József: Mentelmi ügyek az új ciklusban. In: A képviselők jogállása I. 94. o.

²³ Ld. a köztársasági elnök felelősségének szabályozását (Alkotmány 31/A-32. §), illetve a polgármester tisztsége megszűnésének kérdését (1994. évi LXVI. törvény 2. § (1) bek. i) pont).

²⁴ Ez a megfogalmazás más tisztségeknél a jogszabály értelmében „hivatali tevékenységével összefüggésben” minősítést kap.

²⁵ H/5943 határozati javaslat és 74/2008. (VI. 13.) OGY határozat.

²⁶ H/13455 határozati javaslat és 136/2004. (XII. 23.) OGY határozat.

²⁷ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=115&p_fomenu=20&p_almenu=36&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU (2008. 09. 10.)

²⁸ 37/1992. (VI. 26.) OGY határozat.

²⁹ ABH 1994. 219.

³⁰ H/858. sz. határozati javaslat és 61/2002. OGY határozat.

³¹ H/2154 sz. határozati javaslat és 7/2003. OGY határozat.

³² H/2153 sz. határozati javaslat és 8/2003. OGY határozat.

³³ ABH 2004. 490.

³⁴ ABH 2004. 490, 502-503.

³⁵ H/13453 sz. határozati javaslat és 137/2004. OGY határozat.

³⁶ Vö. Ádám Antal: Kifejezési szabadság és mentelmi jog. Magyar Jog 1999. 3. sz. 149. o.

³⁷ Kukorelli: i. m. 24-25. o.

³⁸ Vö. pl. a francia gyakorlattal. Sepsi Tibor: i. m. 11. és 15. o.

³⁹ A történeti áttekintést vö. Kozári Mónika: i. m. és Pesti Sándor: A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2006.

⁴⁰ Általános volt mindezen kívül a becsületsértési ügyek „lovagias úton való elintézése” is.

⁴¹ Vö. a Hárszabály 44. §-ával.

⁴² Vö. a Hárszabály 54. §-ával.

⁴³ Vö. a Hárszabály 55. §-ával.

⁴⁴ Ádám Antal: Kifejezési szabadság... 151. o.

⁴⁵ FB. 20.K.31.528/2007/14.

⁴⁶ http://www.keh.hu/keh/kozlemenyek/20070202-kozlemeny_kordonbontas.html (2008. 09. 10.)

⁴⁷ <http://nol.hu/cikk/491912/> (2008. 09. 10.)

⁴⁸ Pesti Központi Kerületi Bíróság 11. Sze.9505/2008/2. szám

⁴⁹ Fleck Zoltán: Kordonbontás. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0821&article=2008-0525-2224-14CLFV> (2008. 09. 10.)

⁵⁰ Bauer Tamás: Osztf jó napot, avagy még egyszer a kordonbontás társadalmi veszélyességéről. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=AGORA0822&article=2008-0602-0918-19LRWX> (2008. 09. 10.)

⁵¹ BH 2004. évi 4. sz.

⁵² BH 2004. évi 4. sz.

⁵³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=115&p_fomenu=20&p_almenu=26&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU (2008. 09. 10.)

⁵⁴ Az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló, 2006. november 18. napján hatályba lépett 2006. évi LXXXVII. törvény módosította a mentelmi jogra jogosult személyekre vonatkozó külön törvényi rendelkezéseket, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) egyes rendelkezéseit.

⁵⁵ Lásd erről bővebben a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának 5/2007. BK véleményét.

⁵⁶ Tóth Károly: i. m. 95. o.

⁵⁷ Petrétei József: i. m. 277. o.

⁵⁸ Tóth Károly: i. m. 96. o.

⁵⁹ Ádám Antal: Kifejezési szabadság... 169. o.

⁶⁰ Tóth Károly: i. m. 105-106. o.

⁶¹ Vö. Ádám Antal: Kifejezési szabadság... 150. o.

⁶² Petrétei József: i. m. 275. o.

COLLOQUIUM

Bényey Noémi
PhD-hallgató

A menedékjog magyar és külföldi szabályozása

1. A menedékjog rövid történeti áttekintése

A menedékjog története kezdetektől fogva összefonódott a politikával és a hatalomtól függ e jog érvényesülése vagy annak szabályozásbeli korlátozása, s így a politikával egységben, tőle elválaszthatatlanul létezik, ezért a mindenkori erőviszonyok szabályozzák azt.

A kezdetek egészen az antikvitásig vezethetők vissza, és már itt megmutatkozott az, hogy a menekülteknek védelmet nyújtó intézmények azért sérthetetlenek, mert mögöttük mindig valamilyen hatalom áll. Ha két vagy több hatalmi pólust alakítottak ki az erőviszonyok egy társadalomban, akkor a menekülő ahhoz a személyhez vagy intézményhez fordult, akitől vagy amitől a védelmét remélhette. Befogadása, védelmének hatékonysága mindig az adott, konkurráló hatalmi pozíciót viselőktől függött.¹

Az ókorban sziklák, barlangok, szent helyek nyújtottak menedéket a legsúlyosabb bűnök vélt vagy valós elkövetőjének, megóvva őt a szűkebb közösség bosszújától, illetve a nagyobb közösség súlyos igazságszolgáltatásától. Az oltár életmentő funkcióját a Biblia is tanúsítja, de ezt nem mindig tartották tiszteletben. Jósias idejében Jeruzsálemen kívül kijelöltek hat menedékvárost, ahol nemcsak szándékos emberöléssel, de vérbosszúval szemben is védelmet biztosítottak.

A görögöknél, rómaiaknál szintén templomok, oltárhelyek szolgáltak menedékhelyül (pl. Athene templomai Athénban vagy Zeuszé Ithakában).²

A római császári korban elegendő volt a menekülő személynek egy hajdani császárt ábrázoló szobrot átölelnie, mivel a szobor „mögött” a közfelfogás vagy valamely politikai párt hatalma biztosította a védelmét,³ s általában minden istennek ajánlott hely (házi tűzhely), sőt a hadsereg zászlói és jelvényei is védelmet nyújtottak. A menedékhely megsértését a legszigorúbban büntették. Aki pedig vesztaszűzekkel találkozott, az az illető személy még elítéltként is megmenekült a haláltól.⁴

A középkorban az egyházi intézmények (kolostorok, kórházak) által nyújtott védelem hatékonysága

az egyház és a mindenkori világi hatalom közötti erőviszonyokon alapult.⁵ A toledói zsinat 681-ben kimondta, hogy „az, ki a templomtól számított harminc lépésen belül is üldözi a tettest, kiközösítéssel büntettedik”.⁶ A katolikus egyház világi hatalmának fokozatos elvesztése magával hozta az egyházi menedék lassú megszűnését. Az állam a belső hatalmi viszonyokban központi tényezővé vált, ezért a menekülő csak egy másik államhoz fordulhatott védelemért.⁷

Az uralkodó személyének közelsége is menedéket nyújtott, és az angolszász törvények értelmében az uralkodói palotába menekülés is védelmet jelentett. Később ezt a védelmet kiterjesztették a földesurak házáira, birtokaira is, de a mentesség csak az ítélethozatalig volt érvényben. Általában a főbenjáró és testcsonkító büntetések ellen adott oltalmat a menedék.

Araboknál a mecsetek, temetkezési helyek is védelmet nyújtott a „bűnösnek”, aki egy tekintélyes férfi védelmét kérhette, s így harminc napig biztonságban volt az elkövető, és ez idő alatt lehetőség nyílt a sértettel való megegyezésre a váltságdíjról.⁸

Az első jelentősebb menekültáradatot a francia hugenották képezték, akik vallási üldöztetésük miatt⁹ – 1685 után, a Nantes-i Edictum hatályon kívül helyezésével szabadjára engedett üldözés elől – voltak kénytelenek elhagyni a hazájukat, s akik aztán Európában és Amerikában találtak új hazára,¹⁰ később a Nagy Francia Forradalom arisztokratái is a menekülés mellett döntöttek.¹¹

Lassanként változás következett be a menedéknyújtás körében, ugyanis a segítségnyújtás eme fajtája, amely eddig a társadalmi viszonyok körébe tartozott, nemzetközivé vált, a menekült pedig fokozatosan elvesztette azt a jogát, hogy egy idegen államtól védelmét követelhesse. Napjainkban a menedékjog kizárólagos alanyának már csak az állam számít, s e tény elsősorban e jog politikai tartalmára mutat rá.¹²

2. A menedékjog fogalma általában

A menedékjog fogalmának három fázisa van: a menedék keresése, a menedékjog elnyerése és a menedékjog zavartalan élvezete. A menedék keresését általában az egyén olyan üldöztetése indokolja, amikor az élete, méltósága, egzisztenciája valamilyen őt megillető alapjog gyakorlása miatt veszélybe kerül. A menedékjogot igénybe vevő személyek meghatározott alapjogai az állam által veszélybe kerültek vagy az állam azokat megsértette. Ilyen alapjog például az élethez és emberi méltósághoz való jog, a mozgásszabadság vagy a diszkrimináció tilalma. A menedék keresése és annak élvezete nem állampolgársági jo-

gon fenntartott emberi jog, és nem alanyi jog, mivel a menedék, s a menekültstátus elnyerése az állami szuverenitás körébe tartozó döntés. A menedékjog részben emberi jog, de biztosítása állami döntésen alapul és sajátos jogállást eredményez az adott államban. A menedék keresése és élvezete szabadságjognak számít, az elnyerése pedig status positivus körébe tartozik, vagyis szabadságjog jellegű védőjogként beszélhetünk róla. A menedékjog szűk értelemben véve jogcímet jelent a menekültnek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodásra és ugyanakkor védelmet ad a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.¹³

3. A menedékjog és a politika kapcsolata e jog fogalmának meghatározásaiban

Amennyiben a menedékjogot a kikényszeríthetőség oldaláról vizsgáljuk, akkor észre kell vennünk, hogy sem a menekült, sem a menedéknyújtó állam nincs abban a helyzetben, hogy a jogával élve, kikényszerítse a másik fél magatartását. A menekült jogi eszközök segítségével nem tudja kikényszeríteni a menedéknyújtást egy adott országtól, s a menedéknyújtásra kész állam sem tarthat arra igényt, hogy a menekülő nála keressen menedéket, vagyis a jog és kötelezettség hagyományos fogalma itt nem érvényesül.

Fauchille is a menedékjognak ezt a sajátosságát emeli ki, amikor is ezt így írta le, hogy a menekülő számára ma már nem létezik olyan jog, amelyre hivatkozva, az állammal szemben eredményesen kikövetelhetné a védelemnyújtást, mint egykor az egyháztól követelhetette. Ezen álláspontban nyilvánvaló, hogy e jog nem a menekült joga, hanem kizárólag valamely állam elhatározásától függ e jog érvényesülése, amely elhatározás jogi következményekkel jár.

A magyar jogtudományban a menedékjog kettős jogi természetével elsőként Falk Miksa foglalkozott „A menedékjog a nemzetközi jog alapelveiből származtatva” című művében, mely meghatározás értelmében maga a szó kettőt fejezhet ki: vagy a menekültnek azt a jogát, hogy menedéket követelhet, és felfogása szerint e jog ma már nem létezik vagy valamely állam jogát a menedéknyújtásra.

Rácz György a múlt század harmincas éveiben pedig úgy vélte, hogy „a XX. században anakronizmus a menedékjog intézményét fenntartani.”

Harasztai György a menedéknyújtást állami aktsúként értelmezte, s „valamely államnak azt a tevékenységét” értette, „amellyel egy más állam üldözött polgárát befogadja... természetszerűleg főként az állam területén” és a szerző az üldöztetés okai közül csak a politikai motivációit tekinti a menedéknyújtás alapjának.

Polt Péter a menedékjog esetében az állam jogáról beszél és ezen belül két kategóriát különböztet meg, ugyanis felfogása szerint egyrészt általános (humanitárius), másrészt ún. büntetőjogi menedékjog, vagyis a kiadatás megtagadása létezik. Véleménye szerint a menedékjog elsősorban egy olyan politikai kategória, amely jogi következményekkel jár.¹⁴

4. A menedékjog hazai szabályozása

4.1 A hazai szabályozás áttekintése

A menedékjog a mozgásszabadsággal kapcsolatos olyan alapjog, amelyet azok a nem magyar állampolgárok vehetnek igénybe, akiket saját hazájukban vagy tartózkodási helyükön bizonyos okok miatt veszély fenyegeti.¹⁵

Az Alkotmány 1949 után széles körben biztosította a menedékjogot, elbírálási gyakorlatunk azonban önkényes és diktatórikus volt, ezért a menedékjog a gyakorlatban inkább elvként, mint tételes jogi rendelkezésként élt.¹⁶

Magyarország 1949. évi Alkotmánya következőképpen tartalmazta a menedékjogi rendelkezést: „A Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat.”

Ennek az alkotmányos védelemnek az alkalmazása egyedül a kormány szeszélyén múlt. Sem törvényesen érvényesíthető jog, sem pedig jogorvoslat nem volt.¹⁷

Az 1990-es évek eleje óta folyamatos bírálat érte a magyar kormányzatot az ENSZ Menekültügyi Főbizottságának Budapesti Irodája részéről, mert 1989-ben hazánk csak földrajzi korlátozással ratifikálta a Genfi Menekültügyi Konvenciót és ez az Iroda bírálta el a nem európai menekültek menedékjogi kérelmét. Az 1997. évi menedékjogi törvény és egy akkori országgyűlési határozat megszüntette ezt a korlátozást. Amíg azonban a schengeni államokban a 90-es évek elején megugrott a menedékjogi kérelmek száma, addig Magyarországon az ezen államokhoz viszonyítva nem nőtt jelentős számban, bár még így is e kérelmek elbírálásakor nagy teher hárult a Menekültügyi és Migrációs Hivatalra. Az Unió tagállamainak menedékjogi kérelmek elbírálásával kapcsolatos gyakorlata időközben egyre szigorúbb lett, amit az is bizonyít, hogy a menedékkérelmeknek csak 3-4%-át engedélyezték és a politikai menekült státus elnyerése szinte elérhetetlen lett.¹⁸

Magyarország a nyolcvanas évek közepéig menekülteket adott a világnak, azonban 1987-től igen jelentős mértékben fogad menekülteket. 1988 és 1995

között több mint 130 000 menekültet vettek nyilván-
tartásba az országban.¹⁹

1990-ben főleg Romániából, Szovjetunióból és Albániából érkeztek nagy számban menekültek, s az első két ország esetében a többség magyar volt. Amíg 1990-ben a Romániából érkező magyar menekültek száma 14 933 volt és a román menekültek száma 2358, addig 1991-ben a szintén Romániából menekülő magyar nemzetiségűek száma 2872 és a román nemzetiségűeké pedig 873 fő. Rendkívül magas volt még a Jugoszláviából menekülők között a magyarok valamint a horvátok száma. Ugyancsak magas volt még a Szovjetunióból menekülő magyarok száma és ennél kisebb a szintén innen menekülő oroszoké és ukránoké. 1992-ben további csökkenés volt észlelhető a Romániából Magyarországra menekülő személyek körében, mivel a 844 román menekült közül 652 volt a magyar és 188 a román. Amíg a Romániából hazánkba menekülő személyek körében, mint már említettünk: egyértelmű csökkenés volt kimutatható, addig a Jugoszláviából Magyarországra menekülő magyarok és horvátok száma megnőtt, s velük együtt muzulmán, szerb, bolgár, szlovén, zsidó, német, román, olasz, montenegrói, ruszin és cigány menekültek is jöttek hazánkba. Ebben az évben csökkent még a volt Szovjetunió területéről menekültek száma, s az oroszországi menekültek közül főleg oroszok érkeztek hazánkba, a többiek pedig németek, ukránok, örmények voltak. A menekültek jelentős számú érkezése, mint már említettünk: nem kis terhet rótt az öt helyi és fővárosi menekültügyi szervekre, valamint a Menekültügyi és Migrációs Hivatalra.

E menekültügyi statisztika ismertetése után visszatérünk a Genfi Menekültügyi Konvencióhoz, melyet az 1989. évi 15 törvényerejű rendelet iktatott a magyar jogrendszerbe.²⁰

A Genfi Egyezményt 1989 tavaszán írta az akkori kommunista magyar kormány, s Magyarország lett az egyezmény 106. aláírója és a keleti tömb országai közül az első. A magyar kormány ezen kívül még az 1967. évi jegyzőkönyvet is ratifikálta. Bár e dokumentumok aláírásával Magyarország azt jelezte, hogy elfogadja a „menekült” fogalmának nemzetközi meghatározását, mégis az egyezmény megerősítését a menekült fogalmának szűkebb értelmezéséhez köthette, vagyis Magyarország azokat tekintette menekülteknek, akik Európában tartottak az üldözéstől. Földrajzi korlátozási tartalommal fogadták el még a konvenciót az egyezményt aláíró 127 ország közül Magyarországon kívül Málta, Monaco, Madagaszkár és Törökország.²¹

A menekültek jogállását szabályozó 1989. évi 19. törvényerejű rendelet kissé ellentmondásosan szabályozta a menekültek jogi helyzetét, ugyanis bár kimondta, hogy a menekültként elismert személy

a jogszabályok alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak tekintendő, mégis választójoga, nem tölthet be magyar állampolgársághoz kötött munkakört, nincs hadkötelezettsége, útlevél helyett kétnyelvű okmányt kaphat.

Az előbb említett törvényerejű rendeletnek a menekültekre nézve pozitív szabályai között említendőek a következők: ha honosítását kéri menekültként való elismerése rendkívüli körülményként értékelendő és jogosult díjmentes magyar nyelvoktatásban részt venni.

A 101/1989. (IX. 28.) MT számú rendelet a Genfi Menekültügyi Egyezmény koncepcióját tartotta szem előtt, s így a menekültként való elismerésre jogosultak alanyi körét is e konvenció alapján határozta meg. A rendelet bevezette a kétlépcsős államigazgatási eljárást és a kérelmező jogorvoslatért bírósághoz fordulhatott, s a törvényhozó kompetenciája átkerült a végrehajtó hatalom kezébe.²²

Az előbb említett minisztertanácsi rendelet előírja a menekült jogállás megállapításához szükséges jogi eljárást, és több olyan rendelkezést tartalmaz, amely előnyben részesíti a magyar nemzetiségű kérelmezőket. A rendelet bizonyos témákat hézagosan tárgyal, egyes témakörökre pedig egyáltalán nem tér ki, s így nem említi azon személyeket, akik nem menedékjogért, hanem ideiglenes menedékért folyamodnak.

1989 októberében az 1949. évi Alkotmányt jelentősen módosították, s így az eddigi rendelkezés helyébe a következő került:

- „(1) A Magyar Köztársaság – a törvényben meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek.
- (2) A menedékjogot élvező személyt más államnak nem lehet kiadni.
- (3) A menedékjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

E rendelkezések kimondásával az Alkotmány a menedékjogi védelmet szavatolja. E védelemre jogosultak körét ez az alkotmány az elődjéhez képest szélesebb körben, precízebben határozza meg, s meghatározása nagyjából összhangban áll a menekült fogalmának nemzetközi értelmezésével, s így a Genfi Egyezmény definíciójával, de lényeges eltérések is vannak a két meghatározás között. A magyar Alkotmány menedékjogot szavatol mindazon menekülteknek, akiket bárhol a világon üldöznek, mégis a jogalkalmazás a Genfi Egyezmény földrajzi korlátozását követte.

A Genfi Egyezménynél is a magyar Alkotmányhoz hasonlóan a védelmi felajánlást kapható személyek öt kritériumából négy azonos, viszont amíg az alkotmány nyelvi okokból való üldözésre hivatkozik, addig a Genfi Konvenció meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás miatti üldözésről szól.²³

Az Alkotmány jelenleg hatályos 65. §-a egy kissé megváltozott az 1989 októberi szabályozáshoz képest, mivel az Alkotmány 65. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott. E § (2) bekezdése pedig a korábbi (3) bekezdést változatlanul hagyva, kimondja, hogy menedékjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A jelenleg hatályos 65. § (1) bekezdése bár a korábbi §-hoz képest, mint már említettük: egy kissé megváltozott, de az alapvető lényegét tekintve a változás nem túl lényeges. Az előzőleg hatályos (1) bekezdést alapul véve, mégis meg kell állapítanunk, hogy a hatályban levő 65. § (1) bekezdése az eddigi szabályozáshoz képest szűkítette a védelemre jogosultak körét, vagyis korlátozza azon személyek körét, akik jogszerűen igénybe vehetik a menedékjogot, mivel a megszorító értelmezés szerint csak akkor vehetik igénybe a védelmet, – a törvényben meghatározott egyéb feltételek mellett, – ha sem származási országuk, sem más ország azt nem biztosítja.

Az új szabályozás továbbá a „nemzeti” kifejezést, mint az egyik kritériumot egzaktabbá tette, amikor is „nemzeti hovatartozásuk” miatti üldözést teszi meg a menedékjogot jogosan kérhetők egyik kritériumává.

Az 1989. évi alkotmánymódosítás helyébe lépő jelenleg is hatályos Alkotmány pedig az eddigi „politikai okokból” szókapcsolatot „politikai meggyőződésük miatti” mondattelemekekre változtatta, s ezzel megint pontosabbá, kifejezőbbé tette a passzust.

A korábbi Alkotmány már idézett §-a helyébe lépő jelenleg is érvényes 65. § (1) bekezdése a korábbi „nyelvi” kritériumot „meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk” szókapcsolattá változtatta, s ezzel a Genfi Egyezménynek a kritériumát, szellemét vette át.

A régebbi „külföldi állampolgárok” és „hontalanok” kategória „nem magyar állampolgárokká” változott, s így az Alkotmány a hontalanokat ki-rekesztette azon alanyi körből, akiknek jogszerűen

menedékot nyújthat a magyar állam, s ezzel semmibe vette az eddig ápolt humanitárius hagyományokat.

A már említett öt ismerv alapján a korábbi „üldöznek” kifejezés mellé a hatályos Alkotmány felvette még a „vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott” mondatrészt, és így tágította azon személyek körét, akik jogosan részesülhetnek menedékjogban.

4.2 A menekült, a menedékes és a kísérő nélküli kiskorú fogalma az 1997. évi CXXXIX. törvényben és az ehhez kapcsolódó nemzetközi szabályok

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésén 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikke speciális emberi joggá teszi a menedékjogot, s e rendelkezés értelmében minden embernek joga van az üldözés elől más országban védelmet keresni és más ország nyújtotta menedékot élvezni.²⁴

A menekültekre vonatkozóan a következő nemzetközi egyezmények tartalmazzak még fontosabb rendelkezéseket: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény, továbbá a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény.²⁵

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Met.) célja, hogy keretet adjon az Alkotmányban és a nemzetközi egyezményekben foglalt kötelezettségeknek és érvényre juttassa olyan külföldi személyek számára az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét, akiknek e védelmet hazájuk vagy más ország nem tudja biztosítani, s ezzel a Magyar Köztársaság eleget tesz az emberi jogok területén vállalt kötelezettségeinek és a humanitárius hagyományoknak. Az eljárás általános szabályai valamint az adatvédelmi rendelkezések garantálják a törvényességet, s a menedékjogért folyamodók személyes adatainak védelmét.²⁶

A fent említett törvény alapján a védett személyeknek csoportjai a következők: a menekültek, a menedékesek és a 2001. évi törvény módosításkor bevezetett kísérő nélküli kiskorú kategóriája, mely személyi körnek e törvény különleges védelmet biztosít. Ez utóbbi kategória nem státusz, csak megkülönböztetett bánásmódot biztosít ennek a személyi körnek a menekültkénti elismerésre irányuló eljárás során.

A Met. A „menekült” fogalmának meghatározásában a jelenleg hatályos Alkotmányhoz hasonlóan a Genfi Egyezmény definícióját veszi át. A Met. ugyan-

akkor először határozta meg Magyarországon a menekültügyi eljárás rendjét és azt, hogy mely közigazgatási szerv jogosult folytatni ezt az eljárást hazánkban.

A Met. fogalom meghatározása értelmében menekült az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága – hontalan esetén szokásos tartózkodási helye – szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekültként elismerte.

A hatóság a menekültügyi eljárás lefolytatását követően csak az érintett kifejezett – szóbeli vagy írásbeli – kérelmére ismer el valakit menekültnek és biztosítja számára ezt a státust. Ezen eljárás lefolytatása alatt a külföldi a menedékjogot kérők státusát élvezzi, s ez feljogosítja a külföldit az eljárás jogerős befejezéséig az ország területén való tartózkodásra, vagyis ha valaki menedékjogot kér, akkor ezzel jogszerűen tartózkodik Magyarországon, még akkor is, ha kérelme nem megalapozott, és így a menedékjoggal vissza lehet élni.

A menedékes (ideiglenes menedékben részesülő) a Met. 2. § b.) pontja szerint a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, amelyet a kormány (vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye) azért részesített ideiglenes menedékbe, mert a külföldiek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek." Magyarország EU-csatlakozása után nemzetközi kötelezettségként végre kellett hajtánunk azt az ideiglenes menedékre vonatkozó döntést, melyet az Unió erre felhatalmazott intézménye hozott. A Met. 22. §-a alapján nemzetközi kötelezettség hiányában a kormány kap felhatalmazást arra, hogy eldöntse, mely területről érkező, illetőleg mely csoporthoz tartozó külföldieket kell menedékesként ideiglenes védelemben részesíteni. A kormány biztosítja a menedékesek ellátásának és támogatásának pénzügyi fedezetét, s meghatározhatja a védelemben részesíthető menedékesek összlétszámát, illetve a védelem időtartamát valamint azt a tény, amely bekövetkezésének napjától a védelem megszűnik. A menedékes jogi helyzetével foglalkozó további jogszabály még a 172/2001. (IX. 26.) kormányrendelet, mely a menekültügyi eljárás szabályait részletezi és a menedékesek okmányaival foglalkozik.

A menedékes kategóriájának a magyar jogba történő beültetésére az Európai Unió Tanácsának 1995. szeptember 25-i állásfoglalásában foglaltak alapján került sor és ez az állásfoglalás a kényszer-vándorok bebocsátására és átmeneti tartózkodására vonatkozó tehermegosztásról szól. Az állásfoglalás az egykori Jugoszláviában kialakult konfliktushelyzet miatt született és azokra az esetekre, ha háborús vagy polgárháborús okoknál fogva jelentősebb tömegek kérik bebocsátásukat a tagállamok területére. A tagállamok állásfoglalása szerint a civil lakosság helyzetét elsősorban a helyszínen kell humanitárius segítségnyújtással vagy biztonsági zónák felállításával megoldani. Amennyiben a civil lakosság védelme csak a menekültek ideiglenes befogadásával oldható meg, akkor ezt biztosítani kell a tehermegosztás elvét figyelembe véve. A 2001-ben megszületett a 2001/55/EK tanácsi irányelv az átmeneti védelem nyújtásáról a tömegesen érkezők számára. Ez az irányelv a Genfi Egyezményben védetteknel szélesebb kört oltalmaz és lehetővé teszi a hosszadalmas egyéni eljárás helyett a csoport egy gesztussal történő elismerését valamint jogot ad munkára, s a védett személyek elszállásolását és szociális ellátását garantálja. Ennek az irányelvnek a célja, hogy azon személyek számára, akik származási országukat az országukban uralkodó helyzet és embertelen körülmények miatt hagyták el valamint a Genfi Egyezmény 1. cikk a.) pontja alá esnek, illetve egyéb oknál fogva védelmet igényelnek, biztosítani kell, hogy ne lehessenek visszaküldhetők származási országukba. Az irányelv bár rendelkezést tartalmaz tömeges beáramlás esetére, mégsem határozza meg pontosan, hogy hány személyt jelent a „nagy számú” és mennyi időn belül kell e személyeknek érkezniük, hogy „tömeges beáramlásról” legyen szó.

A menedékes kategória jogszabály szerint csak akkor létezhet, ha a mindenkori magyar kormány vagy az Európai Unió Tanács így dönt. Magyarország a Tanács döntésére, – akár csak a többi uniós tagállam, – köteles meghatározott területről tömegesen érkező külföldieket ideiglenesen befogadni, azonban ilyen döntés az Unióban még nem volt, mert a tagállamok szuverenitásába való beavatkozást jelentene egy jogilag bizonytalanul szabályozott kérdésben. Ugyanakkor tény, hogy tömegesen sem érkeztek külföldiek az Unió területére az állásfoglalás és az irányelv elfogadása óta.

A Met. 2. § c.) pontjának meghatározása értelmében kísérő nélküli kiskorú: az a külföldi, aki 18. életévét még nem töltötte be – kivéve, ha a magyar jog szerint ezt megelőzően nagykorúvá vált –, ha jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően

maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül. A kísérő nélküli kiskorú kategória az Európai Unió Tanácsa 1997-ben született állásfoglalása alapján került be a Met. rendelkezései közé. A Tanács az állásfoglalás meghozatala során figyelembe vette, hogy harmadik államból érkező, kísérő nélküli ilyen személyek tartózkodhatnak a tagállamok területén, s ezek a kiskorúak általában kiszolgáltatottabbak és különleges gondozást, védelmet igényelnek. Az állásfoglalás érintetlenül hagyja azon nemzetközi kötelezettségeket, amelyeket a tagállamok a Gyermekek jogairól szóló egyezmény alapján vezettek be.

A Tanács méltányos védelmet biztosít azon menedékkérők számára, akik az 1951. évi Genfi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv alapján védelmet kérnek a tagállamok valamelyikében. A kísérő nélküli kiskorú jogosulatlan jelenléte a tagállamok területén menedékkérelme elbírálásáig csak ideiglenes lehet, ezért a tagállamok igyekeznek visszaküldeni a kiskorút származási országába vagy a gyermek biztonságának kockáztatása nélkül a kiskorút egy olyan harmadik országba, amely felkészült a gyermek fogadására.

Az állásfoglalás nem alkalmazható azon harmadik ország állampolgáira, akik az EU tagállamaiban élő állampolgárok családtagjai, és az alkalmazás hatálya alól kizárja az Európai Szabadkereskedelmi Társulás és az Európai Gazdasági Térség tagállamainak állampolgárait valamint családtagjaikat is.

Az állásfoglalás 2. cikke szerint a tagállamok megtagadhatják azon kíséret nélküli kiskorúaknak a határon való belépését, akik nem rendelkeznek a szükséges okmányokkal, s engedélyekkel.

Az állásfoglalás 3. cikke értelmében a tagállamnak minél előbb tisztáznia kell a fiatalkorú személyazonosságát és azt, hogy kísérő nélkül érkezett. A beszerzett információkat rögzíteni kell, s az adatokat nagy gondossággal és titkosan kell kezelni. Ezek a korai információk elősegíthetik a fiatalkorúnak a családjával való újraegyesítését.

A tagállam köteles a kiskorú védelméről gondoskodni gondnokság vagy nemzeti szervezet képvisellete vagy más megfelelő képvisellete útján. Az ilyen személyek jogosultak minden szükséges anyagi támogatásra a tagállamok részéről és a tagállamok gondoskodnak kiskorú alapvető szükségleteinek kielégítéséről. Amennyiben a fiatalkorú állapota szükségessé teszi, úgy jogosult különleges egészségügyi ellátásra vagy segítségre. Ha az ilyen személy hosszabb ideig marad a tagállamok területén, akkor lehetővé kell tenni számára az általános iskolai oktatásban való részvételt. A 4. cikk a fiatalkorút érintő menekülteljárással kapcsolatban ad meg garanciális szabályokat.

Az 5. cikk pedig a kiskorú visszafordításának lehetőségét szabályozza. A kormányzati és nem kormányzati szervek, magánszemélyek és nevelőszülők is igénybe vehetők a kiskorú kiutasításában. A tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai kötelesek együttműködni a fiatalkorúnak más családtagjaival való újraegyesítésében és ennek érdekében a tagállamok felvehetik a kapcsolatot hazai és nemzetközi szervezetekkel, hatóságokkal.²⁷

A menedékjogot a rendelkezések alapján korlátozni lehet, s ennek fő okai: az érdemtelenység, a rászorultság hiánya valamint a menedékjogot igazoló okok megszűnése. A korlátozás, vagyis a kizáró okok vizsgálata nagyon fontos az elismerési eljárásban, amely a menedékjoggal visszaélők kiszűrését, a potenciális menekültek számának csökkentését célzó európai uniós bevándorlási politika szigorodásával magyarázható. A törvényi szabályozás a Genfi Egyezménnyel összhangban kimondja, hogy meg kell tagadni annak a külföldinek a menekültkénti elismerését, akinek Magyarországon való tartózkodása nemzetbiztonsági érdeket sért. A Met. további menekültkénti elismerést kizáró okokat sorol fel, így azt is, hogy meg kell tagadni az elismerést az olyan személytől is, aki olyan országból érkezett, amely biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak minősül, és a kérelmező nem bizonyította, hogy reá nézve az ország nem biztonságos valamint aki menekültkénti elismerését korábbi kérelme jogerős elutasítása után azonos ténybeli alapon kéri.

A korlátozás korlátozásnak számít a non – refoulement elve, vagyis a menedékkérőt a kérelem elbírálásáig nem lehet olyan országba visszaküldeni, ahol élete, szabadsága veszélyben lenne, üldöztetésnek lenne kitéve. Ez alól csak olyan személyek jelentenek kivételt, akik súlyos közbiztonsági veszélyt jelentenek a befogadó ország lakosságára nézve.²⁸

A visszairányítás tilalma elvének nemzetközi normaként való alkalmazását megerősíti az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye, az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az 1984. évi ENSZ-egyezmény a Kínzás Ellen, továbbá az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi egyezménye, s az 1984. évi Cartagenai Nyilatkozat. A visszairányítás tilalmának legszűkebb értelemben véve csak az elismert menekültekre vonatkozik, egyénileg és az államterületen belül. A védelem a Genfi Egyezményben megjelölt öt ok miatt menekülő személyre is vonatkozik az életét vagy szabadságát fenyegető veszély esetén. Legtágabb értelmében szerint az elv mindenkire vonatkozik, bárhol is van, ahol az állam a joghatóságát gyakorolja. A védelem abszolút tilalomként véd a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés ellen is.²⁹

4.3 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény

Az Alkotmány 65. § (1) bekezdésében foglaltak végrehajtása érdekében tíz évvel a Menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény megszületése után új törvény, a Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szabályozta átfogóan a menedékjog tárgykörét. Az új törvénynek a bekövetkezett társadalmi és jogi változásoknak kellett megfelelnie.

A Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjaként az egyik alakítója a közös menekültügyi politikának, s így kötelessége biztosítani, hogy nemzeti joga megfeleljen az Európai Unió jogforrásainak.

A hazai menekültügyi joganyag felülvizsgálatát és ennek nyomán az új törvény megalkotását az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek való megfelelés mellett az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalatai is szükségessé tették.

A törvény új, a magyar jogban eddig ismeretlen jogintézményeket honosít meg. A törvény anyagi jogi része a hatálya alá tartozó személyek jogállása szerinti fejezetekre tagolódik.

A kvalifikációs irányelvet szem előtt tartva vezeti be a törvény a kiegészítő védelem intézményét és az oltalmazotti (kiegészítő védelmi) jogállást. Az európai uniós jogalkotási kötelezettség nyomán létrehozott oltalmazottkénti elismerés betölti az 1951. július 28-án elfogadott egyezmény és a Genfi Egyezmény szerinti menekültstátus és a befogadotti jogállás közötti szabályozási űrt.

A kvalifikációs irányelvnek megfelelően az oltalmazottat, – ha a törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, – a menekült jogai illetik meg és kötelezettségei terhelik.

A Met. nem differenciált kellőképpen a menekültkénti és a menedékeskénti elismerés szabályai között. A törvény ezt a hiányosságot kiküszöbölve eltérő szabályokat állapít meg a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásra.

A menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás első szakaszában az Európai Unió Tanácsa, illetve a Magyar Köztársaság Országgyűlése a védelemre jogosultként történő elismerésről határoz. A második szakaszban a menekültügyi hatóság csak azt vizsgálja, hogy az elismerést kérő személyre a védelemre jogosultként elismerő tanácsi vagy országgyűlési határozat hatálya kiterjed-e.

A menekültkénti vagy oltalmazottkénti eljárás első szakaszának célja, hogy kizárja az eljárás második szakaszából azokat a kérelmeket, amelyek esetében átadás-átvételi eljárás lefolytatása szükséges valamint amelyek elfogadhatatlanok.

A törvény 4. § (1) és (2) bekezdése a humanitárius hagyományokat folytatva a gyermek mindenekfelett

álló érdekére és jogaira valamint a család egységére hivatkozik, mely elvek a nemzetközi jogból jól ismert alapelvek, s amelyek forrása a gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án elfogadott egyezmény, a kvalifikációs irányelv, az ideiglenes védelemről szóló irányelv és a befogadási irányelv.

A törvény a befogadási irányelv 14. cikk (2) bekezdés b) pontját veszi figyelembe, amikor is előírja, hogy az elismerését kérő számára biztosítani kell az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselőivel, valamint más nemzetközi és társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás lehetőségét és ez a rendelkezés a menekültügyi eljárás pártatlanságát és ellenőrizhetőségét biztosítja.

A 6. § (1) és (2) bekezdésében tárgyalt „az üldözéstől való félelemben” és az „üldözéstől való megalapozott félelemben” kifejtettek nem szorítják szűk határok közé a menekültként való elismerés lehetőségét, hanem bőséges szabadságot engednek a törvény alkalmazóinak a menekültkénti elismerésben, s ez humánus szemléletre enged következtetni, de bár ezzel a törvény emberiességi szempontokat tart szem előtt, a 6. § (3) bekezdése nagyon helyesen a menedékjoggal való visszaélést igyekszik kiküszöbölni, s az ismételt kérelmet benyújtó kérelmező önhibáját is kiemeli, mint olyan esetet, amikor az ilyen kérelmező nem ismerhető el menekültként, mivel „az üldöztetés veszélye olyan körülményeken alapul, amelyeket a származási ország elhagyását követően a kérelmező maga idézett elő”, és az ilyen körülményekbe beletartozik a kérelmező rosszhiszemű, szándékos magatartása, s a jogharmonizáció a célja a törvénynek, hiszen a menekültként való el nem ismerésnek az a feltétele, hogy a kérelem elutasítása ne ütközzön a Genfi Egyezménybe.

A menekült családtagja a menekült személlyel való rokonsági kapcsolata révén általában olyan fokú üldöztetésnek van kitéve, ami a menekültkénti elismeréséhez alapul szolgálhat, s a család egyesítés elvének érvényesülését biztosítja az a szabály, amely alapján a menekült családtagja a családi kapcsolatra tekintettel részesül elismerésben. Időbeli korlát hiányában a családtag menekültkénti elismerése alkalmazható olyan esetekben is, amikor a család egysége átmenetileg megbomlik a családtagok különböző időpontokban történő elmenekülése következtében, de ha az ilyen családtaggal szemben valamely kizáró ok áll fenn, meg kell tőle tagadni a menekült státust.

A 7. § (5) bekezdése értelmében – egy bizonyos feltétel megléte esetén – az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter menekültként ismerheti el az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által menekültként elismert külföldit, ami mérlegelési szabadságot biztosít a jogalkalmazónak, mivel az „ismerheti el” kifejezés is erre utal, s ugyanez a bekezdés határt szab

az e bekezdés alapján elismerhető menekültek számának, mert az évente száz főt nem haladhat meg.

Bár a menekültet a 10. § (2) bekezdése alapján a magyar állampolgárok bizonyos jogai illetik meg és kötelezettségei terhelik, mégsem élvez a magyar állampolgárokkal teljesen azonos jogi státust, hiszen „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés kivételével nem rendelkezik választójoggal”, s „nem tölthet be olyan munkakört, illetve feladatkört, továbbá nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti”.

A törvény rendelkezései szerint menedékesként ideiglenes védelemben részesül az a külföldi, aki a Magyar Köztársaság területére tömegesen érkezők csoportjába tartozik. Az Európai Unió Tanácsa által nyújtott ideiglenes védelem közös szolidaritáson alapuló segítségnyújtásként értékelhető, míg az Országgyűlés által hozott határozatban a nemzeti szuverenitás fejeződik ki. A tömegesen menekülő számára biztosított védelem különbözik a menekült vagy az oltalmazott számára nyújtott védelemtől, mivel a menekült individualizált, az oltalmazott pedig ötévente felülvizsgálandó, kiegészítő jellegű védelmet kap, s a menedékes ideiglenes védelmet kap, mely fogalomban kifejeződik annak átmeneti jellege.

Az Országgyűlés feladata arról dönteni, hogy a Magyar Köztársaság mely eseményekkel összefüggésben, illetve mely földrajzi területről érkezők vagy mely népcsoportok tagjai esetében biztosítja a menekültek tömeges befogadását, védelmét és ellátását.

A menekültek általában az életüket féltve, mindent hátrahagyva, s legtöbbször iratok nélkül hagyják el az országot a kialakult háborús konfliktus miatt, ezért olyan tárgyi bizonyítékokat nem igazán tudnak felmutatni, amelyek alátámasztanák az igazukat, hanem csak a szóbeli előadásuk alapján tud dönteni a menekültügyi hatóság a további sorsukról, és így a hatóság ügyintézőjének szubjektív mérlegelési lehetősége van, hogy megadja-e a kérelmezőnek a menedékjogot vagy elutasítja a kérelmét, de emberiességi szempontok megkövetelik a bajbajutottak megsegítését, támogatását.

A rászorultság elvét, mint vezérelvet követi a törvény a befogadási feltételek biztosítására vonatkozó szabályok megállapítása során, s ennek értelmében az elismerését kérő csak akkor jogosult a befogadás egyes feltételeire, ha azok biztosításához szükséges anyagi eszközökkel nem rendelkezik.

A 29. § (1) bekezdése értelmében nem tartoznak a befogadás anyagi feltételei közé az elismerését kérőnek a térítésmentessége a meghatározott egészségügyi ellátásokhoz való hozzájárítása és az oktatási rendszerben való részvétel során.

A szakirodalom három megoldást ismer a menekültek és más nemzetközi védelemben részesített személyek sorsának hosszú távú rendezésére: az önkéntes hazatelepülést, az integrációt és a továbbtelepülést.

A származási országba való önkéntes visszatérés esetében, annak csak úgy szabad megvalósulnia, hogy az valóban önkéntesen és az érintett személy emberi méltóságának legteljesebb tiszteletben tartásával történjen. Amennyiben a származási országba való visszatérésre nincs reális esély, támogatni kell a menekült, az oltalmazott, s a menedékes integrációját annak érdekében, hogy részévé váljon a befogadó ország társadalmának, de egyben saját identitását is megőrizhesse. A nemzetközi tehermegosztás alapján lehetőség van annak támogatására is, hogy az érintett személy egy harmadik országban találhasson új hazára.

Az anyanyelv használatának jogát a törvény a hatóság költségén biztosítja a kérelmezőnek, összhangban az eljárási irányelv 10. cikk (1) bekezdésének a) és e) pontjával. Az eljárási irányelv értelmében az elismerést kérő anyanyelven mellett azt a nyelvet használhatja, „amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy megérti.” Ezzel szemben a törvény a kérelmező számára anyanyelvének vagy annak a nyelvnek a használatát teszi lehetővé, amelyet az elismerését kérő biztosan megért, s ez utóbbi rendelkezés humánusabb az előbbinél, s gyakorlatiasabb, a való élet követelményeit jobban szem előtt tartja, hiszen az elismerését kérő számos esetben nem beszéli származási országa hivatalos nyelvét.

A jogi képviselő igénybevételeként valamint bármely jogvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezet ingyenes jogi segítségének elfogadási lehetősége is fontos garanciális szabály, ami biztosítja a kérelmező érdekeinek megfelelő képviseletét. A jogi segítségnyújtásról szóló törvény alapján az elismerését kérő, amennyiben a jövedelmi és vagyoni helyzetéről tett nyilatkozata alapján a menekültügyi hatóság által biztosított ellátásra és támogatásra jogosult, jövedelmi és vagyoni helyzete ismételt vizsgálata nélkül rászorultnak minősül, és a számára nyújtott jogi szolgáltatás díját az állam viseli. A törvény szabályozása ezáltal kedvezőbb, mint az eljárási irányelv, amely csak abban az esetben követeli meg az elismerését kérő számára az ingyenes jogi segítségnyújtás biztosítását, ha a kérelem tárgyában elutasító határozat születik. Az elismerését kérő által megbízott, jogi segítséget nyújtó személy – az eljárási irányelv 16. cikkében foglaltaknak megfelelően – mindazon eljárási jogokkal rendelkezik, amelyek lehetővé teszik számára az elismerését kérővel való kapcsolattartást (belépés az elismerését kérő elhelyezésére szolgáló intézménybe, illetve fogva tartása esetében a fogva tartás helyére), valamint az elismerését kérő ügyé-

nek megfelelő képviselétét (részvétel az elismerését kérő személyes meghallgatásán, iratbetekintési jog). Az ideiglenes védelemről szóló irányelv 17. cikke alapján a törvény biztosítja a menedékesként elismert személyek számára, hogy menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés iránti kérelmet nyújthassanak be. Ebben az esetben a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő menedékes jogállása a kérelem elbírálása alatt, illetve a kérelem elutasítása esetén is fennmarad, kivéve, ha időközben a menedékeskénti elismerés visszavonására került sor. Ha az ideiglenes védelem az eljárás időtartama alatt megszűnik, a külföldit a továbbiakban az elismerését kérő jogállása illeti meg. A törvény hatálya alá tartozó személy adatainak kezelése a menekült, az oltalmazott, illetve a menedékes jogállás, valamint az ellátásra és támogatásra való jogosultság fennállásának megállapítása, személyazonosítás, a párhuzamos eljárások megakadályozása, valamint a kérelem többszöri benyújtásának megállapítása céljából történhet.

A menekültügyi nyilvántartásban kezelt adatok között szerepelnek különleges személyes adatnak minősülő adatok is, melyeket fokozott védelemben kell részesíteni. Ezeket az adatokat az Avtv. rendelkezései szerint akkor lehet kezelni, ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy azt Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, illetve a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli.

Az ujjnyomatok rögzítése és tárolása az Európai Unió keretein belüli Eurodac-rendszer működése szempontjából elengedhetetlen, mely rendszerről a 2725/2000/EK tanácsi rendelet rendelkezik részletesen. Az Eurodac-rendszer legfőbb célja, hogy segítséget nyújtson annak megállapításában, hogy melyik tagállam illetékes a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására. Az Eurodac egyéb módon is elősegíti a dublini rendszer hatékony működését: eredményeinek értékelése nyomán lehetőség nyílik az illegális migráció hatékonyabb kezelésére, az ismételt kérelmek miatt túlterhelt menekültügyi hatóságok tehermentesítésére, továbbá az ismételt kérelmezők kiszűrésére.³⁰

5. A menekült fogalom megszületése a nemzetközi egyezményekben

Az első világháborút követően jelentek meg azok a nemzetközi egyezmények, amelyek kifejezetten a menekültekkel foglalkoztak. 1921–1951 között a Népszövetség majd az ENSZ fennhatósága alatt született megállapodások meghatározták, hogy kikre kívánja alkalmazni a menedékjogon alapuló befogadást szár-

mazási ország és diplomáciai védelem hiányában. Ilyen egyezmények közé tartoztak az orosz, s az örmény menekültekről (1926), a spanyol menekültekről (1933), az ausztriai és a Szudéta-vidéki menekültekről (1939) szóló egyezmények, amelyek meghatározták a menekülő személyek csoportját, rögzítették a befogadásukat, továbbá a részükre kiállítható és elfogadható útiokmányok típusát, tartalmi elemeit.

A „Nansen-útlevéllel” vagy Nemzetközi Menekültügyi Szervezet igazolványával rendelkezők és gyermekeik 1951 után is védelemben részesültek, de most már az ENSZ, a menekültek státusáról szóló egyezménye alapján.

Az 1951. évi egyezmény értelmében egyéni körülményekből kell a nemzeti hatóságoknak kiindulniuk, s ez tette lehetővé a korábbi menekültügyi megállapodásokkal ellentétben a fogalom absztrakt meghatározását, s az egyezmény a hontalan személyekre csak akkor terjed ki, ha menekült.

Az egyezmény definíciójához tartozott két további megszorítás, az egyik az, hogy az üldözéssel járó események még 1951. január 1-je előtt következzenek be, s a másik pedig, hogy az államok földrajzi korlátozással is csatlakozhattak az egyezményhez, vagyis csak Európában bekövetkezett események vagy azon kívül vállalható a menekültként való elismerés.

Az 1967. évi jegyzőkönyv aláírásával az államok vállalták, hogy az 1951-től szóló időhatárt megszüntetik, valamint a jegyzőkönyvben foglaltakat földrajzi korlátozás nélkül alkalmazzák.

Az egyezmény egyetemessége a részes országok nagy számával és személyi, s átfogó tárgyi hatályával is magyarázható. Nem tartalmaz menekültként való elismeréshez eljárási szabályokat, szervezeti megkövetéseket, azonban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának jogvédelmi kézikönyve, valamint a Végrehajtó Bizottság határozatai pótolják ezt némileg.

A konvenciók menekült fogalom pozitív elemei az 1. cikk értelmében így foglalhatóak össze.

5.1 A származási országon kívül tartózkodás, mely a menekült külföldi státusára utal, s kizárja a belső, országhatárt át nem lépett menekülőket a fogalomból.

5.2 Képtelen vagy nem kívánja igénybe venni azon ország védelmét vagy abba az országba visszatérni. Az állampolgársággal rendelkező menekült vagy objektív körülmények folytán nem élvezheti a polgároknak járó jogvédelmet, vagy a védelem visszautasításának az alapja az üldözéstől való megalapozott félelem.

5.3 Összefügg az üldözéstől való megalapozott félelemmel, s így a távozás oksági kapcsolatban van az üldözéssel és a megalapozott félelemmel. A definíció szerint a körülmények alapján, objektív módon alátámasztható a félelem. Az üldözéstől való félelem

az egyén szintjén áll fenn, de csak az átlagos ember átlagos reakciója alapján valamely rendkívüli körülmény esetében. Az egyezmény nem kívánja meg a már bekövetkezett üldöztetést, hanem annak egyénre szabott nagy valószínűségével is beéri.

5.4 A félelem indoka a személy faji, vallási, nemzeti hovatartozása, sajátos társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldözés, mely definíció öt oka általában politikai indíttatásúnak számít, s időben és térben változatos ezek értelmezése. Gondot okoz ezek átfedése, kombinációja, mint pl. az etnikai alapon szerveződött politikai mozgalmak esetében.

A logikai csoportosítás alapján az alábbi okokkal függ össze a menekült jogállás biztosításának hiánya az

5.4.1 A menekült önkéntes cselekedete

Szükségtelemmé válik a befogadó ország védelme és a menekült státus fenntartása, ha a befogadó ország helyébe másik állam lépett:

- önkéntesen igénybe vette az állampolgársága szerinti állam védelmét;
- új állampolgárságot szerez és annak megfelelő védelmet élvez;
- régi állampolgárságát önkéntesen visszaserzi;
- önkéntes hazatelepedés a korábban, üldözés miatti félelmében elhagyott országba.

5.4.2 A körülmények megváltozása

A származási vagy korábbi tartózkodási hely országában a menekülthez vonatkozatható módon megszűntek a menekült státust alátámasztó okok, vagyis nincs ok az üldöztetéstől való félelemre. Ez a védelem hatékonyságát is megkívánja, s mérlegeli, hogy a megváltozott körülmények közepette az egyén körülményei milyenek a visszaülleszkedésre.

5.4.3 Más állam vagy nemzetközi szervezet védelme

A befogadó állam segítségére, támogatására csak a védelmet nélkülözőnek van szüksége. Így nem biztosítja a befogadó állam a védelmet:

- annak, aki más országban formális menekültként való elismerés nélkül is az ottani állampolgárokkal azonos jogállást, védelmet élvez;
- aki már az ENSZ-szervek védelmét és támogatását élvezzi, ezért nem szorul a befogadó állam védelmére.

5.4.4 A kérelmező bűncselekmény vagy méltatlan cselekedet folytán nemkívánatos személy

A leggyakoribb kizáró körülmény, ha a menedéket kérő még befogadása előtt súlyos, de nem politikai bűncselekményt követett el. Az ilyen esetekben figyelembe kell venni a várható büntetést, az elkövetés módját és irányultságát, az elkövetés politikai indítékát, illetve annak hiányát, a meneküléssel való összefüggését és a non-refoulement szabályt. A befogadás után elkövetett bűncselekmény miatt, a befogadó

államban a büntetőjogi felelősségrevonás biztosítja a non-refoulement szabály megtartását, míg a státus megvonása ezzel ellentétes.

Nemzetközileg üldözött, így a védelemre méltatlan az a személy, aki a béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűncselekményt követ el. 1945 óta nemzetközi dokumentumok határozzák meg e cselekmények körét és az ellenük való fellépést, így az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy nemzetközi bíróságot hozott létre a korábbi Jugoszlávia területén a humanitárius jogszabályait 1991 után súlyosan megsértő személyekkel szemben. E körbe tartozik pl. még az 1948. évi egyezmény a népirtás bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről, az 1968. évi egyezmény a háborús és emberiség elleni bűncselekményre nem alkalmazható egyezményes korlátozásokról. E cselekmények akkor is üldözés alá esnek, s ily módon kizárják a menedékjogot, ha a menedék országában a fenti egyezmények nem is voltak hatályban.

Az ENSZ céljaival és alapelveivel ellentétes cselekmények a nemzetközi szervezet működését, az országok kapcsolatait és a stabilitást veszélyeztethetik, s ilyen cselekményeket politikai vagy katonai szempontból kiemelkedő pozícióban lévő személyiségek követhetnek el.

6. A menedékjog és a kiadatás egymáshoz fűződő viszonya

A kiadatás az államok területi joghatóságának és a másik állam személyi joghatóságának versenyében alkalmazott megoldás. Az állam területi joghatóságán belül mindaddig érvényesíti büntető igényét az elkövetett bűncselekmények üldözésével szemben, amíg azt nemzetközi szokásjog vagy szerződés nem korlátozza.

A nemzetközi szerződések szaporodása korlátozta a menedékjog kontra kiadatás eldöntésében az államok menedékjog nyújtásában megnyilvánuló szuverenitását. Az „aut dedere aut punire” elv kifejezésre jut például a repülés biztonságáról szóló montreali egyezményben (1971), mivel ezekben a nemzetközi egyezményekben a nemzetközi együttműködés nyer teret a terrorizmus elleni harcban. Az ilyen cselekményt elkövetőnek csak kivételesen lesz esélye menedékjogot élvezni egy másik államban, ha a cselekményéért a menedék államában vonják felelősségre, s ezzel elkerüli a saját államának való kiadatást.

Az Európa Tanács 1957. évi, kiadatásról szóló egyezménye lehetővé teszi a kiadatás teljesítésének korlátozását a politikai bűncselekmények vagy a politikai cselekménnyel összefüggő bűncselekmény esetében, továbbá olyan cselekmények körében, ame-

lyekben a megkeresett fél alapos okkal „feltételezi, hogy faji, vallási, nemzeti hovatartozása vagy politikai meggyőződése miatt üldözés céljából terjesztették a kiadatási kérelmet elő”, bár azt köztörvényes cselekményre irányulóként tüntették fel. Az egyezmény felsorolja azokat az eseteket, amelyek fennállása esetén a kiadatás megtagadható, mint például, ha a megkereső nem vállal garanciát a halálbüntetés alkalmazásával szemben, mint ahogy ezt a 11. cikk előírja. A 17. cikk értelmében több állam kiadatási kérelme esetén mérlegelni szükséges azt is, hogy mely állam polgára a kért személy, valamint a harmadik államnak való továbbadás esélyét. Ez az egyezmény kijátszásának megelőzése szempontjából is fontos és a menedékjogot élvezők védelmében is.

Sok országban az alkotmányban fellelhetőek a menedékjoggal és kiadatással kapcsolatos rendelkezések, mint például a görög Alkotmány 5. §-a alapján „külföldiek kiadása, akiket szabadságharcuk miatt üldöznek, tilos”.

A kiadatás megtagadásának indokai között szerepel a menedék biztosítása, a politikai üldözés további megakadályozása, a halálbüntetés, megkínzás megelőzése, de ugyanakkor a terrorcselekmények nem alapozzák meg a menedékjogi védelmet.

Magyarország 1871 óta három tucat országgal kötött ma is hatályban lévő kiadatási szerződést, melyek között néhány eltérés van.

Ausztriával és Olaszországgal kötött szerződés kizárja a menedékjogot élvezők kiadatását, a Belgiummal és Spanyolországgal kötött szerződés alapján pedig megtagadható a kérés teljesítése.

Általános az az előírás, hogy nincs helye kiadatásnak, ha az érintett cselekmény a „megkeresett állam megítélése szerint politikai jellegű vagy azzal összefüggő”. Hiányzik e kitétel a volt szocialista országokkal kötött megállapodásokból, mivel a büntetőjog még a szövetségi rendhez tartozó másik állam elleni cselekmények üldözésének szellemében fogant.

A szerződések egy részében a megkeresett fél kivételeket határoz meg az általános politikai cselekményekre utaló klauzula alkalmazása alól, s ilyen kivételnek számít az államfő vagy családtagjai ellen elkövetett merénylet.

Ciprussal, Egyiptommal kötött szerződés a politikai bűncselekmények kiadatási tilalma mellett kimondja, hogy ha a megkeresett államnak komoly oka van azt hinni, hogy valamely köztörvényes bűncselekményre irányuló kiadatási kérelmet azért terjesztettek elő, mert a kiadni kért személyt vallási, stb. okokból és politikai nézetei miatt kívánják megbüntetni, nem engedélyezhető a kiadatás.

Amennyiben több állam kéri a kiadatást, akkor a megkeresett állam dönti el, mely állam részére teljesíti a kiadatást.

A halálbüntetés kiszabásától vagy végrehajtásától való eltekintés is szerepel a kiadatás feltételei között a szerződések nagy részénél.

7. ENSZ és egyéb szervezetek

Az ENSZ a menekültek globális problémáinak megoldására két szervezetet hozott létre: a Menekültügyi Főbiztos tisztségét és Hivatalát, valamint a palesztin menekülteket segítő Ügynökséget.

Az ENSZ közgyűlése 1949-ben hozta létre az 1948-ban kirobbant arab-izraeli konfliktus menekülteinek támogatására a Közel-keleti Palesztin Menekülteket Segítő Ügynökséget (UNRWA). Korábban már döntött a menekültek hazatelepítéséről és kártalanításukról, de mert a menekülés tartósnak mutatkozik, a szervezetet nemcsak megalakította, hanem azóta is folyamatosan meghosszabbítja a mandátumát.

Az UNRWA alkalmazottjai közül sokan a menekülttáborokban élnek, dolgoznak és igen tájékozottak a működési területükön a menekültek jogainak sérelmére elkövetett cselekményekről, de hatáskörét gyengíti, hogy nincs hivatalos megbízatása a menekültek védelmére.

Az Ügynökség oktatási-szakképzési programokat is szervez, mely oktatás olyan sikeres, hogy egyes felmérések szerint a legiskolázottabb népességé a palesztinok váltak a világon, amelyben nemcsak a tehetségük, hanem sorsuk megoldatlansága is szerepet játszott.

Az UNRWA gondoskodik a sebesültek ellátásáról, a csecsemő-, gyermek- és anyavédelemről és a napi higiéné megteremtéséről is.

A segélyszolgálatuk a támogatást igénylők kisebb részét a napi túlélés, a szegénység miatt részesíti segélyben, de a többségük a munkanélküliség okán szorul rá a jóléti programra, s ez utóbbi keretében a munkahely-, illetve a munkalehetőség megteremtése áll a támogatás középpontjában.

A világban szétszóródva élő palesztin menekültek érdekében is hatékony, univerzális mandátummal rendelkező, legalább a fizikai védelmet biztosító szervezetre van szükség.

A gyermekeket támogató Alap (UNICEF) a menekülteknek egészségügyi, vízellátási, kulturális és más segítséget nyújt és a leginkább kiszolgáltatottak szolidaritását erősítő akciókat indít.

Az Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezet (UNESCO) a menekült gyermekek, fiatalok körében szervez képzési, oktatási programokat.

Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) a kormányoknak ajánl fel technikai segítséget a gazdasági reformok érdekében.

Az ENSZ Katasztrófák Segélyügyi Hivatala (UNDRO) elsősorban a tömeges menekülés miatti szükséghelyzetekben való felkészülésben nyújt segítséget. A hivatalos szervezetek tisztviselőinek és a független szervezetek munkatársainak tart oktatást a jogvédelem, az igazgatási teendők, s a technikai-logisztikai szervezés tudnivalóiról.

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága és a Diskrimináció-ellenes Albizottság a kormányok által kijelölt képviselők révén működik. A Bizottság és az Albizottság felhívja a világ közvéleményének a figyelmét az emberi jogok széles körű megsértésére, s az elvándorlásra kényszerített milliók sorsára.

A Menekültügyi Főbiztosság 1951-ben történt létrehozásakor három évre szóló mandátuma a genfi menekültügyi egyezmény szerinti menekültekre terjedt ki, de az elmúlt évtizedek során az ENSZ Közgyűlése a mandátum ötéves meghosszabbításán túl a személyi, s a tevékenységi kört is fokozatosan kibővítette. A hetvenes évek elejétől kezdve a Főbiztosságot több ízben kérték fel a menekültek hazatelepítés utáni támogatására, a hazájukon belül menekültté váltak segítésére, továbbá a természet vagy az ember által előidézett katasztrófák áldozatainak védelmére.

A Főbiztosság az 1951. évi egyezményben, majd az 1967. évi jegyzőkönyvben meghatározott menekültek nemzetközi védelmét univerzális szinten látja el minden országban, akár részese ezen egyezményeknek, akár nem. Fő feladata a tartós megoldások (a menekültek önkéntes hazatérésének, avagy a befogadó országban való beilleszkedésének, illetőleg egy végső befogadó országba való áttelepítésének segítése) keresése.

A Főbiztosság Statútumának 2. cikke értelmében a „Főbiztos munkáját tisztán politikamentesen kell ellátnia: annak humanitárius és szociális jellegűnek kell lennie fő szabályként, a menekültek csoportjai és kategóriái számára”. A Főbiztosság által nyújtandó védelem kiterjed a menekültek jogi és szociális támogatására, ellátására, de ugyanakkor a menekültek fizikai biztonságát nem garantálja.

A Főbiztosság által nyújtott védelem főbb elemei a következők:

- védelem a kiutasítással és visszafordítással szemben;
- a menekültek szállásának megvédése;
- a menekültek jogainak biztosítása
- és a menekültek szociális támogatása a beilleszkedés, hazatérés vagy áttelepítés során.

A Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának hazánk is tagja. A VB évente Genfben összeül, hogy a menekültügyben jelentősebb szerepet játszó országok megvitassák az elmúlt év fejleményeit és meghatározzák a teendőket. A VB a működést, a védelmi

prioritások meghatározását, a pénzügyi kérdések áttekintését vállalja és a menekültügyi egyezményben részes államok és a meghívott megfigyelők képviselőinek párbeszédét is elősegíti.

Néhány ország nagylelkűsége valamint politikai súlyának növekedése lehetővé tette a Válság Alap létrehozását tömeges menekülések, váratlan és jelentős kiadások finanszírozására.

A Nemzetközi Migrációs Szervezetnek (IOM) hazánk 1992 óta tagja, így irodáját Budapesten is megnyitotta. A szervezet segítséget nyújt azoknak az emberi jogaikban sértetteknek, akik még nem tudták elhagyni származási országukat, hogy a belső politikai feszültségek vagy fegyveres konfliktusok esetén alkalmazandó áttelepítési program keretében biztonságba kerüljenek valamint a száműzötteknek és a deportáltaknak, s a külföldön rekedteknek is hasonló támogatást nyújt. Tanácsadó, információs szolgálatot szervez migránsoknak és számos légitársasággal kötött megállapodásuk alapján biztosítják az utazást a hazatelepülőknél, a kitoloncoltaknak, a harmadik országban befogadottaknak, s a vendégmunkásoknak.

Az első világháború óta a Nemzetközi Munkügyi Szervezet (ILO), – amelynek Budapesten is van irodája, – kifejezetten nem foglalkozik a menekültekkel, mégis vannak olyan esetek, amikor a menekültek a befogadó országban, esetleg egy harmadik országban a külföldiekkel azonos jogállást élveznek a munkaerőpiacon és ilyenkor az ILO egyezményei rájuk is alkalmazandók.

A Világélelmezési Program (WFP) élelmiszersegélyt biztosít a tömeges menekülés miatt erre rászorulóknak körében.

A Nemzetközi Segélyszervezet (IRC) saját forrásaiból vagy adományokból gyűjtésével segít egy-egy menekült csoporton, korosztályon.

Az egyházak nemzetközi segélyezéssel, felvilágosítással, szociális munkával nyújtanak segítséget a menekülteknek. Ilyen segítségadással foglalkozik például a Katolikus Migrációs Szolgálat (CMS) és az Egyházak Világtanácsa.

E szervezetek a gyűjtés és a segélyakciók mellett az önkéntes segítők szakmai képzésével, a menekülteknek is szóló kiadványokkal sokat tesznek a menekültekért, s ugyanakkor nyomást gyakorolnak a különböző kormányokra a jogvédelmi mechanizmusok elfogadása és betartása érdekében.

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) részben adományok gyűjtésével, részben finanszírozással vesz részt a menekültek ellátásának biztosításában. E szervezet igen aktív a meneküléssel járó tömeges migráció ügyeiben. Nyilatkozata értelmében mindenkor készen áll a menekült, az elűzött és a hazatért személyek segítésére, különösen akkor, ha más védelemben, támogatásban nem részesülnek.

Az Amnesty International elnevezésű világszervezetnek magyar tagozata is van. Bár e szervezet elsősorban nem a menekültekkel foglalkozik, mégis vannak ilyen irányú tevékenységei, s így a szigorodó migrációs ellenőrzések miatt a határokon visszafordított, letartoztatott menekültek érdekében is fellépett, és többször tiltakozott a visszafordítás tilalmát megszegő országokkal szemben, mivel az erőszakos visszatoloncolás révén sokak élete, s szabadsága veszélybe kerül.

A regionális kormányközi szervezetek tevékenysége számos ponton érinti a menekültek védelmét, mindennapjait, így például az Afrikai Egységszervezetnek 1969. évi menekültekre vonatkozó egyezménye (OAU) van és a többi hasonló szervezet is kidolgozott a menekültek helyzetére vonatkozó egyezményeket és azokat elfogadták. E regionális megállapodások és ellenőrzési mechanizmusuk a joggyakorlat közelítését és összehangolását szolgálja a nemzetinél szélesebb nyilvánosság előtt.

Az Európai Konzultáció a Menekültek és Száműzöttek ügyében (ECRE) nevű londoni székhelyű szervezet nemzeti képviselői rendszeresen gyűjtik a menekültügyi jogalkotás és jogalkalmazás adatait, közös akciótervet készítenek egy tisztességes és az emberi jogi kötelezettségeket betartó menedékjogi eljárás biztosítására, szemináriumokat szerveznek és kiadványokat bocsátanak ki e kérdésben. 1990-ben állították össze a menekült eljárási követelményrendszerüket, amelyre még a kormányközi fórumokon is hivatkoznak.

