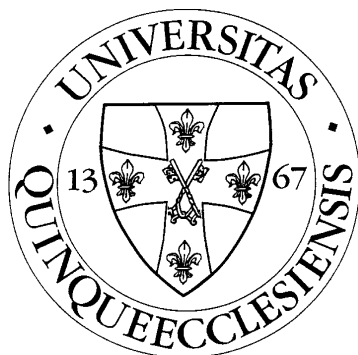


JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

- ÁDÁM ANTAL: *Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével*
- CHRONOWSKI NÓRA: *Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon*
- ERCSEY ZSOMBOR: *A létminimum adómentessége Magyarországon*
- ERCSEY ZSOMBOR – PÁNOVICS ATTILA: *Az új termékdíjas szabályozás problémái*
- HADI NIKOLETT: *A fogyatékossgal élő személyek szociális védelme*
- HERGER CSABÁNÉ: *A nőtartás a Magánjogi Törvénykönyvben (1928) a 19. századi előzmények tükrében*
- JULESZ MÁTÉ: *Környezeti jogszociológia szervezetökölógiai felfogásban*
- HERBERT KÜPPER: *A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye*
- PETRÉTEI JÓZSEF: *A köztársasági elnök mint a magyar honvédség főparancsnoka*
- VARGA KÁROLY: *Értékszociológiai paradigmával a rendszerváltozás két évtizedének értelmezéséhez*
- DUŠKO VRBAN: *Unification or pluralism: some reflections on contemporary legal evolution*
- JUDITH MARIA WALLAT: *Mediation und der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen in Deutschland*

COLLOQUIUM

- DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ: *Merger Control in Croatia – from birth to adolescence*
- ALFÖLDI ÁGNES DÓRA: *A családon belüli erőszak és a magyar büntetőjog*
- BENCSIK ANDRÁS: *Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből*
- KECSKÉS ANDRÁS – HALÁSZ VENDEL: *Ellenséges vállalatfelvásárlások az Egyesült Államokban*
- EMMANOUELA MYLONAKI – TIM BURTON: *Extradition as a tool in the Fight against Transnational Crime: a Holistic Evaluation*
- PINTÉR BEATRIX: *A pénzmosás elleni nemzetközi fellépés*
- SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ: *Közterületi kamerázás az Európai Unióban*
- VÁRSZEGI ZSÓFIA: *Vármegyei archontológia (1867–1886)*

FORUM

- BALLA ZOLTÁN: *Jogértelmezési problémák az ingatlan-nyilvántartási eljárásban*
- BALOGH ÁGNES: *A XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójáról*
- FÜLÖP PÉTER: *Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozójáról*
- HAMAR ZSUZSANNA: *A Magyar Könyvtárosok Egyesületének 43. Vándorgyűléséről és a Jogi Szekció pécsi üléséről*
- LÁSZLÓNÉ KOVÁCS ILONA: *45 év a közszolgálatban*
- SOMFAI BALÁZS: *„Diákok a gyermekekért” gyermekjogi program II.*
- TÁRCZY EDIT ZSUZSANNA: *A UCP irányelvével átültetése a tagállami jogrendszerekbe – önálló jogszabályok alkotása révén implementáló tagállamok*
- VISEGRÁDY GÁBOR: *A közjegyzők jogállása Indiában*

AD HOC

- BÓNIS PÉTER: *„Tóth J. Zoltán: A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete”*
- DOBOS ISTVÁN: *„Dr. Gál Judit – Dr. Adorján Csaba: A gazdasági társaságok átalakulása”*
- HERGER CSABÁNÉ – KAJTÁR ISTVÁN: *„Grundlagen der österreichischen Rechtskultur. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag”*
- IHÁSZ BOGLÁRKA: *Ünnepi Tanulmánykötet Filó Erika születésnapjára*
- KORINEK LÁSZLÓ: *In memoriam Szabó András*
- PETRÉTEI JÓZSEF: *„Korinek László: Kriminológia I-II.”*

17. évfolyam
2011. 2. szám

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2011. 2. 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. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók.

TARTALOM

STUDIUM

ÁDÁM ANTAL:

- Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével 7

CHRONOWSKI NÓRA:

- Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon 24

ERCSEY ZSOMBOR:

- A létminimum adómentessége Magyarországon 36

ERCSEY ZSOMBOR – PÁNOVICS ATTILA:

- Az új termékdíjas szabályozás problémái 46

HADI NIKOLETT:

- A fogyatékossgal élő személyek szociális védelme 55

HERGER CSABÁNÉ:

- A nőtartás a Magánjogi Törvénykönyvben (1928) a 19. századi előzmények tükrében 70

JULESZ MÁTÉ:

- Környezeti jogszociológia szervezetökölógiai felfogásban 84

HERBERT KÜPPER:

- A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye 93

PETRÉTEI JÓZSEF:

- A köztársasági elnök mint a magyar honvédség főparancsnoka 108

VARGA KÁROLY:

- Értékszociológiai paradigmával a rendszerváltozás két évtizedének értelmezéséhez 116

DUŠKO VRBAN:

- Unification or pluralism: some reflections on contemporary legal evolution 125

JUDITH MARIA WALLAT:

- Mediation und der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen in Deutschland 132

COLLOQUIUM

DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ:

- Merger Control in Croatia – from birth to adolescence 143

ALFÖLDI ÁGNES DÓRA:

- A családon belüli erőszak és a magyar büntetőjog 150

BENCSIK ANDRÁS:

- Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből 156

KECSKÉS ANDRÁS – HALÁSZ VENDEL:

- Ellenséges vállalatfelvásárlások az Egyesült Államokban 163

EMMANOUELA MYLONAKI – TIM BURTON:

- Extradition as a tool in the Fight against Transnational Crime: a Holistic Evaluation 171

PINTÉR BEATRIX:

- A pénzmosás elleni nemzetközi fellépés 181

SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ:

- Közterületi kamerázás az Európai Unióban 192

VÁRSZEGI ZSÓFIA:

- Vármegyei archontológia (1867–1886) 207

FORUM

BALLA ZOLTÁN:

- Jogértelmezési problémák az ingatlan-nyilvántartási eljárásban 219

<i>BALOGH ÁGNES:</i>		
	A XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójáról	221
<i>FÜLÖP PÉTER:</i>		
	Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozásáról	224
<i>HAMAR ZSUZSANNA:</i>		
	A Magyar Könyvtárosok Egyesületének 43. Vándorgyűléséről és a Jogi Szekció pécsi üléséről	229
<i>LÁSZLÓNÉ KOVÁCS ILONA:</i>		
	45 év a közszolgálatban	232
<i>SOMFAI BALÁZS:</i>		
	„Diákok a gyermekekért” gyermekjogi program II.	237
<i>TÁRCZY EDIT ZSUZSANNA:</i>		
	A UCP irányelv átültetése a tagállami jogrendszerekbe - önálló jogszabályok alkotása révén implementáló tagállamok	241
<i>VISEGRÁDY GÁBOR:</i>		
	A közjegyzők jogállása Indiában	249
 AD HOC		
<i>BÓNIS PÉTER:</i>		
	„Tóth J. Zoltán: A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete”	253
<i>DOBOS ISTVÁN:</i>		
	„Dr. Gál Judit – Dr. Adorján Csaba: A gazdasági társaságok átalakulása”	255
<i>HERGER CSABÁNÉ – KAJTÁR ISTVÁN:</i>		
	„Grundlagen der österreichischen Rechtskultur. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag”	257
<i>IHÁSZ BOGLÁRKA:</i>		
	Ünnepi Tanulmánykötet Filó Erika születésnapjára	261
<i>KORINEK LÁSZLÓ:</i>		
	In memoriam Szabó András	270
<i>PETRÉTEI JÓZSEF:</i>		
	„Korinek László: Kriminológia I-II.”	272

CONTENTS

STUDIUM

ANTAL ÁDÁM:

Religion, Religious Freedom and Church Taking Into Account the new Fundamental Law of Hungary and the Act C of 2011 on the 'Freedom of Conscience and Religion, and the Legal Status of the Churches, Denominations, and Religious Communities' 7

NÓRA CHRONOWSKI:

Solidarity rights in the European Union and Hungary 24

ZSOMBOR ERCSEY:

Tax Exemption for Subsistence Level in Hungary 36

ZSOMBOR ERCSEY – ATTILA PÁNOVICS:

The Problems of the New Hungarian Legislation on Eco-taxes 46

NIKOLETT HADI:

The Social Protection of the Disabled Persons 55

CSABÁNÉ HERGER:

The Alimony in the Civil Code (1928) on the Basis of the Antecedents of the 19th century 70

MÁTÉ JULESZ:

Environmental Sociology of Law from an Organization Ecology Approach 84

HERBERT KÜPPER:

The Requirements of the Rule of Law in the European Union and the Constitution of Hungary 93

JÓZSEF PETRÉTEI:

The President as the Commander of the Hungarian Army 108

KÁROLY VARGA:

Value-Sociological Paradigm to Interpret the Two Decades of the Change of Regime 116

DUŠKO VRBAN:

Unification or pluralism: some reflections on contemporary legal evolution 125

JUDITH MARIA WALLAT:

Mediation and the Draft Legislation to Implement the Directive 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters in Germany 132

COLLOQUIUM

DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ:

Merger Control in Croatia – from birth to adolescence 143

ÁGNES DÓRA ALFÖLDI:

Domestic Violence and the Hungarian Criminal Law 150

ANDRÁS BENCSEK:

Chapters of the History of Domestic Consumer (Public) Law 156

ANDRÁS KECSKÉS – VENDEL HALÁSZ:

Hostile Takeovers in the United States 163

EMMANOUELA MYLONAKI – TIM BURTON:

Extradition as a tool in the Fight against Transnational Crime: a Holistic Evaluation 171

BEATRIX PINTÉR:

International Fight against Money Laundering 181

GERGELY LÁSZLÓ SZÓKE:

Public Video Surveillance in the European Union 192

ZSÓFIA VÁRSZEGI:

County Archontology (1867–1886) 207

FORUM

ZOLTÁN BALLA:

Interpretation Problems within Land Registry Procedures 219

<i>ÁGNES BALOGH:</i>	
About the Law Session of the 30th Jubilee National Scientific Students' Conference	221
<i>PÉTER FÜLÖP:</i>	
About the first meeting of Doctoral Candidates at Pécs	224
<i>ZSUZSANNA HAMAR:</i>	
About the 43rd Travelling Assembly of the Association of Hungarian Librarians and the Law Session in Pécs	229
<i>ILONA LÁSZLÓNÉ KOVÁCS:</i>	
45 years in Public Service	232
<i>BALÁZS SOMFAI:</i>	
„Students for the Children” Children’s Right Programme II.	237
<i>EDIT ZSUZSANNA TÁRCZY:</i>	
The Implementation of the UCP Directive into National Legal Systems - Member States Implementing Through Enacting Separate Pieces of Legislation	241
<i>GÁBOR VISEGRÁDY:</i>	
The Legal Status of Notaries Public in India	249
AD HOC	
<i>PÉTER BÓNIS:</i>	
‘Zoltán Tóth J.: The Universal and Hungarian Legal History of the Institution of the Death Penalty’	253
<i>ISTVÁN DOBOS:</i>	
‘Dr. Judit Gál – Dr. Csaba Adorján: Transformation of Companies’	255
<i>CSABÁNÉ HERGER – ISTVÁN KAJTÁR:</i>	
„Fundamentals of the Austrian legal culture. Commemorative Volume for the 75th Birthday of Werner Ogris”	257
<i>BOGLÁRKA IHÁSZ:</i>	
Festal Essays for the Birthday of Filó Erika	261
<i>LÁSZLÓ KORINEK:</i>	
In Memoriam Szabó András	270
<i>JÓZSEF PETRÉTEI:</i>	
‘László Korinek: Criminology I-II.’	272

STUDIUM

Ádám Antal
professor emeritus

**Vallás, vallásszabadság
és egyház Magyarország
Alaptörvényének, továbbá
„A lelkiismereti-
és vallásszabadság jogáról,
valamint az egyházak,
vallásfelekezetek és vallási
közösségek jogállásáról” szóló
2011. évi C. törvény figyelembe
vételével**

Első rész

**A vallások tartalmáról, szerepéről
és fejlődéséről**

I. A vallás fogalma

A *vallás* rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát megismerhetővé tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartásszabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A *hitelvek* a világ és az ember eredetére, rendeltetésére és kapcsolatára, az emberi test és lélek viszonyára, az emberek, illetve más élőlények halál utáni sorsára, a megismerhető világon túli legfőbb lény vagy lények létére és szerepére, a világmindenséget átható bizonyos természeti vagy természetfeletti erők, szellemek és törvényszerűségek lényegére és hatására, továbbá a vallási közösség (egyház) viszonyaira vonatkozó, a hitvalló, a vallásos emberek által elfogadandó és tiszteletben tartandó megállapítások összessége.

A hitelvekhez igazodó *vallási normák* között sajátos csoportokat alkotnak a vallásgyakorlás rituális, liturgikus előírásai, a vallásos életvitel illetve magatartás szabályai, valamint a vallási közösség (egyház) szervezetére, intézményeire, tisztségviselőinek, papjainak, szerzeteseinek helyzetére és szerepére vonatkozó rendelkezések.

A hitelvek és a hozzájuk kapcsolódó magatartási szabályok átfogják a hívó ember személyiségének teljességét, meghatározó szerepet töltenek be az emberi méltóságtudatra, életvitelre, az emberi személyiség kibontakozásának, megvalósulásának és magatartásának milyenségére, a vallási közösség belső életére és kapcsolataira. Minden vallás lényeges megnyilvánulása tehát a *hit* az általa megjelölt természetfeletti, misztikus lényben, lényekben, erőkben, törvényszerűségekben, valamint az ehhez igazodó vallási normák szerinti *egyéni és közösségi életrend*.

A bölcséletek és a vallások főbb irányzatainak tanulmányozása alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a vallási tanítások *hitre épültsége* nem zárja ki sem a mindenható legfőbb lényre, sem más vallási tételekre vonatkozó bölcséleti és tudományos igényű következtetéseket. A vallásokat érintő filozófiai és tudományos megállapítások, valamint a vallási tanítások együttes megismerése ezért nemcsak lehetséges, hanem előnyös tanulságokkal is járhat. A hit, a bölcsélet, a tudomány, az etika, az erkölcs, az erény, az éthosz, az áldozat, valamint a hozzájuk kapcsolódó lehetőségek, kötelességek és felelőségek csak együtt képesek hozzájárulni a folyton felmerülő problémák megoldásához, az újabb veszélyek elhárításához, valamint a szellemi, az anyagi és egyéb értékek gyarapításához.

A hitelvek és a vallási normák követése *állandó tanulást*, elmélyült gondolkodást, rendszeres önvizsgálatot, az egyéni és a közösségi kapcsolatok, a magán- és közügyek körültekintő értékelését és alakítását, a körülmények változásaihoz igazodó állásfoglalásokat, egyensúlyozott, következetes és hasznos életvitelt, illetve magatartást igényel. Mindez hozzájárulhat a jellemzilárdsághoz, a szellemi, a lelki és testi egészség őrzéséhez.

Ezekből a rövid megállapításokból többek között az következik, hogy a vallás a *világnézet* egyik változatának tekinthető. A világnézetnek azonban emellett előfordul vallásellenes vagy ateista, vallásmentes materialista és vallási szempontból közömbös változata is. Az előbbi fogalom-meghatározás kifejezi az isteni kinyilatkoztatású és *egyistenhívő* (monoteista) zoroasztriánus, zsidó, keresztény és iszlám vallások lényegét, valamint az ún. *örök világtörvényekből* kiinduló és nagyrészt több istenséget, szellemet, szellemi lényt tisztelő (politeista, animista, misztikus) vallások tanításait, így különösen a brahmanizmus vagy hinduizmus és a buddhizmus válfajainak tanait, a főleg három összetevőből – nevezetesen a totemizmus és animizmus elemeire épülő ősi kínai vallásból, a taoizmusból és a konfucianizmusból, sőt esetenként a buddhizmus bizonyos elemeiből – ötvöződő, tehát

szinkretista kínai univerzizmus alapvető elemeit, az iszlám és a hinduizmus bizonyos összetevőit vegyítő szikh vallás, továbbá a rendkívül sok égi és földi jószellemet (kamit) tisztelő és több gonosz szellemet (onit) is ismerő japán sinto vallás és a vele szoros kapcsolatban alakult, számos szent lényt (bucut és boszacut) tisztelő japán buddhizmus lényegét.¹

Széles körben elfogadott és általam is vallott felfogás szerint az ember testi, lelki és tudatos szellemi adottságaihoz természetyszerűen kapcsolódik az az igény, hogy választ kapjon, adjon, fogadjon el alapvető világnézeti kérdésekre. A válaszok körében központi helyet foglalnak el a transzcendens lények létére és szerepére, valamint az ember által közvetlenül megismerhetetlen erőkre, törvényszerűségekre és az ember halál utáni sorsára vonatkozó hitelvi állásfoglalások, tanítások. Az emberek többsége elfogadja, követi a vallási válaszokat. Nem csekély arányban előfordul azonban a vallási válaszokat elutasító vagy ezek iránt közömbös viszonyulás is. Mindhárom megnyilvánulás a vallásos világnézetet érintő reflexió. Mindezek alapján és értelmében megalapozottnak tekinthetjük azt a megállapítást, hogy az ember *homo religiosus*.

Mivel bármely vallás mitológiája, mítoszai és misztériumai iránti hitben, valamint az ehhez szorosán kapcsolódó egyéni és közösségi kultikus, rituális, liturgikus és más magatartásszabályok követésében az azonos vallású emberek egybeeső és egymás irányában is kölcsönös köteleességeket tartalmazó, markáns *értékirányultsága* testesül meg, *a vallást elméletileg és a gyakorlati tapasztalatok alapján is erős és hatékony közösségképző köteléknek tekinthetjük*. Ez a megállapítás azt is érzékelteti, hogy a vallásos hitre épülő értékirányultságot rendszerint azonosságtudati, érdekeltségi és érzelmi elemek is erősítik. A vallási közösségben az internálódott egyéni értékszempléletről olyan *interiorizálódott közösségi értékorientáció* képződik, amely folytonosan figyelemmel kíséri, értékeli, minősíti, javításra, tökéletesítésre készíti a tagok megnyilvánulásait és ezáltal *autopoietikusan* élteit és alakítja a közösség arculatát is. „Az igazi közösségeket a tagok közösen vallott és követett értékei, normái és tapasztalatai fűzik egybe. Minél mélyebbek és erősebbek ezek a közös értékek, annál erősebb a közösségi összetartozás érzése”, állapítja meg Francis Fukuyama is.² A közösség tagjainak kölcsönös bizalmát, korrekt kapcsolatait, kellemes és hatékony együttműködését szolgáló mértékek, értékek és az ezeket kifejező szabályok együttes megjelölésére szerencsésen terjed a szakirodalomban a „*társadalmi tőke*” metafora. A vallásos ember és a vallási közösség saját vallását szépnak, jónak, nemesnek és előnyösnek ítéli meg,

tehát értékesnek tartja. A vallás ezért egyik igen jelentős személyiségformáló és közösségteremtő tényező. Az Alaptörvénybe nem ütköző, valódi vallásokat és vallási közösségeket ezen az alapon minősíti értéknek és részesíti védelemben, illetve meghatározott intézményes támogatásban a világnézetileg semleges, fejlett jogállam is.

A vallások mibenlétére vonatkozó tudományos vizsgálódás egyik vitatott kérdése, hogy az ún. abszolút egyéni, a rendszerbe foglalt és meghirdetett vallásokétól eltérően, megismerhetővé nem tett és mások általi követésre igényt nem tartó, de hitelvi, tehát vallásos jellegű felfogás, a vallás körvonalazott fogalmát figyelembe véve, vallásnak minősül-e? Szerintem az ilyen *abszolút individuális hitelvi koncepció nem tekinthető vallásnak, mert hiányzik belőle a mások általi követést igénylő kinyilvánítottság, a vallási közösség léte és az ahhoz való tartozás*. Az ilyen egyéni hitelvi koncepció kialakítását és követését nem a vallásszabadság, hanem az annál tágabb *lelkiismereti szabadság* biztosítja. A lelkiismereti szabadság ugyanis a meggyőződés kialakításának, kinyilvánításának, vagy a kinyilvánítás mellőzésének alapjoga. A meggyőződés tárgya felsorolhatatlanul sokféle lehet. A vallásszabadság a lelkiismereti szabadságnak olyan nevesített változata, amelynek gyakorlásában a vallás nem nélkülözheti az előbb jelzett ismérvek érvényesülését.

A vallás az ember egyik kiemelkedő egyéni ügye, a vallás azonban mégsem tekinthető kizárólag magánügynek. A valláshoz és egyházzal kapcsolódás, a vallás követése, az egyház illetve egyházak működése nem volt pusztán magánügy a történelem korábbi korszakaiban és nem az a modern jogállam keretei között, jelenleg sem. Közismert, hogy a vallások meghatározó közösség- és történelemformáló szerepet töltek be a földkerekség valamennyi jelentős kultúrkörében, hozzájárultak a tudományok, a művészetek, a kultúra, a szakismeretek, az állami és társadalmi intézmények, az emberi viszonyok fejlődéséhez. A vallások gyakran megalapozták és erősítették a nemzeti azonosságtudatot, fejlesztették a hazafiságot, sőt esetenként annak túlhajtását, a nacionalizmust, a sovinizmust és a xenofóbiát is. A vallás- és egyháztörténet nem nélkülözte a *véres vallásháborúkat, az eretnekek kegyetlen büntetését és az egyházi hatalommal való visszaélést sem*. Ilyen jelenségekkel sajnos napjainkban is találkozunk. A vallás és egyház politikai összefüggéseit látványosan érzékelteti az a körülmény, hogy a politikai pártok világnézeti felfogásuktól függetlenül szavazatok és politikai támogatás szerzése céljából gyakran nagy gondot fordítanak a vallásos rétegek sajátos arculatának figyelembe vételére és igényeik teljesítésére.

II. A vallások és a vallásosság fejlődéséről

A vallások, a vallásosság, a vallási közösségek, a felekezetek, az egyházak története arról tanúskodik, hogy szinte mindegyik hosszabb ideig érvényesülő és magasabb számú hívőt tömörítő vallás hitelvei, normarendszere és gyakorlata folytonosan alakult, tisztult, rendszereződött. A hitelesnek tartott tanításhoz és gyakorlathoz tekintélyes reformerek, bátor újtók által kimunkált és sokak által követett, az eredeti tanítás több tételét elvető, módosító, kiegészítő koncepciók, illetve irányzatok születtek. A keleti világvallások, közöttük különösen a hinduizmus, a buddhizmus, a kínai univerzizmus és a japán sintoizmus képviselői nemcsak elviselik, hanem kifejezetten a vallások jellemzőinek tekintik a színes belső sokféleséget, a közösségek és a személyek által formált változatos szinkrécíót. Több, kölcsönösen tolerált irányzata alakult ki és érvényesül a judaizmusnak is. Súlyosak és megrendítőek voltak, sőt jelenleg is élesek az ellentétek és gyakoriak a megrázó véres küzdelmek az iszlám vallás síta, szunnita és fundamentalista irányzatai között. A kereszténység története a keresztes háborúk³ könyörtelen kíméletlenségeivel, az eretneknek minősített mozgalmak (így különösen a manicheusok, az ariánusok, a bogumilok, a katharok, az albigenek, a valdensek, a donatisták, a pelágiánusok, a husziták, a janzenisták stb.) és az eretnekek, valamint más reformerek és gondolkodók kegyetlen üldözésével és megtorlásával, a keleti és a nyugati kereszténység schismájával, a katolikusok és protestánsok meg-megújuló vallásháborúival terhes.⁴

1. Az ősi vallásokat megelőző primitív vallási hiedelmekről és kultuszokról

Az emberiség vallásainak szaporodásában és fejlődésében az ősi vallások kialakulását megelőző, de bizonyos változataikban még korszakunkban is előforduló *primitív vallási hiedelmek és kultuszok* gyakori jellemzőiként említhetjük a nomád életmódot, a törzsi kötődést, a totemizmust, a jószellemek tiszteletét, oltalmuk igénylését, az ártó erőktől, szellemektől (manáktól) való félelmet, a szellemvilág jelzéseinek (ómenjeinek) ismeretét, a lélek (anima) létének és halál utáni bolyongásának, esetenként visszatérésének feltételezését, a változatos halottkultuszokat, a megalitikus (kő-) építmények (megalitsírok, dolmenek, mehnírek, kromlecek, tehát kőasztalok, kőoszlopok, kőkörök), alkalmazását, fétisek, bálványok, tabuk tiszteletét, *mágusok, varázslók, táltosok, sámánok* létét

és működését, a varázslás, a boszorkányság, a boba, a jóslás segítő és ártó változatait, áldozatok bemutatását, kábító hatású szerek fogyasztását, csontok és kövek viselését, a test bőrének változatos színezését, esetleg meghasítását, a mágikus tűz körüli élénk zenei, táncos, gyakran az extázisig fokozott szertartásokat.

A segítő és ártó szellemek, bizonyos fetiszált tárgyakból eredő erők, az érinthetetlen tabuk sokaságába vetett hit nem zárja ki, hogy több törzsi vallás korábbi vagy jelenlegi követői gondoltak illetve gondolnak egy, a világ feletti teremtő istenre is, akiről részletező írott források hiányában keveset tudnak, és akit talán nem is szellemi lénynek, hanem valamilyen erőnek, különös hatalomnak vagy más létezőnek képzelnek el. Ettől eltekintve az is megállapítható, hogy a primitív népek általában nem különböztetik meg élesen a természetes és a természetfeletti szférát, nem törekszenek a valóságosi kapcsolatok érdemi feltárására.

Tonhaizer Tibor publikált adatai szerint Afrikában még korszakunkban is mintegy 65 millió ember, az összlakosság több mint 12%-a követi őseinek változott jellegű vallási hiedelmeit. Tudományos igényű megállapítás szerint a XXI. század kezdetén *Földünk mintegy 5000 vallása között kb. 3000 primitív vallási irányzat* érvényesülése feltételezhető.⁵ Természetesen az ezeket követő népcsoportok életvitelét is befolyásolhatják a modern kor őket érintő hatásai. Ehelyütt is megállapíthatjuk, hogy a primitív vallások, az ősi vallások, a jelenleg is érvényesülő világvallások, valamint korszakunk új vallási mozgalmait között található jelentős különbségek mellett hasonló elemek és vonások, bizonyos folytonosságok és feltűnő összekapcsolódások, vegyülések, tehát változatos szinkrétizmusok is tapasztalhatók.

2. Az ősi vallások általános jellemzői

Az általános vagy külső vallástudományok – így különösen a vallásfilozófia, a vallástörténelem, az összehasonlító vallástan, a vallási néprajz, a vallás-szociológia, a valláspszichológia, a vallás-és-életika, a vallási rítustan, a vallási esztétika, a vallásjog, az egyházjog – művelői számára bármely mitológia, teológia, vallás-erkölcs, liturgia, vallási művészet és szimbolika stb. tanulmányozásának visszatérő feladatai közé tartozik a más vallásokhoz viszonyított hasonlóságok, egybeesések, kölcsönhatások, továbbá az eltérések és az egyes vallásokban előforduló különlegességek feltárása, rendszerezése és értékelő bemutatása. *Az ősi vallások közé a kereszténység kialakulása előtt létrejött és primitívnek⁶ nem minősülő vallások sorolhatók.* Ezeknek két nagyobb csoportja

különböztethető meg. Közülük az egyik csoportba azok a Krisztus előtt kialakult vallások sorolhatók, amelyeket korszakunkban nem követnek. Ebbe a körbe tartoznak pl. a sumér-akkád, a hettita, a kánaáni, az ősi egyiptomi, az ősi görög, a római, a kelta, az ógermán, az ősi eurázsiai vallások, valamint a Mithra kultusz. Az első csoport különös összetevőinek tekinthetjük a XVI. században megszűnt azték, maja és inka vallást.⁷ A második csoportban említhetjük azokat a Krisztus előtt létrejött ősi vallásokat, amelyek – természetesen továbbfejlődött változatokban – napjainkban is érvényesülnek. Ennek a csoportnak jellegzetes alakzatai a zoroasztrianizmus, a judaizmus, a kínai univerzizmus három összetevője, nevezetesen az ősi kínai vallás, a taoizmus és a konfucianizmus, továbbá a brahmanizmus vagy hinduizmus változatai, a buddhizmus és alakzatai, valamint a japán sintoizmus és annak válfajai.

Az ősi vallásokban – természetesen különböző arányban és sajátos változatokban – előforduló lényeges jellemzők és alapvető összetevők közül a következőkre emlékeztetek.

1) Az ősi vallások népei a primitív vallási hiedelmeket és kultuszokat követő, a hierarchikus társadalom-tagozódáshoz még el nem jutott népcsoportok gyűjtőgető, halászó, vadászó, pásztorkodó és kezdetleges állattenyésztő életviszonyaihoz képest *fejlettebb civilizatórikus-kulturális szinten*, a földművelés, az állattenyésztés, a kézművesség, a kereskedelem kialakult lehetőségeit hasznosítva, a földrajzi, éghajlati, népesedési, néprajzi, nemzeti, nyelvi és más adottságokhoz is igazodva, ősi hagyományait gazdagítva alakították vallási mítoszaikat, kultuszaikat és normáikat. Életvitelük formálásában ugyancsak meghatározó szerepe volt az évszakok, az időjárás változásainak, a tengeri-, a folyó- és állóvizeknek, a *termékenységnek*, az égitestek helyzetének és egyéb megnyilvánulásainak, a fénynek, a mennydörgésnek, a villámlásnak és a viharoknak, valamint a nemzetségek, a népcsoportok, a népek közötti kíméletlen, öldöklő háborúskodásnak. Az ősi vallások mitológiájának, mítoszainak, misztériumainak, kultuszainak, magatartási követelményeinek, szokásainak megismerését immár korabeli vagy későbbi *írott források*, régészeti leletek, himnuszok, énekek, fohászok, áldozati és egyéb rítusok gyűjteményei, époszok, mondák, legendák, filozófiai, irodalmi, történelmi feldolgozások teszik lehetővé az utókorok érdeklődői számára.

2) Az ősi vallásokban gyakori a világmindenség, az istenek és az emberek létrejöttének, teremtődésének, születésének, tehát a kozmogóniának, a theogóniának és az antropogóniának sokszínű összefonódása. Csekély kivételtől eltekintve ezekben a vallási rendszerekben nem egyetlen örök és mindenható

isten teremtette a felsorolt összetevőket, hanem változatos kapcsolódásokban alakultak ki, jöttek létre, illetve születtek meg az istenek és az emberek, valamint a kozmosz más elemei.

3) Többnyire kemény, véres küzdelem (theomakhia), esetenként teremtő gyilkosság, vagy valamely isten feldarabolása és elfogyasztása tapasztalható az istenek generációi, illetve tagjai között.

4) A küzdelem vagy a szaporodás következtében egyes istenek elpusztultak vagy visszavonulttá, háttérbe szorítottá, inaktívvá, békéssé, tehát *deus otius*-szá váltak.

5) Általánosnak mondható a kozmosz részei (az Ég, a Föld, az Alvilág), az istenek, az isteni funkciók és bizonyos égitestek (a Nap, a Hold, az Esthajnalcsillag) *hármassága*, hármasságos osztozottsága és az utóbbiak meghatározó szerepe (*szolarizáció*).

6) Az istenek hármasságában gyakori az Égnek, a mennydörgésnek, a villámlásnak, a viharoknak és a főhatalomnak összekapcsolt elsődlegessége, valamint a harc, a háború, a küzdelem isteni irányításának és istenének önállósulása, továbbá a szerelem, a termékenység, a Földanya többnyire kiemelkedő isteni szerepének megszemélyesített érvényesülése.

7) Nem ritkák egyes istenek, esetleg istenek és emberek kalandos és termékeny (néha vérfertőző) szerelmi kapcsolatai, nászai, hierosz gamoszai.

8) Tapasztalható bizonyos istenek kettős (isteni és démoni, teremtő-pusztító, jó és gonosz vagy kifejezetten megveszett, esetleg uni- és biszexuális) minősége.

9) Gyakori motívum az ősvallásokban a világ közepe, az Eget és a Földet összekötő *világoszlop* (*axis mundi*), *torony* (*ziqqurat*), *vagy a világfa*, továbbá a templompalota, mint a világmindenséget jelképező *imago mundi*, valamint az ősi *Édenkert* szerepe és a kezdeti életviszonyok mesésen békés, boldog jellegének feltételezése.

10) Az élet és a halál egymást feltételező, folyamatos ciklikussága sajátos kifejezésének tekinthetjük némely istenek időnkénti hosszabb idejű eltűnését, majd visszatérését, valamint a megölt, harcban elesett istenség újraéledését, feltámadását.

11) Az isteni és az emberi világ valamennyi szférájában így a mitológiában, különösen a konkrét történetet, eseményt tartalmazó mítoszokban és az eredeti vagy rituálisan reprodukált misztériumokban rendszerek a kegyetlen megpróbáltatásokkal járó és az alkalmasságot bizonyító próbák, *beavatási eljárások*, szertartások.

12) Több ősi vallásban az állam élén álló vezető, király, fáraó isteni származású, vagy istenné változik, szerényebb esetben pedig isteni kiválasztottságot, meghatalmazást élvez, és közvetítő szerepet tölt be az istenek és az általa irányított emberek között.

E funkció keretében a király jelentős rítusok irányítója vagy kivitelezője.

13) Szinte mindegyik ősi vallásban fontos helyet foglalt el és kiemelkedő szerepet töltött be az *Újév*. Az előző év többnyire orgiasztikus tombolással, tivornyázással zárult. Az újévi szertartások a megújulást, a megtisztulást, a célok, a feladatok meghatározását fejezték ki és szolgálták.

14) Egyes vallásokban markánsan jelent meg a kő, a víz, a fény, a phallosz, a férfimag, az anyaméh létesítő, keletkeztető szerepe, bizonyos állatok (pl. a bika, az oroszlán, a kígyó, a szarvas, a sólyom, a sas, a sárkány) pozitív vagy negatív szimbolikája, továbbá a prófécia, a mágia és a babona jelentősége.

15) Néhány ősi vallásban is szerepel az eredeti paradicsomi állapot és az annak elvesztését előidéző *ősbűn*, valamint a *vízözön* mindent elpusztító büntető szerepe.

16) A jelzett közös, illetve hasonló jellemzők és összetevők mellett az ősi vallások mindegyike a sajátos történelmi, földrajzi, időjárási, gazdasági, kulturális és más adottságokhoz igazodva sok különös és egyedi megoldást is tartalmaz.

3. Korszakunk új vallási mozgalmairól

A XX. század nagy eszmeáramlatai és kortünetei – így különösen a polgári radikalizmus, a keresztény szocializmus, a marxista-leninista-sztálinista kommunizmus, a szociáldemokratizmus, a nemzeti szocializmus, a fasizmus, az antikommunizmus, az antifasizmus, az emberi jogok és alapvető szabadságok nemzetközi jogi és nemzetállami biztosítása és védelme, a természet-, a környezet- illetve az állat- és növényvédő mozgalmak, a polgári rendszer alapértékeit elvető, polgárpukkasztó hippymozgalmak, a társadalmi középosztály tradicionális családi, szexuális, öltözködési, gyermeknevelési, egyéb életviteli mentalitásának fellazulása, az általános műveltség, a szorgalom, a korrektség devalválódása, a ravaszság, a csalárdság, az improvizációs készség felértékelődése, a fogyasztói értékrend kiterjedése, a sport professzionalizálódása, a látványos modern zenei rendezvények, a turizmus tömegméretűsége, a kábítószer-fogyasztás, a vandalizmus terjedése, a tudásalapúság, az információs, illetve e-társadalom gyarapodása, a fokozatos vallástalanodás, majd a reszakralizáció és a deszekuralizáció, a posztmodernitás és a posztdemokrácia stb. – között a *poszthippy* kornak markáns jellemzőjeként bontakoztak ki és folytatják aktivitásukat a XXI. század elején is az új vallási mozgalmak, vagyis az ún. *ÚVM-ek és New Age mozgalmak, a NAM-ok*.⁸

A magyar történelemben meghatározó szerepet betöltő katolikus, protestáns (református és evangélikus), unitárius és izraelita vallások mellett a XIX. században megjelentek a *szechták*. A szechták mint „kímetszetek” a nagyobb vallások peremén, azokhoz viszonyítva kisebbségként jelentek meg. A szechta kimetszi magát az anyavallás tekintélye alól, meghatározza az eredeti vallás tanításaiból megtartott és módosított tételeket, valamint az általa vallott teljesen új elemeket. A szechták normái rendszerint szigorúbbak, vallási életük elmélyültebb, bensősége-sebb, következetesebb, tartalmasabb az eredeti, vagy annak tartott tanításhoz és gyakorlathoz képest.

Az ÚVM alakzatai és a NAM típusú formációk létrejöttének okait, általános jellemzőit, különbözőségeit és konkrét szerveződéseinek sajátosságait a kutatók publikált megállapításai és személyes tapasztalatok alapján a következőkben foglalom össze. E mozgalmak kialakulását és terjedését előidéző, illetve megkönnyítő körülményekkel összefüggésben megállapíthatjuk, hogy ezek a mozgalmak olyan egyéni illetve közösségi lelki, szellemi, érvényesülési igények, szükségletek táplálására, kielégítésére vállalkoznak, amelyeket sem a hagyományos vallások illetve szechták, sem a világi intézmények nem ígérnek és nem nyújtanak. A közelebbi vizsgálódások többnyire felsorakoztatják a hagyományos vallásokkal szembeni kifogások, elégedetlenségek változatait: így különösen bizonyos hitelvek és normák eltorzítását, megalapozatlan dogmák kialakítását, illetve a merev, elavult dogmákhoz ragaszkodást, a hierarchizáltságot, a szervezeti túlméretezettséget, a rituális, liturgikus, ceremóniális formalizáltságot, a nemek közötti egyenjogúság hiányát, a képek, szobrok, ereklyék, kegytárgyak, díszítőelemek túlzott szakralizálását, a születésszabályozás ellenzését, a papi cölibátust stb. Jelentős kiváltó oknak minősül a vallástalanodással járó lelki szegényedés, a transzcendencia-éhség, a spiritualitás iránti szomj, a szellemi bizonytalanság, a fogódzóhiány, a magánélet sikertelensége, a tartalmas közösséghez tartozás hiánya, a perifériára sodródás, a magányosodás, a kirekesztettség, a megrázó személyi tragédiák, traumák átélése. A kiváltó körülményekre reflektálás jellege lehet: a) forradalmi lázadó, b) korszerűsítő reformer, c) csendes, szelíd visszavonuló, d) másokat kizáró, ortodox, fundamentalista, e) világvegét proféciaál és f) az evilági törekvésektől, javaktól elszakadó, határidőhöz kötött megtéréstől függő üdvözülést ígérő, g) valamint a meg nem térőket örök kárhozattal fenyegető.

Több ÚVM vallási csoportnak a hagyományos vallásokétól és a korábbi szechtákétól is eltérő vonásaiként jelölhetők meg a következők:

- a) viszonylag kis méret, vagyis alacsony létszám és személyes ismeretséget, intenzív

emberi kapcsolatokat érvényesítő közösségi életvitel;

- b) a hívőknek a társadalmi átlagostól eltérő összetétele, amely zömmel egyedülálló, függő helyzetű fiatalokból áll, akiknek első generációja az új hitbe nem beleszületett, hanem azt maga választotta;
- c) az új hitrendszert alakító vagy lényegesen fejlesztő tisztelt, sőt csodált, karizmatikus (kegyelemmel felruházott, hiteles tudású, erős lelkiületű, nagy életerejű) vezető kiemelkedő szerepe;
- d) a tagságnak az ellenséges, barátságatlan környezettel szembenálló, *mi-ők* szemlélete.

A felsorolt jellemzők többsége az új vallás alapítását közvetlenül követő, a *működés első időszakában* tapasztalható. A létszámnövekedés együtt jár bizonyos szervezetrendszer kiépülésével. Az idő múlásával a korábbi fiatalok idősebbekké válnak, akiknek gyermekei beleszületnek szüleik választott vallásába. A törzstagoknak együtt kell élniük a mozgalomhoz nem tartozó rokonokkal, valamint az intenzív vallási életre képtelen hívő társakkal. Változás következhet be a vezetésben is, a vezetők személyes kapcsolatait felváltja vagy kiegészíti az írott illetve elektronikus informálás és kommunikáció. Módosul, gazdagodik, egzaktabbá, esetleg rugalmasabbá válik a hitrendszer is. Erre gyakran akkor lesz szükség, ha némely dogmatikus ígéretek és próféciaik nem következnek be. Mindezzel együtt módosulhat, enyhülhet vagy szigorodhat a megkövetelt életstílus, mérséklődhet a *mi-ők* szemlélet megkülönböztető szigora, bizonyos kivételektől eltekintve javulhat a mozgalom külső megítélése és megkezdődhet, illetve erősödhet a mozgalom illeszkedése a társadalmi és a közhatalmi környezethez.

Az ÚVM változataitól lényegesen különböznek a *NAM típusú individualizált, privatizált vallási koncepciók, amelyek a hívők számára egészséget, lelki szilárdságot, magabiztosságot, helytállást, érvényesülést, sikereket és mindehhez támogató közösséget ígérnek*. Mindkét mozgalom összetevői között találhatók keleti – főleg hinduista és buddhista –, katolikus és protestáns bázisú, továbbá keleti és nyugati vallási elemeket ötvöző, ún. szinkretista vallások.

III. Hasonló és eltérő elemek korszakunk főbb vallásainak tanításaiban

A lényeges mitológiai különbségek, a világ eredetére, az ember rendeltetésére és halála utáni sorsára, az erkölcsi normák szerepére vonatkozó eltérő felfogások ellenére *korszakunkban csökkennek a*

feszültségek és szembenállások a világ nagy vallásai között, sőt több tárgykörben, főleg az emberiség sorskérdéseiben, az egyénnek és a közösségnek is előnyös erkölcsi szabályok feltárásában illetve egyeztetésében kibontakozóban van az együttműködés. Napjainkban az ellentétek inkább a fundamentalista és nem fundamentalista irányzatok, az eredetinek, hitelesnek nyilvánított tanítások, valamint az újabb vallási mozgalmak, továbbá a hagyományos mitológiával rendelkező vallások és az azoktól lényegesen különböző paravallási szerveződések között élesednek.