A menekültügyi, migrációs politika változásaival, fejlesztésével foglalkozik többek között a Migrációs Politika Fejlesztési Intézet (IMPD) Bécsben és a menekültek beilleszkedésével, szociális és jogi gondjaival a torontói Menekültügyi Tanulmányok Központja (CRS). Ezek az intézmények új szempontokat vagy frazeológiát is sugallnak a politikai, igazgatási döntéshozóknak.³¹

8. A menedékjoghoz kapcsolódó nemzetközi szabályok

A különböző európai alkotmányok rendelkezései „causát” teremtenek a menekültnek, s ha megfelel, következhet az állami döntés, a menekülő menedéket, tartózkodási engedélyt kap vagy elutasítják és az ország elhagyására készítetik, s ez utóbbi sérti az ember alapvető jogait és itt elsősorban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt jogra (14. cikk 1. bekezdés) lehet hivatkozni, melynek értelmében „minden személynek joga van üldözői elől más országban menedéket keresni, s még a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára

valamint egyéb nemzetközi dokumentumokra is. Azonban egyetlen olyan általános érvényű nemzetközi jogi norma sincs, amely az államnak kifejezett kötelezettségévé tenné a menekülők befogadását. Az 1951. évi Genfi Egyezmény sem mondja ki az állam befogadási kötelezettségét. A menekülőnek tehát joga van menedéket keresni, de nincs állami jogi kötelezettség a befogadásra.³²

A genfi menekültügyi konvenciót kiegészítő 1967. évi New York-jegyzőkönyv lehetővé tette, hogy ne csak az Európából érkező menekültek szerezhesse- nek menekültstátust. A menekültekkel kapcsolatban világszerte fellobbantak a konfliktusok és a munkavállalók elől „lezárták a határokat”. Az Európában az átgondolt bevándorlási politika hiányának és a „zéró bevándorlás” kialakulóban levő elvének betudhatóan megszűnt a menekültek privilegizált helyzete, s a menedékjogért folyamodók beolvadtak az illegális bevándorlók tömegébe.

A Genfi Egyezményt megszorítóan alkalmazták, s ez a nyolcvanas évektől kezdődően maga után vont az elfogadott azilumkérelmek arányának zuhanását.³³

Egyes országok attól féltek, hogy a határok eltűnésével még súlyosabbá válik a menekültprobléma és ez a félelem vezetett 1985-ben a schengeni csoport megalakulásához, s ennek a csoportnak a megalakítását a Benelux államok, Németország és Franciaország kezdeményezte, majd Olaszország, Spanyolország és Portugália is tagja lett.³⁴

A nyugat-európai államok újabb korlátozó politikákat vezettek be nemzeti és kormányközi szinten is. Ennek az összehangolt fellépésnek volt az eredménye az európai integráció megerősítését célzó 1986. évi Egységes Európai Akta, mely előírta a személyek szabad mozgásának megvalósítását. Ennek feltételeit az Európai Unió keretein belül a bel- és igazságügyi együttműködés közös üggyé tételével az 1992. évi Maastrichti Szerződés teremtette meg.³⁵

A Trevi-csoport nevéhez két egyezmény előkészítése fűződik: a dublini, amelyet 1990. június 15-én írtak alá, s ez a konvenció az illető állam hatáskörébe utalja a menekültkérelmek elbírálását valamint a római, amely a külső határok ellenőrzését szabályozza.

A Dublini Egyezmény elejét akarta venni annak, hogy a menekültek több országban is beadjanak menekültkérelmet és annak is, hogy a menekültjogért folyamodót egyik ország a másiknak adja át. Ez az egyezmény megerősíti a Genfi Egyezmény elsőbbségét, s felhívja a figyelmet arra, hogy a menekültstátus megadása az adott ország hatáskörébe tartozik. A Dublini és a Schengeni Egyezmény előírja, hogy a menedékjogért folyamodó az Európai Közösségnek csak egy országába adhatja be a kérelmet, s ennek

az országnak a döntése a többi országéval azonos értékű.³⁶

Az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés kiterjesztette az Európai Közösség hatáskörét a vízumokra, menekültügyre, bevándorlásra és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákra. E szerződés által elindított jogharmonizációs folyamat kiváló alkalmat teremtett arra, hogy a tagállamok összefüggő, megbízható és a menekültek alapvető emberi jogait garantálni képes közös európai menekültvédelmi rendszer felé megtegyék a megalapozó lépéseket a minimális standardok érvényesítésével.

A Genfi Egyezmény biztosította tág kereteken belül a részes államok különböző nemzeti menekültügyi eljárásokat alakítottak ki, és sokszor eltérően értelmezték az egyezmény kulcsfontosságú elemeit is. A kilencvenes években a menekültek számának rohamos növekedése és a belső határok lebontására tett lépések csak kihangsúlyozták az egyes nemzeti eljárások közti ellentéteket.

A Miniszterek Tanácsa 2004. május 1-je előtt egyhangúlag elfogadta a menedékjog szabályozásának minimális standardjait meghatározó közösségi jogszabályokat, köztük az azilumkérelem elbírálására illetékes állam meghatározásának feltételrendszerét tartalmazó Dublin II.-rendeletet, amely a menekültügy számos alapvető fontosságú elemének átfogó rendezésére tesz kísérletet. Ez a rendelet a család egységének védelme érdekében beiktatott néhány kiegészítő garanciális szabályt. A cél továbbra is a tagállamokban folyó párhuzamos vagy egymást követő menekültügyi eljárások kiküszöbölése, ami legelőször a menekült fogalmának egységes értelmezését követeli meg.

A definíciós és eljárási irányelv alapján a korábbi javaslatokhoz mérten csekélyebb mértékben szűkül a tagállamok mozgásteré. A definíciós irányelv elvetette a Genfi Egyezmény szűkítő értelmezését, ezért nem kell az állami szervek támogatása ahhoz, hogy a nem állami csoportok által üldözött személyek védelemben részesüljenek. A kiegészítő védelem azok számára nyújt védelmet, akik kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés elől menekülnek és a nemzeti vagy nemzetközi konfliktusok által gerjesztett erőszak áldozatai is ilyen védelemben részesülnek.

Az irányelvtervezet elvileg kiterjed azokra a határokon lefolytatott beléptetési eljárásokra, amelyek a menekültügyi eljárás előzetes szűrőjeként működnek és ezek az eljárások alkalmasak a menekültek rövid úton történő visszafordítására.

Az irányelvtervezet a különleges és gyorsított eljárások szabályaival korlátokat emel a menedékjogért folyamodók elé. A menekült érdeke az lenne, hogy a

sok garanciát biztosító általános eljárásban vehessen részt, de a kérelmező a tervezet alapján ettől több mint 15 esetben eleshet. Az államterületen maradás jogának biztosítását a javaslat az általános eljárások esetében csak az első döntés meghozataláig teszi kötelezővé, a feljebbviteli eljárások idejére már nem. Számos tagállam kizárja az általánostól eltérő eljárástípusok esetén az államterületen való maradás jogát vagyis azilumkérelem elutasítása után a kérelmező eltávolítható az adott állam területéről, s e jog megvonása a menekültet az üldöztetés veszélyének teheti ki.

A tagállamok megtehetik, hogy egyáltalán nem vizsgálják meg az azilumkérelmet vagy a kérelmező helyzetét, ha egy szuperbiztonságosnak tekinthető országból illegálisan lépte át vagy kísérelte meg átlépni a fogadó állam határát. Valójában nincs ilyen ország, ami minden menekült számára szuperbiztonságosnak lenne tekinthető, ezért nem lenne szabad vizsgálat nélkül visszafordítani a menekülteket ezekben az országokba. A Genfi Egyezmény azt sugallja, hogy illegális határátlépés miatt nem sújtható szankciókkal a menekült. A javaslat megköveteli, hogy a szuperbiztos állam részese legyen a Genfi Egyezménynek és az Emberi Jogok Európai Egyezményének, csak hogy ezeknek a kritériumoknak elméletileg a korábban biztonságosnak nem tekinthető Szerbia-Montenegró is megfelelt.³⁷

9. Az Európai Közösség és Tanácsának tevékenysége

Európában sokszínű rendszer alakult ki az 1951. évi egyezménybe bele nem férő hontalanná váltak, menekültek ideiglenes vagy tartós befogadására. Az emberi jogok érvényesítésének nagy hatású mechanizmusát fejlesztették ki az Európa Tanács intézményrendszerén belül.

1989-től kibontakozó gazdasági átalakulás, politikai változások és az emberi jogok terén mind többet pótolni akaró keleti szomszédok árnyékában született döntés a Közösség, az integráció belső mélyítéséről. Az Európai Közösség dokumentumai abból indultak ki, hogy a menedékjog terén nincs hatékony nemzeti megoldás, ezért a menekültek ügyében megoldást kell találni.

Az EK Bizottsága részére 1991-ben készített szakértői tanulmány a menedékjog és a bevándorlás összefüggéseit ismeri fel, szemben az eddigi merev elválasztással. Mivel az államok szuverén módon hozták a bevándorlást fokozatosan visszaszorító intézkedéseiket, egyre nagyobb nyomás hárult a menedékjog intézményére a beutazás, a tartózkodás legalizálása céljából, s így került sor a menekültügyi eljárás és jogszabályok szigorítására a visszaelőkkel

szemben. Az Európai Unióról szóló Egyezmény (Maastricht, 1992) által „közös ügyé” minősített migráció és menekültkérdés hatékony kezelése mögött nemcsak a kérelmezők erősebb védelme áll, hanem elsősorban az integrálódó térség zavartalan piaci működtetése.

A menedékjogot kérők érdekében a következő szempontokat kell szem előtt tartani:

- a Közösség integrációs célkitűzéseinek érvényesítése
- és a valódi menekültek megfelelőbb védelme, beilleszkedésük támogatása.

A Tanács 1986. évi londoni találkozóján a „menedékjog válságát” ismerték fel, mert egyre kevesebb kérelmező fér bele a genfi egyezmény adta keretekbe, hiszen nem üldözés miatt, hanem az otthoni zavargások, a bizonytalanság és a nyomor miatt hagyja el a származási országát, s ugyanakkor a Közösség országaiban a menekülők segítségéről áttevődött a hangsúly azok ellenőrzésére.

A szigorú bevándorlási szabályok alól három kivételt szabad biztosítani:

- a családegyesítésre,
- a menekültekre és
- az ideiglenes munkaerőigény miatt szükséges munkavállalók beengedésére tekintettel.

Az 1991-ben elkészült és a tagállamok külső határain való átlépéséről szóló Egyezmény címéből nem derül ki, hogy a menedéket kérőkről szóló szabályok is helyet kaptak, benne, de a menedéket kérők is belépnek vagy megkísérlik azt a Közösség külső határain, ezért rájuk is kiterjed az egyezmény.

A szerződő felek közös tiltó listán sorolják fel a számukra nem kívánatos külföldieket, azonban a menedéket kérő vagy a háború miatt elmenekült e listán szereplése ellenére is bebocsátható, s ebben az esetben a többi tagállamot értesíteni kell.

Az egyezmény azon kitétele, hogy a rendelkezéseit az 1951. évi Genfi Egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv „szabályainak fenntartásával kell alkalmazni, a tagállamok menedékjogra vonatkozó, kedvezőbb alkotmányos rendelkezéseinek sérelme nélkül” többféle kétséget támaszt. Ha ugyanis valóban ez a felek szándéka, akkor miért nem teremtettek a menedéket kérőkkel kapcsolatosan további kivételeket a külföldiekre vonatkozó normák alól (pl. nem büntetnék a nem kijelölt határátkelőhelyeken belépőket és a be nem léptethető külföldieket szállító vállalatokat a beutazási feltételek ellenőrzésének elmulasztása miatt). Kérdéseket vet fel még az is, hogy hogyan értelmezik a „humanitárius, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségen alapuló” kitétel? A háborús áldozatok, erőszakos cselekmények miatt elmenekülteknek, családtagoknak menedék céljából való bebocsáttatását értik alatta?

Az 1991. évi Dublini Egyezmény meghatározza, hogy mely állam felelős a Közösségen belül menedéket kérő ügyének vizsgálatáért. Az Egyezmény célja a humanitárius tradíciók fenntartása, a kérelmezők kétségek között töltött idejének lecsökkentése és a menedékjogi politika harmonizálásának elősegítése is.

Öt fontosabb elv köré rendeződik az elbírálásra köteles állam kijelölése:

- kötődés egy országhoz a kérelmező ott élő családtagjaira tekintettel a családi egység elvének érvényesítésére a menekültként elismertek körében;
- kötődés egy országhoz a kérelmező korábbi tartózkodására vagy engedélyezett tartózkodási jogcímére tekintettel;
- a benyújtás, illetve belépés helye a mérvadó;
- megelőzés elve;
- önkéntes átvállalás „humanitárius, családi, kulturális okokból” az egyezmény szerint felelős állam kérésére.

A Dublini Egyezményben kihasználta a Közösség, hogy hiányzik az 1951. évi egyezmény hatáskörre vonatkozó rendelkezése, ezért az államok gyakran elzárkóztak a kérelmek vizsgálatától, miközben más országokra mutogattak, bár ez időnként szolgálhatja a kérelmezők érdekét, de fő szabályként nem fogadható el, s így teljesen elvész annak az esélye, hogy megválaszthassa a kérelmező a menedék országát, a kérelem beadási helyét.

A menedékkérelm nyilvánvaló megalapozatlanságát a migrációért felelős miniszterek 1992. évi londoni határozata összegzi a legalaposabban, mivel „a tagállamok menedékjogi politikájukkal nem kívánják bátorítani a menedékeljárással való visszaélést”.

A határozat kiadását az indokolja, hogy a tagállamokban bár emelkedett a kérelmek száma, ez nem jelenti a Genfi Egyezmény szerinti menekültek számának növekedését. E nagyfokú megterhelés pedig rontja a védelemre szorulókat hatékony megóvását, támogatását, s ezért van szükség a gyorsított eljárás bevezetésére és meg kell vizsgálni a kérelem nyilvánvaló alaptalanságát már a kérelmek beadásakor.

A határozat alapján azt kívánják tisztázni, hogy a kérelem jogalapja elfogadható-e a menedékjog szempontjából, s emiatt nem tartják szükségesnek valamennyi eljárási garancia biztosítását a kérelmező számára, vagyis a rövidített eljárás során nem a tényállás teljes körű felderítésére törekszenek, hanem a megalapozatlanság feltárására, amelyben a bizonyítási terhet a kérelmezőre hárítják.

Az EK Tanácsának 1992. december 18-án Edinburghban megtartott találkozóján született dokumentum azt tartalmazza, hogy a „kényszerítő okokból hontalanná váltakat bátorítani kell, hogy együttműködve az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságával, maradjanak a legközelebbi biztonságos

területen”, s javasolja a szükséges segítséget és a nemzetközi pénzügyi tehermegosztást valamint az együttműködést a háború miatt elmenekült jugoszlávok ideiglenes befogadása terén. A legközelebbi biztonságos területnek az ország egy másik része vagy egy harmadik befogadó ország számít, s ezek közül bármelyikbe visszafordítható volt a Jugoszláviából elmenekült személy.

A harmadik befogadó ország harmonizált fogalmát az 1992. december 1-jei londoni értekezleten elfogadott határozat tartalmazza, melynek értelmében a harmadik befogadó ország formális megállapítása megelőzi a menedékkérelme tartalmi vizsgálatát, függetlenül attól, hogy a genfi egyezmény vagy más jogcím szerinti menedéket kérőről van szó. Ily módon a kérelmezőt vissza lehet küldeni kérelme érdemi vizsgálata nélkül olyan országba, ahol a kérelmező élete, szabadsága nincs veszélyeztetve az 1951. évi egyezmény 33. cikke értelmében.

A visszaküldés feltétele, hogy a menedéket kérő nem lesz kitéve kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak, nyilvánvaló bizonyíték van egy harmadik országbeli befogadására és ott hatékony védelmet élvez a visszafordítás ellen. Ha a menedéket kérőnek volt lehetősége védelem keresésére a Közösség területére való belépés előtt, s e feltétel több országgal kapcsolatosan teljesül, bármelyik országba visszaküldhető a kérelmező.

A közös határokon történő ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 15-i Schengeni Egyezmény és annak alkalmazásáról rendelkező 1990. június 19-i megállapodás a hasonló tartalmú szerződéseket úgy váltotta fel, hogy egységes zónává tette e térséget. Az egyezményhez kapcsolódó Megállapodás, záróokmány és a szerződő felek Közös Nyilatkozata világossá teszi, hogy a menedéket kérők esélyeit jelentősen befolyásolja a belső határokon az ellenőrzés megszüntetése és a személyek mozgásával összefüggő rendszer.

A „humanitárius alapon vagy nemzeti érdekből, illetőleg nemzetközi kötelezettségből fakadóan kivétel tehető, ha nem EK-polgárok megsértik a beutazási szabályokat vagy a generális feltételek hiányában folyamodnak vízumért, illetőleg tartózkodási engedélyért. A megállapodás fontos cikkei még a 26–27. cikk is, hogy a be nem léptethető külföldieket szállító vállalatok felelősek a külföldi haladéktalan visszaszállításáért és a külföldiek úti okmányainak biztosításáért. A szerződő felek ezzel összefüggésben vállalják a 26–27. cikkben foglaltakat megsértők szankcionálását. E rendelkezések mellett nem utalnak az ettől való eltérésre, kivételek biztosítására.

A megállapodásban a vissza nem fordítás kógens szabálya helyett a vissza nem fordítás alternatív szabálya szerepel.

A Megállapodás lehetővé teszi a formális eljárás nélküli kiadatást a megkeresett állam törvényi normái szerint, ha ebbe az érintett fél is beleegyezik a bíróság képviselője előtt. Előtte azonban tájékoztatni kell e személyt, hogy milyen jogai vannak az eljárás keretében, s döntéséhez jogi segítséget is adhatnak részére.

Az Európai Unióról szóló egyezmény (Maastricht, 1992. február 7.) a már többször meghirdetett menedékjogi és migrációs politika harmonizálását az eddigieknél sokkal közelebb hozza a Közösség tagállamai részére, csökkentve szuverenitásukat a célok és a nemzeti jogalkotás kialakítása szintjén. A politikai összehangolás végső határa az a pont, amikor valamely tagállam vitális érdekét súlyosan sérti egy-egy lépés.

A felek Koordinációs Bizottságot állítanak fel magas rangú kormányzati tisztviselőkből, akik véleményt adnak a Tanács és a Bizottság részére, megvitatják a kérdéseket. Amint azt a K/5 cikk kifejti, úgy a nemzetközi fórumokon a tagállamok kötelesek megvédeni a kialakított közös álláspontot, háttérbe szorítva az országoként esetleg eltérő konkrét véleményeket. Az Európa Parlamentet e munkálatokról rendszeresen tájékoztatni kell, ahol évente napirendre kell tűzni a harmonizált politika terén elért fejlődés ügyét, ahogy ezt a K/6 cikk előírja.

Az Európa Tanács fontosabb egyezményei közé tartoznak a következők: kínzás tilalmáról szóló európai egyezmény (1987), az 1957. évi kiadatási egyezmény és a szociális biztonságról szóló egyezmény (1972). A kínzás tilalmáról szóló egyezmény a közhatalom által szabadságuktól megfosztott, illetve abban korlátozott személyek védelmében született, s így közöttük lehetnek menekülttáborban lévő, helyzetüknél fogva kiszolgáltatott személyek is. A megelőzést szolgálja, hogy a tagállamok független szakértőiből álló bizottság bármikor hivatalból látogatást tehet azokban az intézményekben, ahol szabadságuktól megfosztott személyeket tartanak. A látogatás keretében beléphetnek az intézményekbe, kapcsolatot teremthetnek az ott tartott személyekkel. A bizalmi jellegű látogatások célja, hogy rámutassanak az egyezményt sértő hibákra és azok megelőzésének módjára.

A szociális biztonságról szóló egyezmény jelentősége abban áll, hogy a befogadott menekült is állandó lakossá válik, így szociális alapellátása, a juttatások terén nem lehet különbséget tenni közöttük és az állampolgárok között.

Az előbbieket megelőzi kidolgozottságában és bírósági gyakorlatában az 1950. évi emberi jogi egyezmény, s annak tíz jegyzőkönyve. A 26. cikk értelmében az egyéni panaszok az egyezmény valamely szakaszának az állam általi megsértése miatt akkor adható be, ha minden belső jogorvoslatot ki-

merítettek és arra a jogerős döntéstől számított hat hónapon belül kerül sor. Amennyiben békés rendezésre nincs mód, a Bíróság elé terjeszthető az ügy. A Bíróság ítélete érinti a reparációt és az esetlegesen szükséges jogszabály-módosítás szükségességét. Ezek az ítéletek értelmezik, fejlesztik az egyezmény megsértett szabályait, s ezt szolgálja az ítéletek nyilvánosságra hozatala, mivel a kifogásolt döntések hatályon kívül helyezésére vagy a panasz eljárás végéig azok végrehajtásának felfüggesztésére nincs jogköre a Bíróságnak.

Az Európa Tanácsban is erőfeszítéseket tesznek a menekülés megelőzése, a potenciális kibocsátó országok támogatása, a befogadók terheinek megosztása érdekében a kormányközi együttműködés keretében.

A szervezetben folyó munkálatok másik része a menedékjogra vonatkozó részkérdések összehangolása, s e munka eredménye a menekültek vízummentes utazásáról (1959) és a menekültekkel kapcsolatos felelősség átszállásáról (1980) szóló egyezmény.

Az előbb említett 1959. évi egyezmény értelmében a szerződő felek a jogszerűen tartózkodó, az 1951. évi Genfi Egyezményben meghatározott úti okmánnyal rendelkező menekültek körében, illetve ha látogatásuk nem haladja meg a három hónapot, kölcsönösség alapján kivételt alkalmaznak a vízumkötelezett belépés alól. A belépésre a külföldiekre vonatkozó általános szabályok vonatkoznak.

A menekültekért viselt felelősség átszállásáról szóló egyezményben azt rögzítik, mely állam felelős a menekült részére az 1951. évi Genfi Egyezmény szerinti úti okmány kiadásáért, érvényességének meghosszabbításáért, még konzuli szolgálat útján is, továbbá a kiutazott menekült visszafogadásáért. E kötelezettségek alapvetően a menekülteként elismerő államot terhelik, de átszáll a felelősség kétéves külföldi tartózkodást követően, figyelmen kívül hagyva olyan körülményeket, mint a tanulással, gyógykezeléssel töltött időt is.

Az Európa Tanács tagállamainak menedékjogi politikáját befolyásoló olyan dokumentumokat fogadott el a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés, mint az üldözés veszélyében lévő személyek menedékjogáról szóló határozat (1967/14. Miniszteri Bizottság) és a területi menedékjogról szóló nyilatkozat (1977. Miniszteri Bizottság).

Az 1967/14. sz. határozat azt javasolja, hogy a menedéket kérők közül senkit se utasítsanak vissza vagy tagadják meg a belépést a határon, utasítsanak ki vagy tegyenek kényszerű hazatérése érdekében lépéseket, ha üldözésének veszélye fennállhat faja, vallása, stb. miatt.

A fent említett 1977-es nyilatkozatban a kormányok képviselői deklarálják, hogy nemcsak az 1951.

évi Genfi Egyezményben meghatározott üldözéstől való megalapozott félelem esetében ismerik el a menedékjog biztosítását, hanem „minden olyan személy esetében is, akiket érdemesnek tekintenek a menedékjog megszerzésére humanitárius okokból”.

A Parlament Közgyűlésnek 1993/1205. sz. ajánlása a jugoszláviai menekültekre és hontalanná váltakra vonatkozik, mely a Miniszteri Bizottságnak ajánlja, hogy

- tegyen lépéseket a lakosság és a menekültek biztonságos tartózkodására szolgáló öveztek létesítése érdekében;

- szenteljen nagy figyelmet a humanitárius segítség eljuttatására;

- a menekülteknek nyújtsanak az állampolgárokkal, helyi lakossággal azonos jogokat a közoktatásban, a felsőoktatásban, hogy tanulmányaikat folytathassák;

- erősítse a szolidaritást a segélyszervezetek és a befogadók, az ET Szociális Fejlesztési Alappal való együttműködése útján;

- tegyen lépéseket a legrosszabb körülmények között élő menekültek foglalkoztatásának érdekében

- és gyorsítsa fel regionális szinten „a háborús körülmények vagy az általános erőszak miatt elmenekült és ideiglenes védelemre szoruló személyek” jogállásának harmonizálását valamint vizsgálja meg a dezertált személyek védelmi igényeit, mert hazatérésük esetén komoly kockázata lenne üldözésüknek.

A fent ismertetett dokumentumok összességükben igyekeznek a humanitárius hagyományoknak megfelelni, de kötelező erő hiányában azok érvényesítése az államok és a nemzeti hatóságok belátására van bízva.³⁸

10. Egyes országok menedékjogi szabályozása és a menekültekkel kapcsolatos statisztika

10.1 Németország

Nyugat-Németország fogadta be a legtöbb menekültet Európában 1945–1985 között, vagyis 15 millió személyt, s e menekültek számába beletartoznak az egykori NDK kiutasítottjai és menekültjei valamint a kelet-európai „népi németek”. A történelmi tényezők mellett erre az egyik magyarázat az 1969-es alaptörvény 16. magyarázata, amely elismeri, „hogy a politikai üldözöttek méltán tarthatnak igényt menedékjogra.” A másik pedig a német állampolgárságra vonatkozó 116. magyarázat, mely minden olyan kelet-európai bevándorlót németnek tekint, aki német anyanyelvű vagy német kultúrájú.

A menekültek száma tetemesen emelkedett a kilencvenes évek elején: 1988-ban 103 000, 1989-ben 121 000, 1990-ben 193 000, 1991-ben 256 000 és 1992-ben 438 000 menekült érkezett Németországba.

A németek különbséget tesznek az alkotmánytörvény 16. §-a szerinti menekültek és a Genfi Egyezmény szerinti menekültek között, akiket nem lehet kiutasítani az országból.

A közvélemény erős kritikájának betudhatóan a kormány 1991-ben ismét engedélyezte a menedékjogért folyamodók munkavállalását.

A legtöbben a nyugati országrészbe adták be a menekültkérvényüket.

A Bundestag 1993. május 26-án jóváhagyta az Alkotmány módosítását, és korlátozta a menedékjog megszerzésének lehetőségét.³⁹

A határokon lefolytatott beléptetési eljárásokban használt „biztonságos harmadik ország” koncepciójának alkalmazása esetén a kérelmező akár minden vizsgálat nélkül visszafordítható, s ez a helyzet Németországban is.

Németország biztonságos harmadik országnak tekint minden olyan államot, amellyel határos. Az alkotmányos menedékjogra azok a menekültek, akik ezeken az országokon, vagyis szárazföldi úton érkeznek, nem hivatkozhatnak az 1993. évi alkotmánymódosítás óta. A német alkotmánybíróság 1996. május 14-ei döntésével szentesítette a „harmadik ország doktrínáját”, és kimondta: a törvényhozás hivatott annak megállapítására, hogy a menekülteket nem fenyegeti üldöztetés bizonyos harmadik országokban.⁴⁰

10.2 Franciaország

Egészen a nyolcvanas évek közepéig a francia menekültügyi politika szelektív jellegű volt: az európai származású kérelmezők háromnegyed részének általában megadták a menekültstátust.

1957-ben 190 000 státussal rendelkező menekült élt Franciaországban és ez csaknem ugyanannyi, mint három évtizeddel később 1992-ben, amit az is bizonyít, hogy 191 000 volt politikai menekültek száma.

1974 előtt azoknak a személyeknek nagy része is bevándorlóként lépett az országba, akik könnyen megszerezhették volna a menekültstátust. 1974 után még azok is megpróbálják menedékjogot kérőnek feltüntetni magukat, akik a munkaerő áramlás megszűnte miatt bevándorlóként már nem léphetnek az ország területére. A menedékjogért folyamodók részint Indokínából érkeztek, s 1976 és 1988 között 120.000 indokínai menekültet fogadtak be Franciaországban. A menedékjogot igénylők még Zairéből,

Ghánából, Maliból és Angolából valamint főként Romániából, s Törökországból, továbbá Srí Lankából jöttek.

Az OFRA vagyis a menekültek és hontalanok jogvédelmével foglalkozó francia hivatal 1989-ben bekövetkezett reformja óta sokkal hatékonyabb az ügyintézés, de 1989 óta Franciaország kezdeményezésére sok olyan intézkedést fogadtak el Európában, amely valósággal elijeszti a menedékjogért folyamodókat:

- bevezették az ujjlenyomatokat nyilvántartó számítógépes rendszert;
- menedékjog-kérelmek elutasítását azonnali kiutasítás követi;
- a menedékjogért folyamodók esetében eltörölték az automatikusan megadott munkaengedélyt;
- a menedékjog-kérelmek tüzetesebb áttanulmányozása;
- 1991-ben létrehozták a fogadóközpontokat, amelyek nem segítik elő a külföldiek társadalomba való beilleszkedését;
- az illegális bevándorlókat szállító cégek szigorú megbüntetése;
- alaptalan menedékjogkérés esetén lehetőség van arra, hogy a bevándorlót már a határon feltartóztassák és a hatóságok 48 órán át fogva tartassák.⁴¹

A menedéknyújtás az állami akaratától függő szuverén aktus, és nem a kérelmező személyes joga, ezért a nemzeti jogok nem ismerik el a menedékjogot, mint az állammal szemben kikényszeríthető jogot, még azokban az országokban sem, melyek a menedékjogot alkotmányos védelemben részesítik. Franciaországban az alkotmányos menedékjogot teljes értékű alapjogként csak az Alkotmánytanács 1993. évi döntése ismerte el, de az hamar alkotmánymódosításhoz vezetett, ami „semlegesítve” a menedékhez való jogot, kimondta, hogy a hatóságok rendelkeznek a menedék nyújtásának jogával, amennyiben a kérelmező megfelel az előírt feltételeknek.

A tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálására tett kísérletek nem hoztak nagy eredményeket. A „nyilvánvalóan alaptalan kérelem”, a „biztonságos származási ország” és a „biztonságos harmadik ország” fogalmának pontosítására szolgáló 1992. évi londoni határozatok csak ötletekként működtek, mivel a tagállamok azokat a szabályokat úgy vették át, ahogyan azt jónak látták. Így Franciaországban is megjelentek törvényi szinten a londoni határozat egyes elemei, de általában a hozzájuk kapcsolódó fogalom-meghatározások és összefüggő szabályozás kialakításának igénye nélkül. Az idegenrendészeti, közigazgatási szervek kiterjesztő értelmezésének végtelenbe tágulása ellen csak a bírói joggyakorlat emelt szerény gátakat.

Franciaországban a gyorsított eljárásokat két nap alatt kell lefolytatni, de ez garanciális kérdéseket vet fel, mert kérdéses, hogy ennyi idő alatt meg lehet-e vizsgálni érdemben a kérelmet. Az emberi jogok francia tanácsadó bizottsága úgy vélte, hogy a kérelmek alapos vizsgálata „nyilvánvalóan lehetetlen”, amikor a külföldit például Párizstól messze közigazgatási őrizetben tartják fogva.

Franciaországban a definíciós és eljárási irányelv elfogadásával párhuzamosan „preventív módon” zajlott le a menedékügyi eljárás átfogó reformja.

Franciaország a reform során kompromisszumokat kötött. Ellenezte a „biztonságos harmadik országokat” kijelölő közös európai listát, azonban elfogadta egy közös európai „biztonságos származási országokról” szóló listát, mert ehhez hasonló listát Franciaország már alkalmaz. Hajlandó volt megváltoztatni a konvenció menekült meghatározását, és elfogadni a Genfi Egyezmény szélesebb értelmezését, de ezt ellensúlyozandó, bevezette a belső menekülési alternatíva alkalmazását, amit a francia joggyakorlat eddig elutasított.

Gyengítették a kérelmezők pozícióját a „várakozási zónákban” is, felkészülve arra, hogy az eljárási irányelv javaslata lehetővé teszi majd a beléptetési eljárásokban a már meglévő nemzeti szabályozás fenntartását.⁴²

10.3 Svájc

Svájcban két fő eszköze van a közvetlen demokráciának: Az egyik a kezdeményezések, állítások, melyek kötelező érvényűek a parlamentekre nézve, akár közösségi, kantoni vagy szövetségi szinten is. Százezer vagy több állampolgár követelheti, hogy a szövetségi parlament tárgyalja meg a svájci alkotmány részleges megváltoztatását, s ehhez kapcsolódóan általános szavazást rendeljen el és bonyolítson le.

A második eszköz pedig az ún. opcionális szavazás, mely lehetővé teszi, hogy állampolgárok csoportja megkérdőjelezze a parlament által már meghozott döntéseket. Szövetségi szinten 50 ezer aláírás szükséges az opcionális népszavazás kiírásához.

Benini szerint ügyszóba döntő népszavazások automatikusan megjelennek, amikor bizonyos típusú új törvényeket és nemzetközi egyezményeket tesznek a szavazók elé jóváhagyásra.

Amikor Christopher Blocher, a szövetségi kormány igazságügy-minisztere javasolta a menedékjogra és bevándorlásra vonatkozó törvények szigorítását, akkor a kérdés csak azon a szinten maradt, hogy az miként befolyásolja Svájc lakosságának létszámbeli változásait, és ez ez alkalommal nagyszámú szavazót aktivált.

Christopher Blocher 2002-ben már megpróbálta módosítani a törvényt, de nem járt sikerrel. Az új törvény az 1931-es leváltására készült. A 2006. szeptember 24-i népszavazáson 68% szavazott a meglévő szabályok szigorítása mellett. 2002-ben 26 ezren folyomadtak menedékjogért Svájcban, s ez a szám 2005-re 10 ezerre apadt. A törvény 2008. január 1-jei hatályba lépése a menekültstátusért folyamodók gyorsabb hazatoloncolásával jár valamint azzal, hogy kizárják őket a jóléti intézményekből, ha nem képesek hivatalos módon igazolni a személyazonosságukat. Az ilyen kérvényezők majdnem háromnegyede nem rendelkezik a szükséges dokumentumokkal.

Az Ausztriához közel eső tartományokban a szavazók nagyobb arányban fogadták el az új törvényt, Svájc szívében pl. 80%-os volt az új törvény támogatottsága, Genfben pedig mindössze 51,3%-os volt. Mind a 26 kanton és félkanton egyaránt az új törvény mellett szavazott.⁴³

Jegyzetek

¹ Timoránszky Péter: A menedékjog alkotmányos alapjai, Magyar Közigazgatás 1994. (44. évf.) 1. sz. 21. o.

² Tóth Judit: Menedékjog – kérdőjelekkel, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994. 24–25. o.

³ Timoránszky Péter: i. m. 21. o.

⁴ Tóth Judit: i. m. 25. o.

⁵ Timoránszky Péter: i. m. 21. o.

⁶ Tóth Judit: i. m. 25. o.

⁷ Timoránszky Péter: i. m. 21. o.

⁸ Tóth Judit: i. m. 25. o.

⁹ Lamm Vanda: Grahl – Madsen, Atle: A területi menedékjog, Állam és jogtudomány 1982. 1. sz. 199. o.

¹⁰ Tóth Judit: i. m. 25. o.

¹¹ Lamm Vanda: i. m. 199. o.

¹² Timoránszky Péter: i. m. 22. o.

¹³ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok, Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2008. 190. o.

¹⁴ Timoránszky Péter: i. m. 23. o.

¹⁵ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 189. o.

¹⁶ Timoránszky Péter: i. m. 27. o.

¹⁷ M. Fullerton: Menedékjog vagy hazatérési törvény, Beszélő 1997. 4. sz. 16. o.

¹⁸ Cseresnyés Ferenc: Vízumpolitika és menedékjog, Regio: kisebbség, politika, társadalom 2001. (12. évf.) 1. sz. 247. o.

¹⁹ M. Fullerton: i. m. 14. o.

²⁰ Timoránszky Péter: i. m. 29. o. 27. o.

²¹ M. Fullerton: i. m. 14–15. o.

²² Timoránszky Péter: i. m. 27. o.

²³ M. Fullerton: i. m. 18. o., 16. o.

²⁴ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 189. o.

²⁵ Szászi Ádám: A menedékjogi védelemben részesülő személyek kategóriái Magyarországon, figyelemmel az Európai – Unió jogára, Európai Tükör 2006. 9. sz. 35–36. o.

²⁶ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 190. o.

²⁷ Szászi Ádám: i. m. 38–43., 45., 47–51. o.

²⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 194–195. o.

²⁹ Szászi Ádám: i. m. 37. o.

³⁰ Complex jogtár kommentárja 1–46. o.

³¹ Tóth Judit: i. m. 41–48. o., 26–32. o., 52–68. o.

³² Timoránszky Péter: i. m. 24. o.

³³ Mink Júlia: Jogharmonizáció vagy a status quo fenn-tartása? – Az új menedékjogi szabályozás az Európai Unióban, *Beszélő* 2004. 11. sz. 29. o.

³⁴ Catherine Wihtol de Wenden: Menekültek és menedék-jogot kérők Európában, *Európai Szemle* 1994. 1. sz. 107. o.

³⁵ Mink Júlia: i. m. 30. o.

³⁶ Catherine Wihtol de Wenden: i. m. 107–108. o.

³⁷ Mink Júlia: i. m. 30., 33–36. o.

³⁸ Tóth Judit: i. m. 150–169. o.

³⁹ Catherine Wihtol de Wenden: i. m. 111–112. o.

⁴⁰ Mink Júlia: i. m. 31–32. o.

⁴¹ Catherine Wihtol de Wenden: i. m. 109–11. o.

⁴² Mink Júlia: i. m. 32., 33., 36–37., 38. o.

⁴³ Michael L. Nash: Svájci népszavazás a menedék-jogért folyamodók kérdéséről, *Kisebbségkutatás* 2007. 3. sz. 645–647. o.

Kovács Boglárka
joghallgató

Az Alpok-Adria Munkaközösség, mint határokon átnyúló interregionális együttműködés

1. Regionalizmus jelensége Nyugat-Európában

Nyugat-Európában a regionális tagozódás gyökerei főként középkori eredetűek, olyan országokban, mint Spanyolország, Olaszország, Németország, Franciaország, ahol mind a mai napig megtalálhatóak a regionális struktúrák. Ezekben az államokban a régiók, tartományok, óriási tradíciókkal és erős identitással rendelkeznek, amit a napi politikában is hatékonyan reprezentálnak és artikulálnak.

A II. világháborút követően a békés egymás mellett élés elve, az egymás iránti tolerancia, a békés, boldogabb jövő képe lebegett Európa politikusai előtt, így erősödtek azok az integrációs törekvések, melyek először gazdasági és később a politikailag egységes, határok nélküli Európa vízióját képzelték el. Nyugat-Európa államai felismerték a jelentős regionális különbségeket is, amelyek arra késztették a politikusokat, hogy területi stratégiákat dolgozzanak ki a területi különbségek további elmélyülésének megakadályozására.

Az 1957. évi Római Szerződés a regionális politikával kapcsolatban még nem tartalmazott konkrétumokat, csak annyit, hogy a területi különbségeket mérsékelni kell. A fordulatot és a modellváltást az állam- és kormányfők 1972. évi párizsi csúcstalálkozója jelentette, ahol elfogadásra került az Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund, ERDF), ami csak 1975-től kezdte meg működését. Ez volt az első elismerése a regionális politikának, továbbá annak felismerése, hogy a regionális különbségek negatív hatással lesznek az európai kontinens versenyképességére. A Közösségeket alapító tagállamok megelégedtek azzal, hogy a Római Szerződés 123. cikkébe belefoglalták az Európai Szociális Alap létrehozását, amelyből a munkaerő mobilitását, felzárkóztatását és átképzését finanszírozták.

A regionális politika finanszírozási forrásait két nagy alapból és egy külön forrásból biztosítják. A *Strukturális Alapok* a Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból, az Európai Mezőgaz-

dasági Tanácsadó és Garancia Alapból (EMOGA), a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből (HOFE) tevődnek össze. A másik nagy alap, a *Kohéziós Alap*, amelynek létrehozásáról a Maastrichti Szerződés rendelkezett. Egyik célterülete a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, a másik célja pedig az volt, hogy az egykori négy legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező tagállam (Spanyolország, Portugália, Görögország, Írország) gyorsabb felzárkózását szolgálja.

A Közösségi Kezdeményezések lényege az, hogy a Bizottság meghatározza a kezdeményezések irányelveinek tervezetét, amelyet egyeztet a tagállamokkal, az Európai Parlamenttel, valamint egyéb konzultatív testületekkel, majd ezt követően a Bizottság irányelvekben rögzíti az egyes kezdeményezések kereteit. 1994 és 1999 között tizenhárom közösségi kezdeményezést támogattak, amelyekből a 2000–2006-ig terjedő időszakban négyre szűkölt a kezdeményezések köre, amelyek a következők.

- 1) Határ menti régiók együttműködése (INTERREG III)
- 2) Társadalmi és gazdasági válságjelenségekkel küzdő városok támogatása (URBAN)
- 3) Vidékfejlesztés (LEADER+)
- 4) Transznacionális együttműködés a foglalkoztatásban megjelenő diszkrimináció valamennyi formája elleni küzdelem elősegítése (EQUAL). Az első kettőt az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, a harmadikat az EMOGA-ból, a negyediket az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozzák.

A regionális politikának egyéb finanszírozását még két intézmény teszi lehetővé, melyek finanszírozóként működnek közre a fejlesztési célkitűzésekben. Az egyik az Európai Beruházási Bank, amely kedvezményes hiteleket nyújt a tagállamok fejlesztési projektjeihez. A másik intézmény az Európai Befektetési Alap, amely kiegészíti a Strukturális Alapokat és az Európai Beruházási Bank tevékenységi körét öleli fel. Garanciát vállal felvett hitelekre és a vállalkozások részvényeinek vásárlásával hozzájárul azok finanszírozásához.

A regionális politikában négy fontos alapelvnek kell érvényesülnie, ezek: *a szubszidiaritás és decentralizáció, a partnerség elve, a programozás, a koncentráció és addicionalitás elve*. A korábban említett Közösségi Kezdeményezéseken (INTERREG) belül az első INTERREG-program finanszírozására 1990 és 1994 között került sor az Európai Határregiónok Társulása (AEBR), valamint az Európai Bizottság pénzügyi támogatásával. 1990-ben ebből az alapból hozták létre a határ menti együttműködések figyelemmel kísérése, azok működését vizsgáló, támogató LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European Cross Border Regions) programot.

A második INTERREG-program 1994-től 1999-ig tartott, célja a belső határokon átnyúló együttműködési hálózatok kialakulása, továbbá támogatása a külső uniós határok menti országokkal történő új együttműködési lehetőségeknek. A harmadik INTERREG-programra a 2000-től 2006-ig terjedő időszakban került sor. Az INTERREG-programnak három ága van:

- a) INTERREG A-program az Unió határ menti térségeinek fejlesztését szolgálja,
- b) INTERREG B-program a transznacionális kooperációkat támogatja,
- c) INTERREG C-program az interregionális, és távoli régiók közötti térfejlesztési együttműködéseket preferálja.

Az Európai Unió az INTERREG mintájára 1995-ben elindította a PHARE-CBC (Cross Border Cooperation) -programot, amit az Európai unióval szomszédos régiókban használtak fel, ilyen például Elba Eurorégió kooperáció, német, lengyel és cseh részvétellel.

Az európai intézmények közül az Európa Tanács az, amelyik a legrégebben és a leginkább támogatta a regionális együttműködéseket. A régiók európai szintű reprezentálásához, az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa, az Európai Régiók Gyűlése és a Régiók Bizottsága sokban hozzájárult.

A *Régiók Bizottságának* (The Committee of the Regions) felállítására 1994-ben került sor, jelenleg székhelye Brüsszelben van, a közösségi intézményrendszer egyik legfiatalabb tagja, főleg önkormányzatok és régiók érdekeit, értékeit jeleníti meg közösségi szinten. Tagjait a tagállamok kormányai előterjesztésére a Tanács nevezi ki egyhangú határozattal négy évre. A tagok és helyetteseik száma 222-222 fő. Évente öt plenáris ülést tart, amelyet két évre megválasztott elnöke hív össze és vezet. Az elnök feladata állásfoglalások kidolgozása és elfogadása. Az érdemi munka a Régiók Bizottságának ügyrendjében létrehozott nyolc állandó bizottságban és négy albizottságban folyik, feladataik közé tartozik: a regionális és gazdasági fejlesztés, helyi és regionális pénzügyek, szociálpolitika, közegészségügy, oktatás és képzés, közlekedés és kommunikációs hálózat, várospolitika, térségi tervezés, környezetvédelem, energia, kutatás, kultúra, ifjúság, és fogyasztók. Az adminisztratív háttérrel a Főtitkárság biztosítja a Régiók Bizottsága számára.

Az elmúlt tíz-tizenöt évben a régióknak nemcsak gazdasági, hanem autonóm hatásköre is megnövekedett. Ugyan különféle célokat szolgálhat, mégis legfőbb feladata a regionális politikának, hogy egyes régiók kihasználatlan erőforrásait feltárja, más régiókból beruházásokat vonzzon, a jövedel-

meket növelje. A mai globalizálódó és modernizálódó Európában megtalálhatjuk a régiók közötti kooperáció valamennyi formáját. Következésképpen Nyugat-Európában a regionalizáció folyamat, a regionális együttműködés az integrációs folyamat részét képezte és képezi ma is.

2. Régiók Közép-Kelet-Európában

E térségben a regionalizmusnak, a régióknak nincsenek gyökerei, hagyományai, éppen ezért „rendszeridegennek” hatnak, illetve az itt élő emberek számára is nehezen értelmezhetők.

A regionalizáció, a régiók kérdése csak a rendszerváltás után vált központi témává, főként a politikusok és a szakemberek számára. A 90-es évek végén vált sürgetővé, szükségessé a régiók kialakítása, valamint a nemzeti fejlesztési tervek kidolgozása, amelyeken keresztül pénzforrásokhoz juthatott az Európai Unióhoz akkor csatlakozni kívánó néhány közép-kelet európai állam (pl. Magyarország, Lengyelország, Csehország, balti államok). 1989 után mind a nyugati, mind a szomszédos országok felé intenzív kommunikáció indult meg. Ennek eredményeként olyan állami szintű kezdeményezéseket hívtak életre, mint pl. Visegrádi Kezdeményezés (1991-ben), CEFTA (Közép-európai Szabad Kereskedelmi Övezet, 1992-ben), KEK (Közép-Európai Kezdeményezés 1989-ben).

Számos jogi dokumentum is egyértelműen kimondta és elismerte a régiók közötti és határ menti együttműködéseket (pl. 1980. május 21-i madridi egyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény, 1987. évi Határon Átnyúló Együttműködések Jogi Nyilatkozata, a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája).

3. Az Alpok-Adria Munkaközösség

1978. november 20-án Velencében megalakult a Keleti Alpok Régióinak és Tartományainak Munkaközössége, az autonóm Friuli-Venezia Giulia, Veneto régióval, az osztrák tartományok, Stájerország, Karintia, Felső-Ausztria, valamint Bajorország és Salzburg megfigyelői státuszával.

A Munkaközösséghez 1981-ben csatlakozott Trentino-Alto Adige, 1985-ben aktív megfigyelőként, majd 1988-tól tagként Lombardia, 1987-ben Burgenland, 1989-ben aktív megfigyelőként a svájci Ticino kanton, amely 1997-től vált rendes taggá, és végül 1986 és 1989 között került sor az öt magyar megye – Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy és Bara-

nya – felvételére, amelyek kezdetben szintén aktív megfigyelők voltak, majd a későbbiekben váltak csak taggá. Érdekesség, hogy 1994 és 1999 között a Munkaközösség munkájában az olasz Emilia-Romagna régió is részt vett.

Ebből is jól látszik, hogy a Munkaközösség fokozatosan épült ki. Ez az együttműködés korát megelőző, céljait tekintve pedig a leghumánusabb kezdeményezés volt a térségben, annak ellenére, hogy működésének első évtizedeiben még az ideológiai, politikai különbségek éreztették hatásukat. Életre hívásának hátterében egyrészt történelmi, másrészt gazdasági motivációk álltak.

Az Adriai-tenger viszonylag zárt beltenger, amely kínálja és feltételezi az együttműködést. Éppen úgy része az EU keleti határának, mint része volt évtizedeken át az európai politikai választóvonalnak, amit Churchill 1946. márciusában híres fultoni beszédében már jelzett, hogy a Balti-tenger mellett fekvő Szcencintől az Adriai-tenger mentén lévő Triesztig vasfüggöny ereszkedik le Európára. A Munkaközösség tagjainak ezzel a súlyos teherrel kellett szembenézniük, amit már a „a határok nélküli” Európában a kooperáció minél intenzívebbé válása hajt.

A Habsburg Birodalom terjesztette ki impériumát – kiváltképpen Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia és Lombardia régiókra –, egyúttal megteremtve azok szoros kapcsolatát Közép-Európával. A közös Habsburg múlt kiterjedt a XIX. század nagy részére, és a XX. század tele konfliktusokkal, eléggé megtépázta a térséget. Etnikailag ez a térség igen heterogén, jól mutatja ezt a Karintiában és Olaszországban élő szlovén, vagy Szlovéniában és Horvátországban élő olasz kisebbségek léte.

Úgy gondolom, hogy az öt magyar megye csatlakozásának is vannak történelmi tradíciói. Magyarország kapcsolata Ausztriával szinte teljesen összefonódott, sorsszerűvé vált. A legerősebb kötődés az 1867-ben a kiegyezéskor csúcsondott ki, és egészen 1918-ig Osztrák-Magyar Monarchiaként funkcionált. Horvátországhoz is régi kötelékek fűzik a megyéket, főként Baranya megyét, ahol jelenleg is jelentős horvát kisebbség él.

Salzburg és Bajorország szintén erős, szoros és elválaszthatatlan történelmi kötelékekkel büszkélkedhet. Szlovénia és Horvátország sorsa még kötődött a volt Jugoszláviához, majd a délszláv háború következtében külön fejlődési úton indultak el, de céljuk nem volt más, mint a mai Európai Unióba való integrálódás.

A Munkaközösséget gazdasági tekintetben a már Európai Gazdasági Közösségben lévő és egyben alapító tagállamok legfejlettebb olasz régiói, és a német Bajorország szorgalmazták leginkább. A kooperáció céljai között kiemelten szerepelt az Alpokon átvezető

közlekedési folyosók összeköttetése, a kikötői forgalom, az energiatermelés és -szállítás, a mező- és erdőgazdálkodás, a vízgazdálkodás, az idegenforgalom, a környezetvédelem, és a kulturális kapcsolatok. A későbbiekben ezek kiegészültek, bővültek vagy átalakultak. A Munkaközösség tagjainak gazdasági teljesítőképességében nemcsak a megalakulás idején, de napjainkban is érzékelhető különbségek vannak. Az olasz régiók közül Lombardia és Veneto, Ausztriából Karintia és Stájerország, német területen pedig Bajorország a legfejlettebbek, ők a Munkaközösség „hajtómotorjai”.

A Munkaközösség gazdasági életében kiemelkedő szerepet játszott és játszik az, hogy az elmúlt tíz tizenöt évben a gyors politikai integráció mellett, gazdasági kötődés is végbement. Itt jegyzem meg, hogy ez a Munkaközösség szlovén, horvát tagjainak és magyar megyéinek is kedvező, amelynek köszönhetően a gazdasági erő súlypontja a 2004-es uniós taggá váló Szlovénia és Magyarország nyugat-dunántúli megyéi felé tolódott el. A Munkaközösség első évtizedében, főleg az információcserének és az egymás gazdasági erőforrásainak a megismerésére koncentrált, mára már rendszeressé váltak a tagtartományok gazdasági szervezeteinek tapasztalatcseréi és a gazdasági szférában működő szervezetek együttműködése.

Következésképpen az Alpok-Adria Munkaközösség tagjainak kooperációja sajátos jogállású munkaközösséget hozott létre az európai regionális politika palettáján. Kezdetben még intenzív bilaterális kapcsolatokat fenntartó régiók lettek a tagjai, napjainkban pedig interregionális, határokon átnyúló, nagytérségi regionális kooperációt valósít meg a közösség. Az együttműködést a különböző találkozókat és ezek alkalmával tett nyilatkozatok is erősítették.

3.1 Szervezeti felépítése

A Munkaközösség egykori szervezeti működése és felépítése évtizedeken át meghatározta a munkaközösség munkáját, működését.

1) *Regionális Kormányfők Plenáris Ülése, Elnök, 2) Vezető Tisztségviselők Bizottsága, 3) Főtitkárság, 4) Ügyviteli Irodák, 5) Bizottságok, és ezen belüli Állandó és ad hoc jellegű projektsoportok.*

a) *Területrendezési és környezetvédelmi bizottság (területfejlesztési, környezetvédelmi, területi információs rendszerek-GIS, természeti csapások elleni védelem).*

b) *Gazdasági, közlekedési és idegenforgalmi bizottság (idegenforgalmi, közlekedési, tudományos és technológiai együttműködés, európai uniós kapcsolatok, munkaerő-piaci együttműködés).*

c) *Kulturális és társadalmi bizottság (ifjúsági, sport-, nők, kisebbségi, és történelmi központok).*

d) Egészségügyi és szociális bizottság (időskorúak, diabetes).

e) Mezőgazdasági és erdészeti bizottság (talajvédelmi, erdőkárok és levegővédelmi, gyümölcsstermelési, szőlőtermelési és állattenyésztési).

f) Munkacsoportok: F1.) Tájékoztatási, F2.) Kapcsolatok az EU-val.

Az Alpok-Adria Munkaközösség nem rendelkezik jogalanyisággal, és nem is működtet közös adminisztratív apparátust. Feladata a tagok érdekét érintő kérdések közös, informatív és szakszerű megtárgyalása és egyeztetése. Az olasz Trentino-Alto Adige – amely 2008 óta nem tagja a Munkaközösségnek – régiónak kellett kiépítenie az információs hálózatot, a találkozók során készült publikációkat megjelentetni. Ezen a honlapon minden tagtartománynak lehetősége van az információk terjesztésére, azonban ha ezt nem frissítik folyamatosan, akkor hiányossá és üressé válik a tájékoztatás. Személyes tapasztalataim szerint sem mindig hatékony az információáramlás, és gyakran van kommunikációs zavar a Munkaközösség tagjai között. Például egyes találkozókra, bizonyos megyék azért nem jutnak el, mert információhiány miatt későn értesültek a rendezvényről. Előfordulhat, hogy képviseltetik magukat, de az adott témáról kevés vagy hiányos információval rendelkeznek, és ez akadályozza őket a kapcsolatok építésében. Ezek a hibák, hiányosságok olykor súlyos következményekkel is járhatnak, főleg akkor, ha a Munkaközösségnek egy-egy uniós projektre kell pályáznia.

A Munkaközösségen belül hivatalos nyelv a német, az olasz, a horvát, a szlovén és a magyar, de a takarékosabb működtetés érdekében, a közös kommunikációs nyelv az angol. Természetesen mindenkinek megillet a saját anyanyelv használatának joga. Az Alpok-Adria honlapon is, mind az öt nyelven tájékozódhat bárki, aki több információt szeretne megtudni erről a regionális együttműködésről.

A Munkaközösség szervezeti felépítéséről a következőket említem meg. A Főtitkárság szervezési és adminisztratív feladatokat lát el, ennek állandó székhelye Karintia tartomány kormányzati hivatalában, Klagenfurtban van.

Az ügyviteli irodákat, mint titkárságokat a Munkaközösség valamennyi régiója, tartománya, megyéje, állama működteti. A titkárságok egymás között folyamatosan tartják a kapcsolatot és segítik a régiók koordinációs intézményeinek munkáját.

A Kapcsolatok az EU-val Munkacsoport állandó párbeszédet folytat az Európai Unió intézményeivel és szervezeteivel, képviselteti magát a Régiók Bizottságában, és az Európai Régiók Gyűlésének egyik alapítója is. A Munkaközösség más regionális együttműködésekkel is tart fenn kapcsolatot, mint például a Nyugati-Alpok Munkaközösségével (COTRAO),

a Duna menti Országok Munkaközösségével, a Pireneusok Munkaközösségével. Az Európai Unió intézményei közül, mind az Európai Parlament, mind az Európa Tanács állást foglalt a határokon átnyúló interregionális együttműködések mellett.

3.2 Fontosabb találkozók, nyilatkozatok

1) 1978. november 20-án a Munkaközösség megalapítása Velencében.

2) 1988. június 4-i „Millstatti Nyilatkozat” elfogadása a Plenáris Ülésen, ahol a Munkaközösségben résztvevő államok külügyminiszterei jóváhagyták és elfogadták, hogy az Alpok-Adria Munkaközösség tevékenysége és céljai európai érdekeket képviselnek. Hangsúlyozták az interregionális együttműködés fontosságát a gazdasági, a tudományos és kulturális területen, illetve a bizalom, a jó szomszédosági viszony fenntartásában.

3) 1991. július 3-án Klagenfurtban rendkívüli ülést tartottak, ahol határozatot fogadtak el, a jugoszláviai válság kapcsán, az erőszak alkalmazásának beszüntetéséről, az önrendelkezési jog elismeréséről, a szolidaritás kinyilvánításáról és a nemzetközi megfigyelők delegálásáról.

4) 1992. február 14-én Zágórában rendkívüli ülést tartottak és határozatot fogadtak el a Horvát és a Szlovén Köztársaságnak a Munkaközösségben való további részvételéről.

5) 1995. november 22-én Mariborban döntöttek a szervezeti és eljárási szabályok módosításáról.

6) 2000. november 24-én Sárovaon határoztak arról, hogy a Munkaközösség állandó Főtitkársága Klagenfurtban lesz.

7) 2002. november 19-én Velencében a Plenáris Ülésen dokumentumot fogadtak el az „Alpok-Adria Munkaközösség jövőképe a harmadik évezred Európájában” címmel.

8) 2005-ben és 2006-ban a Munkaközösség elnöki pozícióját Baranya megye töltötte be.

9) 2006. június 30-án Klagenfurtban a rendkívüli plenáris ülésen az Alpok-Adria Munkaközösség átfogó strukturális reformjáról született döntés.

2007–2008-ban az elnökséget Hans Niessel burgenlandi tartományfőnök vezetésével Burgenland töltötte be.

A találkozók közül jól kitűnik, hogy a térségben zajló fontosabb események, a munkaközösséget érintő jelentősebb változások kihatnak a Munkaközösség életére és amint lehetőség van rá konzultáció formájában véleményeket, nyilatkozatokat, határozatokat fogalmaznak meg.

3.3 Az olasz Veneto régió

A régió bemutatásakor felhasználok azt a kutatást és interjút, amit olaszországi tanulmányaim során Veneto Régió Tanácsának nemzetközi kapcsolatokért felelős vezetőjével készíthettem, és aki egyben

az Alpok-Adria Munkaközösség 2001–2002. évi venetoi elnöksége alatt az Ügyviteli Irodának a vezetője volt.

Olaszország 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmánya még nem rendelkezett a régiókról. Erre a hetvenes évekig kellett várni, amikor – az amúgy is igen heterogén, mind területileg, mind társadalmilag, mind gazdaságilag sokszínű országban – először rendezték a provinciák, a városok státusát és nevesítették a régiókat. Sor került 2001. október 18-án az olasz alkotmány második része V. fejezetének módosítására, amely a régiókról, provinciákról, községekről rendelkezik a következőképpen: „A Köztársaságot községek, tartományok, fővárosi jogú városok és régiók alkotják. A községek, a tartományok, a fővárosi jogú városok és a régiók autonóm önkormányzattal és önálló hatáskörrel rendelkeznek...¹”.

Jelenleg is 15 rendes státusú és 5 speciális státusú régió van, ez utóbbiak, Friuli-Venezia-Giulia, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d’Aosta/Vallee d’Aoste, Szardínia és Szicília. Ezek státusát az alkotmány külön nevesíti és számos privilégiummal ruhazza fel őket, amellyel a másik 15 régió nem rendelkezik. A Munkaközösség munkájában Friuli-Venezia Giulia vesz részt, Trentino Alto Adige 2008 óta nem tagja a Munkaközösségnek.

Veneto régió 18 364 km²-es területen, és kb. 4.487 000 lakossal, Velence központtal, a rendes státusú régiók közé sorolható be. A régió öt nagy területre oszlik: Velence-Mestre, Padova, Verona, Vicenza és Treviso. Az ötvenes évek végéig Veneto mezőgazdaságilag elmaradott terület volt, és ezzel párhuzamosan számolnia kellett nagyarányú kivándorlással Lombardiába és Franciaországba. A 80-as évek fordulópontot jelentettek a városfejlődésben, megindult a városok felújítása, szerkezetátalakítása. A nagyvárosok a nemzetközi kommunikáció színterei lettek. Napjainkban már megoszlanak a feladatok az említett városokban és azok vonzáskörzetében.

4. A Munkaközösség a 2001–2002. évi venetoi elnökség alatt

Szerepvállalása alapító tagként is kiemelkedő volt és a jövőben is az a Munkaközösség munkájában. A 2000. március 2. napján Velencében tartott Plenáris Ülésen olyan személyek is kaptak meghívást, mint Antonio la Pergola, az Európai Községek Bíróságának főügyésze, és egyben az Európa Tanács „Demokrácia a jogban bizottságának” elnöke. Továbbá részt vett a találkozón az Európai Parlament bajor képviselője Ursula Schleicher, a Horvát Köztársaság európai integrációs minisztere Ivan Jakovčić, a Szlovén Köztársaság külügyminisztériumának helyettes

államtitkára Igor Senčar, a Stájer Landtag elnöke Reinhold Purr, Trentino Alto Adige autonóm tartomány elnökhelyettese Tarcisio Grandi, valamint Vas megye közgyűlésének akkori elnöke Markó Péter. Mindegyik résztvevő kifejtette álláspontját az Alpok-Adria Munkaközösségről, például Antonio La Pergola a következőket nyilatkozta: „Az Alpok-Adria Munkaközösség, konszolidált geopolitikai, gazdasági és kulturális közép-európai tapasztalataival, egy terjeszkedő interregionális kooperációba illeszkedik.”²

A szlovén és a magyar képviselők, az Európai Unióhoz való közelgő csatlakozásukról, és a regionális politika fejlődésében addig elért eredményeiről számoltak be. A horvát képviselő, Horvátország integrálódásának reményét fejezte ki, az európai gazdaság vérkeringésébe. Összehasonlítva világossá válik, hogy mindenki számára mást és mást jelent a Munkaközösségben való részvétel. Az osztrák tartományok, és az akkor még tag Bajorország, valamint az olasz régiók számára lehetőség volt arra, hogy addigi regionális és európai uniós tapasztalataikat átadják az uniós csatlakozásra váró Szlovéniának, a magyar megyéknek és Horvátországnak.

Az interjú során számomra kiderült az is, hogy a regionális politika négy alapelve érvényesül a Munkaközösség tevékenységében. A *partnerség* elve egyértelműen hatékonyan működik, ezt bizonyítják az állandó és folyamatos kapcsolattartás, a találkozók, a rendezvények és az akkor még létező bizottságokon és munkacsoportokon belüli munka. Döntéseikben törekednek a konszenzusra, a kompromisszumra. Néhány esetben azonban nem ilyen aktív a kapcsolattartás, amelynek egyik oka lehet a nyelvi kommunikáció hiánya, bár ez napjainkra már egyre kevésbé jelent akadályt. Problémaként jelentkezett az is, hogy a kitzűzött célokra, uniós forrásokra többnyire az olasz régiók és az osztrák tartományok pályáztak, így például a magyar megyék érdekeiket, véleményüket nem tudták hatékonyan érvényesíteni. Napjainkra ez már nem teljesen igaz, mivel Magyarország 2004. május 1-je óta az Európai Unió tagja Szlovéniával együtt és az Unió számos határ menti együttműködési programot hirdetett meg.

A *szubszidiaritás* és a *decentralizáció* elve, vagyis az, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten kell meghozni, eléggé nehezen érvényesül. A *programozás* elve szorosan kötődik a partnerség és a kohézió elvéhez. Ez a különféle projektekből, stratégiai fejlesztési célkitűzések meghatározásából áll. A fentiek szerint érvényesülnek az alapelvek azok ellenére, hogy a Munkaközösségben résztvevő régióknak, tartományoknak, megyéknek, kantonnak (gondolok a 2005-ig még svájci Ticino kanton tagságára) és államoknak eltérő az alkotmányos berendezkedésük.

Veneto régió előnyös helyzetben van, amelyen keresztül hasznossá tud válni a Munkaközösség javára.

a) A turizmus területén: szinte ebből él a régió, és nemcsak Velence profitál, hanem Verona, a Garda-tó és környéke, a kiterjedt tengerpart.

b) A terciér, szolgáltató szektor terén.

c) A humáninfrastruktúra területén: nemcsak Verona, Padova, Velence, Vicenza, Treviso, mint szellemi, kulturális és fejlett központok.

d) A kulturális javak terén: mivel művészettörténetileg rendkívül gazdag régióról van szó, és ezért a célok kifejezetten ezekre a térségekre, városokra összpontosítanak.

e) Az ipari szektor területén: a vegyészeti, az üvegipar szektorban van a legnagyobb kapacitása a régióknak (pl. Velence-Mestre).

Veneto régióknak vannak azonban fejlesztésre váró területei is, amelyeket a Munkaközösségekben való részvételével is fejleszthet, alakíthat, ezek közé tartozik:

a) A területrendezés: a városok minőségének javítása, az épületek renoválása, valamint a Velencében a lagúnák és a víz eróziója által okozott szennyvíz, az épületek aljának penészesedése hatalmas problémákat okoz.

b) A környezetminőség és a természetvédelmi területek megőrzése: vízvédelem, hulladékkezelés, tájvédelmi területek és vadövezetek megővése.

c) A közlekedési infrastruktúra terén: komplex regionális közlekedési hálózat fejlesztésére van szükség, mivel a régióknak óriási tranzitforgalmat kell elviselnie. Ez nemcsak Veneto régió gondja, hanem az egész Munkaközösség valamennyi tagjának érdeke, hogy a közúti, légi, vasúti, vízi közlekedésszel járó problémákra megoldást találjon.

Összegezve, Veneto régió az itt felsorolt előnyei-vel és hátrányaival képviselteti magát az Alpok-Adria Munkaközösségekben. Jelenléte egyáltalán nem elhanyagolható, mivel az olasz régiók közül is az egyik legfejlettebb, legdinamikusabb, legerősebb, leginnovatívabb centrum régió, mind gazdasági, mind kulturális terén.

Mára a Munkaközösség valamennyi tagja egyben az Európai Unió tagja is egy kivétellel: ez Horvátország, amelynek az EU-hoz való csatlakozási szándékát és törekvéseit a Munkaközösség határozottan és egyértelműen támogatja. Egyébként a Munkaközösséget még Magyarország és Szlovénia 2004. május 1-jét megelőzően is úgy tekintették, mint az Európai Unió „előszobáját”, mert aki az Alpok-Adria Munkaközösség tagja lett, az utána nagy eséllyel uniós taggá is vált, természetesen egy-két kivételtől eltekintve (pl. a svájci Ticino kanton).

A 2004. május 1-je utáni csatlakozást követően a Munkaközösség struktúrája megváltozott, átalakult

és ezt a folyamatot sikerült 2005–2006-ban, a Baranya megyei elnökség alatt véghezvinni. Ez megnyilvánult például abban, hogy a tevékenységek súlypontja áthelyeződött a projektek szintjére a korábbi munkacsoportok helyett. Sajnálatos módon Bajorország, a svájci Ticino kanton, az olasz Trentino-Alto Adige, valamint a magyar Győr-Moson-Sopron megye nemzetközi tevékenységüket bilaterális együttműködésekre kívánják összpontosítani, és ezért kiléptek a Munkaközösségből. Éppen ezért egyesek szkeptikusak a Munkaközösség jövőjét illetően.

Az Alpok-Adria Munkaközösség jelenlegi tagjai együttműködésük céljaként kinyilvánították azt, hogy a Munkaközösség hozzá kíván járulni a lakosság érdekében kifejtett aktivitásával a békés, közös, demokratikus és plurális Európa felépítéséhez. A régiók fontos szerepet töltenek be az európai integrációs folyamatban, a különböző népek közötti barátság és sokoldalú együttműködés erősítésével. A régiók közötti egyenrangúság és partnerség érvényesítése mellett olyan integráció megvalósítására törekszik, amely lebontja a valós és virtuális falakat a régiók között.

2007–2008-ban az elnöki tisztséget az ausztriai Burgenland töltötte be Hans Niessl tartományfőnök vezetésével, aki törekedett elnöksége alatt a kulturális és nyelvi sokszínűség megőrzésére, mert szerinte ezek jelentős integratív erőt jelentenek Európában. Aktívan támogatta a diákok, ipari tanulók, hallgatók, és egyetemi tanárok csereprogramokban való részvételét. Sőt a Munkaközösség „Európa lehetőségeket kínál – Élünk velük!” címmel elfogadott határozata felszólította a tagokat, hogy használják ki az Európa adta lehetőségeket és mérlegeljék, hogy a jövőben önálló projektgazdaként lépjenek fel EU-s projekteknél.

4.1 Tagjai a Munkaközösségeknek

Magyarország részéről: Baranya, Somogy, Vas, és Zala megyék, Horvátország, Szlovénia, Ausztria részéről: Burgenland, Karintia, Felső-Ausztria, Stájerország, Olaszország részéről: Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia régiók.

4.2 Szervezeti felépítése a 2007–2008. évi Burgenlandi elnökség idején

1) Regionális elnökök Plenáris Ülése, 2) Elnökség, 3) Vezető Tisztviselők Bizottsága, 4) Projektcsoportok, 5) Szakértői csoportok, 6) Főtitkárság, 7) Ügyviteli irodák.

1) A Plenáris Ülésbe minden tag egy képviselőt delegálhat, akinek feladatkörébe tartozik:

a) a Munkaközösséget érintő politikai kérdésekben való állásfoglalás,

- b) a két évre szóló közös költségvetés bevételi oldalának meghatározása,
- c) döntés kiemelt projektek esetén,
- d) egyes kiemelt kérdésekben hozott határozatokról a tagok központi kormányzati szerveivel, valamint a Munkaközösséggel együttműködő nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás, tájékoztatás,
- e) szakértői csoportok megalakítása vagy megszüntetése, tevékenységük irányainak meghatározása,
- f) a Plenáris Ülés tagjai beszámolójának elfogadása,
- g) a szakértői és projektcsoporthoz éves munkájának értékelése,
- h) a munkaközösség szervezeti és működési szabályzatának megállapítása,
- i) az „Alpok-Adria díj” adományozása és az ezzel kapcsolatos szabályozás.

Az elnöki tisztséget az egyes tagok ABC sorrendben kétévenkénti rotációval töltik be. A Plenáris Ülés évente egy rendes ülést tart, amelynek időpontja és napirendje legalább a tanácskozás előtt 60 nappal korábban közzétételre kerül. Minden tag delegációja legfeljebb három főből állhat. Rendkívüli ülést a tagok ¼-e kérvevényezheti a soros elnöknel a téma megjelölésével és indoklásával. Az ülésről annak megtartása előtt 20 nappal korábban kell értesíteni a többi tagot.

2) *Elnökség, elnöki testület* létrehozásának az volt a célja, hogy a Vezető Tisztviselők Bizottsága (továbbiakban: VTB) üléseinek előkészítésére javaslatot tegyen. Évente kétszer ülésezik és mindig a VTB ülését megelőzően három héttel. Bármely elnöki testületi tag indítványára rendkívüli ülés is összehívható, de csak akkor, ha ezt az Elnöki Testület tagelnöke támogatja. Feladatai közé tartoznak: összekötő szerep a Plenáris Ülés és a VTB között, határozatok és állásfoglalások véleményezése, benyújtott projektjavaslatok és védnökségi kérvények véleményezése és értékelése.

3) *Vezető Tisztviselők Bizottság (VTB)*. A Plenáris Ülés koordináló szerve. Minden tag egy képviselőt delegálhat, akiket egyenlő jogok és kötelezettségek terhelnek. Ülésein a tagokon kívül tanácskozási joggal részt vehetnek a tagok által bejelentett szakértők, a Főtitkárság vezetője, a szakértői csoportok elnökei (őszi ülésen), a Projektcsoporthoz elnökei (tavaszi ülésen), valamint akiket a VTB elnöke meghív. Feladatai:

- a Plenáris Ülés szakmai előkészítése és a Plenáris Ülés által hozott határozatok végrehajtásának szervezése,
- a szakértői csoportok és projektcsoporthoz létrehozása, megszüntetése,
- a szakértői és projektcsoporthoz projektjavaslatainak jóváhagyása, azok megvalósítása, segítése és ellenőrzése,
- a szakértői és projektcsoporthoz tevékenységének figyelemmel kísérése,

- a közös költségvetésből pénzügyi támogatás odaítélése projektekre,
- a Főtitkárság munkájának figyelemmel kísérése és irányítása.

4) *Szakértői csoportok* célja a közös projektek előkészítése, továbbá

- a) a konkrét projekt kidolgozásához szükséges tartalmi, személyi, pénzügyi és szervezési feltételek kidolgozása,
- b) megtárgyalja a feladatköréhez tartozó aktuális kérdéseket, határozatokat készít elő és ajánlásokat fogalmaz meg a Plenáris Ülés és a VTB számára,
- c) tanácskozásaira a Munkaközösség valamennyi tagja delegálhat képviselőt,
- d) ülésein egyhangúlag hozza meg döntéseit,
- e) elnökei részt vesznek a VTB őszi ülésein.

5) *Projektcsoporthoz*. Ilyen csoportokat a VTB hoz létre, egy vagy több tag kezdeményezésére. Jóváhagyott projektek megvalósítása a feladata, elnökei meghívást kapnak a VTB tavaszi üléseire, beszámolnak a megvalósult projektekről és új projekteket terjesztenek elő.

Az új struktúrában a következő projektcsoporthoz régiók, megyék, tartományok és országok elnökei illetve alelnökei posztot töltenek be.

a) Történelmi központok projektcsoporthoz:

A1) Karintia

A2) Lombardia

b) Iskola, iskolai sport projektcsoporthoz:

B1) Stájerország

c) Kulturális csere projektcsoporthoz:

C1) Veneto

C2) Vas megye

d) Kisebbségek projektcsoporthoz:

D1) Baranya megye

D2) Horvátország

e) Kapcsolatok az EU-val projektcsoporthoz:

E1) Burgenland

E2) Stájerország

f) Nők projektcsoporthoz:

F1) Karintia

g) Egészség és szociális ügyek projektcsoporthoz:

G1) Friuli-Venezia Giulia

h) Disability Network projektcsoporthoz:

H1) Friuli-Venezia Giulia

i) Turizmus projektcsoporthoz:

I1) Horvátország

I2) Somogy megye

j) Gazdasági projektcsoporthoz:

J1) Vas megye

J2) Horvátország

A szakértői és projektcsoporthozban való részvétel önkéntes.

6) *Főtitkárság*. A VTB irányítása alatt látja el feladatait. Elsősorban az adminisztrációs, a szervezési és

koordinálási tevékenységet végez. Közös információk anyagok – mint például beszámolók, jegyzőkönyvek, fotók, DVD-k, CD-k archiválása. A Munkaközösség különféle rendezvényein a tolmácsolási és fordítási tevékenység ellátása. Valamint a Munkaközösség közös költségvetésének nyilvántartása, vezetése. A VTB elnökével egyetértésben az ad hoc projektek megvalósításához, a közös költségvetésből juttatott pénzeszközök rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése, projekt támogatási összegek kifizetése. A Munkaközösség érdekeit képviseli az európai interregionális szervezetekben. Állandó székhelye a Karintiai Tartományi Kormány Hivatala Klagenfurtban.

7) *Ügyviteli irodák.* Általában a Munkaközösség valamennyi tagja tart fenn ilyen irodát. Közreműködnek a Munkaközösség elnökségét ellátó tag ügyviteli munkájának segítésében, például amikor Baranya megye töltötte be az elnöki tisztséget, akkor a Baranya Megyei Önkormányzat Nemzetközi Kapcsolatokért felelős osztálya látta el ezt a tisztséget. Az ügyviteli irodák együttműködnek, és folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a Főtitkársággal.

A Munkaközösség életében fontos szerepet tölt be a finanszírozás. A tagok a Munkaközösségben végzett tevékenységükből adódó költségeiket maguk fedezik.

A tolmácsolást és a fordítást a Munkaközösség adott elnöksége látja el. A közös költségvetés bevételeit a tagok által fizetett tagdíjak képezik. A tagdíjakat minden év március 31-ig kell a Főtitkársághoz átutalni.

Itt említeném meg a közös projektek finanszírozását. A közös projekt az olyan projekt, amely a kezdeményezés fázisában a Munkaközösség területi megbeszélésének tárgyát képezte, és amelynek lebonyolítását, a testületek szervezték vagy abban közreműködtek. A közös projekt megvalósításához legalább három államnak és a tagok kétharmadának kell részt vennie. A közös költségvetésből nyújtandó támogatás mértéke projektenként nem haladhatja meg a költségvetés teljes összegének 25%-át.

5. A Munkaközösség jövője

Az „Alpok-Adria Munkaközösség Jövőképe a 21. századi Európában” címmel adták ki azt a tervdokumentumot, amit 2002. november 19-i Regionális Kormányfők Plenáris Ülésén Velencében fogadtak el. A Munkaközösség elkötelezett az európai értékek mellett, támogatja az Európai Uniót magába foglaló 27 tagállam közötti szorosabb határ menti régiói közötti együttműködést, az EU regionális politikáját. Az Alpok-Adria további létjogosultsága, fennmaradása

a jövőképpen megfogalmazott célok megvalósulása esetén válhat eredményessé, amelyeket leginkább a szakértői – és projektcsoportok által megfogalmazott projektek valósítanak meg.

6. Összegezés

Tanulmányomból kitűnik, hogy a Munkaközösség fokozatosan alakult ki, működésének első időszakában az egymással bilaterális kapcsolatokat fenntartó régiók lettek a tagjai, majd ezt követően új régiók is csatlakoztak. Létrejöttében fontos szerepet játszott, hogy csak országhatárokkal rendelkező régió lehetett tagja a Munkaközösségnek. Az Európai Unió fokozatos belső piacának kiépülése is ösztönözte az Alpok-Adria Munkaközösség létrejöttét. Mozgatórugója a kooperációnak, hogy régiói, megyei, ländjai, tartományai országukon belül is a legdinamikusabban fejlődő térségeknek számítanak.

Annak ellenére, hogy a Munkaközösség tagjainak eltérő a belső állami, alkotmányi és közigazgatási szervezeti felépítése, mégis évtizedeken át igen jól működő határokon átnyúló interregionális – régiók közötti – kooperációnak minősül.

Az Európai Unió regionális politikája fontosnak számított és számít jelenleg is, mivel a 27 tagállamból álló Európai Unióban a területi egységek jelentős gazdasági, társadalmi, kulturális különbségekkel rendelkeznek. Ezek a különbségek erőteljes hatást gyakorolnak az Unió helyzetére, az Unió világgazdaságban betöltött szerepére, gazdasági teljesítőképességére.

A határ menti együttműködések, az Alpok-Adria Munkaközösség is, a demokratikus, etnikailag sokszínű Európában olyan kooperációkról tesznek tanúságot, amelyekben az egymás iránti tolerancia, az egymás kultúrájának, történelmének, gazdaságának a megismerését, a békés egymás mellett élést elvét valósítják meg Európa népei között.

*„...a közöttünk lévő különbségek gazdagítanak,
Nem pedig elválasztanak minket egymástól:”*

Felhasznált irodalom

Alpok-Adria Munkaközösség Jövőképe a 21. századi Európában: Dokumentum, Tartományi kormányfők Plenáris Ülése, Velence 2002. november 19.

Atti del Convegno: Popoli e stati alla prova: autonomie e federalismo. Esperienze e prospettive in Alpe-Adria. Comunità di Lavoro Alpe-Adria, presidenze della Veneto 2001-2002

Éger György: Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában. Osiris Kiadó, Budapest 2000

Forman Balázs: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai.

INTERPRESS Külkereskedelmi Kft. 2003

Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2001

Kengyel Ákos: Az Európai Unió regionális politikája. Aula Kiadó Kft., 1999

Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs 2001

Soriani, Stefano: Veneto régió – gondok és a jövő távlatai. In: Horváth Gyula: Régiók és városok az olasz modernizációban. MTA Regionális Kutatások Központja. Pécs 1993

Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Virtuóz Kiadó, 2001

Interjú Dott. Mario Serafinnal, Veneto Régió Tanácsának nemzetközi kapcsolatokért felelős vezetőjével, és aki az Alpok-Adria Munkaközösség 2001–2002. évi venetoi elnöksége

idején a Titkárság vezetője volt. Készítette: Kovács Boglárka, 2003. március 21-én Velencében.

<http://www.alpeadria.org> 2008. február 25.

Jegyzetek

¹ Costituzione della Repubblica Italiana con le modifiche al Titolo V della parte II. Art.114. Le Regioni, Le Province, I Comuni. 26. set. 2002.

² Atti del Convegno: Popoli e stati alla prova: autonomie e federalismo. Esperienze e prospettive in Alpe-Adria. Comunità di Lavoro Alpe-Adria, Presidenza della Veneto 2001–2002. 205. o.

Somfai Balázs
egyetemi docens

„Bullying”, azaz iskolai erőszak

I.

Alapvető emberi joga a gyermeknek, hogy biztonságban érezhesse magát az iskolában és védelmet kapjon a szándékos megaláztatásoktól. Az Gyermek Jogairól szóló 1989. évi ENSZ Egyezmény 28. cikk 2. pontja értelmében a részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek mint emberi lénynak a méltóságával összeegyeztethetően alkalmazzák.

Az múlt évben New York államban többek között e témával kapcsolatosan vettem részt szemináriumon és végeztem kutatást. Tanulmányomban az ott szerzett ismereteket elsősorban gyakorlati megközelítéssel kívánom prezentálni az olvasó számára, azaz nem az okokat keresem, hanem a jelenségre fókuszálok.

1. Mi a „Bullying”?

Szó szerinti fordításban erőszakoskodást, terrorizálást jelent. Az angol nyelvterületen összefoglaló kifejezés, amely az iskolai erőszak fogalmát takarja. Hazai alkalmazásban az „iskolai erőszak” kifejezés nyert teret

Nehéz meghatározni mi is az iskolai erőszak egy mondatban, tekintve, hogy számos megnyilvánulási formája van. Mindegyikre igaz, hogy szándékos, tudatos, agresszív vagy manipulatív cselekmény egy vagy több személy részéről más személlyel vagy személyekkel szemben. A felek között jellemzően egyenlőtlen hatalmi pozíció van és az elkövető ezt kihasználva próbál hatalmat illetve kontrollt gyakorolni az áldozat felett. A támadás tarthat csak napokig, de akár az iskolai tanulmányi évek végéig. A támadás lehet tervezett, de van, amikor a pillanat hatására történik egy kínálkozó lehetőség következményeképpen (pl. ipod elvétele a másiktól az iskola előtt).

A támadás irányulhat konkrétan előre meghatározott személlyel szemben, de az áldozat lehet véletlenszerűen, alkalmasszerűen kiválasztott is. A támadásnak két formáját különböztetjük meg, a közvetlen és a közvetett támadást. A *közvetlen támadás* során a támadó közvetlenül, szemtől-szemben konfrontálódik az áldozattal, ami azonnal tapasztalható

és érezhető. Az ilyen támadás általában fizikai vagy szóbeli. Ez lehet ütés, csapás, lökdösés, rúgás, lopás, vagyoni károkozás, durva megjegyzés, gesztikuláció, fenyegetés. Fiúk többnyire közvetlen támadásokban vesznek részt.

A *közvetett támadás* általában az áldozat távollétében történik és a hatás sem látható, érezhető azonnal. Gyakran nehéz meghatározni, hogy ki a támadó. Többnyire az ilyen támadás trükkös, szövevényes és nehezen felderíthető. Ilyen támadások lehetnek híresztelések, mások hírnevét sértő bántó pletykák terjesztése, kapcsolatok és barátságok manipulálása, kizárás, kirekesztés, elutasítás, valamint külön kiemelhető Cyberbullying, vagyis az *elektronikus támadás*. A modern digitális korban egy új elkövetési mód jelent meg, a technológia segítségével célzott támadások, zaklatások. Az üzenetküldési módok (sms, e-mail) és hálózati oldalak (facebook, iwiw, mspace) megjelenésével a támadó még több lehetőséget talál arra, hogy másoknak sérelmeket okozzon. Az ilyen támadások sokszor még ártalmasabbak és fájdalmasabbak, mint a többi, tekintve, hogy a támadó személyének kiléte gyakran ismeretlen marad és a bántalmazás sokkal szélesebb körben (worldwide) érzékelhető mások által, valamint az áldozat bármikor, akár otthonában is támadható.

Nehéz fellépni és harcolni az ilyen elkövetővel szemben, tekintve, hogy rendszerint névtelenül követi el támadásait és nem konkrét helyen, hanem az interneten. Típusai a durva, bántó üzenetek, hamis weboldalak készítése, ahol zaklató és hamis, bántó, sértő információ küldhető az áldozatról.

2. Mi a hatása és következménye az iskolai erőszaknak?

Általában mindenki, aki részese valamilyen formában az ilyen támadásoknak az iskolában érzékeli annak negatív hatásait.

Az áldozatra gyakorolt hatások

A támadásoknak lehetnek fizikai, lelki hatásai, lehet a tanulásra ártalmas és okozhat a személyiségben bekövetkező negatív változásokat. A fizikai támadás eredményei különbözők lehetnek a zúzódástól a törött csontig, egészen az agysérülésig.

Lelki hatásai lehetnek, attól kezdve, hogy az áldozat félelmet érez, nyugtalanságot, rettegést, szomorúságot, érezheti magát esetleg hülyének vagy alkalmatlannak. Az iskolai eredmények, jegyek leromolhatnak a támadásokkal való elfoglaltság miatt. Hiányozhat az áldozat az órákról, az iskolából elkerülve ezzel a támadót. Koncentrációs nehézségek jelentkezhetnek a tanulásban, de a támadások elérhetik, hogy a barátok, osztálytársak elutasítsák őket, elforduljanak tőlük. E barátságok, szociális

interakciók hiánya alacsony önértékeléshez vezethetnek és a későbbi kapcsolatok kialakítására is negatív hatással lehet. A folyamatos és különböző támadások az áldozatnál depressziót, erőszakot okoz, és nem ritkán öngyilkossághoz vezet.

A támadóra gyakorolt hatások

Akit hagynak, hogy erőszakos cselekményeket kövessen el, az azt tanulja meg, hogy az erőszak elfogadható és működő út a hatalom gyakorlásához és egyéb eredmények eléréséhez. Az ilyen magatartások más bűncselekmények elkövetéséhez is vezetnek, úgy mint droghasználat, családon belüli erőszak vagy lopás.

A passzív szemlélődőkre (bystanders) és egyéb diákokra gyakorolt hatások

Akik szemtanúi a cselekményeknek, de nem tesznek semmit ellene, azt a látszatot kelthetik, hogy az erőszak, az agresszió elfogadott magatartás. Ők szintén csatlakoznak a támadóhoz, támogatva ezzel az erőszakos cselekményeket. Felmérések szerint a diákok 25%-a támogatja a támadót, amikor szemtanúja az eseményeknek, ami az erőszak folytatásához vezet.

Az iskolára gyakorolt hatások

Elvonja az oktatásról, a tanulásról a figyelmet. A kontroll nélküli erőszak eltávolítja a tanárokat, alkalmazottakat, diákokat az iskola céljától, a tanulástól. Kutatások szerint az áldozatok, a szemtanúk egyaránt elvesztik biztonságérzetüket, aminek hiánya korlátozza a tanulást.

3. Ki érintett az ügyben?

Egy 2001. évi felmérés szerint, amit a Nemzeti Oktatási Statisztikai Központ (National Center for Education Statistics) készített, a diákok 14%-a tapasztalt ilyen erőszakot és úgy becsülik, hogy 30%-a diákoknak Amerikában (5.7 millió fiatal) érintett ilyen cselekmények által, akár mint támadó, akár mint célpont vagy mindkettő. Az ilyen magatartás hatással van mindenkire az iskola környezetében, nem csak az áldozatra és a támadóra, hanem az osztálytársakra, a passzív szemlélődőkre és tanárookra egyaránt.

4. Honnan tudom, hogy valaki bántalmazó?

Nincs egyértelmű meghatározása a támadónak, tekintve, hogy különböző okokból erőszakoskodhatnak. Ugyanakkor mindegyiknek van hasonló jellemzője és motivációja:

- kontrollálni, uralkodni és manipulálni akar,
- fizikailag erősebb és nagyobb, mint a többi (fiúknál)
- öntudatos, magas az önértékelése, (szemben azzal a hittal, hogy azért erőszakosak, mert bizonytalanság érzetüket fedik el)

- agresszívak, temperamentumosak, erőszakos tulajdonságokkal rendelkezők,
- erőszakos magatartásmintákat, viselkedést mutatnak, fegyelmi problémákkal rendelkeznek,
- másokat hibáztatnak a problémáik miatt,
- nem tudnak veszíteni, és arrogáns nyertesek,
- jellemző az empátia és bűntudat hiánya,
- jól titkolják, fedezik cselekményeiket, csak felnőtt távollétében cselekednek,
- magabiztosság erősítése céljából, népszerűségből és kontroll gyakorlása céljából támadnak,
- gyakran kerülnek zűrbe, verekedésbe, italozásba, drogfogyasztásba,
- gyakran a családok jellemzően kevés támogatást nyújtanak, és nem foglalkoznak a gyermek elfoglaltságaival, ügyeivel,
- gyakran olyan családból származnak, ahol túl engedékenyek vagy éppen túl szigorúak a szülők, nevelők,
- valószínű legalább egy bűncselekmény elkövetése 24 éves korukig.

II.

1. Honnan tudom, hogy ki bántalmazott?

Itt sem rendelkezünk egyértelmű, rövid leírással arról a diákról, aki ilyen támadások veszélyének van kitéve. Ugyanakkor az a diák, aki nyugtalan, alacsony önértékelésű és nem valószínű, hogy segítséget kér vagy megvédi magát, van a legnagyobb veszélyben. Aki szociálisan izolált, kevés barátja van, szintén gyakran célponttá válik, mivel nincsen támogató rendszere a reagálásra és segítségre a támadóval szemben. A kor szintén rizikó faktor, fiatalabbakat idősebbek szoktak megtámadni. Gyakran célpont a „más”, aki nem „passzol” a környezetbe, aki különbözik valamilyen formában, akár megjelenésében, bőrszínében, vallásában, szexuális beállítottságán alapján vagy képességeiben. Sajnos az áldozat gyakran saját hibájának tekinti a támadásokat. Azt hiszi, valami baj van vele, ezért éri őt támadás. Ami nem igaz! Fontos mindenkit emlékeztetni, hogy semmilyen ok nincs, amiért bántalmazhatják őket!

Vannak jelek, amik elárulják, hogy a környezetben valaki célja ilyen támadásoknak, akinek:

- kevés a barátja, vagy nincs barátja,
- kirekesztve, magányosan, szomorúan és eredménytelennek érzi magát,
- elutasítottnak, üldözöttnek és nem szeretettnek érzi magát,
- evési, alvási, aktivitási, teljesítménybeli problémái vannak,

- gyakran panaszodik betegségre és nem akar iskolába menni,
- nyugtalan, boldogtalan, látszik és hajlamos a sírásra és hangulatingadozásra,
- áldozat-testbeszédet jelez (lógatott fej, beesett vállak, szemkontakt hiány)
- megsérült tárgyakat visz haza, vagy elveszettnek mondja, azt amit elvettek, vagy tönkretettek,
- kerül helyzeteket, helyszíneket, ahol a támadóval találkozhat (busz, iskola, osztály, játszótér)
- világgá menésről, öngyilkosságról beszél,
- erőszakot mutat mások és maga irányába.

2. Kik a passzív szemlélődők és mi a szerepük?

Ők azok, akik aktívan nem tevékenykednek akkor, amikor valaki segítségre szorulna. Ők a passzív szemlélődők, akik az oldalvonalról nézve nem segítenek, és nem avatkoznak be az eseményekbe, amikor pedig szükséges volna. Azt gondolják jobb, ha nem keverednek bele, mivel nem igazán tudják mit is kellene tenniük, illetve saját biztonságuk érdekében a konfliktust sem akarják fokozni. Pedig az ilyen megatartás támogatja az elkövetőt és a bántalmazások folytatásához vezet. Bebizonyított, hogy a szemlélődők szerepe igen jelentős az iskolai erőszak elkövetésében. Szerepük fontos, mivel általában az ő szemük előtt történnek az események. A tanárok, felügyelők általában nincsenek ilyenkor jelen és nem látják, mi történik. A bántalmazó ugyanakkor élvezzi, ha van közönsége. A közönség azzal, hogy nem tesz semmit, hallgatólagosan jóváhagyja a bántalmazó támadásait, támogatja annak folytatását. Azonban, ha ők a rosszallásukat fejezik ki, azzal nem támogatják a további cselekmények elkövetését és gyakran ez már elég az erőszak megállításához.

3. Hogyan lehet harcolni ellene és megállítani a támadásokat?

Minden iskolai alkalmazottnak együtt kell működnie e cél érdekében. A megelőzés és a válaszreakció mindenki felelőssége, a tanároké, iskolai alkalmazottaké, diákoké, szülőké. Közösén kell kialakítaniuk a biztonságos környezetet, ahol az ilyen támadások nem tolerálandók.

Mit tud tenni a diák, ha áldozat?

Nem szabad elfelejteni, hogy ez nem az ő hibája és nem kell egyedül túrnia a támadásokat. Sokfélétehet a megelőzés és a megszüntetés érdekében.

Beszélni és elmondani

Talán úgy érzi, hogy elmondani az ilyen támadásokat fecsegésnek tűnik, esetleg árulásnak. Ugyanakkor a felnőttek (tanár, szülő, nevelő) meg tudják

állítani az ilyen cselekményeket. A legtöbb alkalmazott törődik az ilyen támadásokkal és a diák biztonságával és mindent meg fog tenni ennek érdekében. Csak beszélni valakinek róla már nagy segítség a diák számára, legyen az testvér, barát, aki segít, hogy ne érezze magát egyedül. Ők mind segítő javaslatokkal állhatnak elő, ami még akkor is fontos, ha nem biztos, hogy végleg megoldja az ügyet.

Kiállni magáért

Ez néha nehéz, de ha meg tudja csinálni, büszkeséggel tölti el és mások elismerését is kiváltja. Gyakorolni kell mit és hogyan fog mondani a támadónak tudatos hangnemben. Amikor a támadás kialakulni látszódik, érthetően és ellentmondást nem tűró hangon kell mondani a támadónak, hogy fejezze be, majd azonnal el kell menni, szükség esetén elrohanni. A magunkért való kiállás a többi diákot is megerősíti, hogy teheti ugyanezt. A támadó a sikeres támadásokban erősíti meg magát, szerzi az erejét. Még ha nem is érzi magát magabiztosnak, a támadott színlelje azt, hogy kontrollálja az eseményeket, mert az csökkenti a támadó magabiztosságát. Lehet, hogy következő alkalommal már tudja kezelni a helyzetet és nem is kell színlelni.

Mellőzni, elkerülni

Próbálni elkerülni támadásokat, pl. máshoz beszélni, olvasni vagy érdektelenséget mutatni. A bántalmazó szereti az áldozat nagy reakcióit, ez őt a hatalom birtokosává teszi és a figyelem középpontjába kerül. Ha sikerül mellőzni és ellenállni a provokálásnak, nem idegesíti fel magát a diák, a támadó nem tud úrrá lenni rajta. Ha úgy érzi a támadás nem ért célba, mert nem érdekli a célzott személyt, lehet, hogy nem foglalkozik vele tovább. Ugyancsak jó ötlet kerülni azokat a helyeket ahol a támadó előfordulhat. Amennyiben a támadások a vagyontárgyak ellen irányulnak, célszerű azokat otthon hagyni.

Barátkozás, részvétel

A támadó a kevés barátal és a szociálisan elkülönülő gyermekeket célozza. Barátságok kötése csökkentheti a célponttá válást. Különórák, sportok, extra elfoglaltságok szintén segítenek új barátságok kötésében. Baráti társaságnak könnyebb szembe szállni a támadókkal.

Nyugodtság és békeség

Természetes, hogy ideges és mérges lesz valaki, amikor zaklatják, de ez az amire a támadónak szüksége van, érzelmi reakciókra az áldozattól. Gyakorolni kell, hogyan lehet elsétálni póker arccal, miközben tízig kell számolni. Fontos, hogy ne legyen reakció a támadásokra, mert az csak súlyosbítja a helyzetet, sérüléseket okoz és bajba keveri az áldozatot is. Nem szabad „lemenni” az elkövető szintjére.

Nem szabad válaszolni az elektronikus támadásokra

Nem szabad válaszolni sértő e-mail-ekre, üzenetekre, levelekre, hiszen az elkövető célja éppen

az ingerült reakciók, durva válaszok kiváltása. De törölni sem szabad az információkat, üzeneteket, mert bár a támadó azt gondolja névtelen, minden kinyomozható. Minden számítógép az interneten keresztül Internet Protocol számmal rendelkezik, ami lenyomozható.

Mit tehet a passzív szemlélődő?

Bár nyilván sokkal egyszerűbb passzív szemlélőként viszonyulni az eseményekhez, azonban az ő szerepük meghatározó, megállíthatják, de támogatják is a támadásokat. Kutatások szerint a szemlélődő diákok többsége passzívan támogatja vagy akár részt is vállal a támadásokban. Ugyanakkor azt is kimutatták, hogy ha ők a támadásokkal szemben fellépnek, 50%-ban megállítják az erőszakos cselekményeket. A közösségi hatalmukat felhasználva tiszteletet parancsolhatnak a megtámadott diákok irányába és ezzel is megállíthatják a támadást. A támadások azonnali jelentése a felnőtteknek, rosszalásuk kifejezése a támadásokkal szemben csökkenthetik az ilyen támadásokat az iskolákban.

Mit tehet az iskola?

Az iskola tiszta és egyértelmű szabályokat alkothat, amit a gyakorlatban is alkalmaz. Tisztességes és következetes következményeket kell érvényesítenie a cselekményekkel szemben. Azonnali intézkedés szükséges, ha támadásokat észlelnek, hogy mind az elkövető, mind az áldozat számára egyértelmű legyen, hogy nem tolerálják az ilyen magatartást.

Tudatosítani kell az iskolai erőszak fogalmát iskolai rendezvényeken, programokon, vagy osztályteremi beszélgetéseken. Diákokkal meg kell ismertetni azok lehetséges következményeit és megelőző intézkedéseket kell tenni. Diákok megállapodhatnak (mediáció alkalmazása), megígérhetik és aláírhatják, hogy befejezik támadásaikat, esetleg segítenek másoknak, akiket zaklatnak.

Szükséges, hogy minden felnőtt az iskolában aktívan részt vegyen a megakadályozásban. Nekik is érteniük kell a lehetséges következményeket és nem hunyhatnak szemet fölötte. Támogatást és segítséget kell adniuk az áldozatoknak.

Felhasznált források

- <http://www.nytimes.com/2008/09/04/nyregion/04-bully.html>
- <http://www.uwstout.edu/lib/thesis/2004/2004johnstonr.pdf>
- <http://www.psychologymatters.org/bullying.html>
- <http://www.eyesonbullying.org/pdfs/toolkit.pdf>
- <http://www.bullypolice.org/BullyPoliceUSA.pdf>
- http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/434/Bullying_at_school:_tackling_the_problem.html
- <http://www.bullies2buddies.com/>
- http://books.google.hu/books?hl=hu&id=4qNLY13mkDEC&dq=bullying+at+school&printsec=frontcover&source=web&ots=DCmk76Qurj&sig=gwRwQ0PF-6W3pNKZI7NP0hBORY&sa=X&oi=book_result&resnum=7&ct=result#PPP1,M1

FORUM

Ádám Antal
professor emeritus

Az emberi törekvés és elégedettség jelentőségéről, valamint a haladó, az elavult és a káros minták szerepéről Csíkszentmihályi Mihály kutatásai alapján

1. Bevezető megjegyzések

Csíkszentmihályi Mihály, az 1934-ben született magyar származású és az Amerikai Egyesült Államokban élő pszichológus, társadalomtudós és bölcselelő azáltal vált világhírűvé, hogy közel négy évtizeden át folytatott kutatómunkával, számos egymásra épülő tanulmányban és több monográfiában feltárta és közkinccsé tette a *flow* és a *mém* fogalmát, ezek kapcsolódását, valamint az egyéni és a közösségi fejlődés, kiegyensúlyozottság és boldogulás lehetőségeit. A „*Flow: The psychology of optimal experience*” c. New Yorkban, 1990-ben megjelent műve 2004-ben magyarul is napvilágot látott a „*Flow – Az Áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*” címmel az Akadémiai Kiadó gondozásában. E mű továbbfejlesztett változataként született 1997-ben a „*The Evolving Self. A Psychology for the Third Millennium*” c. monográfia, amely Buda Júlia fordításában a Nyitott Könyvműhely igényes kiadásában 416 oldal terjedelemben, 2007-ben jelent meg magyar nyelven.¹

Ebben az írásomban arra töreksem, hogy esetenként Szerző megfogalmazásában, többnyire pedig összefoglaltan és értékelve, tehát néhány kapcsolódó saját kiegészítéssel idézzem fel azokat a megítélsem szerint is figyelmet érdemlő, sőt hasznosítható megállapításokat, következtetéseket, ajánlásokat, megoldásra váró problémákat, elhárításra szoruló veszélyeket, amelyeket Csíkszentmihályi jelzett műveiben vizsgál, illetve amelyeknek továbbgondolására, megoldására serkent.

E művekben olvasható rendkívül színes, informatív és instruktív leírások, elemzések alapján mintegy előrebocsátott és ennek folytán elkerülhetetlenül szűkített jelentését a *flow*-nak, majd a *mém*nek a következőkben körvonalazom. A *flow* egyrészt tartalmazza az értelmes természetes személy vonzalmát, belső indíttatását meghatározott tárgyú és tartalmú szellemi (pl. vallási, erkölcsi, bölcseleti, tudományos, művészeti stb.), vagy fizikai, esetleg vegyes erőfeszítés,

munka, sport, fáradozás kifejtésére. A *flow* másodikként megjelölhető összetevője és megnyilvánulása az az önfeledt, kellemes, felemelő, lelkesült, boldogító, örömteli érzés, amely a végrehajtás, a megvalósítás folyamatában hatja át a kedvelt erőfeszítés, alkotás, versengés kifejtőjét. A *flow* harmadik fogalmi eleme és ismérve az az elégedettség, öröm, boldogság, amely a kedvelt erőfeszítés, versengés, alkotás megfelelő illetve sikeres elvégzését, végrehajtását, teljesítését követi, és ezáltal megalapozza, erősíti, szilárdítja az ilyen természetű aktivitás kifejtőjének önbizalmát, önbecsülését és éntudatát. A *flow* tehát egyaránt jelent belső készletéből fakadó szárnyaló, áramló, izgalmas, kellemes aktivitást, sikerélményt, örömet, boldogságot, elégedettséget, magabiztosságot, önbizalmat és önbecsülést.

Csíkszentmihályi egyéni, közösségi és tömegelektani vizsgálódásainak másik jelentős kategóriája a *mém*. A *mém*, vagyis az emberek, az emberi közösségek által felfedezett, kimunkált, létrehozott, terjesztett, követett vagy követendőnek rendelt, esetleg tiltott *minták* szerepe a személyek és a közösségek fejlődésében, sorsuk előnyös vagy hátrányos alakulásában meghatározó volt és korszakunkban is az. Gondolhatunk a folyton gyarapodó emberi szükségletek kielégítését célzó vallási, erkölcsi, tudományos, művészeti és egyéb szellemi irányzatokra, valamint a tárgyi és az anyagi természetű mintákra a kőbalta, a dárda, a természetből átvett vagy létrehozott díszítőelemek használatától korszakunk lenyűgöző távközlési, közlekedési, számítástechnikai, úrkutatási stb. eszközeire, valamint más anyagi, szellemi, művészeti alkotásokra. A *minták* alakzatainak, előnyös és hátrányos tartalmának, a fejlődést előmozdító vagy fékező, esetleg kifejezetten káros voltának, a követés ösztönző vagy kényszerítő előmozdításának, korlátozásának, a pozitív *mintákkal* való család visszaéléseknek kimeríthetetlen tárházából rendkívül színes és tanulságos változatokat idéz fel és értékkel Szerző a magyar nyelven is olvasható két művében.

A *flow*-ra és a *mém*-re vonatkozóan elvégzett empirikus vizsgálatoknak, elméleti elemzéseknek megkapó jellegzetessége, különös értéke Csíkszentmihályinak abból a nemes törekvéséből fakad, hogy következtetéseket szűrjön le, ajánlásokat fogalmazzon meg az Én genetikai kötöttségeinek, elavult, túlhaladott, korszerűtlen, veszélyes, hátrányos vagy kifejezetten káros felfogásaira, a családi, a közösségi, a vallási, az egyéb világnézeti, valamint a nemzeti, az etnikai, a politikai, a kulturális, a gazdasági és az életviteli mentalitások, szokások felülvizsgálatára, illetve korszerűsítésére akként, hogy elősegítse lelki, szellemi, erkölcsi önismeretünket, öntudatunkat, erősítse vállalkozó készségünket, önbecsülésünket, felelősségünket magunkért és másokért. Ezek foly-

tán úgy vegyünk részt korszakunk súlyos problémáinak megismerésében, kezelésében, hogy saját magunk és a külvilág bonyolult komplexitásában is szert tehessünk egyéni és közösségi sikerélményekre. Mindehhez elengedhetetlen, hogy személyiségünket, szemléletünket egyre igényesebbé, összetettebbé, rugalmasabbá, alkalmazkodóbbá fejlesszük. Ehhez pedig az is elengedhetetlen, hogy uralni tudjuk hajlamainkat, elfogultságainkat, szellemi energiáinkat és törekvésinket. Mindehhez személyi adottságaink alapos ismeretére, folytonos tájékozódásra, tanulásra, a körülmények változásaihoz illeszkedő rugalmas igazodásra, megújulásra, az egyensúlyozottság és a boldogság tudatos gyarapítására, a lehetőségek és az előremutató közösségi elvárások tiszteletben tartására van szükség. Amíg nem tanuljuk meg, hogy azt tegyük, ami jólesik és egyben nem káros, sőt előnyös magunknak és másoknak is, tudatunk kontrollja olyan, mint a versenyautóba ültetett tanulóvezető gyötrelmes kecmegése.

2. A flow jelentése és szerepe

A flow közelebbi és részletező vizsgálataiból kitűnik: annak elsőként említendő sajátos jele és követelménye, hogy figyelmünket világosan körülhatárolt célra vagy célokra összpontosítsuk. Szerencsére a flow mágnesként vonz minket arra, hogy koncentrálna elmerüljünk benne, tudjuk, mit kell tennünk, és rögtön észleljük a visszacsatolás eredményét, a sikert vagy annak hiányát. A játékok, a művészi alkotó tevékenységek, a vallási szertartások, a tartalmas ünnepek különösen alkalmasak a flow érvényesülésére. Nem tagadható, hogy bizonyos személyek kedvező adottságokkal rendelkeznek képességeik, a körülmények és az elvárások teljesítésének összehangolására. Ők akkor is találnak maguknak célokat, amikor látszólag nincs mit tenniük, könnyen összpontosítanak, és nem hagyják magukat megzavarni. A tudatos önkényszerítés nélkül is alkalmazkodni képes embereket méltán nevezhetjük „flow személyiségeknek”.

A flow azonban a szerencsés adottságokkal nem rendelkezők számára is elsajátítható és alkalmazható. Csíkszentmihályi ennek mintegy nyolc feltételét, eszközét és megvalósulási módozatát tárta fel, és bocsátja az érdeklődők megfontolására, illetve hasznosítására. Nem tagadható, hogy a flow leggyakrabban akkor következik be, ha kedvelt és határozott célok vezérlik az embert, aki kapcsolódó erőfeszítéséről könnyen észlelhető visszacsatolásban részesül. A célok, a feladatok, a vállalások rendkívül sokfélék lehetnek. A megoldási képességek és a sikerek összhangja is eltérő lehet. Ha az összhang, az egyensúly tökéletes lenne, az élmény izgalma is

eltompulna. Mellőzhetetlen, hogy az ember részese legyen a belső indíttatásnak, merjen vállalkozni, bizony sikerében, tudjon összpontosítani, merüljön el az aktivitásban, élvezze az erőfeszítést, ne fordítson figyelmet a lényegtelen zavaró körülményekre. Ha ezek az elvárások megvalósulnak, bekövetkezhet az Én határainak átlépése, eltűnik a kishitűség, elérhető az időmúlás gyorsulásának érzése, kibontakozik az *autotelikus*, vagyis az önmagában örömet teremtő folyamat és állapot, amelyben a kockázatos, az izgalmas, a fáradságos erőfeszítést azért fejtjük ki, mert az örömet, elégedettséget okoz, vagyis jólesik.

A flow lényünk teljességének belemerülését biztosító átmeneti világot teremt körénk, és ezzel segít kitérni a hétköznapok sivársága és gondjai elől. Ez a menekülés azonban nem olyan, mint amikor némelek kábítószerrel, alkohollal, mámorral borítják el értelmüket, vagy gyermeket, suta meghökkenéssel, bosszantó tréfákkal oldják fel felelősségérzetüket, és süllyednek bele a káros entrópiába. Az egészséges, tartalmas flow gyakorlója ösztönzést nyer a színvonalas komplexitás eléréséhez azáltal, hogy képességeit új kihívások legyőzésével fejleszti. A flow állapotában nem lehet azzal foglalkozni, hogy az ember hogyan néz ki, öltözéke, külső megjelenése másoknak tetszik-e. Ha mélyen elmerülünk erőfeszítéseinkben, a magunkkal való üres öntetszelgés vagy öngyötrő foglalkozás mellékessé, sőt feleslegessé válik. Az autotelikus, az önmagában örömet okozó kellemes és hasznos munkásság pedig ismétlésre, folytatásra készlet.

Ezek a szerencsére nem ritka tapasztalatokon nyugvó megállapítások még nem adnak választ arra a kérdésre, miért élhetők át a flow élményei egymástól lényegesen eltérő tárgyú és tartalmú erőfeszítések kifejtésével. Miért okoz felemelő örömet az egyik embernek a kertészkedés, a másiknak a zongorázás, a harmadiknak a versenysportolás, a negyediknek a tőzsdézés, és a felsorolást hosszan folytathatnánk. Általános és egyben elfogadható válasz szerint az emberek személyiségének változatos sajátosságaival magyarázható a lényegesen eltérő tevékenységekhez fűződő flow hasonló élménye. Bizonyos elméletek szerint a flow által megvalósuló örömmérs az emberi agyban és idegrendszerben végbemenő fiziológiai folyamatokra vezethetők vissza. Meggyőző azonban – szerintem – az a tudományos igényű felfogás is, amely szerint az emberi idegrendszerben lezajló *endokrinológiai* és más *fiziológiai* változásokat éppen a tudatos, az akaratos szellemi folyamatok, a gondolkodás, az elhatározás indítja el. Az természetesen nem tagadható, hogy az izgalmat, az örömmérsést *neurofiziológiai* folyamatok közvetítik. Hangsúlyozandónak ítélem meg azonban azt is, hogy az ember lelki, szellemi tudatossága,

szabad akarata és felelőssége az embert más élőlényektől megkülönböztető olyan lényeges sajátosság, amely a flow létrejöttére és lefolyására is képes hatást gyakorolni. Az igaz, hogy bizonyos tevékenységeknek, így különösen a játékoknak, a sportoknak, a művészi, művészeti és tudományos alkotómunkáknak, meghatározott vallási és egyéb szertartásoknak izgalom-, élmény-, öröm- és emelkedettségfokasztó szerepe igen gyakori, szinte általánosnak mondható.

Széles körű azonban a családi élettel és a munkavégzéssel járó flow is. Sokszor tapasztalható, hogy valamely feladat ellátását közömbösen, fenntartással, unalommal kezdjük, majd amikor alaposabban megismerjük annak tartalmát, jelentőségét és a végrehajtásban is ügyességre, újításokra, fejlesztésekre teszünk szert, érdekessé, izgalmassá és öröm forrásává válik a munka, az elért eredmény pedig elégedettséghez vezet. Képességeink fejlesztésével és összpontosításával, körütekintéssel és felelősséggel elmerülés valamely szükséges és hasznosnak ígérkező vállalkozásban vonzó, izgalmas állapotá válik a tompaság, az érdektelenség, a tétlenség unalmával és lehangelő jellegével szemben. Azt is tapasztalhatjuk, hogy amikor a figyelem nem egyetlen tárgyra, illetve célra összpontosul, akkor a tudat rendszerint csapongó és feleslegesen nyomasztó, terméketlen gondolatokkal telik meg, az agy állapotát a káosz jellemzi. Csak célirányos aktivitás, életvitel képes egyensúlyozottságot, kellemes hangulatot kelteni tudatunkban. Az új kihívásokkal szembeni kreatív hozzáálláshoz és erőfeszítéshez kapcsolódó izgalom, öröm és elégedettség a veszélyek elhárításának, az életfeltételek javításának, a haladásnak szükséges és bevált hajtóerejévé vált. Szerencsére az érdektelenséghez, a tunyasághoz, az unalomhoz, a kudarchoz tapadó elégedetlenség pedig rendszerint biológiai, érdekltségi, ésszerűségi, felelősségi és tudatos akarati *termosztátiként* kapcsolja be bennünk a kihívások leküzdésére, a tévedések, az elvételések megszüntetésére, a körülmények javítására irányuló vállalkozást.

Az eddig vázoltak is világosan érzékeltetik, hogy a flow jótékony hatású az életminőségre, mivel tartalmasabbá, kellemesebbé, boldogabbá és többnyire hasznosabbá is teszi az ember életét. Kimagasló teljesítmények alig képzelhetők el, és valóban nagyon ritkák a bemutatott élmények nélkül. A munkájukat élvezettel végzők gondosabban és eredményesebben látják el feladataikat, mint azok, akik feszültek vagy unatkoznak. Első tekintetre ez az előnyös hatás ellentmond annak az állításnak, hogy a flow közben megszűnik az ember tudatossága. Ténylegesen a flow a tudatosság és a figyelem szétszóródását szünteti meg, és egyben előmozdítja az eredményességre irányuló összpontosítást. Jelentős a flow kedvező szerepe a

stresszes feszültségek megelőzésében vagy feloldásában és hasznosan alkalmazható a flow a pszichoterápiában is. Megfelelő kísérletek illetve módszerek alkalmazásával segíthet a terapeutának abban, hogy rámutasson páciensének hátrányos kötöttségeire, önbizalmának, ambícióinak hiányzó okaira, megkönnyítse ezek feloldását, tartalmas, érdekes, kellemes aktivitással történő felváltását, belső motivációkból, kihívásokból fakadó tevékenységbe vonja be és a flow felemelő élményeihez vezesse el gondozottját. A flow tartós hiánya nemcsak kishitűséggel, lelki, szellemi sivársággal, unalommal, apátiával, szorongással, tehát boldogtalansággal jár, hanem gyakran az életvezetés önrontó hajszolásához, feltűnő károkozásokhoz, meghökentető, súlyos devianciához is vezet. Sajnos nem tekinthetünk el attól sem, hogy a flow élménye káros akciók végzéséhez, sőt *bűncselekmények* elkövetéséhez is kapcsolódhat.²

Csíkszentmihályi tanulságos megfigyelései szerint a kisgyerekek többnyire spontán módon élnek a flow-t, környezetükben azonban a képességek és a lehetőségek gyakran nincsenek összhangban, ezért a további kibontakozás megakad. Kevés felnőtt mutat nekik jó példát a nehéz, de érdekes feladatok vállalására. Az egyhangú és bizonytalan környezet nem nyújt a gyerekeknek elegendő alkalmat izgalmas felfedezésekre, értékes, újszerű tapasztalatok gyűjtésére, ezért gyakran elveszítik a flow átélésének képességét és élményét. Mivel családjukban és az iskolában is azt tapasztalják, hogy az unalom és az aggodás normális állapotnak számít, előbb-utóbb lemondanak a kíváncsiság, az érdeklődés, az újszerű lehetőségek felfedezésének örömeiről és rászoknak a tartalmatlan, passzív szórakozási formákra. Személyiségükre rátelepszik az önző, az élősködő, az élvezetet csupán utánzó, de valódi örömet nem nyújtó minták követése. Mire eléri a kamaszkort, már nem veszik észre a cselekvés izgalmas lehetőségeit, nem ismerik fel kiaknázatlan képességeiket.

Bár a flow igénybevétele és élményei erősen kötődnek az egyén, a személyiség adottságaihoz és törekvéseihez, Szerzővel egyetértve azt is hangsúlyozhatjuk, hogy a politikai, a közhatalmi, a kulturális és más körülmények, a társadalmi intézményrendszer kiépítettsége, milyensége és működése számottevő előnyös, ösztönző vagy hátrányos, fékező hatást eredményezhet a flow gyakoriságára és minőségére.

3. A mém jelentése és változatai

A mém, vagyis az ember alkotta anyagi vagy szellemi *minta* fogalmát Richard Dawkins brit biológus a XX. század utolsó negyedében használta először. Az

elnevezés az utánzást jelentő görög *mimézis* szóból ered, és olyan ember alkotta állandósult anyagi vagy szellemi mintát jelent, amelynek kiterjedt követése külső késztetésből, vagy önkéntes elfogadásból, tettségéből, vonzalomból, meggyőződésből, anyagi vagy egyéb előnyökből ered. Széles körben ismert, hogy Európa civilizációjának és kultúrájának alakulására olyan jelentős szellemi, vallási, erkölcsi, politikai és egyéb minták gyakoroltak hatást, mint az ógörög politikai és erkölcsi tanítások, a római jog dogmatikája, a zsidó és keresztény vallások, a középkori patrisztika és skolasztika, a természetjogi felfogások, a reneszánsz, a protestantizmus, a felvilágosodás és a francia forradalom történései, a polgári liberalizmus és radikalizmus, a munkásmozgalom szocialisztikus eszméi, a fasizmus és náciizmus ordas koncepciói, a szocialista és kommunista osztályharcos ideológiák, az emberi jogok és alapvető szabadságok követelményei, az alkotmányos jogállamiság újszerű értékei, a posztmodernitás polifóniája, az újabb politikai, szépirodalmi és egyéb narratívák sokszínűsége, nem ritka inkompatibilitása stb. A korántsem kimerítően felsorolt, de lényegesnek tartott szellemi áramlatok természetesen eltérő arányban tekinthetők ténylegesen követett mintáknak. Mindegyikről megállapítható azonban, hogy emberi alkotások, amelyeknek kimunkálói korszakuk újszerű lehetőségeinek kihasználására és igényeinek kielégítésére törekedtek. Az eszmei minták meggyőződéses hívei önkéntes, bátor és áldozatos erőfeszítéssel vállalták az elfogadott minták követését és terjesztését. Sokan váltak hőseivé, áldozataivá, mártírjaivá a nagyra tartott mémek szolgálatának. Gyakran következett be a történelem során az a Hegel által felismert *csele az észnek*, amely szerint az új eszmék kimunkálói, az ún. nagy emberek meghirdették az újszerű eszméket, amelyek elterjesztéséért lelkes híveket serkentettek önfeláldozó küzdelmekre.

A mém kialakulása és terjedése eltér az emberi szervezetben rögzült genetikai információk továbbélésétől. A mém az emberi tudatban rögzül, termelődik újra, marad fenn, és tudatos emberi erőfeszítéssel terjed. A kevesebb pszichikai energiát igénylő mémek általában könnyebben érvényesülnek. Az emberek azokat a megoldásokat kedvelik, amelyek csekély erőfeszítéssel vonzó előnyöket ígérnek. A mémek azért maradnak fenn, mert az emberek emlékezetükben, írásban, művészeti alkotásokban, más adathordozókon rögzítik, majd követésükkel, alkalmazásukkal újratermelik ezeket. Korszakunk tömegközlelési intézményei és számítástechnikai eszközei minden korábbinál könnyebben és nagyobb tömegben terjesztik a mémeket. Eredetileg azért fogadjuk el a mintákat, mert hasznosnak tűnnek, de gyakran fordul elő, hogy a mémek hátrányosan befolyásolják

gondolatainkat, tetteinket, és nem szolgálják érdekeinket. Korszakunkban leginkább a gazdasági, a politikai és a tudományosnak tűnő mémek támadásainak vagyunk kitéve, mivel ezek kecsegtetnek legnagyobb mértékben az életminőség javításával. A divat terjedése pedig a mímelés jellegzetesen széles körű és folyton megújuló megnyilvánulása.

A fentiekén kívül azt is megállapíthatjuk, hogy a meghirdetett minták eredeti tartalma nagyon ritkán részesült maradéktalan követésben. Ez természetes is, hiszen mindegyik minta érvényesülésének egyik lényeges feltétele a körülmények változásaihoz igazodás. Ezért is jellegzetes a sorsa a hosszabb ideig érvényesülő eszmei mintáknak az eredeti, esetleg fundamentalista vagy ortodox, továbbá a korrekciós, kiigazító, tehát reformista, liberalista tagozódás. Alig elkerülhető, dicstelen velejárója a tömeges követésre, befolyásra szert tevő, vagyonnal, kiváltságokkal és előjogokkal felruházott, tényleges hatalmat is gyakorló eszmei áramlatok intézményesülésének az *előnyös helyzetükkel visszaélők, az élőködők megjelenése, akiknek önző, parazita megnyilvánulásai súlyosan diszkreditálják az eszmei minta tekintélyét, rombolják hitelét, csorbítják mintakénti érvényesülését*. Nem volt és valószínű nem is lesz olyan kulturális mém, amely mentes volt illetve lesz a paraziták visszaéléseitől. Természetesen ez a veszély megfelelő körültekintéssel csökkenthető.

Az eddig vázoltakhoz kapcsolódva emlékeztek arra, hogy földünk és különösen Európa utóbbi, kb. háromezer éves történelmének tudományosan feltárt, leírt és különböző forrásokból megismerhető korszakváltásai után a napjainkban élő népesség középkorú és idősebb nemzedékei előmozdíthatták vagy legalább is észlelhették a fejlett ipari társadalmak *értékorientációinak* az 1960-as évek elején kezdődő, azt a látványos és egyre szélesedő változását, amely számos hagyományos kötöttségtől való eltávolodásban, azoktól való meg- illetve felszabadulásban, emancipálódásban jelentkezett és több neves értékszociológus³ *emancipatorikus értékpreferálásnak* nevezett. Ez a kiterjedt lázadás és emancipáció radikálisan módosította az emberi életvitelnek a társadalom többsége, különösen az előnyös és meghatározó helyzetű rétegek és csoportok tagjai által korábban elismert és tisztelt lényeges elemeit. Ez az áramlat számos országban a gyermekszülés vállalásának mérséklése révén a népesség, illetve nemzetszaporulat jelentős csökkenéséhez vezetett, ezzel együtt, illetve emellett érintette a szerelmet, a szexuális életet, a házasságot, az öltözködést, a szórakozást, a szorgalmat, a helytállást, a vallást, az irodalmat, a képzőművészetet, a zenét, a sportokat, a lakást, a nyelvet, a gyermeknevelést, az iskolai képzést, stb. Lényegesen újszerű megnyilvánulásai ezek a reneszánsz eszmeáramlata által újraindított és a reformáció, valamint a

felvilágosodás által is erősített *individualizmusnak* oly mértékben, hogy e folyamat protagonistái és tudatos követői készséggel vállalták a *posztkonvencionális*, a *hagyománytalanító* minősítést. Az individualizmus jelzett és természetesen kimerítően nem felsorolt, újszerű jegyeinek kiemelése után azt is hangsúlyozhatjuk, hogy ez a folyamat még nem zárult le, de a posztmodernitás, a globalizáció, az információs forradalom, a tudástársadalom, az e-kapcsolatrendszer, az egységesülés és a párhuzamos differenciálódás, sőt fragmentálódás és heterogenitás keretében korábban nem tapasztalt törekvéseknek, tervezett és nem várt hatásoknak, eseményeknek, megnyilvánulásoknak, igényeknek, elégedetlenségeknek, feszültségeknek, meghökkenítő bizalomvesztésnek, tiszteletlenségnek, vandalizmusnak, rombolásnak, ártatlan emberek öldöklésének lehetünk szemlélői, áldozatai, esetleg tudatos vagy akaratlan előmozdítói.

A mémek, a minták mibenlétének, változatainak, szerepének vizsgálata és megismerése szerencsésen vezetheti el a kutatót, az értékeket, a valóságot igényesen, kritikusan szemlélő a tévhiteknek, hindu forrású kifejezéssel *a maják fátylának* nevezett *illúzióknak* rendszerint elszigeteltségből, tájékozatlanságból, képzetlenségből, elfogultságból fakadó, rendkívül hátrányos megnyilvánulásaihoz. Az ilyen leszűkült szemléletű ragaszkodás valamely mémhez gyakran készíti az embereket valós érdekeikkel ellentétes megnyilatkozásokra. A nacionalizmus, az idegengyűlölet, a vallási bigottság, az ideológiai türelmetlenség évszázadok óta szolgál igazolásául faji, vallási, nemzeti, nyelvi, politikai gyűlölködéseknek, ellenségeskedéseknek, diszkriminációknak, üldözéseknek, megtorlásoknak, véres háborúknak. Példaként említhetjük az iszlám hívők egymás közötti és más vallások követőivel folytatott küzdelmeit, a katolikusok és protestánsok hosszú idő óta folytatott és napjainkban is előforduló háborúit, a katolikus egyháznak az eretnekekkel szemben alkalmazott kegyetlen megtorlásait, tudósok, felfedezők elítéléseit, valamint a nacionalista, a sovinizta, a törzsi gyűlölettel gerjesztett gyilkos harcokat, a horvátok, a szerbek és a koszovói albánok, a palesztinok és az izraeliek, a vietnámi és a kambodzsai nép, vagy Dél-Afrika hadban álló törzseinek kölcsönösen kegyetlen öldökléseit, bizonyos nagyhatalmak megelőző, megtorló vagy civilizációt exportáló hadműveleteit. Különböző elnevezést viselő és egymást megvető bandák tagjai közül sokan halnak meg korszakunkban csak azért, mert az ellentétes csoporthoz tartoznak, annak jelképeit viselik.

A hagyományos értékrend ellen lázadók, valamely más minták mellett lándzsát törők ugyan csak sokszor fizettek súlyos árat újszerű eszméik követéséért. Mindezek ellenére megállapíthatjuk

azonban, hogy felszabadító érzés a megszokottá váló minták hitelességében kételkedni, ideológiai önszerveződések, politikai koncepciók, tömegközlelési intézmények gyanús sugallatait megkérdőjelezni. Különösen éles kritikai szemlélettel kell fogadnunk korszakunk reklámhadjáratainak ajánlatait, a sekélyes tömegkultúra megnyilvánulásait.⁴ Az illúziók ugyan elkerülhetetlenek, de tájékozódással, kritikus, igényes szemlélettel, az összefüggések feltárásával megszabadulhatunk tőlük.

4. A fejlődés, a komplexitás és az összetett személyiség jellemzői

Csíkszentmihályi a 2007-ben megjelent művének zárófejezeteiben felsorakoztatja a *fejlődés* általános fogalmának összetevőit, meghatározza a *komplex egyéniség* és az *eszményi Én* jellemzőit, majd ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy korszakunkban milyen feltételek mellett érheti el az összetett személyiség korszerű, közhasznú mémek követésével, saját és közösségi érdekek szolgálataival a flow kellemes élményeit. Kiinduló tétele szerint a harmadik évezred elején az emberiség legfontosabb feladata, hogy az *evolúció* irányításához megfelelő vágányokra terelje az eseményeket. Az evolúció mibenlétének első ismérve révén minden organizmus törekszik arra, hogy megőrizze saját formáját és újrateremtse önmagát. Az organizmusoknak fennmaradásukhoz és szaporodásukhoz külső energiára van szükségük. Ebből következik, hogy minden organizmus a lehető legtöbb energiát igyekszik elvonni környezetéből mindaddig, amíg ez nem fenyegeti saját integritását. Azok az organizmusok élnek hosszabb ideig, és hagynak hátra több másolatot magukról, amelyek több energiát képesek felhasználni környezetükből saját javukra. Amikor azonban az organizmusok túlzott sikerrel merítenek energiát környezetükből, elpusztulhat a környezet, és azzal együtt megszűnhetnek maguk is. Az evolúcióhoz szükséges energiát kétféle módon lehet elérni: a) ésszerű és takarékos együttműködéssel, felhasználatlan energiák felkutatásával, elhasznált energiák újratermelésével vagy b) pazarlással, más használók háttérbe szorításával, kizsákmányolásával, tehát entropiák és konfliktusok alkalmazásával.

Harmonikus evolúciónak az olyan előnyös változások minősíthetők, amelyek növelik az organizmusok komplexitását, vagyis egyidejű differenciálódását és integrálódását. A differenciálódás az összetevők kibontakoztatásával, az integrálódás pedig az életképes és hatékonyan érvényesülő komponensek közötti előnyös kommunikációval és összehangolt együttműködéssel valósul meg. A komplexitás tehát nem

a természetlen bonyolultság és a haszontalan illetve káros zavarosság szinonimája. Az azonban nem tagadható, hogy a komplex organizmusok nehezebben tekinthetők át, mint az egyszerűbbek, ezért tágabb lehetőséget nyújtanak a természetlen formalizmus és bürokrácia kialakulásához, valamint az élőködők visszaéléseihez.

Szerző az USA társadalmát erősen differenciálnak tekinti, amelynek komplex voltát súlyosan fenyegeti az alapértékek, különösen a korrekt viselkedési normák erodálása, az integráció hiánya. Sajnálattal konstatálhatjuk, hogy a 2008 őszén kirobbant *pénzügyi és makrogazdasági válság* Szerző megállapításainak megalapozottságát igazolja. Ezért helyeselhető az a következtetés is, amely szerint, ha az evolúciót a nagyobb komplexitás irányába tereljük, meg kell találnunk és alkalmaznunk kell a megvalósulást szolgáló erkölcsi és egyéb követelményeket. *Személyiségünk pedig akkor lesz komplex, ha figyelembe tudjuk venni a valóság összetettségét, igazodni tudunk annak változásaihoz akként, hogy új képességekre teszünk szert és rendbe tartjuk tudatunkat, harmonikus kapcsolatot építünk társadalmi és természeti környezetünkkel.* Az ilyen személyi komplexitás nem lehet statikus, és csak úgy alakulhat ki, ha örökölt tulajdonságainkat, korábbi beidegződéseinket, gondolatainkat, vágyainkat, érzelmeinket, ismereteinket, törekvéseinket és a megvalósítás módozatait megfelelően egyeztetjük, majd gondosan arányosítjuk a körülmények és a kihívások változásaival. A jövő alakítását nemcsak újabb tudományos-műszaki találmányok, igazgatási, adózási, közlekedési és egyéb normák, szellemi-művészeti felfogások befolyásolják, hanem apró szokásaink, mindennapi életvitelünk, magatartásunk milyensége is.

Örömteli életre törekvéssel még nem feltétlenül segítjük elő a fejlődést. Nagyobb harmóniához csak úgy juthatunk, ha *tudatunk és magatartásunk komplexé válik.* A tudati komplexitás nem csupán az ismeretek gyarapításától függ, tehát nem csak kognitív tulajdonság. Jelentős a szerepe az ösztönöknek, az intuíciónak, a különös képességeknek, az érzelmeknek, az empátiának, a tudatosságnak, az önkontrollnak, a felelősségérzetnek, vagyis annak, hogy képességeinket és fogyatékosságainkat mennyire tudjuk felismerni, céljainkkal, vágyainkkal, viselkedésünkkel, mások tulajdonságaival és törekvéseivel összehangolni. A személyes boldogság, a környezethez igazodás és annak alakításában való előnyös közreműködés az emberi komplexitás mellőzhetetlen követelményei és érvényesülési formái. Az emberi komplexitás igénye és érvényesítése természetesen nem vezethet a személy sajátos hajlamainak, képességeinek, megnyilvánulásainak kényszerű uniformizálásához.

Az Én akkor tekinthető eszményinek, ha felismeri személyiségének és környezetének összetevőit, azok

sajátosságait és arra törekszik, hogy harmóniát teremtsen közöttük miközben megkülönbözteti a jót a rossztól, az előnyöst a hátrányostól, az együttérzést a rosszindulattól, a jellemességet a gonoszságtól.

5. Korszakunk kihívásai és a jövő alapozása

5.1 A vizsgált kutatási eredmények, a tanulságos következtetések és a hasznos ajánlások összefoglalását követően azt is megállapíthatom, hogy Csíkszentmihályinak az eddigi és a reménykedve kívánt *jövendő fejlődésre* vonatkozó szemlélete szervesen illeszkedik az Egyesült Államok lakosságának hagyományosan bátran vállalkozó, sikerorientált attitűdjéhez, amelyet az elmúlt száz évben igényesen fejezett ki és hatékonyan táplált a William James, John Dewey, Richard Rorty és mások által kimunkált, sőt élénken hirdetett *pragmatista bölcelet*.⁵ Rorty megfogalmazása szerint „a pragmatizmus és Amerika egy reményteli, javulást kereső, kísérleti kedélyállapot kifejeződései ... Amerika mindig is jövőorientált ország volt, amely örömet leli abban, hogy nem túl régen találta föl önmagát”.⁶ „Ha van a pragmatizmusban valami különös, akkor az az, hogy a „valóság”, az „ész” és a „természet” fogalmait a jobb emberi jövő fogalmával helyettesíti. Ugyanazt mondhatjuk a pragmatizmusról, amit *Novalis* állított a romantikáról, nevezetesen, hogy „a jövő apoteozisa”.⁷ *A növekedés* – állította Dewey – *az egyedüli morális cél*.⁸ Úgy vélem, korszakunk európai gondolkodásának az EU alapvető okmányaiban, valamint az uniós tagállamok alaptörvényeiben egyre világosabban kifejeződő, a gyakorlatban is markánsan érvényesülő irányultsága *megalapozottan és szerencsésen igyekszik eltérni a korlátlan verseny, a határtalan fejlesztés, fejlődés és növekedés veszélyes szolgálatától.* Számos hátrányos, sőt megrázó körülmény és esemény alapján azt is valószínűsíthetjük, hogy a jelenlegi többpólusú világrendszerben ez a trend lesz az egyetemesedés és egységesülés egyik mellőzhetetlen meghatározó faktora.