Sokat ígérő kezdeményezések és erőfeszítések révén részeredmények is születtek már a világvallások kölcsönös megismerésének, tiszteletének és bizalmának javításában, sőt néhány tárgykörben együttműködés folytatásában is. Ebben a keleti vallások hagyományos nyitottsága mellett jelentős szerepe lehet annak, hogy a *II. Vatikáni Zsinat elismerte a vallásszabadságot, ezáltal a vallási pluralitást, a katolikus egyház feje pedig kifejezte sajnálatát az egyház más vallási meggyőződést követőkkel szemben korábban tanúsított türelmetlen, bántó megnyilvánulásaiért, esetenként kegyetlen, megtorló tetteiért. Órigenész, Cyprianus és Augustinus már a kereszténység korai évszázadaiban megalapozták azt a hagyományos katolikus felfogást, amely szerint az egyházon kívül nincs üdvösség. (Extra Ecclesiam nulla salus). Ezt a merev dogmát a XVII. században a janzenisták elméletileg azzal a megfogalmazással igyekeztek enyhíteni, hogy az egyházon kívül nincs kegyelem (Extra ecclesiam nulla gratia). A változást e tekintetben II. Vatikáni Zsinat következő állásfoglalása tartalmazza: „Elnyerhetik az örök üdvösséget mindazok, akik önhibájukon kívül nem ismerik Krisztus evangéliumát és egyházát, de őszinte szívvel keresik Istent, és a kegyelem hatása alatt arra törekszenek, hogy teljesítsék akaratát, amelyet lelkiismeretük szavában ismernek fel”. A II. Vatikáni zsinat „Ad gentes” konstitúciója azt is megállapítja: „az egyház nincs igazán megalapítva, nincs igazi élete és nem tökéletes jele Krisztusnak az emberek között, ha – a hierarchia mellett – nincs meg a világi hívők komoly és dolgozó rétege...” Buzdítja őket, hogy vegyenek részt a gyermekek és fiatalok nevelésében, valamint „azoknak a népeknek erőfeszítéseiben, amelyek az éhség, a tudatlanság ellen harcolva, magasabb élet-színvonal elérésére és a világbéke megszilárdítására törekszenek”. A laikusokra is vonatkozik a zsinati buzdítás, hogy „tanítsanak az iskolában, intézzék az anyagi ügyeket, vegyenek részt a plébánia és az egyházmegye munkájában, szervezzék meg és mozgósítsák elő a világiak apostolkodásának különféle formáit, hogy a fiatal egyházak hívei minél előbb kivehessék részüket az egyház életéből... Különösen méltóak a dicséretre azok a világiak, akik egyetemeken és tudományos intézetekben történelmi és vallástudomá-*

nyi kutatásaikkal mozdítják elő a népek és a vallások megismerését, és ezzel segítik az evangélium hirdetőit, a nem keresztényekkel való párbeszédet pedig előkészítik”.⁹ (Kiemelés tőlem: Á. A.)

A globalizálódás sokféle egységesülő, illetve etnikai, vallási, politikai stb. differenciálódási folyamatait erősítő tudományos, műszaki, pénzügyi, gazdasági tényezőkhöz szerencsésen kapcsolódik az önmagában is ellentmondó, ún. európai kultúrfőlény dóre beképzeltségének csökkenése, valamint földünk hosszú múltra visszatekintő más, gyakran varázslatosan színes, tartalmas és tanulságos kultúráinak, ezeken belül a *kultúrák alapvető jellegzetességeit meghatározó vagy befolyásoló vallások tanulmányozása, megismerése, tisztelete és az arra épülő együttműködés*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a vallás és a kultúra fogalma, illetve ezek érvényesülési formái nem esnek teljesen egybe. A vallások azonban a Föld mindegyik nagy kultúrkörében meghatározó hatást gyakorolnak a hívők mentalitására, a családhoz, az emberekhez, a közösségekhez, a hazához, a hatalomhoz, a tanulóhoz, az alkotáshoz, a munkához, a művészetekhez, a szórakozáshoz stb. fűződő viszonyára. A történelem számos példát szolgáltat arra is, hogy ugyanaz a vallás különböző kulturális környezetekben egymástól eltérő, sajátos elemekkel egészült ki. A vallástudomány ezt a jelenséget az *inkulturalizáció* egyik sajátos esetének tekinti.

Európa, illetve a Nyugat tagadhatatlanul óriási tudományos, művészeti és egyéb értékekkel járult hozzá az emberiség kulturális és civilizációs fejlődéséhez. Ezek az értékek – közöttük a jogállamiság, az alapjogok, a demokrácia, illetve a demokratizmus, fontos műszaki és más civilizációs vívmányok stb. – továbbra is oltalmazandók és fejlesztendők. A multikulturális világ sajátosságainak, veszélyforrásainak beható elemzése alapján azonban mellőzhetetlen S. P. Huntington alábbi következtetéseinek megszívlelése is. Más civilizációk ügyeibe való beavatkozás valószínűleg a legnagyobb veszélyforrás, amely bizonytalansághoz és potenciálisan globális konfliktusokhoz vezet a multicivilizációs világban. Az emberiség olyan korszakba lépett, amikor a különböző civilizációknak meg kell tanulniuk a békés egymás mellett élés szabályait, meg kell ismerniük egymást, s ha egymás történelmét, gondolkodásmódját, művészetét és kultúráját tanulmányozzák, kölcsönösen gazdagabbá tehetik életüket. Ebben a túlszűfolt, piciny világban sok választási lehetőség nincs, mert egyébként viszály, feszültség, háború és katasztrófa veszélye fenyeget. A béke, az emberiség jövője a világ nagy civilizációinak, politikai, vallási és szellemi vezetőinek együttműködésén és megértésén múlik.¹⁰

Hasonló tartalmú felismerések jegyében nyilvánította az ENSZ Közgyűlése az 1998 november 4-én egyhangúlag megszavazott határozatával a 2001. évet a civilizációk közötti dialógus évének. E határozat preambuluma szerint: „Tudatában lévén a különböző civilizációk által elért eredményeknek, amelyek a kulturális pluralizmus valóságáról és az emberiség kreatív képességeinek különféle formáiról tanúskodnak; kiemelve a türelem nagy fontosságát a nemzetközi kapcsolatokban és a dialógus hasznos szerepét egymás megértésében, a békét fenyegető tevékenységek elkerülésében, valamint a civilizációk közötti együttműködésben és kölcsönös megértésben; megerősítve azt a felismerést, hogy a különféle civilizációk által elért eredmények az emberiség örökségét képviselik, s az egész emberiség számára a haladás megvalósítására irányuló ösztönzés forrásai; ...a Közgyűlés kinyilvánítja megingathatatlan elhatározottságát a civilizációk közötti dialógus könnyítésére és előmozdítására”. A Közgyűlés ennek alapján felkérte a tagállamok kormányait, az ENSZ szerveit, elsősorban az UNESCO-t, valamint a többi érdekelt nemzetközi szervezetet, ezek között a kormányoktól függetlenül működőket is (NGO), hogy valósítsanak meg a civilizációk közötti párbeszédet szolgáló kulturális, nevelési és társadalmi programokat.

A kölcsönös közeledést, tiszteletet, párbeszédet és bizonyos tárgykörökben a fokozatos együttműködést főként az azonos, illetve hasonló valláserkölcsei szabályok, az ember egyéni, családi, közösségi figyelmességét, jóindulatát, segítő munkáját ösztönző, az önzést, az álnokságot, a rosszindulatot, az önmagának és másnak kárt okozó megnyilvánulásokat elítélő, valamint az ezektől visszatartó tanítások könnyítik meg. Illusztrálásként az ilyen *közös vagy hasonló* valláserkölcsei parancsoknak, tilalmaknak, ajánlásoknak a következő csoportjaira utalok.

1) Szinte mindegyik nagy vallás tartalmaz néhány olyan alapszabályt, mint az *„arany szabály”*, amely rendkívül bonyolult helyzetekben is eligazít. Az arany szabály már megtalálható Konfuciusznál: „amit nem kívánsz magadnak, azt te se tedd más emberekkel”, a zsidóknál: „ne tedd másokkal, amiről nem akarsz, hogy mások veled tegyék” és Jézus hegyi beszédében: „amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is azt tegyétek velük” szövegezésben.

2) Nagyon lényeges körülmény, hogy a Tízparancsolat előírásai közül öt nemcsak a zsidó és a keresztény vallásokban, hanem az egyéb vallási előírásokban is megtalálhatók. Ezek a következők: ne ölj, ne lopj, ne hazudj, ne paráználkodj és tiszteld szüleidet.

3) A buddhista kultuszoknak több összetevőjét ismerjük, amelyet később a keresztény (katolikus)

rítusoknak is jelentős elemeivé váltak. Ilyenekként említhetők a kolostori élet, a papi cölibátus, a szerzetesi tonzúra, a gyónás, a rózsafüzér, az ereklyetisztelet, a haranghasználat, a tömjén és a füstölő. A buddhista kolostorok már Buddha (Kr.e. 560–483) életének alkonyán kezdtek létrejönni. A keresztény szerzetesség bölcsőjeként az egyháztörténet Egyiptomot jelöli meg, ahol az első *anakhoréták* Kr.u. IV. században vándoroltak ki nagyobb számban a sivatagba. Ebben az időszakban kezdett megjelenni az anakhoréták körében az önként vállalt *nótlenség* is, amelynek a keresztény papságra kiterjesztését VII. Gergely pápa rendelte el a XI. században. A papi nótlenség kívánalma már Buddha életében kialakult. A fejtető kör alakú leborotválása, a *tonzúra* egyidős a buddhista szerzetesi étellel. A kereszténységben Kr.u. V. századtól alkalmazzák bizonyos szerzetesi felavatások egyik szertartási elemeként. A *gyónás* a buddhizmus egyik régi intézménye, a kereszténységben a bűnök megvallását felszentelt személy jelenlétében Kr.u. III. századtól alkalmazzák. Az *ereklyetisztelet* a buddhizmusban Buddha halálával kezdődött. Széles körben elfogadott egyháztörténeti megállapítás szerint a *rózsafüzér* használata nyugaton a kereszties hadjáratokkal kezdődött. Keleten azonban már a hinduizmus gyakorlatában is előfordult, az északi buddhizmus térhódításával pedig különösen elterjedt. A kereszténységben a *harangozás* gyakorlata a VI. században kezdődött. Indiában azonban már a II. század végétől használtak harangokat. Többnyire az egymástól távolabb fekvő kolostorok szerzetesei küldtek így jelzéseket egymásnak. A *tömjénezés* a buddhizmusban Buddha fellépésével kezdődött. A kereszténységben az apostolok és az apostoli atyák ellenezték ennek a *sötétséget kifejező keleti pogány rítusnak* az alkalmazását. Használata a constantinusi fordulattal kezdődött és vált később egyre gyakoribbá.

4) Különösen újszerű, modern vallásnak minősíthető a perzsa Mirza Huszain Ali Nuri által 1863-ban alapított *bahai* vallás. A vallásalapító a követendő célokat, elveket és elvárásokat az alábbi 12 pontban foglalta össze: az egész emberiség egységnek tekintendő; meg kell valósítani a világbékét; meg kell oldani a társadalmi problémákat, minden vallásnak közös az alapja; a vallást összhangba kell hozni a tudománnyal és az ésszerűséggel; a vallásnak az emberek közötti egység és egyetértés alapjává kell válnia; a férfiak és nők egyenjogúak; mindkét nem tagjainak a legjobb vallási és erkölcsi képzésben és nevelésben kell részesülniük; mindenkinek magának kell felkutatnia az igazságot; mindenféle előítélet elhagyandó; mesterséges világnyelvet és egységes írást kell kialakítani és alkalmazni; állandó választott bíróságot kell felállítani. A hívők tekintélyes száma mellett nem véletlen, hogy jeles személyiségek

(pl. Lev Tolsztoj orosz író a vallás „legtisztább alkalmazásának” minősítette a bahait, Arnold F. Toynbee angol történész pedig a „holnap vallásaként” jelölte meg ennek a vallásnak a tanait. A bahaizmus magát az *utolsó kinyilatkoztatott* vallásnak tartja. A bahai istentiszteletek követik a vallási sokszínűséget.

5) Különböző megfogalmazásokban az emberiség számos nagy gondolkodója és szinte mindegyik vizsgált valláscsoport óv a szenvedélyektől, a túlzásoktól és serkent az *ésszerű mértékek* követésére.

Arisztotelész (Kr.e. 384–322) nem fogadta el a világ platóni megkettőzöttségét, ezen belül az erkölcsök és az erények örök eszményekből eredeztetését sem, hanem azt vallotta, hogy az ember természetének (eidosának) a boldogságra törekvés felel meg. A boldogság erényes étellel érhető el.¹¹ Az erény pedig 1) okosság (*phronészisz*) birtokában, 2) megfelelő lelki alkat esetén, 3) helyes gondolkodással (*orthosz logosz*), 4) szabad akarattal (*poairészisz*) érhető el és 5) a középérték (*meszotész*) megtalálásában nyilvánul meg.

Ez a középérték nem a közepet, nem a közepeserűt jelenti, hanem az ember adottságaihoz és változó körülményeihez igazodó *optimálist* testesíti meg. Az optimálistként elérendő *meszotész*re jellemző példaként a végletesnek tekintett gyávasággal és vakmerőséggel szemben a *bátorságot* jelölte meg. Az arisztotelészi *meszotész* igénye tehát lényegesen eltér a cicerói és horatiusi *aurea mediocritas*-tól, az ún. arany középúttól, amely a nemes ügyért folytatott áldozatos küzdelem helyett az egyéni nyugalmat célzó megalkuvást is megengedi. Arisztotelész is úgy véli, hogy minden túlzás ártalmas, de az optimálist szolgáló *meszotész* nem a jó és a rossz, az előnyös és a hátrányos közötti távolság közepén érhető el. Ez az egyéni és közösségi erkölcsi követelmény összetettebb, többet igénylő és tartalmasabb az ovidiusi „*medio tutissimus ibis*”-nél¹² is.

Lelki alkatuk sajátossága szerint embertársaink között találkoznak heves, *szangvinikus* vérmérsékletűekkel, *melankóliára* hajlamos mélabúsokkal, kesernyés, cinikus, szkeptikus *kolerikusokkal* és harmonikus, higgadt, derűs, *sztoikus* egyéniségűekkel. Számptalan tiszteletre méltó példa bizonyítja, hogy a hátrányos lelkület is ellensúlyozható okossággal, helyes gondolkodással, bölcsességgel és szabad akarattal.

Arisztotelész az általa megjelölt előnyös és hátrányos kormányzati rendszerek – nevezetesen a királyság és a türannisz, az arisztokrácia és az oligarchia, valamint a politeia és a demokrácia – közül a *politeiát* tartotta legjobbnak, mert abban a közép-*rétegek*, tehát a közepesen vagyonos és viszonylag képzett, erkölcsös polgárok gyakorolják a hatalmat a közösség szolgálatában. Ezzel szemben a politeia elkorcsosult változataként megjelölt *demokráciában*

a szegény szabadok bitorolják a hatalmat és nincsenek tekintettel az állam egészének szükségleteire és a társadalom közösségi érdekeire.

Az emberi létezés bizonytalansága, az istenektől származó ajsza, vagyis *a sors*, az osztályrész, a végzet pesszimizmust válthat ki. A bölcsességben gazdag görög vallási kultusz azonban emellett ismerte az egyetemes rend és igazság, a *diké* fogalmát, amely az isteneket is kötelező *Törvény* (Themisz) megvalósulását jelentette. A *diké* érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy az emberek ne hágják át létmódjuk korlátait, kerüljék a mértéktelen kiválóságra (*areté*) törést, és az annak érzetéből fakadó dölyföt, a *hübriszt*, valamint a hübrisz által okozott elvakultságot (*até*). A hübrisz és az até következtében ugyanis súlyos szankcióként még a hősök, a királyok és a kalandorok számára is bekövetkezik *a kudarc, a hátrányos sors, a moira*.

Az emberi élet végességét és törékenységét figyelembe vevő bölcsesség azonban nem zárja ki, sőt arra int, hogy az ember aknázza ki mindazt, amit az élet, a jelen képes nyújtani, az ifjúságot, az egészséget, a testi örömeket, a szervezett társas együttélés – a rendezvények, a szertartások, a felvonulások, a játékok, a táncok, a dalok, a lakomák, a versengések és más látványosságok – kellemes élményeit. A hétköznapi szürkéség feloldásában, az idő elől való megszökésben, az életöröm szakralizálásában, a mostoha körülmények átlényegülésében, bizonyos erények szorgalmazásában a görög vallási kultúra – néhány jelentős más, főleg a keresztény, a zsidó, a hindu, a buddhista, a kínai és a japán ősi vallásokhoz hasonlóan – a későbbi nemzedékek számára is sok tanulsággal szolgálhat.

A *keresztény sarkalatos erények* közé tartozik az okosság és annak teljessége, a bölcsesség, az igazságosság és annak sajátos változata a méltányosság, a bátorság és a *mérsékletesség*. Amint a három isteni erény, vagyis a hit, a remény és a szeretet, úgy a négy sarkalatos erény is szorosan kapcsolódik egymáshoz, sőt egymásra épül. Az utóbbi erények keretében bölcsen kell igazságosnak, méltányosnak, bátornak és mérsékletesnek lenni. Ezek a követelmények tehát magukba foglalják az adottságokhoz, a képességekhez igazodó fokozatosságot és arányosságot is. Mindenkinek *saját talentumait* kell kamatoztatnia. A mérsékletesség, a *temperantia* a túlzásoktól, a szerelenségtől, a bármilyen irányú szélsőségtől óvja az embert. Amint az arisztotelészi meszotész nem középezt, nem középszerűt kívánt jelenteni, hanem *az ember képességeihez és változó körülményeihez folyton igazodó optimálist*, úgy a keresztény erénynek minősülő mérsékletesség sem középút, hanem ésszerű mértéktartást, valós arányosságot, szükséges egyensúlyozást, összehangolást és egyensúlyt köve-

tel. Az ilyen mérsékletesség nem zárja ki az ember lehetőségei között gyakorlandó platóni *kalokagathiát*, vagyis *az összetett igényességet, a szebbre, jobbra, igazságosabbra és színvonalasabbra* törekvést. Keresztény erkölcsi erénynek minősül továbbá a szelídség, az engedelmesség, az állhatatosság, a türelem, a hűség, a tisztaság, a megbocsátás stb.

A keresztény értékorientáltság magasztosságát érzékeltetik azok a – gyakran számos egyéb bűnök elkövetéséhez vezető, ezért – *főbűnnek* nevezett tulajdonságok, amelyeket ez az erkölcs szigorúan elítél, és amelyektől féltően óv. Ilyen főbűnök: a kevélység, a képmutatás, a harag, az irigység,¹³ a gyűlölet, a kapzsiság, a falánkság, a bujaság és a jóra való restség. A keresztény erkölcsi normák a jelzettekén kívül még rendkívül sok más parancsot, tilalmat, ajánlást tartalmaznak és számos egyéb értékes erényt jelölnek meg.¹⁴

A *zsidó vallás* kiemelkedő rendeltetése a földi élet egyéni, családi és közösségi viszonyainak részletes szabályozása. A parancsok és tilalmak követése révén érhető el a *Tikkun olam*, az a cél, hogy *jobb világot hagyjunk magunk után, mint amelybe beléptünk*. Ehhez folytonos tanulásra, az igazság keresésére, rendszeres testi és lelki megtisztulásra, szilárd hitre, gyakori imádkozásra, szolidáris jótékonyagra, bűnbánatra, böjtre, szigorú étkezési és magatartási szabályok megtartására van szükség. E követelmények gyakorlása között érhető el a *szelíd örömök* az egyéni, a családi és a közösségi életben. A kicsapongás, a tivornya, a féktelen tombolás, az orgia, a mámor, a szaturnália, a bacchanália, az extatikus örvénylés, az önkívület távol áll a judaizmus szelíd örömeinek középértékétől is.

Az *iszlám* felfogás szerint a kötelező és lehetséges emberi magatartások a következő öt csoportba sorolhatók:

- ami megparancsolt – elmulasztásért büntetés jár;
- ami ajánlott – elmulasztásáért nem jár büntetés, elvégzéséért jutalom jár;
- ami tiltott – elkövetéséért büntetés jár;
- ami helytelenített – mellőzéséért jutalom jár, gyakorlásáért nem jár büntetés;
- ami közömbös – azért sem jutalom, sem büntetés nem jár.

Viszonylag kevés olyan magatartás van, amely konkrétan tilos vagy megparancsolt, a mindennapi élet legtöbb cselekvése az ajánlott, a helytelenített és a közömbös kategóriába tartozik.

Az *egyén* szellemi, lelki tökéletesítésére törekvő *hinduizmus*¹⁵ megkülönbözteti a személyiség négy hordozóját, nevezetesen a *manaszt*, tehát az elmét, a *buddhit*, az intellektust, továbbá az *ahamkárát*, az én-tudatot és a *csittát*, vagyis mindezek együttesét.

Az általános törvények alapfokú előírásait tartalmazzák a *védák*, ezek tudásán túllépve a törekvő embernek fel kell adnia önzését és vágyait. Ha az ember önzetlenül munkálkodik másokért, megszűnik *extrovertálnak* lenni, és elméje visszavonul. Az ilyen elme testesíti meg az *uparati* állapotát, amely révén az ember képes a lemondás gyakorlására. A befelé tekintő, *introvertált*, elmélyült szellemi, lelki állapotban az elme lecsendesítésével az ember megérti a különbségekben, a sokféleségben rejlő egységet. Ha az ember elérte énjének, az *Átmanak* felismerését, már nem kell keresnie a világ anyagi örömeit, azok maguktól jönnek lábaihoz. Ha azonban tudatlanságból csak a vagyon, a hatalom, a vágyak után rohan, legjobb esetben is szerény eredményt érhet el. A legmagasabb tudatállapot, az ellentétek feletti lét arra int, hogyha a gondolatok folyamata alacsony, tehát *tamaszikus* minőségű, vagy ha állandó mozgásban, változásban van, azaz *radzsasztikus*, akkor az Átman elérhetetlen. Csak a tiszta és emelkedett, vagyis a *szattoikus* gondolatfolyamok vezethetnek el az önmegismeréshez. A tudatfolyamatok már jelzett három minősége, vagyis a három *gúna* közül a *tamasz* a tunya, a lomha, suta, nehézkes, ostoba minőségek összefoglaló neve. A *radzsasz* a mozgás, az átalakulás, az aktivitás és a sietség állapota. A *szattva* a tisztaság, a higgadtság, a nyugalom, a béke, a tudás, az átszellemültség, a megkülönböztető és összerendező képesség minősége. A test jellegzetessége a *tamasz*, az elme principális állapota a *radzsasz*, az intellektus kiindulópontja pedig a *szattva*. A *szattvára* és az intellektusra épülő teljes énfelismerés, a *turija* állapota teszi lehetővé a kiegyensúlyozott, tehát a *túlzásoktól mentes*, tartalmas életvitelt. E kategóriák irányultsága azonban a földi élet szenvedésként való felfogása, valamint a móksára, illetve a nirvánára törekvés folytán, az *egyén lelki, esetenként testi tökéletesedésére* összpontosító hinduizmusban és buddhizmusban egészen sajátos.

Buddha saját tanítását általános értelemben a „középut” tanításának *madhjamaká*-nak nevezte, amely utal a szélsőséges nézetek (pl. az idealizmus), a szélsőséges életmód (pl. az aszkétizmus vagy a hedonizmus) és a túlzó vallásgyakorlat (pl. a bigott áhítatosság vagy a cinikus dekonstruálás), tág értelemben bármilyen szélsőséges megnyilvánulás mellőzésére. A középut tiszteletét fejezi ki a buddhizmusban a „barátságos érzület” (*maitrí*) is, amely hasonló, de nem azonos a keresztény szeretettel. A buddha szentek lelki egyensúlya nem teszi lehetővé a lelkes, rajongó szeretetet és a haragos gyűlöletet sem.

Konfuciusz által leírt ideális társadalmi viszonyok eszméit¹⁶ nagyrészt a tanítványai által összeállított *Analekták*, vagyis *Konfuciusz* beszélgetései és mondanásai tartalmazzák. További három mű (*A Menciusz*,

A jeles tudás és A középut tana) szintén az erényes kormányzás és a harmonikus társadalom megteremtésének előírásait és módszereit tárgyalja. A konfucianus etika a harmonikus társadalom, az erkölcsös, segítőkész állam és az illet tudó polgár magatartási követelményeit foglalja magában. Eszerint, *ha mindenki odafigyel másokra, őszinte másokkal és gyakorolja az emberiséget és az igazságosság erényét*, vagyis a mélyen gyökerező *önzatlenséget*, akkor elérhetőek az említett célok. A gyermeki engedelmesség, a szülők iránti kötelességtudat és tisztelet, valamint az ember rangjának megfelelő viselkedés alapvető követelmény. Az emberi kapcsolatokban legfontosabb a fiú és az apa, a feleség és a férj, a fiatalabb és az idősebb testvér, a barát és barát, valamint a miniszter és a császár közötti megfelelő, tehát a magasabb pozíciót tiszteletben tartó és az alacsonyabb helyzetben levőt is becsülő, illetve támogató viselkedés. A felsoroltak közül csak az *azonos korú barátok* kapcsolata nyugodhat az *egyenjogúságon*.

A *sintoizmus* tanítása szerint a tisztességes életvitel szabályának megsértése vagy a lényeges tilalmak figyelmen kívül hagyása olyan kisiklás, amelyet szabad akarattal a *sinto* hívó megszüntethet, helyrehozhat és így visszatérhet az egyensúlyozott, elvárható, sőt kifejezetten jó és boldog élet folytatásához. A „*wa on giri ninio*” ősi japán alapszabály mindenkit arra kötelez, hogy ismerje és kövesse a szabályokat, óvja a harmóniát és feladatait ne kényszeredetten, unottan, hányavetien, hanem figyelmesen, igényesen, előzékenyen, könnyedén, derűsen végezze. A *wa on giri ninio* olyan életviteli alapelv, amelynek ismerete és hasznosítása vallási, nemzeti és társadalmi hovatartozásra tekintet nélkül ugyancsak minden ember számára előnyös lehet.

Tanulságosak azok az ismeretek, amelyek a bekötött szemű, egyik kezében kardot, a másikban mérleget tartó *Justitia istenasszony*, valamint a kínai és a japán igazságszolgáltatási szemléletben élő *unikornis*, vagyis a homlokán hosszú szarvval ábrázolt, kistermetű fehér lóhoz hasonlító, erős, magabiztos, de egyébként békés mesebeli állat jellegére és szerepére vonatkoznak. A nyugati kultúra igazságszolgáltatási szimbóluma rideg, sőt halálbüntetéssel is fenyeget, *az egyszarvú nem öli meg, nem is sebz meg a vétkest, csak félrelöki, hogy az megszegyenüljön, magába szálljon, magatartását értékelje, hibáját beismerje és helyes útra térését kialakítsa*. Ez a felfogás közelebb áll a jézusi irgalmassághoz és jótékony szeretethez, jobban kifejezi a konfuciuszi, menciuszi ún. *haszon nélküli, de a betöltött pozíciót és a tényleges érdemeket is respektáló, ún. fokozatos szeretetet*, valamint azt a japán vallási felfogást, amely nem ismeri az áteredő bünt, az örök kárhozat büntetését, de szorgalmazza a konfliktusba kerülők *önvizsgálatát, a kisiklások elismerését és önkéntes helyrehozását*.

6) Végül csak általánosságban említem meg azokat a nagyszámú *egyéb* tanulságos és értékes erkölcsi normákat, amelyeket a vallások ugyancsak kölcsönösen hasznosíthatnak saját morális rendjük fejlesztésében és együttműködésükben. Gondoljunk a kínai csan és a japán zen helytállást, jellemzilárdságot, testi és lelki egészséget, munkaszeretetet, fegyelmet erősítő tanításaira, a hinduizmus, a buddhizmus és a dzsainizmus *erőszak tilalmára* (ahimsza), valamint féltő szeretetére és gondosságára valamennyi élőlény iránt, a taoizmusnak a *természeti törvények* tekintetében tanúsított figyelmességére és tiszteletére, a zsidó és az iszlám vallás *tisztálkodási és étkezési előírásaira*, a legtöbb vallás fellépésére a *részegséggel* és az ahhoz hasonló *toxikomániával*, valamint a *durva beszéddel* szemben, az iszlám engedelmisségi tanára, a keleti vallások egymás közötti és a nyugati vallások iránti *türelmességére és nyitottságára* stb.

7) Csak jelzem ama kérdés megválaszolásának fontosságát, hogy *milyen célok, hátrányok és jutalmak ösztönöznek* a vallások előírásainak teljesítésére. Általánosságban megjegyezhetjük, hogy a kérdés vallásonkénti áttekintése lényeges különbségek megállapításához vezet. Erőteljes a vallási tilalmak megsértésétől való visszatartó hatása és a parancsok teljesítésére gyakorolt ösztönző szerepe a halált követő átmeneti bűnhődés vagy az örök *kárhozat* fenyegetésének, illetve a mennybéli örök boldogsággal járó *üdvözülésnek* a keresztény és az iszlám vallásokban, valamint a buddhizmus mahájána irányzatában. Elsősorban a zsidók egyéni és közösségi megnyilvánulásait szigorúan elbíráló és alakító, saját Istenük iránti bizalomra, félelemre és elkötelezettségre, a vallási szabályok megtartásának evilági előnyeire, *az etnikai és vallási sorsközösség szolidaritásának* szükségességére helyezi a hangsúlyt a zsidó vallás. Az életet nagyrészt szenvedésként felfogó hinduista és buddhista tanítások középpontjában az *egyén* olyan erkölcsi, szellemi tökéletesedésének következményei találhatóak, amelyek elvezethetnek az emberi vágyakból, szenvedélyekből fakadó szenvedések érzékelésének megszűnéséhez, végsősorban az *inkarnációs körforgás* megszakadásához. A kellemes, békés emberi kapcsolatok és az egyensúlyozott, hatékony közösségi illetve állami munka ígéretével emberséges, előzékeny magatartásra, az *ősök és az idősebbek tiszteletére*, kölcsönösen szabályos, *korrekt hierarchikus viszonyok* alakítására ösztönöznek a kunfucianizmus előírásai. A monoteista vallásokban kiemelkedik az egyetlen teremtő, örök Isten iránti elkötelezettség, szeretet, alázat és az isteni irgalom, kegyelem, igazságosság, segítség szerepe. A hinduizmus és a buddhizmus politeista és monoteista ágazataiban, valamint a kínai univerzizmus változatos szinkrétizmusában és a sintoizmusban is megtalálható *az Isten, az istenek és*

bizonyos szellemek hívők által kértelt, köszönettel és dicsőítéssel fogadott támogató, sőt esetenként büntető megnyilvánulása is. Nem hiányoznak a vallások többségéből a hitre, a szellemi, lelki hangulatokra, az érzelmekre, az akaratra és a magatartásra hatást gyakorló művészeti rangú *katarktikus és szublimáló* rítusok, liturgiák, misztériumok, kultuszok sem.

Második rész

A vallások és az egyházak jogi helyzetének új alaptörvényi és sarkalatos törvényi meghatározása

I. A lelkiismeret és a vallás szabadsága, valamint az egyház jellege és szerepe Magyarországon

Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvénye (a továbbiakban Alaptörvény), valamint „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény számos korszerű és néhány vitatható rendelkezést tartalmaz a vallásszabadság összetevőiről és a hazai egyházak helyzetéről. E megállapítás alátámasztására a következőkre hivatkozom. Előrebocsátom, hogy a továbbiakban idézett törvényi szövegben található *kurzív* kiemelések tőlem (Á. A.) származnak.

1. Az Alaptörvény „*Nemzeti hitvallás*” c. preambuluma többek között megállapítja: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. A VII. cikk szerint „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

2. Az Alaptörvény utóbbi előírása alapján fogadta el az Országgyűlés 2011. július 11-i ülésnapján „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. sarkalatos törvényt

(a továbbiakban: Ehtv.). Az Ehtv. Preambuluma a következő jelentős megállapításokat tartalmazza. „A magyarországi egyházak és vallási közösségek a társadalom kiemelkedő fontosságú értékhozó és közösségteremtő tényezői, amelyek hitéleti tevékenységük mellett, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, környezetvédelmi, sport- és más tevékenységükkel, valamint a nemzeti tudat ápolásával is jelentős szerepet töltenek be az ország és a nemzet életében. Magyarország elismeri és támogatja a külföldi magyar közösségek életében meghatározó szerepet játszó egyházak és vallási közösségek tevékenységét is.

Az Országgyűlés

- a lelkiismereti és vallásszabadság érvényre juttatása, a mások meggyőződését tiszteletben tartó és ennek biztosítékaként az egyházak önállóságának biztosítása, az állammal fennálló kapcsolatainak szabályozása céljából;
- figyelemmel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság alapvető emberi jogával kapcsolatban megfogalmazott nemzetközi dokumentumokra, valamint arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikke szerint az Európai Unió tiszteletben tartja, és nem változtatja meg az egyházak és vallási egyesületek vagy közösségek tagállamokban meglévő státuszát;
- az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban, az állam és egyház különvált működésének alkotmányos követelményét figyelembe tartva, de az együttműködés kölcsönös előnyökön alapuló elveit megfelelően érvényesítve;
- folytatva a vallásszabadságot biztosító törvényekben, különösen a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényben testet öltött hagyományt;
- tekintettel az állam világnézeti semlegességére és a felekezetek közötti békés együttélésre való törekvésre;
- tiszteletben tartva az egyházakkal megkötött megállapodásokat;
- felismerve, hogy a közjó előmozdításának kulcsa az emberi személy méltóságának a tisztelete, amely lehetővé teszi nemcsak az emberek és a családok számára, hanem az egyházak részére is, hogy szabadon teljesítsék küldetésüket;
- külön is elismerve Magyarország történelmében és kultúrájában folyamatosan meghatá-

rozó jelentőséggel bíró egyházak kiemelkedő szerepét az Alaptörvény végrehajtására a VII. cikk (3) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja.”

3. Az Ehtv. I. fejezete az alaptörvényi meghatározástól részben eltérően állapítja meg a lelkiismeret és vallás szabadságát. Az 1. és 2.§ szerint ugyanis „Magyarország elismeri a lelkiismeret és a vallás szabadságát. A lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, megváltoztatását, valamint a meggyőződés kinyilvánításának és megvallásának jogát. A lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja továbbá azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését bármely természetes személy vallásos cselekmények, szertartások és más cselekmények végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal közösen, nyilvánosan, akár *kommunikációs eszköz útján* vagy a magánéletben kinyilvánítsa, gyakorolja, tanítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze. A lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlását az oktatási, egészségügyi, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményben ellátott, valamint a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott számára egyéni és közösségi szinten is lehetővé kell tenni. A lelkiismereti és vallásszabadság joga a rendvédelmi és a honvédelmi szerveknél szolgálati jogviszonyban állók számára szolgálatteljesítésük során – a szervezet működési rendjével és a honvédelmi kötelezettség teljesítésével összhangban – szabadon gyakorolható. A szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi, vallási neveléséről, vallásos oktatásáról döntsön, és arról megfelelően gondoskadjék. A lelkiismereti vagy vallási meggyőződés megválasztása, elfogadása, kinyilvánítása és megvallása, továbbá annak megváltoztatása, illetve gyakorlása miatt senkit előny vagy hátrány nem érhet. A lelkiismereti és vallásszabadság jogának gyakorlása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. A lelkiismereti és vallásszabadság jogával összefüggésben az állami hatóságok adatokat nem gyűjthetnek, és nyilvántartást nem vezethetnek. A népszámlálás során nem kötelező jelleggel, azonosításra alkalmatlan módon kérhető adat a vallási hovatartozásról”. Az Alaptörvény 1. cikkének (3) bekezdése így hangzik: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

4. Az Ehtv. „Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállása” c. II. fejezetében először a vallási tevékenység fogalmát határozza meg a következőkben. „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja. Önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a) a politikai és érdekérvényesítő; b) a pszichikai vagy parapszichikai; c) a gyógyászati; d) a gazdasági-vállalkozási; e) a nevelési; f) az oktatási; g) a felsőoktatási; h) az egészségügyi; i) a karitatív; j) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi; k) a kulturális; l) a sport; m) az állat-, környezet- és természetvédelmi; n) a hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési; o) és a szociális tevékenység”. E meghatározásban „az erkölcsöt” szó tartalma kétséges, hiszen *Földünkön korszakunkban is számos rendszerbe foglalt és követett erkölcsi normacsoportot találunk.*

5. Az Ehtv. „Az egyház” alcím alatt először a következőket rögzíti. „Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik. E törvény alkalmazásában *egyháznak minősülnek a vallásfelekezetek és vallási közösségek is. Az azonos hitelveket valló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező cselekvőképes természetes személyek vallásuk gyakorlása céljából egyházat hozhatnak létre.* Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, *jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot.* Az egyház elnevezést csak *e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet* viselheti. Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházzal. A kiemelkedő jelentőségű társadalmi támogatottságú, történelmi és kulturális értékeket megőrző, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sportintézményeket fenntartó (a továbbiakban: *közcéltű tevékenység*) egyházakkal működésük biztosítása érdekében az állam – illetékes szervei útján – *megállapodásokat* köthet. Az egyházakat azonos kötelezettségek terhelik, és azonos jogok illetik. Az egyházak tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcéltű tevékenységet az állam az egyházak társadalmi szerepéhez kapcsolódó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti. Magyarországon

az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szervezet nem működtethet, és nem hozhat létre. Az egyház hitelvei és belső szabályai, illetve szervei által hozott határozatok érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azokat az állami hatóságok nem vizsgálhatják. Az egyházi jogi személy belső egyházi szabályokon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre. Az egyház a vallási tevékenységhez kapcsolódó személyes adatokat belső szabályai szerint kezeli, az érintett hozzájárulása nélkül – egyházon kívül – nyilvánosságra nem hozhatja, valamint másnak át nem adhatja”.

6. Jelentősek az Ehtv-nek az egyházi jogi személyre, az egyházi intézményre és az egyházi személyre vonatkozó következő rendelkezései is. „Az egyház jogi személy, amely jogalanyiságát nyilvántartásba vétellel nyeri el. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az egyház belső szabályai szerint jogi személyiséggel rendelkező egysége vagy szervezete jogi személy (*belső egyházi jogi személy*). Nem minősül egyházi jogi személynek az egyház belső szabályai szerint egyházi jogi személyiséggel nem rendelkező, az egyház által létrehozott, *külön jogszabály alapján jogalanyisággal rendelkező szervezet (egyesületi jog alapján létrejött civil szervezet, alapítvány, gazdasági társaság).* Az egyes belső egyházi jogi személyeket az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője *kérelmére külön nyilvántartásba veszi.* A nyilvántartás a belső egyházi jogi személyeket az *adott egyház szerveiként* tünteti fel. Az itt nem említett, *más belső egyházi jogi személyek* jogi személyiségét az egyház egészének, illetve legfőbb szervének, vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője, belső rendje szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.

Az egyházi jogi személy nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sporttevékenységet végző *intézményt* létesíthet és tarthat fenn. Ezek az intézmények az egyház *belső szabályai szerint rendelkezhetnek egyházi jogi személyiséggel.* Az egyházi intézmény világnézeti szempontból elkötelezett, így a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges feltételek határozhatók meg.

Az *egyházi személy* az egyház belső szabályai szerinti szolgálatban álló *természetes személy*, akit az egyház illetékes képviselője annak minősít. Az egyházi személy szolgálatát sajátos egyházi szol-

gálati viszonyban, munkaviszonyban vagy egyéb jogviszonyban látja el. Az egyházi személy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat *nem köteles* állami hatóság tudomására hozni. *Az egyházi személyek fokozott szabálysértési és büntetőjogi védelemben részesülnek*”.

Az idézett szövegekből kitűnik, hogy az Ehtv. több szakértő korábban kinyilvánított állásfoglalásától eltérően fenntartotta, sőt kifejezetten intézményesítette annak lehetőségét, hogy az egyház belső szabályzata *előzetes állami nyilvántartásba vétel nélkül* létesíthessen jogi személyiséget belső egyházi szervek számára.

7. Az Ehtv-nek sok vitát, sőt kifogásoló ellenzést különösen azok a rendelkezési váltottak ki, amelyek révén a törvény megjelenéséig Magyarországon szabályos *bírósági nyilvántartásba vétel által* egyháznak minősülő több mint 300 szervezet közül a sarkalatos törvény mellékletében, „*Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek*” cím alatt csak a következők szerepelnek: 1) Magyar Katolikus Egyház; 2) Magyarországi Református Egyház; 3) Magyarországi Evangélikus Egyház; 4–6) Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; 7–11) Budai Szerb Orthodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Orthodox Egyház, Magyarországi Román Orthodox Egyházmegye, Orosz Orthodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); 12) Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; 13) Magyarországi Baptista Egyház; 14) HIT Gyülekezete.

Kiemelkedő jelentőségű az Ehtv-nek a *Záró rendelkezések* között található az a rendelkezése, amely szerint az *illetékes miniszter* a felsorolt egyházakat és az általuk meghatározott önálló, illetve az Ehtv. 11.§ (2) bekezdésében megjelölt belső egyházi jogi személyeket *30 napon belül nyilvántartásba veszi*. *Ezek az egyházak, illetve ezek belső egyházi jogi személyei a bejegyzés időpontjától függetlenül folytonosan működnek*.

8. Rajtuk kívül az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet *a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez nyújthatja be*. Az Ehtv. 14.§ (3) bekezdése, valamint a 15-18.§-ai szerint „Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelem akkor nyújtható be, ha a) az egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez; b) tanításának lényegét tartalmazó *hitoállással és rítussal* rendelkezik; c) *legalább húsz éve*, szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon. Az időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt *egyházként történő működés is*; d) az alapszabályát, létesítő okiratát, bel-

ső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot elfogadta; e) a szervezet az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta, vagy kijelölte; f) *tagjai nyilatkoznak* arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége *nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát*. Az egyházi nyilvántartásba vételre irányuló kérelemhez csatolni kell a) tanításának lényegét tartalmazó *hitvallását vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását*; b) annak igazolását, hogy a szervezet 14.§ (3) bekezdésének c) pontjában meghatározott idő óta működik; c) a legalább *ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet*; d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot, legfőbb szervének alakuló üléséről felvett jegyzőkönyvet és az erről készült jelenléti ívet, valamint a székhely használat jogcímét igazoló okirat másolatát; e) a szervezet ügyintéző és képviseleti szervei *tagjai személyazonosításra* alkalmas adatait; f) tagjai nyilatkozatát arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége *nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát*; g) képviseleti szerve nyilatkozatát arról, hogy elnevezése, jelképrendszere, szertartásrendje a már nyilvántartásba vett egyház nevével, jelképrendszerével, szertartásrendjével *nem azonos, vagy nem téveszthető össze*; h) legalább 5 éves egyszerűsített beszámolót vagy egyszerűsített éves beszámolót, vagy azzal egyenértékű beszámolót; i) a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó hatóság által kiadott, a benyújtott adatok valóságáról szóló igazolást. Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet benyújtó személynek saját személyazonosító adatait is meg kell adnia a kérelemben. A benyújtott kérelemben feltüntetett adatok valóságáért a kérelmező büntetőjogi felelősséggel tartozik.

A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza: a) nyilvántartási szám; b) az egyház neve, esetleg rövidített neve, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezése; c) az egyház székhelye; d) az egyház képviselőjének neve, lakóhelye és a képviselet módja; e) az egyház, címerének és lógójának tartalmi leírása. A nyilvántartásba szükség szerint bejegyzendő adatok: a létesítő okirat módosítása esetén a) a létesítő okirat módosításának időpontja, b) a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja.

Amennyiben az egyesület a 14. §-ban foglalt feltételeknek megfelel, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti. A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását – a változástól számított tizenöt napon belül – a minisz-

ternek kell bejelenteni. *A miniszter a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasítja, ha a 14. §-ban foglalt feltételek nem állnak fenn. A feltételek hiánya esetén a nyilvántartásba vételi kérelemről az Országgyűlés nem dönt. A 14. §-ban foglalt feltételek teljesítése mellett sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg.* Ha a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasító döntés közlését követően *nyolc napon belül ismételt*en kérik az egyház nyilvántartásba vételét, az elutasításhoz fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatóak, és a korábbi eljárás során benyújtott okiratok egy alkalommal ismételtel felhasználhatók. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. Az egyház nyilvántartásba vételének *elutasítása esetén, a bejegyzési kérelem egy éven belül ismételt*en nem terjeszthető elő. Belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni: a) a nyilvántartásba vétel az egyház egészének, illetve legfőbb szervének vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője kérelmére történik; b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik; c) a miniszter a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag formai szempontból vizsgálja. *A miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően, külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának tisztázására.* Nem kérhető fel szakértőként egyház vagy egyházi jogi személy ügyintéző és képviselői szervének tagja. Az egyháznak az Ehtv-ben meghatározott nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.

II. Néhány kritikai észrevétel

Az Ehtv. lényeges rendelkezéseinek felidézése után a következő tájékoztató és kritikai észrevételeket fogalmazom meg.

1. Elsőként arra emlékeztetek, hogy e sarkalatos törvény tervezetét és igényes indokolását 2011 június 14-i keltezéssel ún. egyéni képviselői *törvényjavaslatként* Dr. Lukács Tamás, Dr. Wejkey Imre, Varga László és Harrach Péter KDNP képviselők nyújtották be az Országgyűlés elnökének. E törvényjavaslat 14. §-a szerint egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a *Fővárosi Bírósághoz* nyújtja be. A törvényjavaslat mellékletében megjelölt 24 egyházat a Bíróság a 36.§ (1) bekezdése szerint az egyházakkal való kapcsolatért felelős *miniszter* kezdeményezésé-

re 30 napon belül vette volna nyilvántartásba. Ezek az egyházak a bejegyzés időpontjától függetlenül a 36. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint folytonosan működhetnek volna. Erről a javasolt megoldásról szólva a következőkre emlékeztetek.

A magyar állami egyházjoggal foglalkozó kutatók hosszú idő óta szinte hiánytalanul képviselték azt a tudomásom szerint először általam megfogalmazott felfogást, hogy új egyház nyilvántartásba vételéről a továbbiakban *ne* a megyei – vagy a Fővárosi Bíróság döntsön –, hanem *egyetlen központi bírósági fórum* – így pl. az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság vagy országos illetékességgel a Fővárosi Bíróság.¹⁷ A szakemberek többsége számára elfogadhatónak tűnt az az igény is, hogy új egyház alapítására *jogosultak létszámát* az 1990. évi IV. tv-ben megállapított 100 természetes személy helyett *növelni kell*, és a bejegyzés iránti kérelemben az alapszabályon kívül *a hitleveket* is mellékelni kelljen, továbbá, hogy *szűnjön meg* annak lehetősége, hogy *egyház valamely belső szerve egysége belső egyházi szabály eredményeként, bírósági nyilvántartásba vétel nélkül, tehát automatikusan jogi személyi státust nyerhessen.* Ezeknek a törekvéseknek helyesléséhez kapcsolódó publikációimban azonban többször hangsúlyoztam, hogy a jelzett tartalmú újítások *nem lehetnek visszaható hatályúak, már bejegyzett egyházra nem vonatkozhatnak, tehát csak pro futuro változásokat eredményezhetnek.*

2. Az Ehtv. záró szavazására 2011 július 11-én késő éjszaka került sor. A záró szavazás előtti vita illetve módosító javaslatok intézménye az Országgyűlés Házsabálya szerint a törvényjavaslatokban esetleg megmaradt *koherencia-zavarok* kiküszöbölését hivatottak szolgálni. Ezúttal azonban az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság javaslatára a Parlament lényegesen módosította az általános és részletes vitán túljutott törvényjavaslatot. Ennek következtében – amint ez az Ehtv. kapcsolódó rendelkezéseinek előbbi bemutatásából is kitűnik – *új egyház nyilvántartásba vételéről nem a Fővárosi Bíróság, hanem az Országgyűlés dönt.* Egyházként való elismeréshez az országgyűlési képviselők legalább kétharmadának egyetértő szavazata szükséges. A törvényi feltételek megléte esetén sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. Ha az Országgyűlés elutasítja a nyilvántartásba vételt, jogorvoslati lehetőség nincs. Egy éven belül ismételt bejegyzési kérelmet nem lehet előterjeszteni.

3. Állami egyházjoggal több mint két évtizede foglalkozó alkotmányjogászként, volt alkotmánybíróként – aki korábban Erdő Péterrel, Kukorelli Istvánnal, Hack Péterrel és más szaktekintélyekkel együtt érdemben közreműködhettem az 1990. évi

IV. törvény előkészítésében – néhány nemzetközi jogi és EU-jogi alapelvvel, valamint az egyházak és az állam *Alaptörvényben rögzített elválasztottságával* és a magyar államnak az Ehtv-ben kinyilvánított *világnézeti semlegességével* is ellentétesnek tartom, továbbá az *államhatalmi ágak elválasztásának alapelvét* és a *diszkrimináció alaptörvényi tilalmát is sértőnek* ítélem meg az Ehtv. alábbi megoldásait.

- a) A korábban nyilvántartott egyházak egyenjogúságát sértik azok a rendelkezések, amelyek az Ehtv. mellékletében megjelölt 14 egyházat privilegizálják.
- b) Az Országgyűlés az Ehtv. elfogadása előtt törvényesen nyilvántartásba vett egyházak *szerzett jogait visszaható hatállyal* megszüntette, és ezek, valamint a létesítendő egyházak tekintetében saját magának olyan *utólagos egyedi döntési jogot statuált*, amely sérti az *államhatalmi ágak elválasztásának* klasszikus alapelvét. Az Országgyűlés ugyanis túlnyomó részt politikai pártok választott képviselőiből álló, politikai programok megvalósítására hivatott *törvényhozó testület*. Egyházi státust és egyházi jogi személyiséget létesítő nyilvántartásba vételi jogosítványok a kapcsolódó törvényi feltételek meglétét *elfogulatlanul, szakszerűen elbíráló, független bíróság hatáskörébe* illenek.
- c) Egyetértéssel fogadom *Schweitzer Gábornak* az „Észrevételek az új egyházi törvényről” c., az Egyházfórum 2011. évi 2. számában publikált kitérő tanulmányában olvasható következő megállapítását. „Az egyházi törvény nem ad magyarázatot arra, mi indokolja a jogszerűen működő egyházi jogállású vallási közösségek státuszelvontását. Méltatlan helyzetbe kerülnek még azok a vallási közösségek is, amelyeket az Országgyűlés utóbb egyházként „elismer”, hiszen nem a törvény erejénél fogva, mint a kivételezettek, hanem nehezített körülmények és feltételek mellett szerzik meg – pontosabban vissza – azt a közjogi státuszt, amelyet korábban már élveztek. Ily módon szükségszerűen kétféle egyházi kategória fog kialakulni: az egyházi törvény erejénél fogva elismert egyházak mellett ugyanis idővel megjelennek az Országgyűlés által elismert egyházak. Aligha ez a legmegfelelőbb módja az ún. bizniszegyházak kiszűrésének.”¹⁸

Megjegyzem, hogy az Egyházfórumnak ebben a számában olvashatók *Wildmann János* főszerkesztő „Ajánlás” c. bevezetője után 11 egyházi, illetve vallási közösség hivatalviselőjének vagy tagjának kapcsolódó megállapításai. Ezeket a közleményeket *Szathmáry Bélának*, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara habilitált egyetemi

docensének értékelő és kiegészítő összefoglalója követi, amelyet Szerző a következő megfogalmazással zár. „Az ülés szak végére toledott s a késő éjszakába nyúló jogalkotói tevékenység magán viseli a képviselők fizikai fáradtságából is adódó tévedések, a fennmaradó ellentmondások alkotmányossági problémákat is felvető bélyegét. Ezekre a területi korlátok miatt nem térek ki. A szakmai folyóiratokban vélhetően részletes vita keretében ezek az ellentmondások feltárára kerülhetnek. Célszerű lenne ezeket a kérdéseket törvénymódosítással, mintsem alkotmánybírói döntésekkel korrigálni. Legyen ez a törvényalkotás intő jel arra, hogy sarkalatos törvények esetében nem a sietség, hanem a megfontolt, a vitának, a jószándékú, jobbító javaslatoknak teret adó munka a megfelelő és elvárható módszer.”¹⁹

Jegyzetek

- ¹ Helmuth von Glasenapp: Az öt világvallás. Gondolat, Budapest 1984
- Hunyadi László: Az emberiség világvallásai az őskortól napjainkig. Budapest 1998
- Michael D. Coogan (szerk.): Világvallások. (Képes Enciklopédia) Magyar Könyvklub, Budapest 1999
- Nemeshegyi Péter: A világvallások típusai. Magyar Szemle 1999. 11–12. sz.
- Michael Keene: Világvallások. Magyar Könyvklub, Budapest 2003
- Mírcea Eliade: Vallási hiedelmek és eszmék története I–III. Osiris Kiadó, Budapest 1998–1999
- Mírcea Eliade: A szent és a profán. A vallási lényegről. Budapest 1987
- Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2007
- ² Francis Fukuyama: Nagy Szétebmlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászületése. Európa Könyvkiadó, Budapest 2000. 30–31. o.
- ³ Vö. Steven Runciman: A kereszties hadjáratok története. Osiris Kiadó, Budapest 2002
- Walter Zöllner: A kereszties háborúk története. Kossuth Kiadó, Budapest 1980
- ⁴ Török József: Egyetemes egyháztörténelem I. II. Szent István Társulat, Budapest 2000
- Paul Johnson: A kereszténység története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2003
- Hans Küng: A katolikus egyház rövid története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2005
- ⁵ Tonhaizer Tibor: Egyetemes vallástörténet. Sola Scriptura Teológiai Főiskola, Budapest 2003
- ⁶ Az ún. primitív vallási hiedelmek jellemzését ld. különösen Mírcea Eliade: Vallási hiedelmek és eszmék története I. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 11–54. o.
- ⁷ Vö. Ádám Antal: Az azték, a maja és az inka vallásról. Jura 2006. 1. sz.
- ⁸ Ld. különösen Kamarás István: Kis magyar religiógráfia. Pannónia Könyvek, Budapest 2003
- Ld. még Korpics Márta – Wildmann János: Vallások és egyházak az egyesült Európában. Typotex Kiadó, Budapest 2010
- Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010
- ⁹ Az idézeteket ld. Wildmann János: Egy reformzsinat üzenete. Gyakorlati teo-trilógia II. Kriterion Kiadó, Budapest 2006

Ld. még Ádám Antal: Zsinati konstitúció a katolikus egyház és a világ viszonyáról. Jura 2007. 2. sz.

¹⁰ Ld. Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest 1999

¹¹ Vö. Arisztotelész: Eudemoszi etika. Nagy etika. Gondolat, Budapest 1975

Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Európa, Budapest 1987

Arisztotelész: Az athéni állam. Akadémiai Kiadó, Budapest 1954

Sir David Ross: Arisztotelész. Osiris, Budapest 1996

¹² „Középütt jársz a legbiztonságosabban.”

¹³ Ádám Antal: Az emberi irigységről, ellenszenvről és kajányságról. Pécsi Munkajogi Közlemények 2009. 3. sz. 7–11. o.

¹⁴ Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogász etika. Szent István Társulat, Budapest 1998

¹⁵ Ádám Antal: A hindu forrású ősi bölcelet néhány irányzatáról. In: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. (Szerk. Torma András) Z-Press Kiadó, Miskolc 2008. 15–35. o.

¹⁶ Ádám Antal: A konfucianizmus főbb irányzatairól. In: Ünnepi tanulmányok Móró Mária Anna tiszteletére. (Szerk. Kokovai Szabina, Pohánka Éva) Pécsi Tudományegyetem Könyvtára, Pécs 2009. 9–16. o.

¹⁷ Vö. Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog (Második, átdolgozott kiadás) Szent István Társulat, Budapest 2003. 113–120. o.

¹⁸ Egyházfórum XXVI. (I. új) évfolyam 2. sz. 4. o.

¹⁹ Egyházfórum XXVI. (I. új) évfolyam 2. sz. 29. o.

Chronowski Nóra
egyetemi docens

Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon

I. Bevezető

Az Unió „alkotmánya” a nemzeti alkotmányos hagyományokon alapul, mégpedig a közös tradíciókon mint egészen, nem pedig egyes tagállamok egyes hagyományain.¹ E közös alkotmányos hagyományokat igazolja vissza az EU Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) lisszaboni szerződéssel módosított 2. cikke, amely az Uniót alkotó társadalmak közös értékeit jelöli meg legitimációs bázisként: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Noha a 2. cikk értékeit juttat kifejezésre, ezek mégis az Unió alapvető elveinek tekinthetők,² mivel jogkövetkezményekkel járnak az alapító szerződés 3(1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az Unió céljait,³ megsértésük szankcionálható,⁴ tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg.⁵ Erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.⁶ Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) a híres Kadi-ítéletében, 2008-ban hivatkozott először az (akkor még az EUSz. 6(1) cikkében foglalt) értékekre, mint olyan elvekre, amelyekkel nemzetközi jogon alapuló aktus sem lehet ellentétes.⁷ Ezáltal teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az Unió által osztott értékek jogi elismerését.⁸

A társadalmi szolidaritás ekként a lisszaboni szerződéssel az Európai Unió primer jogában kifejezett közös alapértékek egyikeként nyert megerősítést, és normatív értéként alapjog-fakasztó hatása van.⁹ Az Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) specifikus módon bontja ki és magyarázza, mit jelentenek valójában a 2. cikk közös értékei az Unió alapjaiként. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.¹⁰ A Charta jogi kötelező erejének elismerése közvetlen jogi kapcsolatot létesít a polgárok és azok között, akik a nevükben és érdekükben a hatalmat gyakorolják, így egyértel-

művé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.¹¹ A Charta a tagállamokat is köti az Uniós jog végrehajtásakor („when implementing Union law”), amit az EuB tágan értelmez: a tagállamoknak az uniós jog hatókörében tevékenykedve tiszteletben kell tartaniuk az alapjogokat („acting within the scope of”).¹² E körben a tagállami bíróságok is közvetlenül alkalmazhatják a Chartát az EuB előzetes döntése birtokában.¹³

Ezekre az előzetes megjegyzésekre figyelemmel a jelen tanulmányban röviden kitérek az társadalmi szolidaritás alkotmányjogi jelentőségére,¹⁴ majd a Charta, a Magyar Köztársaság Alkotmánya és Magyarország Alaptörvénye szolidaritási jogokkal kapcsolatos rendelkezéseit áttekintve törekszem bemutatni a jogfejlődés irányait. Az összehasonlíthatóság érdekében a releváns alapjogokat a tanulmányt követő táblázat tartalmazza. A magyar alkotmányjogi szabályozás értékelésekor a Charta azért jelent fontos viszonyítási pontot, mert a 2010-11. évi alkotmányozási folyamatban felmerült – és a kormány részéről a Velence Bizottság irányába kérdésként megfogalmazódott –, hogy milyen mértékben szükséges azt átvenni, beépíteni a nemzeti alkotmányba. A Velence Bizottság válaszában rámutatott, hogy a Chartában is kifejezésre jutó legújabb emberijog-védelmi fejlődés figyelembe vétele a magyar alapjogi katalógus korszerűsítése folyamatában legitim célnak tekinthető, és az európai értékek iránti elkötelezettségre utal. Mindazonáltal arra is rámutatott a testület, hogy a Charta egészének vagy egyes részeinek átvétele jogi bonyodalmakhoz vezetne, többek között konfliktusba kerülhetne az EuB és a magyar Alkotmánybíróság alapjog-értelmezése, a Charta értelmezési szabályai miatt az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatától sem lehetne eltekinteni, a rendes bíróságok gyakorlata esetében zavart okozna a Charta uniós jog hatókörében történő és azon kívül eső alkalmazása, s így végső soron ez a tagállam alkotmányos autonómiájának részleges feladásával járna. A Velence Bizottság azt javasolta, hogy a magyar alkotmányozó a Chartát kiindulópontként, inspirációs forrásként hasznosítsa, illetve utaló szabályokkal nyilvánítsa ki a nemzetközi és uniós emberijog-védelmi kötelezettségek tiszteletben tartását.¹⁵

II. A társadalmi szolidaritás az alkotmányjogban

A szűkebb értelemben vett¹⁶ társadalmi (szociális) szolidaritás alkotmányi kifejeződését a szociális államiság, a szociális piacgazdaság elvei, a szociális

jogok garantálása, az elesettek, rászorulóknak védelme jelenti, amely a munka világában és a szociális ellátórendszer keretében valósul meg. A társadalmi szolidaritás a jóléti állam sajátossága, illetve az állam jóléti szolgáltatási funkcióihoz kapcsolódik; alkotmányi megfogalmazásának célja lehet a létbiztonság jogi garanciáinak körvonalazása. Amennyiben a társadalmi szolidaritást paternalista modellben vagy módszerekkel írják körül, akkor a gyakorlati hatása általában az egyéni öngondoskodás és felelősségvállalás háttérbe szorulása.¹⁷ A kötelező társadalmi szolidaritás a vagyoni viszonyok bizonyos mértékű átrendeződését is jelenti, mivel a szociális juttatásokból szükségképpen olyanok is részesülnek, akik a kockázatok elhárításának terheit nem viselték.¹⁸ A jogi szabályozás oldaláról úgy merül fel a kérdés, hogy hol a határ az öngondoskodás és a szolidaritás parancsa között. Ezért a szolidaritásra kötelezés az egyenlőség elve alapján és a tulajdonkorlátozás alkotmányos mércéjének tiszteletben tartásával, az adott körülmények mérlegelésével írható elő. A rászorultság mérlegelésénél a gyakorlatban az esetleges önhiba mértéke lehet figyelembe vehető szempont (pl. öngondoskodásra törekvés vagy ennek elmulasztása).

A társadalombiztosításban megnyilvánuló szolidaritás mértéke attól függ, hogy a rendszer a közösség tagjainak mekkora körére terjed ki, milyen széles problémaköröket fog át, mekkora beavatkozást enged a közhatalomnak, és mennyire igazságos redistribúciós modellt követ. A kockázatmegosztás ezáltal nem egyénileg meghatározott, hanem a társadalom egésze által, közösen elfogadott egyenlőségi standard mentén. Így a korábban egyéni megfontolás tárgyát képező problémák átpolitizálódnak: azt, hogy mi történjék betegség, rokkantság, öregség, munkanélküliség vagy szülővé válás esetén, az esetlegesség és a kiszolgáltatottság helyett a rendszeresség, a kiszámíthatóság és az egyenlőség elvei határozzák meg.¹⁹ Az alkotmányban mindez annak elismerésével jár, hogy az egyének nemcsak polgári és politikai jogaikban egyenlők, hanem kockázataikban is. Míg a politikai közösség formális összetartozása az állampolgárságban, addig a személyes és individuális rászorultság, illetve kockázat általi egymásrautaltság a szociális jogokban és intézményekben jut kifejezésre.

III. Szolidaritási jogok az EU Alapjogi Chartájában

Az Alapjogi Chartát kidolgozó konvent számára a szolidaritási jogok meghatározása jelentette talán a legnagyobb kihívást.²⁰ Egyes tagállamok (elsősor-

ban az Egyesült Királyság és Lengyelország) eleve elutasították a szociális jogi fejezet beillesztését a Chartába.²¹ Azonban végül az az álláspont győzött, amely szerint az ember méltóságával való szoros összefüggésre tekintettel a szolidaritási jogoknak helyet kell kapniuk az Unió alapjogi katalógusában.²² A Charta IV. címe főként a munka világára orientált szolidaritási jogokat tartalmaz. Tágabb kontextusban ugyanis a nemzetközi jogfejlődés eredményeként kialakult szolidaritási jogok²³ körébe bizonyos újszerű (egyes nézetek szerint úgynevezett harmadik generációs) jogok tartoznak, többek között a jog az egészséges környezethez, a fenntartható fejlődéshez, a megfelelő élelmezéshez, a fogyasztóvédelemhez való jog, a kommunikációhoz való jog, a jövő nemzedékek védelme és az idősek jogai a generációk közötti szolidaritás megnyilvánulásaként, továbbá a békéhez, a humanitárius segítséghez vagy az emberiség közös örökségéhez való jog. Ezek érvényesüléséhez az államok és a nemzetközi közösség aktív szolidaritása szükséges, többségük esetében az államok összessége tekinthető kötelezettnek, míg jogosulti oldalon az emberiség egésze áll. A jogfejlődés mai állását tekintve azonban e jogok kevéssé, vagy alig kényszeríthetőek ki, mivel sem tartalmuk, sem alanyi és kötelezeti oldaluk nem kellően definiált.

Az EU belső – tagállamok közötti – szolidaritása az államok felett épülő közösség fejlődésének természetes következménye, amely ugyanakkor alapja pl. a munkaerő szabad mozgásának, a csatlakozó államok esetében egyes követelmények teljesítésénél türelmi idő biztosításának, vagy a forrástranszferek kiterjesztésének.²⁴ A társadalmi szolidaritás elve az EuB gyakorlatában is megjelenik a szociális jóléti rendszer megalapozásaként.²⁵ Így például a Sodemare-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a szociális jóléti rendszer, melynek alkalmazásáért elsődlegesen a hatóságok felelősek, a szolidaritás elvén alapul. Ezt tükrözi az a tény, hogy a rendszert elsődlegesen azok számára szervezik, akik rászorulnak elégtelen jövedelmeik, teljes vagy részleges függőségük, vagy marginalizálódási kockázatok okán, s csak ezt követően – a rendelkezésre álló források és kapacitások keretei között – szolgálhat más személyeket, ők azonban anyagi eszközeikkel arányosan, bevételeikkel összhangban kötelesek viselni a költségeit.²⁶

Ezt a gyakorlatot, valamint az unió szociális dimenziójának folyamatos fejlődését²⁷ igazolja vissza a Charta szolidaritási jogokat összefoglaló címe. E jogcsoport „kartásítása” egyébként összhangban áll az Unió demokratikus legitimitációjának fokozását korporativista módon elképzelő irányzattal, amely a polgárok uniós kötődését a jóléti, szociális jogok kiterjesztésével ösztönözné. A szolidaritás az Unióban olyan közös érték – a Charta preambuluma, az Unió

alapelvei és céljai kontextusában –, amelynek társadalmi vetülete a nemzetek feletti közösségépítést szolgálja, azaz identitás-formáló tényező.²⁸

A Charta szolidaritási fejezetének célja, hogy hidat képezzen a programmatikus jellegű gazdasági-szociális jogok és az alanyi, érvényesíthető polgári, politikai jogok között. A kihívás abban áll, hogy egyértelműen megállapíthatók legyenek az érvényesíthető szolidaritási jogok (pl. a szakszervezeti egyesülési szabadság, tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jog, a kollektív tárgyaláshoz és a kollektív fellépéshez való jog), valamint, hogy továbbfejlesztettek és alkalmazhatók legyenek az alapvető jellegű társadalmi és gazdasági szolidaritási jogok (pl. az egészséghez, képzéshez való jog, stb.) A Charta új fejezetet nyit a szolidaritási jogok szempontjából mind nemzetek feletti, mind nemzeti szinten.

Az Alapjogi Chartát kidolgozó konvent az alapító szerződések rendelkezései,²⁹ az EuB ítélezési gyakorlata és tagállamok alkotmányos hagyományai mellett az Európa Tanács égisze alatt 1961-ben aláírt Európai Szociális Chartára³⁰ és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló, 1989. december 19-i Közösségi Chartára³¹ támaszkodott a jogok megfogalmazásakor. Ennek eredményeként a Charta IV. címe tizenkét korszerű, a társadalmi szolidaritást konkretizáló alapjogot, alapelvet és tilalmat határoz meg, amelyekről a tanulmányt követő táblázat ad tájékoztatást. Az egyes jogok, elvek, tilalmak tartalmának bemutatására összehasonlító jelleggel térek majd ki az V. pontban.

IV. A társadalmi szolidaritás és a Magyar Köztársaság Alkotmánya

A Magyar Köztársaság Alkotmányának alapjogi rendelkezései a rendszerváltó alkotmányozás folyamatában (1989-90) alakultak át, egy évtizeddel a Charta megszületése és az ESZC törvényben való kihirdetése³² előtt. Következésképp szövegezésük nem olyan korszerű, mint az utóbbi dokumentumoké. Az alkotmány *társadalmi szolidaritás* által inspirált és az állam szociális felelősségét kifejezésre juttató *szabályai*³³ a rászorulókról való gondoskodás (17. §), az ifjúság védelme (16. §), a szociális biztonság (70/E. §)³⁴ és az egészséghez való jog (70/D. §). Tágabb értelemben és a nemzetközi jogfejlődés tendenciáira tekintettel, a szolidaritással összefüggésbe hozható az egészséges környezethez (18. §) és a művelődéshez való jog (70/F. §), a koalíciós szabadság és a sztrájkjog (70/C. §), a szülők gyermeknevelési kötelessége (66. §), illetve az állam által ösztönzött vagy megszervezett szolidaritási intézmények anyagi alapját megteremtő közteherviselési kötelesség (70/I. §).

Az említett – túlnyomó részben szociális jogokban kifejeződő – szolidaritási normák értelmezése szempontjából meghatározó jelentőségű az *emberi méltósághoz való jog*, a *diszkrimináció-tilalom*, a *jog- illetve esélyegyenlőség*³⁵; érvényesülésük hátterét pedig a piacgazdaság elve képezi. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmány a *piacgazdaság* deklarálásán túl gazdaságpolitikailag semleges,³⁶ ami azt jelenti, hogy az alaptörvény nem kötelezi el magát a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem.³⁷ A preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaság a Magyar Köztársaságban csupán államcél, ezért nem hívható segítségül a szolidaritási elv szempontjából.³⁸

A fent felsorolt alapjogok, alapkötelességek és alkotmányi elvek részletes elemzése nélkül, jelen tanulmányban pusztán arra térek ki, hogy az *Alkotmánybíróság gyakorlata során* alapvetően a szociális biztonság (biztonsághoz való joggal, illetve az azt garantáló társadalombiztosítással kapcsolatban hívta segítségül értelmező tevékenysége során a szolidaritás elvét.

A testület a *szociális biztonság*hoz való jogot alkotmányi értéknek tekinti: „Az Alkotmány cél-értékként határozza meg a szociális biztonság (biztonsághoz való jogot) (Alkotmány 70/E. §) amely – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül (társadalombiztosítás és szociális intézmények fenntartása) – öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetén a megélhetéshez szükséges szintű ellátást biztosítja a jogosultak számára. A cél-értékhez rendelt eszköz-értékeket (az intézmények létrehozásának, működésének, az egyes ellátások igénybevételének feltételeit) az intézményekre vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések fejtik ki.”³⁹

A kapcsolódó „eszköz-értékek” közül különösen a *társadalombiztosítási rendszer* vegyes jellege, működése és a keretében nyújtott szolgáltatások, létrejövő jogviszonyok jellemzése során hívta segítségül az Alkotmánybíróság a szolidaritás elvét. A társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyok állami szabályozásánál az egyéni felelősség és öngondoskodás, illetve a társadalmi szolidaritás elvei érvényesülnek.⁴⁰ A társadalombiztosítás egyrészt a szolidaritás elve alapján bizonyos természetbeni ellátásokat, másrészt a befizetés nagyságához igazodóan pénzügyi ellátásokat nyújt a biztosítottaknak.⁴¹ A rendszer maga a testület szerint kettős értelemben vegyes: „Egyrészt abban az összefüggésben, amely szerint az állam az Alkotmányban előírt ellátási kötelezettségének részben a kötelező társadalombiztosítás, részben pedig a szociális ellátások rendszereinek működtetésével tesz eleget. E kettős rendszerben a biztosítás és a szolidaritás is jelen van. Másrészt pedig maga a

kötelező társadalombiztosítási jogviszony is vegyes természetű, mert abban a biztosítási és szolidaritási elemek egyaránt jelen vannak.”⁴² A szolidaritás elve a járulékfizetési köteleesség megállapításának,⁴³ illetve a járulékfizetés mértékének⁴⁴ alkotmányossági vizsgálatánál is szerephez jut.

Végezetül, az is érdekes kérdés lehet, hogy mikor nem jut szerephez a szolidaritás elve az alkotmánybírósági gyakorlatban. A 2010-ben született vagyonadó-döntésben⁴⁵ például sem érvként, sem értelmezési szempontként nem említi az Alkotmánybíróság – miközben a közteherviselés arányossága (igazságossága) tekintetében a társadalmi szolidaritás (nem is annyira) mögöttes motiváció.⁴⁶ A 98 százalékos különadóról szóló 2010. és 2011. évi határozatok érvelésében sem jelenik meg a társadalmi szolidaritásra hivatkozás.⁴⁷

V. Szolidaritási jogok Magyarország Alaptörvényében

Mint fent már megfogalmazódott, a Chartát az alaptörvényi szabályok kidolgozásánál figyelembe vették, ezért a szolidaritással összefüggő alapjogokat és államcélokat érdemes a Chartára tekintettel bemutatni.⁴⁸

Az alaptörvény XVII. cikke a hatályos alkotmánynál részletesebben szól a munka világában érvényesülő szolidaritási jogokról, alapul véve – de nem minden tekintetben követve – a Chartát. Ennek értelmezését figyelembe véve az alaptörvény is – a Charta 28. és 31. cikkéhez hasonlóan – a *munkavállalók üzemi alkotmányjogi helyzetét, munkakörülményeit* garantálja, a munkavállalók (és a munkaadók) számára alanyi jogot biztosítva a tárgyalásra, kollektív szerződésre, az együttes fellépésre, a munkabeszüntetésre, a méltó munkakörülményekre és a pihenésre. A szerencsétlen megfogalmazás okán a sztrájkjog (munkabeszüntetés) a munkáltatókkal is kapcsolatba hozható, amely ellentmondás a kizárás (lock out)⁴⁹ intézményére engedne következtetni, bár csekély a valószínűsége, hogy ez lenne a szabály célja. Érdekességként megemlíthető: a Charta egyes német kommentátorai szerint nem kizárt, hogy a „lock out” a Charta 28. cikkének hatókörébe tartozik,⁵⁰ más források azonban ezt az értelmezési lehetőséget nem vetik fel.⁵¹

Az alaptörvény XVII. cikkében foglalt jogcsoporthoz horizontálisan kapcsolódnak bizonyos fordulatok és rendelkezések, amelyek az értelmezési kereteket – az individuális védelmet középpontba helyező Chartához képest – elmozdítják egyfajta kollektivisták szemlélet irányába. Ezek a következők: „a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a mun-

ka, az emberi szellem teljesítménye” (a hitvallás szövegében); a gazdaság „az értékteremtő munkán ... alapszik” [L cikk], mindenki „... lehetőségei szerint köteles az állami és a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” [O cikk], „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzésével mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához” (XII. cikk).

A XVII. cikk (1) bekezdésében előírja a munkaadók és a munkavállalók együttműködési kötelezettségét, de nem szól az országos érdekegyeztetés rendszeréről, illetve a Charta 27. cikkében megjelenő, tájékoztatáshoz és konzultációhoz való munkavállalói alanyi jogról. A Charta 27. cikke különösen arra biztosít jogot, hogy a munkavállalók informáltak és tájékozottak legyenek a vállalkozás gazdasági és pénzügyi helyzetéről, azokról a döntésekről, amelyek hatást gyakorolhatnak a vállalkozáson belüli foglalkoztatásra,⁵² valamint a kollektív érdekvédelemről (üzemi tanácsról).⁵³ Az EUMSZ. 153. cikk (1) bekezdés e) pontja is tartalmazza a munkavállaló tájékoztatását és meghallgatását. Ez a tényállás a munkáltató kötelezettségét határozza meg, amelynek értelmében köteles informálni és meghallgatni a munkavállalót, de hatókörébe csak olyan részvételi jogosítványok tartozhatnak, amelyek a vállalkozás döntési szabadságát végső soron nem korlátozzák, csupán átmeneti időre késleltetnek bizonyos döntéseket. Meghallgatás alatt a vélemények cseréjét, és a munkavállalói képviselők és a központi vezetés közötti dialógust kell érteni.⁵⁴ A 27. cikk egyértelműen a vállalkozáson belüli tájékoztatásra és meghallgatásra vonatkozik, de kapcsolatban áll a kollektív tárgyalásokra és kollektív intézkedésekre vonatkozó joggal, valamint a szociális biztonsághoz és támogatáshoz való joggal (mivel ezek is a tájékoztatás tárgyai lehetnek, ezekre vonatkozóan észrevételek tehetők stb.) – így az alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésében említett általános együttműködési kötelezettség konkretizálásakor hasznosítható lehet.

Az *indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet* – amely a Charta 30. cikkében megtalálható – az alaptörvény nem említi, ezért azt a jogállamiság elvéből, a tisztességes eljárás követelményrendszeréből és az emberi méltósághoz való jogból lehet levezetni.⁵⁵ A Charta 30. cikkének nincs igazi pandanja az uniós jogban, lényegében új alapjogot hoz létre az uniós munkajogban fellelhető fogódzók alapján az indokolatlan (unjustified, ungerechtfertiger / jogalap nélküli, jogellenes) elbocsátástól védve a munkavállalót. A cikk meglehetősen általános fogalmakat tartalmaz, a gyakorlatban konkretizálandó ún. dinamikus klauzula, vagyis kellően nyitott a (szociális) jogfejlődésre

és adaptálható a jövőbeli változásokra.⁵⁶ A 30. cikk szoros összefüggésben áll a 27. cikkben foglalt tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joggal, amely arra a munkavállalói jogosultságra is kiterjed, hogy informálják a munkajogviszonyát valószínűsíthetően érintő változásokról (pl. a vállalat telephelyének megváltozása, fizetéseképtelenség stb.). Az elbocsátás akkor nem tekinthető indokolatlannak (azaz jogszerűnek minősül), ha a munkáltató meghatározza az elbocsátás elfogadható okát, amely összefügghet a munkavállaló képességeivel vagy képezésével,⁵⁷ a munkavállaló magatartásával, létszámleépítéssel vagy más lényeges okkal, amely igazolhatja az elbocsátást.

Az alaptörvény a család és a munka összeegyeztetését kifejezetten garantáló rendelkezést sem tartalmaz, noha a Charta 33. cikke – a nemek egyenjogúságát szem előtt tartva – fontos garanciákat rögzít e téren. A XVIII. cikk (2) bekezdésében ugyan található utalás a szülők munkahelyi védelmére is, ez azonban az állami intézkedések függvényében meghatározott védelmi szintet jelent, nem alapjogot. A család és a munka összeegyeztetése az Unióban központi szerepet kap. A munkaerőpiac változása, a nők fokozottabb részvétele a munka világában, a követelmények és a társadalmi szükségletek a tanulás, a gondoskodás, a személyes, a családi és a közösségi tevékenységek vonatkozásában egyre inkább szükségessé tették a munkaidő-szervezés felülvizsgálatát. A nemek közti egyenlőség jegyében elismerést nyert, hogy a nők hátrányban vannak a férfiakhoz képest a munkaerőpiachoz való hozzáférés és az abban való részvétel tekintetében, míg a férfiak a családi élet szempontjából szenvednek hátrányt. A férfiak és a nők kiegyensúlyozott munkaerőpiaci részvétele azonban elengedhetetlen a társadalmi fejlődés szempontjából, és az anyaság, az apaság, valamint a gyermeki jogok olyan egyetemes értékek, amelyek védelme az Unió és a tagállamok fontos kötelessége. E tekintetben az Unió átfogó és integrált stratégia kidolgozására ösztönzi a tagállamokat, amely tartalmazza többek között a dolgozó férfiak számára az apasági szabadságot,⁵⁸ és olyan jogokat, amelyek lehetővé teszik számukra a családi életben való aktív részvételt; a családokat támogató – különösen gyermekgondozó – szolgáltatások fejlesztését; olyan intézkedéseket, amelyek elősegítik a nők és férfiak kiegyensúlyozott részvételét a gyermekek, idősek, más rászorulóknak gondozásában; támogatást és szükség esetén fokozott védelmet a gyermeküket egyedül nevelő szülőknek; az iskolai és a munkaidő lehetőség szerinti harmonizálását. Mindemellett a nőket speciális védelem illeti meg az elbocsátás ellen anyaságuk esetén, amit az EuB is elismert ítélezési gyakorlatában a nemi alapon történő megkülönböz-

tetéssel összefüggésben.⁵⁹ A szülési szabadsággal kapcsolatban az EuB megállapította, hogy annak célja egyrészt a nők fizikai erőnlétének megőrzése a szülést megelőzően és azt követően, másrészt az anya és a gyermek közötti speciális kapcsolat és kötődés védelme.⁶⁰

Az alaptörvény XVIII. cikkében foglalt *gyermekmunkára* vonatkozó tilalom és a *fiatalok* munkahelyi védelmére irányuló célmeghatározás a Charta 32. cikkét követi.

A *szociális biztonság* az alaptörvényben nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg, ennyiben mindössze államcélként jelent; ami a hatályos alkotmányhoz képest visszalépésként értékelhető. Megemlíthető, hogy a Charta 34. cikkéhez fűzött magyarázat⁶¹ hangsúlyozza: az uniós jogban a szociális biztonság és segítségnyújtás alapelveként érvényesülnek, amit alátámaszt „a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban” fordulat következetes alkalmazása. Az EuB gyakorlatából is következik, hogy a tagállamok alapvetően szabadon alakítják szociális biztonsági ellátórendszerüket. A Watts-ügyben például a Bíróság leszögezte: „Vitathatatlan, hogy az uniós jog nem sérti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét, és európai uniós szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok jogszabályai határozzák meg a társadalombiztosítási ellátások nyújtásának feltételeit. Az is igaz azonban, hogy e hatáskör gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket.”⁶² Ez alapján tehát a tagállamok meghatározhatnak szociális biztonsággal összefüggő alapjogokat. Az egyes alkotmányok tipikusan az emberhez méltó megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot garantálják meghatározott élethelyzetekben (mint pl. a spanyol, a cseh, a német, az olasz, az ír, a finn, a görög, a litván és a lengyel alkotmány), esetenként – pl. a belga, a spanyol, a holland, az olasz alaptörvényben – a társadalombiztosításhoz való alapjogot és – pl. a belga, a spanyol, a holland, a finn, a görög és a lengyel alkotmányban – a lakhatás jogát is. Visszatérve az alaptörvényre, az ellátási jogcímei között (a rászorulóknak körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultságú esetektől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel. A társadalombiztosítás alkotmányos intézményként nem található meg a szövegben, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2) bekezdés, mint a megfogalmazott államcél megvalósításának eszközét. A vizsgált cikk (3) bekezdése, miszerint „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személy közös-

ség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja” különösen aggályosnak tekinthető, mivel teljesen bizonytalan mércét tartalmaz. A „közösség számára hasznos tevékenység” megítéléséhez ugyanis nehezen állapíthatók meg objektív szempontok, „tevékenység” vagy „hasznosnak ítélt tevékenység” hiányában a támogatáshoz való jog kiüresíthető. Az állami nyugdíjrendszer (mint alkotmányos intézmény) alapjaként kizárólag a társadalmi szolidaritást jelöli meg az alaptörvény, noha a „vásárolt jog” elvének e rendszerben is működnie kellene, különös tekintettel a tulajdonhoz való jog védelmére. Az alaptörvény a mindenkori kormányzat mozgásterét korlátozza azzal, hogy rögzíti az ún. kétpilléres nyugdíjrendszert.