Az EU egyrészt vállalja a versengés kényszerét az USA, Kína és néhány más ország olyan nemzetgazdaságával, amely nem fejt ki elvárható erőfeszítést a természeti környezet védelmére, másrészt *konceptiózusan keresi, alkalmazza, illetve érvényesítetteti az arányos, az egyensúlyozott és fenntartható fejlődés szolgáltatában az élővilág és benne a jelenlegi és jövőbeni emberi nemzedékek életfeltételeinek biztosítása érdekében a legkorszerűbb növényi, állati és emberi egészségvédelem nem ritkán költséges és nem is kellemes megoldásait.* Az alapvető állami célok között nem hiányozhat a *fenntartható fejlődés, az egyensúlyozott nemzeti felemelkedés, a társadalmi igazságosság, az összetett (egyéni és közösségi) emberi biztonság szolgálata.*

A fenntartható fejlődés előmozdítása nem mellőzheti a *jövő kutatásokra épülő távlati tervezést*. Az előttünk álló *évtizedek* alakulását is kondicionáló, influáló és széles nyílásszögben determináló adottságként kell kezelniünk korszakunk *interdependenciájának* egyre összetettebbé és bonyolultabbá válását, valamint ennek következtében a kimenetek kiszámíthatóságának, előreláthatóságának nehézségeit. Ennek az interdependenciának ugyanis az a jellemzője, hogy az emberi társdalom minden korábbi korszakában érvényesülő összefüggésrendszerénél nagyobb a száma a hatást kiváltó faktoroknak, aktoroknak és attraktoroknak, továbbá egyre szövevényesebbek ezek kapcsolódásai. Bármennyire alaposabb is lesz a hatást kiváltó körülmények megismerése, a fel nem tárt és előre pontosan nem látható új faktorok születése és érvényesülése nem kizárt. A nem tervezett, ún. *komplementer* tényezők és hatások számának növekedése és jelentőségük fokozódása ugyancsak valószínűsíthető. Nem nélkülözhető feladata ezért a *jövő kutatásnak*, hogy a célzott, a tervezett erőfeszítések, a kiszámítható, a megalapozottan feltételezhető folyamatok, történések, megoldások körvonalazása mellett jelezze az elképzelhető, a lehetséges komplementer megnyilvánulásokat és számoljon az abszolút ismeretlen újszerűségekkel, a nem várt esetlegességekkel, a különös véletlenekkel.

Megítélésem szerint elfogadhatjuk azt a tudományelméleti megállapítást, hogy mind a komplementer, mind a véletlen események, történések és megnyilvánulások is *okozatosak*, csak egyelőre, illetve előre nem láthatjuk, vagy legalábbis nem tárhatjuk fel megfelelően a rendkívül bonyolult oksági kapcsolataikat. Szerencsére azonban sok minden prognosztizálható, és a tudományok haladásával egyre több folyamat tudományos igényességgel valószínűsíthető. Úgy vélem, azt mindenképpen megjegyezhetjük, hogy ígéretes jövő kutatás csak a nagyszámú meglévő és időrendben folytonosan születő és változó bázisú függvényrendszerek alkalmazására épülhet. Azt különösképpen hangsúlyozandónak tartom, hogy a jövő kutatás elsődleges rendeltetése semmiképpen sem valami tudományos színezetű jóslás, hanem az ország illetve az *emberiség jövőjének olyan körvonalazása, tudatos tervezése és befolyásolása, amely valós összefüggések feltárásán és az oksági folyamatok tudatos, előnyökkel járó alakításán nyugszik*.

Földünk jelenlegi és közeljövőben élő generációit számos hagyományos és újszerű súlyos *veszély* fenyegeti. A veszélyek közül a természeti katasztrófák (pl. orkán, tornádó, tájfun, hurrikán, monszun, cunami, földrengések, vulkánkitörések, árvizek, klímaváltozás, ezen belül felmelegedés, aszályosulás, sivatagosodás stb.) fenyegetése azért súlyosabb, mint a korábbi korszakokban, mert a nagy településeken illetve ezek agglomerációiban hatalmas létszámú

népesség él együtt.⁹ A természeti környezet némely összetevőinek gátlástalan felhasználása és a tudományos-műszaki haladás következtében folytatott károsítása, különösen az üvegházhatást kiváltó, az ózonréteget sorvasztó mérgezőgázok kibocsátási határainak, az ún. emissziós paramétereknek szigorú meghatározásával, illetve mérséklésével, a rohamosan szaporodó hulladékok gyűjtésével, csoportosításával, feldolgozásával, felhasználásával vagy eltüntetésével – amint ezt néhány fejlett ország pozitív gyakorlata jelzi – eredményesen korlátozható. Az óriási méretekben használt hagyományos erőforrások – pl. a szén, a kőolaj, a földgáz – belátható időn belüli kimerülése új, illetve megújítható és alternatív energiaforrások – nap-, szél-, vízi, geotermikus energia, különösen hidrogén, biomassza, biogáz, bioetanol, biodízel, hibrid üzemeltetés stb. – felfedezésével, előállításával, átalakításával pótolhatóknak ígérkezik. A szakemberek megalapozottan figyelmeztetnek arra, hogy az átálláshoz nemcsak újszerű nagy beruházásokra van szükség, hanem mellőzhetetlen a települési, a kisközösségi, a családi, az egyéni fenntartású újszerű erőművek, napkollektorok, szélgenerátorok, hőszivattyúk stb. működtetése is. Az ivóvíz fogyása miatt különös gondosságra van szükség az iható víz biztosításához. Már napjainkban is halaszthatatlan a pazarló technológiák felváltása korszerű, takarékos megoldásokkal, valamint az ésszerű mértéktartás, a bölcs takarékos alkalmazása az egyéni és közösségi élet bármely szférájában. Óriási erőfeszítéseket igényel bizonyos földrészek, illetve országok hatalmas néptömegei szaporodásának korlátozása, valamint élelmezésének és egészségvédelmének megoldása. Több, hosszabb ideje ismert, vagy újszerű *gyógyíthatatlan, illetve fertőző betegséggel* szembeni oltalom eredményessége kétséges. A szaporodó és súlyosbodó műszaki katasztrófák, közlekedési és egyéb akcideneciák, valamint a szenvedélybetegségek elleni sokrétű küzdelem fontossága növekszik, eszközrendszerének bővítése halaszthatatlan.

Belátható időn belül sajnos kétséges a vallási és etnikai forrású helyi háborúk, valamint néhány nagyhatalom megelőző, büntető és civilizációt exportáló háborúinak kiiktatása. A szervezett bűnözéssel, a kibernetikai bűnözéssel,¹⁰ a terrorizmussal, a szegénységből, a munkanélküliségből, a szociális feszültségekből vagy más jellegű elégedetlenségből fakadó *bűnözéssel, vandalizmussal* a nemzetállamoknak és az államközösségeknek a kiváltó okok feltárásával és kezelésével, a megelőzés, a védekezés és büntetés eszközeivel a következő évtizedekben az eddigieknél körültekintőbben, nagyobb erőfeszítésekkel kell foglalkozniuk.

A jelzett és a hasonló problémák, veszélyek, ártalmak többségével szembeni küzdelem szükségesnek

túnó jellemzői közül a tudományos megalapozottság, a sokrétű összehangoltság követelményét emelem ki. A *tudásalapúság*, a *tudományos igényesség* magában foglalja a problémák, az anomáliák, a feszültségek kiváltó okainak, megnyilvánulási alakzatainak, ártalmosságának megismerését, a megelőzés, a kiküszöbölés és a helyreállítás módzatainak megfigyeléseken, méréseken, a törvényszerűségek ismeretén nyugvó kimunkálását, az orvoslás eszközeinek és módszereinek körültekintő alkalmazását. A tudományos – különösen a műszaki, kémiai, biológiai – vívmányok káros hatásainak, valamint a növényi, állati, emberi gyógyítható és gyógyíthatatlan betegségeknek megelőzése és gyógyítása, illetve enyhítése csakis a *bölcs tudományosság érdemi ellenőrző, feltáró, minősítő, megelőző, javító, gyógyító, helyreállító és fejlesztő közreműködésével érhető el*.¹¹ Korszakunk felelős közhatalmi fórumai döntéseiket folyton szaporodó tárgykörökben *kizárólag vagy elsődlegesen laboratóriumi, kutatóintézeti vizsgálati eredményekre, tudományos testületi állásfoglalásokra, folyamatlevezésekre, előzetes és utólagos hatástanulmányokra, mérésekre illetve mérési eredményekre alapozhatják*. Példaként említhetjük az élelmiszerek vizsgálatait, a fertőzőbakteriális ellenőrzéseket, a használati tárgyak összetételére, az emissziós határookra, a gépjárművek sebességére vonatkozó vizsgálatokat és engedélyezéseket.

A gyarapodó emberi és állampolgári alapjogok megvalósulásának előmozdítása és védelme, a népképviselői és a közvetlen népi hatalomgyakorlás, a közérdekű aktivitás intézményeinek működése, a vázolt fenntartható fejlődés és a komplex biztonság szolgálata, valamint a szociális problémák korszerű kezelése mellett az egyéni, a közösségi, a társadalmi, a gazdasági és a kulturális életnek szinte *nem létezik olyan szelvénye, amellyel összefüggésben az alkotmányos jogállam közömbös viszonyulást tanúsíthatna*.¹² A külső és belső összefüggések bonyolultságát és változásait figyelembe vevő, az ígéretes jövőt szolgáló közhatalmi erőfeszítés eszközrendszerében a körülmények alakulásához igazodó arányban indokolt igénybe venni a jogosító, a kötelező, a korlátozó és a tiltó szabályozás, az érdekeltségre ható ösztönzés, a Public Private Partnership változatos lehetőségeit, a közbeszerzések, a kht.-k, a zrt.-k, a pályázatok, a közjogi és egyéb szerződések eszközeit, a felügyelet és ellenőrzés, valamint a felelősségérvényesítés, illetve a szankcionálás módzatait. Az alkotmányos jogállam eredményes funkcionálását a gazdasági vállalkozások, a tudományos, oktatási, nevelési, egészségvédelmi, szociális, egyházi, érdekképviselői, civil szervezeti autonómiák, valamint az eseti polgári társulások tartalmas és előnyös öntevékenysége fémjelzi. A tudományos vizsgálati eredményekhez kötött, az érdekegyeztetésen és megállapodáson

nyugvó, a politikai orientációjú, valamint az alkotmányosság és törvényesség szigorú követelményeihez igazodó közhatalmi aktivitást, nem különben az alkotmányos demokrácia összetevőinek működését, sőt a gazdálkodás és a társadalmi érintkezés alakzatait is egyre növekvő mértékben jellemzi az *elektronikus tájékozódás és tájékoztatás, az elektronikus kapcsolattartás, illetve ügyintézés, tehát az e-kormányzás, az e-közigazgatás, az e-gazdálkodás, az e-közösségi kapcsolatrendszer, a hálózati társadalom eszközeinek és módzatainak alkalmazása*. A közhatalmi és az említett egyéb szférák kölcsönös és folytonos kritikai, serkentő, javító, segítő kapcsolódásai lehetnek a problémák megoldásának, a körülmények javításának, vagyis a szellemi, erkölcsi, jóléti haladásnak elsődleges eszközei. E bonyolult mechanizmus hatékony funkcionálásának *meghatározó mozgatórugója az érdekeltség, mellőzhetetlen biztosítéka pedig az emberi igényesség, az állandó tanulás, a tisztességes verseny és az érdemi felelősség lehet*. A tapasztalatok ugyanis azt tanúsítják, hogy a vitatkozó-konszenzuális demokrácia impozáns megnyilvánulásai mellett nem kizárt a hamis érvekkel folytatott üres alkudozás, a tények csalárd minősítése, a populisták hangulateltés, vagy a többségi pozícióval való visszaélés. Ezek bármelyike felesleges erőfeszítésekkel, anyagi vagy más hátránnyal, súlyos gyötrellemmel, ún. evickéléssel (muddling through) jár.

Sokan jutottak már el az embert, az emberi közösségeket, a jelenlegi és jövő generációkat fenyegető súlyos veszélyek ismeretében arra a felismerésre, hogy a kimerítően fel nem sorolt problémákkal szemben eredményes küzdelmet egyedül és elkülönítetten sem az egyén, sem a társadalmi közösségek, sem az állam, sem az államok tömörülése nem folytathat. A jelzett veszélyekkel szemben az összehangolt, együttes küzdelem folytatása korparancs. Ennek a küzdelemnek természetesen szerves része a veszélyt, a károsodást kiváltó körülmények, az előidéző okok feltárása, a megelőzési feltételek körültekintő építése, a hatékony védelmet szolgáló, korszerű műszaki eszközöket alkalmazó, folytonos monitoring szolgálat működése, az összehangolt védelmi erőfeszítések kifejítése és a mégis bekövetkezett járványok, katalizmák, katasztrófák, balesetek vagy más károsodások megszüntetése, valamint az olyan helyreállító aktivitás, amely a tapasztalatok hasznosításával az újabb veszélyek vagy ártalmak elleni elhárító mechanizmusok gyarapítását is magában foglalja.

Az ún. *komplex human security*, elvileg tehát korszakunk *valamennyi veszélyétől és ártalmától való mentességet* jelenti. Mivel azonban ilyen tartalmú biztonság sajnos elérhetetlen, az emberközpontú biztonság rendkívül kiterjedt, összetett követelményrendszerrel, megelőző, védekező, oltalmat és rehabili-

tációt nyújtó, sokrétű erőfeszítést igényel. A humán biztonsághoz elválaszthatatlanul kapcsolódik a védelem, az ún. *human security defence* és a megelőzést, elhárítást, helyreállítást is magában foglaló oltalom, a *safety* elérése. A holisztikus szemlélet, a komplex és koordinált megelőzés és elhárítás követelménye nem zárja ki, hanem logikusan magában foglalja a veszélyek változatainak közelségéhez és súlyosságához ésszerűen igazodó, ezért elkerülhetetlenül változtatandó *prioritások* alkalmazását is.

A biztonság különböző változatai – a nemzetbiztonság, az állambiztonság, a nemzetközi biztonság, a kollektív biztonság, a közbiztonság, a jogbiztonság, a szociális biztonság, az egészségbiztonság, a személyi biztonság, a munkahelyi biztonság, a közlekedési biztonság, a vagyonbiztonság stb. – megfelelő fokozatú és tartalmú *jogi szabályozás eredményeként* váltak és válhatnak jogilag védett értékke, egyszerűbb kifejezéssel *jogi értékke*.¹³ Lényegesnek ítélem meg annak igénylését, hogy a *humán biztonság, mint átfogó jogi alapérték és annak főbb összetevői nemzetközi jogi, szupranacionális és állami alapnormákban egyaránt meghatározást nyerjenek*. Elmélyült kutatómunkával, sokszempontú egyeztetéssel és magas szintű elhatározásokkal indokolt eldönteni azt is, hogy a humán biztonság egészének illetve összetevőinek szabályozásában mik és milyen tartalommal nyerjenek rögzítést célokként, feladatokként, alapelvekként, alapjogokként, alapvető tilalmakként és kötelességekként, esetleg egyéb jogi alapértékként. Tisztázandó, hogy mely szinteken, milyen tartalommal kerüljenek meghatározásra a megelőző, a védelmi, a helyreállítási feltételek és feladatok, valamint a felelőségek és a szankciók. A *veszélyek és a biztonság nemcsak egymással szemben állanak kölcsönhatásban, hanem befolyásolják a globalizáción belül végbemenő egyetemeredés, egységesülés és differenciálódás folyamatait is*. Általános is megállapítható, hogy *az értékes és az értéktelen, a rossz és a jó, ezek küzdelme, valamint az értéktelen, a rossz, a káros elleni védekezés egyaránt globalizálódik*.

Az Európai Unió *Alapjogi Chartájában* mindenki jogaként került rögzítésre a szabadsághoz és *személyi biztonság*hoz való jog. Részletesen rendelkezik a Charta a munkavállalók és azok között külön is a fiatalok *munkahelyi biztonságáról*, valamint a *szociális biztonsági feltételekről*, az ellátásokról és a fogyasztóvédelemről. Egyértelmű világossággal fejezi ki az EU rendeltetésének és törekvéseinek koncepciózus emberközpontúságát a következő előírás: „*Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét*”. Az Unió működésének egészét érintő követelményként rögzíti azt is a Charta, hogy: „*A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet*

minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat”. A *színvonalas fogyasztóvédelem* is olyan értéként szerepel, amelyet az *uniós politikák mindegyikében biztosítani kell*. A vázoltak alapján megállapíthatjuk, hogy *nincs az emberi és közösségi életnek olyan szférája, amely az Unió közvetlen vagy közvetett szerepkörén és biztonsági szemléletén kívül esne*. A jogi szabályozásban, a jogalkalmazásban és a jogkövetésben hasznosítandónak tekinthetjük azt is, hogy *az EU céljainak, feladatainak, alapelveinek, tilalmainak, továbbá az általa biztosított jogoknak és előírt kötelességeknek, valamint az ezekhez kapcsolódó felelőségeknek meghatározása kivétel nélkül veszélyszempontú és biztonságvédelmi célzatú*.

5.2 Markáns vonása a jogi alapértékek és azok között az alkotmányi értékek fejlődési irányának az *erkölcsiesedés*. A vallási és a szekularizált erkölcsök lazulásával, a súlyos visszaélésekkel, az emberi kapcsolatok durvulásával szemben nem folytatható hatékony küzdelem csupán a jellegzetes jogi eszközökkel. Mellőzhetetlen korszakunkban is az erkölcsi követelmények, szabályok, eszközök és felelősségi formák fejlesztése és alkalmazása, a *köz-erkölcsök tiszteletben tartásának és a közszolgálati erkölcsi kódexek kidolgozásának jogi előírása*, valamint az e törekvések közjogi megalapozását szolgáló néhány *erkölcsi alapelv, tilalom, követelmény nemzetközi, illetve szupranacionális okmányba és nemzeti alkotmányba iktatása*. A korszerű fejlesztések, illetve a súlyos veszélyek, valamint a szaporodó jogi alapelvek, tilalmak, alapjogok és alapkötelességek nagymértékben gyarapítják és mélyítik a nemzetközi és integrációs szervezetek, valamint az alkotmányos jogállam célkitűzéseit, feladatait, kötelességeit és az állami szervek felelősségét. Lényeges újszerű vonása az is a jelzett alapértékek fejlesztésének, oltalmának és érvényesítésének, hogy a felelős nemzetközi, szupranacionális és nemzeti fórumok mellőzhetetlennek tekintik a *fiatal generációk tartalmas nevelését, a közvélemény alapos tájékoztatását és annak felismerését, hogy a tapasztalható szociális és egyéb problémákat nemcsak a jogi és az erkölcsi eszközök tökéletesítésével kell enyhíteni, hanem körültekintő gondossággal és felelősséggel kell gyarapítani a veszélyek, a feszültségek, a hátrányok, a sérelmek mérséklésének anyagi, műszaki, eljárási és egyéb feltételeit is*.

5.3 Mind nemzeti, mind pedig európai integrációs keretben kiemelkedő jelentőségűvé vált a *szociális érzékenység, a szolidaritás és a társadalmi igazságosság igénylése* a növekvő szociális feszültségek enyhítése érdekében. Hangsúlyozást nyer a hátrányos helyzetűek, a sérültek, a kirekedtek illetve kirekesztettek, a hajléktalanok, a nincstelének, a testi és szellemi fogyatékosok, a betegek, az öregek, a gyerekek, a

fiatalok és a nők, a sajátos nemi orientációjúak, a különös genetikai adottságúak, az etnikai és nyelvi kisebbségek tagjai *sajátos jogainak* meghatározása és egyenjogúságának garantálása, hátrányaik *pozitív megkülönböztetéssel* történő enyhítése. Erőteljes törekvés lett tehát az EU hatókörébe tartozó feladatok és problémák *emberközpontú, polgárközeli kezelése*, a hátrányos helyzetű közösségek és személyek sajátos nehézségeinek, gondjainak a körülményeket figyelembe vevő, differenciált gondozása. Mindez együtt szolgálja *a fenntartható fejlődést, az ökológiai egyensúlyt, valamint Európa területi, társadalmi, gazdasági és szociális kohéziójának szilárdulását*.

5.4 Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az értékesek és értéktelenek nem csupán lineáris kapcsolatban fordulnak elő, hanem hálódiaagramos összefüggésben is megjelennek. A bonyolult interdependenciák arra készítetnek, hogy korszakunk egyik kategorikus imperativusaként körültekintően alakítsuk és alkalmazzuk a *holisztikus értékszemléletet*. A holisztikus értékszemlélet azt követeli meg tőlünk, hogy az emberi életminőség javítását és a fenntartható fejlődés követelményét egyeztetve szolgáljuk, továbbá, hogy megfelelő arányban tartsuk tiszteletben az anyagi jólétet, a gazdasági fejlesztést és versengést, a szellemi értékeket, az élővilágot, a környezet természeti és emberalkotta összetevőit, a demokratikus jogokat és elveket, a jobbiztonságot, a közbiztonságot, a közrendet, a nemzetbiztonságot, az egyéni és közegészség értékeit, valamint az egyéni és a közkerölcs jelentős elvárásait. E követelmények tiszteletben tartása végsősorban azt célozza, hogy *ne romboljuk le, hanem óvjuk meg, sőt gyarapítsuk a jelenlegi és a következő nemzedékek életfeltételeit*.

A *prioritás* tárgyai és arányai a felsorolt összetevők között természetesen a körülmények folytonos alakulásához igazodva változhatnak. Életvitelünk lehetőségeinek bővülése és az újszerű veszélyek felmerülése következtében új értékek keletkezhetnek, egyes értékek pedig időszerűtlenné válnak, vagy teljesen eltűnnek. A történelmi tapasztalatok arról is tanúskodnak, hogy az igénytelen, lomha, merev konzervativizmus elégedetlenséget szül, sőt reformokért, forradalmi változásokért kiált, a felforgató radikalizmus, a vak és kíméletlenül pusztító forradalmiság pedig megfontolást, körültekintést, egyensúlyozást igényel és alkotó stabilitásra serkent. Színvonalas, tartalmas és eredményes életvitelünk *az egyéni és közösségi értékrendszer* állandó gondozását, valamint értékszemléletünk rendszeres ápolását és fejlesztését igényli. Mindehhez az ismeretek folytonos bővítésére, testi és lelki egészségünk megőrzésére, szellemi nyitottságra, érzékeny és felelős lelkiismeretre, valamint célirányos, termékeny, törvényes és erkölcsös aktivitásra, tehát az *emberi*

minőség alapvető elemeinek fejlesztésére és érvényesítésére van szükségünk.

5.5 Az emberi minőség, az életminőség és a szubjektíven átértékelte jólét értelmezése megkönnyíti *a konfliktuskezelés és a nemzeti karakter* kérdéskörének axiológiai szempontú érintését is. Alig vitatható, hogy az értékek pluralitásának tudomásul vétele, az eltérő meggyőződések empatikus kezelése, saját szemléletünk szubjektív elemeinek elismerése, a tökéletesebbre törekvő, versengő együttműködés légkörében könnyebb tisztázni a félreértéseket, feltárni és kijavítani a botlásokat, jóvátenni a véletlenül, gondatlanul vagy szándékosan okozott sérelmeket.

A hazai értékszociológusokra mellőzhetetlen feladat hárul ama méltán remélt átalakulási folyamat állomásainak empirikus felderítésében és sok szempontú elemzésében, hogy milyen serkentő és gátló tényezők közrehatása mellett, milyen mértékben sikerül emancipálódnunk a *Prohászka Lajos* által használt „*vándor és bujdosó*”, a *Babits Mihály*-tól származó „*tűnődő-vergődő*”, a *Bibó István* által alkalmazott „*kudarc-pszichózis*”, az ugyancsak tőle eredő és *Dénes Iván Zoltán* által még 1999-ben is megerősített „*eltorzult magyar alkat*” minősítések megalapozottságától. Számos részleges felmérés megállapításai és személyes tapasztalataink is több irányban szóródó és élénken oszcilláló változásokra utalnak. Ebben a kaleidoszkóp-szerű spektrumban megtalálható a magabiztos, sikeres vállalkozók optimizmusa, a hivatásukat szerető, ismereteiket folyton bővítő, erőfeszítéseik sikereitől ösztönzött szakemberek kiegyensúlyozottsága, a politikában, a politikusokban és néhány történelmi egyház vezető tisztségviselőiben csalódottak megdöbbenése, valamint a rendszerváltozás perifériára került vagy kirekesztetté vált veszteségeinek letargikus, mélységes pesszimizmusa. A pozitív változások folytatása és gyarapítása, a súlyos belső átmeneti és hazánkat is sújtó, illetve megrázó *világproblémák* enyhítő kezelése egyaránt bővíti a polgárok, a közösségek, a közhatalmi szervek és a munkaszervezetek felelősségét. A végbement előnyös változások és a lakosság többségét átható bizakodó törekvések alapján remélhetjük, hogy a magyarság tántoríthatatlanul és véglegesen követi a *Németh László* által ösztönzött „*emelkedő nemzet*” igényességét. Mindehhez tájékozódást, hasznos útmutatást és élenkítő bátorítást meríthetünk Csík-szentmihályi Mihály bemutatott munkáiból is.

Jegyzetek

¹ Megjegyzendő, hogy 2008-ban megjelent Szerzőnek a „Kreativitás (A flow és a felfedezés, avagy a találmányság pszichológiája)” c. újabb terjedelmes műve is. Ennek feldolgozását azonban későbbre tervezem.

² Vö. Korinek László: *Bűnözési elméletek*. Duna Palota és Kiadó, Budapest 2006

³ Varga Károly: *Értékek fénykörében. 40 év értékutatás és jelen országos értékvizsgálat. Adalék egy új nemzetstratégia megalapozásához.* Akadémiai Kiadó, Budapest 2003

Geert Hofstede – Gert Jan Hofstede: *Kultúrák és szervezetek. Az elme szoftvere. Az interkulturális együttműködés és szerepe a túlélésben.* McGraw-Hill, 2005 – VHE Kft., Pécs 2008. 520 o.

⁴ Vö. Polyák Gábor: *A médiarendszer kialakítása. A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése.* HVG-Orac, Budapest 2008

⁵ Richard Rorty: *Filozófia és társadalmi remény.* L'Harmattan Kiadó – Magyar Filozófiai Társaság 2007. 332 o.

Boros János: *Pragmatikus filozófia. Jelenkor,* Pécs 1998. 290 o.

⁶ Rorty i. m. 56. o.

⁷ Rorty i. m. 59. o.

⁸ Rorty i. m. 60. o.

⁹ Vö. Kondorosi Ferenc: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008

¹⁰ Vö. Nagy Zoltán: *Tradicionalis bűncselekmények számítógépes hálózatokon.* Jura 2007. 1. sz.

¹¹ Ádám Antal: *Az alkotmányos jogállam fejlődési irányai.* In: *A demokrácia deficitje, avagy a deficit hatalomgyakorlás* (Szerk. Csefkó Ferenc – Horváth Csaba) PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs 2008. 117–141. o.

¹² Ádám Antal: *A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről.* Jogtudományi Közlöny 2008. 4. sz. 136–171. o.

¹³ Ádám Antal: *Az axiológia az értékek bölcsellete.* In: *Uő.: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2007. 65–100. o.

Oliver Diggelmann
 Prof. Dr. iur., LL.M. (Cambridge)
 Andrásy University Budapest

Das dunkle Kapitel der US-Verfassungsgeschichte

«Gott schuf die Menschen und verteilte sie auf verschiedene Kontinente; er wollte nicht, dass sie sich mischen.»* So lautet eine zentrale Passage aus einem berühmten Urteil der amerikanischen Rechtsgeschichte. Es ging um die Zulässigkeit von Mischeheverboten. Eine schwarze Frau und ein weisser Mann aus Virginia hatten ausserhalb ihres Staates geheiratet, um ein Mischeheverbot zu umgehen. Nach ihrer Rückkehr verurteilte sie Virginia zu einer Gefängnisstrafe von einem Jahr – es sei denn, sie verliessen den Staat für 25 Jahre. Der Gleichbehandlungsgrundsatz – so das Urteil – vermittele kein Recht auf Mischehe. Aus welcher Zeit – denken Sie – stammt das Urteil? Zunächst könnte man denken: vielleicht aus der Kolonialzeit, als viele religiöse Eiferer aus Europa einwanderten. Oder aus der Gründungsperiode der USA, als die Südstaaten noch die Sklaverei kannten? Oder aus der Zeit nach dem Bürgerkrieg, als eine Politik rabiater Rassensegregation betrieben wurde?

1. Das Urteil des Gerichts aus Virginia stammt aus dem Jahr 1959. Das war vierzehn Jahre nach Beginn des Nürnberger Prozesses, in dem der amerikanische Chefankläger, Robert H. Jackson, die Hauptkriegsverbrecher als «Symbole des Rassenhasses» angeklagt hatte. Amerika hatte 1945 eine Art Mondlandung im Kampf gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen erreicht: die strafrechtliche Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger. Weiter zurück, 1918, hatte US-Präsident Woodrow Wilson mit der Proklamation des Selbstbestimmungsrechts der Völker das Ende des mit rassistischen Theorien gerechtfertigten Kolonialismus eingeleitet. Es bildete die Grundlage des Entkolonialisierungsprozesses, der in der Zwischenkriegszeit begann. Vielleicht noch bemerkenswerter: Amerika hatte seine eigene Loslösung von England 1776 in einem Dokument gerechtfertigt, in dem die Formel «all men are created equal» eine Schlüsselpassage war. Die moralische Wucht des Textes – der «Declaration of Independence» – hing massgeblich mit dem Bekenntnis zur Gleichheit zusammen.

1967 hob der Supreme Court – das höchste US-Gericht – das Urteil auf. Es bestehe kein Zweifel, so das einstimmige Verdikt, dass Mischeheverbote

einzig der Aufrechterhaltung der Herrschaft der weissen Rasse dienten und daher verfassungswidrig seien. Rund ein Drittel der US-Bundesstaaten kannte zu diesem Zeitpunkt – fast zweihundert Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung – solche Verbote. Wie war das möglich in einem Land, in dem das Bekenntnis zu Freiheit und Selbstbestimmung wie in keinem anderen die weltanschauliche Grundlage von Gesellschaft und Gemeinwesen war? Das Schicksal zeigte im Fall des Ehepaares aus Virginia im Übrigen einen gewissen Sinn für Symbolik – vielleicht auch Ironie: Es hiess Loving.

2. Die Grundlage für die Kultur doppelter Standards wurde in der Verfassung von 1787 gelegt. Diese – die älteste ununterbrochen geltende und berühmteste aller Verfassungen der Welt – schuf auf einer grundsätzlichen Ebene zweierlei: eine von Weitsicht getragene Staatsarchitektur, die die Freiheit der Freien wirksam schützte, und ein Bündel von Absicherungen der schlimmsten Form der Unfreiheit – der Sklaverei. Bis zum Bürgerkrieg existierte beides unverbunden nebeneinander, mit unauflösbaren Widersprüchen. Die Sklaverei-Bestimmungen von damals finden sich noch heute im Verfassungstext. Nicht mehr aktuelle Regelungen werden in der US-Verfassung nicht gelöscht, sondern durch Nachträge – «Amendments» – unwirksam gemacht. Von Sklaverei ist im Verfassungstext allerdings nicht ausdrücklich die Rede. Eher verschämt spricht er beispielsweise von «other persons». Was gemeint war, war allerdings klar.

Die Verfassung sicherte die Sklaverei nicht nur ab – sie schuf sogar Anreize, sie aufrecht zu erhalten. So hing das Stimmgewicht jedes Staates im Repräsentantenhaus – die Anzahl Abgeordneter – von der Gesamtanzahl Freier und Sklaven auf dem Gebiet eines Staates ab, wobei Sklaven zu drei Fünfteln zählten. Da befreite Sklaven den Staat jederzeit verlassen konnten – in Sklavenhalterstaaten nicht unwahrscheinlich –, bedrohten Freilassungen das Stimmgewicht. Sklavenhalterstaaten hatten ein Interesse an möglichst vielen «bondsmen». Die «drei Fünftel»-Regel sicherte den Südstaaten dabei etwa die Hälfte der Stimmen im Repräsentantenhaus – was eine gewisse Garantie ihrer Interessen darstellte. Eine andere Verfassungsbestimmung stellte sicher, dass der internationale Sklavenhandel nicht eingeschränkt werden konnte. Bis 1808 war ein Eingriff per Amendment kategorisch verboten.

3. Für die Südstaaten war die Sklavereifrage bei Unionsgründung unverhandelbar. Der Grund ist einfach: Ihre Ökonomien profitierten nicht nur von den Sklaven – sie fussten in wesentlichen Teilen auf der Sklaverei. Eine Abschaffung hätte Ökonomien und Sozialstrukturen auf einen Schlag vollständig umge-

stülpt. Das blieb bis zum Bürgerkrieg so. 1860 war der Handelswert der Sklaven drei Mal so hoch wie jener aller Anteile an Manufakturen und Eisenbahnen zusammen. Wohlgemerkt: nicht der Südstaaten alleine, sondern der USA insgesamt. Es ging um gigantische wirtschaftliche Interessen. Diese Grundkonstellation prägte die gesamte Periode der US-Geschichte zwischen Unionsgründung und Bürgerkrieg. Akzeptanz der Sklaverei war für die Südstaaten Diskussionsvoraussetzung – nicht Streitpunkt.

Die Staatsgründung erfolgte als eine Art Pakt: Der Norden erhielt die angestrebte umfassende Union mit den dreizehn alten Kolonien – und damit die erhoffte aussenpolitische Schlagkraft, vor allem gegen das noch immer bedrohliche England. Dem Süden wurde garantiert, dass sein Wirtschaftssystem nicht angetastet wird – Nebenfolgen inbegriffen. Die soziale Explosivität des Paktes suchte man dadurch zu entschärfen, dass ein Gleichgewicht zwischen Sklavenhalter- und sklavenfreien Staaten angepeilt wurde. Keine Seite sollte ein klares Übergewicht haben und die Union dominieren können. Die moralischen Dimensionen der Sklaverei wurden auf Unionsebene tabuisiert. Sklavenhalter zu sein, war kein Makel. Die USA hatten in den ersten 32 Jahren während nicht weniger als 28 Jahren Sklavenhalter-Präsidenten. George Washington, Thomas Jefferson und James Madison etwa gehörten dazu. Madison – der vielleicht schillerndste der «founding fathers» der USA – hatte mehr als hundert Sklaven. Jefferson war es im Übrigen gewesen, aus dessen Feder die «all men are created equal»-Formel geflossen war.

4. Gesetzgebung und Rechtsprechung nach Unionsgründung folgten der Logik des Paktes. Je nachdem, ob die Sklavereifrage tangiert war oder nicht, war der eine oder andere Standard anwendbar. Als eine der ersten Handlungen wurde 1793 die Beihilfe zur Sklavenflucht kriminalisiert. Das Fundament der Union sollte nicht durch Gewissensakte Einzelner gefährdet werden. Ein Stolperstein stellte eine Weile lang die Frage des Beitritts neuer Territorien zur Union dar: Sollte Sklaverei hier zulässig sein oder nicht? 1818 einigte man sich auf eine Lösung im Sinne des Paktes – im so genannten Missouri-Kompromiss. Es sollte auch hier ein Gleichgewicht zwischen Sklavenhalter- und sklavenfreien Staaten erreicht werden. Die Sklaverei geriet in der Folge dennoch immer stärker unter Druck. Fluchten häuften sich, das moralische Unbehagen nahm zu. 1850 reagierte man darauf mit einer Verschärfung des slave catcher-Regimes. Ein flüchtender Schwarzer sollte im Zweifelsfall als Sklave gelten. Das stand zwar so nicht im Gesetz; die Richter erhielten jedoch doppelt so viel Geld, wenn sie in Statusprozessen für den Sklavenstatus entschieden.

Auch das berüchtigtste Supreme Court-Urteil dieser Periode war ein Anwendungsfall des Staatsgründungspaktes. Ein Sklave aus Missouri mit Namen Dred Scott war mit seinem Master nach Wisconsin und Illinois gezogen. Sklaverei war hier verboten. Nach der Rückkehr nach Missouri verlangte er – wegen des langen Aufenthalts in sklavenfreien Gebieten – seine Freiheit. Er berief sich dabei auf die Grundrechte. Der Supreme Court sprach ihm 1856 das Recht ab, seine Klage auf diese zu stützen. Sie stünden, so das Gericht, nur US-Bürgern zu; Personen afrikanischer Abstammung – Sklaven und Freie – könnten nie US-Bürger werden. Das Urteil gilt als das Skandalurteil des Supreme Courts schlechthin. Diese Etikette ist jedoch etwas ahistorisch. Damals wurde das Urteil eher als Versuch wahrgenommen, den brüchig gewordenen Gründungskonsens zu retten. Der sittliche Preis für den Pakt wurde jedoch immer mehr als zu hoch empfunden. 1852 erschien das Sklavereidrama «Uncle Tom's Cabin» von Harriet Beecher Stowe, das auf Anhieb zum Bestseller und schliesslich zum meistverkauften amerikanischen Roman des 19. Jahrhunderts wurde. Immer deutlicher zeigte sich, dass Amerika auf eine Illusion gebaut hatte: dass eine Nation auch dann dauerhaft als Demokratie existieren könne, wenn sie in einer für ihr moralisches Selbstverständnis existentiellen Frage zutiefst gespalten sei. Der Bürgerkrieg von 1861 bis 1865 entschied die Frage – mit Gewalt. Die Sklaverei wurde abgeschafft.

5. Es folgte – nach dem Bürgerkrieg – ein weiteres Jahrhundert rassistischer Verfassungskultur. Die Gewohnheit der doppelten Standards lebte fort, passte sich dem neuen Verfassungsrahmen an. Schwarze erhielten zwar Bürgerrecht und Gleichheitsgarantie, diese sicherten jedoch nur eine Art Minimalstandard – keineswegs Gleichstellung im üblichen Wortsinn und schon gar nicht Chancengleichheit. Das Bürgerrecht wurde unterlaufen, indem vielerorts Alphabetismus-Tests eingeführt wurden – um den Schwarzen das Stimmrecht zu entziehen. Die Gleichbehandlungsgarantie wurde ausgehöhlt, indem Rassensegregation betrieben wurde – in Schulen, öffentlichen Einrichtungen, Verkehrsmitteln. Die Justiz schützte diese Politik. Sie erklärte sie in unzähligen Fällen für verfassungskonform. Erst ab 1954 begann der Supreme Court, die «separate, but equal»-Politik schrittweise zu verbieten. Im Fall der Mischehenverbote – wie wir wissen – dauerte es noch bis 1967. Den Umschwung hatten vor allem zwei Faktoren gebracht: die Rolle der mehr als einer Million Afro-Amerikaner in der US-Armee im Zweiten Weltkrieg sowie der verstärkte Aktivismus von Bürgerrechtsorganisationen ab den frühen 1950er-Jahren.

Verfassungsrechtlich stellt sich die Rassenfrage seit 1967 mit umgekehrten Vorzeichen: Dürfen Schwarze zur Wiedergutmachung vergangenen Unrechts privilegiert werden? Verstösst dies allenfalls ebenfalls gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz? Klassisch stellt sich dieses Problem beim Zugang zu Universitäten, wo Chancen und Vorbildrollen verteilt werden. Der Supreme Court lässt Privilegierungen – innerhalb eng gesteckter Grenzen – zu: sofern sie nicht schematisch erfolgen, durch starre Quoten etwa, und einem starken öffentlichen Bedürfnis entsprechen, beispielsweise an einer vielfältig zusammengesetzten Studentenschaft. Es muss Raum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles bestehen. Das düstere Erbe der Sklaverei ist – zumindest verfassungsrechtlich – überwunden.

6. Januar 2008: Ich reise in eine kleine Stadt an der amerikanischen Ostküste, um ein halbes Jahr an der dortigen Universität zu verbringen. Der Empfang ist herzlich und grosszügig; ganz nebenbei wird mir von verschiedener Seite empfohlen, nach Einbruch der Dunkelheit – im Winter heisst das: mehr oder weniger immer, wenn man nicht arbeitet – nicht alleine in die Stadt zu gehen. Es gebe deshalb universitätseigene Shuttledienste, die einen überall hinbringen. Nach ein paar Tagen wird mir klar: Die Gefahr, die es zu meiden gilt, hat eine Hautfarbe: schwarz. Fast alle Übergriffe gehen auf das Konto von Schwarzen, über die wir regelmässig via e-mail orientiert werden: Bedrohung mit Schusswaffen,

Raub, Vergewaltigungsversuche, Körperverletzungen. Auch das Wort Privilegierung hat in der Stadt eine Hautfarbe – vielleicht auch zwei: weiss, natürlich, und allenfalls gelb. Schwarze Studenten gibt es kaum. Nur beim Sicherheitspersonal sieht man viele schwarze Gesichter: muskelbepackte Männer mit breiten Schultern. Es stimmt etwas nicht, ist mein ständiges Gefühl während der ersten Tage.

Ich gewöhne mich bald an beides: das Bild der weissen Universitätsgemeinde, in der ich mich wohlfühle, und das mulmige Gefühl auf dem Fussweg nach Hause. Nach Gefahren Ausschau halten heisst primär: nach Schwarzen Ausschau halten. Eines Nachts – es ist kurz nach Mitternacht – kommen mir auf einer menschenleeren Strasse zwei Schwarze entgegen, mit hochgezogenen Kapuzen und tief sitzenden Hosen. Sie kommen schnellen Schrittes auf mich zu, rufen mir etwas entgegen. Ohne nachzudenken drehe ich um, renne auf Seitenstrassen nach Hause. Im Hauseingang angekommen, frage ich mich: Wäre ich losgerannt, wenn es Weisse gewesen wären? Ich weiss es nicht, vermutlich nicht. Was – überlege ich weiter – wenn mich die beiden nur etwas fragen wollten oder einfach angeheitert waren? Es spielt keine Rolle. Sie wissen, weshalb ich losgerannt bin.

Note

* «Almighty God created the races [...] and placed them on separate continents [...] The fact [...] shows that he did not intend for the races to mix.»

Gazdag László
 egyetemi docens
 PTE Közgazdaságtudományi Kar

Böngészés a görög mitológiából

Első fázis: kezdetben volt az *Éther*, mindennek szülőanyja. *Második fázis:* Az *Éther*ből megszületik a *Kháosz* és az *Űr*. *Harmadik fázis:* A *Kháosz* és az *Űr* nászából megszületik *Gaia*, a Földanya. Valamint megszületnek az *égitestek*, az *őselvek* (más felfogásban az *őselemek*), megszületik *Erosz*, az ellentéteket egymás felé hajtó erő (Szerelem), megszületik *Nüx*, az éjszaka sötétje, és végül *Erebosz*, az alvilág sötétje. Az Alvilágnak aztán több szintje is lesz, a legalsó szint a *Tartarosz*, efölött a *Hádész*, amelyet a róla elnevezett isten, *Zeusz* testvére igazgat majd, és ahová a halott emberek lelke száll alá, miután ivott a *Léthe* (Felejtés) folyó vizéből. *Nüx*, az Éjszaka szüli *Thanatoszt*, a Halált. Végül *Kháosz*, befejezve elrendeltetését, visszatér az *Éther*be.

Negyedik fázis: *Gaia* megszüli *Uranoszt*, az eget, majd rögtön egyesül vele. Frigyükből születnek a *Titánok* (hat férfi *Titán* és hat női *Titanisz*), megszületik a három százkarú, ötvenfejű *Hekathonheir*, a három egyszemű *Küklópsz*, valamint még a *nimfák* és egyéb lények. (Összesen 45 gyermekük volt.) A *Titánok* örökéletűek és szaporodnak, a *Hekathonheirek* és a *Küklópszok* szintén halhatatlanok, de nem szaporodnak.

Gaia világra hoz még szűznemzéssel egyéb lényeket is, mint például a tűzokádó, százfejű *Tüphónt*, a kígyótestű *Ekhidnát* (más források szerint ő a *Tartarosz* leánya), valamint *Titüoszt*, egy óriást, aki halandó, és majd *Apollón* és *Artemisz* nyilazzák le anyjuk, *Létó* védelmében. Majd *Ekhidna* és *Tüphón* sarja lesz *Khimaira*, az oroszlán-, kecske- és kígyótestű szörny. *Gaia* gyermeke még a százszemű *Argosz*, aki viszont halandó, és majd *Hermész* öli meg, miután lantjátékával elaltatja.

A hat férfi *Titán*: 1. *Ókeánosz* (a legidősebb, a Földet körül folyó *Óceán*), 2. *Japetosz*, 3. *Kronosz* (a legfiatalabb, ő az *Idő*), 4. *Atlasz*, aki a Földet tartja a vállán, 5. *Hüpeiron*, 6. *Kriosz*.

A hat női *Titanisz*: 1. *Téthüsz*, tengeristennő, 2. *Themisz*, az Igazság jövőbe látó istennője, 3. *Rheia* (*Kronosz* felesége, *Zeusz* anyja), 4. *Mnémoszüné*, az Emlékezet, 5. *Theia*, 6. *Phoibé*.

A *Titánok* és *Titaniszok* frigye és gyermekeik:

1. *Ókeánosz* + *Téthüsz* = *Méthisz*, az Óvatosság istennője.

2. *Kronosz* + *Rheia* = *Zeusz*, *Hádész*, *Poszeidón*, *Héra*, *Hesztia*, *Démétér*.

3. *Kriosz* + *Phoibé* = *Aszteria* és *Létó*.

4. *Japetosz* + *Themisz* = *Prométheusz* és *Epimétheusz*.

5. *Hüperión* + *Theia* = *Éosz* (*Hajnal*), *Héliosz* (*Nap*), *Szeléné* (*Hold*).

6. *Atlasz* + *Mnémoszüné* = *Maia* (*nimfa*, *Hermész* anyja).

Uranosz hatalomféltésből saját gyermekeit, a *Titánokat* a *Tartarosz* (*Alvilág* legmélyebb szintje) sötétjébe veti és a százkarú *Hekathonheireket* rendeli oda őrzésükre.

Ötödik fázis: A legfiatalabb *Titán*, *Kronosz* (az *Idő*) az anyjától, *Gaiától* kapott sarlóval levágja apjának, *Uranosznak* a hímtagját és a heréit. A kiömlő vérből megszületnek a bosszúállás istennői, az *Erinnüszek*, a kiömlő ondóból a tenger habjaiban megszületik *Aphrodité*, a szépség és szerlem istennője, és *Ciprusnál* kiemelkedik a habokból. Valamint az ondóból és a vérből megszületnek a kígyólábú *Gigászok*. Egy csepp ondó, vagy vér egy alvó lóra hull, őbelőle lesz az első emberfejű, lótestű *Kentaur*.

A megcsonkított *Uranoszt* *Kronosz* napnyugatra száműzi, *Atlantiszra*, ahol megteremti a halandó, ám boldog, a szenvedést nem ismerő *atlantidákat*, vagyis az első embereket. Az *atlantidák* nem öregsznek, nem ismerik a betegségeket, boldogan halnak meg. (Gondoljuk meg, mi mindent megtesz a modern orvostudomány, hogy mi is hasonlók lehessünk az *atlantidákhoz*!)

Hatodik fázis: *Kronosz*, a legfiatalabb *Titán* feleségül veszi *Rheát*, az egyik *Titaniszt*, frigyükből születik *Zeusz* nemzedéke:

Három férfiisten: *Zeusz* (későbbi főisten), *Hádész* (*alvilág* istene), *Poszeidón* (*tengeristen*).

Három nőisten: *Héra* (*házastársi hűség* istennője, ezért roppant féltékeny!), *Hesztia* (*családi tűzhely* istennője, ő sohasem megy férjhez), és *Démétér* (*a termőföld* és a *termés* istennője).

Hetedik fázis: *Kronosz* hasonlóan féltékeny fiaira, mint az apja, *Uranosz* volt, ezért lenyeli őket. *Rheia* *Zeusz* születésekor egy követ bugyolál pólyába, azt nyeli le *Kronosz*. *Zeuszt* *Krétán*, a *Dikté* – hegy barlangjában az *Althameia* kecske tejével és mézzel táplálják, miközben a *Kurészek* vigyázzák őt, lándzsájukkal verik a pajzsukat, hogy *Kronosz* ne hallja *Zeusz* sírását. Amikor az *Althameia* kecske meghal, akkor *Pallasz Athéné* a bőréből készíti el *Zeusz* pajzsát az *Aigiszt*, valamint a szarvából a *Bőségszarut*.

Zeusz, amikor föl nő, harcban győzi le *Kronoszt*, és az őt segítő *Titánokat*, ez a *Titanomakhia*, a *Titánok* harca, a görög szobrászművészet kedvenc témája. *Zeusz* számára a villámokat, valamint *Poszeidón*

számára a háromágú szigonyt, és végül Hádész számára a láthatatlanná tevő sisakot és a szárnyas sarut, amelyek segítik őket a Titánok elleni harcban, az egyszemű Küklópszok készítik el. (Egy másik változat szerint a villámokat Héphaisztosz, a sánta kovács isten készíti.) Zeusznak a Titánok mellett a kígyólábú Gigászokat is le kellett győznie. A Titánok afféle „főnökei” voltak a Gigászoknak a mitológia hierarchiájában.

Zeusz tízévi háborúban győz, a Titánok a Tartarosza kerülnek, de Kronoszt apjához, Uranoszhoz küldi, Atlantiszra. A Titánok közül csak Ókeánosz és Téthüsz marad semleges, őket Zeusz nem veti a Tartarosza. Az ő frigyükből születik *Méthisz*, az Óvatosság istennője.

Nyolcadik fázis: Zeusz elkezd nemzeni a következő istennemzedéket, akikkel majd benépesíti az Olimposzt. Hérát veszi feleségül. Zeusz és Héra legfontosabb gyermekei: *Árész*, a hadisten, *Hébé*, az ifjúság istennője, *Eileithüia* a születés (a bábák) istennője.

Pallasz Athéné úgy születik, hogy Zeusz nem veszi igénybe hozzá Héra „közreműködését”, hanem a fejéből pattan ki az istennő, teljes fegyverzetben. Héra a Pallasz Athéné Zeusz általi „egyoldalú” nemzése (szűznemzés) miatti mérgében, szintén egyedül, világra hozza *Héphaisztoszt*, a sánta kovácsistent, aki egy vulkán mélyén lakik. Zeusz sokkal több gyermeket nemz földi halandóktól, valamint saját különböző felmenőitől és utódaitól, többek közt nagynénjeitől, mint feleségétől, Hérától. Így például Themisz nagynénjétől (az egyik titanisz, az igazság jövőbe látó istennője) származó utódai:

1. a három Heszperisz, akik az aranyalmákat őrzik a világtól napnyugatra fekvő Heszperidák földjén (egyes változatok szerint Atlantiszon): Aiglé, Erüthia és Arethusza,

2. a három hóra (az évszakok, amelyekből a görögök csak hármat ismertek, ott, a Mediterráneumban): Eunómia (Rügyfakadás és Jó Törvény),

Diké (Növekedés és Igazság),

Eiréné (Gyümölcs és Béke),

3. a három Moira (a római Párkák): Klóthó (kihúzza az élet fonálát),

Atróposz (guzsalyozza),

Lakhészisz (elvágja).

Zeusznak Mnémoszüné (Emlékezet, szintén egy titanisz) nagynénjétől származik a kilenc múzsa: 1. Kalliópé: a hősi ének (eposz), 2. Kleió: a történetírás, 3. Polühümna: himnuszok, 4. Euterpé: zene, 5. Terpikszhoré: tánc, 6. Erató: líra és elégia, 7. Thaleia: színjátás, 8. Urania: tudományok.

Zeusz és Maia nimfa egy barlangban fogant gyermeke Hermész, az istenek hírnöke. Zeusz és Démétér gyermeke (Démétér Zeusz húga!) Perszephóné, akit

majd Hádész, az alvilág istene ragad magához. Zeusz és Létó gyermeke Artemisz (vadászat istennője) és Apollón. Létó apja Kriosz titán, anyja Phoibé titanisz, testvére pedig Aszteria (Fürj), aki Zeusz szerelme elől menekülve fürjé változott. Létót viszont elérte Zeusz, és Héra bosszúja is persze, ezért kellett az úszó Délosz-szigeten elrejtene két gyermekét. Zeusznak Szemelétől, a halandó földi asszonytól származó isteni gyermeke Dionüszosz. Héra azt sugallja Szemelének, hogy a légyottért kérje Zeusztól annak megjelenését, csak hogy Zeusz mindig gömbvillám képében jelent meg, és minden elhamvad körülötte. Zeusz kénytelen teljesíteni Szemelé kívánságát, de mielőtt megjelenne, kioperálja Szemelé méhéből magzatát, Dionüszoszt, és a saját combjába varrva hordja ki. Szemelé természetesen elhamvad a tűzben, amikor Zeusz megjelenik neki.

Érdemes itt leírni Dionüszosz családfáját:

1. Zeusz + Héra = Árész (hadisten).

2. Árész + Aphrodité = Harmónia.

3. Kadmosz (Agénór föníciai király halandó fia, Thébai alapítója, Európé bátyja)
+ Harmónia = Szemelé.

4. Zeusz + Szemelé = Dionüszosz.

Láthatjuk, hogy Zeusz a saját dédunokájával nemzi Dionüszoszt!

Az istenek nemzetek össze-vissza, a legkülönbözőbb rokoni relációkban. Például Thétisz (nem azonos Téthüsszel, sem Thémiszszel, akik Titaniszok!) egy néreida (vagyis Néereusz, az egyik kisebb tengeristen lánya) Péleusz földi halandóhoz megy feleségül, aki nemzi neki a halandó *Akhilleuszt*. Ugyan szeretné, ha Akhilleusz halhatatlan lenne, ezért megmártja őt az alvilág folyójának, a Stüxnek a vizébe, de, mint minden iskolás gyerek tudja, a sarkánál, ahol fogja, nem éri a víz. (Lásd: Achilles-ín!) Mellesleg Zeusz azért „ejti” a neki nagyon is tetsző Thétiszt, mert Méthisz (Óvatosság) megsúgja neki, hogy Thétisz gyermeke felül fogja múlni a saját apját. Ezért adja hozzá gyorsan a halandó Péleuszhoz. Péleusz és Thétisz esküvőjén történik a malőr az aranyalmával, melyre a „legszebbnek” feliratot véste Erisz, a Viszály istennője, bosszúból, amiért nem hívták meg, és Párisz trójai királyfit kérik föl az istenek, hogy döntsön: melyik istennőt illeti az aranyalma, vagyis ki a legszebb. Tudjuk, hogy ebből lesz majd a trójai háború. Aphrodité a legszebb földi halandó nőt ajánlja föl titokban Párisznak az almáért cserébe, vagyis Szép Helénát, Meneláosz spártai király feleségét.

Amit végül érdemes ebből a bonyolult istenvilágból megjegyezni, az éppen a bonyolultsága. Ám a részletek mögött mindig felsejlik a Kozmosz rendje (és persze Káosza), a Világtörvény, amely elrejtőzik a Véletlen „szövedéke” mögött. (Ez persze itt József Attila parafrázis: „...a törvény szövedéke fölfeslik

valahol”). Például *Héraklész* 12 feladata megfelel a csillagászati Állatöv 12 jegyének. (Nemeai oroszlán, Khüerénéi szarvas, Lernéi hidra, stb.)

Zeusz a toronyba zárt Lédát hattyú képében ejti teherbe, két fiúgyermekük így tojásból kel ki: a két fiú, Castor és Pollux, vagyis a két Dioszkurosz. Ellenben Lédának Thümdareusztól, egy földi halandótól származó két lánya: Heléna és Klütaimnésztra. (Egy más változat szerint mind a négyen Zeusz gyermekei, Thümdareusz csak nevelőapja volt a két hölgynek.) Ha valakinek ismerősen csengenek a lányok nevei: bizony ama „szép” Helénáról, Menelaosz spártai király feleségéről, a trójai háború okozójáról van szó, illetve Klütaimnésztra volt Agamemnón műkénéi király (a trójai háborúban a görög sereg fővezére) felesége, Oresztész és Élektra anyja, férje gyilkosa.

A görög mitológia tartalmazza az egész modern pszichológia tankönyv alapeseteit, ebből következik, hogy a modern tudomány zsargonjában is lépten-

nyomon mitológiai utalásra bukkanunk: nárcizmus, Ödipusz-komplexus, hermafrodita (Hermész és Aphrodité gyermeke), stb. Különösen a szexuálpszichológia és a szexuálpszichopatológia támaszkodik ezekre a „szakirodalmi” archetípusokra.

Felhasznált irodalom

Görög regék és mondák. Gondolat Kiadó, Budapest 1976

Ritoók Zs., Sarkady J., Szilágyi J. Gy.: A görög kultúra aranykora. 2. kiadás, Gondolat Kiadó, Budapest 1984

Lukács József: Istenek útjai. Kossuth Kiadó, Budapest 1979

Hahn István: Istenek és népek. 2. kiadás. Minerva Kiadó, Budapest 1980

Crescence, De Luciano: A görög mitológia rendhagyó története. Tericum Kiadó, Budapest 1995

Cox György: A mitológia kézikönyve. Reprint kiadás (Ford. Simonyi Zsigmond) Anno Kiadó, 1877

Pais István: A görög filozófia. Szerzői (4.) Kiadás, Budapest 1994

Hautzinger Zoltán
egyetemi adjunktus

Gondolatok „Kiss Anna: Jog és irodalom. Bűnbe esett irodalmi hősök”* című könyve alapján

1. Bűnbe esett irodalmi hősök

„Jog és irodalom nem lehetnek meg egymás nélkül. Mindkettő az emberi elme nagyszerű terméke. A norma kínálta rend nélkül a Földön nem volna se író, se olvasó, a művészetekkel beoltott nemes lélek nélkül a jog sem lenne több nyers erőszaknál.” E sorokkal vezeti be Finszter Géza – Kiss Anna, *Bűnbe esett irodalmi hősök* címmel 2008 decemberében megjelent könyvét, amelyben Szerző az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara hallgatói körében méltán népszerű és közkedvelt stúdiuma során, hosszú évek alatt közösen feldolgozott szépirodalmi művekben leírt bűncselekmények jogi elemzését adja közre olvasmányos és szórakoztató formában. Ahogy Kiss Anna bevezető gondolataiban papírra veti, a hétköznapi emberek számára a jog világa gyakran zavaros szabályok összességeként jelenik meg, így azokat könnyebb megérteni irodalmi műveken keresztül. Ez a megállapítás nemcsak a joggal rendszerint újságolvasóként, rosszabb esetben peres félként, avagy valamilyen bűncselekmény érintettjeként, tanúként, sértettként, terheltként találkozó átlagemberekre, hanem a joghallgatókra is igaz. Szorgalmi időszakban az előadásokon elhangzó jogesetek megértéséhez, vizsgaidőszakban a tételsorban szereplő kérdések könnyebb elsajátításához hasznos segítséget nyújt egy-egy közismert példa.

Ezt a célt szolgálja a kötet, amelyben büntetőjogi és büntető eljárásjogi példák egyaránt felmerülnek. A halálbüntetéssel kapcsolatban megfogalmazott elméleti problémák *Palinkás György Nyakazás* című novellája keretében, az emberölés egyes esetei kontra jogos védelem mint büntethetőséget kizáró ok *Arany János Toldi* trilógiájának első része szerint, a családon belüli erőszak – pontosabban az erőszakos közösülés házassági életközösségen belüli elkövetésének jogtörténeti aspektusai – *Németh László Iszony* című regénye, avagy szintén az erőszakos közösülés egyes minősítési lehetőségei *Kaffka Margit Az orsó*

mellől című novellája alapján, a kiskorú veszélyeztetése *Móricz Zsigmond A világ végén* már szép és jó novellája értelmezésében, a gyermekkor büntethetősége megállapításának elméleti kérdései *Csáth Géza A Kiss Emma* novellájában, míg a kábítószeres bűncselekményeket *Csáth Géza Ópium* című műve alapján kerülnek szemléltetésre. A kötetben találunk példát vádiratra és bűnösítő ítéletre is. Ezekben *Kosztolányi Dezső Édes Annáját* vádolják meg több emberen elkövetett emberölés büntetében, és ítélik el tizenöt évi szabadságvesztésre. Találkozhatunk továbbá olyan jogi és etikai kérdésekkel is, mint a rendészeti kényszerítő eszközök alkalmazásához kapcsolódó arányosság alapelve *Kosztolányi Dezső Aurelius* című novellája szemléltetésében, a gyermekkorú deviancia *Herczeg Ferenc Jankó jó útra tér* novellája szerint, a kisebbségi jogok érvényesülése *Ady Endre Répakapálás* című műve alapján, avagy *Csáth Géza A gyermek* című novellája apropóján a művi vetélés engedélyezése vagy tiltása mögött meglévő, a magzati élet védelme és a nő rendelkezési joga közötti ellentét értelmezése.

A szerző szépirodalmi büntetőjog-eset-tára kézenfekvő, hiszen ahogy ő *Németh Lászlóra* utalva – aki a művészi produkciót, az életet szabályozó elv megjelenéseként fogja fel – megjegyzi: az írók és költők témáikat gyakran a hétköznapi világából merítik, így az olvasó lépten-nyomon jogi esetekbe ütközik, valóságos kérdéseken gondolkodik. A kötet egyben rendkívül hasznos törekvés arra, hogy a jog még a laikus emberek számára is érthetőbbé váljon. Ez a próbálkozás azonban korántsem egyedülálló, igaz a maga nemében mégis páratlan.

1.1 Nem egyedüli, mert például *Tóth Mihály* korábban már előállt egy olyan rendhagyó jogesettárral,¹ amelynek első részében – ahogy a bevezetőben olvashatjuk – a mondák, a mesék, művészetek szinte kifogyhatatlan tárházát használja fel. Különbség a két mű között, hogy *Tóth Mihály* az idézett irodalmi alkotások egy-egy kiragadott részét kérdésként úgy teszi fel, hogy azt az olvasónak a hatályos büntetőjogi szabályok ismeretében kell megoldania. Egyfajta rejtvényt ad közre, amelyhez egyúttal megoldási vázlatokat is mellékel „*olykor meghagyva azért az önállóságot, s a „hivatalostól” esetleg el is térhető megoldás örömeit.*” Így a kereken kétszáz jogi rejtvényt saját kútfőből megfejtetni nem tudó olvasó is megtudhatja, hogy például a *Twist Olivérben* az öreg Fagin, aki naponta zsebtolvajlásra küldi a tíz év körüli vagányt és Bates-t a magyar jog szerint közvetett tettesnek minősül, avagy a Grimm testvérek egyik legismertebb meséjében a *Hófehérkében* a kislányt futni hagyó vadász az emberölés büntetése előkészületének önkéntes elállása miatt nem büntethető, míg a gonosz királynő a mese elején azzal, hogy a vadászt felhívta Hófehérke

* Kiss Anna: *Jog és Irodalom. Bűnbe esett irodalmi hősök*. Publicitas Art Media Kft., Budapest 2008

megölésére emberölés előkészületét követte el, majd a mese végén felelősséggel tartozik előre kitervelten, aljas indokból elkövetett emberölés kísérletéért is.

1.2 *Kiss Anna* munkája páratlan, atekintetben, hogy az egyes szépirodalmi alkotásokat nemcsak a hatályos jog szerint minősíti, hanem gondot fordít az elkövetett bűncselekmény jogtörténeti hátterének feltárására is, szembeállítva ezzel a korabeli időkben játszódó cselekményt az akkori és a mai jog szerinti megítélésével.

2. A büntetőjogi szépirodalom további példái

Kétségtelen, szépirodalmi alkotások jogi elemzésére vállalkozó könyv nem lehet teljes körű, hiszen a kínálat óriási, majdhogynem befogadhatatlan. *Kiss Anna* bűnbe esett hősei apropóján érdemes a büntetőjog és a szépirodalom – e sorok szerzője által rendkívüli olvasmányélményként szolgáló – további kapcsolatát megemlíteni.

A szépirodalomban jelentős életművel és hírnévvel bíró írók vagy fiktív bűnügyi történeteket írtak, vagy valódi eseteket dolgoztak fel. Utóbbi körben talán a legismertebb alkotások közé Truman Capote *Hidegvérrel* című regénye tartozik, amelyben a Nobel díjas amerikai író egy megtörtént szörnyű büntetett, a vidéki, köztisztelőnek örvendő gazdálkodó, Herbert Clutter és családja (felesége és két gyermeke) sérelmére elkövetett emberölés körülményeit, a büntetőeljárás lefolytatását, így a kezdetben ismeretlen elkövetők felderítését, az ismertté vált gyanúsítottakkal szembeni bizonyítékok összegyűjtését, később a bírósági tárgyalást, végül a jogerős – halálos – ítélet végrehajtását mutatja be úgy. A mű lényegében nem más, mint egy jogeset, amellyel kapcsolatban számos büntető eljárásjogi és kriminalisztikai kérdés merül fel. Betekintést nyerhetünk az Amerikai Egyesült Államok nyomozó hatóságainak eljárásaiba, a nyomozás során alkalmazott krimináltechnikai és krimináltaktikai módszerek felhasználásának módszereibe, és azokból szerzett bizonyítékok bíróság előtti felhasználásának gyakorlatába. Szembesülünk azzal, mennyire fontos a vád és a védelem szerepe a bírósági tárgyaláson, mekkora jelentősége van egy-egy szakértői véleménynek, nem utolsósorban választ kapunk arra a kérdésre is, hogy – természetesen kizárólag az amerikai jogi szabályozás szerint – indokolt volt-e a legsúlyosabb büntetés kiszabása és végrehajtása.

Valós bűncselekményt dolgoz fel a szintén Nobel díjas, dél-amerikai író, Gabriel Garcia Marquez *Egy emberrablás története* című regénye is, amely egy a XX. század végére Kolumbiában szinte hétköznapi

emberrablás előzményeit, politikai és büntetőjogi aspektusait beszéli el. A világhíres író – Capote-hoz hasonlóan – az oknyomozó újságíró módszerével, tényregény keretében dolgozza fel tíz férfi és egy nő fogvatartásának körülményeit. Az olvasó elé tárja azt is, hogy az emberrablásokat hogyan élték meg családtagjaik vagy hozzátartozóik, azok milyen módszerekkel küzdöttek, és jártak közben az illetékes hatóságoknál szeretteik kiszabadítása érdekében. A regény mindemellett nemcsak a címben szereplő deliktummal és körülményeivel foglalkozik. Olyan bonyolult kérdéseket is megvizsgál, mint a nemzetközi bűnügyi jogsegély, azon belül a kolumbiai kiadatási törvény, amelynél fogva – a magyar büntetőjogi szabályoktól idegen módon – a dél-amerikai törvényhozás önként vállal kötelezettséget arra, hogy saját állampolgárait belföldön elkövetett bűncselekménye miatt adjon ki más ország, az Amerikai Egyesült Államok büntetőeljárás hatóságai részére. Marquez továbbá híven mutatja be az erőszakos bűnözést nap mint nap elszenvedni kénytelen kolumbiai társadalmat is, mindezt teszi úgy, hogy a szereplőket nem pusztán információhordozókként jeleníti meg, hanem helyt ad a legbensőségesebb emberi érzéseknek is.

Nem tényyszerű, nagyrészt az író szárnyaló képzeletének eredménye egy-egy szórakoztató, a büntetőjog száraz tételeinek szemléltetésére is alkalmas szépirodalmi alkotás. Ilyen mindenekelőtt Fjodor Mihajlovics Dosztojevszkij *Bűn és bűnhődés* című regénye. Finszter Géza éppen *Kiss Anna* könyvének előszavában tér ki arra, hogy *Dosztojevszkij* vizsgálóbíráját minden nyomozónak meg kellene ismernie. Valóban így van. *Porfirij* módszeres és aprólékos, kizárólag a krimináltaktikára, a gyanúsított pszichikai megtörésére törekedve fejti meg az egyébként önmagában nem szövevényes bűntényt. *Dosztojevszkij* vizsgálóbírája – aki nem mellesleg teljesen más funkciót tölt be, mint a magyar büntető eljárásjogban alkalmazott nyomozási bíró – tervszerűen felépített fellépésével már a XIX. század derekán előrevetíti a későbbi ponyvairodalomban, televíziós sorozathősökben felbukkanó nyomozói karaktereket, mint Raymond Chandler *Marlow* detektíve, George Simenon *Maigret* főfelügyelője, avagy a Peter Falk által évtizedeken keresztül megformált *Colombo* hadnagy.