Az alaptörvényben – a hatályos alkotmányhoz hasonlóan – szerepel az *egészséghez* és az *egészséges környezethez* való jog (XX-XXI. cikk), amelyeknek továbbra is objektív intézményvédelmi oldala kerül előtérbe. Egyes fordulatok – mint a GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó célkitűzés és a szennyező hulladék elhelyezési célú behozatalának tilalma – azonban csak az uniós jogalkotás, valamint az alapszabadságok és korlátozásuk szabályai keretében értelmezhető. Az alaptörvény a XXII. cikkében az emberhez méltó *lakhatást* új célkitűzésként jeleníti

meg, mint ahogy a *közszolgáltatásokhoz való hozzáférést* is. Utóbbit a Charta általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáféréstről szóló 36. cikke inspirálta, amely nem egyéni alapjogot tételez, hanem az uniós tevékenységek lényeges alapelvét rögzíti, amely elősegíti a hatékony közszolgáltatások létrehozását az egységes piac keretében. Azáltal, hogy a Charta alapelvként ismeri el az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést, garantálni kell a hozzáférés egyenlőségét is. Ez magában foglalja a férfiakkal és nőkkel szembeni egyenlő bánásmódot és a hátrányos megkülönböztetés minden formájával szembeni küzdelmet. Végül említést érdemel, hogy a Charta 38. cikkében foglalt elvhez hasonlóan az alaptörvény is szól a *fogyasztók* védelméről, de nem az alapjogi katalógusban, hanem az „alapvetés” részben, állami feladatként határozva meg azt.⁶³

Összességében megállapítható, hogy a Charta szolidaritási jogok szélesebb körét fogja át, mint az alaptörvény, és több részjogosítványt, garanciát rögzít annál. A társadalmi szolidaritás korszerű garanciáihoz tehát az alkotmányértelmező gyakorlat a jogállamisággal [B] cikk (1) bekezdés], az európai uniós és nemzetközi jogi elkötelezettséggel [E] cikk, Q) cikk], valamint az emberi méltósággal (II. cikk) kapcsolatos rendelkezések bevonása útján juthat el.

EU Alapjogi Charta	Alkotmány	Alaptörvény
<p>27. cikk A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz A munkavállalók vagy képviselőik számára az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel biztosítani kell a megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást és konzultációt.</p> <p>28. cikk A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdeklődés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.</p> <p>29. cikk A munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jog Mindenkinek joga van az ingyenes munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez.</p> <p>30. cikk Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.</p> <p>31. cikk Tisztességes és igazságos munkafeltételek (1) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. (2) Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.</p>	<p>70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. (3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelelő végzett munkája mennyiségének és minőségének. (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.</p> <p>70/C. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon. (2) A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni. (3) A sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.</p> <p>4. § A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetségi tagok és a vállalkozók érdekeit.</p>	<p>XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. (3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. (4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.</p>

<p>32. cikk A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme Tilos a gyermekek foglalkoztatása. A foglalkoztatás alsó korhatára – a fiatalok számára kedvezőbb szabályok sérelme nélkül és korlátozott kivételekkel – nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa. A fiatal munkavállalóknak életkoruknak megfelelő munkakörülményeket kell biztosítani, védeni kell őket a gazdasági kizsákmányolással szemben és minden olyan munkától, ami sértheti biztonságukat, egészségüket, fizikai, szellemi, erkölcsi és szociális fejlődésüket, vagy összeütközésbe kerülhet nevelésükkel, oktatásukkal.</p> <p>33. cikk A család és a munka (1) A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez. (2) A család és a munka egyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.</p>		<p>XVIII. cikk (1) Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos. (2) Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.</p>
<p>34. cikk A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás (1) Az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. (2) Az Unión belül jogszerűen lakóhellyel rendelkező és tartózkodási helyét jogszerűen megváltoztató minden személy jogosult – az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban – szociális biztonsági ellátásokra és szociális előnyökre. (3) A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztas megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.</p>	<p>17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.</p> <p>70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. A 2011. VI. 15-től hatályos kiegészítés: (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.</p>	<p>XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.</p>

<p>35. cikk Egészségvédelem A nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.</p>	<p>70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.</p>	<p>XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.</p>
<p>37. cikk Környezetvédelem A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.</p>	<p>18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.</p>	<p>XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.</p>
<p>36. cikk Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés Az Unió – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a Szerződésekkel összhangban – elismeri és tiszteletben tartja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést az Unió társadalmi és területi kohéziójának előmozdítása érdekében.</p>		<p>XXII. cikk Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.</p>
<p>38. cikk A fogyasztók védelme Az Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét.</p>		<p>M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.</p>

Jegyzetek

¹ J. E. Fossum – A. J. Menéndez: The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union. *European Law Journal* 2005/4. 390–391. o.

² Az elv és az érték közötti különbséghez: Habermas szerint az elvek deontológiai karakterrel rendelkeznek, az értékek pedig teleologikusak, megosztott preferenciákat fejeznek ki. Míg az elv megkövetel (command), addig az érték ajánl (recommend). Az elvek tehát jogi normák, amelyek a jogrend lényegi elemeit rögzítik. Az értékek fokozottan morálisak, olyan normatív céltételezéseként foghatók fel, amelyek elérésére érdemes törekedni. Lásd ehhez J. Habermas: *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge 1996. 255. o. és A. von Bogdandy: *Doctrine of Principles*. Jean Monnet Working Paper Series 9/03.1. NYU School of Law, New York 2003. 10. o.

³ EUSz. 3(1) cikk: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Kiemelés a szerzőtől.

⁴ EUSz. 7(1)–(3). cikk: A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolás-

sal ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. ... A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. ... A Tanács ... minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Kiemelés a szerzőtől.

⁵ 49. cikk: Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. ... Kiemelés a szerzőtől.

⁶ A. von Bogdandy: *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*. *European Law Journal* 2010/2. 106. o.

⁷ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351. o.] 303. pont. „Ugyanakkor e rendelkezések [az EK Szerződésnek a nemzetközi jog közvetlen hatályára és elsőbbségére utaló szabályai, különösen a tagállamok által a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt kötelezettségek] nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az EUSz. 6. cikk (1) bekezdésében az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.”

⁸ Leonard F.M. Besselink: National and constitutional identity before and after Lisbon. *Utrecht Law Review* 2010/3. 41. o.

⁹ Az értékekről bővebben Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998, Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. *Jura* 2002/1. 5–20. o.

¹⁰ Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer-Verlag, Wien 2008. 252. o.

¹¹ Pernice álláspontja szerint az EUSz. 6(1) cikk egyfajta társadalmi szerződésnek értékelhető, ugyanis adott politikai közösségben az alapjogok biztosítása és hatékony védelme képezi azt a feltételrendszert, amelynek keretében az egyének hozzájárulnak az intézmények törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalommal való felruházásához, azért, hogy az intézmények e hatalmat felettük a polgárok által alkotott közösség érdekében gyakorolják. Az alapjogok és az általuk kifejezett értékek egyben követendő politikai irányvonalat jelentenek az alkotmányos intézmények számára, és egyben korlátozzák is azokat annak biztosítása érdekében, hogy a polgár szabad és autonóm maradjon a saját közössége tagjaként. Pernice: i. m. 253., 236. o.

¹² Karoline L. Mathisen: The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights. *University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, 29 July 2010.* 20. o.

¹³ C-188/10 és C-189/10. sz. Aziz Melki (C-188/10) és Sélím Abdeli (C-189/10) egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélet.

¹⁴ Az alkotmányi értéként felfogott szolidaritásnak háromféle iránya (projekciója) ragadható meg: a politikai, a társadalmi és a nemzetek feletti szolidaritás. Bővebben Chronowski Nóra: A szolidaritás az alkotmányi értékek között. In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József). PTE ÁJK, Pécs 2010. 19–35. o.

¹⁵ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion no. 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, lásd a véleményt 21., 25–28., 32. pontjait. A véleményt lásd <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>

¹⁶ Tágabb értelemben a társadalmi szolidaritás mint jogon kívüli ténylegesség alapját képezi a politikai, a szűkebb értelemben vett szociális és a nemzetek feletti szolidaritásnak is.

¹⁷ Vö. Hámor Szilvia: A szolidaritás világától a szép új világig? *Esély* 2000/3. 3. o. Kardos Gábor szerint: „A szolidaritás alapja, hogy valaki a másik ember helyzetét átérzeve egyben támogató cselekvésre is kész. Amikor a kormány a szolidaritásra hivatkozva az adórendszer és a szociális politika segítségével pénzügyi transfert, újraelosztást hajt végre, mintegy államosítja ezt a készséget. De kénytelen megtenni, mert

ha nem, a szükségét szenvedők ellátásában csupán önkéntes, karitatív alapon szerveződő gondoskodás érvényesülhetne. Így viszont nagyon sokan ellátás nélkül maradnának.” Kardos Gábor: *A szolidaritás határai. Liget – irodalmi és ökológiai folyóirat* 2008/3. 95. o.

¹⁸ Takács Albert: A szociális jogok. In: *Emberi jogok* (szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris, Budapest 2003. 803. o.

¹⁹ Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity.* Cambridge University Press, Cambridge 1990. 2. o.

²⁰ Lásd ehhez Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata.* In: *Osztovits András* (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. Complex, Budapest 2011. 525–552. o.

²¹ Az Egyesült Királyság és Lengyelország jegyzőkönyvet is csatolt a lisszaboni szerződéshez (lásd 30. jegyzőkönyv – *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról*). A jegyzőkönyv 1. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy „... a Charta IV. címében semmi nem keletkezett Lengyelországra vagy az Egyesült Királyságra alkalmazható, jogilag érvényesíthető jogokat, kivéve, ha Lengyelország vagy az Egyesült Királyság ilyen jogokról nemzeti jogában rendelkezik”.

²² Eibe Riedel: *Kapitel IV. Solidarität.* In: Jürgen Meyer (Hrsg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union.* Nomos, Baden-Baden 2003. 323. o.; Christopher McCrudden: *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights.* Jean Monnet Working Paper No. 10/01, centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/013001-03.html

²³ Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon.* KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 1999. 563–564. o.

²⁴ Balázs Péter: *A szolidaritás határai Európában.* *Esély* 2002/2. 5. o.

²⁵ Alexander Somek: *Solidarity Decomposed. Being and time in European citizenship.* *University of Iowa Legal Studies Research Paper 07–13, 2007* ssrn.com/abstract=987346 4. o.

²⁶ C-70/95. sz., Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA and Anni Azzurri Rezzato Srl kontra Regione Lombardia ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-3395. o.], 29. pont

²⁷ Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Ofa Kht. 2004

²⁸ Juliane Ottmann: *The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and the European Social Model.* www.icl-journal.com 2008/1. 43–44. o.

www.internationalconstitutionallaw.net/download/23854f4d5cd21d72d92eb3af39f3bb34/Ottmann.pdf

²⁹ Lásd különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 151. és köv. cikkeit.

³⁰ Az Európai Szociális Chartában (ESZC) megfogalmazott alapvető szociális és gazdasági jogok összefüggnek az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 22–25. cikkével, továbbá az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megfelelő – 6–7., 9., 10–11., 15. – cikkeivel. Az ESZC I. része politikai célként, rövid, alanyi jogi megfogalmazásban tartalmazza a szociális jogokat 19 mondatban, II. része pedig az I. részben rögzített célok megvalósítása érdekében szükséges állami kötelezettségvállalásokat írja elő 19 cikkben. Az ESZC 1961 óta jelentősen bővült a következőkkel: Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Szociális Chartához (Strasbourg 1988. május 5.); Módosító jegyzőkönyv az Európai Szociális Chartához (Torino, 1991. október 21.); a Kollektív panaszok rendszerének biztosításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv (Strasbourg 1995. november 9.); és végül a Módosított Európai Szociális Charta (Strasbourg 1996. május 3.). Az ESZC-hez szigorú ellenőrzési rendszer kapcsolódik, amelynek alapját a két évente megküldendő nemzeti jelentések képezik. Az ellenőrzési mechanizmus keretében képződik az egyezmény esetjoga. Gyulavári Tamás – Kőnczei

György: Európai szociális jog. Az Európai Szociális Karta a szociális jogok fundamentuma. Osiris, Budapest 2000. 2. text. disabilityknowledge.org/Masodik-R.pdf 8–10. o.

³¹ A munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Chartát 1989-ben fogadta el 11 tagállam. Az Egyesült Királyság elutasítása miatt jogi kötőerő szempontjából ünnepléses deklaráció maradt. Jelenleg az EUMSZ. 151. cikke tartalmaz rá utalást. Az ESZC-hez viszonyítva a leglényegesebb különbség, hogy jogi kötőerő hiányában kikényszerítő-ellenőrző mechanizmussal sem rendelkezik. A dokumentum alapvető szociális jogokat (szabad mozgás, szociális védelem, a nemek közötti megkülönböztetés tilalma, gyűlekezési szabadság) és célokat (az élet- és munkakörülmények, a szakmai továbbképzés, az idősök és sérültek támogatásának javítása) tartalmaz, ezek szabályozását azonban elsősorban a tagállamok feladatának és felelősségének tekinti. Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In: uő. (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Ofa Kht. 2004. 26–27. o.

³² A Charta szövegét 2000. december 7-én Nizzában deklarálták, jogilag kötelezővé a lisszaboni szerződés hatályba lépésével vált 2009 decemberében. Az Európai Szociális Chartát hazánkban az 1999. évi C. törvény hirdette ki.

³³ Sonnevend szerint: „A társadalmi léptékű szolidaritással kapcsolatban az állam szociális felelőssége az, ami alkotmányi szabályozást nyer. Ebben az összefüggésben két központi jelentőségű alkotmányos elv adhatja a kiindulópontot: az emberi méltóság tiszteletben tartása és védelme, illetve az állampolgári jogegyenlőség elve.” Sonnevend Pál: Szolidaritás és jog. <http://www.vigilia.hu/1999/9/9909son.html> 1-2. o.

³⁴ 2011-ben a szociális biztonságra vonatkozó alkotmányi rendelkezés módosítása után új (3) bekezdéssel „gazdagodott” a 70/E. §, amely célja szerint a korkedvezményrel nyugdíjazottak irányába teszi lehetővé a szolidaritás mértékének csökkentését, a szerzett jogok megvonásával is. Lásd ehhez a tanulmányt követő táblázatot.

³⁵ Ezek egyben a társadalmi igazságosság, illetve a tolerancia (és a társadalmi immunitás) garanciái. A szolidaritás ezekkel az értékekkel szintén összefüggést mutat.

³⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 249.

³⁷ 21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119.

³⁸ Amennyiben az alkotmány tartalmazná a gazdasági rend alapelveként a szociális piacgazdaság követelményét, vagy a piacgazdasággal összefüggésben – a lengyel alkotmányhoz hasonlóan – a szolidaritás elvét, akkor az alkotmányvédelem során egyértelműen kibontható lenne az igazságos elosztás, a szociális egyensúly, a szubszidiárius állami felelősség mellett az egyéni felelősség és előrelátás követelménye. Lásd ehhez Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007. 165. o.

³⁹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007-I. 620, 637.

⁴⁰ „A társadalombiztosítás működőképességének és finanszírozásának biztosítása szükségessé tette a rendszer teljes körű reformját. 1998. január 1-jétől a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású: felosztó-kirovó (társadalombiztosítási nyugdíj) és tőkefedezeti (magánnyugdíj) elemből áll. A változtatás célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat.” 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82, 87.

⁴¹ „Az Alkotmány 70/E. §-a alkalmazásában a „társadalombiztosítás” fogalma olyan jogilag kötelező tagságon és a tagok kötelező jellegű befizetésén alapuló, pénzületi és természetbeni szolgáltatásokat egyaránt nyújtó rendszert jelent, amelynek működése jogszabályi előírás alapján. Vagyis az állam által működtetett társadalombiztosítás olyan ellátórendszer, amely az ember életében bizonyosan vagy nagy valószínűséggel bekövetkező események felmerülése esetén

nyújt a hozzájárulás mértékétől függetlenül – a szolidaritás elve alapján – természetbeni ellátásokat, továbbá a befizetés nagyságához igazodóan különböző összegű pénzületi ellátásokat a biztosítottaknak, akik jövedelmük jogszabályban meghatározott százalékaival fellelhetően járulnak hozzá a társadalombiztosítási rendszer fenntartásához.” 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007-I. 652, 657.

⁴² 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 200, 214.

⁴³ „Az alkotmányosan elfogadható szolidaritási elvből ezért okszerűen következik, hogy az Alkotmány alapján a törvényhozó szabadságában áll a járulékfizetési kötelezettség kiterjesztése minden munkával szerzett, de különböző forrásból származó jövedelemre, azaz arra is, amelyet a biztosítottak másod- vagy harmadfoglalkoztatási, alkalmaztatási, vállalkozói, illetőleg társas vállalkozói jogviszonyukban érnek el. Ha nem így lenne, alkotmányosan nem állna meg az az elv sem, hogy az alacsonyabb jövedelműek – az egészségügyi ellátás keretében – ugyanolyan társadalombiztosítási szolgáltatásokra jogosultak, mint a magasabb járulékfizetést teljesítő biztosítottak. Ha tehát a járulékfizetési kötelezettségnek a további munka- és vállalkozói jogviszonyok keretében szerzett jövedelmekre való kiterjesztéséhez – legalább részben – biztosítási elem is társul, e körben a szolidaritási elv nagyobb arányú figyelembevételre önmagában nem alkotmányellenes.” 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 174, 187.

⁴⁴ A százalékos mértékben meghatározott járulékok a szolidaritás elvének megfelelően a nagyobb jövedelemmel rendelkezőkre nagyobb terhet telepítenek, mint a kisebb jövedelműekre, vagy jövedelemmel egyáltalán nem rendelkezőkre; a természetbeni egészségbiztosítási ellátások minősége azonban a befizetett járulék mértékétől független. 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007. 1389, 1394-1395.

⁴⁵ 8/2010. (I. 28.) AB határozat, Magyar Közlöny 2010. 10. sz.

⁴⁶ A szolidaritás elvére hivatkozás csak a kormányzati kommunikációban (kampányban) jelent meg, ez azonban alkotmányjogilag kevésbé releváns. Értékelés nélkül idézve: „A lakosság leggazdagabb 5 százaléka érintő vagyonadó bevezetése helyes és igazságos, mert az arányos köztelherviselést, a szolidaritás elvét erősíti.”

http://www.kormanyiszovivo.hu/news/show/news_2954?lang=hu (2010.02.05.)

⁴⁷ Lásd 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABK 2010/10. 1161.; 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABK 2011/5. Bízható viszont, hogy a második különadó-döntésben a szolidaritás érzés legalább felfedezhető: „A különadó nem teszi lehetővé az egyéni körülmények igazságos és méltányos mérlegelését, visszaható szabályai differenciálatlanul – az említett két kivétellel – mindenkire vonatkoznak. Nem veszi figyelembe az adózók széles körét érintő, olyan köztudomású objektív körülményeket sem – pl. a gazdasági válság, katasztrófa-helyzetek stb. – melyek hátrányosan befolyásolják a magánszemélyek körülményeit.” Lásd a határozat III.4.2.5. pontját.

⁴⁸ A Charta rendelkezéseinek az értelmezéséhez lásd: Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: i. m. 527-552. o. Az alaptörvény vizsgált rendelkezéseit lásd a tanulmányt követő táblázatban.

⁴⁹ A munkavégzés munkáltató által történő megakadályozása a munkaharc eszközeként.

⁵⁰ Lásd pl. Ulrich Zacher: Die Arbeitnehmergrundrechte in einer Europäischen Grundrechtcharta. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2001. 1045., Riedel: i. m. 353.

⁵¹ Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights 2006. 240-243. o. http://www.feantsa.org/files/housing_rights/Instruments_and_mechanisms_relating_to_the_right_to_housing/EU_network_commentary_eucharter.pdf

⁵² National Union of Belgian Police v Belgium, Judgment of 27 October 1975, Series A no. 19, p. 15

⁵³ www.europarl.europa.eu/compar1/libe/elsj/charter/art27/default_en.htm

⁵⁴ Az üzemi tanácsokról szóló 94/45/EK irányelv 2. cikke értelmében. A Tanács 94/45/EK irányelve (1994. szeptember 22.) az Európai Üzemi Tanács létrehozásáról vagy a közösségi szintű vállalkozások és vállalkozáscsoportok munkavállalóinak tájékoztatását és a velük folytatott konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról

⁵⁵ Lásd ehhez a 8/2011. (II. 18.) AB határozatot, ABK 2011/2. 68., amely szerint alkotmányosértő az indokolás nélküli elbocsátás a közsférában (mivel sérti a munkához, valamint az emberi méltósághoz való jogot és a tisztességes eljárás követelményeit).

⁵⁶ Riedel: i. m. 364. o.

⁵⁷ *Büker v. Turkey*, Judgment of 24 October 2000, no. 29921/96

⁵⁸ C-220/02. sz., *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten kontra Wirtschaftskammer Österreich* ügyben 2004. június 8-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-5907. o.]

⁵⁹ C-320/01. sz., *Wiebke Busch kontra Klinikum Neustadt GmbH & Co. Betriebs-KG* ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-2041. o.]

⁶⁰ C-342/01. sz., *María Paz Merino Gómez kontra Continental Industrias del Caucho SA* ügyben 2004. március 18-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-2605. o.]

⁶¹ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (HL C 303., 2007.12.14., 17. o.)

⁶² C-372/04. sz., *The Queen, Yvonne Watts* kérelme alapján kontra *Bedford Primary Care Trust és Secretary of State for Health* ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4325. o.], 92. pont

⁶³ Alapjogot a fogyasztóvédelemmel összefüggésben a nemzetközi egyezmények sem tartalmazzak, és az a néhány tagállami alkotmány, amely említi, inkább állami kötelességként határozza meg azt. Csak a portugál alkotmány 52. cikke határozza meg a fogyasztók jogát a jó minőségű árukhoz, szolgáltatásokhoz, az információhoz és útmutatáshoz, az egészségük, biztonságuk és gazdasági érdekeik védelméhez, továbbá sérelem esetén a jogot a kártérítéshez. Lásd bővebben Bencsik András: *A fogyasztóvédelem helye, szerepe a jogállamban*. *Collega* 2009/1-2. 9–10. o.

Ercsey Zsombor
tanársegéd

A létminimum adómentessége Magyarországon

I. Arányosság a közteherviselésben

Az adóztatás legfőbb elvei közé tartozik, hogy az állampolgárok számára a közterheket az állam adó-fizető-képességüknek megfelelően írja elő. Fontos követelmény, hogy az adókat egyértelmű és világos szabályok rögzítsék, valamint olyan időpontban álljon fenn a fizetési kötelezettség, amikor arra az anyagi fedezet is rendelkezésre áll, továbbá lényeges szempont, hogy az adók beszedése ne járjon magas költségekkel. A modern jogállam adóztatási rendszerében olyan szociális érzékenységre kell fontos szerepet kapnia, amely a közterhek viselését az arra való képesség figyelembevételével, illetve e képesség javításával éri el.

Az Alkotmány 70/I. §-a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az arányos közteherviselési kötelezettség rendelkezéséből¹ következik, hogy az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog csak az arányos közteherviselésre vonatkozó kötelezettséggel együttesen élvezhet alkotmányos garanciákat. Mindaddig, ameddig az állampolgárt terhelő közteherviselési kötelezettség összhangban van a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés elvével, azaz az arányosság követelményével, az adófizetési kötelezettség pénzügy-politikai és jogtechnikai megoldásai nem vetnek fel alkotmányossági kérdéseket.²

Fontos azonban rögzíteni, hogy – Földes Gábor megfogalmazásában – „elméletileg és gyakorlat alapján is cáfolható, hogy az adózási minőség az állampolgári viszonyhoz tapad”³, tekintettel arra, hogy egy adott államban nemcsak az állampolgárok, hanem más természetes és jogi személyek is fizetnek közvetlenül, illetve közvetve bizonyos adónemeket (ld. pl. külföldiek esete: más országban munkát vállaló természetes személy adófizetése a kettős adóztatási egyezmények alapján, szervezetek adóztatásának jogalapja stb.).

Az adóterhek egyenletes elosztása azonban vitathatatlanul a jogalkotó feladata, és az adójogszabályok meghatározásakor figyelemmel kell lennie az egyének szolgáltatási képességére is. A meghatározott adóhányad elvonása jelenti a legegyszerűbb módot,

Botos Katalin azonban felhívja a figyelmet, hogy adóztatni csak a tiszta jövedelmet lehet. „A szolgáltatási képesség ugyanis ott kezdődik, ahol a termelési költségek levonása után a tiszta jövedelem marad. A munkavállalók esetében önmaguk fenntartása a minimális „termelési költség”, hiszen erre munkajük újratermeléséhez szükség van. Ez vezetett el az adómentes létminimum elvének megfogalmazásához.”⁴ Ahogy Szilovics Csaba mutatott rá az új évezred elején: „Reális létminimum határokat kell megállapítani, és mentesíteni az adózás alól. Ki kell mondani, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva, és ennek megfelelően kell cselekedni, és a jogi struktúrát kialakítani.”⁵

II. Szegénység – társadalmi minimum – létminimum

A Magyar Köztársaságban nincs hivatalosan deklarált hivatalos szegénységi küszöb. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által számított létminimum 65%-a az állam által a jogszabályokban garantált nyugdíjminimum, amelyet jogosultsági szintként az egyes szociális intézkedések kialakításánál alkalmaznak.

A szabályozás egyértelműsége követelményének teljesítéséhez mindenképpen szükséges annak meghatározása, hogy a társadalom mely rétegei szorulnak rá az adóterhek enyhítésére. A szociálisan hátrányos helyzetben levő csoportok számára az enyhébb kötelezettségek megállapításához meg kell fogalmazni, hogy kik is azok, akik e körbe tartoznak. A szegénység fogalmának meghatározására több elmélet is kialakult. Az abszolút szegénység-konceptiók szerint a minimális szükségleteknek létezik egy tértől és időtől független köre, és akik ezeket a szükségleteket nem tudják kielégíteni, ún. abszolút szegénységben élnek. Ezzel szemben a szubjektív szegénységelméletek arra alapoznak, hogy az érintettek hogyan ítélik meg saját helyzetüket, illetve azt, hogy a társadalom hogyan gondolkodik a szegénységről, kit tart szegénynek, valamint az is egyéni szempontokon múlik, hogy egy-egy terméket, szolgáltatást az érintettek elengedhetetlenül szükségesnek tartanak-e.

A létminimum mellett használnak relatív típusú szegénységi-egyenlőtlenségi mérőszámokat is. „Az egy főre (fogyasztási egységre) jutó éves nettó jövedelem alapján sorba rendezett népesség alsó tíz, illetve húsz százalékát szokták szegénynek tekinteni. Mások, a nyugat-európai országok gyakorlatához közelebb álló meghatározást követve, a mediánjövedelem ötven-hatvan százaléka alatt élőket sorolják a szegények közé.”⁶

A létminimum – mint a fentiekből is látszik – nem objektív kategória. Tartalmát mindenütt az adott társadalom kultúrája és értékei, valamint a politikai kompromisszumok alakítják. „Magyarországon a minimumszámításokat – politikai viták helyett – egy 1983-as politikai bizottsági határozat hívta életre. A PB⁷ döntése nyomán 1984-től fogva (1982-ig visszamenően) a KSH évente közzéteszi a hivatalos társadalmi- és létminimumadatokat.”⁸

A létminimum és a társadalmi minimum olyan értékösszegek, amelyek számokban fejezik ki a szükséglet-kielégítés minimális, társadalmilag még éppen elfogadható szintjét. A hátrányos helyzet kialakulásáért felelős lehet a kedvezőtlen kereső-el-tartott arány, az alacsony egy főre eső jövedelem, a munkanélküliség, a lakáshiány stb.⁹ A kétfajta minimum a hivatalos meghatározás szerint a következő: a társadalmi minimum az alapvető szükségletek közül a tömegigénnyé vált javaknak és szolgáltatásoknak szerény, de még elfogadható mértékű és színvonalú fogyasztásra lehetőséget nyújtó jövedelem¹⁰, míg „A létminimum (amelynek összege a társadalmi minimumnak mintegy 80–85 százaléka – Sz. J.) a csak a folyamatos életvitellel kapcsolatos, alapvető szükségletek igen szerény kielégítésére lehetőséget nyújtó jövedelem.”¹¹ A létminimum és a társadalmi minimum mindig az adott időszakban érvényes fogyasztói árak tekintetében jelzi a társadalomban elfogadható szükséglet-kielégítéshez minimálisan szükséges javak és szolgáltatások összességét, ugyanakkor mindkettő családi kategória, mivel a szükségletek jelentős hányadát nem egyénileg, hanem családi szinten, háztartásban élve elégítik ki. A háztartások szükségletei a közös lakás költségeiből és az egyes személyek szükségleteiből állnak. A személyek szükségletei pedig elsősorban életkortól függőek, következésképpen a különböző típusú háztartásokra (egyedülállókra és családokra) eltérő minimumértékek jellemzőek.

A szociálisan, anyagilag hátrányos helyzet kezelésének eszközzrendszerét az általános jellegű jogintézmények (mint pl. a minimálbér) és a szelektív ellátások különböző formái (így az alanyi jogon járó, illetve az egyedi döntéssel megállapított segélyek) alkotják. A minimumértékek mérceként az egyes ellátások és a családi segélyezés feltételeinek, valamint az adókedvezményeknek és adómentességeknek a meghatározásánál is felhasználhatók oly módon, hogy vagy magát a minimumértéket, vagy annak bizonyos százalékos arányát alkalmazzák.

A létminimum kiszámítására több módszer is létezik, és jellemzően két eljárás minősül elfogadottnak: az ún. teljeskörű, valamint a részleges normatív eljárás. A KSH azt az összeget tekinti szegénységi küszöbnek, amely biztosítja a minimális

életvitelhez hozzátartozó szerény szükségletek kielégítését – ez a létminimum összege. A KSH az ún. normatív számítást alkalmazza, amelynek alapja az élelmiszer-fogyasztás értékének meghatározása. Az élelmiszer-normatíva pedig az Országos Élelmiszer- és Táplálkozástudományi Intézet által összeállított élelmiszerkosár és az életkori sajátosságok figyelembevételével alakul ki. A KSH saját definíciója szerint ez olyan „értékösszeg, amely a folyamatos életvitellel kapcsolatos igen szerény – a társadalom adott fejlettségi szintjén konvencionálisan alapvetőnek minősülő – szükségletek még éppen elfogadható szintjét számszerűsíti.”¹² A létminimumot tehát egyfajta szegénységi küszöbnek tekinthetjük, amelynek számítása meghatározott és mindenki számára megismerhető módszerek alapján történik, és az így kialakított minimumérték olyan operatív kategória, amely nemcsak szociálpolitikai mérceként, hanem jogalkotói kategóriaként is felhasználható. Szalai Júlia azonban tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy a minimumszámítások terén sok ellentmondás tapasztalható: „Miközben a módszer és a technika szellemes és támadhatatlan, a különböző családtípusokra kialakított létminimumok pedig az átlagjövedelmek 52–68 százalékát teszik ki (ami nemzetközileg sem mondható alacsony aránynak), a számított szintek mégsem alkalmasak sem a szegények számának megállapítására (azt rendre alábecsülik), sem arra, hogy akár a tisztess, bár szűkös megélhetés minimumaiként fogadjuk el azokat (ahhoz ugyanis ezek az összegek túlságosan alacsonyak).”¹³ Szalai az ellentmondás okát a magyar társadalom sajátos jövedelmi viszonyaiban látta, nevezetesen, hogy a magyar állampolgárok nagy része, akik egyébként ténylegesen nem tartoznak a szegény rétegekhez, nem a főfoglalkozásukból, hanem az egyre erősödő második gazdasági tevékenységekből szerzett jövedelmeikből tartják fenn magukat, illetve jutnak jelentős többletjavakhoz.

Emellett még a számítások kritikájaként fogalmazódott meg, hogy „A létminimum-számításokhoz alapul vett jövedelem- és háztartásstatisztikai felvételek márpedig a második gazdaságot jelentőségénél és a megélhetésben játszott szerepénél lényegesen kisebb súllyal tüntetik fel. (...) Nemigen jelenítik meg például – a mezőgazdaságon kívüli építőipari, lakás-termelési, ipari, szolgáltatási második gazdaságot (amely nemcsak jövedelmeket oszt el újra, hanem termeli is azokat), de nem képesek követni a lakosság életviszonyaiban oly fontos szerepet játszó családon belüli, generációk közötti transzfereket sem.”¹⁴ Az idézett tanulmány a rendszerváltás éveinek helyzetét írta le, azonban napjaink jellemző élethelyzetei is megjelennek e következtetésekben. A lakásszerzés költségeinek a létminimum-számításokban való

feltüntetése sem problémamentes, hiszen a minimumszámítások feltételezik a saját lakás meglétét, és csak a rezsiköltségek, valamint a karbantartás viszonylatában számolnak. Ez a módszer – Szalai szerint – ugyan megfelel a „folyó fogyasztás” elvének, azonban meglehetősen távol áll a tényleges valóságtól.

III. Létminimum és minimálbér

A jog jellemzően a jövedelem adott szintjéhez, mint objektív mértékhez köti a szegénységet, vagyis az alacsonyabb közteherviselési képességet, azonban ebben is felfedezhetünk ellentmondásokat, valamint érdemes áttekinteni, hogy megvalósul-e ezáltal az alapvető adóztatási jogelv, azaz, hogy a létminimum már egy olyan határa az adóztatásnak, amelyet a jogalkotó nem léphet át.

Kérdésként merülhet fel az adórendszer alakításában, hogy a fizikai vagy társadalmi létminimumot kell-e irányadónak tekinteni. Az utóbbi ugyanis egyértelműen változékony kategória, hiszen társadalmi rétegenként más és más lehet a létminimum, abból kiindulva, hogy társadalmi helyzetük bizonyos kiadásokat követel meg, de ezek összegének objektív megállapítása lehetetlen feladat elé állítaná a törvényhozókat. Ezek alapján érdemes megvizsgálni, hogy a jogalkotók milyen módszerekkel, eszközökkel kívánják az arányos közteherviselés elvét érvényesíteni. A társadalombiztosítás, nyugdíjak, szociális ellátások és segélyek körén túl a személyi jövedelemadó rendszere az, ahol érvényesülhetnek az állam szociális célkitűzései. Ennek megfelelően lehetősége van adómentes minimumok meghatározására, vagy éppen feltételekhez kötött adókedvezmények és -mentességek biztosítására.

A létminimum határán élők terheinek könnyítésére, valamint egy biztos jövedelemhatár biztosítására született meg sok állam jogrendszerében a minimálbér intézménye, amelynek számos hatása van mind a foglalkoztatottságra, mind az állami segélyezések és ellátások rendszerére. Vizsgálандó azonban, hogy az az értékhatár, amelyet az egyes államok a kötelező legkisebb bérként rögzítenek, milyen viszonyban áll a létminimummal. A minimálbér egyszerre szociális és munkaerő-piaci kategória, ennek megfelelően érdekegyeztetési folyamat eredménye, amelynek összegét jogszabály rögzíti, a létminimumérték pedig – mint a fentiekből látszik – egy családi szempontból meghatározott kategória.

A minimálbér bevezetésének, illetve emelésének több célja is lehet. Egyrészt a magasabb béreken keresztül ösztönözheti a munkavállalást, másrészt elősegítheti a méltányossági elv érvényesülését, és –

amennyiben az alacsony jövedelmű háztartásokban lévő keresők jövedelmét emeli – csökkentheti a szegénységet. „Újabban néhány országban új rendszert hoztak létre, vagy megerősítették a már meglévő rendszereket, amelyeknek az a célja, hogy a foglalkoztatottak, a munkanélküliek és az inaktív emberek részére biztosítsák a megfelelő szintű minimális jövedelmet a minimálbérek, a garantált minimális jövedelmekre vonatkozó rendszerek, az adómentes szociális nyugdíjak, illetve általános szociális juttatási programokra vonatkozó garanciarendszerek által. Az azonban még mindig meghatározásra vár, hogy milyen mértékben lehet összehasonlítani e rendszerek tekintetében a lefedettség, valamint a juttatás mértékét az EU-15 országaiban túlsúlyban levő minimális jövedelmi rendszerekkel.”¹⁵

2004-ben az Európai Unióról (EU) elmondható volt, hogy szinte valamennyi tagállam – Olaszország és Görögország kivételével – nyújtott a minimális jövedelemre vonatkozó garanciát lakosainak. Ez azonban nem azonos a hazánkban létező minimálbér intézményével, amelyet az ellentmondásosan megvalósuló és többek között a sávós személyi jövedelemadó bevezető, a svéd adóztatás szellemében fogant¹⁶ 1987-88. évi adóreform honosította meg, így azt 1988-tól használják.¹⁷ A foglalkoztatottak részére garantált bérminimum rendszerét Ausztria, Ciprus, Dánia, Finnország, Németország, Olaszország és Svédország nem alkalmazza, a többi EU-tagállam azonban ismeri a legkisebb kötelező bér fogalmát. Az euróban kifejezett bérminimum azonban meglehetősen széles skálán mozog.¹⁸ Luxemburg 1973-ban, Portugália és Málta 1974-ben vezette be a minimálbért, de Írországból például csak 2000-ben kezdték alkalmazni. A minimálbérről bejelentett foglalkoztatottak aránya alapján Kelemen Nóra három kategóriába sorolja a tagállamokat. Eszerint Luxemburg, Franciaország, Litvánia és Románia alkotja az első csoportot, amelyben ez az arány meghaladja a 12%-ot, míg Magyarországon, Lengyelországban, Portugáliában, Észtországban és Írországból (második csoport) 3 és 8% között, a harmadik kategóriában pedig 3% alatt van a minimálbéren foglalkoztatottak aránya (Spanyolország, Nagy-Britannia, Málta, Szlovákia és Szlovénia).¹⁹

A minimálbér összege a havi bruttó átlagkereset 50%-át egyik tagállamban sem haladja meg. Az EUROSTAT adatai szerint Írországból és Luxemburgban megegyezik a havi bruttó átlagkereset felével, annak 43%-a felett van Bulgáriában, Hollandiában, Máltán és Szlovéniában, továbbá 38–41% közt mozog Csehország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Nagy-Britannia, Portugália és Spanyolország területén. Mindeközben a foglalkoztatottak bérének legkisebb kötelező mértéke a havi bruttó átlagkereset

35%-át sem éri el Észtországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában.²⁰ 2001-ben az EU teljes népességének közel 15%-a rendelkezett az adott tagállamban elért átlagjövedelem 60%-ánál kisebb jövedelemmel, ami kb. 68 millió embert jelentett. A szegénységi küszöb közelében élők aránya magasabb volt Írországban, a mediterrán országokban és a balti államokban, a Szlovák Köztársaságban és az Egyesült Királyságban, míg relatíve alacsonyabb a Benelux államokban, Németországban, Ausztriában, az északi tagállamokban, valamint a közép- és kelet-európai országokban. Svédországban ez az arány 9% volt, de ennél is alacsonyabb, 8% volt a Cseh Köztársaságban.

Ez utóbbi megállapítások kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy az EUROSTAT minden országban a relatív szegénységet vizsgálja, nem az abszolút értelemben vett szegénységi küszöböt. „A szociális juttatások (nyugdíjak és egyéb transzferek) minden országban csökkentik a szegénység által fenyegetettek arányát, azonban nagyon eltérő mértékben: ez a csökkentő hatás 50% vagy kevesebb Görögországban, Spanyolországban, Írországban, Portugáliában, és több mint 75% Svédországban, a Cseh Köztársaságban és Magyarországon.”²¹

Az 1961. évi Európai Szociális Kartának, illetve a Közösségi Kartának a Római Szerződés 119. cikkelyén alapuló előírásai alapján alakult ki a „tisztos bér” fogalma. Az Európai Szociális Karta 4. cikkelye szerint „A tisztességes díjazáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a szerződő felek vállalják, hogy elismerik a dolgozók azon jogát, hogy olyan díjazásban részesüljenek, amely mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak tisztos életszínvonalat biztosít.” Kiemelendő e rendelkezésen belül két elem. Egyrészt tisztos bérnek a tisztos életszínvonalat biztosító bér tekinthető, azaz nem lehet kevesebb, mint a létminimum összege, másrészt a tisztos bérnek ezt a tisztos életszínvonalat a munkavállaló családja számára is biztosítani kell. „A tisztos bér meghatározásánál az uniós elvek szerint egy adott országban, adott időpontban a legtöbb dolgozónak fizetett kereset (vagyis a nemzetgazdasági átlagkereset) tekintendő viszonyítási pontnak. Egy 1998-ban született európai uniós megfogalmazás szerint tisztosnak tekinthető az a bér (így például az a minimálbér), amelynek értéke nem kevesebb, mint a nemzetgazdasági átlagkereset 60%-a.”²²

A létminimumértékek közül nem az egyedülállókra vonatkozó értéket kell figyelembe venni, a családi meghatározottságot az Unió is elismeri, vagyis a bérnek a kereső családja számára biztosítani kell a megélhetést. A garantált bérminimumok ellenére az EU statisztikai hivatala megállapította, hogy a 2001-2005 között eltelt időszakban három millióval

növekedett az Unióban dolgozó létminimum alatti összegből élő emberek száma, a hozzátartozókkal (eltartottakkal) együtt pedig ez közel 20 millió embert jelentett.

Az elmúlt években a minimálbér euróban kifejezett értéke valamennyi – az azt alkalmazó – tagállamban emelkedett. Magyarországon legmarkánsabban 2001-ben 57%-kal, 2002-ben pedig újabb 25%-kal nőtt a minimálbér, és azóta is folyamatosan emelkedés tapasztalható: 2008-ban 69 000 Ft, 2009-ben 71 500 Ft, 2010-ben pedig 73 500 Ft volt²³, jelenleg 78 000 Ft²⁴. A minimálbérnek, vagy garantált létminimumnak, mint a jogalkotó által elismert és rögzített, megélhetéshez szükséges legalacsonyabb összegnek, általában az egyéb, már említett számítási módszerekkel kialakított létminimumértékekkel együtt kell mozognia. Magyarországon 2006-ban a létminimum összege két aktív korú személyből és két gyermekből álló háztartás esetén 174.371 Ft, a minimálbér összege pedig 63.000 Ft/hó volt. Ennek következtében a két aktív felnőtt – feltételezve, hogy mindketten dolgoznak – a minimálbérből nem tudta biztosítani 2006-ban saját és gyermekei ellátását.

A képet tovább árnyalja, hogy a minimálbérből levonandó járulékok még inkább csökkentik a jövedelmet, ami 2006-ban az egyéni egészségbiztosítási járulék (4%), az egyéni nyugdíjjárulék (8,5%) és a munkavállalói járulék (1%) befizetését jelentette. Hozzá kell tenni persze, hogy emellett a családi pótlék két gyermek esetén 12 000 Ft plusz bevételt jelent még, de az összes bevétel így sem éri el a KSH által számított létminimum szintjét. A rákövetkező évben ez a kép nem sokat változott. A létminimum értéke 2007-ben egy fogyasztási egységre számítva átlagosan havonta 66 271 Ft volt. A KSH a létminimumértéket aktív és nyugdíjas háztartásokra, azon belül háztartástípusokra bontva is közölte: 2007-ben a tipikusnak tekinthető, két aktív korú személyből és két gyermekből álló háztartás létminimumértéke $2,90 \times 66\,271 \text{ Ft} = 192.186 \text{ Ft}$, míg a minimálbér összege 65 500 Ft volt havonta.²⁵ Részletes számítások nélkül is látszik tehát, hogy a minimálbérből és (enyhén ugyancsak növekvő) támogatásokból egy családban maximálisan szereshető bevétel összege, a 2007-es évben sem haladta meg a létminimumot.

IV. Közterhek enyhítése a személyi jövedelemadó rendszerében

Halmosi Péter tanulmányában [5] kifejti, hogy „A személyi jövedelemadó természetéből kifolyólag a legalkalmasabb adónem a különböző társadalmi csoportok közötti egyenlőség megteremtésére. A horizontális egyenlőség azt jelenti, hogy az adó-

jogszabályok azonosan kezelik az azonos jövedelemmel rendelkező személyeket, míg a vertikális egyenlőség kimondja, hogy az eltérő jövedelemmel rendelkező személyek adóterhének különbözőnek kell lennie.”²⁶

Az úgynevezett „áldozatelmélet” más szemszögből közelíti meg az adózás kérdését. Az elmélet kiindulópontja és alaptézise, hogy az adózás mindenki számára teher. „Az egyenlőség elve azt indokolná, hogy ezen áldozat mértéke legyen azonos. Nyilvánvaló, hogy egy gazdagabb polgár kevésbé érzi szükségleteit korlátozva még viszonylag nagyobb adóteher mellett is. Ez a logika elvezetett progresszív adókulcsokhoz.”²⁷

A sávós adózás is gyakran használt fajtája a különböző jövedelemmel rendelkezők közti, a közteherviselésben kinyilvánított differenciálásnak, azonban ennek nagy hátránya, hogy az egyes sávok határain levő jövedelmeknél meglehetősen nagyok a változások. Ennek konkrét megvalósulása lehet a létminimum adómentessége érdekében, hogy egy bizonyos, jogszabályban rögzítettnél alacsonyabb jövedelem után nulla mértékű adókulcs legyen érvényes. Az adómentességek egy része szociális megfontolásokon alapul, így pl. a családi pótlék, illetve egyes – társadalombiztosítási vagy szociális ellátás keretében az önkormányzat által adott – szociális juttatások. Eszköz lehet tehát a személyi jövedelemadón belül az adókulcsok száma és nagysága, a társadalombiztosítási járulék és a személyi jövedelemadó összekapcsolásának módja, az adóalanyok körének meghatározása, illetve differenciálása. Ebbe a körbe tartoznak természetesen az adómentességek és adókedvezmények is, melyek általában elsődleges szerepet töltenek be az egyediesítésben. Az egyediesítés pedig – az egyenlőség elve mellett – azért is kiemelkedő fontosságú, mert – Földes Gábor szavaival élve – „Nem várható el senkitől, hogy létfenntartása veszélyeztetettsége esetén is járuljon hozzá a közkiadásokhoz, az állami érdek nem előzheti meg a létfenntartás elemi követelményeit”.²⁸

A létminimum közterhek alóli mentesítését a magyar személyi jövedelemadó rendszere a fenti eszközök közül a következőkkel kívánja – közvetlenül vagy közvetve – elérni a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényben (a továbbiakban: Szja tv.): jövedelemhatárhoz kötött adókulcsok; minimálbér adómentessége, adó- és kiegészítő adójóváírás; személyi és családi kedvezmény; lakáshitelhez kapcsolódó kedvezmény.

1. Adókulcsok

A személyi jövedelemadó mértéke a megszerzett jövedelem összegének függvénye. 1999-ben a korábbi

5 kulcsos adórendszerből 3 kulcsos lett, ám az adójóváírás csökkentése inkább növelte az adóterheket. 2002 és 2006 között az adójóváírás növelésével, az adókulcsok mérséklésével, a kétkulcsos adórendszer bevezetésével később lényegesen mérséklődtek az adóterhek.

Az arányosság és igazságosság elvének következetesebb érvényesülése érdekében az átlagos és az átlag alatti jövedelemmel rendelkező társadalmi rétegek tekintetében a törvényhozó 2005-re már kétkulcsos adótáblát rendelt. Ily módon kívánta megvalósítani az adóterhelés érzékelhető csökkentését, amellyel, hogy a minimálbér adómentességének fenntartását adójóváírással látta megoldottnak.

2006. január 1-jétől az adóévben megszerzett jövedelem alapján 1 550 000 Ft-ig 18% volt az alkalmazandó adókulcs; ezen összeg felett 279 000 Ft és az 1 550 000 forinton felüli rész 36%-a volt befizetendő. 2007-ben növekedett a 18%-os sáv, és 1 700 000 Ft-ig alkalmazhatta az adóalany, e fölött 306 000 Ft és az 1 700 000 forinton felüli rész 36%-a képezte az adófizetési kötelezettséget a személyi jövedelemadó adónemében²⁹. A személyi jövedelemadó kulcsok a 2008–2009 években nem változtak.³⁰ A 2010. adóév azonban jelentős módosítást hozott: az adóalap-kiegészítés³¹ megjelenése mellett a sávok közötti jövedelemhatárt 5 000 000 Ft-ra emelték, a kulcsokat pedig 17%-ra és 32%-ra csökkentették.

2011. január 1-jétől a sávosan progresszív és a némethez hasonlóan bonyolult³² személyi jövedelemadót – a kulcsok csökkentésére és versenyképes adómérték, illetve adómértékek³³, valamint a lineáris rendszer bevezetésére irányuló nemzetközi trendekkel összhangban – az egykulcsos adónem alkalmazása váltotta fel. Véleményem szerint ez is része az Ádám Antal által megfogalmazott és kimunkált egyetemesezési és egységesülési³⁴ folyamatnak, amelyben a „fejlett országok bizonyos összehangolt gazdasági akciói, valamint néhány jelentős világméretű vagy regionális pénzgazdálkodási koncentráció koncepciózus ösztönző finansziális aktivitása elismerést érdemel.”³⁵ A hatályos rendszer így a 16%-os egyetlen adókulcsot alkalmazza. Ez azonban csak a különadózó jövedelmek esetén jelent ténylegesen 16%-os adóterhelési szintet, ugyanis az összevonandó jövedelmek adóalapját változatlanul adóalap-kiegészítéssel (a jövedelem 27 százalékának hozzáadásával, bruttósítással – vagy ahogy a köznyelvben mondják: szuperbruttósítással) kell meghatározni. Ennek megfelelően az alkalmazandó elvonás az összevont adóalapba tartozó, önálló tevékenységből származó, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb jövedelmekre nézve 20,32 százalék.

2. Adójóváírás

1996-ban a nulla mértékű adókulcs megszüntetésével, az adótábla és az adójóváírás újszerű kombinált rendszerével a törvényhozás az egyensúlyt akarta javítani a fogyasztás ésszerű korlátozása és a növekedést megalapozó felhalmozás között. Magyarországon tehát nincs nulla mértékű adókulcs, hanem az adójóváírás intézménye vált hivatottá arra, hogy a minimálbérnek megfelelő bevallott jövedelmet mentesítse a személyijövedelemadó-fizetési kötelezettség alól.

Az adójóváírás³⁶ az ún. számított adót csökkenti, vagyis az általános szabályok alapján kiszámított adó összegéből vonható le. Az adójóváírásra az Szja tv. különböző mértékben ad lehetőséget, a különbségek pedig abból adódnak, hogy a jogosultsági határt a magánszemély jövedelme eléri-e, azt meghaladja-e, és ha igen, milyen mértékben. Az adójóváírás mértéke az Szja tv. 1998. évi módosításával változott. A jogalkotó ezen intézkedésével a közterhekhez való arányos hozzájárulás elvét szem előtt tartva a családok jövedelmi esélyegyenlőségének érzékelhető javítását célozta meg. A törvény szerint az adójóváírás a bérjövedelem 10%-a, de legfeljebb jogosultsági hónaponként 3.000 forint lett, és csak azok vehették igénybe, akiknek éves bevallott jövedelmük nem érte el az 1.000.000 forintot.

Az adójóváírás 2006. január 1-jétől az adóévben megszerzett bér 18%-a, de legfeljebb 9000 Ft lett egy jogosultsági hónapra³⁷. Ez a lehetőség csak akkor vált érvényesíthetővé, ha a bevallott vagy az adóhatósági adó-megállapítás során elszámolt éves összes jövedelem nem haladta meg az 1 500 000 forintot, mint jogosultsági határt. Ha az éves összes jövedelem meghaladta a jogosultsági határt, de a 2 100 000 Ft-ot nem érte el, az adójóváírás egyenlő volt a törvény alapján meghatározott összegnek a jogosultsági határ feletti jövedelem 18%-át meghaladó részével. A kiegészítő adójóváírás szabályai szerint 2006. január 1-jétől a magánszemély a jogosultsági határra irányadó szabályai szerinti éves összes jövedelme nem haladta meg az egymillió forintot (a kiegészítő jogosultsági határt) akkor az adójóváírás az adóévben megszerzett bérből a jogosultsági hónapok száma és 50 000 Ft szorzatát meghaladó rész 18%-a, de legfeljebb jogosultsági hónaponként 2340 Ft. Ha az éves jövedelem meghaladta az 1 000 000 Ft-ot, de nem érte el az 1 561 600 Ft-ot, a kiegészítő adójóváírás összege az előbbieken meghatározott összegnek a kiegészítő jogosultsági határ 5%-át meghaladó része volt.

2008. január 1-jétől megszűnt az adójóváírás ket-tős rendszere, helyébe egységes adójóváírást vezettek be. Mértéke továbbra is az adóévben megszerzett bér 18%-a maradt, havi felső értéke 11 340 Ft lett,

„kifuttatása” pedig 1 250 000 Ft és 2 762 000 Ft között történhetett. Amennyiben pedig az éves bevallott (elszámolt) jövedelem meghaladja a 2 762 000 Ft-ot, akkor adójóváírás nem volt érvényesíthető. 2011-től az adójóváírás 16%-ra csökkent, legfeljebb havi 12 100 forint lehet, amennyiben a magánszemély jövedelme nem haladja meg a jogosultsági határt, amelynek összege évi 2 millió 750 ezer forint, ezt követően 12%-kal fut ki, ami azt jelenti, hogy az adójóváírás évi 3 millió 960 ezer forintos jövedelem felett nem érvényesíthető.

3. Családi kedvezmény

A családok támogatásáról szóló 1998. LXXXIV törvényben szabályozott családtámogatási formákkal összhangban a gyermekeket nevelő családokat egyéb támogatási rendszerek is segítik. Ezek közül kiemelendő a személyi jövedelemadóról szóló törvény 1998. évi módosításával bevezetett gyermekek után járó adókedvezmény, amely a családok teherviselő-képességéhez igazodó adóztatás megalapozását is jelenti.

A családi kedvezmény érvényesítésére egyéb-iránt az a magánszemély jogosult, aki a családok támogatásáról szóló törvény szerint családi pótlékra jogosult, továbbá a várandós nő és vele közös háztartásban élő házastársa. A 2004/41. számú adózási kérdés szerint az Szja törvény 40. § (9) bekezdése alapján a családi kedvezményre jogosult az adóév végén az adóbevallásban a vele közös háztartásban élő élettársával is megoszthatja a családi kedvezményt, ha egyikük sem veszi igénybe a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát. Olyan esetben, amikor a jogosultnak nincs levonható adója, az élettárs pedig nem jogosult a kedvezményre (a gyermek nem közös, ezért az élettárs nem szülő) nem kifogásolható, ha megosztás címén a kedvezményt teljes egészében az élettárs érvényesíti. A családi kedvezmény tehát – figyelemmel az adózó jövedelmi helyzetére és a család nagyságára – ugyancsak egy differenciáltabb minimum elérését szolgálja, azonban egy vagy két eltartott után nem vehető igénybe, és szükséges, hogy az eltartó jövedelemmel rendelkezzen.

Az Szja tv. 2001-től hatályos 20. § (5) bekezdése értelmében ugyanis a szülő a családi adókedvezmény összegének meghatározásához beszámíthatja a tényleges eltartottakon kívül azon gyermekeket is, akiket a családok támogatásáról szóló törvény szerint a nevelési ellátás összegének megállapításakor figyelembe vesznek. A családi kedvezményt – jövedelemhatárhoz kötötten – a 2011. adóévig kizárólag a legalább három gyermeket nevelők vehették igénybe, összege 4000 Ft volt gyermekenként.³⁸ Négy vagy több gyermeket nevelő család esetén a jövedelemhatár gyer-

mekenként 500 000 Ft-tal nőtt, de így is maximum 8 000 000 Ft lehetett.³⁹

A 2011-ben változtatott magyar rendszer is a családi adózás jelzöt kapta. A családi kedvezmények vonatkozásában ugyanis újat hozott az Szja tv. január 1-jén hatályba lépett módosítása.⁴⁰ Megítélésem szerint pozitív jogalkotói kezdeményezés, hogy a családi kedvezmény – annak 1988-as megjelenése óta először – egy gyermek után is érvényesíthető, még-hozzá a jövedelem nagyságára tekintet nélkül. Ezt az új struktúrájú adóalap-kedvezményt (a korábbi adó-kedvezmény helyett) a családi pótlékra is jogosult házastársak – ha mindketten végeznek bevételszerző tevékenységet – együtt is igénybe vehetik. A családi kedvezmény – az eltartottak lélekszámától függően – kedvezményezett eltartottanként és jogosultsági hónaponként egy és kettő eltartott esetén 62 500 forint, három és minden további eltartott esetén 206 250 forint.⁴¹ A kedvezmény nagysága azonban álláspontom szerint joggal kifogásolható, tekintettel arra, hogy a családi fogyasztásban is érvényesül a méretgazdaságosság elve⁴², és ennek megfelelően a harmadik és további eltartottak utáni, jóval magasabb összegű implicit juttatás véleményem szerint az összes körülményre tekintettel nem éri el a kívánt jogalkotói célt. A szabályozás üdvözlendő eleme azonban, hogy a rokkantsági járadékban részesülő adóalany saját maga mint kedvezményezett eltartott után is érvényesíthet adóalap-kedvezményt.

4. Lakáscélú kedvezmények

A létminimum számítása során már említettem, hogy a lakásszerzés és -fenntartás költségei jelentős részét képezik akár az egyének, akár a családok kiadásainak. Erre tekintettel tartalmazta a lakáscélú megtakarítások kedvezményét már az 1987. évi VI. törvény is: az adóból levonható volt a lakásvásárlás, -építés, illetve -bővítés céljára a pénzügyintézetnél elkülönítetten kezelt 36 000 Ft-os megtakarítás 20%-a. Az összeg 1990. január 1-jével 60 000 Ft-ra emelkedett, majd 1991-től megszigorodtak az igénybevétel feltételei.⁴³

A lakáshoz jutás állami segítségével eszközöként az Szja tv. 1995-től – fenntartva, de nem valorizálva ezt a lehetőséget – részesítette kedvezményben a lakáscélú megtakarításokat, illetve a lakáscélú hitel törlesztéséhez is kapcsolt kedvezményi elemet. Eleinte a pénzügyintézettől felvett ilyen célú hitel törlesztésére fordított összeg 20%-a volt levonható az adóból. A kedvezmény ebben a formában 2003-ban megszűnt, a lakáshitelek törlesztése után pedig 2007-től már nem jár semmiféle adókedvezmény, kivéve, ha a kölcsön visszafizetését még 2006-ban vagy korábban megkezdték, ebben az esetben ugyanis a kedvezmény továbbra is a 2006-os feltételek szerint

számolható el. Lakáscélú kölcsönre kamattámogatást 1988–1990 között a 3%-ot meghaladó kamatrész után lehetett igénybe venni. Ez a lehetőség 1991 és 1994 között megszűnt, azonban 1995-ben megújítva vezették be a tőke és kamattörlesztés 20%-áig, de legfeljebb 30 000 Ft-os értékhatárig. Ezt követően a kedvezmény mértékét 2001-ig nem módosították, így elveszítette érdemi jelentőségét. 2002-től az adóhitelek meghatározott összege után 240 000 Ft (később ennek csupán a fele) leírhatóvá vált az adóból.⁴⁴

V. Kitekintés az EU-s jövedelemadó-rendszerekben alkalmazott megoldásokra

A személyi jövedelemadó a legalkalmasabb arra, hogy a társadalmi jövedelem alapuló különbségeket kiegyensúlyozza, és a közteherviselésben való részvételt arányosabbá tegye. A jogállamnak – ahogy már fent szó esett róla – egyik feladata, hogy a Halmosi [5] által említett vertikális igazságosságot megvalósítsa az adóztatásban.

A nemzetközi összehasonlítás egyik fő szempontja az adókulcs nagysága, ugyanakkor a jövedelem fogalmának adózási szempontból való meghatározása is releváns. A jövedelem – attól függően, honnan származik – munka- vagy tőkejövedelem, és annak érdekében, hogy aki csak az előbbivel rendelkezik, munkaképes kora után is megfelelő életszínvonalon létezhesen, a tőkejövedelmek magasabb adóztatása is kialakult. Eszerint a jövedelmek megadóztatása mellett külön vagyonadó is szerepelhet. Annak alapján, hogy az állampolgár milyen adófizető képességgel rendelkezik, a jogalkotónak célszerű a kivetett adóknál azt is figyelembe vennie, hogy a család hány tagból áll, hiszen a családos ember több fő eltartásáról is gondoskodik. Ennek figyelmen kívül hagyásával súlyosan hátrányos helyzetbe kerülhetnek a családosok az egyedülállókkal szemben.

A személyi jövedelemadó rendszere az egyes EU-tagállamokban eltérő képet mutat. Az Európai Bizottság adózásra vonatkozó stratégiáját 2001. május 23-án adta ki „Az Európai Unió adóügyi politikája – Az elkövetkezendő évek prioritásai”⁴⁵ címmel. A dokumentumban foglaltak szerint a Bizottság hatásköre e téren a koordináció marad, azaz a személyi jövedelem adóztatási rendszerének meghatározása továbbra is tagállami hatáskör részét képezi. A közösségi joganyagok nem rendelkeznek a közvetlen adózásról, a tagállamok adórendszerei közötti hasonlóságok mellett természetesen sok különbség tapasztalható. A közösségi adózási szabályok szerint az EU-tagállamok állampolgárai abban a tagállamban kötelesek adót fizetni, ahol ténylegesen laknak,

függetlenül a jövedelem keletkezésének helyétől. A munkaeerő pedig – ahogy a tőke is – oda vándorol, ahol kedvezőbb feltételekkel várják.

Valamennyi tagállam törekszik az igazságosság elvének megfelelően az alacsonyabb jövedelműekre nézve alacsonyabb adókulcsot alkalmazni, illetve azt teljesen mellőzni. A személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó legáltalánosabb mentesség, ha az adófizető bizonyos határ alatt maradó jövedelme mentesül az adófizetési kötelezettség alól. Többek közt Ciprus, Görögország, Franciaország és Németország jövedelemadó rendszerében is szerepel egy-egy alsó éves jövedelmi határ, amely alatt az adókulcs nulla százalék. Görögországban az adóreform 2007-ben kezdődött és elsődleges célja volt, hogy 2007 és 2009 között fokozatosan lejjebb vigyék az adókulcsokat (induláskor: 0%, 15%, 25%, 35%, és 40%). Első lépésként a középső kulcsok az előző évihez képest 1%-kal csökkentek, az adómentes sáv felső határát pedig 1000 euróval emelték. Olaszországban és Németországban a személyi jövedelemadó még kiegészül az ún. szolidaritási adóval, amely a személyi jövedelemadó 4, illetve 5,5%-át teszi ki. Az adókulcsokat és adósávokat Írországban a jövedelem és családi állapot alapján határozzák meg (ld. fenti táblázat).

A személyi jövedelemadó alanyainak körét illetően az egyén és a család szükségleteit és teherbíró-képességét másként veszik figyelembe néhány országban, pl.: Írország és Németország differenciált kategóriákat alakított ki annak érdekében, hogy az egyének és családok egyedi szempontjait is meg tudja jeleníteni. A jogalkotó lehetővé teszi a házastársak által megszerzett jövedelmek megengedett arányban való megosztását. „Az elmúlt években az OECD-országok mindazonáltal az egyén adóztatása irányába mozdultak el, ami arra utal, hogy a családok támogatását az államok inkább adókedvezményekkel és közvetlen támogatásokkal képzelik el.”⁴⁶ Németországban progresszív adózási rendszer működik, amelynek lényege ugyancsak az arányos közteherviselés elérése, azaz, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők magasabb adót fizetnek. Az adóalanyokat adókatégoriákba osztották, s az adó mértéke ennek is függvénye. A kategóriák kialakításában szerepet játszott a családi állapot, az adott háztartásban élő gyermekek száma és az utánuk járó juttatások stb.⁴⁷

A személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékmértéke, melyet a fizetésből vonnak le, a munkavállaló bruttó fizetésétől és családi állapotától függ. A mentességek és kedvezmények rendszere elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a különböző anyagi, szociális helyzetben levő adózók lehetőleg erejükhez mérten vegyék ki részüket az adózási kötelezettségéből. A kelet-közép-európai országok a differenciálási szemponton túl általános tapasztalat-

ként szűrték le azonban, hogy minél bonyolultabb az adórendszer, annál kevésbé működőképes, és a szabályok kijátszási lehetőségei sem csökkennek számottevően a kazuisztikus szabályozás erősítésével: „... a hangsúlyt az adócsökkentésre, és ezzel együtt az egyszerűsítésen és a kedvezmények eltörlésén keresztül az adózói kör kiszélesítésére kellene helyezni. Ez különösen érvényes a szegényebb országokra, ahol a vállalati adók növelése az informális gazdaságot táplálva épphogy csökkentik az állam adóbevételeit. Minél nagyobb az informális gazdaság mérete az adóreform előtt, annál nagyobb mértékben növelhető az adóbevétel az adók csökkentése, és a rendszer egyszerűsítése révén.”⁴⁸

Ezért már évekkel ezelőtt elindult egy tendencia az adórendszerek egyszerűsítésére, mely érthetővé, elfogadhatóbbá teszi a közterhek viselésében való részvételt, és így akár az adóbevételek növekedése is elérhető. A kelet-közép-európai országokban az utóbbi években megfigyelhető az adócsökkentésre és az adórendszer egyszerűsítésére, továbbá az adók egységesítésre való törekvés, amely célkitűzések a gazdasági válság következtében azonban várhatóan háttérbe szorulnak.

Észtország még 1994-ben bevezette az egykulcsos személyi jövedelemadót, melynek mértéke 2008-tól 21%, Litvániában 2006-ban 33%-ról 27-re, a következő évben pedig 24%-ra csökkentették az adókulcsot. Csehország 2007 óta alkalmaz egykulcsos személyi jövedelemadót, a korábbi 12–32% közötti mértékű adókulcsokat 15%-os adókulcs váltotta fel, Bulgáriában pedig 2008-tól a magánszemélyek jövedelmére 10%-os az adó mértéke, szemben a korábbi 20–24%-kal.

Szlovákia 2004-ben kezdődő adóreformja nyomán 19%-os lett a személyi jövedelemadó. A hat sávból álló személyi jövedelemadó rendszerhez kapcsolódó adókedvezmények hatályukat veszítették, de a jövedelmek egy része továbbra is adómentességet élvez. Adómentesnek minősül a létminimum 19,2-szerese, de legfeljebb a létminimum százszorosáig. Az ezt meghaladó éves jövedelemnél az adómentes sáv már csökken, majd teljesen megszűnik. A nyugellátásban részesülő adózó jövedelme csak akkor adómentes, ha a nyugdíja a létminimum 19,2-szeresénél kisebb, de legfeljebb a különbség tekintetében. Adókedvezmény vehető igénybe gyermekenként, amelynek összege – az euró bevezetéséig – havi 555 korona volt. E tekintetben gyermeknek minősül, aki a 25. életévét még nem töltötte be és közép- vagy felsőfokú tanulmányokat folytat, továbbá feltétel, hogy az adózó legalább a minimálbér hatszorosának megfelelő jövedelemmel rendelkezzen.⁴⁹ A családok támogatását szolgáló kedvezmény a szlovák adórendszerben, hogy amennyiben a házastárs adóköteles jövedelme nem éri el az adómentes sáv határát, a rá vonatkozó

fennmaradó részt a házastárs figyelembe veheti bevallásában, ennek azonban feltétele, hogy a házaspár közös háztartásban éljenek. Ez utóbbi jelentős eltérést mutat a magyar rendszerhez képest, mert amennyiben a számított adó a gyermekek után járó összegnél alacsonyabb, a különbözetet kifizetik az adózó részére.

Romániában 2005. január 1. óta a személyi jövedelemadó kulcsa egységesen 16%. Korábban ez az érték 18–40% közt mozgott. Az adókulcs egységesítése mellett azonban majdnem minden kedvezményt eltöröltek, csupán az adóalap korrekciójára maradt néhány lehetőség. Ilyen korrekciós lehetőség, hogy a törvény 250 román lej levonását teszi lehetővé munkavállalók számára, továbbá rokkantsági foktól függően 100, illetve 200 román lej kedvezményt vehetnek figyelembe. Családi jellegű támogatás a személyi jövedelemadó rendszerén belül, hogy eltartottanként is 100 román lej vehető igénybe. Adómentes jövedelemnek számítanak többek közt a szociális juttatások, az ösztöndíj, az örökség, a mezőgazdasági tevékenység jövedelme vagy az ingó és ingatlan vagyon értékesítéséből származó jövedelem is. A levonások érvényesíthetősége regresszív jellegű, azaz ahogyan növekszik a jövedelem, csökken az igénybe vehető kedvezmény, ha pedig az adózó éves jövedelme meghaladja a 30.000 román lejt, nincs lehetőség kedvezmény figyelembe vételére. A nyugdíjak havi 900 román lej felett adókötelesek.

Szlovéniában – a magyarhoz hasonlóan – sávosan progresszív személyi jövedelemadó terheli a bérjövödelmeket, az üzleti tevékenységek jövedelmét, a mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmet, a tőkejövödelmeket, valamint az ingatlanok bérleti díjából és a vagyoni jogok átengedéséből származó jövedelmeket. Ha az adóalap €0–6800 közé esik, akkor az adó mértéke 16%, 6800–13 600 euró között 27%, 13 600 euró összeg felett pedig 41%. Szlovéniában adómentességet élveznek a segélyek, a támogatások, a rokkantsági járadék, a táppénz és a nyugdíj.

Minden magánszemély jogosult az általános adókedvezményre, azaz az adóalap évi 2800 euróval csökkenthető, ennek feltétele azonban, hogy utána egy másik rezidens nem érvényesíti az eltartott családtagra vonatkozó különleges kedvezményt. A családi kedvezmény az eltartottak számától függ és már egy eltartott után is igénybe vehető.⁵⁰

VI. Következtetések

Az adómentes létminimum biztosítása – mint a modern adóztatás egyik alapvonása, az arányos közteherhivétel érvényesíthetősége – már a létminimum definíciójának meghatározásakor komoly kérdéseket

vet fel. A határ meghúzósa – a szociológiai és statisztikai felmérések és szempontok figyelembevételével – a jogalkotó feladata. A számításokban rejülő ellentmondások, illetve az egyes élethelyzetekben – és emiatt a minimumértékek számításában – rejülő különbségi lehetőségek oda vezetnek, hogy minden társadalom más és más módon közelíti meg a szegénység és a létminimum határát, illetve más eszközökkel próbálja enyhíteni, tehermentesíteni azt. Az adójogszabályok megalkotásában az egyes államok a saját, szubjektív alapokon tekintetbe vett szegénységi küszöbüket állapítják meg minimális kötelező jövedelemként, illetve létminimumként.

Magyarországon a jogalkotás a minimálbér összegének adómentességét próbálja több-kevesebb sikerrel garantálni. A személyi jövedelemadó rendszerében ugyan az adójóváírás intézménye ezt hivatott szolgálni, azonban egyes járulékok levonása a garantált bérből így is kötelező.

A terhek enyhítésére igénybe vehető eszközök, mentességek, kedvezmények az EU más országaiiban is megtalálhatók. Egyik oldalon a családi állapot és egyéb, igazolható körülmények alapján adott kedvezmények, differenciált módon meghatározott adókulcsok rendszere ad könnyítést a nehezebb helyzetű családoknak (pl. Írország, Németország), más országokban pedig az adórendszerek jelentős egyszerűsítése és az adókedvezmények rendszerének radikális átalakítása is megfigyelhető (pl. Szlovákia, Románia).

Hangsúlyos vonatkozása a létminimum-értékeknek a családi jelleg, az, hogy a hatályos minimálberek mellett egy család eltartása már nem lehetséges a létminimum szintjén sem. A minimálbérnek a modern adóztatás alapelvei szerint legalább a létminimum járulékokkal felbruttósított összegével kellene meg egyezőnek lennie. Ehhez azonban a költségevétési feltételek megteremtése mellett a létminimum jogi fogalmának a szociológiai szempontokkal is összhangban lévő kidolgozása szükséges.

Jegyzetek

¹ Ugyanez jelenik meg a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. § (1) bekezdésében is.

² 163/B/1991 alkotmánybírósági (AB) határozat

³ Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996. 1. sz. 64. o.

⁴ Botos Katalin: Adóelméletek – mit üzen az elmélet történet a mának? Pénzügyi Szemle 2008. 3. sz. 439. o.

⁵ Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003, 191. o.

⁶ Havasi Éva: Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. Szociológiai Szemle 2002. 4. sz. 58. o.

⁷ Értsd: Politikai Bizottság

⁸ Szalai Júlia: Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.) Társadalmi riport 1990. TÁRKI, Budapest 1990. 420.o.

⁹ Létminimum és társadalmi minimum. Esély 1991. 6. sz. 84. o.

¹⁰ Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987. KSH, Budapest 1988. Idézi: Szalai Júlia: Some thoughts on poverty and the concept of subsistence minimum. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.) SOCIAL REPORT. Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés, Budapest 1992. 297. o.

¹¹ Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987. Budapest, KSH, 1988. Idézi: Szalai Júlia: Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.) Társadalmi riport 1990. Budapest, TÁRKI, 1990. 419. o.

¹² Központi Statisztikai Hivatal: Létminimum, 2004 <http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin04.pdf> 2009.01.22.

¹³ Szalai, 1990. (i.m. 7) 421. o.

¹⁴ Szalai, 1990. (i.m. 7) 421–422. o.

¹⁵ Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés. 22. o. http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf 2009.01.12.

¹⁶ Szilovics Csaba: Stability and Calculability Regarding the Taxation of Natural Persons in the Period of 1998–2005. In: Jakab András, Takács Péter, Allan F. Tatham (szerk.) The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985–2005. Kluwer Law International, 2007. 169. o.

¹⁷ „Az alapszabályok 1984-ben felváltó új törvény (1989. évi XLV.) a jövedelemsávok számát nyolcra csökkentette és lejjebb vitte a felső adókulcsot és módosította a kedvezmények körét is. A következő évben ismét módosították a rendszert a sávok számát ötre, a felső adókulcsot pedig 50%-ra csökkentették. A következő évben a sávok számát hétre növelték, míg az alsó adókulcsot 12%-ra csökkentették, majd 1990-ben megszületett az 1990. XC. törvény, amely már csupán négy kulcsot alkalmazott, amit 1994-ben újra hatra emeltek, hogy 1999-ben háromra, és 2004-ben kétkulcsosra alakítsák a személyi jövedelem adóztatást.” (Szilovics Csaba: Stabilitás és kiszámíthatóság a természetes személyek adóztatásában 1985–2005. között. Előadásanyag kézirat. Budapest, 2006. április 7., ELTE-ÁJK, A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 c. konferencia)

¹⁸ Pl.: 2006 elején Lettországon a minimálbér 129, míg Luxemburgban 1503 euró volt – bár semmiképpen sem feledkezhetünk meg arról, hogy a nemzetközi összehasonlítás a bérek és a keresetek vásárlóerejének is függvénye.

¹⁹ Kelemen Nóra: Keresetek, munkaerőköltség, minimálbér az Európai Unióban és Magyarországon. Európai Tükör 2007. 4. sz. 133. o.

²⁰ Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> 2009.01.27.

²¹ Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés. 40. o. www.ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf 2009.01.12.

²² Hanti Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió munkügyi irányelvek és érvényesítésük a hazai kollektív tárgyalások gyakorlatban. Budapest, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, 2003. 124. o.

²³ Forrás: www.apeh.hu

²⁴ 337/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

²⁵ Forrás: www.ksh.hu

²⁶ Halmosi Péter: A személyi jövedelemadó-rendszer helyzete és aktuális kérdései a fejlett országokban. Pénzügyi Szemle 2008. 3. sz. 477. o.

²⁷ Botos, 2008 (i.m. 3), 439. o.

²⁸ Földes, 1996 (i.m. 2), 65. o.

²⁹ Szja tv. 30. §

³⁰ Az alsó kulcs maradt 18%, a felső pedig 36%. Az összehatár 2009-ben a 2007-es és 2008-as adóátlában meghatározott 1 700 000 Ft-ról 1 900 000 Ft-ra emelkedett.

³¹ Az összevont adóalap a jövedelem adóalap-kiegészítéssel (27 százalékkal) megnövelt összege lett.

³² Vö. Ludwig van den Hauwe, *German income tax policy between equity and efficiency*, European Journal of Law & Economics (1998) No. 5, 267–268.

³³ E kormányzati lépések megtételét sok piaci szereplő, illetve elemző is évek óta sürgeti. Lásd például Brother Layman, *Az offshore halála* (HVG Kiadó Zrt., Budapest 2010), 272–274.

³⁴ Vö. Ádám Antal, *A posztmodernitás jogi sajátosságairól*, Társadalmi Szemle 1996. 4. sz. 19. o.

³⁵ Ádám Antal, *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog* (Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2007), 79.

³⁶ Szja tv. 33. §

³⁷ Szja tv. 33. § (1) bekezdés

³⁸ A teljes összege csak akkor járt, ha a magánszemély éves jövedelme – 3 gyermek esetén – nem haladta meg a 6 000 000 Ft-ot (ld. korábbi Szja tv. 44. § (1) bekezdés a.) pont)

³⁹ Szja tv. 44. § (1) bekezdés b-e.) pontok

⁴⁰ A magyar személyi jövedelemadó rendszere e tekintetben is jelentős módosuláson, fejlődésen ment keresztül az 1988-as bevezetés óta. Akkor ugyanis csak nagyon korlátozott mértékben lehetett hasonló típusú kedvezményeket igénybe venni: legalább három, 14 éven aluli (nappali tagozatos felsőoktatásbeli hallgató esetén 25 év alatti) gyermek esetén lehetett igénybe venni az éves tizenkétezer forintos gyermekenkénti adóalap-kedvezményt.

⁴¹ Lásd Szja tv. 29/A. § (2) bekezdése.

⁴² Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechmann – James Tobin, *Is a Negative Income Tax Practical?*, Yale Law Journal (1967) No. 1, 8.

⁴³ Szilovics, 2007 (i.m. 16), 169. o.

⁴⁴ Szilovics 2007 (i.m. 16), 170. o.

⁴⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság COM(2005) 702 final számú véleménye.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:195:0058:0061:HU:PDF

⁴⁶ Halmosi, 2008 (i.m. 24), 482. o.

⁴⁷ A németországi adókatégoriák az alábbiak:

- egyedülálló, illetve elvált,
- egyedülálló, illetve elvált, legalább egy gyermekkel él egy háztartásban, és a gyerek után juttatásban részesül,
- házas munkavállalók, illetve özvegyek (utóbbiak a házastárs halálát követő egy évig tartoznak csak ide),
- házas munkavállalók, akik mindketten rendelkeznek jövedelemmel,
- házas munkavállalók, akik közül az egyik házastárs dolgozik, a másik pedig a 3. kategóriába tartozik,
- több munkahelyen dolgozó munkavállalók, akik második, illetve harmadik adókártyájukat használják. (ld. http://www.adozona.hu/hirek/20070302_ado_nemetorszag.aspx 2009.01.16.)

⁴⁸ Vágyi Ferenc Róbert: Magyar adóreform: Lehet másképp? <http://www.spek.hu/index.php?page=cikkek> 2009.01.19.

⁴⁹ Ambrus Attiláné: SZJA – szomszédoló. http://www.spek.hu/letoltes.php?fajl=anyagok/Ambrus_Attilane_SZJA_szomszedolo_1.pdf 2009.01.15.

⁵⁰ Ambrus Attiláné: SZJA – szomszédoló. http://www.spek.hu/letoltes.php?fajl=anyagok/Ambrus_Attilane_SZJA_szomszedolo_1.pdf 2009.01.15.

Pánovics Attila
adjunktus

Ercsey Zsombor
tanársegéd

Az új termékdíjas szabályozás problémái

Közismert, hogy Magyarországon az elmúlt évtizedekben sokszorosára – 1960 óta mintegy 60-szorosára(!) – nőtt az egy főre jutó hulladék mennyisége. A lakosság számára leginkább szembetűnő tendencia a rendszerváltozás előtt széles körben működő betétdíjak rendszerének fokozatos elsoványodása volt, mellyel párhuzamosan általánosan elterjedtek az ún. egyutas csomagolások, amelyek mennyiségi növekedését az állam a szelektív hulladékgazdálkodás rendszerének kiépítésével és elterjesztésével igyekezett kompenzálni. Kevesen tudják azonban, hogy a szelektív hulladékgyűjtéssel begyűjtött hulladék mennyisége a települési szilárd hulladék (a továbbiakban: TSZH) vonatkozásában nem éri el a 10%-ot sem,¹ miközben uniós forrásokból épülnek új, a szigorú környezetvédelmi előírásoknak megfelelő regionális hulladékgazdálkodási rendszerek átrakóállomásokkal, válogatóművekkel, gyűjtőszigetekkel, lakossági hulladékudvarokkal, biztonságos lerakóhelyekkel, speciális hulladékszállító járművekkel. Ezek mind elsősorban a szelektív hulladékgyűjtés szélesebb körű elterjedését próbálják elősegíteni, miközben működtetésük hatalmas költségigényei miatt fennáll a lakossági hulladékszállítási díjak szükségszerű emelésének a kockázata.

A hulladékgazdálkodás szabályozása szempontjából legfejlettebbnek tekintett országokban megfigyelhető, hogy a hulladékgazdálkodás jelentős külső („externális”) költségeit egyes hulladékfajták tekintetében jogi és gazdasági eszközök (pl. a hulladéklerakás tilalma, adó- és illetékrendszer, vagy a gyártói felelősség elvének érvényesítése) megfelelő alkalmazásával fokozatosan beépítik a termékek és szolgáltatások árába, ezzel segítve a hulladék-újrafeldolgozó ágazatok működését, valamint az erőforrások felhasználásának csökkentését. A kormányzat számításai szerint a hulladékgazdálkodás hazai rendszerének működtetéséhez, a legfontosabb célok eléréséhez évente 35-40 milliárd Ft körüli összegre van szükség, amelyet a költségvetésnek kellene biztosítania. Ennek hiányában az állam kénytelen más forrásokból előteremteni a szükséges összeget; a termékdíjak Magyarországon kezdettől fogva ezt a célt szolgálták, tehát az állami költségvetésben

szereplő összegek hiányát próbálták pótolni bizonyos termékekre kivetett díjfizetési kötelezettség bevezetésével.

A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény 1996 óta – számos hibája ellenére – a korszerű hulladékgazdálkodás kiépülésének hajtóereje volt Magyarországon.² Az utóbbi években azonban a termékdíjak a hulladékgazdálkodás szabályozásának neuralgikus pontjává váltak. Az állam az iparágon belül érdemi kontroll nélkül engedte érvényesülni az érintett piaci szereplőket, ami árversenyhez vezetett; a gazdasági szereplők által uralt piac azonban nem volt képes teljesíteni az elvárt hasznosítási arányokat. Kritikaként merült fel az eddigi rendszerrel szemben az is, hogy nagyon kevés munkahelyet teremtett. Több szempontból is indokoltá vált tehát a termékdíjas szabályozás mielőbbi átalakítása; ezt a feladatot jelenleg a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény hivatott ellátni, amelyet az Országgyűlés 2011. június 27-én fogadott el. Legtöbb rendelkezése már 2011. szeptember 1-jén hatályba is lépett, a 39. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott kivételekkel.

1. A szabályozás eddigi tapasztalatai

A termékdíjak bevezetése a környezetvédelem szabályozási módszerei közül egyértelműen az ún. gazdasági szabályozó eszközök megjelenését mutatja. Ezek bevezetésekor a háttérben természetesen jogszabályok állnak, a „parancs és utasítás” (*'command and control'*)-típusú eszközökhöz képest azonban képesek a piaci mechanizmusok kihasználásán keresztül kiküszöbölni a hagyományos (jogi) szabályozási módszer hiányosságait, egyben támogatást nyújtanak a hatékonyabb működés elősegítéséhez is. A különböző eszközök kiegyensúlyozott, optimális kombinációjára van tehát szükség a kívánt eredmény eléréséhez.

A gazdasági eszközök³ alkalmazása Magyarországon lényegében a termékdíjak bevezetésével kezdődött el, amely eddigi története során – különösen az italcsomagolások területén tapasztalható tendenciák miatt – egyre kisebb hatékonysággal tudta ellátni az alapvető feladatokat. A termékdíj törvény és a hatására kialakult hulladékkezelési rendszerek 15 éve szolgálnak a környezet védelmének, és segítik az országra vonatkozó uniós hulladékgazdálkodási előírások teljesítését, többek között a csomagolási hulladékok terén. A környezetvédelmi termékdíj bevezetésével az Országgyűlés forrást kívánt teremteni a termékek által okozott környezetvédelmi problémák egy részének megoldása érdekében, miközben

csökkenti a problémát okozó termékek fogyasztását a termékdíjnak a termék árába történő beépítésén keresztül, vagy a környezetbarát helyettesítő termékek versenyképessé tételével, a termékdíj differenciálásán keresztül.