Szintén a klasszikus szépirodalom jelentős bűnügyi tárgyú művének tekintendő Franz Kafka *A per* című novellája. Ebben példát kapunk arra, mennyire lehet eredményes, vagy sokkal inkább eredménytelen a terhelt, jelen esetben Joseph K. védekezése olyan bűnügyben, amelyben legfontosabb ügymegismerési jogait, a gyanúsítás, illetve a vád tárgyáról való megismerésének, illetve az őt érintő eljárási cselekményeken való jelenlét jogát nem gyakorolhatja.

Morbid justizmordnak lehetünk tanúi, amelynek a legvégén úgy ítélik el, és végzik ki a főhőst, hogy az olvasónak sincsen fogalma arról mi is volt a tényállás, és milyen bizonyítékok alapján, milyen hatóság által született meg a jogerős ügydöntő határozat. Nem ez a helyzet a *Közönyben*, ahol Albert Camus főszereplője Meursault minden előzetes ok nélkül megöl egy idegen arabot. Itt van büntetőeljárás, és a bizonyítás is teljes körű. Megalapozott képet kapunk a vádlott személyiségéről is, aki oly mértékben közömbös az őt körülvevő világ iránt, hogy a történet végére mindenki számára világossá válik, további életét nem az általa elkövetett súlyos bűntény, hanem torz, közönyös jelleme pecsételi meg.

3. Katonai bűnök a szépirodalomban

A bűnügyi tárgyú szépirodalmi alkotásokat még hosszan lehetne sorolni. Ahogy Kiss Anna, úgy magunk sem törekedhetünk még csak arra sem, hogy megközelítően bemutassuk azokat.² Arra azonban még kísérletet teszünk, hogy az e sorok írója által mélyebben is kutatott katonai büntetőjog témaköréből is felvillantsunk néhány „csemegét.”

3.1 A katonai büntetőjog általános jogrendszertől elkülönülő sajátossága

A katonai büntetőjog sajátos elveinek egyszerű magyarázata, és a katonai büntetőeljárás lefolytatásának egyik szemléletes szépirodalmi példája jelenik meg James Jones *Most és mindörökké* című regényének negyedik, *Börtön* címet viselő könyvének bevezetésében:

„Milton A. Warden főtörzsőrmester kiállította Angelo Maggio iratait. Alaposan ráhúzták a vizes lepedőt Angelo Maggioira. A hadtest tábori csendőrparancsnokának nagyon tetszettek a vádpontok: Ittasság & Rendzavarás, Tetteges Ellenállás, Függelmsértés, Parancsmegtágadás és Egy Altisztnek Kötelességteljesítés Közben Való Megtámadása. Vádat emeltek ellene Katonához Nem Illő Magatartás címén is. A tábori csendőrség parancsnoka Különleges Hadbírószékot javasolt. A Különleges Hadbírószék által kiszabható legsúlyosabb büntetés hathónapi kényszermunka, továbbá hathónapi zsoldmegvonás és minden kedvezmény megvonása.

Az ezredben az a hír járta, hogy Phemeas T. O'Bannon főtörzsőrmester, ezredírnok, bizalmasan elárulta Warden főtörzsőrmesternek, hogy a tábori csendőrség parancsnoka Tábori Hadbírószékot javasolt volna, ha be tudta volna bizonyítani, hogy Angelo Maggio komolyan megsebesített valakit vagy szökésben volt. Súlyosabb ügyeket csak a Tábornoki Hadbírószék tárgyalhat. A Tábornoki Hadbírószék által kiszabható legsúlyosabb büntetés életfogytiglani börtön vagy halál. Ilyen ítéletet azonban csak ritkán hoznak. A sommás hadbírószéki eljárással kiszabható legsúlyosabb büntetés egyhavi börtön, valamint a zsold és minden más járandóság kétharmadának a megvonása. Az Egyesült Államok Hadserege kontra Angelo Maggio közlegény esetében a sommás hadbírószéki eljárás számításba se jött.

(...)

A tárgyalás megkezdése előtt a bíróság tájékoztatta Angelo Maggiót, hogy azokon a jogokon kívül, amelyekkel egy polgári bíróság előtt rendelkezne, a következő további jogai vannak:

(...)

b) A bírósági eljárás során nem a legnagyobb, hanem a katonai fegyelemmel összeegyeztethető legkisebb büntetést fogják kiszabni.

(...)

g) Mielőtt a hadbírószék rá kiszabott ítélete jogerőre emelkedne, hivatalból a fellebbezési hatóság elé terjesztik felülvizsgálás céljából.

h) Miután letöltött három hónapot egy büntetőszázadban vagy börtönben, ügyét a fellebbezési hatóság felülvizsgálja, és indokolt esetben kegyelmet gyakorol.

i) Amennyiben büntetésének letöltése alatt kifogástalanul viselkedik, bármikor visszahelyezhetik a rendes katonai szolgálatba, és jogot nyer minden ezzel együtt járó előnyre és kedvezményre.

(...)

A bíróság elnöke az ítélet kihirdetése előtt közölte Angelo Maggioval, hogy mivel az olyan hadsereg, amelyben nincs fegyelem, közönséges csöcselék, és nincs harci érték, a katonai igazságszolgáltatás eljárási szabályait külön Katonai Büntető Törvénykönyv tartalmazza, amelyet a Kongresszus iktatott törvénybe, amely az Alkotmányban foglalt felhatalmazáson alapul, és alapjaiban régebbi magánál az Alkotmánynál is, mert az első Katonai Büntető Törvénykönyvet egy olyan bizottság állította össze, amelynek maga George Washington állt az élén, és melyet a Kongresszus 1775-ben, három nappal azelőtt hagyott jóvá, mielőtt Washington átvette a hadsereg parancsnokságát, s melyet a Kongresszus a változó szükségleteknek és változó körülményeknek megfelelően időről időre módosít, tehát olyan jogi rendszert alkot, amelyet a polgári hatóság hozott létre a hadseregigazgatás számára...”

James Jones kötetében egy katona bűnös magatartásai mellett szinte az egész büntető eljárásjogi intézményrendszer megjelenik. Az is látható, hogy a katonákra az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak, amely egyfelől megmutatkozik az eljáró hatóságokban, a katonai bíróságok összetételében és hatáskörében, másfelől a katonai büntetőeljárás alá vont személy többlet jogosítványaiában. Ilyen sajátos jog a katonát megillető és kötelezően biztosítandó professzionális védelem, az elmarasztaló ítélet automatikus fellebbezési hatóság általi felülvizsgálata, valamint annak lehetősége, hogy a büntetés végre-

hajtását követően a katona eredeti szolgálatába visszahelyezhető.

Az olvasó ismereteket szerezhet arra vonatkozóan is, hogy egyáltalán miért van szükség külön katonai büntetőjogi szabályokra. Ennek legfőbb indoka a katonai közösség fegyelmeinek és harcértékének folyamatos fenntartása. Ezt a XIX. században Helmut von Moltke úgy határozta meg, hogy „a fegyelem pedig a hadsereg lelke, amely nélkül a hadsereg háborúban használhatatlan, békében veszedelmes.” James Jones utal a katonai büntető-igazságszolgáltatás legitimációjára is, amely „polgári hatóságtól”, pontosabban a legfőbb törvényhozó hatalomtól származik, és kizárólag a katonai életviszonyokra vonatkozik. Enélkül ugyanis a katonai igazságszolgáltatás olyan külön rendszert jelentene, amelyre a civil hatalomnak nincsen ráhatása, nem valósul meg az ún. polgári ellenőrzés.

Az író ugyan ezeket a követelményeket a továbbiakban már nem boncolgatja, de a fent idézett sorokból mégis jól szemléltethetők azok az általános elvek, amelyek a katonai büntető-igazságszolgáltatás elvi alapjait megeremtik. Ezek – álláspontunk szerint – a katonai rend védelme, a specialitás elve, a civil kontroll, valamint az eljárás gyorsaságának (időszerűségének) a követelménye, továbbá a parancsnoki felelősség elve. Amennyiben ezek az elvek érvényesülnek, úgy a katonai büntető-igazságszolgáltatás nem a civil hatalomtól teljesen elkülönülő rendszerként működik, hanem az általános büntető-igazságszolgáltatás ún. szakigazságszolgáltatási ágaként. Ennek keretében nem külön bíróságok és hatóságok, hanem szakbíróságok és -hatóságok, speciális szabályok szerint járnak el, azért mert az általános büntetőjogi szabályok a sajátos katonai életközösségekben elkövetett bűncselekményekre nem adnak elégséges megoldást. Ezek az eltérő rendelkezések pedig egyszerre vonatkozhatnak olyan többletjogositványokra vagy eljárási garanciákra is, amelyek sajnálatos módon a magyar katonai büntetőjogi szabályozásban nem találhatók meg. Ilyen a kötelező katonai védő intézménye, amely például az angolszász katonai büntető eljárásjogban térítésmentesen áll a terhelt rendelkezésére, vagy eleve az önálló Katonai Büntetőtörvénykönyv szükségessége, amelynek kérdése az utóbbi időben újra és újra felvetődik a magyar büntetőjogi kodifikáció részeként.

3.2 A parancsra elkövetett bűncselekmény problematikája

Ahogy a katonai büntetőjogi szakirodalomban, úgy katonai regényekben is gyakran felmerül a parancs teljesítésének morális és büntetőjogi értékelése olyan esetekben, amikor a parancs végrehajtásával katonai vagy háborús bűnt valósítanak meg. E téma a

legélesebben Robert Merle *Mesterségem a halál* című regényében domborodik ki. Szemléltetésére álljon itt egy dialógus, amely Rudolf Hess, az auschwitzi táborparancsnokról mintázott főszereplő és egy amerikai ezredes között történt.

„– Még most is meg van győződve, hogy ki kellett irtani a zsidókat?

– Nem, most már nem.

– Miért nem?

– Mert Himmler öngyilkos lett.

Megütődve bámult rám.

– Ez azt bizonyítja – folytattam –, hogy nem volt jó parancsnok. És ha nem volt jó parancsnok, nyilván akkor sem mondott igazat, amikor kijelentette, hogy a zsidókat ki kell irtani.

– Tehát – kérdezte az amerikai –, ha mindent újra kellene kezdeni, nem így cselekedne?

– De igen – vágtam rá –, ha parancsot kapnék, ugyanígy cselekednék.

Hosszasan rám nézett, rózsaszín arca kivörösödött.

– A lelkiismerete ellen cselekedne! – kiáltotta felháborodottan.

Vigyázzba vágtam magam, magam elé meredtem, és azt mondtam:

– Bocsásson meg, de azt hiszem két malomba öröülünk. Minek gyötörtem volna magamat gondolkodással? Egyetlen kötelességem: engedelmeskedni a parancsnak.

– De nem ilyen iszonyú parancsnak! – kiáltott fel – Hogy tehette?... Ez borzasztó!... Ezek a gyerekek és aszszonyok... Nem érez lelkiismeret-furdalást?

– Örökösen ezzel a kérdéssel nyaggatnak – feleltem unottan.

– No és maga mit válaszolt?

– Nem könnyű válaszolni. Eleinte kellemetlenül éreztem magam. Aztán lassan-lassan elfásultam. Enélkül képtelen lettem volna tovább csinálni. (...)

– Tehát – fordult újra hozzám – nem érez lelkiismeret-furdalást?

– Nincs okom, hogy lelkiismeret-furdalásaim legyenek – feleltem határozottan. – Lehet, hogy helytelen volt a kiirtást elrendelni, de nem én adtam rá parancsot.”

A parancs mögötti bűnfelelősség központi kérdése, hogy egyfelől az alárendeltet mennyiben mentesíti a kapott parancs az általa elkövetett bűncselekményért viselendő következmény alól, másfelől az alárendeltnek mikor, milyen körülmények között kell tisztában lennie a parancs bűnös jellegével. A bűncselekményre utasító parancs problematikájával kapcsolatban Herczeg István az alábbi elméleti modelleket foglalta össze:³

a) A felettes kizárólagos felelősségének (respondat superior) elmélete szerint a bűncselekmény elkövetését elrendelő parancsért egyedül és kizárólag annak kibocsátója felelős, a parancs végrehajtója automatikusan mentesül mindennemű felelősség alól.

b) Az abszolút felelősség elmélete azt irányozza elő, hogy a katonának minden egyes kapott parancsot mérlegelnie kell, a bűnös parancsot vissza kell utasítania, és ha azt mégis teljesíti, akkor az engedelmesség ténye nem biztosít számára mentességet.

c) A nyilvánvaló jogellenesség elmélete alapján az általános szabály ugyan az, hogy a parancs végrehajtója nem felelős, de ha a parancs jogellenessége mindenki előtt nyilvánvaló, akkor mégis viselnie kell a büntetőjogi következményeket.

d) A személyes tudomás elmélete szerint pedig a felettes parancsra elkövetett bűncselekményért csak az felelős, aki maga, saját személyében is tudott a parancs bűnös voltáról.

Az előljáró parancsa mint büntethetőséget kizáró ok a nemzetközi büntető-jogtörténetben a legnagyobb figyelmet és publicitást a II. világháborúban aktívan közreműködő, háborús bűnökkel vádolt náci vezetők perében, az ún. Nürnbergi Perben kapta. A parancsra elkövetett bűncselekmények jogi felelősségének megítélése e pert követően Telford Taylor szerint egyfajta erkölcsi és jogi kinyilvánításként, jogi precedenssel nemzetközi jogi erőként jelentek meg.⁴ A nemzetközi büntetőjog történetébe Nürnbergi Elvekként⁵ bevonult megállapítások nem mentesítik a nemzetközi jog alapján fennálló büntetőjogi felelősség alól azt, aki a kormány vagy felettese utasítását követve emberiség elleni bűncselekményt valósított meg feltéve, hogy volt morális választási lehetősége. Ennél fogva a felsőbb parancsnak nincs jogi jelentősége, kivéve azt az esetet, ha a mögötte megbúvó fenyegetés az adott körülmények között más választási lehetőséget nem hagyott, mint a bűncselekmény elkövetését. Minthogy ilyen körülményről háborús bűnök (például a népirtás) esetében nem lehet beszélni, ezért a parancs ténye rendszerint még enyhítő körülményként sem vehető figyelembe.

A fentiekben jól látszik, hogy az előljáró parancsa mint büntethetőséget kizáró ok elméleti megközelítése meglehetősen heterogén. A hatályos magyar szabályozás pusztán a tévedést fogalmazza meg abban a rendelkezésben, amely szerint „nem büntethető a katona a parancsra végrehajtott cselekményért, kivéve, ha tudta, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követ el.”⁶ Ezt erősíti a vonatkozó bírói gyakorlat is, amely kimondja „a katona csak a nyilvánvalóan bűncselekmény végrehajtására irányuló parancs teljesítését tagadhatja meg. Amennyiben a katona a parancs jogellenességét a tartalmából és a kiadása körülményeiből azonnal és félreérthetetlenül nem ismeri fel, annak a teljesítésével elkövetett bűncselekmény miatt – büntethetőséget kizáró ok miatt – nem büntethető.”⁷

Álláspontunk szerint azonban az előljáró parancsa mint büntethetőséget kizáró ok nemcsak a tévedést, sőt alapvetően nem is a tévedést veti fel. Parancs

esetében ugyanis a parancsot végrehajtó felismerési vagy tudati képességén túl az elvárhatóság hiányát is vizsgálni kell. Ha a katona nem tudott arról, hogy a jogszerűen kiadott parancs végrehajtása bűncselekményt valósít meg, úgy valóban tévedésben volt, cselekményét bűnös szándék nem jellemezheti. Emellett azonban gondolni kell arra, hogy a katonának a kapott parancs kikerülésére általában nincs lehetősége. A parancs mögött mindig jelen van a nem teljesítéséhez kapcsolódó hátrány ódiума. Ez még akkor is jellemző, ha a parancsot kiadó egyébként a parancs elmulasztása miatt külön következményt nem helyez kilátásba. Súlyosabb a helyzet, ha az előljáró a parancs esetleges nem teljesítésére, a katona személyére vonatkozóan súlyos hátrányt helyez kilátásba, avagy a parancs teljesítését fizikailag kikényszeríti. Ez a katonai hierarchiában meglévő hatalmi függőség miatt lehet életszerű. Mindezekre tekintettel álláspontunk szerint az előljáró parancsa mint büntethetőséget kizáró ok akkor teljes, ha az egyaránt tekintettel van a tévedésre (*nem büntethető a katona a parancsra végrehajtott cselekményért, kivéve ha tudta, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követ el...*) és a parancs mögötti fenyegetésre (*...és nem állt olyan kényszer vagy fenyegetés hatása alatt, amely miatt képtelen lett volna az akaratának megfelelő magatartásra*).

A parancs tehát a katona felelősségét alapvetően azért zárhatja ki, mert a parancsot végrehajtó tudata a parancs végrehajtásakor nem a jogellenes parancs vélelmén alapul, hanem azon, hogy az utasítás végrehajtásával szolgálati feladatot hajt végre, és amennyiben ezt elmulasztja vét a katonai rend ellen. E mentesség alól azonban a katona kizárandó, ha a parancs végrehajtásának eredményét, annak bűncselekményre irányuló voltát a parancs teljesítését megelőzően vagy az alatt felismeri, és – a katonai parancs nem teljesítése mögött minden esetben meglévő törvényi fenyegetettségen (parancs iránti engedetlenségen) túl – nem áll olyan fenyegetés hatása alatt, amely miatt képtelen a parancssal ellenkező magatartás tanúsítására.

3.3 A katonai büntetés-végrehajtás gyakorlati kérdései

Az eddigi témákhoz képest jobbra kedélyesebb, inkább tragikomikus módon olvashatunk a katonai büntetőeljárás során elítélt katonák büntetés-végrehajtásáról. Ray Rigby *A domb* című regényében a brit hadsereg egy észak-afrikai sivatagi büntetőtáborát tárul elénk. „Wilson főtörzsrőrmester fürge léptekkel elindult a domb felé, és a foglyok komoran figyelték, ahogy megáll előtte, nézi és bólogat, mint aki igen meg van elégedve. Aztán a főtörzs néhány lépésről nekifutott a dombnak,

és meg-megcsúszva, kapaszkodva, felmászott rá; néhány lépést futott a tetején, aztán megállt, kihúzta magát, és büszke, feszes tartásban végigtekintett birodalmán. Onnan ahol állt, láthatta a büntetőtábor területének minden kis részletét. A lapos tetejű, vakítóan fehér A, B, C és D épületszárnyakat, amelyek majdnem tökéletesen négyszöget alkottak, a négyszögben a gyakorlóteret, közepén a zászlórúddal, melyen kókadtan lógott az angol lobogó. Az úszómedencét, szélén a kiegészítő, száraz fűvel meg a porlepte, satnya bokrokkal. A tábori konyhát, egy nagy sűrű sátrát. A kápolnát, egy alacsony, fehér épületet, tetején fekete keresztel. A tábori orvos rendelőjét, egy másik alacsony, fehér épületet, mely külön állt mintegy százötven méterre a kaputól. Egy pillantást vetett a tábor körülvevő magas falra, melyen szögesdrót húzódott, és sötétén elmosolyodott. Tisztán látta a falon túl, a büntetőtáborral szemben lévő tranzittábor, és nézte az apró, khakiruhás alakokat, akik egész nap csak lézengenek, várják, hogy visszakiüljenek őket alakulataikhoz. (...)

Wilson elsétált a domb egyik végétől a másikig. Pompás domb – gondolta –, a laza homok alatt megbúvó kövek megnehezítik a futást. Igen, pompás domb, egyenesen a katonaszökevényeknek és a maflatoniknak készült. És futni fognak rajta, fel-le és körös-körül. Futni? Át fogják repülni, mire végez velük. „Úgy ráncba szedem őket, hogy szárnyakat növesztenek majd, és repülni fognak. De addig – ó, addig! Meg kell ismerkedniük vele, mi? Szenvedniük kell rajta, igaz? Hogy sajogjon minden porcikájuk, a szentségit. Bűnhődni. Igen. Meg kell tanulniuk bűnhődni, és nyikkanás nélkül engedelmeskedni a parancsnoknak. Igen, gyorsan kidöglenek a foglyok ezen a dombon, és nem lesz kedvük túl gyakran futkosni rajta a vakító napsütésben.” Wilson főtörzsőrmester mosolygott, és a háta mögé tette a kezét, ahogy letekintett az izzadt, fáradt foglyokra.”

A katonai büntetőtábor tehát nem egyszerű börtön vagy fogház, hanem olyan laktanya, ahol katonai foglyok nap mint nap szolgálati idejüket gyakorlatozással és kiképzéssel töltik. Ezek a tevékenységek nem céltalanok, legfőbb értelmük a katonai büntetés-végrehajtás általános funkcióiban keresendők. A katonai büntetőjogi felelősségre vonási eljárás során kiszabott szankciók érvényesítésének ugyanis elsősorban azt az üzenetet kell továbbítania, hogy a katonai renddel ellentétes magatartások tanúsítása helytelen. Ennél fogva a katonai büntetések és végrehajtások egységes célja a civil társadalomban meglévő generál-prevencióhoz hasonlóan, az általános katonai fegyelem fenntartása és a katonai egység céljainak a biztosítása. A katonai büntetés-végrehajtás ezen túlmenően további követelményt teljesít az egyénre vonatkozóan. Gábor Gyula jóvoltából már a XX. század elején ismert volt az a nézet, hogy a katonai büntetőhatalom a büntetés végrehajtásával nemcsak a tettes megjavítását, további bűncselekményektől való visszatartását célozza, hanem e negatívumnál

többet, az elítélt katonai kötelezettségének teljesítését is (pozitívum).⁸ A katonai büntetés-végrehajtás célja tehát szorosan kapcsolódik a katonai büntetés céljához azzal a kitételrel, hogy annak a büntetőjogi felelősségre vont személy katonai vagy polgári társadalomba visszavezetésével, reszocializálásával vagy integrálásával kell érvényesülnie.

A katonai elítéltek tábori vagy helyesebben laktanya körülmények közötti nevelése a magyar katonai büntetés-végrehajtási jogi szabályozásban sem ismeretlen. A katonai büntetés-végrehajtási szabályokról az ötvenes évek közepétől külön jogszabály rendelkezett,⁹ amely a szabadságvesztés végrehajtására három büntetési nemet: a börtönt, a fegyelmező zászlóalj és a katonai fogdát határozta meg. Ezek közül a fegyelmező zászlóalj mint katonai alakulat a honvédelmi miniszter által jóváhagyott szervezeti határozvány szerint működött, célja az volt, hogy a katonai renddel szembe helyezkedett kizárólag sorállományú elítélteken a nevelés céljait katonai kiképzéssel érje el. A büntetés jellege abban nyilvánult meg, hogy a büntetésüket töltő katonák jogaikban és kedvezményeikben korlátozva voltak, a büntetés három hónaptól két évig terjedő időtartama alatt fegyvert és rendfokozatot nem viselhetek, továbbá a fegyelmező zászlóaljban eltöltött idő a tényleges katonai szolgálati időbe nem számított bele.¹⁰ Magáról a fegyelmező zászlóalj működéséről a magyar irodalomban is találunk forrást. Moldova György *Kerüld a nőket* című riportregénye¹¹ az író tapasztalatait adja közre, amelyeket 1968-ban a Rákospalotán felállított katonai fegyelmező zászlóaljnál szerzett. Ebben a zászlóalj napi rendjéről az alábbiak is olvashatók.

„K. százados – negyven körüli bajszos, dünnnyögő hangon beszélő tiszt – tájékoztat az épület rendjéről.

– Az épületben formailag két század helyezkedik el, gyakorlatilag három, mert az I. század A és B részlege önálló századnak tekinthető, külön körletük is van, a B századnak lent a földszinten, az A-nak az első emeleten, a II. századé a második emeleten.

– Mitől függ, hogy az elítélt katonák melyik századba kerül?

– Az A századba irányítjuk azokat, akiket szándékos bűncselekményért 1 évre vagy annál többre ítélték, vagy visszaeső bűnösök. A B századba kerülnek a gondatlanságból elkövetett bűncselekmények tettesei, jórészt gépkocsivezetők. A II. századba pedig a szándékos bűncselekményesek 1 évnél rövidebb büntetéssel.

– Mi a különbség az A és B század foglalkozásai között?

– Az A századnak napi egy órával több a kiképzése, tehát ennyivel rövidebb a szabadideje.

Én az A századba kerülök, tehát ennek a napirendjét kérem el:

5.20 Rajparancsnok ébresztője

5.30 Ébresztő

5.30 – 6.00 Torna

6.00 – 6.35 Ágybevetés, tisztálkodás

6.40 – 7.10 Reggeli

– Milyen az ellátás?

– A hadsereg egyes normája, olyan, mint a többi lövés alakulatnál. Mindennap kapnak húst, inkább a sült tészta és a gyümölcs hiányzik nekik.

7.30 – 13.00 Foglakozás

– Egyik héten kiképzés, 45 perces órákkal, mint az iskolákban, a másik héten műhelymunka. De ha sok a munka, akkor kiképzés álljt vezényelünk.

13.00 óra Ebéd

14.00 – 16.30 Foglalkozás, utána parancskihirdetés, anyagkarbantartás, vacsora, szabad foglalkozás.

21.30 Takarodó

– Vasárnap nincs kötött kiképzés, se munka. Minden hónap első vasárnapján az A század fogad látogatókat, a második vasárnap pedig a B, kázinó és szeszes ital nincs. Napi 9 cigarettát kapnak, és hetenként 1 borotvapengét. Havonta két levelet írhatnak, két levelet és egy háromkilós csomagot kaphatnak.

– Eltávozás?

– Nincs. Eddig csak közvetlen hozzátartozó temetésére engedtek ki egy-egy embert, egy tiszthelyettes kísérte az illetőt, zsebre tett pisztollyal.

– Szökések?

– Régebben, amikor többen dolgoztak külső munkahelyeken, előfordult, az utóbbi években egy esetre sem emlékszem.

– Fegyelmi büntetések?

– Feddés, fenyítés, összkedvezmény-megvonás. Egy-két vagy három hónapig nem írhat és nem kaphat levelet vagy csomagot, nem fogadhat látogatókat, tehát teljesen megszakad a kapcsolata a külvilággal. Aztán fogda, egyszerű vagy szigorított, másnaponként kenyérral és vízzel, kiszabható továbbá tíz nap sötétzárka. Persze a legnagyobb büntetés nem ez, hanem az, hogy ha túl sok fenyítés gyűlik össze a „dics-feny.” (dicsérő-fenyítő) lapon, a bíró kizárja őket az időkedvezményből. Márpedig azt tudni kell, hogy a fegyelmező zászlóaljnál töltött idő nem számít bele a katonai szolgálatba. Vannak itt 65 novemberi bevonulású katonák, már betöltötték a 26-ik évüket, túl vannak a katonaság negyvenedik hónapján, talál itt majd nős, gyerekes családapákat is.”

A fegyelmező zászlóalj mint katonai büntetés-végrehajtási intézet olyan alakulat volt, amelyben az átlagosnál szigorúbb katonai fegyelem mellett a sorállományú elítéltek törvénytisztelő, fegyelmezett és öntudatos katonává nevelése folyhatott. Habony János katonai kézikönyve szerint miután az elítéltek a kiképzési feladatok folyamatos elsajátításából sem esnek ki, a fegyelmező zászlóalj katonai érdekeket is

érvényesít. Egyidejűleg biztosítja, hogy a katonai szolgálatot teljesítők a bűncselekményük elkövetése ellenére a sorkatonai szolgálatukat megszakítás nélkül tölthessék.¹² Ennél fogva a fegyelmező zászlóaljban büntetésüket töltő katonákra a katonai büntetőjogi szabályok vonatkoztak. Az onnan való szökés „katonai” szökésnek, tehát szolgálati bűncselekménynek, nem pedig fogolyszökés bűncselekményének minősült.

Mínthogy a katonai fegyelmező zászlóalj 1993-ban a sorkatonai szolgálati idő és az elítéltek számának csökkenése miatt megszűnt,¹³ ez az intézmény mára csak jogtörténeti emlék maradt, és ismételt felállítására a magyar katonai általános- és büntetőpolitika újbóli megerősödéséig nem is lehet számítani.

4. Összefoglalás

Az egyes, nehezen emészthető jogtételek megértéséhez, elsajátításához nemcsak szórakoztató példát, hanem kiváló gyakorlati tudnivalót adhat egy-egy szépirodalmi alkotás, novella vagy regény. Ezek a példák ugyanakkor nem erőltetettek, mivel az író azokat maga is az őt körülvevő élethelyzetekből meríti, élményszerűen, de ténszerűen találja. Az olvasón múlik, hogy az adott esetet a jog hatályos szabályai szerint értelmezi, vagy csak a hétköznapi szórakozás szintjén. Így fordulhat elő, hogy – Kiss Annához hasonlóan – nem mindenkinek jut eszébe Arany János főhőse, Toldi Miklós cselekedetén keresztül elgondolkodni a jogos védelem hatályos büntetőjogi szabályozásán (miért is repül az a „nehéz kő?”), avagy Németh László *Iszony* című regénye kapcsán azon, hogy házassági életközösségen belül is elkövethető-e az erőszakos közöszülés, és ha igen, meddig lehet az ellen védekezni.

Az író azonban számos esetben nem engedi el olvasója kezét, és bent tartja a jog világában. *Capote*, *Marquez*, sőt *Camus* és *Franz Kafka* is segít minket abban, hogy a művet jogilag is értelmezni tudjuk. E regények központjában lényegében konkrét jogeset áll, amellyel kapcsolatban egyfajta megoldást tár elénk a szerző, de megadja annak lehetőségét is, hogy az olvasó is kialakítsa saját véleményét.

Mínthogy a szépirodalmi írók jelentős hányada foglalkozik katonai művekkel, úgy a katonai jogi esetek is szép számmal bukkannak fel egy-egy irodalmi alkotásban. Tágabban értékelve szinte nincs olyan katonaregény, amelyben valamilyen fegyelmi, szolgálati vagy függelmi bűncselekmény ne fordulna elő. Erich Maria *Remarque* (*Nyugaton a helyzet változatlan*, *És azután*, *Szerelem és halál órája*, stb.), Ernest *Hemingway* (*Búcsú a fegyverektől*), Konsztantyin *Szimonov* (*Nappa-*

lok és éjszakák), Joseph Heller (22-es csapdája) vagy a magyar szerzők közül például Somogyvári Gyula (És Mihály harcolt) műveiben is találunk példát a szolgálati helytől való engedély nélküli távolmaradásra (szökésre vagy szolgálati feladat alóli kibúváásra) avagy a parancs iránti engedetlenségre, illetve a kötelességszegés szolgálatban deliktumra is. A magunk részéről négy olyan katonai témájú kötetet emeltünk ki, amelyekben a katonai büntetőjog erőteljesen megjelenik. James Jones *Most és mindörökké*, Merle Mesterségem a halál, *Rigby A domb* vagy Moldova György *Kerüld a nőket* regényei mind a katonai büntetőjog egy-egy meghatározóan fontos kérdését érintik, példát adnak arra, hogyan lehet értelmezni a parancsra elkövetett bűncselekmény büntetőjogi felelősségét, eleve milyen célból van helye az általánostól eltérő katonai büntetőjogi szabályozásnak, illetve milyen speciális szempontok merülnek fel a katonai büntetés-végrehajtás során.

Az, hogy a világ szépirodalmi remekei között számos katonai regény található, és egyes ismertebb irodalmi hősök katonai bűnbe is eshettek, jól mutatja, hogy a katonai életviszonyok között elkövetett sajátos bűncselekmények értékelésére az általánostól eltérő szabályrendszerre van szükség. Ez pedig újabb bizonyítéka annak, hogy a katonai büntetőjogi rendelkezések az általános büntetőjogi szabályrendszer mellett létjogosultsággal bírnak, a katonai bűnök általános normák és intézményrendszer szerint nem ítélték meg. A katonai irodalmi hősök tehát csak katonai bűnbe eshetnek, és azok

felett csak katonai eszközökkel lehet ítélni még a szépirodalomban is.

Jegyzetek

¹ Tóth Mihály: Az Ószövetségtől a Pink Floydig. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs 2005. 7 o.

² Nem felejthetjük el azt sem, hogy a büntetőjogon kívül a jog egyéb területeinek is vannak irodalmi reprezentációi. Elég csak a Nobel-díjjal szintén jutalmazott José Saramago *Vakság* című regényére gondolni, amelyben egy szokatlan járvány miatt egy állam kezdetben zökkenőmentesen működő közgazgatása kártyavárként omlik össze.

³ Vö. Herczeg István: Parancsra tette? Gondolat, Budapest 1969. 10. o.

⁴ Telford Taylor *The Anatomy of the Nuremberg Trials: A Personal Memoir* címmel New Yorkban a Knopf Kiadó gondozásában megjelent könyvről lásd bővebben Deák István: A nürnbergi perek anatómiája. Forrás: <http://www.hik.hu/tankonyvtar/site/books/b1001/94-01-02Deak.html>

⁵ Vö. Edward J. O'Brien: *The Nuremberg Principles, Command Responsibility and the Defense of Captain Rockwood*. *Military Law Review*. Vol. 149. 1995. 275.

⁶ Btk. 123. § (1) bek.

⁷ BH1998. 210.

⁸ Vö. Gábor Gyula: *A katonai büntetőrendszer*. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Budapest 1904. 7. o.

⁹ A katonai személyekre kiszabott rövidebb tartalmú büntetőbűntetések végrehajtásáról szóló 1955. évi 5. törvényerejű rendelet.

¹⁰ Vö. Kovács Zoltán (Szerk.): *A katonai büntetőjog kézikönyve*. Zrínyi Kiadó, Budapest 1958. 76. o.

¹¹ Lásd Moldova György–H. Barta Lajos: *Négy kisregény*. Lapkiadó Vállalat, Budapest 1987

¹² Vö. Habony János: *Büntetőjogi ismeretek új kézikönyve*. Zrínyi Kiadó, Budapest 1973. 52. o.

¹³ Vö. A Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény 32. §-a

Korinek László
tanszékvezető egyetemi tanár

A pécsi jogi kar XX. százada

A katolikus papok szentelésekor gyakran történik utalás arra a láncolatra, amely éppen akkor zárul, amikor a püspök áldást osztó kezét a szentelendő pap fejére teszi. Szokás megemlíteni, hogy ebben a pillanatban egy olyan magasztos üzenet ér célba, amely közel 2000 éve akkor indult, amikor Krisztus Pétert megáldotta, s ezzel el is indította ezt a nagyszerű láncolatot.

Időnként aztán felötlik bennem is, hogy az egyetemi előadásaimon használt gondolat, jelző, gesztus, vajon kitől eredeztethető. Mikor és kitől indult az a bűvópatak, melynek akaratlan időszerű láncszeme vagyok most éppen én?

Az, hogy az egyes professzoroknak szájról-szájra terjedő hatása van, vitathatatlan. Magam is jól emlékszem, amikor *Losonczy* professzor epitheton ornansként úgy emlegette *Irk Albertet*: „mint ahogy nagy nevű elődöm és professzor társam, *Irk Albert* is mondta...”. Valószínűleg akaratlanul is használunk olyan fordulatokat, melyeket ködbeveszően egykor a karon alkotó jeles elődünk indított el.

Amikor letettem az Antológiát érzéseim arra indítottak, hogy néhány gondolatot megosszak másokkal is. Fogjuk fel tehát úgy, hogy ez egy vállaltan szubjektív reflexió a kötetre.

Voltaképpen egy olyan alcímet is viselhetne a könyv: „A pécsi jogi kar huszadik százada”, mert *Vasváry* Ferencet 1900-ban nevezte ki a pécsi püspök a Jogakadémiára, és *Benedek* Ferenc 2006 végéig aktívan vett részt az oktatásban. S egy újabb kérdés, vajon aki nem, vagy csak hézagosan ismeri karunkat megismeri-e, és valós képet kap-e az alma materről? A beválogatott professzorok jól tükrözik-e a kar szellemiségét, és azt a kort, amiben éltek?

Az az álláspontom, hogy tükrözik, sőt talán jól tükrözik. Már maga az ötlet is feltétlen dicsérendő, hogy a kar Pécsre települtének 85. évfordulóján tekintünk (újra) vissza nagy elődeinkre, mert érdekes kísérlet, hogy a belépő újabb generációk, a fiatal oktatónemzedék milyen olvasatban tartja jónak vagy vitathatónak egy-egy előd munkásságát. Milyen sztereotípiák élnek tovább, vagy éppenséggel eddig nem ismert részletek kerülnek-e napvilágra. Az elkészült mozaik rendkívüli módon gondolatébresztő! Persze eljátszadózom a gondolattal, vajon mennyire lenne árnyaltabb a kép, ha olyan vitatott személyiség, mint *Kocsis Mihály* ismertetésére is vál-

lalkozott volna valaki, s vajon mikor jön el az az idő, amikor őt is minden emberi gyarlóságával együtt megismerhetjük. (Én bizonyosan másként írtam volna meg a talán leginkább tragikus sorsú elődünk *Abay* Gyula élettörténetét, mert nem sokkal a halála előtt találkozhattam még vele, és több mint húsz év után én lehettem az első – és sajnos az utolsó is –, aki az egyetemről felkereste őt, és tört fel belőle az elfojtott keserűség.)

Ezzel együtt persze rendkívül jónak tartom, hogy olyan fiatalok nyúltak egy-egy több évtizeddel korábban meghalt pályatárs műveikhez, akiknek többsége már nem ismer(het)te az elemzett személyt. Jó ez a távolságtartás, mert sine ira et studio, elfogulatlanul ismerik meg, és gyakran értelmezik újra/át kinek-kinek az életművét.

Újra és újra felötlik bennem egy-egy személy életművének olvasásakor, hogy bizony a két világháború volt az a két nagy megrázkódtatás, amely próbára tette a jogászprofesszorokat. Karriereket tört ketté, s vitt nemegyszer depresszióba, korai halálba, vagy akár börtönbe is. Érdekes megfigyelni egy-egy személynél, hogy a leírtakból mennyiben olvasható ki az illető helytállása.

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy a magyar huszadik századot meghatározó két ordas eszme, a fasizmus és a kommunizmus, hogyan és kiken keresztül lopózott be az egyetem falai közé. Nemrég kérdezte tőlem valaki, hogy volt-e latens vagy manifeszt antiszemitizmus a karon. Amennyire a hézagos visszaemlékezésekből és leírt tanulmányokból kivehető, sajnos egyetemünket sem kerülte el a 30-as években az ébredő fasizmus, és bizony előfordult az úgynevezett zsidóverés is. (*Schweitzer* József nyugalmazott országos főrabbi még pécsi működése során megírta a pécsi zsidóság történetét, s ott említ ilyen szégyennivaló kilengést.) De magam is visszaemlékszem a 60-as évek második felében ilyennek minősíthető „szalon” antiszemitizmusra. Egy – a könyvben is szereplő – jeles professzor (talán az 1967-es izraeli-arab háború hatására) egy köztudottan zsidó származású tehetős évfolyamtársunknak mindenki előtt a következőket mondta:

„– H. elvtárs, maga majd otthon a nyáron valamelyik házukban nézze át újra a tananyagot!

– Á, professzor úr! Nekünk csak egy házunk van.

– Egy ház, egy ház! De micsoda egyház H. elvtárs?!”

A kommunizmus persze időben jóval közelebb van hozzánk, ahhoz, hogy annak nyomasztó hatásait fel tudjuk mérni. A már említett *Kocsis* dékán szerepét azért is lenne jó végre tisztázni, mert amit *Benedek* Ferenc életútjával kapcsolatban *Pókecz* Kovács Attila felderített, nagyjából egybevág azokkal a

szóban terjedő ismeretekkel, amelyek az 50-es évek első felében jól jellemezték a kar mindennapjait.

Érdekes, hogy kit őriz meg emlékezetünk, mint „nagy” professzor. Valószínűleg két mérce létezik. Az objektív(ebb), amelyik az érintett publikációit tekinti megítélési alapnak, míg a szubjektívebb a professzor megnyerő személyiségét érzi döntőnek.

Az Antológiát átnézve meglepetten olvasom, hogy némely jelentősként számon tartott tanáregyéniség milyen szerény írott életművet hagyott maga után. Meg lehet tehát állapítani, hogy egy dolog, amit a tudományos életmű tartalmaz, és más, hogy az illető hogyan alakította életében a megnyerő, emlékezetes professzort.

Kiváló ötletnek tartom a püspöki joglíceum történetének tervezett feldolgozását. Talán kevesen tudják például, hogy a század első évtizedében itt működött (említi is valaki a kötetben) Tuka Béla, a későbbi Vojtech Tuka szlovák miniszterelnök (majd még később a már kivégzett miniszterelnök). De Pécsen akkor még mint a jogbölcselet mélyen vallásos, hitbuzgó tanára. (Róla viszont Schweitzer Gábor, Schweitzer József fia írt remek tanulmányt pár éve a Pécsi Szemlében.)

Egy-egy régen élt tanáregyéniség életművét friss szemmel újraolvasó és azt mintegy újraértelmező akaratlanul is elbírál, megítél. Aligha lehetne persze ez másként, hisz a megítélt általában már rég meghalt, nem tud védekezni, tiltakozni. A történetírás már csak ilyen! Szubjektív műfaj. Úgy vélem ezzel a tanulmányírók is tisztában voltak. Nagy tekintélytisztelettel közelítettek az ismertetendő személyhez.

És itt vetődik fel, hogy mire tanít bennünket a kötet, és nagyobbra tágítva a lencsét, milyen tanul-

sággal szolgál nekünk, ma élő utódoknak Karunk huszadik századi története?

A legfontosabb talán, hogy voltak olyan embert próbáló történelmi pillanatok, amikor a kor személyes állásfoglalást, helytállást követelt. Ilyen volt hazánkban 1918, 1944, 1948, 1956. Voltak elődeink, akiknek a fenti négy pillanatból több is kijutott. Nehéz utólag megítélni, hogy mikor ki döntött helyesen. Az mindenesetre biztos, hogy az választott jól, aki az európai humanizmust, a nemzet, a kar érdekét választotta, még akkor is, ha ezért később mellőzés, nyugdíjaztatás, netán börtön lett az osztályrésze. Gondoljunk csak bele milyen személyes bátorság, kötelességtudás kellett ahhoz, hogy az ostrom alatt Budapesten rekedt Abay dékán több napon keresztül gyalogolt a háború sújtotta országon keresztül, hogy Pécsen megindíthassa az oktatást. Illetve ugyan ő 1956-ban ismét felemelte a hangját, melynek aztán hosszú börtönbüntetés lett a következménye. Abay professzor a jó példa arra is, hogy az alkotószellemet nem lehet elfojtani, mert a börtönben „fejből” megírja élete fő művét, az Antológiában is említett *Oeconomia aeterna* címűt.

Akadnak persze olyanok is, akik nem így cselekedtek. Óvakodnunk kell attól, hogy pálcát törjünk a kevésbé kemény jellemelek felett. Összességében a Kar összteljesítménye nagyon jelentős. Európai mércével mérves is az. Egy-egy korban mindig akadt, aki hazánk legjobb szakembereinek szűk köréhez sorolható. A mai fiatal generáció büszke lehet arra, hogy olyan elődök katedráján áll, akiknek többsége igényes munkával képezett jó szakembereket, és állták meg a helyüket emberként is.

A hagyaték gazdag, örökösének lenni nagy tisztesség, gyarapítani pedig kifejezetten kötelesség.

Vogl Márk
PhD-hallgató

„Az emberi jogok és a nyelvek”

2008. október 10-én került sor az Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszékének szervezésében „Az emberi jogok és a nyelvek” című szimpóziumra. A rendezvényen – mely folytatása volt „A magyar nyelv használatához való jog a szomszédos országokban” című, 2005-ben Szegeden rendezett konferenciának – olyan szaktekintélyek vettek részt, mint Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, továbbá Kovács Péter és Trócsányi László alkotmánybírók; karunk oktatói közül Andrassy György, Szalayné Sándor Erzsébet, Ádám Antal, Bruhács János, Maczonkai Mihály, valamint két, a szakterületén elismert nyelvész, Nádor Orsolya és Kontra Miklós. A szimpózium első részében Kovács Péter, Trócsányi László, Kontra Miklós, Nádor Orsolya és Szalayné Sándor Erzsébet előadásait hallgathattuk meg a kisebbségvédelem és a nyelvi jogok határterületéről. A második részben Andrassy György tartott a nyelvszabadság témájában vitaindító előadást, melyet izgalmas vita követett. A jelen sorok írója szintén a nyelvi jogok kérdésével foglalkozik, ezért nagyon hasznos, s egyben üdítő volt számára a szimpózium fesztelen légköre, hogy valódi, leplezetlenül kimondott érvek és vélemények ütköztetésének lehetett tanúja egy vitathatatlanul magas szakmai színvonalú eseményen. A szimpózium Paczolay Péternek az egész tanácskozást elméletileg összefoglaló zárszavával ért véget.

Kovács Péter „A nyelvszabadság és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája” című előadásában a karta elfogadásának folyamatát mutatta be előzményeivel együtt, vagyis: hogy a kartát a nemzetközi kisebbségvédelem alternatív megoldásként fogadták el, miután az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének folyamatos törekvése ellenére a Miniszteri Bizottság következetesen elutasította a lehetőséget, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kisebbségvédelmi jellegű kiegészítő jegyzőkönyvet csatoljanak. Ebben a folyamatban vett részt az Európai Regionális és Kisebbségi Nyelvek Ad hoc Bizottsága (CAHLR), mely döntéshozókészítő és kodifikációs jellegű testület feladata volt, hogy az eredetileg az Európai Regionális és Helyi Közhatóságok Állandó Konferenciája keretében kidolgozott dokumentumot a kormányok álláspontjával egyeztetve és szövegszerű módosításokat téve olyan állapotba hozza,

hogy azt a Miniszteri Bizottság elfogadhassa. Mivel az előadó a magyar kormány egyik szakértőjeként részt vehetett a CAHLR ülésein, értékes információkkal szolgálhatott a szimpózium hallgatóságának arról, hogy hogyan és miért változtattak a Karta 1988. évi koncepcióján az 1992. november 5-i elfogadásig, illetve, hogy melyek voltak a legfőbb vitapontok az üléseken. Konkrétan a következő kérdéseket érintette: a regionális vagy kisebbségi nyelvek illetve e nyelvek használati területének meghatározását (mivel e karta alapkonceptiója, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket védi nem pedig a kisebbségeket); a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának megfelelő két spektrumú állami kötelezettségvállalást, vagyis, hogy egyes rendelkezések az ország teljes területén, mások csak az érintett nyelvre jellemző földrajzi egységekben kötik az államot; valamint azt, hogy bizonyos kötelezettségvállalások az ország területén használt minden regionális vagy kisebbségi nyelvre (II. rész), többségük azonban csak a ratifikációs okmányban megjelöltekre vonatkoznak (III. rész). Az előbbi pontokhoz szorosan kapcsolódóan tárgyalta az előadó, hogy milyen határok között van mérlegelési szabadsága az adott államnak, hogy eldöntse például, mely nyelvekre alkalmazza a III. rész konkrét kötelezettségeit, ezeken belül melyik opciót választja; illetve milyen szélesen értelmezheti az olyan gumiparagrafusokat, mint az „ésszerűen lehetséges”, „amennyiben létszámuk ezt indokolja”, vagy „nyelvek helyzete szerint”. Ezt követően az előadó a magyarországi vállalkások megtervezéséről ejtett néhány szót. Elmondta, hogy mivel a Karta klasszikus nemzetközi jogi szerződés, nem rendelkezik a közvetlen alkalmazhatóság ismérveivel, hanem a ratifikáció utáni kötelezettségeket a belső jogi végrehajtási normák révén lehet megvalósítani. Mivel a magyar kisebbségi törvény ebből a szempontból a ratifikáció után részben a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája belső jogi végrehajtási normájának státuszába is került, megoldandó kérdésekként kellett kezelni, hogy mennyire egyeztethető össze a karta többlépcsős, tetszés szerint választható rendszere a kisebbségi törvénynek a magyarországi kisebbségeket egyazon státuszba emelő és nevesítve felsoroló koncepciójával; illetve, hogy hogyan viszonyuljon a ratifikációs okmány a cigány nyelvhez (a kisebbségi törvény ugyanis nem ismeri a „területhez nem köthető nyelvek” fogalmát). A ratifikáció során az is problémaként jelentkezett, hogy a magyarországi kisebbségek települések szerinti megoszlásának megállapítása vagy akárcsak autentikus megbecsülése is igen nehéz, illetve, hogy nyelvhasználati lehetőségek egy adott nyelv tekintetében is településenként eltérő képet mutattak. A ratifikációtól eltelt időre vonatkozóan az előadó meg-

jegyezte, hogy Magyarország országjelentéseire viszszatérően kap kritikát, mivel igen nehezen hajlandó kijavítani a problémásnak tekintett jogszabályokat, és nagy a különbség a jogi lehetőségek alapvetően mégis korrekt volta és a tényleges helyzet között, ráadásul a tényleges helyzet bemutatása kívánnivalót hagy maga után az ET-szervek szerint.

Trócsányi László a nemzeti szintű nyelvvédelemnek alapvetően három rendszerét különböztette meg. Az *elsőben* alkotmányi szinten igyekeznek az egynyelvűséget favorizálni (az ország oszthatatlanságának elve érvényesül, nincs tartomány, autonóm terület, stb.) Erre a rendszerre Franciaország szolgált példát. A *második* rendszerben nyelvi határok vannak, az ország államszervezetét is ehhez igazítják (Belgium, Svájc), de van nyelvi dominancia, csak területhez kötődik. A *harmadik* rendszerben valódi többnyelvűség van, vagyis egyik nyelv sem bír valódi dominanciával a másik felett. Az előadásból kiragadva, érdekes tanulságokkal szolgálhat a két szélső rendszerre hozott példa, Franciaország és Luxemburg vázlatos bemutatása. A franciaországi nyelvi helyzetet az előadó főként a Toubon-törvény felvázolásával ismertette. E törvény célja, hogy biztosítsa a „Francia nyelvhez való jogot” (*droit au français*), melyet a fogyasztók tájékoztatására, a munka világát érintő szabályozásokra, az oktatásra, az audiovizuális ügyekre; a rendezvényekre, kollokviumokra, konferenciákra; illetve a közszolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseken keresztül szeretne elérni. A törvény elsősorban az angol nyelv erősödő hatásával, befolyásával szembeni védelemként fogható fel. Ezt a francia állam elég komolyan veszi, ami abban is megmutatkozik, hogy a Loi Toubon ellenőrző szervekről és szabályainak megszegése esetére szankcióról is rendelkezik. A másik oldalon a regionális nyelvek kérdése nem jelenik meg olyan hangsúllyal, mint az angol nyelvvel szemben érzett veszélyeztetettség. Általában elmondható, hogy bár jogszabályban nincs rendezve a helyzetük, a gyakorlatban (jellemzően szóban) esetenként mégis előfordul a használatuk. A kérdés valójában a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának elfogadhatósága kapcsán éleződött ki, amit Franciaország 1999-ben aláírt, de máig nem ratifikált. Az azonban előremutatónak tekinthető, hogy a 2008. júniusi alkotmánymódosítással a regionális nyelvek megjelentek az alkotmány szintjén: „A regionális nyelvek a Francia Köztársaság örökségének a részét képezik”. Franciaországgal szemben Luxemburgban valódi többnyelvűség van. A francia, német és a luxemburgi nyelveknek a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban azonos a státusza, a főként olasz és portugál vendégmunkásoknak klubjaik, egyesületeik vannak. Mivel a nemzetközi közösség nyelve az angol, nincsenek vele szemben

fenntartások. Érdekes néhány szót ejteni az oktatási nyelvről is: négyéves kortól kötelező az iskola, hogy a bevándorlók gyermekei mihamarabb megtanulják a nyelveket. A kétéves iskola-előkészítőben a gyerekek a luxemburgi nyelvet használják, ezt követően az általános iskolában – hatéves kortól – német nyelven kell tanulni (ideértve a luxemburgit is), majd hétéves kortól tanulják a franciát amellelt, hogy az oktatás továbbra is német nyelvű. Hogy a bevándorlók gyermekei ne szakadjanak el eredeti kultúrájuktól, 1991-től az általános iskolában heti két órában lehet portugálul vagy olaszul is tanulni. Középiskolában az oktatás nyelve a francia, de bizonyos tantárgyakat németül is oktatnak. A 2003. augusztus 12-én alapított Luxemburgi Egyetemen szintén többnyelvűség érvényesül.

Kontra Miklós előadásában a nyelvi genocídium mai magyarországi megvalósulásairól/megvalósításairól beszélt. Ez a máig is kevésbé ismert fogalom a kulturális genocídium fogalmával együtt az ENSZ-nek a népirtás büntetvényének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt nemzetközi egyezménye előkészítése során került be a köztudatba. Bár az e fogalmakat tartalmazó 3. cikkely az 1948-ban elfogadott egyezményből végül kimaradt, azonban a nyelvi genocídiumnak a 3. cikkely 1. pontjában való meghatározását az ENSZ legtöbb tagállama elfogadásra javasolta. E szerint a nyelvi genocídiumot úgy definiálták, mint „annak megtiltását, hogy a csoport a mindennapi érintkezésben vagy az iskolákban nyelvét használhassa, vagy hogy a könyvnyomtatás, illetőleg a kiadványterjesztés a csoport nyelvén történjék.” Az előadó – Tove Skutnabb-Kangast idézve – ezt azzal egészítette ki, hogy ha az óvodákban vagy az iskolákban az őslakos vagy kisebbségi gyermekek mellett nem állnak olyan kétnyelvű tanárok, akik hivatalosan használhatnák a gyermekek nyelvét a mindennapi oktatás és az óvodai kommunikáció eszközeként, az ugyanolyan hatásokkal jár, mintha megtiltanák a kisebbségi nyelvek használatát „a napi érintkezések során vagy az iskolákban”. Az előadás során elhangzottak megint csak megerősítették annak a gondolatnak a helyességét, mely szerint: mielőtt másokat vonnánk kritikai vizsgálódások alá, nem árt kicsit jobban körülnézni a saját házunk táján. Esetünkben például az derült ki, hogy tannyelvi diszkrimináción keresztül a nem magyar anyanyelvű cigányok és a siketek tekintetében az állam teret enged a nyelvi genocídium folyamatának. Mindkét esetben, vagyis mind a cigányokat sújtó lingviciista jogsértésben, mind a siketeket sújtóban megfigyelhető az a többségi stratégia, amely homogenizálja az egyébként heterogén kisebbségi csoportokat, s ezáltal eltünteteti, láthatatlanná teszi a kisebbségi oktatásra jogosultakat (a lingviciizmus a rasszizmushoz

hasznoló társadalmi gyakorlat és politika, de ebben a diszkrimináció nem egyes emberfajtákat = rasszokat, hanem az emberek nyelvi alapon meghatározott egyes csoportjait sújtja). Egyrészt, mivel a magyarországi cigányok többségének magyar az anyanyelve, a nem magyar anyanyelvűekről „megfeledkeznek” a döntéshozó politikusok, ezzel megfosztják a beás vagy cigány anyanyelvű kisiskolásokat az anyanyelvi oktatástól. Másrészt, mivel a nagyothallók többségben vannak és a siketek (akik soha semmiképp nem tanulhatnak meg hallani) kisebbségben, s mivel a születés utáni években még nem lehet diagnosztizálni a prelingvális siketeket, a siketeket tanító pedagógusok azokat is orálisan (az akusztikus csatornát igénybe véve) tanítják, akik számára ez a csatorna nem működik. Ha közben megtiltják (megakadályozzák) a jelnyelv használatát is, akkor a siket gyermekek nem az anyanyelv használatához fűződő jogától, hanem bármely nyelv (a nyelv) használatához fűződő jogától fosztják meg!

Nádor Orsolya arra tett kísérletet, hogy bemutassa, hogyan viszonyulhat a (politikai hatalmat birtokló) többség a kisebbségek nyelvhasználati szabadságának kérdéseire. Ennek a viszonyoknak alapvetően négy típusát jelölte meg. A többség hozzáállása lehet *támogató, elfogadó*. Ebben az esetben nem csak a saját nyelv, hanem a mások nyelve is elfogadott, fennmaradása támogatott; a nyelvszabadságot természetes emberi jognak tekintik; kollektív jogi jellegét elismerik; érvényesülését az állam működésének ésszerű, a kisebbség számára is elfogadható határai korlátozzák. Az anyagi támogatás biztosítása elsődlegesen költségvetési forrásból történik. Ha a többségi attitűd *elviselő*, akkor a kisebbségi nyelvek használatának szabadságát csak a nemzetközi kötelezettségvállalások mértékében fogadják el. A kisebbségi nyelvhasználatot nyíltan nem korlátozzák, de hangsúlyozzák a nyelvszabadság egyéni jellegét. A szükséges anyagi háttérrel külső forrásból teremtik meg. A többség *elutasító* magatartását a következő vonások jellemzik: a nemzetközi egyezmények aláírásában való kényszerű részvétel, burkolt asszimiláció, a többség nyelvét előtérbe helyező nyelvtörvények megalkotása, valamint, hogy az anyagi források biztosítását teljes mértékben a kisebbségi közösségre hagyják. *Tiltó* attitűd esetén az állam elutasítja a nemzetközi kisebbségi egyezményekben való részvételt, a többség nyelvét (a kisebbségektől) védő törvények születnek, a foglalkoztatásban nyelvi diszkrimináció érvényesül és a kisebbségi nyelv nyilvános használatát tiltják. Ezt követően az előadó rátért a magyar többséghez tartozók nyelvszabadságról alkotott véleményének ismertetésére. Az erre irányuló felmérés közelebről az anyanyelvhasználat, az idegennyelv-tanulás, valamint mások nyelvhasználati szabadságának

kérdéseit érintette. Gondolatébresztő lehet a tény, hogy a válaszdók egy csoportjában az idegen nyelv-oktatással kapcsolatban a következő kérdés is megfogalmazódott: „Miért nem lehet a környező országok nyelvét is tanulni az iskolában? Akkor mi is elvárhatnánk, hogy ők is tanuljanak magyarul.” Az előadó összegzésül elmondta, hogy a többség éles különbséget tesz a saját, az őshonos és a bevándorolt kisebbség nyelvszabadságának kiterjedése között. Magyarországon nem jellemző a tiltó attitűd, mivel a többség biztonságban érzi magát, és az általa képviselt hivatalos nyelvet nem érzi veszélyben. Ez azonban a környező országokban nincs így, ezért amiatt, hogy a többség a kisebbség felől asszimilációs veszélyt érez, a többségi nyelvet időről-időre jogi védelem alá helyezik – a kisebbségi nyelv egyidejű visszaszorításával.

Mint ismeretes, az Európai Unió jogrendszere a nyelvi jogegyenlőség és sokféleség elvén nyugszik. A Tanács 1958. évi 1. számú rendelete előírja, hogy valamennyi közvetlenül alkalmazandó, illetve általános érvényű jogi dokumentumot a rendeletben felsorolt hivatalos nyelveken ki kell hirdetni. Valamennyi nyelvi változat ugyanolyan hitelesnek minősül. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy adott közösségi illetve uniós jogi aktus tartalmának minden kétséget kizáróan megismerhetőnek kell lennie akár egyetlen nyelvi változathoz kiindulva is. Következésképp, valamennyi nyelvi változatnak ugyanazt a tartalmat, jogi üzenetet kell hordoznia.

Az ebből adódó nehézségek elemzése képezte Szalayné Sándor Erzsébet *„Nyelv és jog – avagy a jogi nyelv és a nyelvi jog dilemmája Európában”* c. előadásának tárgyát. Ahogy az előadó elmondta, a közösségi jog nyelvpolitikája mögött tudományos alapokon nyugvó jog(fogalmi) politikának kell állnia, vagyis a közösségi nyelvpolitikának és a jogtudománynak össze kell fognia. A közösségi nyelvpolitika jogtudomány nélkül, ill. annak háttérbe szorulása esetén nem kívánatos irányba mozdulhat el, és nagy károkat okozhat a jog számos területén. A közösségi jog jogi és nyelvi autonómiájából, a 23 nyelv egyenértékűségéből, az Európai Bíróság kényszerűen széles körű értelmezési gyakorlatából, a jogtudomány bizonytalan, lassú kezdeményezéseiből – és szinte kizárólagos nyugat-európai meghatározottságából –, a nemzeti jogi kultúrák esetenkénti markáns különbségeiből következő közösségi jogi terminológiai egyenetlenség veszélyeket hord magában. Egy felülről vezérelt, főként funkcionalista – eredeti gyökereitől egyre jobban távolodó értéktartalommal bíró, bár megjelenítését tekintve használt és ismert kifejezések katalógusát eredményezheti, amelynek elemeit a nemzeti jogrendszerek nem vagy csak nagy nehézségek árán lesznek képesek befogadni.

Andrássy György „Nyelvszabadság – egy elismerésre váró emberi jog?” című vitaindító előadásában amellett érvelt, hogy az ENSZ-nek el kéne fogadnia egy új egyetemes emberi jogot, a nyelvszabadsághoz való jogot. Az előadás voltaképpen összefoglalta annak a vitaindító tanulmánynak a gondolatait, amelyet a résztvevők jó előre megkaptak. A tanulmány és az előadás az erkölcsfilozófiai, illetőleg jog- és politika-filozófiai hagyomány egyes elemeit felhasználva az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában rejlő elméleti-logikai feszültségek, gyengeségek, következtelenségek feltárására, majd pedig e belső ellentmondások, feszültségek feloldása lehetőségének a bemutatására törekedett. Az előadó tényként állapította meg, hogy a Nyilatkozat tiltja a nyelvi alapon történő diszkriminációt az általa nyilvánított jogok tekintetében, ezen túl azonban hallgat a nyelvi kérdéstről. Ez tehát azt jelenti, hogy a Nyilatkozat nem ismer el semmilyen nyelvi jogot, nem ismeri el tehát a nyelvszabadságra való jogot sem. Mindez akkor válik problematikus – folytatja az előadó –, ha fölteszünk egy egyszerű kérdést a Nyilatkozat által elismert néhány joggal, például a gondolat, a lelkiismeret, a meggyőződés, a vallás, a vélemény és a kifejezés szabadságával kapcsolatban – azt az egyszerű kérdést, hogy vajon milyen nyelven illetnek meg bennünket ezek az emberi jogok, illetőleg alapvető szabadságok? És bár a kérdés kulcsfontosságú a nyelvi jogok szempontjából, a Nyilatkozat nem ad rá választ, ami nemcsak zavarba ejtő, de az előadó szerint tisztán filozófiai alapon kielégítően nem is magyarázható. Szélesebb perspektívából nézve a kérdés voltaképpen az, hogy vajon jogunk van-e a saját gondolat, a saját lelkiismeret, a saját meggyőződés, a saját vallás és a saját vélemény mellett a saját nyelvhez is – ideértve a saját nyelv kifejezésére, használatára és megváltoztatására való jogot is –, avagy nincs? Az előadó szerint, ha megvizsgáljuk, hogy alapvető érdekünk fűződik-e a saját nyelvünkhöz (az „alapvető érdek” problémája egyébként a morális jogok, köztük az emberi jogok erkölcsi alapjainak vizsgálata során mindig felmerül), akkor az előbbi kérdésre feltétlenül igennel kell válaszolnunk. Vagyis: nem lehet helyes, nem lehet következetes az emberi jogok egyetlen olyan értelmezése sem, amely nem ismeri el a saját nyelvhez, a saját nyelv kifejezéséhez, használatához és megváltoztatásához való jogot, más szóval a nyelvszabadsághoz való egyetemes emberi jogot. A Nyilatkozattal kapcsolatban tehát csak arra a következtetésre juthatunk, hogy annak a nyelvi kérdésben való csaknem teljes hallgatása elméleti-filozófiai szempontból komoly fogyatékoság, ráadásul olyan fogyatékoság, amely – elméleti, filozófiai szempont-

ból legalábbis – minden különösebb nehézség nélkül elkerülhető, illetőleg orvosolható lett volna.

Az előadó ezek után annak elemzésével folytatta, hogy mennyiben sikerült a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának feloldania az előbbiekből fakadó hiányérzetet. A 27. cikk szerint: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”. E cikket olvasva a következő kérdés merülhet fel bennünk: miért csak a nyelvi kisebbséghez tartozó személyek számára ismeri el a saját nyelv használatához való jogot? A nyelvi többséghez tartozó személyeket vajon miért nem illeti meg ez a jog, tőlük mi okból tagadja meg az Egyezségokmány e jog elismerését? Az előadó szerint erre a megkülönböztetésre, erre a diszkriminatív jogelismerésre nem adható semmiféle olyan magyarázat, amely az ENSZ-nek az emberi jogok értelmezésére vonatkozó – és az Egyezségokmányban is rögzített – álláspontjával összeegyeztethető lenne, vagyis az ENSZ a szóban forgó egyenlőtlen és diszkriminatív jogelismeréssel szöges ellentétbe került az emberi jogoknak a saját maga által adott értelmezésével. Mindezen problémák kielégítő megoldása lehetne az Egyezségokmány kiegészítése egy új cikkel a nyelvszabadságról. Az előadó el is készítette egy potenciális módosító javaslatot a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához. Ennek szövege a következő.

„1. Mindenkinél joga van a nyelvszabadságra. Ez a jog magában foglalja a saját nyelvre, a saját nyelv elfogadására, megváltoztatására, szóban és írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más módon, egyénileg vagy másokkal együttesen, magánkörben vagy nyilvánosan való használatára, tanulására, gyakorlására és tanítására való jogot, valamint a jogot más nyelvek tanulására, használatára és tanítására.

2. Senkitől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy nevét szóban és írásban a saját nyelvén használja, hogy nevét a saját nyelvén anyakönyvezzék, s hogy nevét a saját nyelvén fogadják el és használják a hatóságok és más szervek minden hivatalos és intézményes kapcsolatban.

3. A szülőket elsőbbségi jog illeti meg gyermekeik nyelvénél, nevük nyelvénél és nevük anyakönyvi és más hivatalos iratokban való vezetése nyelvénél megválasztásában, valamint a gyermekeknek adandó nevelés és oktatás nyelvénél megválasztásában és nyelvi képzésük, nyelvtanulásuk egyéb kérdéseiben.

4. A nyelvszabadság teljes egyenlősége a nyelvek eltérő jogállása, különösen a hivatalos nyelv

jogintézményének nélkülözhetetlensége miatt nem lehetséges; lehetséges és szükséges is azonban a nyelv szabadság ebből fakadó egyenlőtlenségének minél teljesebb körű mérséklése. Ennek érdekében a részes államok az alábbi jogok és előírások elismerésére, elfogadására, valamint érvényesítésére kötelezik magukat:

a) Mindenkinnek joga van arra, hogy saját nyelve azokban a részes államokban, illetőleg az ilyen államok azon területein, ahol ezt a nyelvet hagyományosan, történelmileg beszélnek, országos, regionális vagy helyi hivatalos nyelv, avagy elismert regionális vagy kisebbségi nyelv, de legalább elismert veszélyeztetett nyelv legyen. Mindenkinnek joga van továbbá arra, hogy életét a saját nyelvén élje a részes államok olyan területein, ahol a saját nyelve országos és – ha a kérdéses területeknek van regionális vagy helyi hivatalos nyelve – regionális vagy helyi hivatalos nyelv.

b) Országos hivatalos nyelvként kell elismerni azokat a nyelveket, amelyek hagyományosan, történelmileg beszélt nyelvek valamely részes államban és arányuk az ilyen nyelvek között országosan eléri a 7%-ot. Államszövetségekben és szövetségi államokban ezt a szabályt a tagállamokra, illetőleg a szövetséget alkotó más elnevezésű politikai egységekre (a továbbiakban: tagállamok) kell megfelelően alkalmazni. Az államszövetségek és szövetségi államok szövetségi szintű hivatalos nyelveit a tagállamok hivatalos nyelveiből kiindulva kell megállapítani. Az országos, valamint a szövetségi hivatalos nyelvek vagy ezek némelyike nevezhető államnyelvnek, nemzeti nyelvnek, társnemzeti nyelvnek stb. és e nyelvekre bizonyos részletkérdésekben eltérő szabályok is vonatkozhatnak. E szabályokat – az eltérések indokainak és céljainak megjelölésével – törvénybe kell foglalni.

c) Regionális vagy helyi hivatalos nyelvként kell elismerni a megfelelő földrajzi területeken azokat a nyelveket, amelyek hagyományosan, történelmileg beszélt nyelvek egy részes állam vagy tagállam valamely földrajzi területén, és arányuk az ilyen nyelvek között az adott területen eléri a 7%-ot; az országos, illetőleg a tagállami hivatalos nyelvek azokon a területeken élvezik a regionális vagy helyi hivatalos nyelv jogállását, ahol eléri a 7%-os arányt.

d) A hivatalos nyelv elsősorban a jogalkotás, a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, az állami és önkormányzati oktatás, valamint a közszolgálati rádiózás és televíziózás nyelve. Ennek megfelelően e közfunkciókat szövetségi szinten a szövetségi hivatalos nyelveken, országos vagy tagállami szinten az országos, illetőleg a tagállami hivatalos nyelveken, regionális, illetőleg helyi szinten pedig a megfelelő regionális, illetőleg helyi hivatalos nyelveken kell megszervezni és működtetni. A vonatkozó részlet-

szabályokat törvényben kell meghatározni úgy, hogy az oktatást valamennyi hivatalos nyelven meg kell szervezni alsó-, közép- és felsőfokon egyaránt; a felsőoktatást mindazonáltal mégsem kell megszervezni azokon a regionális vagy helyi hivatalos nyelveken, amelyeknek elterjedtsége ezt nyilvánvalóan nem indokolja, ilyen esetekben is biztosítani kell azonban legalább a kérdéses hivatalos nyelvek felsőfokú intézményben külön szakként való tanulását. A települések nevét és más földrajzi elnevezéseket az adott település, illetőleg földrajzi térség feliratain a regionális, illetőleg helyi hivatalos nyelveken, ilyen hiányában az országos vagy tagállami hivatalos nyelveken kell feltüntetni. A szövetségi, az országos, illetőleg tagállami, a regionális vagy a helyi hivatalos nyelvek használatának a fentiekben túlra történő esetleges kiterjesztéséről – az indokok és a célok megjelölésével – törvényben kell rendelkezni.

e) Kisebbségi vagy regionális nyelvként kell elismerni azokat a nyelveket, amelyek hagyományosan, történelmileg beszélt nyelvek valamely államban, illetőleg tagállamban, de arányuk nem éri el a 7%-ot sem országosan, illetőleg tagállami szinten, sem regionálisan vagy helyileg az ilyen nyelvek között. Az ilyen nyelveken lehetővé kell tenni az oktatást legalább alsó- és középfokon, valamint a nyelv külön szakként való tanulását felsőfokon, vagy legalább a nyelv iskolai tanulását az oktatás minden szintjén. A részletszabályokról, valamint az e nyelvek védelme érdekében szükséges további intézkedésekről törvényben kell rendelkezni.

f) Veszélyeztetett nyelvként kell elismerni azokat a kisebbségi vagy regionális nyelveket, amelyeket már csak igen kis számban beszélnek, és amelyeknek anyanyelvi közössége nem nő számottevően. Az ilyen nyelvek védelméről törvényben kell rendelkezni.

g) Az egyes részes államok belső joga szerint hatáskörrel rendelkező szövetségi, országos, tagállami, regionális vagy helyi hatóságok előírhatják valamely hivatalos nyelv, vagy valamely kisebbségi, illetőleg regionális nyelv, illetőleg valamely idegen nyelv kötelező, vagy választható tantárgyként való oktatását olyan oktatási intézményekben, amelyekben az oktatás nyelve különbözik az említett nyelvektől.

h) Bizonyos időközönként felülvizsgálható, hogy egy részes államban mely nyelvek érik el az országos, a tagállami, a regionális és a helyi hivatalos nyelv jogállásához szükséges arányt, s hogy mely nyelvek minősülnek regionális vagy kisebbségi nyelvnek, illetőleg veszélyeztetett nyelvnek. Az ilyen felülvizsgálatok között legalább tíz évnek el kell telnie és a felülvizsgálat alapjául csak az adott részes állam állampolgárai – államszövetségekben és szövetségi államokban az adott tagállam polgárai, tagállami

állampolgárság hiányában az államszövetségnek, illetőleg szövetségi államnak a tagállam területén állandó jelleggel élő állampolgárai –, regionális és helyi hivatalos nyelv, illetőleg regionális vagy kisebbségi nyelv esetében az államnak (tagállamnak) a kérdéses területen vagy településen állandó jelleggel élő állampolgárai vehetők számításba.

i) Hagyományosan, történelmileg beszélt nyelveknek azokat a nyelveket kell tekinteni, amelyek az egyes részes államokban, illetőleg tagállamaikban, vagy az egyes államok, illetőleg tagállamok valamely térségeiben őshonosak vagy évszázadok óta anyanyelvként, illetőleg saját nyelvként beszélt nyelvek.

5. A nyelvszabadság a 4. bekezdésben foglalt szabályokon túl csak törvényben megállapított olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség, a közérkölc, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.”

A vitaindító előadás után hozzászólások következtek, melyek a vitaindító tanulmányhoz, az előadáshoz, illetőleg a fenti javaslatához kapcsolódtak.

Paczolay Péter felvetette, hogy talán a nyelvi identitás (ha a nyelvet, mint a kifejezés eszközt nézzük) nem éri el a vallási identitás szintjét. Egyidejűleg több nyelvet is a magunkénak tekinthetünk, vagyis a nyelv bizonyos mértékig csereszabatos, változtatható. Egyébiránt pedig a nyelv inkább kollektív jellegű, így talán a kollektív jogok irányában kéne keresni a szabályozási lehetőségeket. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezek nem állítások, hanem inkább kérdések.

Visegrády Antal referátumában (amelyet Antal Csanád ismertetett a hallgatósággal) egyetértését fejezte ki a jelenleg kisebbségi jogokhoz sorolt szabad nyelvhasználat emberi joggá alakításával kapcsolatban, de feltette a kérdést, hogy vajon elérkezett-e erre a megfelelő idő, hiszen az egész világon kell érvényesülnie nagyon különböző esetekben. A jogvédelemnek ugyanis fontos feltétele egy azt biztosító intézményrendszer megléte. Az Európa Tanács, és a hozzá kapcsolódó Strasbourg-i Bíróság az érvényesítési területnek egy ígéretes szeletét jelenti, azonban a hatékony működés szükségessé teszi hasonló intézmények létrehozását esetlegesen a FÁK, az Amerikai Államok Szervezete, az Afrikai Egységsszervezet, vagy akár az Arab Liga hatókörében is.

Ádám Antal azon véleményének adott hangot, hogy talán mélyebb alapzatról, a jogi alapértékekről, az alkotmányi értékekről és azok között az emberi méltóság oldaláról is meg kellene vizsgálni a kérdést, mivel az emberi méltóság általánosabb, mint a tulajdonjog, ugyanakkor elismerte, hogy a *proprietas* (amivel csak az ember rendelkezik, csak az ember tulajdona, más élőlényé nem) meghatározása szintén nagyon

lényeges. Ezt követően megkérdezte az előadótól, hogy csak az egyén és az állam viszonyában értelmezhető-e a nyelvszabadság fogalmát, vagy e fogalom a személyek egymás közötti kapcsolatára is érthető, a nyelvszabadsághoz való jog a harmadik személyeket is köti-e (*Drittwirkung*). Az előadó erre a kérdésre igennel válaszolt.

Kovács Péter (több más résztvevővel egyetemben) kifejezte aggályait a tervezet elfogadhatóságával kapcsolatban. Szerinte erre már csak azért sincs reális esély, mert ugyanúgy, ahogy a kisebbségvédelmi kodifikációs kísérleteket a kisebbség fogalmának nehézkes definiálhatósága gátolja, úgy egy ilyen tervezet elfogadásának folyamatát a nyelv, illetve az anyanyelv definiálásába fojtának bele, ilyen úton siklatnák ki. Amíg nincs konszenzus, nem léphetünk tovább. De konszenzus nincs.

A hozzászóló azzal folytatta, hogy ha egyetemes emberi jogként szeretnénk elfogadtatni a nyelvszabadsághoz való jogot, úgy – képletesen szólva – nem kerülhetjük el a nyelv fontosságáról folytatott vitát a bantokkal és berberekkel, akiknek – úgy tűnik – nem annyira fontos a nyelv. A kérdés kiszélesítésével tehát távolabb kerülünk a megvalósítás lehetőségétől. A nyelvszabadsághoz való jog biztosítását szolgáló intézményi változtatások egyébként is nagyon költségesek.

Kontra Miklós kifogásolta, hogy a tervezet – részletes kidolgozottsága ellenére – mellőzi a nyelvek egészségügyben való használhatóságának szabályozását, illetve, hogy nem foglalkozik a siketekkel. Emellett kétségeit fejezte ki a nemzetközi jog nyelvvelvédelmi hatékonyságával kapcsolatban: Tove Skutnabb-Kangas véleményét tolmácsolta, aki szerint a karta sem tudja megfékezni a nyelvek felszámolásának folyamatát, legfeljebb lassíthatja.

Nádor Orsolya a tervezetben szereplő 7%-os küszöböt túl alacsonynak találta, amely inkább fokozza a többséghez tartozóknak a kisebbségekkel, kisebbségi nyelvekkel szembeni ellenérzését. Szerinte a veszélyeztetett nyelv fogalmát jobban ki kell dolgozni, valamint azzal kapcsolatos reményét fejezte ki, hogy a nyelvi jogokat majd, mint harmadik generációs emberi jogokat fogják elismerni.

Bruhács János elmondta, hogy nagyon meglepte őt a tervezet indoklása. A szimpóziumra úgy jött el, hogy a nyelvi jogok kérdése kisebbségi kérdés, de ebben a véleményében a vitaindító előadás során meg-ingott, véleményét majd később írásban megküldi.

Dobromir Mihajlov azt a kérdést feszegette, hogy a nyelv érték-e, avagy ellaposodó érték. Amíg mi a nyelvek védelmével vagyunk elfoglalva, a folyamatos nyelvromlás kikezdi a nyelv értékét.

Szalayné Sándor Erzsébet is valószínűtlennek tartotta, hogy a tervezetet elfogadják, és hozzátette,

hogy programjellelű normák elfogadásának nincs értelme. Később azt a kérdést is felvetette, hogy nem lenne-e ez túl nagy lépés, olyan, ami veszélyezteti az eddigi eredményeket.

Az előadó a hozzászólásokra adott válaszában a következőket mondta el. A definiálási nehézségekkel kapcsolatban tudnunk kell, hogy a vallás, a lelkiismeret, illetve a meggyőződés fogalmát sem definiálták, az ezeknek megfelelő szabadságokat mégis elfogadták, valamint, hogy vallási közömböség is létezik a világon, mégsem jutott senkinek sem az eszébe, hogy a vallásszabadsághoz való egyetemes emberi jogot kivegyék az Egyezségokmányból. Amúgy, ha már a valláshoz hasonlítjuk a nyelvet, akkor hozzátehetjük, hogy a vallás is csereszabatos, nemcsak a nyelv. A nyelvészek azt a nézetet is igencsak kétségbe vonják, hogy a nyelv pusztán eszköz lenne, hiszen – amint azt Kontra Miklós is megerősítette – több nyelvet egyidejűleg ugyanolyan szinten nem beszélhetünk, nyelvészetileg ez nem igazolható, így az az identitásnak csaknem olyan lényeges eleme kell, hogy legyen, mint a vallás. Azt pedig, hogy a nyelvi jogok széles körű biztosítása nagyon költséges lenne, sokan cáfolják.

Az előadó nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy a javaslat programnormákból állna, ugyanis az még fordulataiban is teljes mértékben igazodik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának nyelvezetéhez. Hogy milyen eredményeket érhet el, azt csak akkor tudhatjuk meg, ha kipróbáltuk. Egyébként bizonyos világméretű szemléletváltozás, elmozdulás figyelhető meg a nyelvi kérdésben, más, a jelen tervezethez hasonló irányultságú kezdeményezések is történtek – az előadó itt utalt az 1996. évi barcelonai nyilatkozatra (Nyelvi Jogok Egyetemes Nyilatkozata), valamint arra, hogy a Nyelv és Jog Nemzetközi Akadémiájának 2006. évi konferenciáján felhívást intéztek az ENSZ-hez, az Európa Tanácshoz és az Európai Unióhoz, illetve ezek tagállamaihoz, hogy alkossanak nemzetközi egyezményt a nyelvi diverzitásról.

Arra a felvetésre, hogy a tervezet elfogadása esélytelen, az előadó kifejtette, hogy nem látja be, miért lenne ez szükségszerűen így, amikor a nyelv szabadság eszméjét a nemzetközi közösség 1918 után egyszer már elfogadta, majd – *Maczonkai Mihály* véleményéhez csatlakozva – hozzátette, hogy az is elképzelhető, hogy nem a nemzetközi jogalkotás, hanem valamilyen bírói döntés hozza meg az áttörést. Akár úgy, hogy egy nemzetközi bírói szerv ítéletének indoklásában meghivatkozza a tervezetet, akár úgy, hogy elméleti levezetését a magáévá teszi.

A következő kérdés, melyre az előadó kitért, hogy elég értéket képvisel-e a nyelv. Mint mondta, ez elméletileg sokféleképpen igazolható, de ha gyakorlatban gondolkodunk, oda jutunk, hogy miután a Karta azon a gondolon alapszik, hogy a nyelv érték, illetve az UNESCO-nak a kulturális sokféleségről szóló nyilatkozata és egyezménye is elismeri, hogy a kultúra és a nyelv – következésképpen a nyelvi sokféleség is – érték, kár lenne ezen eredményeket elméleti fejtegetésekkel kikezdeni. Ilyen értelemben a tervezet akár még konzervatívnak is mondható, hiszen a nemzetközi jogban már elismert eszmékre támaszkodik, az intézményekbe már beépült értékekre alapoz. Ha megnézzük például a svájci, belga, vagy a spanyol nyelvi berendezkedéseket, láthatjuk is, hogy a nyelv szabadság eszméje nem olyan forradalmi, nem forgatná fel úgy az államok jogát, mint azt első pillanatra gondoljuk.

Az előadó elfogadta *Ádám Antal*, *Kontra Miklós* és *Nádor Orsolya* javaslatait, majd mindezek után összegzésként elmondta, hogy mivel a tapasztalatok szerint nincs hajlandóság a kollektív jogok elfogadására, illetve a kisebbségi jogok elfogadása is nehézkesen halad, más utakon kell a továbblépés lehetőségét keresnünk. Ilyen továbblépés volt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának megalkotása (amely sem nem kollektív jogi, sem nem kisebbségi jogi, hanem nyelvvédelmi szemléletű), és ilyen továbblépés lehet a nyelv szabadság (mint egy megkésített első generációs jog) gondolatának az elfogadása is. Ezen gondolat elfogadása ugyanis tökéletesen illeszkedik abba a tendenciába, melynek során ahol a Nyugat valamilyen diverzitást érzékel, ott a szabadság eszméjével válaszol (ahol pl. többféle vallás jelenik meg, ott megjelenik a vallásszabadság eszméje, vagy a jelen időkből ide sorolható a szexuális orientáció szabadságának az elismertetése). Ennek fényében nehezen érthető, hogy a nyelvi diverzitás felismerésére miért nem a nyelv szabadság elismerése a válasz. Hangsúlyozta végül, hogy elgondolásának nívója, hogy a (kisebbségi) nyelvi jogok elismerésének ellenfeleit a saját érveikkel igyekeznek meggyőzni, hogy tulajdonképpen a saját fegyverüket fordítja ellenük.

Paczolay Péter zárszavában egyebek közt kijelentette, hogy a tény, hogy az eredetileg elméleti jellegűnek tervezett szimpóziumon megfogalmazott kritikák nagy része a gyakorlati megvalósítás nehézségeire vonatkozott, annak tulajdonítható, hogy a vitaindító előadásban elhangzott érvek „rendben vannak”.

AD HOC

Bíró Gyula
c. egyetemi docens
Debreceni Egyetem

Fenyvesi Csaba: Szembesítés (Szentől szembe a bűnügyekben)*

Nagy megtiszteltetés számomra, hogy méltathatom Fenyvesi Csaba¹ monográfiáját. Egyetlen szóval is tudnám értékelni: *remekmű*. A szerző habilitációs értekezése egyértelműen hiánypótló alkotás a büntető eljárásjog és a kriminalisztika tudományában. A szembesítésről, mint a büntetőügyekben alkalmazott, szavahihetőséget ellenőrző, igazságkereső bizonyítási eljárási cselekményről nem született még áttekintő, koncentrált monográfia hazánkban. A kötet bemutatja, részletesen elemzi és széleskörűen vizsgálja e komplex intézményt, amelynek van jogtörténeti, nemzetközi, empirikus, pszichológiai, kriminalisztikai és büntető eljárási aspektusa. A mű szerzője az anyag összeállításánál során módszeresen tanulmányozta a hazai és nemzetközi bűnügyi – elsősorban büntető eljárásjogi és kriminalisztikai – szakirodalmat. A rendőri, ügyvédi, valamint egyetemi oktató- és kutatóként szerzett tapasztalatai jelentős segítséget nyújtottak a könyv létrejöttében. A Szembesítés monográfia nyolc fejezetből áll, 311 oldalon.

1. Bevezetés, ezen belül a témaválasztás oka, kutatási hipotézisek, kutatási célok és módszerek szerepelnek.

2. A szembesítés intézményének jogtörténeti áttekintése.

2.1 A szembesítés a tradicionális jogban (az ókortól a középkoron át 1896-ig)

Kiragadva néhány gondolatot a Szembesítés monográfiából. A Szerző a szembesítés intézményének jogtörténeti áttekintése során bemutatja és hitelesen bizonyítja, hogy igen korai forrásokban megjelenik már az intézmény alkalmazása, ha nem is jogi keretekben. „Gondoljanak csak – többek között – a bibliai

Salamon döntésére, aki kérdéses gyermek karddal való felezésének fenyegetése közepette szembesítette a két, magát anyának valló nőt, akik közül az egyik biztosan nem mondott igazat. Az igen erőteljes – demonstratív – szembesítés hatására létrejött, kiváltott emberi reakciók, vallomások (vallások) adták a szembesítés eredményét, a salamoni igazság – következtetés – alapját.”

„Az igazság kiderítése a római jogászok szeme előtt is lebegett, Diocletianus császár leiratának megfogalmazásában pl.: „aliud nihil in iudicis qua iustitiam locum habere debet”, azaz „nincs más célja a bírósági eljárásnak, mint az igazság megtalálása” (ami bíróra nézve szinte kötelező).”² Ennek érdekében külön szembesítésről nem volt szó, a terhelt és tanúvallomások megtételét, illetve igazságtartalmát – akár a nyomozást, akár a bíróság előtt – kínvallatással próbálták elősegíteni. Úgy vélték például, hogy különös kegyetlenséggel végrehajtott főbenjáró bűncselekményeknél (*capitalia et atrociora maleficia*) nem is lehet más-ként eredményesen felderíteni a bűnelkövetőt. Úgy tűnik, mintegy a kor lezárásaként, kimondhatjuk utólag, hogy a rómaiak korában a bűncselekmények felderítése, az igazság kiderítése bizonyos kényszerintézkedések, köztük a kínvallatás nélkül nem volt elképzelhető. Ez az állítás még évszázadokon keresztül igaznak bizonyult.³ Ezen intézmény megmaradt a középkorban is, amikor is a bizonyítás eszközeivé váltak az istenítéletek, próbák eredményei, a baj kimenetele, továbbá az eljárás alá vont fél és a tanúk esküje. A XVIII. században, 1769-ben kiadott *Constitutio Criminalis Theresiana*⁴ már nemcsak a szembesítés, hanem a felismerésre bemutatás jogi szabályait, egyúttal taktikai ajánlásait is részletesen – erősen archaikus nyelvi formában – tartalmazza. (Ekkor még – utólag – hatályban van a kínvallatás alkalmazásának lehetősége is). Az 1843. évi büntető eljárási javaslat 171–175., illetve 177. §-ában már szembesítés néven szerepel az intézmény és kimondja:

„171. § a vádlott a tanúkkal akkor szembesítetik, ha ezek olly körülményeket vallottak, mellyeket a vádlott állandóul tagad, vagy másképp ad elő; akkori is, midőn a vádlott ön védelmére kívánja, hogy az ellene lévő tanú vele szembesítessék...

177. § tanúkihallgatás vagy szembesítés alkalmazásával a kihallgatott vagy szembesített személyek magok viseletét illető, és hitelességük megítélésére nyomadékkal bíró körülmények a jegyzőkönyvben megemlítendőek.”⁵

2.2 A szembesítés a modern jogban (1896-tól napjainkig)

Az 1896. évi XXXIII. tc. a Bünvádi perrendtartás 138. §-a kimondta: „A terhelt más terhelttel vagy tanúval a nyomozás és a vizsgálat során is szembesíthető, ha

* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. 320 o.

egymástól lényegesen eltérő vallomást tettek, és az ellentmondást nem lehet másképpen tisztába hozni, vagy ha alaposan kell tartani attól, hogy a főtárgyaláson a szembesítés nem fog megtörténni.” A törvény 214. §-a már taktikai (végrehajtási módus) jellegű jogi szabályt is rögzített, nevezetesen: „Kettőnél több egyén egyidejűleg és egynél több körülményre nézve egyszerre nem szembesíthetők egymással.” „A 205. § 1. pontjában említett hozzátartozók, még ha önként tettek tanúságot, a terhelttel nem szembesíthetők, hacsak ez maga nem kívánná.” Ezen szabály célszerűségi szempontot szolgált, ugyanis már a XX. század elején is felismerték, – a korábbi gyakorlati tapasztalatok nyomán – hogy a hozzátartozók között elrendelt szembesítés szinte alig vezet eredményre, alkalmazása tehát felesleges, nem bír gyakorlati jelentőséggel. Szintén a tanúk szembesítésével kapcsolatos még a 214. § további része is, mely rögzítette, hogy: „Szembesítésnek rendszerint csak a főtárgyaláson van helye. Ha azonban a terhelt és a tanú, vagy a tanúk egymás között eltérőleg vallanak, s az ellenmondás másként nem hozható tisztába, vagy ha alaposan lehet attól tartani, hogy a szembesítés a főtárgyaláson nem történhetik meg, a terhelt és a tanú, vagy a tanúk a nyomozás vagy a vizsgálat alatt is szembesíthetők egymással.”⁶ Ismerteti a szembesítés intézményét az 1951. évi III. törvényben, az 1962. évi 8. törvényerejű rendeletben, valamint 1973. évi I. törvényben (rég. Be.). E törvénnyel kapcsolatban a monográfiából fontosnak tartom kiemelni: Bár a szembesítések foganatosításának módjára vonatkozó részletes szabályozást ez a törvény sem adott, végképp eloszlatta azokat a kételyeket, melyek korábban ezzel kapcsolatban felmerülhettek. Azaz, hogy a szembesítésen nem a jegyzőkönyvekben rögzített ellentétek hatóság tagjai általi felolvasását, és a vallomást tevő általi megerősítését kell érteni, hanem azt, hogy az ellentétes vallomást tevőknek állításait egymással élőszóban kell közölniük. A törvény előírta azt is, hogy: „A hatóság megengedheti, hogy kérdéseket tegyenek fel egymásnak” – mint ahogyan a törvény kommentárja fogalmaz –, a „hatékony meggyőzés érdekében”. Ez utóbbi feltehetően a szembesítendő személyek között értelmezhető csak, hiszen az önálló kihallgatás lehet igazán a hatóság (tagjai) meggyőzésének területe.⁷

Szembesítés az 1998. évi XIX. törvényben: „A hosszú előkészítést és várakozást követően 2003. július 1-jén hatályba lépett törvény új fejezetet nyitott a magyar büntető eljárásjog történetében. A szembesítéssel kapcsolatosan is rendhagyó szabályozást hozott, megfelelően reagálva azokra a változásokra, melyek az utóbbi évtizedekben az újabb bűncselekménytípusok és szervezettebb elkövetői kör létrejöttével jelentek meg. (A Szerző a hatályos szembe-

sítési szabályozás részletes elemzését a monográfia 6. fejezetében végezte el, itt csak a jogtörténeti skála teljessége érdekében mutatta be a fő szabályokat). A szembesítés önálló szakaszban és megnevezéssel, a bizonyítási eljárások között, a szemle, a bizonyítási kísérlet, és a felismerésre bemutatás után, a szakértők párhuzamos meghallgatása előtt kapott helyet a törvény 124. §-ában.⁸ Az (1) bekezdése kimondja: „Ha a terhelt, a tanúk, illetőleg a terhelt és a tanú vallomásai egymással ellentétesek, az ellentétet szükség esetén szembesítéssel lehet tisztázni. A szembesítettek a vallomásukat egymással élőszóban közlik; megengedhető, hogy egymásnak kérdéseket tegyenek fel.” Ez a szabály csak alakilag különbözik a korábbi előírástól annyiban, hogy egy helyen szabályozza a terhelt-terhelt, terhelt-tanú és a tanú-tanú szembesítését, illetőleg, hogy a „lehet tisztázni” kifejezést használja, szemben – az előzőekben kifejtett – „kell megkísérelni”-vel. „Ha a tanú, vagy a terhelt védelme szükségessé teszi, a tanú, illetőleg a terhelt szembesítését mellőzni kell.” A tanú védelme mellett, megjelenik a terhelt védelme is, mint szembesítést kizáró feltétel, figyelemmel a különösen súlyos, kiemelt tárgyi súlyú bűncselekmények tettetársai közötti érdekellentétre. A törvény ezzel a szabállyal azon terhelték védelmét is biztosítani kívánja, akik bár maguk is bűncselekményt követtek el, hajlandóak azt (mintegy pentitóként) teljes mélységében a hatóság előtt feltárni, társaik ellen vallani. Ezáltal felfedve olyan bizonyítékokat is, melyek nem állnak a hatóság rendelkezésére, a hatóság előtt nem ismertek, és amelyek segítségével egyszerűbbé és megalapozottá (bizonyossá) válhat a büntetőjogi felelősségre vonás. „A tizennegyedik életévét be nem töltött személyt akkor lehet szembesíteni, ha a szembesítés a kiskorúban nem kelt félelmet.” E szabály életbe léptetésének legfőbb indoka az volt, hogy igen gyakoriak a kiskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények, melyek bennük komoly pszichikai traumát okozhatnak és ezt a traumát a szembesítés negatív élménye csak fokozná. Ennek megítélését, a „veszély előrejelzését” a törvényhozó a hatóságra bízta.”⁹

2.3 Jogtörténeti következtetések

– Ha áttekintjük az itt leírtakat, akkor, mintegy a fejezet sommázataként az alábbi (vázlatszerű) gondolatokat fogalmazhatjuk (rajzolhatjuk) meg a szembesítés egyetemes, illetve magyar történeti kialakulásával és fejlődésével kapcsolatban.¹⁰

– Az ókorban az igazságkeresés, a vallomás ellenőrzés szabályozott módjai között még nem szerepelt a szembesítés, sokkal inkább a kínvallatás.

– A feudalista középkorban, annak kezdő századaiban az inkvizitórius eljárás keretében – a szembesítés hiánya mellett – a változatos, sokfajta

tortúra továbbélése, a kínvallatás „virágzása” a szembetűnő.

- A késői középkorban, a XVII-XVIII. században megkezdődik a kínvallatás „puhulása”, a szembesítés intézmények megszületése, az átmeneti kettősség, a két igazságkereső intézmény együttélése, amelyet még alkalmanként (bizonyos körülmények esetén) bokrosít az eskütétel alkalmazása is.

- A XIX. századtól hivatalosan eltörölt a kínvallatás, és már az akkuzatórius (vádeltű) szemlélet alapján helyébe lép egyedüliként a szembesítés, esetleg esküvel színesítve.

- A XX. század első felében már részletes jogi szabályozást láthatunk a szembesítésről az egyes büntető eljárási kódexekben, köztük a magyarban is. Egészen a század közepéig a tárgyalási szakra helyezik az alkalmazási hangsúlyát.

- A XX. század második felétől az intézmény kriminalisztikai, azon belül krimináltaktikai jellege erősödik fel, ennek következtében a nyomozási-vizsgálati-előkészítő szakaszra tevődik át a hangsúly, ám egyszerűsített, „lecsupaszított” formában létezik a bírósági szakban is.

- A XXI. században a szembesítés továbbra is hangsúlyos nyomozásbeli, és enyhe súlyú bírósági korlátozása érzékelhető, legfőképpen (krimináltaktikai) adat-információvédelmi, tanúvédelmi, kiskorú védelmi okokból.

A korszak/időskála jellemzőiből azt is láthatjuk és megfogalmazhatjuk, hogy a szembesítés „megjelenése, színrelépése” (kb. a XVII. század, tehát kb. 300-400 év) óta egyetlen korszak, század elméleti szerzői, jogalkotói sem kérdőjelezték meg az intézmény létjogosultságát, szavahihetőségi kontroll-hitelesség ellenőrzési-igazságkeresési funkcióját.¹¹

3. A szembesítés nemzetközi kitekintésben

3.1 Az egyes államok szabályozásának áttekintése

„Sokéves kutatása során adatgyűjtést végzett jó néhány európai állam szembesítéssel kapcsolatos jogi szabályozása, illetve kriminalisztikai (krimináltaktikai) ajánlásai, gyakorlata körében. Mindenekelőtt az alábbi sztenterd kérdésekre kereste a választ részben kérdőíves felmérés, másrészt helyszíni (országbeli) jogalkalmazói személyes interjúk, illetve jogszabály elemzések alapján:

a) Létezik-e (egyáltalán) az országban a szembesítés, mint jogintézmény?

b) Mi szabályozza? (Törvény, vagy csak krimináltaktikai ajánlások?)

c) Ha van jogszabályi rendelkezés róla, mi a pontos neve, száma, forrása és szövege?

d) Szerepel-e a szembesítés a kriminalisztikán belül, milyen ajánlásokkal?

e) Ha létezik a büntető eljárásjogon belül, annak melyik szakaszában alkalmazzák; nyomozási vagy bírósági szakaszban?

f) Ha létezik a szembesítés intézménye, akkor a büntetőeljárás során milyen hatékonysággal alkalmazza a hatóság, mi a véleményük az intézményről a jogalkalmazóknak?

A válaszok alapján már első ránézésre két alapvető csoport különböztethető meg. A kisebbségben levők, ahol nincs ez az intézmény, nem létezik sem az eljárásjogi törvényekben, sem a tényfelderítő ajánlásokban, vagyis nem használják, mint igazságkereső módszer. A többségi csoportot azon országok alkotják, ahol létezik, funkcionál az intézmény, mind jogi, mind kriminalisztikai keretek között, mint igazságkutató eszköz. Ez utóbbiakkal - ABC sorrendbe szedve, nem kimerítő jelleggel - kezdte elemzését. Körükben a következő lényegi válaszokat adhatom a kutatott kérdésekre.¹² A szembesítést alkalmazó európai államok: Albánia, Ausztria, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Montenegró, Németország, Olaszország, Oroszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország. Összegzésként elmondható, hogy a felsorolt országok közül mindenhol alkalmazzák a szembesítés jogintézményét. Egyedül Törökország a kivétel, ahol a török joggyakorlat főszabályként tiltja a konfrontációt, a szembesítést. Ez egy olyan alapszabály melynek célja, hogy a tanút védelemben részesítse. Konfrontáció akkor gyakorolható, ha a bíró vagy az államügyész hallgatja ki a tanút, ha a nyomozati szakaszban speciális eset áll fenn. (A rendőri szervnek/csendőrségnek nincs joga szembesítést végezni.)

A szembesítést nem alkalmazó európai (és az Egyesült) államok¹³

Anglia: Sem az angol, sem a skót jogban nincs ilyen eljárás; helyette „tradicionális” módszer van a vizsgálatokra és a tanúk kihallgatására, éppúgy, mint pár esetben a tettes és a sértett találkozásakor. De semmi sem hasonlít a kontinentális szembesítésre. Az angolszász rendszerben a bíró nem nyomozó, mint például a francia rendszerben, ahol vizsgálóbírák vannak. Néha előfordul polgári ügyekben, de csak az egyeztető eljárás során, hogy az egyezségi szakasz a tárgyalótermen kívül folyik. Tanúkihallgatás van, amit a tanúk kikérdezésének, illetve kereszkérdéses eljárásnak hívnak. A tanú kihallgatása alatt a kérdező összekapcsolja a tanú vallomását az esettel.¹⁴

(Itt jegyzi meg, hogy tekintettel a korábbi angolszász jogtörténeti hatásokra, Cipruson sem létezik a szembesítés intézménye.)

Dánia: Nem létezik a kutatás szerinti szembesítés. Az országban a bizonyítékok szabad mérlegelése érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a bíróságokat nem kötik formális szabályok a bizonyítékok mérlegelése során. Egymással szemben álló tanúvallomások esetén a bíróság szabad belátására van bízva, hogy – az ügy tényállása alapján – melyik vallomásnak tulajdonít nagyobb igazságtartalmat, melyik vallomást tekinti megbízhatóbbnak.¹⁵

(Ugyanakkor a szomszédos Svédországban – a részletszabályok ismerete nélkül jelzi, hogy – a domesztikus Be., a Rattengangsalk 1942:740. 22. fejezete ismeri és alkalmazza mind a nyomozási, mind a bírósági szakban.)

Írország: Az ír jogrendszer egy common law rendszer, ami az angol jogrendszerből származik, és ezért „adversarial” (vádeltű) és nem inquisitorius rendszer. Annyiban érintett a Bűnügyi Igazságszolgáltatási Rendszer, hogy ez az „adversarial” megközelítés szembeállítja a bűnvádi ügyet a védelmi üggyel. A bíróság nem érintett a nyomozásban, kivéve, amikor házkutatási engedélyt ad ki. Csak az eljárás kezdetén jellemző, hogy a bíróság érintett. Az „An Garda Siochana” mindenféle bírói utasítás és ellenőrzés nélkül hajtja végre a nyomozást. A lezárt nyomozást ezután továbbítják a „Director of Public Prosecutions” (D.P.P.)-nek, aki eldönti, hogy van-e elég bizonyíték eljárás vagy per indítására. A D.P.P. nem tagja a bíróságnak, hanem egy független egyén, akinek az irodája (tevékenysége) az igazságügy-miniszter „kiterjesztése”. A „Garda Siochana” a D.P.P.-vel történő egyeztetés után indít csak eljárást. Amikor egy tárgyalás megkezdődik, a vádló és a védelem is beidézi a saját tanúit. Minden tanút megvizsgál (kihallgat) a másik fél is. Ahol ellentmondás vagy vita merül fel a lényeges tények, bizonyítékok, vallomások közt a bíró vagy a bíró által irányított esküdtszék az, aki/ami eldönti, hogy melyik a helyes, igaz verzió. A bűnvádi eljárásban a bizonyítás terhének minden kétséget kizárónak kell lennie. Lényegében ez azt jelenti, hogy a védelem a tanúival olyan bizonyítéko(ka)t próbál felhozni, ami kétséget ébreszt a vád által felhozott bizonyítékokban. Ha a védelem a saját érdekében hoz fel bizonyítékokat, annak a „valószínűség egyensúlyán” is helyt kell állnia. Egyszerű szavakkal ez azt jelenti, hogy a védelemnek be kell bizonyítania, hogy az általuk felállított verzió sokkal valószínűbb. A bizonyítás terhe – mint látható – sokkal inkább a vádra hárul. A bírósági szakban a bizonyítékok figyelembevételére vonatkozó szabályokat, a common law és a „statutory” law szabályok keveréke alkotja. A „statute” szabályok az 1992-es „Criminal Evidence Act”-ben olvashatók.

USA: Az Amerikai Egyesült Államok esetében nem található egységes büntető törvényhozás, vagy egységes büntetőeljárás. Mindegyik tagállam a maga eljárását dolgozza ki, az angolszász jogrendszer szabályait követve. Bár a szótárak szerint szembesítést jelent, az amerikai „confrontation” kifejezés valójában a nálunk felismerésre bemutatásnak nevezett intézménnyel egyezik meg. Egy felderítési eszköz, melyet a bíróságon már egyáltalán nem alkalmaznak, csak az azt megelőző eljárás során. Helyes fordítása a „szembenezés” lenne, azaz a sértett és a terhelt szembeállítása, a terhelt azonosítása céljából. A szembesítést ismerő, mondhatjuk a kontinentális jogrendszert alkalmazó országok, illetve az angolszász mintára épült államok szabályozásának különbsége, tulajdonképpen a létezés/nem létezés alapszituációja jól mutatja az alapvető felfogásbeli, bizonyíték értékelési különbséget. A kontinentális jogrendszerrel ellentétben, az angolszászban nem módja az igazságkeresésnek a szembesítés, erre rendelkezésre áll ugyanis szerintük a leghatékonyabbnak tartott módszer, a poligráfós vizsgálat, melynek kiemelkedő bizonyító erőt tulajdonítanak. Az eltérés oka valószínűleg az angolszász jogrendszer eltérő gyökereiben keresendő, illetőleg abban, hogy az amerikai (angolszász) bíróságokon eskü alatt vallanak, ha pedig valaki az igazat mondja, a vallomások között ugyanazzal a körülmennyel kapcsolatban nem lehet ténybeli eltérés. Így számukra logikus, hogy a szembesítés felesleges, szükségtelen intézmény. Az ellentétesen valló felek nem egymás szemébe mondják állításaikat, hanem a vád és védelem képviselői saját kérdéseikkel próbálják meg az elmondásokat hiteltelenné tenni, és ezáltal az esküdteket meggyőzni. Célja pedig – bár mindkettővel a vallomások közötti ellentétet kívánják feloldani – legfőképpen nem az igazságkeresés, és az, hogy a bíróság a tényállást maradéktalanul, és pontosan fel tudja tárni, hanem az esküdtek megnyerése, a kérdező oldalára állítása. Helytálló megállapítás tehát, hogy „a kérdezés művészete az amerikai bűnperben talán a legfontosabb faktor.”¹⁶

3.2 A szembesítés a nemzetközi dokumentumokban

A Szerző áttekintette a szembesítés – mint szűkörű és e tekintetben partikuláris – jogintézményét valamilyen formában érint(het)ő nemzetközi dokumentumokat.

3.3 A szembesítés az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak tükrében

Az EJEB praxisában létezik a szembesítés annak ellenére, hogy mint az előző alfejezetben levezettem, az EJEE nem tartalmaz konkrét kitételeket erről. Az egyes európai államok joggyakorlatában, azonban

megjelenhet, és alkalmanként, ha nem is sűrűn felbukkan, és jogsértésre adhat alapot mind a hazai, mind az egyéb európai államok joggyakorlatában. A szembesítéshez leginkább a tisztességes eljárás követelményei kötődnek, a jogsértések e körben fordulhatnak elő igazán.¹⁷

4. A szembesítés – empirikus vizsgálat tükrében

(Fenyvesi monográfiája végig rendkívül izgalmas mű, de a legérdekesebb e fejezete.)

„2005–2007. év között empirikus kutatást folytatott a vizsgált témakörben, melynek keretében kettős felmérést végzett: egyrészt bírósági ügyiratokat tanulmányozott át (és elemezte), másrészt – a kötet végi mellékletben található formákkal – (anonim) kérdőíves felmérést végzett el. A feldolgozás célja az volt, hogy a szembesítés gyakorlati alkalmazását áttekintse, abból az elmélet számára megerősítő, illetve gyengítő visszajelzéseket kapjon, a hipotéziseit ellenőrizze, illetve jogalkalmazóktól és terheltektől érdemi adatokat kapjon a továbbgondoláshoz és javaslataihoz. A 2003. július 1. után jogerősen lezárt ügyiratokkal és kérdőívekkel kapcsolatos kutatás összefoglaló adatait a jelen fejezetben mellékelt táblázatok (1-8. sz.) mutatják. Az azokból levonható főbb következtetéseket e helyütt fejtette ki, míg a szembesítéssel kapcsolatos egyéb részletező megállapításait a pszichológiai, kriminalisztikai és büntető eljárásjogi megközelítést taglaló fejezetekben.

Ügyiratok vizsgálata

A kutatás 186 – kifejezetten szembesítést is magába foglaló – büntető ügy irataira terjedt ki, amelyben (összesen) 541 szembesítést tartottak a nyomozási és 14-et a bírósági szakaszban. (A 186 bűnügyből egy volt olyan, amelyben csak a bírósági szakasz történt szembesítés.) Mindegyik eset (alap)elbírálása (elsőfokú határozat hozatala, gyakorta jogerősen) a Pécsi Városi Bíróságon történt a Be. hatályba lépését, azaz 2003. július 1-jét követően. Így előfordult (kisebbségben), hogy a nyomozási (vagy tárgyalási) szembesítéseket még az 1973. I. tv. szabályai szerint folytatták le. Súlyukat tekintve közel azonos mértékű volt a büntetési és a vétségi kategória, amelyekben javarészt felnőttkorú terheltek ellen folyt az eljárás, ám talált 21 fiatalkorúakkal kapcsolatos ügyet is. Az ügyirati vizsgálat 14%-os (77 esetes) eredményességet regisztrált, ami kisebb részben abban mutatkozott meg, hogy a tagadó terhelte teljesen elismerte a bűncselekmény elkövetését (9 esetben az 541-ből!) vagy ezt csak részben tette meg (4 esetben). Javarészt azonban attól lett eredményes, hogy tisztázták az egyébként látszólagos ellentmondást (64 eset). A

bírósági szakaszban végrehajtott szerény számú (14) szembesítésből egy volt eredményes, ami 7%-ot tesz ki, amelynek során az egyik tagadó terhelte részben beismerte a bűncselekmény elkövetését, a többi – a nyomozáshoz hasonlóan – a látszólagos ellentmondások feloldását szolgálta.”¹⁸

5. A szembesítés pszichológiai alapvonásai

5.1 A szembesítés pszichológiai kiindulópontja

„A szembesítésnek, mint igazságkereső bizonyítási eljárási cselekménynek a jogi és kriminalisztikai aspektusa mellett a pszichológiai érdemel figyelmet. A három aspektus között kölcsönhatás van, melyet már az empirikus kutatása is feltárt, és amelyet a következő fejezetek alkalmankénti átfedései is érzékeltetnek. A pszichológiai aspektust azért tartotta első helyen – ha nem is kimerítő jelleggel – vizsgálandónak, mert ez adja meg azt az elvi-elméleti alapvetést, princípiumot, ami alapján érdemes az intézményt bevezetni, fenntartani, fejleszteni. Egy szóval is rögzíthetjük, amiért érdemes: alkalmazni. Már az empirikus kutatásában is szerepelt kérdésként, hogy a jogalkalmazók, terheltek látják-e az intézmény elméleti megalapozottságát. A terheltek – némi öniróniával jelzett – 38%-os hitétől egészen az ügyészek határozott 70%-áig találhatók válaszok. Átlagosan a megkérdezettek 54%-a látja, érzékeli a tudományos megalapozottságát, az elvi lételemét.”¹⁹

5.2 E fejezetrészben ír arról, hogy az igazságtartalom, a tényadatok megbízhatósága egy (komplex) folyamat révén alakul ki az érzékelő (tanú, sértett-tanú, terhelte, stb.) személyben. A folyamat részei: a megfigyelés, az emlékezés, és a visszaadás.

5.3 Az igazság és hazugság megjelenési formái a vallóknál

5.4 A szembesítési konfliktus lélektani alapja

Ilyenformán a következő kérdés az, hogy minek a hatására változtat(hat) a hazug állítást tevő a szembesítés során, támogatja-e ezt a pszichológia?

6. A szembesítés büntető eljárásjogi megközelítésben

6.1 A szembesítés fogalma

Napjaink elméleti alapvetése²⁰ és az arra épülő gyakorlat ettől eltérő. Egységesnek tűnik ma már az irodalomban az az álláspont, hogy „a szembesítés lényegét tekintve sajátos, „kombinált” kihallgatás, olyan önálló nyomozási (eljárás) cselekmény, amelynek keretében egyidejűleg több személy kihallgatása megy végbe kifejezetten azzal a céllal, hogy a kihallgatottak korábban tett vallomásaik közti lényeges

ellentétet feloldják.”²¹ Az általa is elfogadott megfogalmazást azzal pontosította, hogy a „több” személy alatt mindenképpen csak két személyt értünk, nem többet és nem kevesebbet. Ha kevesebb, vagyis egy személy lenne, akkor az az általános kihallgatás körébe tartozna, nem beszélhetnénk szembesítésről, ha pedig kettőnél több lenne, akkor pedig a szembesítés – általa is már az előző fejezetben kifejtett – pszichológiai és később részletezendő krimináltaktikai létalapja kérdőjeleződne meg.²²

6.2 A szembesítés elhatárolása más bizonyítási cselekményektől

A fogalmi tisztázást segíti, ha a szembesítést elhatároljuk más (hasonló, illetve kevésbé hasonló) bizonyítási cselekményektől, ha megfogalmazzuk az eltérő, ám ugyanakkor a hasonló vonásokat is.²³ E fejezet-részben a szembesítést elhatárolja: a kihallgatástól, a helyszíneléstől (a Szerző szándékosan nem helyszíni kihallgatást ír, mivel álláspontja szerint, az 1987-ben – tévedésből 1997-es dátum szerepelt – kivívott és törvénybe iktatott önállóságát és krimináltaktikai szempontból helyes megnevezését nem lett volna szabad 2003-ban /új Be./ felcserélni az önállótlan-ságát és jelentőségének csorbítását jelző /helyszíni/ kihallgatási fajtára);²⁴ felismerésre bemutatástól, bizonyítási kísérlettől, helyszíni szemléstől, kutatás-mozgatótól, szakértők párhuzamos meghallgatásától, a poligráftól, a keresztkérdéses eljárástól.

6.3 A szembesítés törvényi szabályozása

A törvényi szabályozást a kriminalisztikai főkérdések (mint módszertani útmutató) mentén is lehet elemezni. Ezek: Mi? Hol? Mikor? Hogyan? Ki-kivel? Miért?

6.4 A szembesítés fajtái

6.5 A szembesítéssel kapcsolatos résztvevői jogok és kötelezettségek

A Szerző két különböző tanulmányomban – a szembesítéssel kapcsolatosan – is hivatkozik az általam leírtakra. Mindkét esetben bírálatot kaptam, a Szerző nem értett egyet a véleményemmel. Bár engemet is – természetesen mindkét esetben – a jó szándék vezérelt, de végezetül a Fenyvesi Csaba álláspontját fogadom el. Az elsőben – e fejezet-részben a 200. oldalon – Fenyvesi tanár úr nézete szerint, mivel a szembesítés során speciális kihallgatási formáról van szó, a jelenlevő védő, tanú ügyvédje, sértett jogi képviselője is tehet fel kérdést mindkét szembesítendőnek.²⁵ A hivatkozott lábjegyzetből kiderül, hogy én kimondottan a kérdésfeltevés jogának törvényi szabályozásra alapítottam megállapításaimat, de az igazat megvallva, azok is ellentmondásban van-

nak. Fenyvesi Csaba, mint tudós és gyakorló védő a törvényi rögzítettséget főleg szövegszaporításnak tartja, „mivel a szembesítés tartalmi követelményeit a krimináltaktika (és a végrehajtó) adja meg; ám azon részletszabályokat nem lehet, nem szabad felsorolni a büntetőeljárás keretében.”

6.6 A szembesítés bizonyíték ereje, a kizárt bizonyíték

7. A szembesítés kriminalisztikai megközelítésben

A szembesítési taktika fő kérdései

„Ahogyan a büntető eljárásjogi aspektusnál már felvetődött és vezérvonalként szolgálhatott a hét fő kérdés, úgy ezen fejezetben még inkább útmutató lehet, hiszen ezek a kriminalisztikában használtak. Azzal a különbséggel, hogy a „Mi?” kérdésre sokkal inkább eljárásjogi válasz adható, amelyet megtettem az előző fejezetben. Jelen fejezetben így a „Hol? Mikor? Hogyan? Ki-kivel? Miért?” kérdéssorozat (taktikai oldala) emelkedik ki, kap hangsúlyt. Vizsgálható az intézmény más módon is, nevezetesen a szakaszai alapján. Ezek:

- a szembesítésre való felkészülés, („előlete”)
- a szembesítés végrehajtása, (kezdet, kérdések-válaszok, egyéb kérdések, indítványok, rögzítés, rendfenntartás), („élete”, „fókuszálása”)
- a szembesítés értékelése („utóélete” – pl.: hibái).²⁶

A másik bírálat a – 7.6 Hogyan végezzük a szembesítést? – fejezet-részben, a 222. oldalon szerepel. „Egymással szembe kell ültetni a szembesítendőket;²⁷ a válaszokat egymásnak kell mondaniuk, nem a szembesítést végzőnek, nem felé fordulva.” Ezzel nyilvánvalóan egyet kell értenem, az álláspontom ezzel kapcsolatban szintén a vonatkozó lábjegyzetben található. Számomra – a bírálatok ellenére is – óriási elismerés, hogy szerepelhetek e műben.

8. Összegzés

Kriminalisztikai (világ)tendenciák

„A szembesítéssel kapcsolatos gondolatainak összefoglalását, jövőbeli kitekintését egy távolabbi, tágabb aspektusból indította. Nevezetesen, hogy mi jellemzi a világ bűnüldözés tudományát.²⁸ Nem véletlenül használja itt a „bűnüldözés tudomány” kifejezést. Kerüli itt a kriminalisztika kifejezést, miután a világ nem egységes a kriminalisztika, mint „terminus technicus” értelmezésében és használatában. Az angolszász országokban, kiemelten az Egyesült Államokban a „kriminalisztikán” pusztán a helyszíni szemléhez kötődő nyomozási (nyomkutatási, összegyűjtési, rögzítési, megvizsgálási stb.) szakcselekmé-

nyeket értik, és a „forensic science”, a felderítési-bűntügyi-bűnüldözési tudomány egyik ágának (branch) tekintik. Szemben a kontinentális országokkal, ahol a „kriminalisztika” terminust részesítik előnyben, és beleértik az összes bűnüldözést szolgáló technikát, taktikát, metodikát, stratégiát.”²⁹

A mintegy hétszáz feltüntetett magyar- és idegen nyelvű, valamint a szembesítés speciális magyar nyelvű irodalma, jogszabályok, továbbá a név- és tárgymutató is magas színvonalú, igényes munkára utal.

Összegzésemet a kriminalisztika jövőjével összefüggésben szeretném lezárni. 2000. évben a Rendészeti Kutatóintézet és az ORFK közös tudományos tanácskozásán Magyarország kiváló szakemberei mondták el véleményüket, cserélték ki gondolataikat az ezredforduló kriminalisztika helyzetével kapcsolatban. A vitafórumon több magas beosztású rendőri vezető annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a bűnüldöző szerveknél nem kielégítő a kriminalisztika gyakorlati alkalmazása, de azt is hangsúlyozták, hogy az oktatás és maga a kriminalisztika tudomány is lemaradt a bűnözés fejlődése mögött; ezért van kiemelkedően szükség arra, hogy a jövőben a szembesítés műhöz hasonlóan: igényes, gondolatgazdag, haladó, tudományos, kriminalisztikai témájú művek szülessenek. Fenyvesi Csaba művei, – így a Szembesítés monográfiája is – egyértelműen azt vetítik előre, hogy a kriminalisztika tudománya a XXI. században is fennmarad és továbbfejlődik.

Végezetül az olvasmányos stílusban megírt, irodalmi példákkal is illusztrált, gazdag hazai- és külföldi szakirodalmat feldolgozó monográfia segítheti az elméleti kutatókat, a jogalkotókat, a gyakorlati jogalkalmazó szakemberek munkáját, sőt közérthető jellege folytán, e téma iránt érdeklődő olvasói közönség számára is ajánlom.

Jegyzetek

¹ Dr. Fenyvesi Csaba ügyvéd, a PTE-ÁJK Büntető Eljárásjogi és Kriminalisztikai Tanszék doktori aliskolát is vezető docense. Dr. univ. ec., PhD és dr. habil. tudományos fokozatokkal rendelkezik. Ez idáig három monográfiát írt, társszerzőségben pedig mind büntető eljárásjogi, mind kriminalisztika egyetemi tankönyvet jegyez. Mindezek mellett hét kötetet szerkesztett és 170 tanulmányt is publikált kilenc külföldi országban, nyolc nyelven. Négy nemzetközi és öt magyar szakmai társaság (szerkesztőség) tagja.

² Molnár Imre: A büntető eljárásjog alapelvei a római jogban. In: Nagy Ferenc (szerk.): Bűntügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2006. 426. o., továbbá Zlinszky János: Római büntetőjog, Budapest 1992. 63. o., és Fenyvesi Csaba: Szembesítés 27. o.

³ Molnár Imre szerint ma is kényszerintézkedés „a letartóztatás, többszöri meghallgatásra berendelés, szembesítés, stb. Kétségtelen a kínvallatás kissé durva eszköz volt, de eredményes.” A kínvallatás alkalmazásának indokaként hozzászözi: „A tanúbizonyítás mindig több problémát jelentett a hatóságok számára. Több tanú nem egyformán látta ugyanazt a cselekményt, sohasem volt kizárható bizonyos fokú elfogultsági

tényező sem, akár negatív, akár pozitív irányban (rokonok, barátok, saját rabszolgák, haragosok, stb.). Az is előfordult, hogy egyes személyek vonakodtak tanúvallomást tenni, nem akartak egy „jóemberük” ellen beszélni, ha tettek is vallomást, bizonyos tényeket elhallgattak. Az idő múlása is sokszor elhomályosította a tanúk emlékezetét. Mindezek a körülmények odavezettek, hogy a gyakorlatban a tanúkihallgatás velejárója a kínvallatás lett”. Molnár Imre: Tanúvallomások (kínvallatás) értékelése a bűnösség megállapításánál az ókori római büntetőjogban. In: Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE-ÁJK, Szeged 1998. 243–250. o., és Fenyvesi, i. m. 27. o.

⁴ Constitutio Criminalis Theresiana. Römisch-Kaiserl. Zu Hungarn und Böheim u. u. Königl. Apost. Majestat Maria Theresia Erzherzogin zu Osterreich, u. u. Peinliche Gerichtssordnung. (Nyersfordítás), Akademische Druck- u. Verlagsanstalt, Graz/Austria, 1769

⁵ Fayer László: Az 1843-i Büntetőjogi Javaslatok anyaggyűjteménye. MTA, Budapest 1896. 177–178. o., és Fenyvesi, i. m. 35–36. o.

⁶ Fenyvesi, i. m. 37. o.

⁷ Fenyvesi, i. m. 40. o.

⁸ Tremmel Flórián véleménye szerint a bizonyítási eljárások ilyenfajta intézményesítése, fogalom használata és csoportosítása nem szerencsés, hiszen ebből a körből kirekesztették a helyszínelést, a műszeres (poligráfós) kihallgatást, vagy a titkos információgyűjtés eseteit. Azt azonban, hogy a szembesítés intézményét a törvényhozó önálló bizonyítási eljárásként emelte ki, mindenképpen indokoltnak és szükségesnek tartotta. Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2001. 224. o.

⁹ Fenyvesi, i. m. 40–41. o.

¹⁰ A Szerző ábrát is mellékelte a szembesítés intézményének jogtörténeti alakulásáról.

¹¹ Fenyvesi, i. m. 41. o.

¹² Fenyvesi, i. m. 43. o.

¹³ Fenyvesi, i. m. 69–71. o.

¹⁴ Edward P. Phillips a University of Greenwich professzorának tájékoztatása alapján.

¹⁵ Alessandra Giraldi, a Dán Ügyészség Igazgatójának Irodája Helyettes Főügyésze közlése alapján.

¹⁶ Viski László: Bírói szervezet és büntetőeljárás az Egyesült Államokban. Kriminalisztikai tanulmányok. VII. kötet, Budapest 1969. 141. o.

¹⁷ A magyar panaszok 90%-a a – „tisztességes” 6. cikket sértő – eljárás elhúzódsága miatt érkezik az EJEB elé. Lásd erről részletesebben Kondorosi Ferenc – Úttó György – Visegrády Antal: A bírói etika és a tisztességes eljárás. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007. 77–109. o.

¹⁸ Fenyvesi, i. m. 87–89. o.

¹⁹ Fenyvesi, i. m. 161. o.

²⁰ Katona Géza megfogalmazásában az elméleti alap: „Az együttes bizonyítékértékelés folyamán az esetek többségében fontos szerephez jutnak a formális logika olyan alaptörvényei, mint az „ellentmondás-mentesség” és a „kizárt harmadik” elve. Így az ellentmondás-mentesség arisztotelészi megfogalmazása, amely szerint „egymásnak ellentmondó kijelentések együtt nem lehetnek igazak”, a kategorikus formában kifejezhető (igen-nem) bizonyítékok ellenőrzésénél érvényesíthető.” Katona Géza: Valós vagy valótlan. KJK, Budapest 1990. 74. o.

²¹ Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminalisztika Tankönyv és Atlasz. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 385. o. Hasonló definíciót találunk a német irodalomban. „Az ellentmondások tisztázására szolgáló szembesítés két már kihallgatott személy egyidejű kihallgatása, akiknek az állításai jelentősen eltérnek egymástól.” Ackermann, R. – Clages, H. – Roll, H.: Handbuch der Kriminalistik. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1997. A francia büntetőjogi

szakszótár szerint pedig a szembesítés: „A tanúk egymással, a tanú és a sértett, vagy egy tanú és a terhelt között történő szembeállítás. Így állításaik egymás jelenlétében ellenőrizhetők, egyeztetethetők és mérlegelhetők.” *Dictionnaire de droit criminel*. Dalloz, Paris 1992

²² Azt is jelzem, hogy a hazai államigazgatási és szabálysértési („kis büntetőeljárásban”) eljárásokban nem ismert az intézmény, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. viszont ismeri az intézményt. A 173. § (4) bekezdése szerint: „Ha a tanú vallomása más tanúnak vagy a személyesen meghallgatott félnek előadásával ellentétben áll, az ellentét tisztázását szükség esetében szembesítéssel kell megkísérelni.” Kengyel Miklós szerint: „Mivel a szembesítés hatékonyságáról erősen megoszlanak a vélemények, a polgári perben meglehetősen ritkán alkalmazzák.” Lásd részletesebben: Farkas József – Kengyel Miklós: *Bizonyítás a polgári perben*. KJK, Budapest 2005. 155. o. (Az iránymutató civiljogi bírósági döntések közül az alábbi egyedi esetekben találtam egyáltalán szembesítésre utalást a gyakorlatból: 2003/357., 2003/286., 1999/570., 1994/409., 1985/406., 1981/75.)

²³ A szakirodalomban felmerült a terhelt és a sértett (tanú) relációjában a mediációval való szembesítési összevetés is. Lovas Zsuzsa szerint: „a mediáció nem igényel komoly előkészítő munkát, a konfliktus folyamatosan fennáll, nincs elkövető-áldozat, a kialakult helyzetért közös a felelősség, a mediátor tartja kezében a folyamatot, több ülésből is állhat; a szemtől szembe állítás viszont komoly előkészítő munkát igényel, a konfliktus a tett vagy büntett után van, van elkövető és áldozat, a kialakult helyzetért az elkövető a felelős, a módszer szigorú formai keretei határozzák meg a folyamatot, általában egy ülésből áll.” Lásd részletesebben: Lovas Zsuzsa: *Új módszerek és lehetőségek a konfliktusok kezelésében*. Belügyi Szemle 2002. 1. sz. 125. o.

²⁴ Ez az egyetlen olyan álláspontja a Szerzőnek a műben, amivel nem tudok teljes mértékben azonosulni. Álláspontom szerint a helyszínelés kifejezés zavart keltett főleg a gyakorlatban, de néhol az elméletben is. A jogalkalmazók – döntően rendőrökre gondolok – szinte minden esetben azt a kifejezést használják pl.: „kimentem lehelyszínelni a balesetet, a betörést, stb.” pedig valójában az esetek 99%-ban helyszíni szemlét végeztek. A helyszínelés egy „zsargon” szó a rendőrök használatában. Amikor 2003 előtt a helyszínelés önálló nyomozási cselekmény volt, ez nyilvánvalóan helytelen kifejezésnek számított, mert helyszínelésről beszéltek, de helyszíni szemlét hajtottak végre. (Megjegyzés: voltak, akik a két bizonyítási cselekményt nem is tudták elhatárolni). Azzal viszont teljes mértékben egyetértek a Szerzővel, hogy 2003. július 1-jén – amikor az új Be. hatályba lépett – a helyszíni kihallgatás nem lett önálló bizonyítási eljárás, hanem 120. §-ként a szemle alcím alatt tárgyalta, holott e két jogintézmény célja és jellege egymástól lényegesen eltér. Ezt javaslatként én is több fórumon felvettem, és megfogalmaztam. (Ld. Bíró Gyula: *Az új büntetőeljárás törvény gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai*. In: Szabó Krisztián (szerk.): *Az új büntetőeljárás törvény első éve*. Debrecen, 2005. 16. o.). Önálló alcímét 2006. évi LI. törvény adta vissza, ezáltal lett ismét önálló bizonyítási eljárás.

²⁵ Bíró Gyula: *Az új büntetőeljárás törvény gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai című tanulmányában* (megjelent: *Az új büntetőeljárás törvény első éve, Debreceni Konferenciák IV. Debrecen, 2005. szerk.: Szabó Krisztián*) a 16. oldalon az alábbiak szerepelnek: „A Be. rendelkezései szerint a védő nem vitásan jelen lehet az általa védett gyanúsított kihallgatásán, valamint, az általa vagy védence által indítványozott tanú kihallgatásán is, ebből következően pedig az ezen személyek közreműködésével megtartott szembesítések is. A Be. 50. §-hoz és a 184. §-hoz fűzött kommentárja eltérő állásfoglalást tartalmaznak azonban e tekintetben, hogy ezeken a kihallgatásokon illetve szembesítéseken a védő közvetlenül kérdéseket tehet-e fel a kihallgatottakhoz, vagy pedig a szembesítés vezetőin keresztül csak indítványozhatja kérdések feltevését.” Fenyvesi Csaba: *Szembesítés – Szemtől szembe a bűnügyekben* a 200. oldalon – című monográfiájában (megítélésem szerint is helyesen) az alábbiak szerepelnek: „A törvényi megfogalmazás szerint a szembesítettek egymáshoz kérdést intézhetnek, ám ez úgy tűnik csak a hatóság által feltett kérdések után következhet be. A krimináltaktikai követelmények ennek ellentmondanak, hiszen az igazi szembesítés, ellentmondás, mintegy vita során alakul ki, amit per se mederben kell tartani. A kérdésfeltevés jogának törvényi rögzítettségét így fölösleges szöszaporításnak tartom, mivel a szembesítés tartalmi követelményeit a krimináltaktika (és a végrehajtó) adja meg, ám azon részletszabályokat nem lehet, nem szabad felsorolni a büntető eljárásjog keretében. Nézetem szerint mivel speciális kihallgatási formáról van szó, a jelen levő védő, tanú ügyvédje, sértett jogi képviselője is tehet fel kérdést mindkét szembesítendőnek.”

²⁶ Fenyvesi, i. m. 209. o.

²⁷ Fenyvesi Csaba *Szembesítés – Szemtől szembe a bűnügyekben* 222. oldalon – című monográfiájában az alábbiak szerepelnek: „Egymással szembe kell ültetni a szembesítendőket, a válaszokat egymásnak kell mondaniuk, nem a szembesítést végzőnek, nem felé fordulva. Az ehhez kapcsolódó lábjegyzetben szerepel, hogy napjaink irodalmában csak egy helyen találtam olyan – számomra sem jogilag, sem taktikailag nem respektálható – vagylagos végrehajtási módot, hogy a szembesítendőek egymással szemben állnak, hivatkozott az általam készített egyetemi jegyzetre: Bíró Gyula: *Kriminálisztika*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2001. 153. old. Fenyvesi tanár úr véleményével természetesen én is egyetértek, mert valóban a kriminálisztika alapvetően nyomozás- és a nyomozási szakban a szembesítések alkalmával a szembesítendőek egymással szemben kell, hogy üljenek. Én itt kiterjesztően értelmeztem a szembesítés végrehajtását, mert a bírósági tárgyaláson gyakran előfordul, hogy a szembesítendőek állnak.

²⁸ E témakört már érintettem *kriminálisztika* tankönyvünkben. Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: *Kriminálisztika* tankönyv és atlasz. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2005. 442–451. o.

²⁹ Fenyvesi, i. m. 233. o.

Borsa Dominika
 egyetemi tanársegéd
 Széchenyi István Egyetem Győr

Közigazgatási konferencia a pécsi Jogi Karon

2008. november 6-án Pécsen, hagyományteremtő céllal került megrendezésre a „Közigazgatási jogunk időszzerű kérdései” című konferencia a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék munkatársai, valamint „A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány” szervezésében. A rendezvény azzal a nem titkolt céllal jött létre, hogy együttgondolkodásra inspirálja a résztvevőket; a szervezők éppen ezért az ország valamennyi jogi karán dolgozó, közigazgatási joggal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembert meghívták.

A konferenciát a házigazda Pécsi Tudományegyetem tanszékvezető egyetemi adjunktusa, Fábíán Adrián nyitotta meg és örömét fejezte ki afelett, hogy ilyen szép számban eljöttek a konferencia témáját kutató oktatók, látván, hogy mindenki számára fontos és halasztást nem tűrő problémákról, tárgykörökről hivatott szólni a konferencia. Fábíán Adrián azt is hangsúlyozta, hogy a pécsi egyetemen kiemelten fontosnak tartják a jövő közigazgatási szakembereinek képzését, támogatását, ezért is hozták létre a Tanszék keretein belül „A Jövő Közigazgatásáért Alapítványt”, illetve az alapítvány keretében a Szamel Lajos Tudományos Ösztöndíjat. Ezt követően Fábíán Adrián felkérte Csefkó Ferencet, az Alapítvány Kuratóriumának elnökét, hogy adja át az idejű Szamel Lajos Ösztöndíj Pályázat nyerteseinek az okleveleket. Az ünnepélyes ceremónia után az időszzerű problémákra rávilágító, magas színvonalú, provokáló előadásokra került sor, hogy előremutató szakmai viták bontakozhassanak ki a teremben.

A nyitóelőadásokat Ivancsics Imre a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének egyetemi docense, korábbi tanszékvezetője Torma András, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi tanára és Patyi András, a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense tartották.