A termékdíj gazdasági ösztönző jellege abban rejlik, hogy a hulladék egyrészt egyre értékesebb erőforrássá válik, másrészt a díjfizetés által érintett vállalkozások (a termékdíj-fizetési kötelezettséggel érintett termékek gyártói, forgalmazói) alapvetően két lehetőség között választhatnak: vagy kifizetik a forgalomba hozott termék után a termékdíjat, vagy vállalják, hogy saját költségükön megoldják (pl. egyéni teljesítéssel) az általuk forgalomba hozott termékek hulladékának jogszabályokban meghatározott arányú hasznosítását, újrahasználatát. A termékdíjak elsődleges célja tehát a hulladékok hasznosításának ösztönzése a „szennyező fizet”-elv és a gyártói felelősség hatékonyabb érvényre juttatása, valamint a környezetvédelmi célok elérése érdekében, bár eredetileg egyértelműen forrásteremtési céllal kerültek bevezetésre.⁴ A beszedett termékdíjak egy központi környezetvédelmi alapba folytak be,⁵ de végül ennek az összegnek mindig csak a töredéke maradt a környezetvédelmi fejlesztésekre, a környezetvédelmi feladatok ellátására.

A jogalkotó 2004. január 1-je óta – a nagy mennyiségben hulladékká váló csomagolás termékkörön belül – megkülönbözteti a kereskedelmi csomagolás néven meghatározott termékek, vagyis az italtermékek elsődleges csomagolása, valamint a műanyag (bevásárló-reklám) táskák körét. A kereskedelmi csomagolás visszagyűjtése és hasznosításának ösztönzése érdekében a fizetésre kötelezetté a termék első belföldi forgalomba hozója (gyártó), valamint az első továbbforgalmazó vevő (kereskedő) vált annak érdekében, hogy a hulladék piacra helyezésében részt vevők között a hulladékgazdálkodási felelősséget megosszák.

Az EU-csatlakozáskor meg kellett szüntetni a termékdíj-bevételek állami működési támogatásként történő felhasználását a hulladék begyűjtésének és feldolgozásának finanszírozására, helyette a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) kapott lehetőséget hulladékhasznosító szolgáltatások vásárlására.⁶ Olyan termékdíj-mentességi rendszert vezettek be, amely a hulladékot eredményező termékek gyártóit ösztönzi a hulladék begyűjtésének és hasznosításának megoldására, illetve finanszírozására. Ezzel párhuzamosan viszont megszűnt a termékdíj-bevételeknek a hulladék kezelésére történő visszaforgatása, a befizetések pedig közvetlen központi költségvetési bevétellé váltak.⁷ Ami a TSZH kezelését illeti, a korábbi termékdíjas-rendszergazda támogatási konstrukciót az uniós csatlakozás idő-

pontjától felváltotta az ún. koordináló szervezeteken alapuló hasznosítási díjas (ún. licenccdíjas) rendszer, amelyben a begyűjtés és hasznosítás működését már nem az állam, hanem elsősorban a kötelezettek finanszírozzák. Bizonyos hulladékok (pl. elektromos berendezések, elemek, akkumulátorok, csomagolási hulladék) esetén feltehetően nem teljesülhettek volna az előírt begyűjtési és hasznosítási kötelezettségek a koordináló szervezetek közreműködése nélkül.

2005-től az ún. kereskedelmi csomagolások újrahasználatának ösztönzésére bevezetésre került a darabalapú termékdíj-tétel⁸ (2009-től ez tömegalapú fizetési kötelezettséggé vált), azonban a közösségi versenysemlegességi szabályok megsértése miatt az Európai Bizottság a 2005/4209. számon indított kötelezettségszegési eljárás keretében hivatalos felszólítást, majd indokolt véleményt küldött Magyarországnak.⁹ A Bizottság a hazai szabályozás módosításának bejelentését követően zárta le az eljárást. A termékdíj mértéke így függetlenné vált a csomagolás tartalmától, azaz a továbbiakban nem került figyelembevételre az a tény, hogy a csomagolás tartalma befolyásolhatja a csomagolás hulladékgazdálkodási hatását. Egységnyi csomagolás után a belföldi és a külföldi gyártónak minden esetben egyforma mértékű termékdíjat kell fizetnie, így az egységes díjtétel miatt a díjfizetés egyszerűen számíthatóvá, adminisztrálhatóvá, ellenőrizhetővé vált.¹⁰ Az újrahasználat csökkenését és az egyes termékcsoportok kibocsátásának növekedését azonban az új szabályokkal sem sikerült megállítani.

Az adminisztrációs feladatok egyszerűsítése érdekében 2008-tól a korábbi négy szervezet¹¹ helyett egyhez, a vámhatósághoz kerültek a termékdíj-fizetési kötelezettség megállapításával és a mentességi feltételek teljesítésével kapcsolatos bejelentési, igazolási és elszámolási feladatok, illetve a pénzügyi teljesítés ellenőrzése. A hulladékgazdálkodást ösztönözte, hogy az egyes termékeknél a különböző begyűjtési, hasznosítási arányok elérése esetén mentesülni lehetett a termékdíj megfizetése alól. A környezetbarát megkülönböztető jelzést viselő termékek köre is szorosan összefüggött azzal, hogy a védjegy megszerzésével mekkora kedvezményt lehetett kapni a termékdíjak megfizetése alól.¹²

A TSZH esetén a hasznosítási arányok az elmúlt években jelentősen növekedtek, nagyrészt a szelektív hulladékgyűjtés fokozatos terjedésének, a biohulladékok növekvő mértékű kezelésének, valamint egyes gyártói kötelezettségbe tartozó hulladékok (pl. elemek, gumiabroncsok, kenőolajok) hasznosításának köszönhetően. A kezdeti, ígéretes fejlődést követően azonban az anyagáramok jelentős részében a hasznosítási arányok tekintetében mára stagnálás, vagy csak nagyon kismértékű javulás figyelhető meg.¹³

A hasznosító kapacitások sok hulladékáram esetén nem épültek ki megfelelően, illetve a világgazdasági helyzet romlására, a (másod)nyersanyagok árának esésére igen érzékenyen reagáltak. Egyes ágazatok teljesen eltűntek (pl. az öblösüvegek gyártása), más területeken (pl. gumiabroncsok) kihasználatlan kapacitások léteznek, azaz a feldolgozási kapacitás egyes ágazatokban akár többszöröse is lehet az itthon képződő hulladék mennyiségének.

2. Az Európai Unió szerepe

A hulladékgazdálkodás szabályozása Magyarországon az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamatában került igazán előtérbe. Az uniós csatlakozás egyértelműen a környezetvédelmi jogszabályok bővüléséhez és megerősödéséhez vezetett. A hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás mintegy 3,5 évtizedes történetéből világosan látszik, hogy a megelőzés (prevenció) mára a hulladékgazdálkodás legfontosabb alapelvevé vált.¹⁴ A hulladékeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló, 2005-ben elfogadott tematikus stratégia¹⁵ hosszú távú célja, hogy az EU magas szintű erőforrás-hatékonysággal rendelkező, „újrahasznosító” társadalommá váljon, amely azon túlmenően, hogy a hulladékeletkezés minimalizálására törekszik mennyiségi és minőségi szempontból, erőforrásként is felhasználja a hulladékot. A tematikus stratégia megvalósításának legfontosabb eleme a hulladékokról szóló, felülvizsgált keretirányelv,¹⁶ amely korszerűsítette,¹⁷ egyszerűsítette és egységesebbé tette¹⁸ az uniós szabályokat. Ebben határozták meg az ún. hulladékhierarchiát, amely általános jellegű¹⁹ prioritási sorrendet állapít meg a környezeti szempontból legjobb választási lehetőségek között a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok és politikák területén. A hierarchia első helyén a hulladékeletkezés megelőzése áll, ezt követi a hulladékok újrahasználata, újrafeldolgozása, egyéb hasznosítása, illetve – végső megoldásként – a hulladékok ártalmatlanítása.²⁰

A hazai szabályozás céljai közé 2004-ben került be az Európai Unió által Magyarország számára előírt, valamint a hazai hulladékgazdálkodási szabályok által meghatározott kötelezettségek teljesítésének elősegítése.²¹ Az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése elsődleges fontosságú, hiszen ellenkező esetben az Európai Bizottság a már említett, ún. kötelezettség-szegési eljárást indíthatja Magyarországgal szemben az EU működéséről szóló Szerződés 258. cikke (korábban az EK-Szerződés 226. cikke) alapján.²² A hulladék-keretirányelv például 50%-os újrafeldolgozási kötelezettséget ír elő legalább a papírt, fém, műanyagot és üveget tartalmazó kommunális

hulladék esetében 2020-ig.²³ Ez az arány Magyarországon jelenleg a 10%-ot sem haladja meg, míg az Európai Unióban 2008-ban már a kommunális hulladék 40%-a került ismételt feldolgozásra vagy komposztálásra, bár azt el kell ismerni, hogy a tagállamok között óriási különbségek vannak az uniós szabályok végrehajtása és érvényesítése terén.²⁴

Az uniós szabályok nem megfelelő végrehajtása miatt az Európai Bizottság az uniós csatlakozást követően nyolc hulladékgazdálkodási tárgyú eljárás megindításáról döntött Magyarországgal szemben (ezekből kettő kapcsolódott a termékdíjak szabályozásához²⁵); többségük már az eljárás kezdeti szakaszában lezárult. A legtöbb problémát a már említett „kereskedelmi” csomagolás kategóriája jelentette, miután az újratölthető („többutas”) csomagolások erőteljes háttérbe szorulása, illetve ezzel párhuzamosan az eldobható („egyutas”) csomagolások (például műanyag-palackok, fémdobozok) mennyiségének növekedése miatt a termékdíj törvény 2005-től külön szabályokat állapított meg az italcsomagolásokra. Önmagában a termékdíjak alkalmazása nem ütközik az uniós jogba, hiszen az Unió a gazdasági eszközök alkalmazását az egyes tagállamok döntési kompetenciájába utalja, elismerve, hogy a gazdasági eszközök alapvető szerepet játszhattak a hulladék-megelőzési és hulladékgazdálkodási célok elérésében. Az EU Bíróságának gyakorlata szerint sincs az uniós jogban olyan szabály, amely megakadályozná a tagállamokat abban, hogy belső adók olyan általános rendszerét vezessék be, amelyet objektív szempontok alapján az áruk egy sajátos kategóriájára alkalmaznak.

Az Európai Bizottság mégis kötelezettség-szegési eljárást indított Magyarországgal szemben az italtermékek csomagolására alkalmazandó termékdíjjal kapcsolatos szabályok uniós jogba ütközése miatt. Álláspontja szerint ugyanis a hazai termékdíjas szabályozás (a „kereskedelmi” csomagolás kategóriája) nem felelt meg az EK-Szerződés 90. cikkének, melynek célja annak elkerülése, hogy egy uniós tagállam – belső adókon keresztül – kedvezzen a hazai gazdasági szereplőknek.²⁶ Az egységes belső piac hatékonysága érdekében a tagállami adóknak tehát semlegesnek kell lenniük, ezért nem különböztethetik meg hátrányosan (sem közvetlenül, sem közvetve) az importált termékeket a belföldi termékek javára. Magasabb belső adókat más tagállamoknak a hazaihoz hasonló vagy azzal versengő termékeire sem lehet kivetni. A Bizottság diszkriminatív adózásnak minősítette az italcsomagolásokra vonatkozó termékdíj-szabályozást, amely megítélése szerint – például a földrajzi távolságokból fakadó szállítási többletköltségek miatt – előnyösebb helyzetbe hozza a belföldi gyártókat a külföldi szállítókkal szemben. A Bizottság szerint a magyar rendszer

ágazatok, illetve a csomagolások tartalma szerinti megkülönböztetést alkalmazott, nem pedig kizárólag a csomagolás fizikai jellemzőiből kiinduló egységes adóztatási rendszert. Az újrafelhasználási célokat a magyar piacon már elért szintek alapján állapították meg, azaz olyan értékek közelében rögzítették, amelyeket a hazai gyártók teljesíteni tudtak.²⁷

A magyar Kormány az eljárásban elvi alapon vitatta a Brüsszel által kifogásolt elemeket, a Bizottság azonban az eljárás folytatásáról döntött, és 2007. július 4-én indokolt véleményt bocsátott ki. Magyarország nem vállalta egy esetleges bírósági eljárás következményeit, ezért 2008. január 10-én informális konzultációra került sor az Európai Bizottsággal, miután módosították a hazai szabályozást. Az új termékdíj-rendszer szabályainak késedelmes hatályba lépése esetén ugyanis az Európai Bizottság valószínűleg kereseti kérelmet nyújtott volna be Magyarország ellen, az Európai Bíróság esetleges elmarasztaló döntése pedig jelentős visszafizetési kötelezettséget vont volna maga után.²⁸

Az uniós elvárások fényében módosított szabályozás gyakorlati tapasztalatai is azt mutatják, hogy még ez sem képes megfelelően ösztönözni az újrahasználatos italcsomagolások alkalmazását. Érdemi megoldást az ún. „kiterjesztett termelői felelősség” – lényegében első és ma még nagyjából egyetlen – megnyilvánulását jelentő betétdíjak (letéti díjak) alkalmazása jelentené, amely mind az újrahasználat, mind az újrahasznosítás ösztönzésében jelentős szerepet játszhatna. A betétdíjas termékek körének kiterjesztésével²⁹ – a lakosság fogyasztási szokásainak megváltoztatásán túl – a szelektív hulladékgyűjtés költségeit is csökkenteni lehetne, hiszen a betétdíjak alkalmazása a visszagyűjtés legbiztosabb módszere, azaz a termékek nagyobb arányban kerülhetnek vissza a gazdasági folyamatokba.³⁰

Tekintettel arra, hogy a bevezetésre kerülő modellt a Dániában működő rendszer mintájára alakították ki, és nem az uniós tagállamok többségének gyakorlata alapján, könnyen előfordulhat, hogy az Európai Bizottság – például az uniós versenyszabályok vagy a hulladék-keretirányelv rendelkezéseinek megszegése miatt – ismét vizsgálatot indít Magyarországgal szemben. Érthetetlen, hogy a problémák megelőzése érdekében miért nem került sor az új törvény uniós joggal való összhangjának előzetes egyeztetésére az Európai Bizottsággal.

3. A koordináló szervezetek szerepe

2001-től lehetővé vált a termékdíjköteles termékek gyártóinak, forgalmazóinak részvételével ún. (hasznosítást) koordináló szervezetek létrehozása,

amelyek a hulladékká vált termékdíjköteles termék visszagyűjtését és hasznosítását végzik vagy végeztetik.³¹ A „hasznosítást koordináló szervezet olyan jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amely a hulladékká vált termékdíjköteles termék visszagyűjtését és hasznosítását végzi vagy végezteti, és amely a termékdíjköteles termék gyártóinak, forgalmazóinak részvételével jött létre”.³² A gyártók és a forgalmazók tehát törvényi kötelezettségeik³³ ellátása érdekében – jogszabályban meghatározott általános, valamint termékáram-specifikus feltételek fennállása esetén – önálló koordináló szervezeteket hozhattak létre (bízhattak meg), amelyek a kötelezettségeket a gyártóktól és forgalmazóktól díjfizetés (ún. licencdíj) ellenében, szerződésben rögzített feltételek mellett átvállal(hat)ták. A kötelezettek számára ez a megoldás tehát adminisztratív előnyökkel is járt: az érintett partner az átvállalt mennyiségre nézve mentesült a beszámolási kötelezettség alól, továbbá a csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 94/2002. (V. 5.) Korm. rendelet hatálya alatt álló kötelezett a kapcsolódó nyilvántartásba vétel alól. A jogalkotó valószínűsítette, hogy a koordináló szervezetek tevékenysége révén az elvárt hulladék-hasznosítási arányok könnyebben teljesíthetővé válnak. A termékdíjakra vonatkozó szabályozás többszöri³⁴ módosítása is jelzi azonban, hogy ez csak bizonyos termékek esetén valósult meg.³⁵ A létrejött koordináló szervezetek eleinte fajlagosan és átlagosan a termékdíj mintegy felét kérték és kapták a csomagolóeszköz-gyártóktól a termékdíj-fizetés alóli mentességért cserébe, míg a díj másik felét a koordináló szervezet a Környezetvédelmi Alap Célelőirányzatából (KAC) támogatásként kapta meg.

A koordináló szervezetek alapításának, nyilvántartásba vételének, működésének és együttműködésének szabályairól több jogszabály is rendelkezett, így a különböző időpontokban megalkotott koordináló szervezetekre vonatkozó rendelkezések között nem volt mindig megfelelő az összhang. Ennél is nagyobb problémát jelentett, hogy a kitűzött hasznosítási arányok meglehetősen mérsékelten kerültek megállapításra, így a kötelezettségek teljesítése a termékdíj összegének töredékéből teljesíthetővé vált. Emellett a koordináló szervezeteknek az érintettek 10% erejéig ún. licencdíjat (is) fizethettek,³⁶ ami tehát nagyságrendekkel alacsonyabb volt a fizetendő termékdíjnál.

A kivetett termékdíj helyett így inkább a licencdíj került befizetésre, amelynek költségét viszont beépítették a termékek árába, tehát végső soron a fogyasztókkal fizetették meg, miközben a koordináló szervezetek jelentős extraprofitthoz jutottak. A törvény által intézményesített és a csomagolóipar jelentős be-

folyással rendelkező oligopóliumai (multinacionális nagyvállalatai) által alapított koordináló szervezetek ugyan átvállalták a csomagolóeszköz-felhasználók díjfizetési kötelezettségeit, illetve – az elvárt hasznosítási arány teljesítése esetén – mentesítették a rendszerhez csatlakozókat a díjfizetési kötelezettség alól, de a rendszer működtetése jelentős költségekkel járt. A kisszámú csomagolóeszköz-gyártó helyett a százezres létszámú felhasználói kört kötelezte díjfizetésre, ezért az adóbevallási, ellenőrzési és egyéb (állami) adminisztratív költségek is jelentősen megnövekedtek. Mindezek következtében a költségvetésnek nem képződött elegendő forrása a koordináló szervezeteknek járó támogatások kifizetésére, túlterjesztésüket az állam így alig tudta finanszírozni.³⁷ A gyártók lobbijereje miatt megnövekedtek az ún. tranzakciós költségek is, az adminisztráció egyre bonyolultabbá vált, a termékdíjas szabályozás áttekinthetlensége sok szervezetnél külön termékdíjas szakértők foglalkoztatását tette szükségessé.

A termékdíjakból származó bevételek csökkenése természetesen a megelőzéssel vagy újrahasználtra való előkészítéssel kapcsolatos beruházásoktól (pl. újrahasználati központok létesítésétől) vonta el a forrásokat. A mentességi szabályok gyakorlatilag ellehetlenítették a hulladékok eltérítését a lerakástól, hulladékégetéstől, ami az ötlépcsős hulladék-hierarchia érvényesítéséhez elengedhetetlen. Az új törvény nem csupán a korábbi mentességi engedélyek érvénytelenségét mondja ki,³⁸ hanem a korábbi (magán-)koordináló szervezetek helyett megjelenik az állami szerepvállalás, hiszen a begyűjtést, hasznosítást a továbbiakban mindössze egy koordináló szervezet, az ún. Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség (a továbbiakban: OHÜ) végzi majd,³⁹ körülbelül 100 emberrel.

4. A termékdíjak mértéke és az érintett termékek köre

A termékdíj – egyéb díjakhoz, járulékokhoz, adókhöz hasonlóan – gyakorlatilag elvonást jelent. A termékdíj bevezetése – amelyet a termékdíjköteles termék forgalomba hozatala vagy saját célú felhasználása esetén kell megfizetni⁴⁰ – óhatatlanul forrásokat von el azoktól az iparágaktól, amelyek termékei díjkötelesek. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a beszédett díjak nagyrészt támogatások formájában kerülnek szétosztásra, ezeknek a termékeknek a kiválasztása könnyen a gazdasági és környezeti hatékonyság romlásával járhat. Bevezetésénél vagy mértékének emelésénél emiatt fokozott figyelmet kell fordítani az érintett jogalanyok teherbíró képességére, különösen olyan időszakokban, mikor a gazdaság

egésze súlyos nehézségekkel, válságjelenségekkel szembesül. A hazai hasznosítási iparág fenntartásához szükséges összegeken felüli díj beszedése esetén az elvonás veszélyezteti az érintettek versenyképességét, amit a hatékony környezeti szabályozás támogatásokkal (támogatási jellegű eszközökkel⁴¹) tud kompenzálni. Ennek hiányában könnyen előfordulhat, hogy a hazai cégek versenyhátrányba kerülésük mellett a befizetendő járulékok teljes összegét áthárítják, azaz a termékdíjjal kapcsolatos költségek beépülnek a termék árába, és azokat végső soron a fogyasztókkal fizetetik meg (ebben az esetben tehát a termelői felelősség érvényesül a gyártói felelősség helyett).

A termékdíj törvény hatálya alá eredetileg a közvetlenül szennyezőnek tekintett üzemanyag, valamint a következő hulladékképző termékek tartoztak: gumiabroncs, hűtőberendezés és hűtőközeg, csomagolóeszköz, akkumulátor. A termékdíjat attól függetlenül meg kellett fizetni utánuk, hogy az adott terméket belföldön állították elő, vagy importálták. Ezek köre később módosult, például 1997. január 1-jétől a gyógyszerek csomagolóeszközei, 2005. január 1-től az elektromos és elektronikai berendezések is bekerültek a termékdíjköteles termékkörbe (ebbe a kategóriába kerültek a hűtőberendezések is,⁴² illetve ezzel egyidőben megszűnt a hígítók és az oldószeres termékdíja⁴³), 2003-tól a „csomagolóeszköz” helyébe a „csomagolás” kifejezés lépett, 2009-ben pedig bővült azon járművek köre, amelyek gumiabroncsa után termékdíjat kell fizetni.⁴⁴

A törvény hatálya alá tartozó termékek köre az új szabályozással nem változott. Továbbra is hat termékcsoportha terjed ki a termékdíj-fizetési kötelezettség: a) akkumulátorok, b) csomagolások, c) egyéb kőolajtermékek, d) elektromos és elektronikai berendezések, e) gumiabroncsok, f) reklámhordozó papírok.⁴⁵ Számos olyan termékcsoporthat létezik, amelyekre nézve szintén bevezetésre kerülhetnének termékdíjak (pl. a szárazelemek, mosószeres, festékek, kozmetikumok, adalékanyagok, tartósítószeres stb.). A szabályozás iránya is várhatóan az lesz, hogy a csökkenő állami költségvetési bevételek pótlása – és nem utolsósorban a környezetromlás megállítása – érdekében meg kell fontolni a termékdíjak kiterjesztését, de ez önmagában csak az állam javára, adók módjára történő pénzbeszedést jelentené, nem a hulladékmegelőzés, hulladékhasznosítás ösztönzését.

A termékdíj alapja a termékdíj-köteles termék tömege.⁴⁶ A termékdíj-fizetésre kötelezettnek nyilatkoznia kell arról, ha kötelezettségének egyéni hulladékkezelést teljesítőként vagy termékdíj-átalány-fizetésre jogosultként kíván eleget tenni (a többi kötelezettnek egységesen a törvény 2. számú

mellékletében meghatározott díjtételeket kell megfizetniük).⁴⁷ Az egyéni hulladékkezelést teljesítők a hulladékkezelési teljesítményének meghatározása során kizárólag a Magyarország területén gyűjtött hulladékot vehetik figyelembe;⁴⁸ a rájuk vonatkozó egyes termék- és anyagáramok termékdíj-tételeit a törvény 3. számú melléklete részletesen tartalmazza. A termék- és anyagáramok szerinti részletezéshez igazodva az egyéni teljesítő által megfizetendő fajlagos termékdíj (T) a fajlagos rendszerirányítási alapköltség (R), a fajlagos externális költség (E1) és a fajlagos kezelési költség (K1) összege. Az (R) egy konstans szám, az (E1) és (K1) számított értékek, mindhárom Ft/kg mértékegységben. Az egyes tényezők Ft/kg értékei rögzítettek, így biztosítva a helytől és időtől független azonos értékeket. A melléklet táblázatai részletezik az egyéni hulladékkezelést teljesítő kötelezett teljesítési hányadára, az OHÜ országos átlagos teljesítési hányadára, valamint az adott termék- és anyagáramra jellemző felső hasznosítási arányokat 2012. évre vonatkozóan, az egyes termékáramok szerint részletezve.⁴⁹

Az új szabályozás a termékdíjak emelésével egyértelműen növeli a befizetők anyagi terheit, bizonyos gazdasági ágazatok (pl. élelmiszeripar, borászat) számára várhatóan jelentős többletkiadásokkal fog járni. Az érintett gazdálkodó szervezetek számára legfeljebb az jelenthet némi vigaszt, hogy az eddigi átláthatatlan, nagyon magas adminisztrációs kötelezettségekkel járó rendszert felváltja egy kiszámíthatóbb, követhetőbb szabályozás, amelyhez adott esetben könnyebb alkalmazkodniuk. Ez nem vonatkozik a kis- és csekély mennyiségű⁵⁰ csomagolást forgalomba hozó kötelezettekre, akik az új szabályok alapján ún. termékdíj-átalány fizetésére válnak kötelezetté.⁵¹ A termékdíj-fizetéssel kapcsolatos adminisztrációs előírások teljesítése nemcsak rájuk, hanem valószínűleg az államra is jelentős terheket fog róni.

A tapasztalatok szerint a környezetvédelmi célok elérése mellékessé válik, ha a termékdíjából származó bevételek nem a megelőzéssel vagy újrahasználatra való előkészítéssel kapcsolatos beruházások megvalósítása érdekében kerülnek visszaforgatásra, hanem egyszerűen a központi költségvetésbe folynak be. Ebből a szempontból jelenthet problémát az, hogy a kincstár éves megmaradó termékdíjának az összegét rögzítették a törvényben,⁵² hiszen a jogszabály nem írja elő, hogy ezt a bevételt a hulladékgazdálkodási feladatok ellátására kell fordítani. Az új szabályozás legtöbbször kritizált megoldása, hogy a termékdíj-fizetés elkerülését lehetővé tevő eszközök megszűnésével az érintetteknek a kötelezettségeik teljesítésén kívül szinte semmi egyéb lehetőségük sem maradt a befizetés elkerülésére,⁵³ ami szükség-

szerűen leállítja náluk az innovációkat. Eddig ugyanis éppen a fizetés alóli mentesség lehetősége volt leginkább képes fejlesztésekre ösztönözni a gazdasági szereplőket, noha el kell ismerni, hogy a túlzott könnyítések a koordináló szervezetek számára egy idő után szinte szabad kezet biztosítottak.

5. Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség jogállása és feladatai

Az új törvényben a hulladékkezelési kötelezettség ellátására szakosodott, magánérdekeltségű koordináló szervezetek helyett megjelenik az állami szerepvállalás, hiszen a termékdíj-köteles termékekből képződő hulladékok hulladékkezelési rendszerében a begyűjtést és a hasznosítást a továbbiakban egy koordináló szervezet, Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség (a továbbiakban: OHÜ) végzi majd. Az OHÜ nem hatóság, hanem a környezetvédelemért felelős miniszter által alapított, a magyar állam kizárólagos tulajdonában álló nonprofit korlátolt felelősségű társaság, amely „kizárólagosan jogosult a termékdíjköteles termékekből képződött hulladékok hulladékkezelési rendszerében közvetítői feladatkör ellátására.”⁵⁴ Feladataihoz tartozik a hulladékgazdálkodással kapcsolatos pályázatok és a szolgáltatásokra vonatkozó megrendelések ellenőrzése, ami a kedvezményezettek által a termékdíj-köteles termékekből képződött hulladékokkal összefüggésben folytatott tevékenységre is kiterjed.⁵⁵

Komoly várakozás figyelhető meg az ellenőrzésre kötelezett érintettek részéről az OHÜ tevékenységének napi gyakorlata iránt, és méltánytalan lenne jóslásokba bocsátkozni arról, hogyan fog tevékenykedni, hogyan lesz képes hatékonyan együttműködni az érintettekkel. Az ellenőrzésre kötelezettek nagy száma és a feldolgozandó adatok mennyisége azonban nem kis feladatot jelent majd; a tapasztalatok azt mutatják, hogy az adatok valóságának ellenőrzése is igen nagy problémát jelent.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos adatok (és ez alapján a statisztika és az ellenőrzés) alapja Magyarországon a HIR (Hulladék Információs Rendszer), amely 2005-től fogadja és dolgozza föl a termelők és -kezelők által szolgáltatott egyedi adatokat.⁵⁶ A hasznosítás koordinálásának „államosítása” helyett talán egyszerűbb és jogi szempontból is kevésbé problematikus megoldás lett volna, ha minden termékdíjas kategóriában megmarad egy-egy koordináló szervezet (szigorú állami kontrollal, új tulajdonosi szerkezettel), amelyek a gyártói felelősség elvének érvényesítése mellett amúgy is gyűjtenék az adatokat.

Az OHÜ a törvény előírásaival összhangban, mindig a tárgyévvel megelőző év július 31-ig készí-

ti el a következő naptári évre vonatkozó Országos Gyűjtési és Hasznosítási Tervet (OGyHT), amely termék- és anyagáramonként tartalmazza az elérni kívánt országos gyűjtési és hasznosítási mennyiségeket (célérték).⁵⁷ A célértékek teljesítése érdekében az OHÜ pályázatokat ír ki, illetve megrendeli a szükséges szolgáltatásokat; a szolgáltatások megrendelése a közbeszerzési eljárásokra érvényes jogszabályok szerint történik.⁵⁸ Alapvető probléma, hogy a 2012. tárgyévre vonatkozó határidők⁵⁹ felelősséggel már csak kevésbé tarthatók, illetve – a növekvő állami szerepvállalással párhuzamosan – a hazai hulladékhasznosító vállalkozások hátrányára nagyobb szerephez juthatnak az e tevékenységi körrel foglalkozó külföldi vállalatok. Kérdéses továbbá, hogy a közbeszerzési eljárások mennyire lesznek hatékonyak, és így a központi költségvetéstől egyébként is függő OHÜ mennyire lesz képes ténylegesen ellátni a feladatait.

Véleményünk szerint az egyéves tervezési periódusok nem segítik elő szükséges mértékben az innovációkat, sokkal inkább fékezik vagy leállítják azokat, hiszen azok a vállalkozók, akik beruházni szeretnének, nem lehetnek biztosak abban, hogy a következő évben is hulladékgazdálkodásra tudják majd fordítani ezeket az eszközöket. A hulladékgazdálkodási források költségvetésen keresztül folyósított költségterítéses rendszere állami támogatásnak minősülhet, ami uniós szabályozási korlátozásokba ütközhet.⁶⁰

Az évenkénti forrásképződés korlátozza a közép- és hosszú távú megállapodások lehetőségét, ami hátrányosan hat a befektetésekre és általában a hulladékkezelés területén nagyon szükséges innovációs tevékenységekre. A rendszerbe kötelezően beépülő közbeszerzési eljárás következtében a rendszer nem biztosít kellő rugalmasságot és a másodnyersanyagok piaci árához való alkalmazkodást, ami ugyanakkor a szolgáltató vállalatok működőképességének folyamatosságához elengedhetetlen.⁶¹ A törvény szelleméből levezethető új modell lényegesen csökkenti a kötelezettek motivációját az egyébként rájuk rótt környezetvédelmi feladatok teljesítésében és azt állami felelősségi körbe vonja. Ugyanakkor a kötelezettekre rótt feladatok részleges vagy nemteljesítése esetén a mulasztók komoly jogkövetkezményekkel számolhatnak (termékbírság, mulasztási bírság, lefoglalás és elkobzás).⁶²

6. Konklúziók

A tervezés alapvető fontosságú elv a környezetvédelemben, hiszen a környezetpolitika végrehajtása rendszerint hosszú távú és költséges döntések meghozatalát igényli, amelyek finanszírozásához

egyszerre egyetlen országban sem áll rendelkezésre elegendő forrás. Ezért a megoldandó feladatokkal kapcsolatban prioritási sorrendet kell felállítani, amihez – egymásra is tekintettel lévő – tervek, stratégiákra, koncepciókra van szükség. A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény olyan időszakban került elfogadásra, amikor folyamatban van egy új hulladékgazdálkodási törvény kidolgozása, hiányzik a hulladékmegelőzésre vonatkozó országos stratégia,⁶³ nem került felülvizsgálatra a települési szilárd hulladékgazdálkodási koncepció, az előírt hasznosítási arányok teljesítése pedig erősen kétséges. Az új uniós keretirányelv implementálása, hazai jogrendbe illesztése is késésben van.⁶⁴ A kormányzat ígéretei szerint a 2012. január 1-jei hatályba lépés érdekében ősszel a Parlament elé kerül a megújult hazai hulladékgazdálkodási szabályozás, amellyel Magyarország egyben teljesíthetné az EU felé vállalt kötelezettségeit is.

Ezek részleteiről azonban szinte semmit nem lehet még tudni, ami a jelenlegi jogalkotási gyakorlat ismeretében egyáltalán nem meglepő. A termékdíjakra vonatkozó törvényjavaslat is eredetileg egyéni képviselői indítványként került benyújtásra,⁶⁵ ami a javaslat nyilvánosságra hozatalától kezdve – az 1 éves előkészítő munka ellenére – lehetetlenné tette az elképzelések széles körű társadalmi vitáját az érintett gazdasági-társadalmi szereplőkkel, különösen a lakossággal és a környezetvédő szervezetekkel.⁶⁶ A hulladékgazdálkodási célok teljesülése ugyanis minden esetben függ a közreműködők aktivitásától. A szelektív gyűjtés tapasztalatai és a lakossági felmérések azt mutatják, hogy a lakosság együttműködési hajlandósága lényegesen meghaladja az előírt visszagyűjtési és hasznosítási szinteket. Ennek kihasználása érdekében megfelelő ösztönzőkre és felvilágosító kampányokra is szükség lenne. Utóbival kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az új törvény a lakossági tudatformálása szánt pénzügyi forrást mindössze megemeli (5-ről 7%-ra), azonban különösebb megkötések nélkül.⁶⁷

A legfontosabb kérdés azonban az, hogy az érintett gazdálkodók elég rugalmasan tudnak-e reagálni, amihez viszont sokkal szélesebb körű egyeztetésekre lett volna szükség a törvényjavaslat kidolgozása és megvitatása során. Ennek elmaradása ugyanis azzal a veszéllyel jár, hogy – amint azt a fentiekben igyekeztünk bemutatni – a jelentős kockázatokat magában hordozó szabályozás gyakorlati érvényesítése is akadózni fog, ami az Unió fellépését és/vagy az elérni kívánt gazdasági célkitűzések elérésének meghiúsulását eredményezheti. Úgy tűnik ugyanis, hogy a megreformált hazai hulladékgazdálkodási rendszer működésének anyagi hátterét a kormányzat éppen a termékdíjából befolyt összegek segítségével kívánja

megteremteni.⁶⁸ A termékdíjból, ami egy fontos gazdasági eszköz lenne, a kormány számára cél lett.⁶⁹ Az állam az új rendszer működésétől mintegy 25 milliárd Ft-ot remél közvetlenül a begyűjtés-hasznosítás finanszírozására, a háttérpar fejlesztésére – az OHÜ kb. 1 milliárdos működtetési költségén felül.⁷⁰ A – hivatalosan még el sem fogadott – OHT-II. csak középtávon törekszik arra, hogy a gyártói felelősségi körbe tartozó hulladékfajták lakossági szelektív gyűjtésének önkormányzati költségeit teljes egészében a gyártók finanszírozzák.⁷¹ A TSZH szelektív gyűjtésének költségvetési fedezetét – „a hasznosítói piac stabilá válásáig” – egyelőre a termékdíjból származó bevételekből lehet a legcélszerűbben előteremteni.

A termékdíjak szabályozásának legfőbb célja azonban végső soron mégis csak a környezet rendszerszintű védelme – elsősorban a hulladékok keletkezésének megelőzése és a gyártói felelősség érvényesítése, a minél kevesebb termékdíj befizetésének szükségessége – lenne, de a hazai szabályozás eddigi történetében sem ez a szempont kapta a legnagyobb hangsúlyt, és ennek a szemléletnek a megváltozása sajnos az új törvénytől sem várható.

Jegyzetek

¹ 2014-ig szóló Országos Hulladékgazdálkodási Terv (OHT-II.), 38. o.

² A termékdíjak a Magyarországon keletkező, mintegy 20 millió t hulladékon belül kb. 1,2 tonnát érintenek.

³ Ide sorolhatók például a környezetvédelmi biztosítékok, környezetterhelési díjak, lerakási adók, betétdíjak, a zöld áram kötelező átvételi rendszere, a környezeti adók (öko-adók), valamint az utóbbiakkal szoros összefüggésben a termékdíjak.

⁴ Szlávik János: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005. 240. o.

⁵ Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), később Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat (KAC).

⁶ 2004. évi XXIX. törvény 36–37. §

⁷ Beszámoló a 2003–2008. közötti időszakra vonatkozó Országos Hulladékgazdálkodási Terv Végrehajtásáról, 2009. 17. o.

⁸ L. a 2004. évi CIII. törvény 10. §-át.

⁹ Indirect taxation: infringement proceedings against Hungary, IP/07/1029, Brussels, 2007.07.06.

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1029&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>)

¹⁰ L. a 2008. évi LXIX. törvény 6. §-át.

¹¹ APEH, VPOP, KvVM, OKTVF

¹² A kedvezmény 1995-ben a termékdíj 50%-át, 2001-től már a 75%-át jelentette.

¹³ Papp István: A környezetvédelmi termékdíj új köntösben, 1. o. (www.termekdijinfo.hu)

¹⁴ A termékdíj törvény céljai között a 2001. évi LXXIII. törvény általi módosításnak köszönhetően került hangsúlyozásra, hogy a megelőző környezetvédelem előbbre való az ún. „csővégi” kárelhárításnál.

¹⁵ COM(2005) 666 végleges

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i, 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (HL L 312., 2008.11.22., 3. o.)

¹⁷ Pl. az ún. életciklus-szemlélet bevezetésével a hulladék-gazdálkodási politikába.

¹⁸ Pl. a veszélyes hulladékról (91/689/EGK) és a hulladékolajokról (75/439/EGK) szóló irányelvek beépítésével az új keretirányelvbe.

¹⁹ Egyes hulladékáramok esetén műszaki, gazdasági és egyéb indokok miatt szükség lehet a hierarchiától való eltérésre.

²⁰ L. a 2008/98/EK irányelv 4. cikkét.

²¹ L. a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIII. törvény 1. §-át.

²² Az uniós környezetvédelmi célok gyakorlati megvalósulásának egyik legnagyobb akadálya a nem megfelelő végrehajtás. Az EU Bírósága előtt a tagállamokkal szemben zajló környezetvédelmi eljárások mintegy 20%-a a hulladék-gazdálkodás szabályainak megsértésével kapcsolatos; l. Ludwig Krämer: Environmental judgments by the Court of Justice and their duration, Journal for European Environmental & Planning Law, Vol. 5, No. 3, October 2008. 267. o.

²³ L. a 2008/98/EK irányelv 11. cikk (2) bekezdés a) pontját.

²⁴ L. COM(2011) 13 végleges, 2011.1.19., 7. o.

²⁵ Itt érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bizottság adó- és vámügyekért felelős biztosa 2004–2009 között a magyar Kovács László volt.

²⁶ Az EK Sz. 90. cikke szerint: „A tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vetnek ki más tagállamok termékeire a hasonló jellegű hazai termékekre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb belső adót. A tagállamok továbbá nem vetnek ki más tagállamok termékeire olyan természetű belső adót, amely más termékek közvetett védelmét szolgálhatja.”

²⁷ Például a sörök piacán emiatt a magyar gyártók erőfölénye több mint 90%-os volt, hiszen az intézkedés bevezetése idején az importtermékek ritkán érkeztek újrhasználható csomagolásban, a Bizottság szerint pedig a környezetvédelmi indokok nem szolgálhatnak alapul az EK Sz. 90. cikkébe ütköző megkülönböztetéshez.

²⁸ A 2005–2007 között már befizetett termékdíj összege alapján ez kamat nélkül is több tízmilliárd forintot jelentett volna.

²⁹ Betétdíj bevezetésre kerülhet nem csak az újrhasználható, hanem akár minden csomagolóeszközre, beleértve az egyutas csomagolásokat is.

³⁰ Takáts Attila: Hulladékgazdálkodás és környéke. Műszaki Kiadó, Budapest 2010. 260. o.

³¹ L. a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról szóló 2001. évi LXXIII. törvény 6. § (2) bekezdését.

³² 2001. évi LXXIII. törvény 6. § (2)

³³ Hgt. 6–10. §§

³⁴ A termékdíjakról szóló törvényt 19 alkalommal módosították a megalkotása óta eltelt időszakban.

³⁵ Például a gumiabroncsok, akkumulátorok és egyéb kórolajszármazékok esetében.

³⁶ Ennek összege évente 13–15 milliárd Ft volt.

³⁷ Kerekes Sándor: A hazai termékdíjtörvény a közösségi döntések elméletének tükrében, In: Inotai András (szerk.): EU-Tanulmányok, IV. kötet, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest. 421. o.

³⁸ 40. § (6) bek.

³⁹ A Hgt. Alapján a hasznosítást koordináló szervezetek funkciója a nem termékdíj-köteles anyagáramok esetében természetesen fennmarad.

⁴⁰ 2011. évi LXXXV. törvény 3. § (1) bek.

⁴¹ Pl. adókedvezményekkel, direkt támogatásokkal. Utóbbira olyan esetekben kerülhet sor, mikor szükséges, de rendkívül drága egy adott létesítmény – például veszélyes

hulladék égetését és lerakását biztosító komplexum – megvalósítása.

⁴² 2007. évi CXXVI. törvény 466. §

⁴³ A festékek, lakkok hígítói és oldószerei 2002. január 1-től váltak termékdíj-köteleessé; l. a 2001. évi LXXIII. törvény 2. §-át.

⁴⁴ L. a 2009. évi CXI. törvény 10. §-át.

⁴⁵ 2011. évi LXXXV. törvény 1. § (3) bek.

⁴⁶ 7. § (1) bek.

⁴⁷ 10. § (1) bek.

⁴⁸ Ugyanez a kötelezettség vonatkozik az OHÜ-re is (16. §).

⁴⁹ Ezek: gumiabroncs, csomagolás (külön a kereskedelmi csomagolás), akkumulátor, elektromos és elektronikai berendezés. Két termékáram (egyéb kőolajtermék és reklámhordozó papír) esetén egyéni hulladékkezelés nem választható, mert ezeknél nincs kötelező hasznosítási szint.

⁵⁰ Kis mennyiségnek számít az adott tárgyévben 9000 kg üveg, illetve mindösszesen 3000 kg egyéb (papír, fa, természetes alapú textil, fém, társított vagy rétegzett, stb.) csomagolás; csekély mennyiség 3000 kg üveg, vagy mindösszesen legfeljebb 1000 kg egyéb csomagolás. Az 1995. évi LVI. törvény csak a kis mennyiségű csomagolás fogalmát határozta meg: műanyag vagy fém esetén 200 kg, papír vagy fa esetén 500 kg, üveg esetén pedig 800 kg (20. § 14. pont).

⁵¹ A kötelezettek köre így a jelenlegi 40000-ról akár 100000-re is nőhet. A fizetendő termékdíj mértéke a csekély kibocsátók esetén évi 12000,- Ft, kis kibocsátók esetén évi 60000,- Ft. Ennek összege a számítások szerint 23 milliárd Ft lesz, ami nem az OHÜ-höz kerül, hanem az állami költségvetésbe.

⁵² Az előírt 24,5 milliárd Ft-nak egy részét – a befizetett, behajtott termékdíj összegének az 5%-át, de legfeljebb 3 milliárd forintot – a vámhatóság működési költségeinek fedezésére kell minden évben fordítani; l. 37. § (2)-(3) bek.

⁵³ Emiatt a termékdíjat a továbbiakban akár „termékadónak” is nevezhetnék.

⁵⁴ 19. § (2) bek.

⁵⁵ 2011. évi LXXXV. törvény 20. § (1) bek. (f) pont

⁵⁶ <http://okir.kvvm.hu/hir/>

⁵⁷ 21. § (1)-(3) bek.

⁵⁸ 22. § (1)-(2) bek.

⁵⁹ Az OHÜ-nek a tárgyévét megelőző év augusztus 31-ig (2011-ben szeptember 15-ig) kell kiírnia a tárgyévi induló

értékekre vonatkozó pályázatokat és szolgáltatás-megrendeléseket. A pályázaton nyertes pályázókat és a közbeszerzési eljárás nyerteseit október 31-ig kell kihirdetni, és velük november 30-ig szerződést is kell kötni (2011-ben november 30-ig, illetve december 15-ig).

⁶⁰ L. az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) környezetvédelmi termékdíjról szóló, 2011. június 9-i állásfoglalásának.3.2.) pontját. (www.oktt.hu)

⁶¹ Uo.

⁶² 2011. évi LXXXV. törvény 31-36. §§

⁶³ Az ígéretetek szerint ez részét képezi majd az új hulladékgazdálkodási törvénynek. Az uniós keretirányelv 29. cikk (1) bekezdése értelmében ezeket legkésőbb 2013. december 12-ig kell elfogadniuk a tagállamoknak.

⁶⁴ Hivatalosan 2010. december 12-éig kellett volna elfogadni az uniós előírásoknak megfelelő hulladékgazdálkodási törvényt.

⁶⁵ Az indítvány benyújtása Sebestyén László (Fidesz) országgyűlési képviselő nevéhez fűződik.

⁶⁶ Utóbbiak – ellentétben az OKT-val vagy a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal (NFFT) – a 2011. évi LXXXV. törvény 17. §-a alapján felálló, 9 tagú Termékdíj Bizottságban sem képviselhetik magukat, mivel annak tagjai a „szakmai érdekképviseleti szervek” képviselői (4 fő), illetve a környezetvédelemért felelős miniszter, az OHÜ vezetője és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke által kijelölt személyek, valamint az ÖHÜ vezetője; megbízatásuk időtartamát nem határozza meg a törvény. A bizottság 4 tagját a szakmai érdekképviseleti szervek maguk által meghatározott módon jelölik ki.

⁶⁷ 20. § g) pont

⁶⁸ Nem mellékesen mintegy 3.000 munkahely teremtését remélik, elsősorban az alacsonyan képzett, hátrányos helyzetű, többnyire állástalan munkakeresők körében.

⁶⁹ Szilágyi László: A hulladékhasznosítás államosítása (<http://humusz.hu/hirek/kukabuvar/hulladekhasznositas-allamositasa/9741>)

⁷⁰ Az OHÜ működésének finanszírozását 2011. szeptember 1. és 2012. április 30. között kell megoldani ebből az összegből, hiszen a kincstár a termékdíjből befolyt összeg 50%-át negyedévente utalja az OHÜ számára elkülönített számlára (37. §).

⁷¹ 15. o.

Hadi Nikolett

PhD-hallgató

A fogyatékossgal élő személyek szociális védelme

A fogyatékossgal élő személyek a társadalom többi tagjával megegyező jogokkal rendelkeznek. Nehézség jelentkezik azonban, amikor az érintettek korlátokba ütköznek alapvető jogaik gyakorlásakor, nem tudják egyenlő eséllyel érvényesíteni azokat mindennapi életük során. Az államnak ebből következően joga, meghatározott körben kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeit, tekintettel legyen az emberek között ténylegesen meglévő különbségekre.¹ Mivel a jogegyenlőség alapján a valójában egymástól különböző helyzetű emberek is azonos jogokkal rendelkeznek, ebből adódóan állami kötelezettség a hátrányosabb helyzetben lévők joggyakorlásához szükséges feltételek megteremtése. Ezt közvetíti a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 2. §-ának (5) bekezdése, amely rögzíti, hogy az állam – a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban – köteles gondoskodni a fogyatékossgal élő személyekről a jogok érvényesítéséről, a hátrányaikat kompenzáló intézményrendszer működtetéséről. Meglátásom szerint az állam erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségének eredményessége nagymértékben a minőségi szociális és egészségügyi ellátáshoz való hozzáférhetőség függvénye. A következőkben – a fogyatékossgal élő személyeket érintő hazai joggyakorlat alapján – arra törekszem, hogy alkotmányjogi szempontból bemutassam, mely alapvető problémakörök jelölhetők ki a szociális ellátások vonatkozásában. Emellett tanulmányom célja, hogy az Alkotmány és az új Alaptörvény rendelkezéseinek összehasonlítása által a szociális biztonság tartalmának változását a fogyatékossgal élő személyek aspektusából értelmezze.

I. A fogyatékossgal élő személyek szociális védelméhez kapcsolódó alapvető nemzetközi és szupranacionális szabályozás áttekintése

Az Európai Unió által 2007. március 30-án aláírt Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény² meghatározza a fogyatékossgal élő emberek

polgári, politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális jogainak, valamint az alapvető szabadságainak biztosításához és védelméhez szükséges minimumkövetelményeket. Az egyezmény Megfelelő életszínvonal és szociális védelem címmel ellátott 28. cikke alapján „a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő ételmezt, ruházatot és lakhatást, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák.” Az ENSZ egyezmény rögzíti továbbá a fogyatékossgal élő emberek jogát a szociális védelemhez, valamint e jognak a fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlásához. A 28. cikk részletesen bemutatja, hogy az érintett államok milyen jellegű intézkedéseket irányoznak elő e jog érvényesülésének védelmére és előmozdítására.³ Véleményem szerint a hivatkozott cikk jelentősége, hogy a szociális védelemhez való jogot is a fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmára figyelemmel fogalmazza meg, ezáltal a komplex jogvédelem kereteit teremti meg.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 26. cikke értelmében az „Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.” A fogyatékossgal élő személyek esetében a fogyatékossgal eredő hátrányokat aktív támogatási intézkedéseken keresztül szükséges csökkenteni, illetve ellensúlyozni. Mivel ezeknek az intézkedéseknek a szociális ellátások biztosítása szerves részét képezi, ezért véleményem szerint a Charta 26. cikke is beilleszthető a fogyatékossgal élő emberek szociális védelmét megalapozó szupranacionális szintű rendelkezések közé. Kifejezetten a szociális védelem területét érinti azonban a Charta 34. cikke,⁴ amely rögzíti, hogy az Európai Unió – az uniós jog, a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban – elismeri a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra való jogosultságot anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. Véleményem szerint a felsorolt védelemben részesített élethelyzetek közül a fogyatékossgal szempontjából a „betegség”, a „gondoskodásra utaltság” fogalmak igényelnek említést. Szükséges hangsúlyozni továbbá, hogy a Charta 34. cikkének (2) bekezdése alapján a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális előnyökre való jogosultság a jogosult tartózkodási helyének jogszerű

megváltoztatása esetén is fennáll. Az Európai Unió a fentiek mellett a Charta 34. cikkének (3) bekezdése értelmében a társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében „elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztas megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.” Meglátásom szerint ennek a bekezdésnek a fogyatékossgal élő emberek vonatkozásában különösen fontos szerepe van. Ezt támasztja alá a 2010-2020-ra szóló Európai fogyatékossgügyi stratégia is, amely a szociális védelem területe vonatkozásában rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek alacsonyabb részvétele az általános oktatásban és a munkaerőpiacon számukra szegénységhez, társadalmi kirekesztettséghez, elszigeteltséghez vezet. Ennek leküzdése érdekében kell lehetőséget biztosítani részükre, „hogy részesüljenek a szociális védelmi rendszerek és a szegénység csökkentését célzó programok, a fogyatékossgal összefüggő segítségnyújtás, az állami lakhatási programok és más támogató szolgáltatások előnyeiből, valamint a nyugdíj- és ellátási programokból.”⁵ A Bizottság ezt felismerve különös figyelemmel van a felsorolt kérdésekre a szegénység elleni európai platformon⁶ keresztül.⁷

Már a Charta hivatkozott 34. cikkének megnevezése is azt mutatja, hogy a Konvent a cikk megfogalmazásakor fogalmilag szorosán támaszkodott az Európai Szociális Charta (a továbbiakban: ESZK) kapcsolódó rendelkezésre, így egymástól elválasztotta a szociális biztonsághoz és a szociális segítséghez való jogot.⁸ Itt tartom fontosnak megjegyezni, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁹ szintén rögzíti a szociális biztonsághoz való jogot, amelybe beleértelmezi a társadalombiztosítást is.¹⁰ A *szociális biztonsághoz való jog* vonatkozásában az ESZK 12. cikkében szintén tartalmazza a társadalombiztosításhoz való jogot, amely jog tényleges gyakorlásának biztosítására az államok társadalombiztosítási rendszer kialakítására és fenntartására vállalnak kötelezettséget.¹¹ Emellett arra törekzenek, hogy társadalombiztosítási rendszerüket folyamatosan egyre magasabb szintre emeljék. Az ESZK szerződő feleinek két- és többoldalú megállapodások megkötésével vagy egyéb eszközök révén garantálniuk szükséges, hogy a részes államok a társadalombiztosítást érintő jogok tekintetében a saját állampolgáraikkal egyenlő bánásmódot biztosítsanak a többi részes állam állampolgárainak, beleértve a társadalombiztosítási jogszabályokból eredő előnyök megtartását, bármilyen helyváltoztatást végezzen is a biztosított személy. A *szociális és egészségügyi segítségre való jog* rögzítése az ESZK 13. cikkében kapott helyet. E jog keretében az érintett államok biztosítják, hogy mindenki, aki nem rendelkezik megfelelő

anyagi eszközökkel, és aki nem képes ezeket az eszközöket semmilyen módon – így a társadalombiztosítási rendszer segítségével sem – megteremteni, megfelelő segítségnyújtásban és betegsége esetén az állapotának megfelelő ellátásban részesüljön. Fontosnak tartom kiemelni, hogy míg az ESZK szociális és egészségügyi segítséghez való jogról szóló 13. cikkének teljesítésére hazánk kötelezettséget vállalt, addig nem ratifikálta annak társadalombiztosításról rendelkező 12. cikkét, nem vállalt kötelezettséget a társadalombiztosításhoz való jog biztosítására. Az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdése azonban jelenleg e nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül is biztosítja a társadalombiztosításhoz való jogot, „ha nem is alanyi jog formában, de állami intézményfenntartási kötelezettségként mindenképpen.”¹² A társadalombiztosítás kifejezés azonban már elmarad az új Alaptörvény fogalomhasználatából, amely tény így kiegészíti – a következőkben bemutatásra kerülő – megállapításokat, amelyek nézetem szerint azt közvetítik, hogy az alaptörvénybeli szabályozás a szociális biztonság vonatkozásában visszalép a jelenlegi Alkotmány szabályozásától. Hangsúlyozandó, hogy az új alkotmány a fogyatékossgal élő személyek szociális védelmét megalapozó garanciarendszert is jelentősen meggyengíti.

II. Az Alkotmány és az új Alaptörvény rendelkezéseinek összehasonlítása a szociális biztonság vonatkozásában

Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján az Alkotmány 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való jog „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”¹³ Ebből a megállapításból következik, hogy alapjogi elismerésben kizárólag az ellátáshoz való jog részesül, mivel nem a szociális biztonsághoz való jog jelenti az alanyi jogot, hanem a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog.¹⁴ Véleményem szerint az Alkotmány szabályozásához viszonyítva visszalépésnek számít, hogy az Alaptörvény már a megélhetéshez szükséges minimális ellátás kikényszeríthetőségére való utalást sem tartalmazza, amikor XIX. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Elgondolkodtató emellett, hogy az állam csupán

„törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, így a szociális biztonság kizárólag államcélként jelenik meg. A fogyatékossgal aspektusából a támogatásra jogosult alanyi kör szempontjából a „betegség”, elsősorban a „rokkantság” kifejezések kerülnek előtérbe. Meglátásom szerint ebben a megfogalmazásban a fogalmi tisztázásnak kiemelt szerepe lett volna. A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú javaslat a „rokkantság” helyett a „fogyatékossgal” kifejezést emelte be megfogalmazásába. Terminológiai pontosításra irányuló módosító javaslat¹⁵ következtében azonban az Alaptörvénybe végül mégis az előbbi megnevezés került bele. Nézetem szerint a „fogyatékossgal” fogalmának szerepeltetése a felsorolásban azért lett volna előrelépés, mert előmozdíthatta volna azt a törekvést, amely szerint egységes alapú fogyatékossgal fogalmat szükséges megalkotni a különböző jogterületeken.¹⁶

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése értelmében az állam akkor tesz eleget kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ennek keretében a jogalkotó maga határozhatja meg, hogyan valósítja meg társadalompolitikai céljait.¹⁷ Az Alaptörvény szabályozása azonban már nem szól a társadalombiztosítás rendszeréről, amikor XIX. cikkének (2) bekezdése kiemeli, hogy „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” A hatályos társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény¹⁸ (a továbbiakban: Tny.) értelmében a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata, amely öregség, megrokkánás, megrokkánással járó baleset esetén a biztosított részére, elhalálása esetén a hozzátartozója számára egységes elvek alapján biztosít nyugellátást. A hivatkozott törvényi szabályozás alapján jelenleg – megfelelően az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének – a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság az öregségi nyugdíjhoz hasonlóan meghatározott életkorhoz rendelt szolgálati időhöz kötött, a rokkantsági nyugellátás mértéke pedig az arra jogosulttá váló személy korábbi jövedelmének meghatározott százaléka.

Véleményem szerint jelentősen csökkenhet azonban a kiszámíthatóság, ha az Alaptörvény felhatalmazása alapján a jövőben a rokkantság okán járó ellátás a nyugdíjbiztosítás területéről a szociális ellátások körébe kerül át. Az Alaptörvény idézett XIX. cikkének (2) bekezdése által így nagymértékben csökkenhet az áttekinthetőség, az előreláthatóság, a kalkulálható kockázat és a rendkívüli helyzet felmerülése esetén érvényesülő védelem.¹⁹ A társadalombiztosítás,

ezen belül a nyugdíjbiztosítás jelenleg olyan vegyes rendszerű biztosítást jelent, amelynek tartalmát nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság képezi, hanem amelyen belül különféle, a szolidaritás elvén alapuló szociális szempontok érvényesülése is előtérbe kerül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint²⁰ pedig a biztosítási elemnek elsőbbsége van a társadalombiztosítás vegyes rendszerében.²¹ Mivel minden társadalombiztosítási szolgáltatás esetében, ahol a biztosítás szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága már a tulajdonvédelem szabályai szerint bírálendő el, ez a bizalomvédelem szempontjából is erősebb kategóriát eredményez. Ez az erősebb, – a jelenlegi jogi szabályozás alapján fennálló – az alapjogi sérelem ismérvei szerint bíráló kategória szűnhet meg az új alaptörvényi szabályozással a rokkantsági – és más – nyugellátás vonatkozásában. A kiszámíthatóságot a jövőben emellett az is megakadályozhatja, hogy a szociális ellátások mértéke vonatkozásában már a megkövetelhető minimális szint garanciája sem szerepel többé az új alkotmányi szabályozásban. Ez kapcsolatba kerülhet az emberi méltósághoz való joggal is.

A fentiek mellett különösen érzékeny kérdéseket vet fel továbbá az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése is, amelynek értelmében „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” Mivel a fogyatékossgal élő személyek környezeti és viselkedésbeli akadályok következtében gyakran nem képesek teljes mértékben részt venni a társadalom és a gazdaság életében,²² esetükben még nagyobb a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy mi minősül a közösség számára hasznos tevékenységnek. Az objektív mérce hiánya ugyanis az egyenlő méltósághoz való jog sérelmét okozhatja. Nézetem szerint a (3) bekezdésben foglalt szabály nem egyeztethető össze az Alaptörvényben újonnan szereplő, kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek jogvédelmét előirányzó rendelkezésekkel,²³ adott helyzetben ugyanis azok tartalmát is kiüresítheti.

A következőkben bemutatásra kerülő, a fogyatékossgal élő személyeket érintő ellátások vonatkozásában kijelölhető főbb problémakörök is alátámasztják, hogy a jelenlegi szabályozás miatt is gyakran előfordulhatnak alapjogi sérelmek. Véleményem szerint azonban valószínűsíthető, hogy a szociális biztonsághoz fűződő garanciaszabályok csökkenése az új Alaptörvényben további – az eddigieknél mélyebb gyökerű – problémákat fog előidézni a joggyakorlatban, hiszen a fogyatékossgal élő személyek szociális védelmével összefüggő alap-

jogok védelmi szintje is alacsonyabb szintre fog kerülni. Az Alaptörvényben megjelenő alapjogvédelmi rendszer ugyanis összességében visszalépést jelent, mert az új alkotmányi szabályozás rendelkezései több esetben – így az előbbieken részletezettek szerint a szociális biztonság tekintetében is – értelmezési nehézségekhez vezetnek. Emellett az alapjogvédelmi szint csökkenéséhez²⁴ jelentősen hozzájárul még az Alkotmánybíróság mozgásterének szűkülése, valamint az ombudsmani intézmény átalakítása is.²⁵

III. Jellemző problémakörök a hazai joggyakorlat alapján

Jelenleg a fogyatékossgal élő személyek részére a szociális ellátórendszer pénzbeli és személyes gondoskodást nyújtó ellátási formákat biztosít. Sokan részesülnek kettő vagy többszörös ellátásban is. Az érintettek legnagyobb mértékben pénzbeli támogatást – vakok személyi járadékában, magasabb összegű családi pótlékban, mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásában – kapnak. Kiemelkedő jelentősége van a 2001-ben bevezetésre került pénzbeli támogatási formának,²⁶ a fogyatékossgal élő személyek részére a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) által szabályozott rendszeres szociális segély, valamint az ápolási díj a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában is elérhető.

A fogyatékossgal élő emberek részére az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják a személyes gondoskodást. Az Szt. alapján a személyes gondoskodásba a szociális alapszolgáltatások és a szakosított ellátások nyújtása tartozik bele.²⁷ A fogyatékossgal élő személyeket is érintő alapszolgáltatásokhoz²⁸ sorolható az étkeztetés,²⁹ a családsegítés,³⁰ a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,³¹ a támogató szolgáltatás,³² valamint a nappali ellátás³³ biztosítása. Az Szt. 66. § (1) bekezdése értelmében, ha a rászorult személyekről – életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük következtében – az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni, a rászorultakat állapotuknak és helyzetüknek megfelelő szakosított ellátási formában szükséges gondozni. A fogyatékossgal élő személyek esetében a szakosított ellátást nyújtó intézmények közül a fogyatékos személyek otthona,³⁴ a fogyatékosok rehabilitációs intézménye,³⁵ a fogyatékos személyek gondozóháza,³⁶ valamint a fogyatékos személyek lakóotthona³⁷ kerül előtérbe. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az Szt. a pszichiátriai betegek számára szintén többféle nappali ellátást, valamint bentlakásos intézményi formát nevesít. A pszichiátriai betegek ellátására vonatkozó, a fogyatékossgal élő személyektől elkü-

lönülő szabályozás a Fot. értelmező rendelkezésére vezethető vissza, amely alapján fogyatékos személy „az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallás-, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.”³⁸ Ez a megfogalmazás nem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény meghatározásának, amely a mentális fogyatékossgal élő személyeket is³⁹ a fogyatékossgal élő személyek közé sorolja. A magyar jogi szabályozás értelmében azonban nem minősülnek fogyatékossgal élőknek a tartósan mentális károsodással élő pszichiátriai betegek. A pszicho-szociális fogyatékossgal élő emberek kirekesztése a magyar fogalomhasználatból hatással van a magyar fogyatékossgügyre is. A Fot.-beli értelmezés kirekesztő volta megjelenik a fogyatékossgal élő embereket érintő hazai jogszabályokban, kihat a magyarországi fogyatékossgügyi szakpolitikákra és cselekvési programokra. A Magyar Fogyatékosügyi Civil Caucus párhuzamos jelentésében az említett téves fogalomértelmezésből eredő nehézségnek tartja például, hogy „a nagy létszámú bentlakásos intézetek kiváltása, az ellátórendszer modernizálása csak a fogyatékosok otthonaira vonatkoztatva jelenik meg jogszabályi és szakpolitikai célkitűzésenként, a pszichiátriai betegek otthonaira hasonló követelmények nem állnak fenn.”⁴⁰

Egyre világosabban látszik, hogy a fogyatékossgal élő emberek alapjogvédelme előfeltételezi, hogy a „fogyatékossg”, illetve a „fogyatékossgal élő személy” meghatározása mellőzze a taxatív felsorolást, példálózó jellegű legyen, így keretet biztosítson a társadalmi részvétel szerepét előtérbe helyező tág értelmezésnek is. Úgy vélem ugyanis, hogy fogyatékossg nem más, mint a – különböző okok következtében kialakulható – tartós funkcionális rendellenességgel rendelkező személy és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következményeként előálló válasz, amely gátolja a másokkal azonos alapon történő teljes és hatékony társadalmi részvételt. Ennek a válasznak a kezelése fakasztja a különleges állami felelősséget, helyezi előtérbe az állam intézményvédelmi kötelezettségét. A szociális ellátórendszert ezért úgy kell kialakítani, hogy valamennyi felmerülő választ felismerje, értékelni tudja, súlyának megfelelő mértékben ellensúlyozza.

1. Pénzbeli ellátások

A pénzbeli ellátásokkal összefüggésben a problémák gyakran abból fakadnak, hogy adott támogatási forma igénylésével és mértékével kapcsolatban

az ellátás iránti jogosultság jogszabályi feltételeit nem ismerik megfelelő mértékben.⁴¹ Így például a fogyatékossgai támogatás iránti kérelmekkel összefüggésben⁴² is megállapítható, hogy a tájékoztatásnak kiemelt szerepe van, hiszen a nehézségek legtöbbször akkor keletkeznek, amikor az érintett személyek fogyatékos állapotát az orvosi bizottságok nem, illetve nem a támogatáshoz szükséges mértékben ismerik el. A kapcsolódó jogesetek esetében⁴³ ezért szintén a jogosultság törvényi feltételeiről, az eljárási szabályokról, illetve a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatás került előtérbe.

Az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a fogyatékossgal élő személyek és családtagjaik számára tudatosítsa a pénzbeli ellátásokat megállapító jogszabályok iránti hozzáférhetőséget, modellprogramokat indítson gyakorlati alkalmazásuk érdekében, és előtérbe helyezze a jogsegélyszolgálatok tájékoztatási tevékenységét. A Fot. 6. §-a is rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személy számára biztosítani szükséges azokhoz az információkhoz való egyenlő hozzáférés lehetőségét, amelyek a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. A tájékoztatásra vonatkozó állami kötelezettség illeszkedik a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény szociális védelemhez való jogot rögzítő 28. cikkéhez is, amelynek keretében a részes államok „biztosítják a szegénységben és fogyatékossgal élő személyek és családjuk hozzáférését a fogyatékossg okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a hosszabb ideig tartó gondoskodást”. Világosan látszik, hogy a jogállam feladata nem merülhet ki abban, hogy pusztán jogszabályokban rögzítse az igénybe vehető pénzbeli ellátásokat, alapvető követelmény, hogy a jogi szabályozással érintettek – jelen esetben a fogyatékossgal élő személyek – jogi helyzetüket megismerhessék. Ebben a vonatkozásban pedig az ésszerű alkalmazkodás⁴⁴ elve kerül előtérbe.

Az eljárási határidők⁴⁵ nem megfelelő betartása⁴⁶ szintén azoknak a tényezőknél a sorába tartozik, amely jellemző módon sérelmet okozhat a pénzbeli ellátások szempontjából is. A támogatás iránti igény elbírálási eljárásának elhúzódása ugyanis adott helyzetben az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét is maga után vonhatja.

A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos jogsérelmek kialakulásának megelőzése, illetve megszüntetése kétlépcsős folyamat függvénye. A pénzügyi támogatások igénylésére jogosult alanyi kör meghatározása, az eljárás folyamatának szabályozása a jogalkotó feladata. A visszasságok eshetőségét ezért először a jogalkotás szintjén kell minimalizálni. Fontosnak

tartom kiemelni, hogy a jogalkotó a szociális tárgyú szabályok megalkotása terén figyelemmel van a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbíró képességére. A szociális biztonsághoz való jog nem keletkeztet alanyi jogot az egyes ellátásokra, az alkotmányi szabályozásból sem vezethetők le konkrét ellátási formák. Ebből következően a jogalkotói szabadság körébe tartozik az egyes ellátási formák megszüntetése, az új ellátási formák létrehozása, a jogosultsági feltételek szigorítása, az ellátások értékének változtatása.⁴⁷ Úgy vélem kiemelt szerepe van, hogy az állam a fogyatékossgal élő személy részére nyújtandó adott ellátás kialakítása során elsősorban annak funkciójára legyen tekintettel, azaz arra, hogy általa ellensúlyozhatók vagy csökkenthetők a fogyatékossgból eredő hátrányok. Ez komplex hatásvizsgálatot is előfeltételez, hiszen az ellátások körének kialakítása során nem sérülhetnek olyan Alkotmányban rögzített elvek, mint például a diszkrimináció tilalma. A fogyatékossgal élő embereknek is csak arra vonatkozóan keletkezik alapvető joguk, hogy ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok szerint, tárgyilagos módon, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a kapcsolódó eljárási szabályok megfelelő alkalmazása mellett valósuljon meg. A jogszabályok gyakorlatba való átültetésének sikere, az arra jogosultak támogatásukhoz való hozzáférésnek biztosítása azonban már a jogalkalmazók tevékenységén is múlik.

A pénzbeli ellátások alapjának kifogásolásával összefüggésben a hazai joggyakorlat alapján megállapítható, hogy a legtöbb sérelem az adott ellátásra jogosult alanyi kör nem megfelelő kijelölése következtében keletkezik. Meglátásom szerint fontos kiemelni, hogy a támogatással összefüggésben nem a fogyatékos csoportok közötti megkülönböztetés okoz alkotmányos nehézséget, hanem az, ha a jogalkotó hatalom alapos indok nélkül hoz létre különálló csoportokat az alapvetően azonos körbe tartozó személyek vonatkozásában.⁴⁸ Az azonos körbe tartozás problematikája az Alkotmánybíróság gyakorlatában is több alkalommal⁴⁹ előfordult.

1.1 A 22/2010. (II.25.) AB határozatban⁵⁰ egységesen kerültek elbírálásra a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Gjt.) 5.§ f) pontja⁵¹ alkotmányosságának vizsgálata tárgyában érkezett indítványok. A hivatkozott rendelkezés értelmében a súlyos mozgáskorlátozott személy a tulajdonában lévő személygépkocsi után adómentességre jogosult. Az indítványozók álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy a szabályozás különbséget tesz a gépjárművet tulajdonosként és azt üzemeltetőként használó mozgássérült személyek között, mivel a Gjt. csak az előbbieket mentesíti a gépjárműadó megterítése alól. Az Alkotmánybíróság

az indítványokat megalapozottnak találta, mivel a Gjt. idézett szabályozása már nem tárgyi, hanem alanyi adómentességről rendelkezik. A gépjárműadó megfizetése alóli mentesség ugyanis nem valamely tevékenységre, eljárásra, vagy adótárgyra vonatkozik, mint a Gjt. módosítást megelőző szabályozása, amely megjelölte az adómentességgel kapcsolatban igénybe vehető adótárgyakat. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből eredően a mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget fakaszt az állam és a társadalom számára egyaránt. A fogyatékossgal élő személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak a jogalkotás útján is elő kell mozdítania. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint nincs ésszerű oka annak, hogy a Gjt. 5. § f) pontjában megjelölt adóalany csak tulajdonosaként jogosult a gépjárművel kapcsolatos kedvezményre, üzembentartóként pedig már nem.⁵² Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a „szabályozásnak az a csoportképző ismérve, amely egyetlen szempontként a gépjármű tulajdonlását helyezi előtérbe, önmagában hátrányos megkülönböztetést jelent az adott esetben.”⁵³ A Gjt.-ben szereplő rendelkezés sérti „az egyenlő méltóságú személyként való kezelés” elvét. A testület ezért a fentiek alapján az újraszabályozáshoz szükséges idő biztosítása mellett, pro futuro megsemmisítette az indítvánnyal érintett rendelkezést.⁵⁴ Ennek következtében előrelépést jelent, hogy a Gjt. jelenleg hatályos állapota már nem tartalmazza a „tulajdonában lévő fordulatot”.

Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyeket érintő jogszabályok vonatkozásában az előbb részletezethez hasonló esetek akkor küszöbölhetők ki, ha a jogalkotó konzisztensen figyelemmel van a jogszabály által előidézni kívánt hatásra, azaz arra, hogy általa ellensúlyozhatók vagy csökkenthetők a fogyatékossgból eredő hátrányok. Ennek érdekében érdemi hatásvizsgálatokat kellene végezni.

1.2 Úgy vélem a 40/2011. (V. 31.) AB határozat a korábbi joggyakorlathoz illeszkedve ismételten azt közvetíti, hogy a Fot. fogyatékossgai támogatásra jogosultak körét leíró taxatív rendelkezése nem felel meg a fogyatékossg változó fogalmának. Jelen esetben az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a Fot. 23. § (1) bekezdés d) pontjában⁵⁵ nem szabályozta azonos feltételek szerint a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavarában szenvedő betegek támogatásra való jogosultságát. A testület ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2011. szeptember 30-ig tegyen eleget.

Az indítványozó a hivatkozott rendelkezés „az autonómia tesztek alapján” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését

kérte. Az indítvánnyal érintett szabályozás ugyanis a fogyatékossgai támogatásra jogosultak körébe helyezi azokat a személyiségfejlődési zavarban szenvedő személyeket, akiknek az állapota az autonómia-tesztek alapján súlyosnak vagy középsúlyosnak minősül. Az indítványozó álláspontja alapján a jogalkotó így az Alkotmány 70/A. §-ába ütközően indokolatlanul tesz különbséget a személyiségfejlődés zavarában szenvedő, önálló életvitelre nem képes, azonos állapotú személyek között. Az autonómia teszt alapján ugyanis nem vonhatók a rendelkezés alá az autista személyekkel egyenértékű állapotban lévő betegek, nevesítve az ún. Williams szindrómával⁵⁶ élő emberek.⁵⁷ Ez utóbbi érintettek pedig így nem jogosultak fogyatékossgai támogatás igénybevételére sem.⁵⁸

A támadott rendelkezés a fogyatékossg esetét diagnosztizálásának módjával együtt határozza meg, amely így csak az autizmussal élő személyekre vonatkozik. Önmagában az, hogy a jogalkotó az említett csoportot szociális juttatásban kívánja részesíteni, nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert az autizmus fennállását és a fogyatékossg mértékét jelen esetben csak a Fot. 23. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő módszerrel lehet meghatározni. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.⁵⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint⁶⁰ azonban a hiányos szabályozás alkotmányellenes helyzetet idézett elő. A testület gyakorlata értelmében ugyanis a szociális ellátások feltételeinek meghatározását az állam szabadon határozhatja meg, amíg valamely alkotmányos alapjog nem sérül. Ebből következően a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségét biztosító rendelkezések megvalósításának korlátja, hogy ellátási igényük hátrányos megkülönböztetés nélkül történjék.⁶¹ Az Alkotmánybíróság megítélése alapján azonban nincs olyan ésszerű indok, amely megalapozná, hogy a Williams szindrómával élő embereket kirekesszék a fogyatékossgai támogatásból. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség azért keletkezik, mert a jogalkotó nem szabályozza azonos feltételek szerint a személyiségfejlődés átható zavarában szenvedő, súlyos vagy középsúlyos állapotú betegeket megillető jogosultságot: hátrányosan megkülönbözteti a fogyatékossgal élő személyek közül azokat, akiknél a betegség diagnosztizálása más módszer alapján valósul meg.

Az azonos körbe tartozás problematikáját érintő joggyakorlat megerősíti, hogy a fogyatékossg olyan széles kategória, amelyen belül megengedett az összehasonlítás. A fogyatékossgal élő, de jogaikban különböző mértékben korlátozott emberek nem tekinthetők homogén csoportnak. A szociális ellátások tekintetében használt definíciók különösen megszorító jellegűek, mert a jellemzően szűkös források elosztása tekintetében használják őket, ami

indokolja a fogyatékossgal élő személyek heterogén személyi körén belüli egyértelmű, világos határvonalakon alapuló csoportképezés feladatát. Ezért fontos megglátásom szerint, hogy a fogyatékossgal élő személyek ugyanazon szociális ellátásokban részesülhessenek. Kihívást jelent azonban, hogy a fogyatékossgal kategóriák kialakítása során a fogyatékossgal fogalmának tisztán orvosi megközelítése megfelelő kiegészítésben részesüljön. Megglátásom szerint ugyanis a fogyatékossgal bio-pszichoszociális modelljének⁶² a szociális juttatásokkal összefüggő jogszabályokban is érvényesülnie kell. A fogyatékossgal csoportok kijelölése során így nem pusztán a medikális szempontokra szükséges figyelemmel lenni, elengedhetetlen elemezni az egyén személyében rejlő és a környezetében lévő további tényezőket is.

1.3 A fogyatékossgal fogalma alkotmányjogi aspektusból tág és szűk értelemben is meghatározható.⁶³ A tág értelmezés alapján a definíció személyi hatálya alá azok a személyek vonhatók, akik olyan nem átmeneti tartamú testi, szellemi, lelki jellegű funkcionális károsodással rendelkeznek, amely az életkornak nem felel meg. A szűk értelmezés alapján azonban már a fogyatékossgal meghatározott súlyossági fokának elérése is a fogalmi elemek közé tartozik. A súlyos fogyatékossgal definíciós ismérvként való megkövetelése azt eredményezi, hogy a jogvédelemből a fogyatékossgal élő személyek jelentős része kiesik. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy Magyarországon a fogyatékossgal támogatás a súlyos fogyatékossgal élő személyeket illeti meg, így a támogatásból kimaradó és a munkaerőpiacról kiszoruló sérült emberek gyakran nagyon nehéz anyagi helyzetben élnek.⁶⁴ Véleményem szerint a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevétele azonban pont a szociális védelem területén kényszeríti a leggyakrabban arra az államot, hogy a szűk értelmezésnek adjon teret. Ezt felismerve az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy „önmagában nem eredményez alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékossgal súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”⁶⁵ Úgy vélem az egyes fogyatékos csoportok kiemelt szociális védelme is előfeltételezi, hogy a fogyatékossgal kategóriák meghatározására irányuló jogfejlesztés folyamata eredményesen záruljon. Jóllehet külön vizsgálat tárgyát érdemelné, hogy az „arra kevésbé rászoruló” fogyatékos csoportok kiesése a szociális védelmi intézkedésekből hogyan illeszkedik az ENSZ egyezmény 28. cikkéhez, és

hogyan válhatnak láthatóvá és megoldhatóvá az ő problémáik is.

2. A személyes szociális gondoskodást nyújtó szakellátások

2.1 A személyes szociális gondoskodást nyújtó szakellátások⁶⁶ során felmerülő alkotmányos sérelmek bemutatása szempontjából a fogyatékossgal élő személyeket érintő joggyakorlatból megglátásom szerint az ombudsman gyakorlata emelendő ki, mert az országgyűlési biztos megállapításaival kritikát is megfogalmaz, amely a fennálló struktúrára is képes fejlődést gyakorolni. Míg az állampolgári jogok országgyűlési biztos 1996-ban⁶⁷ még névtelen bejelentések következtében indította eljárását a fogyatékossgal élő személyeket ápoló-gondozó otthonokban, addig a vizsgálat 1998-ban már konkrét panaszok miatt kezdődött.⁶⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztos 2009-ben a fogyatékossgal élő emberek jogaival kapcsolatban pedig már a „21. század elvárásait feltérképező és lehetőség szerint megoldásokat kereső programot” indított.⁶⁹ A visszasságok feltárása mellett a „Méltóképpen másképp” projekt célkitűzései között szerepelt a jogtudatosítás és a jogismeret szélesítése is.⁷⁰ A biztos a projekt lezárulását követően is különös tekintettel van a fogyatékossgal élő emberek alkotmányos jogainak védelmére, az illetékes szervezetekkel való egyeztetésre. Fontos kiemelni, hogy az országgyűlési biztos a fogyatékossgal élő személyek jogait nemcsak hagyományos jellegű eszközrendszerrel kívánja védeni, hanem proaktív jellegű jogvédelmet is biztosítani kíván.

A fogyatékossgal élő személyek emberi jogi helyzetét feltáró vizsgálatok előtérbe helyezték azokat az alkotmányos jogokat, amelyek a szakosított ellátást nyújtó intézmények vonatkozásában a leginkább jellemzően szenvednek sérelmet. Ezek közé tartozik különösen az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz és az egészséghez való jog.⁷¹

Véleményem szerint ezzel összefüggésben az alábbi következtetéseket lehet levonni.

- Az eredményes ellátás alapja, hogy az ápolási és gondozási tevékenység végzésére megfelelő személyi állománnyal rendelkezzen az adott intézmény. A minimálisan előírt, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ápolószemélyzet hiánya csak akkor nem okoz visszasságot a gondozott emberek legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez, valamint a szociális biztonságához fűződő jogával összefüggésben, ha a létszámihiány folyamatos munkaszervezési megoldások, valamint képzések által kiküszöbölhető.