Ivancsics Imre a területi államigazgatás megoldására váró, időszzerű problémáiról beszélt. Véleménye szerint az államigazgatásnak ez a szintje, vagyis az ún. közép szint szétesett, amelynek alapvető oka a

rendszer szemléletű gondolkodás hiánya. Ezért a közigazgatás eme szegmensében nem lehet más a cél, mint rátérni csak és kizárólagosan ennek a szintnek az átfogó rendezésére. Az előadó szigorú bírálatai a következőkben foglalhatók össze: 1. A közigazgatáshoz mindenki ért, ezért mindenki igyekszik beleszólni abba, hogy mi nem jó, mit kellene csinálni, vagy mit kellene másképp csinálni, de azért ez nem ilyen egyszerű téma. 2. A pártoknak sajnos nincs közigazgatásfejlesztési koncepciója, és ez az egyik nyilvánvaló oka annak, hogy mintegy 100 éve nem változott a területi közigazgatással kapcsolatos felfogás. 3. Az esetlegesen előforduló reformok elsősorban szervezet-centrikusak, amelyek azonban semmi és senki másnak nem felelnek meg, csak a politikai érdekeknek. 4. Sajnos nagyon rossz a jelenlegi közigazgatási döntés-előkészítési mechanizmus, mert rendre elmaradnak a hatásvizsgálatok, helyzetértékelések. 5. A döntések meghozatalánál csak pénzügyi szempontokat követnek, ezért a jogi szabályozás igen gyakran silány, nem ritkán ún. „salatátörvények” születnek. Végkövetkezetesként Ivancsics Imre hangsúlyozta, hogy a megye a lehető legrosszabb helyzetben van jelenleg, ezért először is azt kellene eldönteni, legyen-e megye egyáltalán vagy sem, illetve ha szükség van rá, akkor milyen legyen.

Torma András a közigazgatás elmúlt húsz évét vette vizsgálat alá a rendszerváltozás kihívásai és az arra adott válaszok szemszögéből. Véleménye szerint tradicionális tényezők, illetve nagy nemzetközi szervezetekhez (elsősorban az Európai Unióhoz) való csatlakozások együttesen határozzák meg a jelenlegi magyar közigazgatást. Mivel a körülmények folyamatosan változnak, a közigazgatásnak is változnia kell. Ezzel összefüggésben tehát az előadó összefoglalta, melyek azok a követelménycsoportok, amelyekhez (megítélése szerint) a jelenlegi magyar közigazgatásnak folyamatosan igazodni a kell: 1. demokratikus jogállami követelmények, mint pl. a centralizáció-decentralizáció helyes arányának megteremtése, vagy a parancsoló közigazgatás szolgáltató közigazgatássá történő átalakulásának kívánalma; 2. piacgazdasági követelmények, mint pl. a racionalitás, megújulás és alkalmazkodókészség feltételeinek megteremtése, megvalósítása. 3. Végül, de nem utolsó sorban léteznek európai uniós követelmények is, mint pl. a koppenhágai kritériumok¹, illetve ezen belül elsősorban megbízható, átlátható, demokratikus állami intézményrendszer működtetésének érvényesítése. Torma András véleménye szerint habár gyors és gyökeres változások történtek a rendszerváltozás keretében (amelyek párosultak a szabadság mámorával is), azonban eredményét tekintve elmondható, hogy áttekinthetetlen, szétaprózott szervezeti struktúra jött létre, főleg önkormányzati területen. Az előadó hang-

súlyozta, hogy a gyorsaságot és a szabadságot egyfajta üzleti sikerelméletnek tekinthetjük Magyarország esetében, azonban ez az elmélet folyamatos megújításra szorul. Így immár a minőséget és hatékonyságot kell az államigazgatás új „üzleti stratégiájának” előterébe helyezni. Az előadó nemcsak a konferencia témáját képező közigazgatás, hanem az állam egész szervezetének átalakítását javasolta, mivel az az álláspontja, hogy a törvényhozó és igazságszolgáltató szervek is elérték teljesítőképességük határát napjainkban. Összegzésül tehát arra a megállapításra jutott, hogy Magyarországnak teljesen új Alkotmányra van szüksége a javasolt gyökeres átalakítások elindításához, illetve majdani megszilárdításához.

Patyi András speciális határterületre tért ki figyelemfelkeltő előadásában, mégpedig a *jogi személyiség problematikájára* a közigazgatási jogban. Az előadó kiemelte, hogy a közigazgatásban alanytalan helyzetek nem képzelhetők el; ugyanakkor elmondható, hogy számos olyan szituáció adódik, ahol egy közigazgatási jogi jogalany egyben jogi személy is, hiszen adott esetben költségvetési szervről van szó. Patyi András témájához kapcsolódóan ismertette más szerzők véleményét is; többek között kitért *Kilényi Géza* professzor álláspontjára is, aki szerint a jogi személyek fogalmát egységesíteni kellene. Az előadó azonban úgy gondolja, mivel a jogi személy fogalma alapvetően polgári jogi, azaz magánjogi fogalom, így azt nem szabad mindenféle változtatás nélkül átültetni a közjog területére. Mi lehetne tehát a megoldás? – vetődött fel a kérdés. Véleménye szerint az, hogy mivel a közigazgatási jogalanyiság fogalma egy komplex fogalom, ezért mindig azt kellene érteni alatta, amit az adott jogszabály az adott közigazgatási jogalany vonatkozásában előír, tartalmaz.

Az előadásokat követően számos hozzászólásra került sor. *Petrétei József*, volt igazságügyi és rendészeti miniszter, a Pécsi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszékének docense, a Torma András által mondottakat kiegészítve hangsúlyozta, hogy nemcsak a jelenleg hatályos Alkotmány szorul megújításra, hanem a jogalkotásról szóló törvény² (Jat.) is, hiszen mindkét jogszabály elavult, tele van alkotmányosértő rendelkezésekkel. A hozzászóló szerint a közigazgatást is sújtó alacsony szintű szabályozás oka pedig az, hogy ezen a jogterületen döntően kétharmados törvényeket kellene elfogadni, ami meglehetősen nehézkes. Ezért *Petrétei József* szerint olyan új Alkotmányra van szükség, amelybe beépítenék a kétharmados törvények garanciáit. Patyi András és Torma András néhány további észrevétel mellett egyetértettek a hozzászólóval.

Nagy Marianna, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense, mindhárom nyitóelőadáshoz kapcsolódóan

ismertette álláspontját. *Ivancsics Imréhez* kapcsolódva elmondta, meglátása szerint van elkülönült közép-szintű érdek, de az nem biztos, hogy azonos a megye, mint területi egység szintjével. *Vagyis Nagy Marianna* szerint azt lehet mondani, hogy hazánkban a településnél nagyobb, de az országosnál kisebb érdek igenis létezik, aminek mielőbbi rendezése mindenképpen időszerű. *Torma András* előadásával összefüggésben egyrészt arra helyezte a hangsúlyt a hozzászóló a hangsúlyt, hogy Magyarországon sajnos alapvetően hiányzik a közigazgatási kultúra; másrészt arra, hogy szerinte a jogállami és piactudományi működés kizárja egymást. *Patyi András* előadásához kapcsolódva pedig a jogalanyiság négy esetének nyomatékosítására hívta fel a figyelmet; azaz a hozzászóló nélkülözhetetlennek tartja a közigazgatási, a pénzügyi, a munkajogi és a polgári jogi jogalanyiság-fogalmak elkülönítését.

Ezt követően *Gyergyák Ferenc*, a Magyar Közigazgatási Kar főtitkára, egyben az Alkotmánybíróság Hivatalának főtanácsadója, *Nyitrai Péter* a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense, *Szabó Rita*, Monok jegyzője, *Bércesi Ferenc*, a Magyar Közigazgatási Kar Baranya Megyei Tagozatának elnöke, egyben a Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal Baranya Megyei Kirendeltségének hivatalvezető-helyettese és *Ádám Antal*, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének professor emeritusa, volt alkotmánybíró megannyi jobbitó szándékú és támogató gondolatát ismertette az egybegyűltekkal.

Úgy gondolom, hogy a rendezvény mindenképpen sikeresnek mondható, hiszen elindult egy olyan pozitív irányba mutató folyamat, amely a közigazgatási jog átvizsgálásához, rendszerszerű átalakításához nélkülözhetetlen. Véleményem szerint ennek jeles bizonyítékául szolgál az is, hogy *Nagy Marianna* felajánlotta, vállalja a 2009-ben esedékes, hasonló közigazgatási jogi konferencia szervezését az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének nevében.

Jegyzetek

¹ Koppenhágai kritériumok; az Európa Megállapodást aláírt közép- és kelet-európai országok csatlakozásához az Európai Tanács 1993. júniusi, koppenhágai ülésén megfogalmazott általános, nem számszerűsített feltételek. Röviden: 1. a működő demokrácia, a jogállamiságot és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme, 2. működő piactudomány megléte, 3. annak a képességnek a megszerzése, hogy az adott ország meg tudja birkózni az Unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erővel, 4. a tagsággal járó kötelezettségek, különösen a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalása, 5. az Unió alkalmassága új tagok befogadására. Forrás: <http://www.eutanfolyam.hu/index.php?mod=dinamikus&page=lexikon&b=k> (2008. november 10.)

² 1987. évi XI. törvény

Juhász Botond

PhD-hallgató

„Zur Geschichte des Rechts, Festschrift für Gernot Kocher zum 65. Geburtstag“*

Gernot Kocher 65. születésnapja alkalmából tanulmánykötetet jelentetett meg a grazi Karl Franzens Universität. A kötetben nyolc ország negyvenegy tanulmánya között Magyarországot Karunk Jogtörténeti Tanszékének három szerzője – Herger Csabáné, Kajtár István, és Korsósné Delacasse Krisztina – képviseli írásával.¹ A tiszteletnyilvánításhoz ezúton is csatlakozva kívánok jó egészséget és további hosszú alkotómunkát Kocher professzornak karunk nevében.

A pécsi és a grazi jogtörténeti tanszék között hosszú évek óta fennálló jó kapcsolatnak köszönhetően Kocher professzor munkásságát nem kell külön bemutatni; visszatérő vendégoktatója karunknak jó hangulatú előadásaival és szemináriumaival. Bár elsősorban jogtörténész, nemzetközi hírnévre mégis kedvenc kutatási területe, a *jogi ikonográfia* területén elért eredményei révén tett szert. Több tízezer jogtörténeti szempontból jelentős képet dolgozott fel és rendszerezett modern informatikai eszközökkel, ezzel a jog képi megjelenítése történetének egyedülálló adatbázisát hozva létre. Ekkora nagyságrendű rendszerezett információ léte, tudományos, oktatási és gyakorlati hasznosíthatósága örömteli tény.

A tanulmánykötet a kifejezetten jogi kultúrtörténeti tárgyú publikációk mellett olyan, a jog képítésének európai fejlődési irányait ismertető írásokat is tartalmaz, amelyek a pécsi Jogi Kar számára is nyitva álló együttműködési utakat mutatnak, s amelyeket azért célszerű kiemelten ismertetni tekintettel arra is, hogy a képi kommunikációt és információáramlást virtualizált világunk ismét időszzerűvé tette, s ezzel együtt normatív tartalmak egyszerű és informatív képi megjelenítése is aktuális kérdéssé vált.

Jogintézmények, szervezeti struktúrák, emberi magatartások, és azok jogkövetkezményeinek képi ábrázolása a történelem és a jogi ikonográfia tanúsága szerint mindenkor segítette a jog normatív tartalmá-

nak megvalósulását, társadalmi megismertetését, befogadhatóbbá, érthetőbbé tételét. Miként a templom falába faragott biblia pauperum az ígét minden egyes ember számára személyesen érthetően eleveníti meg, úgy szolgálnak élő tanúságul a jog képi ábrázolásai a követendő magatartások – s megszegésük esetén a szankcióként manifesztálódó társadalmi rosszallás – normatív jelentéstartalmát illetően.

A képi hatás e működési mechanizmusa ma is érvényre jut; a jogi ikonográfia segíti a hallgatót jog(-történet)i és társadalmi összefüggések feltárásában, vagy akár egyes jogintézmények megértésében, de a jog képi ábrázolása a laikusok számára is segít közmegegyezéseink felismerésében, elfogadásában és betartásában.

Ezért helyénvaló és időszzerű a jogi képelemzés tudományának útkeresése és helymeghatározásra törekvése a tudományos kutatás, az oktatás és a gyakorlati alkalmazás területén is.

A jogi ikonográfia és a jogi vizualizáció elméleti együttműködésének lehetőségeit boncolgató tanulmányában² Colette. R. Brunschwig is megállapítja, hogy a jog képi megjelenítése nem csak történeti vertikumban értelmezendő, hanem ma is hasznosítható és hasznosítandó eljárás. Brunschwig kiindulópontja szerint azonban jogi információk, normatív jelentéstartalmak egyszerű és érthető módon történő megjelenítése, a jogi vizualizáció³ több tudományterület szervezett együttműködését kívánja meg, mert tudományos összefogás hiányában a jog képi megjelenítésének vizsgálata az adott tudományterületek lehetőségeihez kötötten perspektivikus, s ezért hatás nélküli marad.

Olyan összetett jogi fogalmak, mint például a norma, a kártérítés, az állam, de akár nehezen átlátható közigazgatási jogi szervezeti megoldások is leegyszerűsíthetőek néhány alapfogalomra, képi jelre, ezek dinamikus rendezése pedig könnyen felfogható és használható képi információt eredményez. Brunschwig az együttműködés hiányát jelöli meg annak okaként, hogy – bár a fejlődés irányai egyértelműen meghatározhatóak, és szórványosan eredmények is mutatkoznak – az elmélet, az oktatás és a szolgáltatások gyakorlata még gyermekcipőben jár a jog képi megjelenítésének aktuális kérdéseit illetően.

A vázolt helyzetben szerinte a jogtörténeti és a modern tudományok együttműködése a követendő út, amihez hozzáfűzhető, hogy a képi megjelenítés nem csak a jogtörténeten belül, hanem általában véve a jogi oktatásban jó eredményekkel kecsegtető vállalkozásnak tűnik, melyhez az egyes tanszékek együttműködése és hallgatók bevonása is szükséges. Ennek támogatására az eljárás tudományos területen történő alkalmazhatóságának érdekében Brunschwig az egyetemeken létrehozandó *jogi információs design műhelyek* felállítását javasolja.

* Grazer Universitätsverlag-Leykam-Karl Franzens Universität, Hg. Markus Steppan-Helmut Gebhardt. Graz 2006. 511 o.

Ehhez kapcsolódó, de a kérdést gyakorlatiasabb szempontból megközelítő vállalkozásról és annak várható hatásairól tudósít Johannes W. Pichler a jogtörténet multimediális, multifunkcionális közvetítő eszközeiről szóló, az egységes európai eszme elterjesztését szolgáló projektet ismertető tanulmányában.⁴ Összhangban Brunshwig megállapításaival kijelenti, hogy Kocher fentebb említett, a kutatásban és oktatásban hasznosnak bizonyult eredményeit, mint újfajta „képi dimenziót” érdemes a szolgáltatások piacán is hasznosítani. Ennek konkrét megvalósulásában az első lépést a graziak által életre hívott, folyamatosan fejlődő honlapcsoport részeként a yourhistory.cc jelenti.

Történeti tartalmak, törvényszövegek digitalizált megjelenítése természetesen nem új gondolat, de az európai eszmének – s részeként az emberi jogok, és általában véve a szabadságjogok eszméjének – európai történetét összefoglalóan bemutató projekt Pichler szerint merőben újszerű. E feladat nézete szerint az egyetemeknek abból a felelősségből is következik, hogy a fenti eszméket tudományos talajon és keretek között a társadalom számára is megjelenítse.

Az egyetem, mint autonóm közösség lehetősége és felelőssége Magyarországon is az, hogy elsősorban szakmai ismeretek átadásával, de emellett sajátos nemzeti, európai, és általános emberi értékek meghatározásával és közvetítésével hozzájáruljon az atomjaira hulló társadalom kohéziójának újjáteremtéséhez. Ennek a célkitűzésnek és felelősségvállalásnak számunkra is példát mutató eszköze és eredménye az említett portál. A jogtörténeti adattárnak létrehozásával a jogi és kulturális tartalom hatása így nem csak a felsőoktatásban, hanem a nyilvánosságban is könnyebben érvényesül. Pichler a projekt sikerét az anyag tudományos és laikus igényeket egyaránt kielégítő megjelenítésében látja, melyhez a jogi információs design eddigi eredményei segédkezet nyújtanak.

A piacgazdaság kiélezett versenyhelyzetet teremtett a felsőoktatásban is. Az egyetem e helyzetben hosszú távon csak minőségi képzéssel állhatja meg a helyét, miként a hallgatók is csak minőségi és használható tudás birtokában lesznek képesek a túlkínálati piacon szakmájukban elhelyezkedni. A minőségi munka és szolgáltatás ezért minden egyes egyetemi polgár; hallgató és oktató közös érdeke. Közös, de a dolog természetéből fakadóan eltérő súlyú a felelősség is ez ügyben. Nem tagadott célja Pichler szerint a projektnek az is, hogy a gyakran „luxustárgynak” titulált jogtörténet gyakorlati hasznosíthatóságát igazolja azzal, hogy kutatási eredményeit korszerű módszerekkel ötvözve járul hozzá az európai gondolat elterjesztéséhez, hiszen a fent említett felelősség- és

érdekkörben a történeti tárgyak helye és szerepe is pontosan meghatározott.

A pécsi nappali tagozatos képzésben részt vevő hallgatók például a római jog és a magyar jogtörténet kapcsán ismerkednek meg azoknak a magánjogi intézményeknek az alapjaival, melyeknek hatályos rendszerét egyetemi éveik alatt elsajátítani, munkájuk során alkalmazni lesz a feladatuk. Az egyetemes jogtörténet ehhez a jog, mint társadalomszabályozó eszköz történeti alakulásának bemutatásával, évezredek során kikristályosodott anyagi és eljárási jogi elvek vázolásával, intézményi és szervezeti megoldások jogi génbankjaként járul hozzá. Ez utóbbi magában foglalja a jogi kultúrtörténet, s ezen belül a jogi szimbolika és jogi ikonográfia néhány eredményének bemutatását és felhasználását is; Kocher professzor munkásságának egy része ennek szellemében karunkon is oktatott anyag: lépés a szükségszerű nemzetközi tudományos és oktatási együttműködés felé.

A graziak által megalkotott portál átláthatóan tagolt felépítésű: a „könyvtár” PDF formátumú könyveket, eredeti jogszövegeket és képeket tartalmaz, a „dolgozószobában” az előbbiekkal kapcsolatos tanulmányok, szemináriumi és diplomamunkák érhetőek el és tölthetők fel, végül a „virtuális kávéházban” az európai jogfejlődést bemutató videoklipek tekinthetők meg.

A projekt elsődleges céljai között említi a szerző azt is, hogy egy ilyen módon tált adatbázis alkalmas arra, hogy az egyetemet a nyilvánosság számára ismertebbé tegye, és egyben a nyilvánosságot az egyetem világa felé orientálja. Alkalmat nyújt másrészt az egyetem számára más egyetemekkel való tudományos és oktatási együttműködés kiépítésére is, és nem elhanyagolható előnye az sem, hogy egyéb, főként középfokú oktatási intézményekben való megjelenést, s ezzel a potenciális hallgatói bázis bővítését is segíti. Más karokkal történő kooperációban alkalmazható akár a felnőttképzés területén is.

Ekkora méretű információs adatbázis a felhasználók nagy számát vonzza. Nyilvánvalóan kevesebben – elsősorban kutatók és hallgatók – kattintanak például a Magna Charta Libertatum, vagy a Kommunista Kiáltvány eredeti szövegére, de sokakat érdekelhet európai kulturális örökségünk egy-egy darabjának rövidfilmben elmesélt története. Hatványozottan igaz ez az Európai Unió felépítését vagy akár valamely törvény megszületésének folyamatát bemutató világos és egyértelmű jelekkel operáló, gyorsan megérthető képsorozatra.

A projekt további célja az egyetemek közötti együttműködés elősegítése, végső soron egy egyetemi hálózat kiépítése; tapasztalat- és információcsere virtuális fórumának kialakítása. Még ha túlzott

rémképként festette is meg Peter Glotz a felsőoktatás teljes mértékű elektronikussá válása, virtualizálódása és személytelenedése bekövetkezésének lehetőségét 2000-ben,⁵ ez a jellegű tendencia mégis nyilvánvaló.

Pichler ezt a gondolatot a gyakorlatban inkább az egyetemek között létrehozandó költséghatékony fizikai és digitális együttműködést ötvöző rendszer kidolgozásában látja megvalósítandónak a vendég-professzori, vagy utazó professzori rendszer továbbfejlesztésével.

A jogi ikonográfia és a jog képi megjelenítése kérdései mellett még egy jogi kultúrtörténeti tárgyú írásra szeretnék röviden kitérni. Gerhard Thür tanulmányában⁶ szintén egy a Kocher professzor közreműködésével létrejött kísérletről, a *Clinicum*ról ír. Egy Belgrádból származó kezdeményezésről van szó, melynek lényege, hogy a hallgatók a görög jogtörténet egy-egy híres perét adják elő a publikum számára oly módon, hogy a jog és retorika szabályainak megfelelő érvelés, valamint a közönség érzelmeire ható előadásmód egyaránt döntő. A közönség tagjai ugyanis a görög esküdtbírók eljárási szabályai szerint zajló per végén szavazókövecsek leadásával döntenek el annak kimenetelét. Kocher ehhez egyébként nem csak a szavazókövecsek pontos mását készítette el a *Clinicum* számára, hanem például az eljárás szakaszait szemléltető elektromos ábrázolásokat is, melyek a résztvevők számára tájékoztató pontul szolgálnak, a későbbiekben pedig oktatási szemléltető eszközként is alkalmazhatóak.

Belgrádban ez a *Clinicum* olyan sikeres, hogy 40 fős szeminárium keretében hetente más jogesetet

dolgoznak fel és adnak elő a hallgatók, Graz ennek az útnak a kezdeti lépéseit megéve évente tart ilyen szemináriumot három jogesettel. Thür szerint ez a módszer olyan didaktikai irányzat eleme, amely a hallgatókat nyilvános érvelésre felkészítve nem rövid távú szaktudást közvetít, hanem a jogtörténet segítségével minden jogász tevékenység sikeres végzéséhez szükséges ismereteket ad át.

Izgalmas és követendő utakon járnak tehát a környező országok jogi karai. Remélem, hogy a Pécsi Jogi Kar a fentiekhez hasonló együttműködések részeseként, vagy akár ilyenek kezdeményezőjeként néz majd szembe korunk újszerű, a jog képi megjelenítése mellett más területeken is szükségszerűen jelentkező kihívásaival.

Jegyzetek

¹ Herger Csabáné: Rechtsübernahme oder Rechtsschöpfung im europäischem Geist? Die Schaffung des ungarischen Ehegesetzes im Spiegel der europäischen Rechtsentwicklung, 165–177. o.

Kajtár István: Der Adler als Machtsymbol, 197–205. o.

Korsósne Delacasse Krisztina: Oktroyierte Rechtsanwaltsordnung in Ungarn oder die moderne Regelung

² Colette R. Brunschwig: Rechtsikonographie, Rechtsikonologie und Rechtsvisualisierung: Gesprächs- und Entwicklungspotenziale, 205–213. o.

³ Legal Information Design, Rechtsvisualisierung

⁴ Johannes W. Pichler: Multimediale, multifunktionale, multivalente Zugänge zur Vermittlung von Rechtsgeschichte – youhistory.cc, Europa zwischen Unrecht und Recht, 315–331. o.

⁵ Peter Glotz: Die Univesität im digitalen Zeitalter

⁶ Rhetorik im Rechtsgeschichte: *Clinicum* Antike Rechtsgeschichte, 461–473. o.

Kajtár István
tanszékvezető egyetemi tanár

Az Osztrák Császárság kormányzata hatalmpolitikai kurzusváltás előtt* (1860)

Egy kiemelkedő jelentőségű kormányzati forrás. A történészek-jogtörténészek mindenképpen nélkülözhetetlen és kiemelten figyelembe veendő munkaanyagai a primér történelmi források. Ezekkel kapcsolatban, a szakma igényeinek kielégítéseként is, a forrásedicíók nagy formátumú vállalkozásai látnak időről időre napvilágot.

A kormányzati szint alapdokumentumainak publikálása eminens fontosságú. Hazai példaként kiragadva hivatkozhatunk az 1848–1849. évi minisztertanácsi jegyzőkönyvek közzétételére,¹ az 1890. március 16.–1895. január 13. közötti kormányülés dokumentumok kiadására.²

Ilyen az osztrák minisztertanács 1848–1867 közötti protokollumainak nagy formátumú, igényes kiadása is. Ez a sorozat 1970 óta, immár több mint 20 forráskötettel jelentkezett. A dokumentumok közlése, elemzése a Habsburg-birodalom mozgalmas, meredek nagypolitikai fordulatokban bővelkedő, 1848 és 1867 közötti éveinek ismeretéhez mindenképpen nélkülözhetetlen, de számos, fontossággal bíró kérdésben a magyar modernizáció osztrák forrásainak kutatói számára is kétségkívül hasznosan forgatandó és tanulmányozandó, értékelendő. Jellemző, hogy az egyes kötetekkel kapcsolatosan mértékadó magyar történészek véleményt nyilvánítanak a munkálatok alatt.

Az ismertetett, és a megelőző kötetrel a sorozatot a magyar szakemberek számára ismert kiváló osztrák történész, az osztrák–magyar kapcsolatok eredményes kutatója a magyar magyarul közölt publikációval is rendelkező Stefan Malfër jegyzi. A közlés metodológiája, mint a sorozat köteteinél megszokott, most is standard és mintaszerű.³ A meglepően igen nagyszámú apró ügyel szemben, amelyek forrásértéke a mikro szférában ugyancsak kétségen kívül, ezt mindenképpen meg kell állapítani akkor, ha

néhány meghatározott csomópontra koncentrálnak a recenziókban.

A megerősített Birodalmi Tanács, a *verstärkte Reichsrat*. Kétségtelenül, a dokumentumokban felölelt 1860. évi hónapok alapvető, szinte meghatározó nagypolitikai eseménye volt, az úgynevezett megerősített Birodalmi Tanács összehívása és működése. Ez a grémium az összes koronatarományból kiválasztott személyiségekből tevődött össze, honorácior testület volt, sajátos elnevezése némileg emlékeztetett Robert Musil nyelvi leleménye szülte különös stílusára (*Kákánia*).⁴ Feladatköre e testületnek jelentős volt, de *pouvoir*-ja szinte nulla. Kiemelt feladata volt az 1861. évi állami költségvetés megtárgyalása, de feladat meghatározása az esztendő folyamán további finansiális kérdésekkel bővül. A kormány reményei szerint működésével a pénzügyi körök bizalmát kellett visszanyerni, és feltétlenül elkerülni az államcsődöt. Sajátos módon azonban a magyar és cseh nemesi frakciónak sikerült a finansiális kereteket alapvető politikai vitává átfordítani, átformálni. Ez a politikai törekvés a nagyhatású konzervatív föderalista reformok követelésébe torkollott. Ezt jelezte szeptember 27-én, hogy a megerősített birodalmi tanács többséggel elfogadta a konzervatívok javaslatát, amely a birodalom tartományai „történelmi-politikai individualitásának” elismerését és a tartománygyűlések jogkörének helyreállítását tartalmazta. A liberálisok alkotmányt követeltek. A sokirányú nyomásra az uralkodó válasza az Októberi Diploma lett – a neoabszolutizmus sikertelen korszakának ezzel tulajdonképpen vége lett, ezzel a Habsburg Birodalom elindult az alkotmányosság rögzös, mégis el nem kerülhető útján.

A „*selfgovernment*” mint *varázsige* jelent meg ebben az időszakban az osztrák miniszterek számára. Rendtartásokat tárgyaltak a községek, városok, uradalmi kerületek, járások, megyék és tartományok számára, több tucat változatban – de mindebből nem realizálódott semmi

Magyarországon pedig jelentős személyi változás következett be. A rideg abszolutizmust megszemélyesítő *Albrecht* főherceget a magyar származású, az 1859-es hadjárat hőse, Ludwig Ritter von *Benedek* tábornagy váltotta fel a főkormányzói poszton. Ő inspekciós útja után a miniszterkonferenciának kijelentette, hogy az ország a forradalom szélén áll, ezt megfontolva engedményeket sürgetett. Ehhez a véleményhez járult tényleges intézkedésként, hogy az 1859-ben nem kevés (egyház) politikai problémát okozó protestánspátenst gyakorlatilag visszavonták.

A miniszterkonferenciát ismételtén foglalkoztatva az 1860. április 8-án öngyilkosságot elkövető gr. *Széchenyi* István ügye. Az április 30-i rekviemen 80

* Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. Redaktion Stefan Malfër. Öbv, Wien. Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. IV. Abteilung. Das Ministerium Rechberg. Band 2. 6. März 1860–16. Oktober 1860. Bearbeitet und eingeleitet von Stefan Malfër. öbv, Wien 2007. 525+LXIX. I.

ezer ember vett részt. Április 28-án a miniszterek elhatározták, hogy a külön egyetemi engedéllyel nem rendelkező diákok Pestre utazását meg kell akadályozni. A május 9-i kormányülés megtiltja a Széchenyi-emlékek emelését, és a főkormányzó központi emlékmű létesítését célzó indítványával szemben, nem javasolja a megépítést állami eszközökből, utalva az öngyilkosság tényére, a gróf politikai tevékenységére.⁵

A pénzügyi helyzet fokozódva kritikusan alakult. A pénzügyminiszterek reménytelenül birkóztak az állam nagyhatalmi igényeit reprezentáló osztrák hadsereg finansziális követeléseivel. A pénzügyi körök bizalmatlanságát jelezte, hogy a tavasszal meghirdetett 200 millió forintnyi államkölcsonból csak 76,2 milliót jegyeztek. Jellemző volt a Birodalomban a hadsereg-szállítási korrupció. Ez sokszor egyéni tragédiákat is előidézett (így Bruck pénzügyminiszter öngyilkossága április 22-én). Előremutató volt ezzel szemben, a közpénzek átláthatóságánál, hogy a Wiener Zeitung 1860. augusztus 10-én közölte az 1861-es állami költségvetési előirányzatot.

Itália egységesülése. Az 1860-as esztendő gondjait az osztrák kormányzat számára fokozta az olasz kisállamiság dominoszerű összeomlása – ami ugyanakkor hatalmas lépést jelentett az egységes olasz királyság irányába. Az elűzött szuverének hiába reménykedtek Ausztria intervenciójában – Bécsben nem uralkodott revans-hangulat, inkább döbbenet figyelték az eseményeket. Oka mindennek a pénzügyi krízis, és a haderő lekötöttsége elsősorban Magyarországon. Tartottak többek között a magyar emigráció és a garibaldisták kapcsolataitól is. Axiómának számított az európai nagypolitikában, hogy Ausztria nagyhatalom – de nem az itáliai térségre gyakorolt hatásában.

Kiút és az elhatározás: az Októberi Diploma. A közölt jegyzőkönyvek között az 1860. október 16-i a záró forrás – a következő időszak államiratainak megtagyálásával. Az Októberi Diploma keletkezéstör-

ténetéhez a bevezető tanulmány és a jegyzőkönyvek nem keveset nyújtanak. A döntés, az új kormányzati kurzus megkezdésére megérett, és a császári elhatározás 1860. október 2. utáni két hétben meghozásra került. Az államiratok és a legfelső kéziratok véglegesítésére október 16. és 20. között került sor, amit lehetővé tett az, hogy az uralkodó által alapvetően figyelembe vett Szécsen Antal fejében a szövegek már hónapok alatt formálódtak és testet öltöttek. A jogtörténeti legendák közé tartozik viszont, hogy alig több mint 24 óra maradt az írásba foglalásra.

A Diploma kompromisszumjellegű, nem teljesíti valamennyi ókonzervatív követelést, a magyar alkotmányt nem állította teljesen helyre, a központi bürokrácia igényeit is akceptálta a Selfgovernment eszméi mellett, viszont hangsúlyoznunk kell, hogy a miniszterkonferenciát minisztertanácsá értékelte fel.

A forráskiadvány sorozat előkészület alatt lévő következő kötetét, az Októberi Diploma magyarországi hatásáról, az osztrák minisztertanács reagálásáról fokozott érdeklődéssel várja megjelenésekor a magyar történész – jogtörténész közönség!⁶

Jegyzetek

¹ Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. Szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta F. Kiss Erzsébet. A Magyar Országos Levéltár Kiadványai II. Forráskiadványok 15.

² A Szapáry- és Wekerle-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1890. március 16.–1895. január 13. I-II. kötet. Budapest 1999. Összeállította és a bevezető tanulmányt írta: Lakos János.

³ Így a bevezető terjedelmes tanulmány, a bibliográfia, a rövidítések, az elavult kifejezések listája, a miniszterkonferencia résztvevőinek listája, és végül, de nem utolsósorban a részletes mutató.

⁴ Musil, Robert: A tulajdonságok nélküli ember. Budapest 1977. I. k. 33–38. o. Az eredeti alkalmazása a kifejezésnek a dualizmusra vonatkozott, de a stílus az osztrák kormányzat 1849 utáni általánosnak mondható sajátos, karakterisztikus frazeológiájára is alkalmazhatónak tűnik.

⁵ XXVI, XVIII, 131, 141. sk. o.

⁶ A jogtörténészek figyelmét 1992 és 2008 között 12 kötet ismertetésével hívtam fel.

Kajtár István
tanszékvezető egyetemi tanár

A népi jogéletről Makón (1781–1821)*

Amikor jogtörténeti értékelést vázolunk fel egy kis-monográfia terjedelmű és kvalitású tanulmányról, a rendi korszak végső szakaszának népi jogéletről értekező szerzőtől, azzal a megállapítással kell kezdenünk, hogy irigylésre méltó az alföldi közösség, amelynek sokszínű hajdani életének immár a Makó monográfiának hat kötetét szentelték!¹ Azt is szükségesnek tarjuk, hogy a 3., 2008-ban megjelent, néprajzi kötetben, amelybe illeszkedik recenziónk tárgya, megnevezzük a tanulmányokat, amelyek keretként mutatják meg a jogélet bemutatásának etnográfiai hátterét, amely nyilvánvalóan egyszerre ítélandó meg jogtörténeti karakter koordinátaival.²

A történész, jogász, néprajzos diplomával rendelkező szerző sokoldalúan kiformalt szemlélettel és számos publikációval jutott el e tanulmány megírásáig.³ Ezzel a felkészültséggel elemzi Nagy Janka Teodóra azt a kiemelkedően nagy, részletes és gazdag, homogén forrásanyagot, amely szinte minden kutató álma: a makói levéltárban megőrzött, a Makó mezőváros jogéletét rögzítő 23 kötetet a „Naponként elő forduló bajoknak el igazításai Protocullumai” címűt, (1805–1850 között), illetve a „Mindennapi jegyzőkönyvek” fólíánsait (1850–1882 között). A szerző kiragadja a „két vész” – az 1781. évi tűzvész és az 1821. évi árvíz – közötti időszak több mint 2000 ügyét, amelyeket az imponáló szakirodalmi apparátussal egybevetve, avatott kézzel értékelt.

A tanulmány sok alapvető jogágra, jogintézményre terjed ki, és jogesetek nagy számával elemez.⁴ Ezek közlési technikája a sokszor jelentősebb volumenű forrásközlés és a preparált részletek módszerének megfelelő alkalmazásával, kiegyensúlyozottnak mondható.

A helytörténeti szempont, a néprajz mellett a népi jogélet bemutatása plasztikusan jelenik meg. Az eredeti szövegek közlése bőséges adalékokat ad a népi jog világának stílusfordulatairól – mind a jogkeresők, mind pedig a hatóságok esetében. Ennek jellemzését az alábbiak adják.⁵

– „rettenetes káromlással illette Szentjét, Istenét mívelte”

– „verje meg a 109. zsótár”

– „Istenét mívelte... A Napának esett, keszkenőjét le rángatta, azt a sárba le tapodta, a kezében lévő nagy bottal készülés nélkül verte, mint a marhát, melly miatt a feje és oldalai meg dagadtak.”

– „Tekintetes Fő Bíró Úr Comissióját, tudni illik, hogy Vásárhelyi Bicskás⁶ Varga János, a ki a most el múlt Vásárhelyi Pap Mihály Kereskedő sátorábúl 15 rőf vásznat el lopott, mellyel maga sem tagad, 24 Pálcza ütessel itt a Városházánál megbüntessen, és azonnal Lakhelyére vissza utasíttasson.”

– „vak csettegető...vén kurva...vasfazekas kurva... Fene teremtetttte nagy kurva”

– A kisebb hatalmaskodás vádja esetén Forrai János „bűnlajstroma” igen nagy volt: „feleségének számos és szép gyermekeinek meg verési” az, hogy „egynéhány ízben a maga gazdaságát hátra hagyta, magát korhelységre, rosszra és gyanús társaságra adta.” A garázda részeg az áristomba kerülve „ki józanodván és elő állván, maga rosszát meg ismeri és bánnya, és arra s ajánlja, hogy ezután az olyan botrányozásoktól magát óltalmazza, és mindenkben úgy alkalmaztattya, a mint egy jó becsülletes polgárhoz, és jó példát adó atyához illik.”

– A gyanúsított a panaszos állítása szerint „A feleségivel annyira megismerkedett, hogy olyankor a mikor ő otthon nem volt, úgy élt véle, mint a maga feleségével... annyira vitték a dőlgot, hogy őtet valami módon ki végezzen, innét együtt el szökjenek.”

– „e Tanú el szenderedett, és csak azt vette észre, hogy oda ki verekedtek, de kit vagy ki vert, azt nem látta”

– „némely rosszemberek gyakran a kezeken találtatott lopott jászágnak illetén formán szokták többnyire megvásárolt tanúk mellett urát adni.”

– „minthogy Mogyorosi István nyomorék lévén pácza ítések alá nem ítéltethetik.”

A végső konklúzió alapvetően jogtörténeti megállapításokat tartalmaz.⁷ „A vizsgált nagyszámú ügy alapján „megfogalmazható, hogy a városi bírák által végzett jogi cselekmények az országos és a helyi nehézségek ellenére egy gazdaságilag gyarapodó, polgárai számára biztonságot nyújtani kívánó település igen fejlett és gazdag jogéletére utalnak, amely vonatkozásában kettős joghatás figyelhető meg. Egyrészt meghatározó a középkori magyar jogfejlődés egészébe való szerves illeszkedés... Másrészt viszont fontos észrevenni a polgárosodás felé mutató modernizációs hatásokat, amelyek alakítják, formálják a városi bíraskodást”⁸

Karakterisztikusak a kemény makóiakra a „nagy perben” (1778–1859) ellenfeleik által használt megjelölések: „balgatag nép”, „megátalkodottak”, az a megállapítás, hogy „rossz emberek ezek és ravasz jobbágyok”. Kétségtelen, hogy a kialakuló városi kö-

* Nagy Janka Teodóra: Jogélet a két „vész” között (1781–1821). In: Makói Monográfia 3. Makó Néprajza. (Szerk. Tóth Ferenc) Makó 2008. 816–886. o.

zösségi tudat a rideg individualizmus mellett a közönségen belül kompromisszumkészséget is mutatott.

Nagy Janka Teodóra zárómondata önkormányzat történelmileg összegzi tanulmánya eredményeit: "A „mindennapok jegyzőkönyve” tanúsága szerint a hazai jog és szokásjog alapján a város társadalmi viszonylagos autonómiájának keretei között önmaga gyakorlata által szentesített normák, azaz jogszokások szerint intézte polgárainak ügyeit, élte jogéletét Makó mezővárosa."

A szerző tudatosan kutatja és vállalja azt a jogi néprajzi – népi jogéleti vonulatot, amelynek fő pillérei Tagányi – Bónis – Csizmadia – Tárkány Szücs Ernő. Utóbbinak két kiadásban megjelenő alpműve, a "Magyar népi jogszokások" (1981, 2003) alpműnek, szintézisnek tekinthető. Egy-egy tudományág nemzedékek során (vagy több nemzedék múltán) igényli, kitermeli az újabb, széles spektrumon vizsgálódó összefoglaló munkát. Erre is figyelemmel ajánljuk az ismertetett tanulmányt a jogi népelet-kutatás, a jogi kultúrtörténet szerelmeseinek, hiszen igencsak kívánatos, hogy ilyen pillérekre (mint a Makó jogélete) épüljön a hivatkozott megújított szintézis.

Jegyzetek

¹ Ezek: Tóth Ferenc: 1. Makó régi térképei. Makó 1992. 2. Tóth Ferenc: A makói hagyma. Makó 1998. 3. Makó néprajza. (Szerk. Tóth Ferenc) Makó 2008. Makó története kezdetektől 1849-ig. (Szerk. Blazovich László) Makó 1993. Makó története 1849-től 1920-ig. (Szerk. Szabó Ferenc) Makó 2002. Makó története 1920-tól 1944-ig. (Szerk. Tóth Ferenc) Makó 2004

² A csanádi régió (Tóth Ferenc), Mentalitás (Tóth Ferenc), Társadalomrajz (Marjanuch László), Embertani vizsgálatok (Farkas L. Gyula – Paja László – Just Zuzsanna). Gazdálkodás (Tóth Ferenc – Mód László), Település, építkezés, berendezés (Tóth Ferenc). Táplálkozás (Nagy Vera). Kézművesség (Nagy Vera). Népművészet (Tóth Ferenc). Nyelvjárás (H. Kovács Mihály) H. Népköltészet (Tóth Ferenc). Makói énekeskönyv (Küllös Imola). Népszokások: Az emberélet fordulói (Markos Gyöngyi). Jogélet a két „vészt” között. (Nagy Janka Teodóra). Gyermekjátékok (Bárkányi Ildikó) Néphit, hiedelmek. Vallásos élet: A reformátusok (Vass Erika – Lengyel Orsolya). A római katolikusok (Elekes Dóra – Nagyfalusi Ágnes – Sziráki Andrea). A görög katolikusok (Csikesz Orsolya). Az evangélikusok (Kómár Mátyás). A zsidóság (Gleszer Norbert). Kisegyházak (Árgyelán Diána – Purgel Nóra). Hagyományos orvoslás (Grynaeus Tamás) A Teknyőkaparó (Polner Zoltán). Népzene,

tánc. Népzenei hagyomány (Bodor Anikó). Táncos örökség (Felföldi László). Paraszti népeleleírás (Diós Sándor).

³ Megállapításunkat másfél évtized kiválasztott közleményeivel támaszthatjuk alá. A mezei rendőrségről (Jogszabály és népi jogalkalmazás). In: Wisonsky Mór Múz. Évk. XVIII. 1992. 237–246. o. – 'Régtől fogva kiadatott Regulák'. In: Folklor és etnográfia. 85. In memoriam Sztrinko István. (Szerk. Ujváry Zoltán) Debrecen 1994. 449–459. o. – A templomi ülésrend Bölcskén. Múzeumi Levelek. Kaposvári Gyula-kötet. 75/II. Szolnok 1996. 331–243. o. – Harmaci krónika: egy paraszt-El-dorádó emlékezete. In: Balogh 1997: 5–15. o. – Az 1848/49-es szabadságharc emlékei a Tolna megyei néphagyományban. In: ÚD. 1998/1. 86–99. o. – Blaszfémia és modernizáció. In: Hagyomány & modernizáció a kultúrában és a néprajzban. Néprajzi Múzeum, Budapest 1998 – A büntetőjogi népszokások szerepe egy falu életében. In: Az Arany János Múzeum Közl. VIII. Nagykőrös 1998. 457–469. o. – A szekszárdi fazekascéh könyveinek jogi vonatkozású adatai. Tisicum XI. 1999, Szolnok 131–137. o. – A jogi néphagyományok- és néprajzkutatás eredményei, alternatívái, a jogi néprajz alapkérdései az ezredfordulón. In: Paraszti múlt és jelen az ezredfordulón. A Magyar Néprajzi Társaság 2000. október 10-12 között megrendezett vándorgyűlésének anyaga. Szentendre 2000. 99–120. o. – A tradicionális népi önkormányzatok jogtörténeti vizsgálata a Dél-dunántúlon – különös tekintettel a föld- és faluközösségek felbomlásának időszakára. Szekszárd 2002 – A magyar jogi néprajz-kutatás eredményei és alternatívái. In: Tárkány Szücs Ernő: Magyar jogi népszokások. 2. bővített kiadás, Budapest 2003. 851–862. o.

⁴ Úgy gondoljuk, hogy az egyes fejezetek az olvasók kíváncsiságát sokrétűen elégítheti ki: Büntetőügyek kategóriában a „ragadozások” változatos formái, a „tsavargó gonosztevők és külföldi kóborlók”, kisebb hatalmaskodások, a károkozó cselekmények, más cselekmények, gyilkosságok, paráznság, házasságtörés, a lopások minősített esetei, gyűjtogatás, tűzokozás bűncselekményei, ezen kívül a szankciók bemutatása. Ez valóságos későrendi korszaki magyar Pitaval! A magánjogi ügyek, a házassági és örökösödési ügyek megóvják a szerzőt a kriminális esetek közlésének egyoldalúságától, mint ahogy a közigazgatási ügyek tárgyalásáról, az eljárásjogi kérdések elemzéséről ugyancsak elmondható.

⁵ Nagy Janka Teodóra: Jogélet a két „vészt” között (1781–1821) Makó 2008. 819, 820–21, 826, 830, 833,, 839, 842, 847. o. A példák nagy számban folytathatók.

⁶ A bicskás kifejezés vásári tolvaj jelentése mára feledésbe merült.

⁷ Nagy Janka Teodóra: Jogélet a két „vészt” között (1781–1821). Makó 2008. 878–883. o.

⁸ Igen érdekes, hogy a szerző szerint „Makó város joggyakorlatában is újra és újra előbukkannak olyan mozzanatok, amelyek II. József racionálisabb jogszolgáltatás felfogásával mutatnak rokonságot.”

Kun Tibor
egyetemi adjunktus

„Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokra- tizálódási folyamatok a berlini fal leomlása után”*

A szerző hat fejezetben tárgyalja a berlini fal ledöntése utáni történelmi fejlődést a világban: a fejezetek – az első kivételével – egy-egy világrészre foglalnak magukba. I. *Demokratikus rendszerek és demokratizálódás. Elméletek, változók, történelmi folyamatok*; II. *Latin-Amerika*; III. *A posztkommunista országok: Kelet-Közép-Európa, a volt Szovjetunió*; IV. *Afrika a Szaharától Délre*; V. *Közép-Kelet és Észak-Afrika*; VI. *Dél-, Kelet-Ázsia és Dél-Kelet-Ázsia*.

1. A demokratizálódás

A globalizáció egyik leghatásosabb aspektusa a demokrácia világméretű kiterjedése. Az utóbbi harminc esztendő alatt azonban a demokratizáció nem volt teljes, és csak ritkán vezetett az autoritárius rendszertől annak kiteljesedéséig: „hibrid”, csak részben demokratikus kormányok kerültek hatalomra. De mit is tekinthetünk demokratikus kormányzásnak?

A demokratikus rendszerben a választásoknak szabadnak és „korrekt”-nek kell lenniük, a pártok közötti „igazi” versenyen és általános szavazáson kell alapulniuk, azaz meg kell előznie azokat pl. a különböző pártok létezése, a hozzájuk történő csatlakozás szabadsága stb... Ezt különböző elnyomó rendszerek a legrafináltabb módon próbálják kijátszani, megakadályozni (ld. Irán vagy Taiwan példáját!). A demokrácia „mérésére” különböző nemzetközi alapítványok és intézmények specializálódtak. Egyébként mind az autoritárius, mind a demokratikus rendszerek különféle típusúak, a jelenlegi nemzetközi politikai felállás pedig időnként megnehezíti e két rendszer biztos megkülönböztetését és azonosítását.

A demokratizálódási folyamat maga az autoritárius rendszer válságával kezdődik, majd az újonnan

létesült demokrácia megerősödésével vagy krízisével folytatódik és zárul. Megfigyelhető, hogy bizonyos esetekben az autoritárius kormányok exponált tagjai segítik rendszerük demokratizálódását: a szerző ide sorolja Magyarországot is Tajwan, Spanyolország és Brazília mellett. A demokratizálódási folyamat „harmadik hulláma” 1974-ben indult meg (Portugália, „Szeffűs Forradalom”), és még ma is tart, kiterjed Latin-Amerika, Kelet-Közép-Európa nagy részére és Afrika valamint Ázsia egyes területeire. Ez a folyamat 1989 után felerősödött, s a berlini fal ledöntése után a világon a demokrácia vált az uralkodó politikai rendszerre, kivéve Afrikát, ahol „a demokratizálódás sok szempontból problematikus”, s el kellene mélyülnie ahhoz, hogy ezen a földrészen is a fejlődéshez szükséges reformokat meg lehessen valósítani.

A szegény országokban a gazdasági források hiánya súlyosan nehezíti a demokratikus rendszer által megkövetelt társadalmi – kulturális átalakításokra, bár a II. világháború és az első „olajokk” közötti időszakban érezhető volt a pozitív társadalmi fejlődés ezekben az országokban is. Ugyanakkor az is igaz, hogy néhány – főleg az olajkitermelésből adódó jövedelmeknek köszönhetően – gazdag országban (Líbia, Szaúd-Arábia, Egyesült Arab Emírátságok) igen kemény autoritárius berendezkedés továbbra is meggingathatatlan maradt. Másutt viszont (Közép-Kelet-Európában, Oroszországban) a gazdasági és politikai átalakulások jártak nagyon súlyos következményekkel: visszaestek a jövedelmek, csökkent az életszínvonal, nőtt a munkanélküliség, korrumpált vezetés segítette elő a kis létszámú elit megjelenését.

A szerző egy érdekes kifejezést használ a demokratizálódási folyamatok nemzetközi helyzet általi befolyásolására: „*demokratikus fertőző(őd)és*”, ami azt jelenti, hogy bizonyos országok által véghezvitt demokratizációs modelleket más országok átvesznek, mintegy példaképnek tekintve azokat. Ez a „*demokratikus fertőző(őd)és*” központi szerepet játszott az 1989 utáni eseményekben.” A nemzetközi szervezetek is egyre inkább tudatában vannak, milyen problémákat okozhatnak a megszorításokat és a gazdaság átalakítását megkövetelő intézkedéseik. Az új történelmi folyamatokban már a globalizáció is bejátszik az egész világot átalakító hatásával, közös társadalmi és gazdasági struktúrába történő bevonásával, igen gyakran a kirekesztést vonva maga után az egyes nemzeteken belül illetve a nemzetek között.

2. Latin-Amerika

Itt a demokratizálódás aránylag korán kezdődött, de gyorsan válságba is került, demokrácia és katonai hatalom váltakoztak; egyesek szerint ennek a

* Davide Grassi: Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del muro di Berlino. Az új demokráciák. Demokratizálódási folyamatok a berlini fal leomlása után. Il Mulino, Bologna 2008. 301 o.

régióknak ez a jellegzetes „politikai modellje.” Súlyos következményekkel járó katonai puccsok követték egymást az 1960-as 1970-es években, kivéve Costa Ricát, Kolumbiát és Venezuelát, a jelenlegi politikai helyzet pedig kimondottan bonyolult képet mutat: az említett Venezuelában megrekedt a demokratikus modell, Kolumbiában a polgári és a politikai erőszak semmisítette meg az elért eredményeket. Sok latin-amerikai országban geopolitikai jelentőségű krízisek csaptak le a demokratikus fejlődésre, így pl. Brazíliában. Érdekes az a jelenség, amelyben a demokratikus erők gyengülése eltakarta az alapjaiban pozitív fejlődést (Panama, 1989: az amerikai katonai beavatkozás állította helyre a demokráciát). Négy országban (köztük Guatemalában és Jamaicán) romlottak a demokratikus fejlődés esélyei, Chile, Panama, Salvador és Mexikó felépítették saját demokratikus rendjüket. 1989–2006 között a térségben a demokratizálódás esélye, még ha kis mértékben is, de javult.

Milyen szerepet játszottak a társadalmi-gazdasági elemek ezekben a folyamatokban? A gazdasági fejlődés nem mindig volt előfeltétele a demokrácia létrejöttének; a kivételek között találjuk Bolíviát és Venezuelát, ahol különböző gazdasági fejlődés ment végbe. Azt is látni kell, hogy a régióban az új demokratikus kormányok által vezetett országokban erősödött a társadalmi polarizáció, nőtt az egyenlőtlenség, ami viszont a demokrácia továbbfejlődésének esélyeit rontotta csakúgy, mint az olajsokk, ami időben nagyjából egybeesett a demokratizálódással. A politikát az új elit akadálynak tekinti a „technikai megoldások” útján, aminek az volt a következménye, hogy a baloldali és kereszténydemokrata pártok neoliberais tendenciát tettek magukévá. Az 1990-es években a két mandátumot kitöltött Clinton-adminisztráció segítette a demokrácia kiteljesedését és fenntartását.

3. Közép-Kelet-Európa és a volt Szovjetunió

A II. világháború végén ebben a régióban mindössze két országban született „futólagos” demokrácia: Magyarországon és Csehszlovákiában. 1989–2006 között ugyanitt előre nem látott „és gyakran elképzelhetetlen változások” mentek végbe, amelyek a legfontosabb politikai jogok kiterjesztését tették lehetővé: „drasztikusak” voltak ezek a változások Csehszlovákiában és Szovjetuniótól elszakadt balti országokban, ahol megteremtődtek a független sajtó, a rendszeres és demokratikus választások lehetőségei, Magyarországon maga a szocialista párt állt a rendszerváltás élére, a Szovjetunióban pedig

Jelcin gyakran autoritárius módszerekkel intézte az új állam ügyeit. Általában a térségben nem – konszolidálódott féldemokratikus rendszerek álltak fel, amelyek az 1970-es évek gazdasági válságából nőttek ki: Magyarország és Lengyelország eladósodott, a reáljövedelmek csökkentek. Ma a legdemokratikusabbnak számítanak azok az országok, amelyekben a jövedelmi arányok a legmagasabbak: Csehország, a balti államok, Magyarország, Horvátország, Románia, Bulgária. Oroszországban a demokrácia foka nem éri el a hasonló jövedelmű balti országokét. Az új demokráciákban az állam működése elé akadályokat gördítenek, különösen ami az erőszak alkalmazását illeti. A jogállamiság hiánya pedig összefonódásokat és korrupciót eredményez. Újra Magyarország – és mellette Lengyelország – nevével találkozunk, amikor „konszolidálódott demokráciáról” van szó. Részben konszolidálódott a pártok helyzete a kelet-közép-európai volt szocialista országokban, ami azt jelenti – többek között –, hogy a pártok identitása, a tömegek pártok iránti bizalma még most is alacsony szinten áll, főleg Nyugat-Európaéhoz viszonyítva; helyettük részérdekek, lobbizás tapasztalható.

Érdekes közvélemény kutatási eredményről kapunk beszámolót: a posztkommunista országok lakossága nagyra értékeli a demokratikus szabadságot, és inkább optimista a jelenlegi politikai rendszerek és a jövő irányában. Magyarország külön is megjelenik: nálunk a civil társadalom komoly akadályokat gördíthetne a kormány társadalmi és magánszférába történő beavatkozása elé, de nem eléggé politizált, és inkább klubokba, karitatív szervezetekbe tömörül – ez viszont megint csak nem segíti elő a demokratizálódási folyamat elmélyítését. Végül megint külön Magyarország, amely, kutatások alapján, az 1980-as évek végén Kelet-Közép-Európa legszabadabb állama volt; itt először a szocialista párton, majd az ellenzéken belül is egyre nyitottabbak lettek a „kapuk”.

4. Fekete-Afrika, Afrika a Szaharától Délre

A térségben a nemzeti függetlenségért vívott harc időszaka 1957–1970 között ért döntő szakaszba, és 1963-ban az Afrikai Egységsszervezet létrehozásában csúcspontot ért el, ekkoriban született meg az „afrikai szocializmus” elmélete, végül megszűnt „az apartheid gyűlöletes rendszere” is. A dekolonizáció tényleges befejezése után választásokon alapuló – „legalábbis formálisan” – demokratikus rendszerek jöttek létre, amelyek a nyugati liberális mintákat követték. A demokratizálódás azonban nem tartott sokáig, hamarosan önkényuralmi politikai vezetés döntötte azt porba katonai és/vagy egypárti rendszerek

formájában. 1989–2006 között a legtöbb országban romlottak a demokrácia esélyei, de csak Szudán és Gambia esetében jelentős a rosszabbodás, viszont gyakoribb volt az önkényuralmi rendszerekből a választásokon alapuló demokráciák megjelenése, míg a katonai puccsok sikeres kimenetele ritkult. Természetesen a leglátványosabb változást Dél-Afrika produkálta, ahol az 1993-ban megfogalmazott ideiglenes alkotmány magában foglalta az alapvető politikai és polgári jogokat is, különös tekintettel a rasszista diszkriminációra. A régióban ezeken kívül „institucionális hibridek” születtek, azaz nagyon különféle társadalmi-politikai berendezkedésű államok. Általában elmondhatjuk a szerzővel együtt, hogy a Szaharától délre fekvő területeken létrejövő – létrejött politikai rendszerek inkább azt tekintették fontosnak, hogy a világ közvéleménye számára elfogadhatóak legyenek, semmint hogy a demokráciát elmélyítsék. Ami a gazdaság–demokrácia összefüggését illeti, az egyik fejlettsége nem mindenütt esik egybe a másikéval. Ahol a gazdasági és szervezési gyöngeség tartósan fennáll a középrétegekben és a munkások között, és a szakszervezetek sem elég kemények, ott nehezebben megy a demokratizálódás.

Érdekes vonása az itteni fejlődésnek a közbiztonsági és a katonai tevékenységek „privatizációja”, melynek lényege saját magánhadseregek fenntartása, célja a természeti kincseket birtokló bánya- és kereskedelmi kartellek védelme, a „preventív pacifikálás”... Végül is azt mondhatjuk, a nyugati típusú „államkoncepció” nehezen alkalmazható a Szaharától délre, ahol az utóbbi években nőtt az elégedetlenség a nemzetgazdaságok gyenge teljesítménye miatt. A berlini fal leomlása után azon államok kormányainak a helyzete nagymértékben gyengült, amelyeket valamelyik volt szocialista ország támogatott; ezek az államok és kormányaik az esetek többségében autoritárius alapokon nyugodtak, de a gyarmatosítás következményei is akadályai a demokrácia kiteljesedésének.

5. Közép-Kelet és Észak-Afrika

Nagyon összetett és bonyolult politikai viszonyok jellemzik az arab világot, amelyben szinte nincs egyetlen demokratikus állam sem, Kuvaitban, Marokkóban, Jordániában és Algériában is csak az utóbbi években próbálkoztak demokratizálódással – meglehetősen „kiábrándító hatással”; demokrácia helyett populizmust találunk. Egyiptomban a hatalom a rezsim kezében van, a pártokat erősen ellenőrzik, 1981 óta érvényben van a szükségállapot (egyébként Izraelben is), az iszlám fundamentalisták felől jövő veszély ugyan csökkent, de ez sem könnyíti

meg az ellenzék munkáját. Jordániában a II. Abdullah uralkodása alatt tett liberalizáló intézkedéseket hamar leállították. Mindezek mellett az utóbbi évtizedekben az „abszolút önkényuralom” inkább kivétel, amelyet időszakos demokratizálódás vált fel. A kormányok igyekeznek megosztani az ellenzékét, miközben szoros kapcsolatokat tartanak fenn iszlám intézményekkel a világi politikai hatalom féken tartása érdekében.

A tárgyalt régió szegény gazdasággal és magas fokú analfabetizmussal tűnik ki, a gazdagságot ropant igazságtalanul osztják szét, a leggazdagabb és legfejlettebb országokban csirájában sem bukkan föl a demokrácia. A magántulajdon „marginális” helyet foglal el ezen országok gazdaságában, a hatalom pedig az olajár-bevételek révén szinte függetlenül uralkodik a „civil társadalmon”, annak intézményein, s ezt a konzervatív hatalmat szolgálja ki a belőle élő középosztály is.

Az idetartozó országokban a legkényesebb pont a nemzeti identitás; a legtöbb problémát az izraeli–palesztin konfliktus jelenti, annak megoldása sok más területen enyhítené a politikai ellentéteket. Mindezek ellenére Törökország és Izrael tekinthetők a legdemokratikusabb országoknak, míg a többiben hagyományokon alapuló abszolút monarchiák uralkodnak, s az írott, nyugati mintákat követő alkotmányok csak látszólagosak, lásd Irán példáját, ahol a vezetés a vallási hatalom kezében van. Ugyanakkor vigyáznunk kell, amikor iszlámról beszélünk: meg kell különböztetnünk az iszlámot mint civilizációt az iszlámtól mint vallástól, annál inkább, mivel az utóbbi években a muzulmán országokban komoly próbálkozások történtek a szekularizáció irányába. Erre a térségre is érvényes a gyarmatosítás negatív örökségének jelenléte, hiszen a volt gyarmattartó hatalmak nem segítették a demokratizálódási folyamatokat.

6. Dél-, Kelet- és Dél-Kelet Ázsia

A térségben a demokratizálódási folyamat a II. világháborút és a dekolonizációt követő időszakra esik. A demokrácia gyakorlatilag csak Indiában és Japánban maradt fenn napjainkig, különösen szilárd alapokat hozott létre India a demokrácia fenntartása érdekében, bár ez sem enyhíti az ország gazdasági elmaradottságát, az analfabetizmust vagy a kasztokra épülő meglehetősen autoritárius irányítást. Indonéziában, Tajvanon és Dél-Koreában a demokrácia felé haladás egyre nyilvánvalóbb, és még inkább az Mongóliában, viszont rövid életű volt pl. Pakisztánban és Kambozsában, Kínában a nyitott piac és a kapitalizmus felé eltolódás nem járt együtt politikai enyhüléssel, hiába „halmozódik szédületes iramban a gazdagság”. A

társadalmi és a gazdasági fejlődés végül is a térség már három országában jár együtt: Dél-Koreában, Japánban és Tajvanon, Burmában, Kambodzsában, Laoszban és Vietnamban mindkét fajta fejlődés hiánya tapasztalható. Szingapúr, Brunei és Malaysia a magas társadalmi-gazdasági fejlettség ellenére sem tekinthetők demokratikus rendszerű államoknak. India külön esetet képez, mivel itt aránylag a legrégebb és legmélyebben gyökeredző a demokrácia az alacsony gazdasági fejlettség mellett. Sok országban ebben a térségben maga az ún. középosztály a haladás akadálya, mivel nagyban függ a létrehozott politikától. Erőtlenek és szétszórtak a szakszervezetek is, ami szintén nem segíti elő a tárgyalt térség nagyobb mértékű demokratizálódását, de egyes esetekben a megkérdozettek kb. 1/3-a előnyben részesítette volna az autoritárius hatalom gyakorlását.

A könyv *Összefoglalójának* érdekes része az, amelyben a szerző egy *Diamond* nevű észak-amerikai tudós elméletét hozza elő: e szerint egy új típusú önkényuralmi rendszer van kialakulóban, amely ugyan szavazásokon alapul, de a demokráciát és annak intézményeit „pajzsként” használja fel el-

nyomó, cseppet sem demokratikus uralkodására; itt az ellenzéknek is csak „névleges” szerepe van, az információ szabadsága „korlátok közé szorított”, a pártokat „szigorúan ellenőrzik” stb... A demokrácia „perspektíváit” azután a nemzetközi helyzet is befolyásolja, így – többek között – a Fülöp-szigetek és Dél-Korea példájával találkozunk, ahol az USA eleinte tűrte a „demokratikus nyitást”, de amikor az 1990-es években nőtt a kommunista veszély és destabilizálódott a gazdaság, már inkább a „globális gazdasági stabilitást” igényelte. Újabbban a globalizáció pozitív vagy negatív hatásai figyelhetők meg a politikai jellegű változások során: így, ha egyrészt társadalmi kirekesztődés forrása, másrésztől olyan mozgalmakat indított el, amelyek fellépnek ez ellen illetve a demokrácia megteremtése érdekében.

Szerző több kutató eredményeire támaszkodik, aminek megvan az az előnye, hogy így gazdag forrásanyaghoz jutunk. Tanulságosak a táblázatok, amelyek különböző szempontok alapján rangsorolják az érintett területeket a demokrácia foka, elterjedtsége stabilitása stb... szerint. A művet 2007-es állapotokat mutató tematikus térképek zárják.

Nagy Noémi
joghallgató

„Gernot Kocher: Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia”*

Gernot Kocher európai jelentőségű ikonográfiai munkájának¹ magyar nyelvű változatát kezébe véve egy rendkívüli igényességgel készült művel találkozok az olvasó. A Herger Csabáné fordította és Kajtár István által lektorált kiadást az Universität Graz a „Südosteuropa-Schwerpunktes” program keretében finanszírozta, s ezáltal – sokak meglegésére – lehetővé vált, hogy immáron a nem német munkanyelvű érdeklődő közönség is hozzáférjen Kocher professzor 1992-es alapmunkájához.

O. Univ.-Prof. Dr. Dr. hc. Gernot Kocher a jogi ikonográfia egyik leghíresebb európai művelője. Az Institut für Österreichische Rechtsgeschichte vezetője a grazi egyetemen, tagja a strasbourgi Faculté Européenne des Sciences du Foncier-nek, és 1995 óta díszdoktora a Janus Pannonius Tudományegyetemnek. Fent említett munkáján kívül – mely több évtizedes tudományos kutatómunka gyümölcse – számos jogi néprajzi, jogi archeológiai és magánjogtörténeti mű fűződik nevéhez. A grazi Osztrák és Európai Jogtörténeti Intézettel több mint másfél évtizede ápol kollegiális kapcsolatot a pécsi Jogtörténeti Tanszék. A két fakultás együttműködésének eredményeként született a Herger – Kajtár szerzőpáros által példás műgonddal készített könyv is.

A kötet már külsejében is roppant megnyerő; a laikus érdeklődő számára érdekfeszítő olvasmány-nak ígérkezik, de nem csalódik a szakértő közönség sem. A 199 számozott oldalt 257 darab, változatos forrásokból² származó kép színesíti, melyek magyarázatával a szerző a jogi ikonográfia minden területét mélyrehatóan és elemző módon igyekszik bemutatni. A kötetben való tájékozódást aprólékosan összeállított, részletes mutató segíti, a téma iránt behatóbban érdeklődők pedig bőséges és pontos irodalomjegyzék alapján indulhatnak saját felfedezőútra.³

* A Pécsi Tudományegyetem Jogtörténeti Tanszékének kiadványai 11. sz. Pécs 2008. A művet fordította Herger Csabáné, a fordítást az eredeti szöveggel egybevetette Kajtár István.

A mű hat fejezetéből az első kettő (8–35. o. A képi nyelvezet és a kép megértése, 36–41. o. A jogi ikonográfia) általános bevezetőként szolgál a téma jelentőségének megértéséhez. Sajnálatos tény, hogy a magyar jogtörténet-tudomány csak érintőlegesen foglalkozik a jogi ikonográfiával. Igaz ez a megállapítás annak ellenére, hogy születtek már úttörőnek és hiánypótlónak minősíthető alkotások.⁴ A szerző szerint a jogtörténet-tudomány általános jelenségéről van szó, amelynek oka egyrészt az írásos források jogászai irányultság következtében kialakult dominanciája, illetve ehhez kapcsolódóan, hogy kevés olyan elsődleges jogforrás van, ami megfelelő jogi illusztrációval rendelkezik. A másik ok a képolvasási képesség csökkenésében keresendő, melyhez egyaránt hozzájárult az írásbeliség fejlődése, az olvasásban való jártasság és a könyvnyomtatás elterjedése is. Azon információelemek között, melyek egy kép tartalmát közvetítik, különleges jelentősége van a mozdulatoknak. Ezek esetében – bár némely gesztikulációs jel századunkig megőrizte jelentését (lásd a kéz esküre emelése vagy a „hosszú orr” mint gúnyjelzés) – drasztikus mértékben csökkent az érthető elemek száma.

A képolvasási készség vonatkozásában alapkövetelmény a kép témájának és tárgyának ismerete. A kép *témájának* feltárásánál történeti, szakrális, irodalmi, néprajzi és jogi ismeretek képezik a meghatározás alapját. A kép *tárgya* tartalmi, illetve módszertani oldalról közelíthető meg. Ami a *tartalmi* szempontokat illeti, a meghatározás az életviszonyok összetettségének fokától és a jog fejlődési szintjétől függ. A középkori városi jogélet például csak a magánjogra és büntetőjogra való tagolás egyszerű rendszerét ismerte, de minél közelebb jutunk a jelenkorhoz, a jog tárgyi strukturálása annál bonyolultabb. A jogi kép tartalmi sokszínűségétől meg kell különböztetni annak *módszertani* sokrétűségét. A képek jelentés-tartalmának feltárására több diszciplína (jogtörténet, jogi archeológia, jogi néprajz, jogi szimbolika) is vállalkozott, ezek azonban már kutatási területüket tekintve is specializáltak, és nem adnak általánosan hasznosítható értelmezési módszert. A szerző szerint megfelelő megoldást a művészettörténet háromlépcsős interpretációs modelljének átültetése jelenthet, melyet azonban az eltérő célkitűzésre tekintettel kell alkalmazni. Ennek megfelelően a *jogi ikonográfia* *egységes módszerként értelmezendő, mely minden rendelkezésre álló diszciplináris eszköz igénybevételével törekszik a jogi képek teljes jogi jelentés-tartalmának feltárására.*

A jogi ikonográfiai értékelés *többlepcsős folyamat*. Az első helyen a képnek, illetve a kép tárgyának „jogiként” való *előzetes besorolása* áll, mely később cáfolható. Amennyiben például a Pfalzi Választó-

fejedelemség Tartományi Rendtartásának címlapját látjuk, alapos gyanúval következtethetünk arra, hogy jogi képről van szó. Előfordulhat, hogy az előzetes besorolás csak a téma vizsgálata (például kereskedelmi forgalomban használatos kézmozdulat), vagy egyértelmű jogi ikonográfiai képelemek (trón, kettőtört pálca) alapján történhet. Második lépésként következik a *minőségi értelmezés*: meghatározzuk a jogilag releváns képelemeket, és a tematikus keretek, valamint az időbeli és helyi jogi vonatkozások segítségével megfogalmazzuk a jogi jelentéstartalmat. A jogi képelemeket öt csoportra bonthatjuk; ezek együttes értékeléséből adódik a kép jelentése: *személyek* (pl. császár, írnok, falubíró), *mozdulatok* (pl. a hagyományos esküformulánál a jobb kéz kinyújtott mutató és középső ujját a Szentírásra helyezik, a bal pedig a szájra mutat), *tárgyak* (pl. kard, határt jelző kő, akasztófa), *szöveg* (magán a képen, ami gyakori például a Biblia illusztrációinál, de gyakrabban a képforrással csak összefüggésben, azt magyarázva) és *grafikai segédeszközök* (az uralkodóábrázolásoknál előszeretettel használt módszer, hogy a rangot túlzott méretekkkel vagy a személy központba helyezésével fejezik ki).

A könyv másik része jogágak szerint tagolódik. Az egyes fejezetekben nemcsak „egyszerű” képelemzéseket találunk, de a szerző külön hangsúlyt fektet az értelmezés háttérének feltárására, és bizonyos, az adott jogágra jellemző elemeket is megvilágít, melyek a legtöbb helyen a képek közötti csoportosításként is felfoghatók.⁵ A recenzio terjedelmi korlátai között arra van lehetőségem, hogy fejezetenként egy-egy képet ismertessek, bízva abban, hogy további utánjárásra ösztönzik az olvasót.

A harmadik fejezet (66–91. o.) az *alkotmányjogi* képekkel, ennek keretében elsősorban az uralkodó és az alávetett személyek közötti kapcsolat sokszínű képi kifejezési formáival foglalkozik. Figyelemre méltó a 116. kép egy 10. századi, Bizáncból származó zsoldároscopyv-illusztrációról, mely Dávid királyválasztását ábrázolja: „Dávid pajzsra emelése ebben a formában világi példákra támaszkodik. A megválasztott jelöltet pajzsra állították, a magasba emelték, és így mutatták be a választóknak. Ezzel egy időben fejére abroncskoronát helyeztek. A megválasztott bal kezében hosszú jogart tart, jobb kezét üdvözölve vagy magát ajánlva emeli fel.”⁶

A negyedik, *magánjogi* képekről szóló fejezet (92–125. o.) az egyes személyek mindennapi életben betöltött jogi szerepét mutatja be. Közismert jelene-tet látunk egy 10–11. században keletkezett francia kódexfestményen (200. kép): „Két férfi szerződést köt, majd a papírt két részre vágja. Mindkét darabon ugyanaz a szerződés szöveg áll. Viták esetén

mindkét fél köteles a maga darabját bemutatni és egybevetni.”⁷

A *büntetőjogi* képekkel foglalkozó ötödik fejezet (126–137. o.) témája az egyének, valamint az uralkodók és azok uralma alá vetett személyek együttéléséből fakadó és feloldásra váró zavarok köre. Látszólag egyszerű, valójában azonban részletes tartalmat jelenít meg a 206. kép, mely a Szász tükör egyik képes kéziratában található: „A kép bal oldalán beszámítási képességgel nem rendelkező férfi kalapáccsal lesújt valakire. Jobb oldalon a felette hatalmat gyakorló és felelősséggel bíró személy, ebben az esetben a gondnok, a sértett családtagjának kifizeti a pénzbírságot. Az elkövető állapotát külső jelek, így a csengők és a harangok szimbolizálják.”⁸

A hatodik, egyben utolsó, *eljárásjogi* fejezet (138–162. o.) a jog megőrzésére szolgáló szervezeti formák mellett azon perbeli cselekményeket is tárgyalja, melyek a megbomlott jogrend helyreállítását szolgálják. Az egyik legjelentősebb perbeli cselekmény a bizonyítás. Ismeretes, hogy a középkorban erőszakkal alkalmazták az istenítéleteket, melynek egyik formája a vízpróba volt. A 252. kép ezt szemlélteti: „A bizonyítást végző személyt kötélen lógatják a vízbe: ha lesüllyed, a tiszta víz befogadja, amely az ártatlanságának bizonyítéka. A kötél arra szolgál, hogy még a vízbefulladás előtt időben ki tudják húzni. A teknő mögött egy klerikus áll, aki ugyancsak az istenítéletet nézi.”⁹

Összegzőképpen megállapítható, hogy a Herger-Kajtár szerzőpáros által tolmácsoltt mű elméleti igényessége, gazdagon illusztrált képelemzése és olvasóbarát szerkezete folytán kiemelkedően értékes alkotás. Újfajta didaktikai módszerének köszönhetően kiválóan hasznosítható az egyetemi oktatásban, a jogtörténeti tananyag szemléltetéséhez. Nemcsak a jogtörténeti művelői számára kötelező olvasmány, de a jogi kultúrát színesítő volta miatt kifejezetten ajánljuk a nem-jogtörténész jogászoknak, sőt, az általános műveltségüket bővíteni kívánó laikusoknak is.

Jegyzetek

¹ Az eredeti kiadás adatai: Gernot Kocher: Zeichen und Symbole des Rechts. Eine historische Ikonographie. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1992

² Úgy mint a Szász-tükör képes kéziratai, a hamburgi városi jog, a Constitutio Criminalis Bambergensis, a Corpus iuris civilis, a Decretum Gratiani, Alvarotti hűbérjogi kommentárja, Azo egy summája; Joost Damhouder, Ulrich Tengler és Justinus Gobles munkái, az Ószövetség és az Újszövetség illusztrációi stb.

³ A pécsi jogi kar hallgatói és oktatói számára felbecsülhetetlen segítség az önálló kutatásban az ikonográfiai kötet képanyagát tartalmazó diagyűjtemény, melyet Kocher professzor ajándékozott a jogtörténeti tanszéknek.

⁴ A teljesség igénye nélkül: Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok (Szerk. Mezey Barna) Gondolat Ki-

adó, Budapest 2006. Kajtár István: Jogi kultúrtörténet. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2006

⁵ Az alkotmányjogi fejezetben elemzi az uralkodás fogalmát, az uralom alapjait, annak területi és személyi oldalát, továbbá tartalmát. A magánjogi részben foglalkozik a személyek jogállásával, a dologi és kötelmi joggal; a büntetőjogiban a bűntettel, majd külön a bőr és a haj, illetve a nyak és a kéz büntetéseivel. A perjogi fejezetben bemutatja az ítélezési- és vesztőhelyeket, a bíróság személyzetét, a bírókat, a bírótár-

sakat, az írnokot, a bírósági szolgálkat és a hóhért, majd szól az eljárás megindításáról, a tárgyalás alakításairól, a perbeli felek és képviselők szerepéről, az ítélethez és végrehajtáshoz vezető útról, végül az ítélet hatályon kívül helyezéséről és megváltoztatásáról.

⁶ Kocher: i. m. 83. o.

⁷ Kocher: i. m. 124. o.

⁸ Kocher: i. m. 128. o.

⁹ Kocher: i. m. 160. o.

Tömösvári Noémi
joghallgató

Osztopáni Krisztián
joghallgató

Konferencia a gyűlöletbeszédről

2008 október hatodikán a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, illetve az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ közös konferenciát szervezett a gyűlöletbeszédről. A rendezvény két fő részből épült fel. Az első modulban a *Fundamentum* 2008/2 számának szerzői játszották a főszerepet. A kerekasztal-beszélgetésen *Szajbély Katalin* az Ombudsmani Hivatal (OBH) munkatársa, *Gadó Gábor* az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakállamtitkára, *Kádár András Kristóf* a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) társelnöke, *Majtényi László* az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) elnöke, *Polyák Gábor* a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi adjunktusa, valamint *Szabó Máté Dániel* az Eötvös Károly Intézet (EKINT) igazgatója vettek részt; a vitát *Halmai Gábor* vezette.

Kállai Ernő országgyűlési biztos megnyitójában a két legalapvetőbb kérdést tette fel, ami a téma vizsgálatakor felmerülhet: beszélhetünk-e ma Magyarországon gyűlöletbeszédről, létezik-e egyáltalán ez a jelenség, illetve szükség van-e a kérdés jogi szabályozásra vagy sem?

Elsőként *Polyák Gábor* szólalt fel, aki előadásában a média és a gyűlöletbeszéd kapcsolatát tárta fel. Kiemelte, hogy a hazai médiajogi szabályozás (különösképp annak szankciós rendelkezései) miként lehetnek hatásosak e jelenséggel szembeni küzdelemben, miként foglalt állást ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság (AB), és hogyan alakul más országok médiajogi szabályozása és gyakorlata.

Szajbély Katalin az országgyűlési biztoshoz érkezett panaszokból nyert tapasztalatokat felhasználva elengedhetetlenül fontosnak tartotta annak meghatározását, hogy mi a lényege a gyűlöletbeszédnek, mely csoportokat érinti elsősorban, kit sért: azt, aki ellen irányul, vagy azt, aki hallja? A feladat adott: az alkotmányos jogok egyensúlyát helyre kell állítani. A szabályozási módok nem egyértelműek, hiszen annak Polgári Törvénykönyvbéli (Ptk.) vagy Büntető Törvénykönyvbéli szabályozása nagyon eltérő szankciókat vonna maga után. Az OBH álláspontja szerint nem feltétlenül az új szabályok jelen-

tenének megoldást, mivel a meglévő szabályok új szankciókkal történő felruházása is elegendő lehet. *Szajbély* véleménye szerint a gyűlöletbeszédet nem csak polgári, illetve büntetőjogi eszközökkel lehet szabályozni, hanem az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény korlátozottan ugyan, de lehetőséget ad a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. Ez a megoldás szerintük megfelel az AB gyakorlatának is, mivel nem új korlátot alkot, hanem a meglévő korlátokhoz új szankciót rendel hozzá.

Az eljárásjogi kérdésekről az MHB társelnöke, *Kádár András Kristóf* tett említést. Az MHB és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) közös javaslata a Ptk. módosítása mellett a Polgári Perrendtartás kisebb módosítását is szükségesnek tartja. Ki indíthat pert gyűlöletbeszéd esetén, csak a sértett vagy a közösség bármely tagja? Ezt továbbgondolva lehet tisztázni, hogy beszélhetünk-e egyáltalán egy közösség méltóságáról. Újabb problémakörök, hogy egy ilyen perben kik lesznek a felek, megítélhet-e az eljáró bíróság kártérítést az ilyen ügyben? Ha pedig megállapíthat kártérítést, akkor milyen korlátokat lehet felállítani, hogy adott esetben a felperest ne a kártérítés összege motiválja?

Majtényi László előadásában is felmerült a médiajogi szabályozás, közelebbről az ORTT feladatköre illetve jogosítványainak kérdése, tekintve, hogy az ORTT olyan eszközrendszer birtokosa, amely sokkal komolyabb szankciók kiszabását teszi lehetővé, mint a médiajogi szankciók. Az ORTT jelentősége abban áll, hogy jogsértések esetén, mint „kvázi-ombudsman” felléphet a műsorszolgáltatókkal szemben. *Gadó Gábor* ezeket az eszközöket tartotta szinte túlzottnak, amelyek véleménye szerint az alkotmány-sértés határán táncolnak. *Szabó Máté Dániel* szerint az a várakozás, hogy a vélemények versenye során a társadalom kilöki magából a szélsőséges véleményeket, nem következett be, mivel a társadalom nem nőtt fel még ehhez a feladathoz.

A kerekasztal-beszélgetés végén megállapítást nyert, hogy 2008-ra a gyűlöletbeszéd valódi probléma hazánkban, sőt már nem csak beszédről van szó, hanem – ehhez kapcsolódó – tettekről is. A jogi megoldások kizárólagosságát nem lehet deklarálni, hiszen az állam azzal is nyomást tud gyakorolni, hogy civil szervezetek által meghirdetett kampányokat támogat. A kampányoknak, szabályozásoknak célja a visszatartás a gyűlöletbeszédtől, a sérelmet elszenvedettek támogatása, valamint a jogi eszköz biztosítása azok számára, akik a bíróság előtt kívánják felelősségre vonni megsértőjüket.

A vita során *Tóth Judit*, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense az internet kérdéskörére hívta fel a figyelmet.

Hiszen – érvelt – míg a televízió és a rádió felügyeletét viszonylag könnyen meg lehet oldani, addig az internetnél ez szinte lehetetlen. Nem igaz ugyan, hogy az internet szabályozatlan lenne, de a teljes ellenőrzés elképzelhetetlen. Természetes szűrőként funkcionál azonban az a tény, hogy, aki nem nyitott bizonyos szélsőséges véleményekre, ahhoz nagy valószínűség szerint nem is jut el, hiszen nem látogat olyan portálokat, ahol ezt ráerőszakolnák. Tóth Judit felvetette azt is, hogy nem csupán a jogi szabályozással, hanem a jogalkalmazói – közelebbről: bírósági – gyakorlat is érdemes lenne behatóbban foglalkozni. Álláspontja szerint ugyanis e területen is tapasztalhatóak hiányosságok.

A második modulban politikusok vettek részt, a beszélgetés moderátorának szerepkörét Kállai Ernő kisebbségi ombudsman vette át. A Magyar Szocialista Párt frakcióját *Bárándy* Gergely képviselte, a Fidesz frakcióból *Répássy* Róbert, a Magyar Demokrata Fórum részéről *Kajdi* József szakértő vállalták a beszélgetést. Kállai Ernő első kérdése feléjük is az volt, hogy a politikai pártok szerint van-e ma Magyarországon gyűlöletbeszéd, és szükségesnek látják ennek szabályozását, akkor azt polgári jogi vagy büntetőjogi eszközökkel szeretnék megvalósítani?

A válasz ebben a panelban is egyértelmű volt: van gyűlöletbeszéd és természetesen szabályozni kell. Az MSZP álláspontja szerint *büntetőjogi szankciókra* len-

ne szükség, mivel a gyűlöletbeszéd jelentősége ezt kívánja meg. *Répássy* Róbert és *Kajdi* József a Büntető Törvénykönyvbeli szabályozást nem tartották célravezetőnek, ők inkább a *polgári jogi* megoldásban gondolkodtak. A megjelentek abban egyetértettek, hogy ha a gyűlöletbeszéddel szemben nem lépnek fel a közeljövőben, a helyzet kritikussá válhat. Felmerült a jogalkalmazók esetleges hiányossága, hiszen a jelenlévők jó része úgy vélte, hogy a jogalkalmazók helyes gyakorlatot tudnának kialakítani és ezzel a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos problémák egy része megszűnne. A civil szervezetek képviselői és a politikusok között egyes kérdésekben élénk vita alakult ki, ami igazán színessé és termékenyvé tette a diskurzust.

A konferenciáról összességében elmondható, hogy színvonalas volt, az előadók illetve a kerekasztal résztvevői szerteágazó megoldási lehetőségeket vetettek fel a gyűlöletbeszéd szabályozásával kapcsolatban. A szakma mindent megtesz, hogy a jogalkotó elé több választási lehetőség kerüljön, melyek kidolgozottságához, végiggondoltságához nem férhet kétség.

Remélhetőleg a közeljövőben konszenzusra jutnak egymással az érintettek, és a gyűlöletbeszéd ellen sikeresen lépnek fel, hiszen abban mindenki egyetért, hogy a fejlett jogállamban megengedhetetlen a gyűlölködés ilyesfajta térnyerése.

Varga Károly
 kutató professzor
 Széchenyi István Egyetem Győr

„Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere”*

Geert Hofstedenek, a műveire történt 7000 hivatkozással páratlan tudományos figyelmet nyert szerzőnek, a *Wall Street Journal* 2008-as felmérésében „a világ legbefolyásosabb 20 üzleti gondolkodója” egyikének – fiával, a jövőkutató Gert Jan-nal együtt írt – könyve 18. nyelvként végre magyarul is megjelent. Ez a 74 ország kultúráját a többszázazres nagyságrendű megkérdezett személy adatbázisából kialakított koordinátákban („*délkörök és szélességi körök map-páin*”) elhelyező mű a szociológia-szociálpszichológia-kultúranthropológia diszciplína-hármas eddigi legnagyobb vállalkozásának empíriájából mutatja fel azokat az értékeket, amelyek az összemérés által megtapasztalt alapproblémákra kultúránként különbözőképpen adott válaszok. E problémák: 1) a felsőbbséghez, hatalomhoz való viszony (amit Hofstede a „*hatalmi távköz*” mutatójában ragad meg); 2) az embernek önmagáról alkotott képe, ezen belül az egyén és a társadalom közötti kapcsolat, illetve az egyének a férfiúi és női mivoltból alkotott felfogása (amiből az adatbázis faktorelemzése az „*individualizmus-kollektívizmus*”, illetve a „*maszkulin-feminin*” értéktengelyeket hozta felszínre); 3) azok a módzatok, ahogy a konfliktusok kezelendők, ideértve az agresszióval illetve az érzelmek kifejeződésével kapcsolatos problémák megoldási módjait is (Hofstedenél a „*bizonytalanságkerülés*” dimenziója, olyan pólusok között, mint az angolszász világ életérzésének „*lezsersége*” versus a német szabályozottság vagy a latin népek kemény hierarchizáltsága). Ám amikor ezzel az empíriából kialakított értékmérő batteriájával Kínában kezdett vizsgálni, rá kellett döbbsennie, hogy ez a kínai életvilágot nem képes átfogni, hanem itt a „*bennszülött*” kínai kutatótársak bevonása nyomán egy újabb tengely kristályosodott ki, amely a *rövid- versus hosszú-távú orientációt* mérte be. Erről pedig kiderült, hogy a kínai kultúrának a *globalizáció szempontjából releváns specifikuma*, éppen

az, amivel ez szignifikáns előnyben van az amerikai társadalommal szemben. Így ez a mű a kitörőben lévő globális válság értékrendszerei értelmezéséhez is adalékul szolgálhat.

De vessünk egy pillantást az egyik ilyen dimenzió („*kulturális délkör*”), a *hatalmi távköz* (PDI) mélyről jövő hatására, amit ez az államélet típusára gyakorol. Ez az emberi egyenlőtlenségnek az emberiség nagy gondolkodói (Konfuciusz, Platón, Machiavelli, Marx) által is visszatérően vizsgált problémája. Hofstede itt a klasszikus közmondás „*talis rex qualis grex*” figyelemztetésével köti bele az államtípust annak a kultúrának a közegébe, melyből kinőtt. A nagy hatalmi distanciájú kultúrák, ahol a hatalom felülkerekedik a jogon, ahol a hatalmasok privilégiumokra jogosultak, ahol még az adórendszer is a gazdagokat védelmezi, vizsgálati adatai szerint a dél-amerikaiak, az arab országok, a kelet-európaiak (főleg Szlovákia, Oroszország, Románia, Szerbia). A kis hatalmi távközűek viszont az angolszászok, Hollandia, Németország, Ausztria, a skandinávok, Izrael és Magyarország. Ezekből a validan és megbízhatóan megmért tényekből és kiszámított ranghelyekből a kutató újszerű (és érdemi megvitásra méltó) tételeket fejleszt ki. Például megállapítja, hogy a Marxnál felismerhető alapfeltételezésben, hogy ti. a hatalom gyakorlását át lehet ruházni személyekről egy rendszerre, felismerhető a kis hatalmi távközű társadalmak (melyek közé Németország, Marx szülőhazája is tartozik) mentális szoftvere: „A modern világ tragédiája az volt, hogy Marx gondolatait főleg a skála nagy hatalmi távközű országaiba exportálták, amelyekben hiányzott az a gondolat, hogy a hatalomnak a törvény alá kell rendelődnie. A hatalom ellenőrzésének ez a hiánya tette lehetővé a magukat Marx örököseinek kikiáltó kormányzati rendszerek számára, hogy még akkor is fennmaradjanak, amikor tevékenységüktől már maga Marx is forgott volna a sírjában.”

Egy másik vonulata a könyvnek az, ami a kitörőben lévő gazdasági világválságban vált aktuálissá: az emberiség által megtermelt értékek kelet-nyugati gravitációs iránya megfordulóban van. Az a kutatási eredmény sor tehát, amely az USA és Kína, illetve átfogóbban az immár érezhetően „*alkonyodó*” Nyugat és a „*lux ex Oriente*” friss fényereje gazdasági – és talán nemsokára politikai – erőviszonyainak pólusváltását a kultúrák mélyszerkezetében értelmezi. Ehhez a kutatót egy saját vizsgálati rendszerében meglevő hiányosságának tudatosítása vezette el. Amikor félszáz körül járó vizsgálati alany országai után az addigra már kialakultnak vélt batteriájával (a nyugati civilizáció értékrendszer-kutatásából „*kinyert*” metodikájával) a kínai kultúra specifikumát is megragadni próbálta, kiderült, hogy az addig kapott négy dimenzió, amikben a közös emberi, természeti

* McGraw-Hill, 2005 – VHE Kft, Pécs 2008

és/vagy társadalmi problémákat vélte tükröződni, a kínai életvilágot nem képes átfogni.¹ Hanem itt a bevont kínai kutatótársak által összeállított érték-teszt adataiból kristályosodott ki egy újabb tengely, amely a rövid versus hosszú távú orientációt mérte be. Így az addigi négy mérési dimenzió, melyek páronként kapcsolt koordináta tengelyeivel – mint hosszúsági és szélességi körökkel – a kutató felrajzolta a „kultúrák világtérképeit”,² egy ötödikkkel egészült ki, amely megdöbbentő – és épp a fenyegető világválság vonatkozásában aktuális – implikációkat kezdett kibontani. S minthogy a mai teljes globalizáció ugyanabban a fogyatékoságában osztozik Amerikával, amivel ez szignifikáns hátrányban van a kínai kultúra és társadalom általa feltárt alapminőségével, ezért lehet válság a globalizáció küszöbönálló válságára Hofstede kiérlelt kutatási eredménye: „a kulturális kontinensek időhorizontjainak különbözőségéről”.

Így például az időhorizontok különbözőségének nemcsak olyan következményeire derült fény, mint a vallás és gondolkodásmód ellentétei,³ hanem arra a 2008-ban relevánssá vált kontrasztra is, ami a takarékoságról és a források gazdaságos felhasználásáról szóló konfucianus alapértéket állítja szembe az amerikai nagyobb költsékezésre serkentő társadalmi nyomással. Ez a pólusváltást valószínűsítő érték-kutatási eredmény annyira jelentős, hogy ennek kereszt-validálására más nemzetközi érték-kutatók eredményeiben is felleli a saját észlelését vizsgáló adatokat. „Az Egyesült Államok rövid távú orientációját illusztrálja a tény, hogy a kitartás és a takarékoság nem szerepelnek érték-ként a Rokeach Értékrendszeri Felmérésben, holott ez az amerikai értékek teljes leltárán alapulva készült 1970 környékén. Úgy tűnik, a huszadik század második felében inkább a költsékezés, semmint a takarékoság számított amerikai értéknek nemcsak az egyén, hanem a kormányzat szintjén is.”

További külső megerősítés egy közös ázsiai-skandináv kutatás (Helgesen-Kim, 2002) következtetése, mely szerint a jelentörténeti fő tendencia, a globalizáció megdöbbentően azonos azzal, amit Hofstede adatai az USA-ról mutatnak: az elszabaduló globalizációt is végzetesen rövidtávú értékek vezérlik. „E kutatásban résztvevő ázsiai és skandináv országok mindegyikében erősebb a hosszú távú orientáció, mint az Egyesült Államokban. A válaszadók szerint a jó kormányzat a jövőt tartja szem előtt, miközben az USA és az IMF által vezetett globalizáció a gyors megoldásokat preferálja. Mint ahogy Joseph Stiglitz közgazdász szerint is a globalizáció alapja egy piaci fundamentalizmus, ami más fundamentalizmusokhoz hasonlóan a régi helyzetet akarja fenntartani, vagy visszaállítani, ahelyett hogy az emberiség

egészének a jövőjét biztosító elképzelések szerint működne.”

Ez egybevág Hofstede saját értékrendszerét kifejező tételével. „A vallási, politikai és gazdasági fundamentalizmus mindegyike a hosszú távú gondolkodás agresszív ellensége. A múltra támaszkodnak és igyekeznek elkerülni a jövőért való felelősséget, isten, vagy a piaci erők kezébe helyezve azt... A 21. században valószínűleg tovább nő Kelet-Ázsia gazdasági jelentősége. A legértékesebb ajándék, amit a keleti bölcs férfiak és nők adhatnak a világnak, a hosszú távú gondolkodás elterjesztése lehet.”

Ehhez vegyük hozzá egy, a JURA előző számában megjelent tanulmánynak erről a keleti bölcsességről summázott kiegyensúlyozó végkövetkeztetését, miszerint a sajátos kínai kortudati képződmény ugyan a hajdani feudális-dinasztikus viszonyok megszűnése után talajvesztettnek minősíthető, de tanulmányozása nemcsak eszmetörténeti szempontból indokolt. Ennek ugyanis „korszakunk gazdasági, civilizatórikus, kulturális és politikai körülményei között is vannak olyan általános értékei, amelyek elmélyült tanulmányozásra, elismerésre és adaptált hasznosításra érdemesek.”⁴

Amely hangsúlyozáshoz a magunk részéről azt tudjuk hozzáfűzni, amit Johannes Schasching a római Gregoriana Egyetem professzora emelt ki a régi szociális enciklikák, a *Rerum Novarum* (1891) és a *Quadragesimo anno* (1931) és a II. vatikáni zsinat utániak közötti különbségről. Míg az előbbiek egy történelmietlen szemléletből középkori elvek örökségét kínálták mai alkalmazásra, addig XXIII. Jánostól kezdődően már elismerik „az evilági valóságok öntörvényűségét, amik vizsgálatára az egyes tudományok és technikák módszerei illetékesek”. Sőt az 1965. évi „*Gaudium et spes*” kezdetű zsinat-dokumentum önkritikusan le is szögezi: „Ezért ma már csak sajnálkozhatunk bizonyos szellemi irányzatok fölött, melyek a tudományok legitim autonómiájának hiányos ismerete folytán valamikor az egyházak között is előfordultak”.⁵ Itt egyébként éppen Hofstede egyik súlyponti kutatási eredményére is támaszkodhatunk, aki egyebek között azt a markáns különbséget észlelte a rövid- versus hosszú távú kultúrák között, hogy míg az első orientáció számára irányadó társadalmi norma a hagyományok tiszteletben tartása, a második számára a körülményeké.

Jegyzetek

¹ Pedig a négy addigi dimenzió is páratlanul érdekes információt hozott felszínre a kínai kultúra vonatkozásában. Amiként ui. a műholdfelvételek évezredekkel ezelőtti városok térképeit képesek elővarázsolni a felszínen már láthatatlanná vált nyomokból, hasonlóképp Hofstede a maga digitalizált (milliárdos nagyságrendű adatot matematikailag integráló) metaforáival képes volt régmúlt birodalmak (nyugaton a

római, keleten a kínai) területrajzait megjeleníteni. Mindkét birodalom máig ható öröksége a hierarchia-szintek közötti nagy 'hatalmi távolság' (PDI), ám az igazi meglepetés a két ókori birodalom kulturális örökségei különbözőségének észlelése. A 'bizonytalanságkerülés' indexe (UAI) erősségében együtt találjuk az összes újlatin nyelvű országot Európában és Latin-Amerikában. A kínaiul beszélő országok viszont, Tajvan, Hong Kong és Szingapúr sokkal alacsonyabb UAI pontszámot adtak, éppúgy, mint azok az országok, ahol jelentős kínai kisebbség található: Thaiföld, Indonézia, Fülöp-szigetek, Malajzia. A kínai birodalmi adminisztráció elve volt az 'emberek kormányzása', szemben a római 'törvény általi kormányzással'. A két hagyomány kontrasztja magyarázza, hogy a római örökségű országok IBM-alkalmazottai erősebb bizonytalanság-kerülési pontszámot adtak, mint azok, akik a kínai örökségű országokban élnek.”

² Így például a hatalmi távolság és a bizonytalanság-kerülés koordinátatengelyeivel kapott négy tér-negyed digitalizált metaforái – az angolszász „falusi piac” (mindkettőben alacsony), a német „jól olajozott gép” (az elsőben alacsony, a másodikban magas; ahova egyébként a magyar értékrendszer

is illeszkedik), a latin „emberpiramis” (mindkettőben magas), és a kínai „család” (a hatalmi távolságban magas, de a bizonytalanság kerülésében alacsony) – nem tapogatták le a kínaiak specifikumát, a „hosszú távú versus rövid távú orientációt”.

³ Hogy például míg a rövidtávú nyugati orientáció mélységesen azonosulni tud olyan, többnyire hagyományos igazságokkal, amik alapján erőszakkal ítélkezhet jószág és gonoszság között – az inkvizíció máglyáitól a „gonosz tengelyének” katonai erővel való megzabolázásáig –, amely szemléleti különbség valósul meg a bebörtönözöttek arányában is: az USA-ban egekbe-szökő, Távol-Keleten elenyésző, addig a hosszú távú orientáció azt a szemléletet ápolja, hogy mindenben és mindenkinben van jó és rossz, ezért megtorlás helyett a fejlesztés indokolt.

⁴ Ádám Antal: Ősi kínai bölcseszövegek. JURA 2008. 2. sz. 154. o.

⁵ J. Schasching: Von der „christlichen Gesellschaft” zu Dialog und Partnerschaft, Paradigmenwandel im Katholischen Sozialdenken. In: Isidor Baumgartner – Christian Friesl – Andreas Máté-Tóth (Szerk.): Den Himmel offen halten. Innsbruck: Tyrolia 2000. S. 21–219.

A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke

I. évfolyam 1. szám

Studium

Lábady Tamás: Az eszmei kártérítés antikija

Colloquium

Fabó Tibor: A jóállás

Bodnár Imre: A visszaesés szabályozása a hatályos magyar büntetőjogban

Komanovics Adrienne: Az Európai Unió intézményei I.

Antiquarium

Válságban van-e a parlamentarizmus?

Iurisprudentia

Bércesi Zoltán: „Erkölcsváltás” a polgári jogban

Vadál Ildikó: A döntéshozatal szabályozásának lehetőségei...

Corpus iuris

Prospectus

Vadál Ildikó: Európába megy-e a megye?

Ad hoc

Váradai Gábor: A jóhiszemű szerzés minősítéséről

I. évfolyam 2. szám

Studium

Ádám Antal: Az alapjogok jellegéről és védelméről

Kajtár István: Egy hatalmi szimbólum kultúrtörténeti gyökerei – a sas

Colloquium

Komanovics Adrienne: Az Európai Unió intézményei II.

Bércesi Zoltán – Váradai Gábor: A tulajdonszerzés dinamikája

Antiquarium

Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás

Jurisprudentia

Szécsényi László: Gyógyszertárosokra vonatkozó reklámtilalom és az EK Szerződés 30. cikke

Corpus Iuris

Prospectus

Kajtár István: Útikalauz az Osztrák Császárság kormányzat-történetéhez

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: Nyelvében él a nemzet

II. évfolyam 1. szám

Studium

Nochta Tibor: Biztosítási jogunkról – fogyasztóvédelmi összefüggésekben

Colloquium

Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról

Nochta Tibor: A lízingszerződés

Jurisprudentia

Szécsényi László: A cégnévben szereplő kültag felelősségéhez

Corpus Iuris

Prospectus

Kajtár István: Arcképek Közép-Európa jogászrendjének történetéből

Rózsás Eszter: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat

Ad hoc

Szilovics Csaba: Néhány gondolat az 1990. évi XCIII. illeték-törvényt módosító T/237. sz. törvényjavaslathoz

Fenyvesi Csaba: Curriculum vitae

III. évfolyam 1–2. szám

Studium

Ádám Antal: A közjog fejlődésének postmodern vonásairól

Kengyel Miklós: Illúzió és valóság

Colloquium

Béli Gábor: Érdekek és adományok

Bércesi Zoltán: A szolgáltatások szabad áramlása az Európai Közösségben

Szécsényi László: A váltójog történetének vázlata

Antiquarium

Szászy-Schwarz Gusztáv: Parerga

Corpus Iuris

Prospectus

Király Mária: A szász tükrök és a mai jog

Chronowski Nóra: „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában”

Forum

Szilovics Csaba: Az amerikai pénzügyi, igazgatási rendszer néhány sajátossága

Walter Tibor: „Egyedi érvényű kormányzati rendelet” avagy a helyi jogalkotás torzszülöttje

IV. évfolyam 1. szám

Studium

Ádám Antal: Értékrendezés az ezredfordulón

Kajtár István: „C.S.S. Alabama” (Adalék a tengeri háborúk jogtörténetéhez)

Colloquium

Bércesi Zoltán: A polgári jog alapelveinek fejlődése a Magánjogi Törvényjavaslattól napjainkig

Herke Csongor: A fiatalok elleni büntetőeljárás

Jurisprudentia

Bércesi Zoltán: Graffiti a Berlini Falon

Corpus Iuris

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: „Small countries have to be smarter” avagy mitől sikkes, eleven, ügyes, élénk Hollandia?

Petrétei József: Joghallgatók szakspecifikus idegennyelvi képzése a trieri egyetemen

Király Eszter M.: A katedrán

Boleratzky Lóránd: In memoriam dr. Arató István

Ádámné Babics Anna: Az Európai Unió Dokumentációs Központja a Nemzetközi Jogi Tanszéken

IV. évfolyam 2. szám

Studium

Szilovics Csaba: Az erkölcs szerepe a jogkövetésben...

Szécsényi László: Az értékpapír elmélete

Colloquium

Nagy Zoltán: A bankkártyával összefüggő visszaélések

Herke Csongor: A tárgyalásmellőzéses eljárás

Jurisprudentia

Balogh Ágnes: Az összbüntetésbe foglalás kérdéséhez

Corpus Iuris

Historia

Kajtár István: Töredékek a XIX. századi magyar állam- és jogrendszer modernizációjához

Király Eszter: Autonómia és vallásszabadság az erdélyi szászok történetében

Universitas

Pókecz Kovács Attila: A franciaországi jogi doktori (PhD) tanulmányok

Forum

Bércesi Zoltán: Quo vadis szerzői jog?

Prospectus

Kajtár István: 1848 az osztrák minisztertanács jegyzőkönyveinek tükrében

Kupa László: Szilágyi Dezső

V. évfolyam 1. szám*Studium***Kajtár István:** Ikonográfia – ikonológia**Balogh Ágnes:** A német büntetőjogi reform aktuális kérdései*Colloquium***Herke Csongor:** A katonai büntetőeljárás**Komanovics Adrienne:** Az emberi jogok európai védelmi mechanizmusának reformja**Bércesi Zoltán:** A magyar reklámjog rendszere*Jurisprudentia***Bankó Zoltán:** Az „üzemi igazságszolgáltatás” elmélete és gyakorlata**Szécsényi László:** A Német Labdarúgó Szövetség (DFB) európai kupamérkőzésekre vonatkozó hasznosítási jogai*Historia***Király Eszter:** Az állam és az egyház kapcsolata az Amerikai Egyesült Államok történetében**Nagy Zoltán:** 120 éves a Csemegi-kódex*Prospectus***Nochta Tibor:** Recenzió Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része című tankönyvről**Szlovák Tibor:** Tudósportré és korlenyomat a XIX. sz. második felének politikai hullámverései tükrében*Curriculum***Kupa László:** Somló Bódog**VI. évfolyam 1-2. szám***Studium***Andrássy György:** Nyelvek az ezredfordulón. Fennmarad-e a világ nyelvi sokfélesége és miként hat erre a jog?**Ádám Antal:** Az állami egyházjogról**Béli Gábor:** Árpád-kori törvényeink**Bruhás János:** A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény**Visegrádi Antal:** Politikai és jogi kultúrák az Európai Unióban*Colloquium***Balogh Zsolt György:** Jogügyletek a hálózaton: az elektronikus kereskedelem**Bene Beáta:** A joghatósági megállapodások a Brüsszeli Egyezmény 17. cikkelye alapján**Gál Gyula:** Flachbarth Ernő, a tudós és professzor**Herke Csongor:** A bíróság elé állítás**Kóhalmi László:** Leánykereskedelem**Nagy Éva:** Az orvos magánjogi felelősségének kialakulása**Pecze Dóra:** A távollevők között kötött szerződések kérdéséhez**Szilovics Csaba:** A liberalizáció lépései a devizabelföldi termézetes személyek devizabirtoklása terén*Forum***Kajtár István:** A pécsi egyetemi szintű jogászképzés története**Kengyel Miklós:** Jogászképzés a rendszerváltás után*Ad hoc***Kamarás Éva Kornélia:** A korrupcióról. Egy konferencia margójára**VII. évfolyam 1. szám***Studium***Ádám Antal:** A világvallások hasonló és eltérő elemeiről**Berke Gyula:** A munkajogi jogutódlás**Jürgen Harbich:** Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands**Herger Csabáné:** A tradíció és a modernizálás dilemmája Anglia vallási viszonyaiban**Illéssy István:** Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái**Kecskés László:** A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása**Heinrich Scholler:** Der Status der Kirchen als öffentlichrechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik**Tóth Mihály:** Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a „kegyes halál” álarca mögé**Vókó György:** A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései*Colloquium***Chronowski Nóra – Petrétei József:** Az Európai Unió alkotmánytervezete**Fenyvesi Csaba – Koltai Katalin:** Védői iratmegtekintés (ügymegismerés) a nyomozás során**Kajtár István:** Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei**Komanovics Adrienne:** Számháború Nizzában, avagy az Európai Unió jövője*Forum***Király Lilla:** A jogállamiság rögzös útjai**Rózsás Eszter:** Jogászképzés az Egyesült Államokban*Ad hoc***Chronowski Nóra:** A „Tudományos Dialóg” jogtörténeti különszámáról**Cseresnyés Ferenc:** „Kovács Péter: A schengeni kérdés”**Drinóczi Tímea:** „Tízéves az Alkotmánybíróság”**Kamarás Éva Kornélia:** „Az egyházak és az állam viszonya”**VII. évfolyam 2. szám***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 túlzásúfoltak 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 Karátson 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 diákközlés évtizedeiből**VIII. évfolyam 1. szám***Studium***Ádám Antal:** Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól**Drinóczi Tímea – Petrétei József:** A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban**Erdő Péter:** A katolikus egyház jogrendje. A kánonjog helye és sajátossága a jog világában

Földvári József: Gondolatok az újszülött megölésének büntetéről

Kiss György: Az egyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban

Komanovics Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton

Lábady Tamás: A deliktualis felelősség változásáról és ennek a polgári jogi kodifikációra gyakorolt hatásáról

Pókecz Kovács Attila: A locatio conductio operis eredete

Varga Csaba: Kodifikáció az ezredfordulón

Colloquium

Békés Imre: Földvári József köszöntése

Tóth Mihály: Pillanatképek a pécsi Büntetőjogi Tanszék múltjából

Fenyvesi Csaba: A védő a különleges eljárásokban

Herke Csongor – Tremmel Flórián: A Rendőrtisztí Főiskolát végzetek levelező képzéséről

Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása az új ügyrend szabályainak tükrében

Forum

Csapó Zsuzsanna: Delicta iuris gentium, a természetes személyek nemzetközi jogon alapuló büntetőjogi felelőssége és a felelősségre vonás folyamata

Ad hoc

Emlékbeszéd Lajos Iván jogász-mártír mellszobrának leleplezése alkalmából (**Tigyi József – Ormos Mária – Ádám Antal**)

Hegedűs Krisztina Lídia: „Összehasonlító jogi kultúrák”

VIII. évfolyam 2. szám

Studium

Barcsi Tamás: Az erény mint alapvető etikai fogalom elméleti és gyakorlati vonatkozásairól

Xavier Boissy: A törvények alkotmányellenességének vizsgálata Franciaországban: az elutasítástól az elfogadásig

Chronowski Nóra: A szabadsághoz és a személyi biztonság-hoz való alapvető jog

Hubay Gábor: A biztosításközvetítés „árnyoldalai”, avagy a jutalék visszakövetelésének jogalapja

Kajtár István: Architektúra a jogi kultúrtörténetben

Kiss László: A névjog mint alkotmányos alapjog

Korinek László: A kriminológia fogalma, feladata, helye a társadalomban és a büntetőjogi tudományokban

Nemessányi Zoltán: Ingyenes bizomány?

Peres Zsuzsanna: Házassági szerződések a törvény és a gyakorlat szerint a XVIII–XIX. századi Magyarországon

Polyák Gábor: Közérdek és kiegyensúlyozottság a média-szabályozásban

Szilovics Csaba: Marketing beáramlása a magyar közpénzügyi rendszerbe

Visegrády Antal: Újabb esetvonalások a posztmodern jogbölcseleti irányzatok tablójához

Colloquium

Chronowski Nóra – Petrétei József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmány-módosítás

Ivancsics Imre: Néhány gondolat a megyei közgyűlés tagjainak választásáról

Jakab András: A norma szerkezete

Hugh Spall: A Comparison of the Rules Governing Contactual Liability under U.S. and Hungarian Law when a Person without Authority Agrees on behalf of a Privately Owned Business Firm to a Contract with Another Privately Owned Business Firm

Forum

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei

Varga Csaba: Losonczy István, a filozófus jogtudós

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: Gondolatok a kriminalisztika oktatásáról

Ivancsics Imre: Nyolc éve kezdődött az Államigazgatási Főiskolát végzett Diplomások Levelező Tagozatos Jogászképzése

Takács Tamara: Jogászképzés a 21. század Európájában

IX. évfolyam 1. szám

Studium

Ádám Antal: Kérdések és válaszok a filozófiában

Balogh Ágnes: A HIV-vírussal való fertőzés és az AIDS jogi vonatkozásai

Bércesi Ferenc: A kistérség mint a regionalizáció alapegysége

Cserne Péter: Az univerzalizmus partikularitása: Losonczy István. A mulasztási bűncselekményekről

Drinóczi Tímea – Petrétei József: Az egyesületi jog alkotmányjogi megközelítése

Gál Gyula: A fejedelem légijoga

Kiss György: A munkajog jogforrasi rendszere és az alapjogok I.

Mázi András: Ingatlanok kétszeri eladásának büntetőjogi értékelése a polgári korszakban

Pálné Kovács Ilona: Mérlegen a magyar közigazgatás – regionális politikai dimenziók

Tilk Péter: Alkotmányjogi kérdések az ítéletábrákkal összefüggésben

Colloquium

Fenyvesi Csaba: A védői jogállás sajátosságai a katonák elleni büntetőeljárásban

Maros Kitti: A jogi gondolkodás Japánban

Sárvári Katinka: A kábítószer-fogyasztás büntetendőségéről az Európai Unió tagállamainak szabályozásában

Szilovics Csaba: Új hangsúlyok az adóigazgatás munkájában

Forum

Éva Kamarás: Families based on homosexual partnerships and a different approach to the same-sex marriage debate

Herbert Küpper: A magyar önkormányzatok német szemmel

Mészár Róza: A bünszövetség, a bünszervezet, valamint a csoportos elkövetés értékelése és a bírói gyakorlat

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei II.

Zeller Judit: A alkotmányi alapértékekről egy konferencia kapcsán

Ad hoc

Kajtár Edit: A munkához való alapjog és a munkajog kölcsönhatásai

Kóhalmi László: Tudományos emlékülés Losonczy István professzor tiszteletére

Nagy Zoltán: Fenyvesi Csaba: A védőügyvéd

Pókecz Kovács Attila: Hamza Gábor: Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján

IX. évfolyam 2. szám

Studium

Chronowski Nóra – Petrétei József: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójához

Fábián Adrián: A német általános közigazgatási eljárás alapjai

Gilbert Gornig: Ruf nach einer europäischen Verfassung

Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális joga: érdekek keresztüztében

Kiss György: A munkajog jogforrasi rendszere és az alapjogok II.

Petrik Ferenc: Melyiket válasszuk? (A közigazgatási bíráskodás modelljei)

Schanda Balázs: Állami egyházjog a kibővülő Európai Unióban

Somlyódy Péter Edit: Paradigmaváltás az önkormányzatok közötti együttműködésben – Város vagy régió?

Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről

Colloquium

Barcsi Tamás: Erkölcsi döntés és életvédelem. Gondolatok az abortuszkérdés etikai szempontú elemzéséhez

Csizmadia Tamás – Visegrády Antal: Az Y-séma a skandináv jogi gondolkodásban

Vértesi Lázár: Az ügyvédek hivatástörténetének áttekintése a kezdetektől a 20. század elejéig

Walter Tibor: A területi államigazgatási szervek koordinációja és ellenőrzése

Andrija Zdravevi – Danijela Rupi: Nasciturus im Römischen Recht

Forum

Fenyvesi Csaba: Szemelvények a jog humorából I. (egyetemi-tárgyalótermi)

Komanovics Adrienne: Equal treatment of men and women in the armed forces

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei III.

Ad hoc

Döme Attila: A joggyakorlat aktuális jogelméleti kérdései (Gondolatok Visegrády Antal: „Jogi kultúra, jogelmélet, joggyakorlat” című könyve alapján)

Hegedűs Krisztina Lídia: Jogi kultúra és jogelmélet

Komanovics Adrienne: Emlékkönyv Flachbart Ernő tiszteletére

Peres Zsuzsanna – Mázi András: Jogtörténeti tanulmányok VII.

Tilk Péter: „Zarándokutak. Vallástudományi töprengések a harmadik évezred küszöbén”

X. évfolyam 1. szám

Studium

Ádám Antal: A közjogi szerződésekről

Bédi Imre: A Pécsi Egyetemi Kisebbségi Intézetéről

Benke József: A reményvétel „iskolapéldái” a római jogban

Jakab András: A közigazgatás helye a magyar államszervezetben

Szalayné Sándor Erzsébet: A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban

Tilk Péter: A hivatalos iratok kézbesítésének néhány alkotmányossági problémája

Veress Emőd: Az alkotmánymódosítás céljai és eredményei Romániában

Andrija Zdravcevic – Danijela Rupcic: Nasciturus im Römischen Recht

Colloquium

Fenyvesi Csaba: Gondolatok a büntetőeljárás új alapelveiről és mellékszereplőiről

Julesz Máté: A reconsideration of civil environmental liability and insurance

Kajtár Edit: An Effective Model: Mediation Training in the U.S.

Kákai László: Pártok és civil szervezetek szabályozási kérdései a helyi önkormányzatokban

Kecskés László – Soós Tamás: Az európai sportjog néhány problémájáról

Nagy Éva: A magánjogi irányelvek átültetése és a kodifikáció Ausztriában

Sléder Judit: A sértett jogállása a nyomozásban

Forum

Filó Erika: „30 éves” a jogi továbbképzés Pécsen

Romulus Hidro – Veronica Rebreanu: Legal Clinical Education – A Practical Teaching Method for Students in Law

Peter Gilles: A polgári eljárásjog oktatása a 21. század elején

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei IV.

Somfai Balázs: A beteg gyermek jogai

Ad hoc

Kajtár István: Az osztrák kormányzat válságos időkben

Peres Zsuzsanna: Néhány szóban az államalapítás millenniumi tanulmánykötetéről

Than Alexandra Katalin: Vargha László professzorra emlékezünk

Zelnik Istvánné: Dr. Szűcs Stefánia (1915. október 23.–2003. október 25.)

X. évfolyam 2. szám

Studium

Bankó Zoltán: A távmunka a Munka Törvénykönyve speciális szabályainak rendszerében

Csapó Zsuzsanna: Európa biztonságpolitikai architektúrája

Drinóci Tímea: Az országgyűlési képviselő joga a tájékoztatáshoz

Gál Gyula: Állami világyűjtok

Horváth Csaba: A civil társadalom és a demokrácia

Kecskés András: A kárfelelősség antik gyökereiről

Kengyel Péter: Az Európai Unió kisebbségpolitikája

Kovácsy Zsombor: A dereguláció lehetőségei a magyar jogban

Nochta Tibor: A magánjog kereskedelmi jogias szemléletéért

Petrétei József: Jogösszehasonlítás és összehasonlító alkotmányjog

Heinrich Scholler: Der gleiche Zugang zu den Gerichten

Vókó György: Nemzetközi büntető igazságszolgáltatás körkben

Colloquium

Kun Tibor: Betekintés a francia nyelvű afrikai mozi jelenébe

Nagy Éva: Kölcsönszerződésből fogyasztói hitel

Rózsás Eszter: A gyermekvédelem rendszere

Forum

István Horváth: Light and Shadow

Monori Gábor: Konferencia az Európai Közösségek versenyzogáról

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei V.

Ad hoc

Illéssy István: Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmány-mérnökség.

A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei

Tilk Péter: Samu Mihály: Általános jogpolitika. A jog depolitizálása

XI. évfolyam 1. szám

Studium

Arany Tóth Mariann – Bankó Zoltán – Dux László – Kun Attila – Rúzs Molnár Krisztina: Munkajogi kodifikációs megoldások Közép-kelet Európában

Ádám Antal: A biztonság az értékek között

Boguslaw Banaszak: Der Sturz des Eisernen Vorhangs und die Verfassungsentwicklung in Mitteleuropa – Beispiel Polens

Bruhács János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények

József Bulcsú Fenyvesi: Application of International Law as Applicable Law under the First Sentence of Art 42(1) of the ICSID Convention

Hajas Barnabás: A jelölő szervezetek esélyegyenlőségéről a 2004. évi EP választási kampányban

Herger Csabáné: Tradíció vagy modernizálás? Az 1894-95. évi egyházügyi törvények, különös tekintettel a polgári házasságról szóló törvényre

Jakab András: Ki a jó jogász? Avagy tényleg jó bíró volt Magnaud?

Máté Julesz: Un égard particulier au droit privé de l'environnement (quelques remarques d'importance juridique soulevées par l'urgence de l'harmonisation communautaire européenne)

Jusztinger János: A vételár a római jogban: „emtionis substantia constitit ex pretio”

Adrienne Komanovics: Democracy, legitimacy and freedom of information in the European Union

Szabó Gábor: Az új világtrend és az emberi jogok

Colloquium

Balog Ádám – Gelányi Anikó: Ingatlanpiacok adózása Magyarországon és Romániában

Birkás Antal: A kálvinista dogmafelfogás és az alkotmányeszmé

Armin Stolz: Die Verwaltungsorganisation in Österreich und Ungarn im Vergleich

Zsigmond Anna: Két márkí: A. Custine és A. Tocqueville. „Az orosz bárka” és Amerika Európából

Forum

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei VI.

Tóth Mihály: A tett-központú büntetőjogtól a sértett-központú büntetőjogig (Ferencz Zoltán emlékére)

Ad hoc

Hahn Melinda: Boguslaw Banaszak professzor honoris causa doktornak avatása a PTE Állam- és Jogtudományi Karán

Hahn Melinda – Kocsis Miklós: Az európai uniós tagság alkotmányjogi következményei (Nemzetközi alkotmányjogi konferencia Pécsen)

Zeller Judit: A 75 éves Ádám Antal köszöntése

XI. évfolyam 2. szám

Studium

Ádám Antal: Az ősi vallásokról

Hans-Jörg Albrecht: Der Wandel im Konzept der Sicherheit und seine Folgen für die europäische Innen- und Rechtspolitik

Ambrusné Kéri Katalin: A nők jogai a középkori iszlámban

Andrássy György: A kultúra és az Európai Unió

Drinóczi Tímea: A gazdasági alapjogok elmélete Olaszországban

Hautzinger Zoltán: A magyar katonai büntetőeljárás hatálya

Horváth István: Az elvárások és a realitás...

Jakab András: A jogrendszer horizontális tagozódása

Ferenc Kondorosi: Global Human Rights Profile at the threshold of the XXI. century

Harro Otto: Diskurs über Gerechtigkeit, Menschenwürde und Menschenrechte

Balázs Somfai: Equal Rights of the Sexes in Family Relations

Szabadalvi József: Egy „tisztultabb, szintetikus módszertani felfogás” – Irk Albert jogbölcséleti munkássága

Szilágyi András: Hatósági szerződések Magyarországon

Zsidai Ágnes: A jog genus proximuma (Horváth Barna processzuális jogelmélete)

Közlemény

Colloquium

Máté Julesz: Thoughts on the 2004/35/CE directive on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage

Neudörfler Éva: A jogválasztás intézménye a német jogban

Pánovics Attila: 25 éves az Európai Közösség madárvédelmi direktívája

Rózsás Eszter: A gyermeki jogok rendszere

Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az Ílandi területi autonómia

Forum

Csaba Szilovics: The role of handwriting and document expert in the point of view of the tax lawyer

Ad hoc

Ádám Antal: Észrevételek Jakab András „A jogrendszer horizontális tagozódása” c. tanulmányához

Dieszler László: In memoriam Péterfia Zoltán (1909–2005)

Kóhalmi László: PhD Tanulmányok 4. – Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára

Kun Tibor: Giuseppe Mantovani „Kultúrák háborúja?”

Nemessányi Zoltán: „Kajtár István: Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe”

Than Alexandra: Tanulmányok a Belügyi Doktori Iskola hallgatóinak tollából

XII. évfolyam 1. szám

Studium

Boros János: Pragmatizmus és demokratikus jogalkotás

Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete

Horváth István: Az elvárások és a realitás II.

Juhász László: A bírói határozatok írásba foglalásának kialakulása a magyar jogban

Kelemen Dániel: Az angol társasági jog fejlődése

Kóhalmi László: A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések

Herbert Küpper: Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung

Kitti Maros: Research on peyotism from a legal anthropological aspect

Nagy Éva: A fogyasztási célú hitelezés kialakulása

Pánovics Attila: A Nemzeti Civil Alapprogram működésének tapasztalatai

Zeller Judit: Jogalkotási feladatok az Európai Unió Alkotmányával összefüggésben

Colloquium

Ádám Antal: Az azték, a maja és az inka vallásról

Adrian Mihai Inceu – Irimie Popa: Income tax and the flat tax in Rumania

Adrian Mihai Inceu – Irimie Popa: Law and accounting interference

Juhász Botond: A Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai című sorozat jogtörténeti tanulmányai

Máté Julesz: Advances in legislation relating to soil protection

Varga Tamás: Politikai magatartás és részvétel

Forum

Miljeno Brekalo – Nada Petricevic: The Legal Character of Transformation and Privatization of Social Ownership in the Republic of Croatia

Ad hoc

Dávid Lilla: Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára

Fábián Adrián: PhD-tanulmányok 1.

Horváth Dóra: „A fenntartható fejlődés és az emberi jogok”

Horváth Dóra: Európajogi jogesetmegoldó verseny Ljubljanában

Juhász Botond: Hazai Jogtörténészek Találkozója IV.

Kovács Eszter: A Jogtörténeti tanulmányok VIII. kötetéhez

Kun Tibor: „Aurelio Lepre: Háború és béke a XX. században. Az államok közötti konfliktusoktól a civilizációk ütközéséig”

Rónaszéki Andrea: „Fenyvesi Csaba–Herke Csongor–Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás”

XII. évfolyam 2. szám

Studium

Béli Gábor: Degré Alajos, a jogtörténész

Chronowski Nóra – Zeller Judit: Alkotmányos követelmények az országgyűlési képviselők választásán

Gál Gyula: Ötvenhatos emlékeim

Metzinger Péter: Summum ius summa iniuria, avagy a jog joga

Gábor Polyák: Gemeinschaftsrechtliche Gründe der Rundfunkliberalisierung

Simon Károly László: Az állítási kötelezettség és az állítási teher a polgári eljárásjogban

Colloquium

Vid Jakulin: Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism

Máté Julesz: Air pollution: public and private law aspects

Király Lilla: Mely tagállami bíróságnak van előterjesztési kötelezettsége az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz a polgári jogvitákban?

Koltay András: Sullivan on Tour: A New York Times v. Sullivan-szabály Angliában, Ausztráliában és Új-Zélandon

Forum

Aknai Tamás: Az európai magyar művészet Pécsett

Szalayné Sándor Erzsébet: A pécsi Jogi Kar 2006–2007. tanévét megnyitom...

Ad Hoc

Hajdú Mária – Miklósa Mónika – Pető Beáta: Az Alkotmány-jogi TDK Németországban

Jancsák Ramóna: Fogvatartottak az Európai Unióban, a világ börtönnépességének listája alapján

Kajtár István: Históriai-jogtörténelmi kötetek déli szomszéd-államaink ismeretéhez

Kelemen Dániel: Gondolatok Nochta Tibor „A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban” című könyvéről

Kulcsár Gabriella: Beszámoló az első pécsi Kriminológiai Nyári Egyetemről

Than Alexandra Katalin: Tremmel Flórián professzor születésnapját ünnepeltük

Várszegi Zsófia: Adenauer kiállítás

XIII. évfolyam 1. szám

Studium

Andrássy György: Az 1956-os forradalom 50. évfordulójára

Bessenyő András: A jog léte avagy lét(ezés) a jogban

Oliver Diggelman: Az egyéni felelősség alapelve a nemzetközi büntetőjogban

Dobai Sándor: Jog és erkölcs viszonya az abortusz tükrében

Bernd Hecker: Mitwirkung an freiverantwortlicher Selbsttötung im Lichte der deutschen Strafrechtspraxis und -dogmatik

Horváth Dóra: Tilalmak a világvallásokban

Ildikó Ernszt: ICAO, the Core Organization of Civil Aviation – as the Main Machinery of Security?

Julesz Máté: Felelősség az emberi környezetet veszélyeztető magatartásokért I.

Kecskés András: A betéti társaságról

Nagy Zoltán: Tradicionális bűncselekmények számítógépes hálózatokon

Colloquium

Ádám Antal: A reformáció és a protestantizmus

Csapó Zsuzsanna – Mohay Ágoston Csanád: Ljubljanai nemzetközi konferencia a nemzeti és európai bíróságok szerepéről a nemzetközi közjog és az Európai Unió jogának alkalmazásában

Decastello Alice: A közvetítői törvények összehasonlítása, különös tekintettel az egészségügyi közvetítői eljárásra

Vild Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról

Forum

Kengyel Miklós: Az Andrássy Egyetem. Német nyelvű posztgraduális és doktori képzés Magyarországon

Ad Hoc

Balogh Ágnes: „Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához”

Herger Csabáné: A 65 éves jogtörténész, Gernot Kocher köszöntése

Horváth Dóra: „A biztonság dimenziói. Jobbiztonság, közbiztonság, biztonságos környezet”

Kocsis Miklós: „Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára”

Kocsis Miklós: „Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok”

Kovács Eszter: „Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok”

Kun Tibor: „Keresztény egyházak, vallási pluralizmus és liberális demokrácia Európában”

Papp Csilla: Gyakornokként az Európai Bizottságnál

Zsigmond Anna: „Miscarriage of Justice. The Elimination of Jewish Attorneys in Hungary during the Holocaust”

XIII. évfolyam 2. szám

Studium

Lorena Bachmaier Winter: Telephone Tapping in the Spanish Criminal Procedure

Drinóczi Tímea: Bevezetés az olasz alkotmánytörténetbe – a Statuto Albertino-tól a köztársasági Alkotmányig (1848–2006)

Fenyvesi Csaba: Az igazságkereső szembesítés a tradicionális és a modern jogban

Gáspár Gabriella: A női jogok a magyar rendi társadalomban

Grezsú Katalin: A bírósági tolmács helye és szerepe az ombudsmani döntések tükrében

Jirí Herczeg: Zum Entwurf des allgemeinen Teils des neuen tschechischen Strafgesetzbuches

Horváth Csaba: Az 1956-os forradalom képe a hivatalos politikai és történelemfelfogásban (1957–1989)

Julesz Máté: Felelősség az emberi környezetet veszélyeztető magatartásokért II.

Eszter Karoliny – Mária Márton – Gergely Varga: Of football players and European law

Nőt Bálint: Az 1956. évi forradalmat és szabadságharcot követő koncepciók jellegű perek – Dr. Szilágyi József büntetőeljárása

Attila Pánovics: The ‘Paraquat’ Cases – Why is Article 230 EC Interpreted against European Environment Protection Organisations?

Polyák Gábor: A közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányjogi pozíciói

Samu Mihály: A jogpolitika mibenléte

Heinrich Scholler: Von der Kirche der „spaltigen Religion“ des Augsburger Religionsfriedens zur modernen Garantie des Pluralismus von Religionsgesellschaften

Colloquium

Ádám Antal: Zsinati konstitúció a katolikus egyház és a világ viszonyáról

Oliver Diggelman: Switzerland and the European Convention on Human Rights: Particularities in a Nutshell

Drinóczi Tímea – Silvia Mazzo: A helyi önkormányzati választások szabályozása Verona városában

Imre Garaczi: Geschichte und Kultur

Kajtár István: A császári és királyi haditengerészet jelképei – jogtörténelmi háttérrel

Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról

Szabó Gábor: Rousseau és a természetjog

Végh Tibor: Mit üzen a Szent Korona?

Ad Hoc

Jusztinger János – Pókecz Kovács Attila: A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója 2007

Kajtár István: „A Schwarzenberg minisztérium jegyzőkönyvei az 1850-es esztendő derekáról”

Kun Tibor: „Paolo Pombeni: A jelenkori történelem választóvonalai és fordulópontjai”

XIV. évfolyam 1. szám*Stúdium*

Ádám Antal: Hans Kelsen tiszta jogtanáról

Herger Csabáné: „Szabad egyház szabad államban” – A katolikus autonómia-mozgalom a 19. századi Magyarországon

Horváth Csaba: Van-e nyertese az önkormányzati választásoknak?

Jeges Sára – Varga Károly: A szalutogenetikus életstratégia értéktényezői

Julesz Máté: Az íratlan szabálytól a kodifikált normáig: az állatvédelem állatorvosi lóva

Kondorosi Ferenc: A gyűlöletbeszéd büntethetősége a nemzetközi emberi jogi okmányok tükrében

Korinek László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig

Damjan Korošec: Neueste Modernisierungsversuche des Sexualstrafrechts Sloweniens

Herbert Küpper: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban

Viorel Pasca: Discrimination and the fight against it by means of criminal law

Petrétei József: Az alkotmányozó hatalomról

Constantin Dragoș Popa: Some aspects concerning the solving of appeals by the tax administration bodies in Romania

Tremmel Flórián: A tanúvédelem hazai körképe

Zlinszky János: Akadémikusok a magyar jog kiegészés utáni fejlesztésében

Colloquium

Benke József: Az egyetemek egyeteme: a Muszeion

Fábián Adrián: A miniszterelnök és a miniszterek szerepe a magyar közigazgatásban

Jancsák Ramóna: Fiatalkorúak a külföldi büntető igazságszolgáltatásban

Juhász Zita: A szexualitás szabályozása egy szakrális jogrendben

Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban

Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról

Schweitzer Gábor: Molnár Kálmán közjogász professzor pécsi évtizedei

Szabó Gábor: A szervezeti etika alapvető kérdései

Ad Hoc

Ihász Boglárka: Konferencia a tízéves Gyermekvédelmi törvényről

Kajtár István: Jogtörténeti munka a 19. század végi magyar igazságszolgáltatási reformokról

Kun Tibor: „Franco Garelli: A katolikus Olaszország a pluralizmus korában”

XIV. évfolyam 2. szám*Stúdium*

Dobai Sándor: Globalizáció és jog

Fenyvesi Csaba: A büntetőeljárás szembesítés helye és szerepe az európai uniós államokban

Halmái Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia

Adi Oroveanu Hanțiu: The regulation of the protection of offence victims in the Romanian legislation

Hautzinger Zoltán: A katonai büntetőjog tudománya

Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon

Julesz Máté: Környezetvédelmi kazuisztika és társadalmi absztrakció

Nemessányi Zoltán: Rejtett képviselet az angol jogban

Németh János: A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása

Poloma László: A trianoni békeszerződés hatása a Bethlen-korszak hazafias nevelésére és oktatáspolitikai reformjaira

Rácz Géza: Társadalmi dimenziók a klasszikus Indiában. Az igazi kasztrendszer

Ruxandra Răducanu: A New Incrimination in Romanian Legislation in the Field of the Criminal Offences Regarding Sexual Life

Varga Tamás: Magyar politikai kultúra és történelmi-politikai tudat a kétezres években

Visegrády Antal: A mediterrán jogi kultúrák

Colloquium

Ádám Antal: Ősi kínai bölcseszavak

Borbás Beatrix: Az állami immunitás és felelősség tendenciái Magyarországon – múlt, jelen, jövő

Jancsák Ramóna: Külföldi gyakorlat a szabadságvesztés büntetésüket töltő nők helyzetéről

Kecskés László: Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hányatott sorsáról és egy, a reményt újraélesztő tudományos ülésről

Ferenc Pápai – Klára Rubletzky: The development and tendencies of legal training

Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc életműve (1926-2007)

Mónika Pogátsnik: Jewish law, morality and religion

Tiborc Csaba: Joghalál 1956-ban

Tóth Zoltán: Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és fekete pénz

Forum

Berke Gyula: Tanévnyitó dékáni beszéd

Ad Hoc

Bencsik András: „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára”

Máthé Gábor: Lektor vélemény az „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára” c. kötetről

Moizs Attila: Wim Fonteyne: „Szövetkezeti Bankok Európában – politikai kérdések”