- Az Szt. 74. § (2) bekezdése alapján „a fogyatékosok rehabilitációs intézménye előkészíti az ott élők családi és lakóhelyi környezetbe történő visszatérését, valamint megszervezi az intézményi ellátás megszűnését követő utógondozást.” Amennyiben a jogszabályban rögzített utógondozási kötelezettség elmarad, nem állapítható meg a gondozási tevékenység eredményessége sem, nem követhető nyomon, hogyan alakul a gondozott társadalmi integrációja. Ez a gondozottak szociális biztonságához való alkotmányos jogával összefüggésben okoz visszásságot.
- Az ellátás tárgyi feltételei vagy annak hiánya következtében a legtöbbször a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joggal összefüggésben jelentkezik a sérelem. Ezért kiemelten fontos a különböző baleseti források felismerése és felszámolása is.
- Az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatban visszásságot okoz a lopások megelőzése céljából alkalmazott gyakorlat, amely alapján adott rehabilitációs célú intézményben a munkaidő alatt a gondozott személyek csak az ügyeletes gondozó segítségével tudnak bejutni lakószobájukba és tudják használni a lakóépület mellékhelyiségeit.
- A kötelezően előírt idejű orvosi jelenlét hiánya az intézményben élők számára a magasabb szintű testi és lelki egészségéhez, valamint a szociális biztonságához való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz.
- A gyógyszer-rendelés ellenőrizhetetlen volta, nem megfelelően dokumentált gyakorlata a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmét okozhatja.
- A büntetésből alkalmazott zsebpénzvizsartartás gyakorlata nem megengedett. Alkalmazása nemcsak a tulajdonhoz, hanem az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben is visszásságot eredményez.
- A Ptk. alapján a mindennapi életben tömegesen előforduló, különösebb megfontolást nem igénylő szerződéseket még a cselekvőképtelen személyek is jóváhagyás nélkül megkötik. Ebből következően a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti, ha a gondozott a személyes szükségletre elhelyezett pénzéhez csak előzetes egyeztetést követően, igazgatói engedéllyel juthat hozzá.
- A tisztálkodáshoz szükséges anyagokkal való ellátásban megvalósuló hiányosságok az érintettek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő, valamint a szociális biztonságához való alkotmányos jogával összefüggésben okoznak visszásságot. A ruházati cikkekkel való ellátásban tapasztalt hiányosság a gondozottak szociális biztonságához való jogát sérti. Ezek biztosítása nézetem szerint az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége. Itt szükségesnek tartom kiemelni, hogy a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény 28. cikkében kifejezetten rögzíti a fogyatékosokkal élő személyek jogát „a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő ételmezt, ruházatot és lakhatást, (...)”
- Amennyiben adott ellátó intézmény megszüntetésre kerül, az általa nyújtott ellátási formát – lehetőség szerint – másik intézmény keretei között indokolt biztosítani. Ezáltal kiküszöbölhető a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelme is.⁷²
- A személyes szabadság korlátozására irányuló intézkedések alkalmazására⁷³ csak a kapcsolódó jogszabályok garanciális jellegű rendelkezéseinek betartása mellett kerülhet sor.⁷⁴ Csupán így biztosítható az alapjogokkal – elsősorban az élethez és az emberi méltósághoz, a szociális biztonságához való joggal – kapcsolatos visszásságok megelőzése, illetve kiküszöbölése. „Mindehhez azonban az is nélkülözhetetlen, hogy a törvényi, jogszabályi rendelkezések, és az ezeken alapuló intézményi szabályzatok átláthatóak, egyértelműek, és a jogalkalmazók számára világosan követhetőek, valamint egyben kikényszeríthetőek is legyenek.”⁷⁵ Kiemelendő, hogy a személyes szabadság korlátozásáról a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell. Az intézkedések alkalmazását kizárólag jogszabálynak megfelelően, dokumentálva szabad elrendelni.⁷⁶
- Adott intézmény telephelyének megszüntetése nem helyezheti az ellátásban részesülő személyeket a korábbi telephelynél izoláltabb körülmények közé, elköltöztetésük nem eredményezhet szegregációt, mert ez visszásságot okozna az esélyegyenlőség elvével összefüggésben.⁷⁷
- A súlyos magatartási, alkalmazkodási, tanulási zavaraiak következtében speciális szükségletűnek nyilvánított gyermekek eltérő nevelésre, gondozásra szorulnak. A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogának sérelme gyakran jelentkezik a gyermekvédelmi szakellátó rendszer hiányosságai következtében. Ennek alapján alapvető célkitűzés olyan jogszabályi környe-

zet kialakítása, amely előmozdítja, hogy az érintett gyermekek részesülhessenek a speciális ellátásból. Véleményem szerint elsősorban annak az ellentmondásnak a feloldására kell törekedni, hogy bár nem áll rendelkezésre elegendő számú speciális férőhely, a meglévő helyek még sincsenek felhasználva teljes mértékben. Alapvető fontosságú továbbá a szükséges számú gyógypedagógus-létszám biztosítása is.⁷⁸

2.2 A joggyakorlat alapján felállítható következtetésekből is az látszik, hogy a sérelmek kiküszöbölése érdekében az államnak a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben foglalt sokrétű követelmények maradéktalan megteremtésére szükséges törekednie. Az egyezmény Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás címmel ellátott 19. cikke alapján Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézmények helyett a közösségi életben való részvételt elősegítő szolgáltatásokat helyezi előtérbe, ennek következtében pedig biztosítja a fogyatékossgal élő személyek számára a lakóhely szabad megválasztásához, valamint a helyi közösségben való életvezetéshez való jogot. Garanciális jelentőségű, hogy a mindenkori számára biztosított közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon – igényeikhez igazítva – hozzáférhetőek legyenek a fogyatékossgal élő emberek számára is. Az egyezmény hivatkozott rendelkezéséhez illeszkedve hazánkban a Fot. 17. § (1) bekezdésében szerepel, hogy a fogyatékossgal élő személynek „joga van a fogyatékossgának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.” A Fot. 17. § (2) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő személyek számára az ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltása szükséges.

Az egyezmény 19. cikkében foglalt rendelkezések a gyakorlatban azonban mégsem érvényesülnek megfelelően hazánkban. „A szociális ellátórendszer a fogyatékos személyek számára minimális mértékben nyújt olyan szociális szolgáltatásokat, amelyek közösségi életben való részvételüket támogatnák, ezzel szemben Magyarország a nagy létszámú bentlakásos ellátásokat helyezi előtérbe.”⁷⁹ A Magyar Fogyatékosügyi Civil Caucus párhuzamos jelentésében külön kiemeli, hogy nem folytatható tovább az állami gyakorlat, amely a nemzetközi egyezményekben és a nemzeti jogszabályokban rögzített kötelezettségvállalás ellenére az állam szociálpolitikáját nem hozza összhangba a vállalt célkitűzésekkel.⁸⁰ Véleményem szerint az intézményrendszer átalakítása azért is kiemelten szükséges, mert előfeltétele, hogy az állam a szociális szolgáltatások területén hatékony rehabili-

tációs programokat valósíthasson meg.⁸¹ Meglátásom szerint a szakosított ellátást nyújtó intézményekben jellemzően megvalósuló jogsérelmek okainak összegyűjtése alátámasztja, hogy a fogyatékossgal élő személyek alapjogainak tényleges gyakorlásához többpilléres rendszer kialakítása szükséges. Ebben a rendszerben a fogyatékossgal élő ember egyéni élethelyzete, életminősége mellett meghatározó szereppel rendelkezik a fogyatékossga reagáló társadalmi környezet is, azon belül pedig különösen kiemelt szerepe van a rehabilitációban közreműködők csoportjának.

IV. A rokkantsági nyugdíjra való jogosultság, illetve annak megszűnése

2008. január 1-jével új foglalkoztatás-központú rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszer került bevezetésre, amely módosította az egészségkárosodást szenvedett személyek számára biztosítható ellátásokat. A rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény alapján az állam a rokkantsági nyugdíjba helyezés helyett – az új rendszer keretében – a megmaradt fejleszthető képességekre alapozva azoknak a személyeknek biztosít támogatást, akiknek a rehabilitáció által van esélyük teljes értékű munka ellátására. Hangsúlyozandó, hogy a rehabilitációs járadék bevezetésével egyúttal a rokkantsági nyugdíjra vonatkozó szabályok is megváltoztak: az új minősítési rendelkezések szerint nem a munkaképesség általános csökkenése kerül megállapításra, hanem az össz-szervezeti egészségkárosodás mértéke, a munkaképesség-változása, valamint a rehabilitációs esélyek képezik a vizsgálat tárgyát. A rokkantsági nyugdíj jogosultjai a rehabilitációs járadékkal ellentétben azok a megváltozott munkaképességű személyek, akik a teljes értékű munka ellátására rehabilitáció útján sem válhatnak alkalmassá. A következőkben bemutatásra kerülő alkotmánybírói határozatban viszont az indítvánnyal érintett rendelkezés olyan személyekre vonatkozik, akik hosszabb időn keresztül nemcsak alkalmassá válnak a munkavégzésre, hanem ténylegesen keresőtevékenységet is végeznek. Véleményem szerint a rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszer módosítása előnyösebb helyzetet teremtett, mert elsődlegesen a fogyatékossgal élő személyek társadalomba való beillesztése iránti törekvést szolgálja. A fogyatékossga orvosi modellje kiegészül, és már a bio-pszichoszociális fogyatékossgai megközelítés komplex szemlélete is tükröződik a jogi szabályozásban. Alkotmányjogi szempontból pedig fellelhető a célkitűzés, amely szerint erősíteni kellene a fogyatékossgal élő személyek alapjogainak gyakorlását.

A Tny. 23. §-a alapján rokkantsági nyugdíjra jogosult az a személy, aki munkaképességét egészségromlás, illetőleg testi vagy szellemi fogyatkozás következtében hatvanhét százalékban elvesztette és állapotában egy évig nem várható javulás, amennyiben a meghatározott szükséges szolgálati időt megszerezte, és rendszeresen nem dolgozik, vagy keresete lényegesen kevesebb a megrokkánás előtti kereseténél.

Az Alkotmánybíróság a 1228/B/2010. számú határozatában⁸² a Tny. 36/D. § (1) bekezdés b) pontjának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint a 7/A. § (4) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, az Alkotmány 70/E. §-án alapuló eljárást megszüntette. A Tny. indítványnyal érintett rendelkezése alapján a rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnik, ha a kereső tevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladja a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét.⁸³ Az indítványozó meglátása szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogbiztonsághoz való jogot, mert a hat nap alatt hatályba lépő módosítással a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az alkalmazkodásra, megfosztotta ezzel a még dolgozni kényszerülő rokkantnyugdíjasokat a rokkantsági ellátáshoz való joguktól. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat alkotmányosan nem lehet megfelelő indok nélkül, egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Emellett sérülni vélte az Alkotmány 70/E. §-ába foglalt szociális biztonsághoz való jogot is, mivel a felkészülési idő hiánya miatt a rokkantnyugdíjasok az új szabályozásra nem tudtak felkészülni, így a törvényhozó megfosztotta őket a szociális biztonsághoz, azon belül a rokkantsági ellátáshoz való joguktól.⁸⁴ A testület a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét a 239/B/2009. AB határozatában már vizsgálta.⁸⁵ Az indítványozó ebben az ügyben a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását a munkához való jog és az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, továbbá a jogbiztonsághoz való jog sérelmére, azon belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára tekintettel állította. Az Alkotmánybíróság a 239/B/2009. számú határozatban az indítványt elutasította, döntése szerint az előbbieken felsorolt jogok nem sérültek.

Kiemelendő, hogy a 1228/B/2010. számú határozatában az indítványozó a korábbi határozatban elbírált jogszabályi rendelkezés ismételt alkotmá-

nyossági vizsgálatán túl az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, illetve az Alkotmány 7/A. § (4) bekezdésére hivatkozással is állította az idézett jogszabályhely alkotmányellenességét. Mivel azonban az Alkotmány 70/E. §-a vonatkozásában az indítvány már ítélt dolognak minősül, ebben a vonatkozásban megszüntette az eljárást a testület. Véleményem szerint jelen alkotmánybírói határozatban az alábbi kérdés kerül előtérbe: keletkezett-e várománya a rokkantsági nyugdíjban részesülő személyeknek a rokkantsági nyugdíj változatlan feltételekkel való folyósítására?

A társadalombiztosítási jogalkotással összefüggésben keletkezett alkotmánybírói gyakorlat viszáterő megállapítása, hogy a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét sérti a szerzett jogok megvonása.⁸⁶ Az Alkotmánybíróság 103/2010. (VI. 10.) AB határozatában⁸⁷ fejtette ki a vásárolt jog és a szerzett jog kapcsolatát. Ennek alapján hangsúlyozta, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban a vásárolt jog kezdetben a szerzett jog szinonimáját jelentette. Ez az értelmezés azt közvetítette, hogy kizárólag a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások vonatkozásában áll fenn az alkotmányos védelem. A társadalombiztosítás vegyes rendszere esetében azonban nem lehet élesen kettéválasztani a biztosítási és a szolidaritási elemet. A vásárolt jogra való hivatkozás pedig csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében állja meg a helyét. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI.30.) számú határozata⁸⁸ azért jelentős, mert a testület döntése következtében a tulajdonvédelem szempontjai alkalmazhatók lettek a társadalombiztosítás területén. A testület már korábbi gyakorlata során is rögzítette, hogy a rokkantsági nyugdíjra való jog nem alanyi alkotmányos jog. Esetében vegyes társadalombiztosítási és szociális elemeket tartalmazó ellátásról van szó, amely – meghatározott feltételek fennállása esetén – az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgál. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy „önmagában a szociális biztonsághoz való jog mint az állam kötelezettsége azonban nem jelenti azt, hogy az állam ne szüntethetné meg meghatározott feltételek – így jelen esetben a megélhetési minimumot biztosító kereső tevékenységből származó jövedelem, vagyis a rászorultság megszűnése – esetén az aktív korúak részére biztosított társadalombiztosítási ellátások igénybevitelét.”⁸⁹ A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Tny. 36/D. § (1) bekezdés b) pontja nem keletkeztetett várományt a korábbi szabályozás alapján rokkantsági nyugdíjra jogosult emberek részére, ebből következően a jogosultság feltételei, illetve a rokkantsági nyugdíj

megszűnési feltételeinek változása nem sérthetett szerzett jogot sem.

Az előbbieken részletezett alkotmánybíróági határozat is azt közvetíti, hogy a rokkantsági nyugellátás funkciójából adódóan a társadalombiztosítási rendszer keretében is képlékeny garanciákkal rendelkezik. Ezzel együtt is – a biztosítási elem okán – a jogosultság feltételeinek maradéktalan teljesítése esetén a rokkantsági nyugdíj teljesebb alapjogi védelemben részesül, mintha jelenleg a rokkant személyek ellátása segélyezési típusú ellátás lenne. Amennyiben – és a korábban leírtak szerint erre *mevlátásom* szerint az új Alaptörvény keretében lehetőség nyílik – a rokkantság következtében nyújtott ellátás vonatkozásában a biztosítási elem megszűnik, akkor ettől fogva az ellátásba való beavatkozás alkotmányosságát már a jogbiztonság követelményei szerint kell eldönteni. A bizonytalanságot növeli továbbá, hogy a megélhetéshez szükséges minimális ellátás garanciája az Alaptörvényben már nincsen nevesítve. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy a Magyar Fogyatékosügyi Civil Caucus párhuzamos jelentésében megállapította: „A rokkantsági nyugdíj, valamint a rokkantsági járadék összege felveti az Egyezmény 28. cikkének – valamint ezzel összefüggésben egyéb cikkek – sérelmét, ezért csakúgy, mint a nyugdíjminimum összegének, a rokkantsági nyugdíj, valamint a rokkantsági járadék összegének komolyabb emelése szükséges, hogy valódi, a lehető legönállóbb életvitelt, megélhetést biztosítson;” Megjegyzem, hogy ezek a körülmények a jelenleg hatályos Alkotmány megélhetéshez szükséges ellátásra való jogot nevesítő szabályozása mellett, az alanyi jog megnyílt mellett állnak fenn.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 28. cikkének értelmében az államok „biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a nyugellátáshoz és a nyugdíjprogramokhoz való hozzáférést.” Úgy vélem, hogy az új alaptörvénybeli rendelkezések hatására Magyarország e nemzetközi kötelezettségvállalásának a jövőben nem tud majd eleget tenni az öregségi nyugdíjkorhatárt még el nem érő fogyatékossgal élő személyek tekintetében.

V. Záró gondolatok

A fogyatékossgal aspektusából a szociális biztonság szerintem azt jelenti, hogy a fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmára, az esélyegyenlőség elvének biztosítására, és a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés követelményére figyelemmel az államnak kötelezettsége az érintettek – nemzetgazdasági lehetőségekhez képesti – stabil társadalmi

és gazdasági helyzetének elősegítése, a társadalmi életbe való beilleszkedésük előmozdítása. Kiemelt fontosságú, hogy az állam mindezt fogyatékossgal súlyára, valamint életkörülményeikhez alkalmazkodó mértékben, önrendelkezésük tiszteletben tartása mellett tegye.⁹⁰ Az Országos Fogyatékosügyi Program e célkitűzést felismerve rögzíti: „Az önrendelkezés és az emberi méltóság tisztelete érdekében valamennyi támogatás odaítélésénél figyelembe kell venni azt az elvet, hogy a fogyatékos ember maga rendelkezhesse élete célkitűzéseiről, az azokhoz vezető utakról, megvalósítandó emberi és morális értékeiről. A támogatásoknak nem szabad megfosztania a fogyatékos embereket mindattól, amit önállóan is el tudnak érni, amit önállóan is képesek megvalósítani.” A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 28. cikkében a szociális védelem széles spektrumú megközelítést kapott, amely által támasztott sokrétű követelménynek – a joggyakorlat alapján is megállapíthatóan – Magyarország jelenleg még nem tud maradéktalanul megfelelni: a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában a hazai szociális ellátórendszer számos ellátási formát biztosít, az ellátások feltételrendszere azonban gyakran nem biztosít megfelelő szociális védelmet. Ennek oka főként az intézményrendszer jelentős fejlődésének elmaradása, amely gyakran alapjogi sérelmeket is eredményez. *Mevlátásom* szerint előrelépést a rehabilitációs programokhoz való szélesebb hozzáférés biztosítása jelenthet. A komplex rehabilitáció – amelynek a szociális rehabilitáció egyik részterületét képezi – megvalósítása által az állam képes elősegíteni ugyanis, hogy a fogyatékossgal élő személyek a társadalom többi tagjával egyezően élhessenek alapvető jogaikkal. Úgy vélem alkotmányjogi összefüggésben a rehabilitáció legfőbb lényegi sajátja, hogy elvezet a fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmához. A rehabilitációs folyamat a fogyatékossgal vonatkozásában megvalósuló esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó, a társadalmi részvételt előmozdító intézkedések összessége. Ebből fakadóan az államnak intézményvédelmi kötelezettsége a rehabilitáció, ennek keretében pedig a hatékony, a fogyatékossgalból eredő hátrányokat is kompenzáló szociális ellátórendszer megteremtése.

Jegyzetek

¹ Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 282

² IP/07/446

³ „(...)

a) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő hozzáférést a tiszta vízhez és biztosítják a fogyatékossgalból fakadó szükségletekhez kapcsolódó megfelelő és megfizethető szolgáltatásokhoz, eszközökhöz és más segítségnyújtáshoz való hozzáférést;

b) biztosítják a fogyatékosággal élő személyek, különösen a fogyatékosággal élő nők és lányok, valamint a fogyatékosággal élő idősek számára a szociális védelmi programokhoz és a szegénység csökkentését célzó programokhoz való hozzáférést;

c) biztosítják a szegénységben és fogyatékosággal élő személyek és családjuk hozzáférést a fogyatékoság okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a hosszabb ideig tartó gondoskodást;

d) biztosítják a fogyatékosággal élő személyek állami lakhatási programokhoz való hozzáférést;

e) biztosítják a fogyatékosággal élő személyek számára a nyugellátáshoz és a nyugdíjprogramokhoz való hozzáférést.”

⁴ A 34. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapelv az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. és 156. cikkén, továbbá az Európai Szociális Charta 12. cikkén és a munkavállalók jogairól szóló közösségi Charta 10. pontján alapul. A (2) bekezdés az Európai Szociális Charta 12. cikkének (4) és 13. cikkének (4) bekezdésén, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Charta 2. pontján alapul, és az 1408/71/EGK, illetve az 1612/68/EGK rendeletből eredő szabályozást mutatja. A (3) bekezdés az Európai Szociális Charta 13. cikkéből, a felülvizsgált Szociális Charta 30. és 31. cikkéből, valamint a Közösségi Charta 10. pontjából merít. Az Uniónak – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. cikkén alapuló politikákkal összefüggésben – e jogot tiszteletben kell tartania. Lásd a Magyarázatok az Alapjogi Chartához című dokumentumot. (2007/C 303/02)

⁵ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK. Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. Brüsszel 2010. 10. o.

⁶ Ide tartozik a szociális védelmi rendszerek, valamint az Európai Szociális Alapon keresztül nyújtott támogatás megfelelőségének és fenntarthatóságának értékelése. Az Európai Unió célja a nemzeti intézkedések támogatása a fogyatékosággal élő személyek szociális védelmét szolgáló rendszerek minőségének és fenntarthatóságának biztosítása érdekében, különös tekintettel a politikákról folytatott tapasztalatcserére és a kölcsönös tanulás folyamatára.

⁷ Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020. 10. o.

⁸ Eibe Riedel: Kapitulum IV. Solidarität. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 391. o.

⁹ A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 10. cikkében szerepel, hogy a részes államoknak a lehető legszélesebb körű védelmet és segítséget kell nyújtani a családnak, különösen a családalapítás tekintetében és addig, amíg a család felelős az eltartott gyermekek gondozásáért és neveléséért. Kiemeli, hogy az anyáknak a gyermek születése előtt és után ésszerű időtartamra külön védelmet kell biztosítani. Ez alatt az idő alatt a dolgozó anyáknak fizetett szabadságot, vagy megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot szükséges biztosítani. Emellett a 11. cikk alapján az érintett államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, „ideértve a kellő táplálkozást, ruházódást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

¹⁰ Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkét.

¹¹ Társadalombiztosítási rendszerüket pedig a Társadalombiztosítás Minimális Szabványaira vonatkozó Nemzetközi

Munkaügyi Egyezmény (No.102) ratifikációjához megkövetelt kielégítő szinten tartják fenn.

¹² Takács Albert: „A szociális jogok.” In: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 818. o.

¹³ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251, 254

¹⁴ Lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2006. 542. o.

¹⁵ T/2627/78. számú módosító javaslat

¹⁶ Erről lásd bővebben Halmos Szilvia: Esélyteremtés vagy önkény? A fogyatékoság fogalma a magyar és a német jogban. Fundamentum 2007. 4. szám 101. o.

¹⁷ Vö. a 43/1995. (VI. 30.) AB határozattal. ABH 1995. 188, 192

¹⁸ Tny. 1. § (1)

¹⁹ Kardos Gábor használja tanulmányában ezeket a fogalmakat a szociális biztonsághoz való jog elvi kérdéseinek bevezetése vonatkozásában. Lásd Kardos Gábor: A szociális biztonsághoz való jog védelme a nemzetközi jogban. Fundamentum 2000. 3. szám 5. o.

²⁰ 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34, 35

²¹ Erről lásd bővebben Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 157–159. o.

²² Európai fogyatékosügyi stratégia. 3. o.

²³ XV. cikk

„(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

H) cikk

„(3) Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”

²⁴ Erről lásd bővebben Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmi Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. Fundamentum 2011. 1. szám 70–73. o.

²⁵ „Bár az alapjogi katalógus helyenként korszerűbb a hatályos Alkotmányhoz képest, az Alaptörvényben körvonalazódó alapjogvédelmi rendszer összességében mégis visszaesést mutat, amely az ombudsmani jogvédelem szintjének csökkenésében (egyetlen alapvető jogi biztos helyettesekkel, adatvédelmi hatóság az ombudsman helyett), a bárki által kezdeményezhető, absztrakt utólagos alkotmánybírói normakontroll megszűnésében, az alapjogi igény érvényesítését és az alapjogi bíraskodást megalapozó szabály eltűnésében körvonalazódik.” Lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6–7. szám 20. o.

²⁶ A szociális ellátás adatairól lásd az Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozatot.

²⁷ Szt. 56. § (2) bek.

²⁸ A szociális alapszolgáltatásokat az Szt. 57. § (1) bekezdése sorolja fel.

²⁹ Szt. 62. § (1) c) pont.

³⁰ Szt. 64. § (4) bek. e) pont.

³¹ Szt. 65. § (1) bek.

³² Szt. 65/C. § (1) bek.

³³ Szt. 65/F. § (1) és (2) bek.

³⁴ Szt. 69. § (1) és 70. § (1) bek.

³⁵ Szt. 74. §

³⁶ Szt. 83. §

³⁷ Szt. 85/A. §

³⁸ Fot. 4. § a) pont.

³⁹ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény angol nyelvű szövege a „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments” kifejezést használja.

⁴⁰ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CIVIL CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. SINOSZ – MDAC – FESZT, Budapest 2010. 22. o.

⁴¹ Az OBH 3487/1997. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy mozgáskorlátozott személyek részére nem adható utazási költségtérítés. A vizsgálat során szükségessé vált bemutatni a kapcsolódó közlekedési kedvezményekről szóló rendeleti szabályozást.

⁴² Lásd az OBH 5314/2000., OBH 4892/2001. számú ügyeket.

⁴³ Az ilyen ügyekben az ombudsman nemcsak a fogyatékossgal támogatás törvényi feltételeit mutatja be, hanem a fogyatékossgal támogatási rendszer alapelveit és célját is megismerteti az érintettekkel.

⁴⁴ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikke alapján az ésszerű alkalmazkodás „az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.”

⁴⁵ Így az OBH 2355/2009. számú ügyben a panaszos elhunyt édesanyja fogyatékossgal támogatásával kapcsolatban fogalmazta meg kifogásait. Az édesanya ugyanis a támogatás alapjául szolgáló pozitív szakhatósági állásfoglalás elkészültét követően, azonban még az ellátásra jogosító határozat meghozatala előtt elhunyt. A Magyar Államkincstár vonatkozó határozatát már csak a panaszos tudta átvenni. A panasztevő az ellátás kifizetését kérte édesanyja halála napjáig az örökösök részére, amelyet azonban a Magyar Államkincstár megtagadott. A kérelem alapja az volt, hogy a kézbesített határozat az igénylés időpontjait visszamenőleg jogosította a panaszos édesanyját a támogatásra. A vizsgálat során megállapításra került, hogy a fogyatékossgal támogatás iránti igényt 2007. szeptember 21-én nyújtották be, a másodfokú határozat azonban csak 2008. július 21-én jött létre. A kétfokú igényelbírálat tehát tíz hónap alatt valósult meg. Az illetékes hatóság a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszasságot okozott, mert az első és másodfokú eljárások során több törvényes határidőt elmulasztott. Összességében több mint 30 nappal később született meg a másodfokú végzés, mint szükséges lett volna. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a fogyatékossgal támogatás iránti igény elbírálási eljárásának elhúzódása az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét vonhatja maga után.

⁴⁶ Az OBH 1632/2002. számú ügyben a panaszos szintén sérelmezte a hosszadalmas ügyintézkést.

⁴⁷ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 542–543. o.

⁴⁸ Az azonos körbe tartozás problematikája gyakran előtérbe kerül a fogyatékossgal élő személyeket érintő joggyakorlatban. Lásd erről bővebben például az OBH 5314/2000., és az OBH 4892/2001. számú ügyeket, valamint a 462/B/2002. AB határozatot. ABH 2002. 1384, 1389

⁴⁹ Az Alkotmánybíróság 2002. december 17-én kelt 462/B/2002. számú határozatában az indítványozó alkotmányellenesnek, az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Fot. 23. § (1) bekezdése d) pontjában, és a súlyos fogyatékossgal minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgal támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltakat. A hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy

a vizsgálni kért rendelkezések a fogyatékossgal támogatásból kirekesztik a mozgáskorlátozott személyeknek azt a csoportját, akik a helyváltoztatáshoz nem használnak semmiféle segédeszközt.

⁵⁰ 22/2010. (II.25.) AB határozat. ABH 2010. 95

⁵¹ Az indítvánnyal érintett rendelkezés a módosítást megelőzően:

„5. § Mentés az adó alól (...)

f) a súlyos mozgáskorlátozott személy, a súlyos mozgáskorlátozott kiskorú, a cselekvőképességet korlátozó (kizáró) gondnokság alatt álló súlyos mozgáskorlátozott nagykorú személyt rendszeresen szállító, vele közös háztartásban élő szülő – ideértve a nevelő-, mostoha- vagy örökbe fogadó szülőt is – (a továbbiakban együtt: mentességre jogosult adóalany) a tulajdonában lévő egy darab, 100 kW teljesítményt el nem érő személygépkocsi után, ide nem értve a személytaxiként üzemelő személygépkocsit. Ha a mentességre jogosult adóalany adóalanyisága és adókötelezettsége az adóévben több személygépkocsi után is fenn áll, akkor a mentesség kizárólag egy, a legkisebb teljesítményű személygépkocsi után jár.”

⁵² A testület kiemelte, hogy elsősorban jogalkotói mérlegelés szükséges annak megállapítására, hogy a visszaélések megelőzése, valamint a jogalkalmazási problémák csökkentése érdekében indokolt-e módosítani a Gjt. idézett szabályát.

⁵³ 22/2010. (II.25.) AB határozat. ABH 2010. 95, 99

⁵⁴ Az indítvánnyal érintett rendelkezés a módosítást követően:

„5. § Mentés az adó alól (...)

f) a súlyos mozgáskorlátozott személy, a súlyos mozgáskorlátozott kiskorú, a cselekvőképességet korlátozó (kizáró) gondnokság alatt álló súlyos mozgáskorlátozott nagykorú személyt rendszeresen szállító, vele közös háztartásban élő szülő – ideértve a nevelő-, mostoha- vagy örökbe fogadó szülőt is – (a továbbiakban együtt: mentességre jogosult adóalany) egy darab, 100 kW teljesítményt el nem érő, nem személytaxiként üzemelő személygépkocsija után legfeljebb 13 000 forint erejéig. Ha a mentességre jogosult adóalany adóalanyisága és adókötelezettsége az adóévben több személygépkocsi után is fenn áll, akkor a mentesség kizárólag egy, a legkisebb teljesítményű személygépkocsi után jár.”

⁵⁵ A Fot. támadott szabálya:

„23. § (1) Fogyatékossgal támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek (...)

d) állapota a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavara miatt, az autonómia-tesztek alapján súlyosnak vagy középsúlyosnak minősíthető, (...)

és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.”

⁵⁶ Az indítványozó által mellékelte, Williams szindrómával élő hozzátartozója állapotával kapcsolatosan az Egészségügyi Tudományos Tanács által adott szakvélemény tartalmazza, hogy a vizsgált beteg önálló életvitelre nem képes, a személyiségfejlődés pervazív zavarában szenved, amely azonban az autonómia tesztek alapján nem értékelhető.

⁵⁷ A Williams szindróma igen ritka genetikai betegség, az esetek 95 százalékában a hetes kromoszómapár egyikén lévő elasztin gén hiányzik.

⁵⁸ A testület határozatában kiemelte, hogy az a fogyatékossgal élő személy, akinek fogyatékos állapota veleszületett jellemzően nem képes tenni a rokkantsági nyugdíj, a szociális járadék iránti jogosultsághoz szükséges feltételeknek. Az Szt. 25. §-ában szereplő pénzbeli szociális ellátások pedig nem a fogyatékossgal élő személyek támogatására, hanem a jövedelem kiegészítésére szolgálnak.

⁵⁹ 40/2011. (V. 31.) AB határozat, ABK 2011. május 430, 434

⁶⁰ Uo.

⁶¹ „A Fot. támadott rendelkezése a jogosultak körét az értelmi fogyatékosok okával és állapotuk minősítésével egyértelműen meghatározza, azonban annak előírásával, hogy a fogyatékos megállapítására más módszer, mint az autonómia-tesztek alkalmazását nem teszi lehetővé, különbséget tesz az azonos mentális állapotú, így homogén csoportba tartozó személyek között aszerint, hogy betegségük milyen vizsgálati módszerrel állapítható meg.”

⁶² A bio-pszichoszociális modell alapja, hogy 2001-ben lezárult az ICIDH felülvizsgálata, amelynek elnevezése jelenleg Funkcionalitás, Fogyatékoság és Egészség Nemzetközi Besorolása (ICF). A bio-pszichoszociális modell olyan megközelítést jelent, amely a személyben rejlő és a környezetben jelentkező faktorok negatív egymásra hatásának következtében áll elő. Erről lásd bővebben Wacker, Elisabeth – Wansing, Gudrun – Schäfers, Markus: Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität. Teilhabe mit einem Persönlichen Budget. VS-Verlag, Wiesbaden 2009. 10–11. o.

⁶³ Rolf Schmidt: Grundrechte. Rolf Schmidt GmbH, Grasberg bei Bremen 2003. 157–158.

⁶⁴ Meglátásom szerint az ő esetükben a foglalkoztatást elősegítő rehabilitációs programok ösztönzése által biztosítható a szociális védelem.

⁶⁵ 462/B/2002 AB határozat, ABH 2002. 1384, 1389

⁶⁶ Az Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat alapján a „személyes szociális gondoskodási szakellátások közül nappali ellátás keretében 95 intézetben 2299 fő részére biztosítanak ellátást döntően az önkormányzatok. Az átmeneti elhelyezésben részesülők, gondozóházban elhelyezettek száma igen kevés. Tartós ellátásban, ápoló-gondozó otthonokban 16 ezer fő, rehabilitációs intézményekben 5 ezer fő került elhelyezésre. A bentlakásos intézmények többsége súlyos értelmi fogyatékosok ellátását, míg a rehabilitációs intézmények főként a mozgássérült, értelmi fogyatékosok és vak személyek gondozását végzik.”

⁶⁷ Lásd az OBH 600-4/1996. és az OBH 600-19/1996. számú ügyeket.

⁶⁸ OBH 9869/1997., 3609/1997., 4511/1998., 5578/1998.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának II. számú összefoglaló jelentése a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban élő személyek emberi és állampolgári jogai érvényesüléséről.

⁶⁹ Borza Beáta – Lux Ágnes (szerk.): „Méltóképpen más-kepp”. Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 8. o.

⁷⁰ Az ombudsman vizsgálatai a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény kiemelt fontosságú cikkeire is kiterjedtek.

⁷¹ A szakosított ellátást nyújtó intézményekben a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben is jelentkezhethet visszasság. Például ez fordul elő, ha az érdekképviselői fórum csak formailag működik adott intézményben: az érintettek az érdekképviselői szervhez nem fordulnak panasszal, inkább az otthon vezetését, vagy az ápolókat keresik meg nehézségeikkel. A gondozott emberek ritkán fogalmazzák meg írásban panaszait. Ennek feloldása vonatkozásában *véleményem szerint* a mentálhigiénés rehabilitáció erősítése a célra vezet.

⁷² Az intézményi elhelyezéssel összefüggésben az OBH 162/2000. számú ügyben a panaszt tevő a sérelmet abban látta, hogy gyermekét a Dr. Waltner Károly Egészségügyi Gyermekotthonból a Fogyatékosok Nevelő Intézetébe nem vették át azt követően, hogy Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a nappali ellátást a gyermekotthonban megszüntette. Az ombudsmani vizsgálat azért indult, mert felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülésével, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmá-

nyos joggal összefüggő visszasság gyanúja. Az állampolgári jogok országgyűlési biztos megállapította, hogy az egészségügyi gyermekotthon engedélyezett férőhelye 200 fő, az otthon halmozott fogyatékosokkal élő személyek ellátását biztosítja. A fogyatékos személyek nappali intézményében pedig 10 férőhely állt rendelkezésre. Az intézmények ideiglenes, határozott idejű működési engedéllyel rendelkeztek. A Dr. Waltner Károly Egészségügyi Gyermekotthonban működő „fogyatékosok nappali intézménye” ellátási forma megszüntetésének háttérében főként a zsúfoltság megszüntetésének elérése állt. Mivel a panaszt tevő gyermeke teljes körű kiszolgálásra szorult az intézmény igazgató-főorvosa felajánlotta a panaszosnak a nappali ellátási forma helyett a bentlakásos ellátási forma lehetőségét, azt a szülő azonban nem fogadta el. A gyermek szüleit ezért arról a pedagógiai intézetről is tájékoztatták, ahol a gyermek eleget tehet képzési kötelezettségének. Az állampolgári jogok országgyűlési biztos megállapította, hogy jelen esetben nem sérült sem a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elve, sem a gyermek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joga. Az ombudsman ugyanis az eljáró szervek részéről nem tárt fel elmulasztott vagy megalapozatlan intézkedést.

⁷³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárása az OBH 5740/2008. számú ügyben azért indult, mert a sajtóban nyilvánosságra hozott hír szerint megfulladt egy ágyhoz kötött beteg egy megyei ellátó intézményben. Az ápoló az értelmi fogyatékosokkal élő személyt az ágy mellett lévő radiátorcsőhöz kötözte, hogy megakadályozza a beteg éjszakai mozgását és betegtársai zavarását. Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot, mert az ügyben több alapvető joggal összefüggő visszasság veszélye is felmerült.

⁷⁴ A korlátozó intézkedésekkel összefüggésben lásd az Szt. 94/G. §-át, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 101/A. §-át, valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 10. és 192. §-át.

⁷⁵ OBH 5740/2008. számú ügy

⁷⁶ Az AJB 693/2010. számú ügyben a kiskorú személyt lekötötték, korábban azonban ilyen eljárásra nem volt szükség. A Fejér Megyei Szent György Kórház Pszichiátriai Osztályán a kényszerintézkedésről nem értesítették a szülőt, öt napon keresztül a gyermeke állapotáról sem kapott tájékoztatást az édesanya.

⁷⁷ A Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézménye székesfehérvári kihelyezett részlegének lakói azért fordultak az ombudsmanhoz, mert az intézményvezetőtől arról értesültek, hogy az intézmény fenntartójának döntése miatt rövid időn belül ki kell költöznük az otthonból. 2009 decemberében az intézmény fenntartója tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a közgyűlés által elfogadott határozat alapján a székesfehérvári kihelyezett részleg megszüntetése, és a lakók kiköltöztetése megtörtént. Szabó Máté jelentésében megállapította, hogy a székesfehérvári telephely megszüntetésével az érintett lakók egy része elszigetelt környezetbe került. Ebben a helyzetben nem tudnak teljesebb életet élni, megnehezült a társadalmi életben való részvételük. Az ombudsman utalt a szegregáció jelenségére is. Az érintetteknek a korábbi telephelynél izoláltabb helyzetbe való költöztetése a biztos szerint az esélyegyenlőség elvével összefüggésben okozott alkotmányos visszasságot. Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az AJB 2535/2010. számú ügyben. (Kapcsolódó ügy az AJB-2636/2010.)

⁷⁸ AJB-4883/2009. számú ügy

⁷⁹ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CIVIL CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. 111. 0.

⁸⁰ Uo. 117–118. o.

⁸¹ Lásd a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Habilitáció és rehabilitáció címmel ellátott 26. cikkét.

⁸² 1228/B/2010. AB határozat, ABK 2011. június, 623

⁸³ Az indítványozó külön utalt arra is, hogy a rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnésének feltételei azért váltak kedvezőtlenebbé, mert a módosítás alapján a havi átlagkereset összege megállapításánál nem a személyi jövedelemadóval, egészségbiztosítási járulékkal, nyugdíjjárulékkal, magánnyugdíjpénztári tagdíjjal, valamint a munkavállalói járulékkal csökkentett nettó összeget kell figyelembe venni, hanem a bruttó keresetet.

⁸⁴ Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy a jogalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított a Tny. 36/D. § (1) bekezdés b) pontjába foglalt szabályozás cím-

zettjei számára, mivel a kifogásolt rendelkezést a rokkantsági nyugdíj megszűnési okaként legkorábban a jogszabályhely hatályba lépését követő hat hónapon át megszerzett jövedelmek, keresetek esetében lehet alkalmazni. A hat hónapos időtartam kellő időt adott a jogosultaknak a mérlegelésre, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

⁸⁵ 239/B/2009. AB határozat. ABH 2010. 2003

⁸⁶ 11/1991. (III. 29.) AB határozat. ABH 1991. 34, 35

⁸⁷ 103/2010. (VI. 10.) AB határozat. ABH 2010. 538, 546

⁸⁸ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 188

⁸⁹ 1228/B/2010. AB határozat, ABK 2011. június, 623, 626

⁹⁰ Ilyen értelemben a fogyatékossgal meghatározásán túl a fogyatékossgal minősítési kérdései kerülnek a leginkább előtérbe.

Herger Csabáné
habilitált egyetemi docens

A nőtartás a Magánjogi Törvénykönyvben (1928) a 19. századi előzmények tükrében

I. A vizsgálat tárgya és módszere

A polgári jog kodifikáció-történetében kiemelkedő helyet foglal el a Magyarország Magánjogi Törvénykönyve címet viselő törvényjavaslat (a továbbiakban Mtj.),¹ amelyet Pesthy Pál igazságügyi miniszter 1928. március 1-jén terjesztett a képviselőház elé. Különös jelentősége abban állt, hogy – bár törvényi megerősítése elmaradt – megjelenésétől kezdve szokásjogként alkalmazták az éppen ezért „kodifikálatlan kódexnek” nevezett alkotást. A nőtartás intézményét az alábbiakban az e törvényjavaslatban foglaltak, illetve a 19. századi előzmények összevetésével kívánom elemezni.

A házassági vagyonjog rendszerét a 19. századi Magyarországon elsősorban a tradicionális szokásjogon alapuló bírósági joggyakorlat alakította. A felekezeti házassági köteléki jogi normák ezt a képet annyiban színesítették, amennyiben a kérdéses vagyonjogi intézmény a házastársak közötti erkölcsi jellegű jogok és kötelezettségek vagyoni következménye volt. A magánjogi kodifikáció megkésettége azt eredményezte, hogy a házassági vagyonjogot szabályozó jogforrások pluralitása az első magyar szekularizált, egységes házassági törvény (1894. évi XXXI. tc., a továbbiakban Ht.) hatályba lépését követően is megmaradt, hiszen az a házassági köteléki jog mellett csak némely vagyonjogi intézményt, többek között a nőtartást rendezte, és mint látni fogjuk, azt sem a teljesség igényével. A jogtörténész arra vállalkozhat, hogy – a törvénykönyvtervezet 1900-ban közzétett első szövegváltozatának (a továbbiakban Áptk.)² vonatkozó szakaszait is szem előtt tartva – a korszak magánjogászainak összegző műveit,³ jogi szakfolyóiratban megjelent, aktuális jogalkalmazási problémákat feltáró írásait segítségül hívva a törvényi jog és a szokásjogi alapú bírósági gyakorlat⁴ kettősét mutatja be. Ez utóbbit a házassági perben megítélt ideiglenes és a végleges nőtartás vonatkozásában saját levéltári kutatásaim alapján teszem meg.

II. A házasság joghatása általában

A házassági jogviszony személyi joghatása azon erkölcsi jellegű, nem-vagyoni jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a házastársakat egymás iránt az érvényes házasságkötés tényéből fakadóan megilletik. Ezen jogok és kötelezettségek erkölcsi jellege jogi minőségüket nem szünteti meg, mivel mindezek vagyoni következményekkel járnak, és így a házassági vagyonjogot és öröklési jogot meghatározzák.

A felek elsősorban arra kötelesek, hogy házastársi életközösségben éljenek,⁵ ami a 19. századi Magyarországon azt jelentette, hogy *hűséget tanúsítanak* egymás irányába, a *házastársi tartozást* (debitum conjugale) kölcsönösen teljesítik, és *együtt élnek*. A hűség követelményét a Ht. és az Áptk. szövege expressis verbis nem tartalmazta, hanem csak a Ht. egyéb rendelkezéseiből következett illetve annak miniszteri indokolása értelmezte ekként a házasság, mint erkölcsi közösség fogalmát. Az Mtj. azonban – a romló bontási statisztikák fényében nem meglepő módon – kifejezetten rögzítette ezt az eddig is evidens követelményt.⁶

A magánjogtudomány kortárs képviselői azon az állásponton voltak, hogy a *család feje a férj*, akinek ezért döntő szava van a családi ügyek intézésénél. Az Áptk. 95. szakasza és annak Zsögöd Benő által készített indokolása ezt a szerepet két oldalról, árnyaltan közelítette meg. Egyrészt a „férj feje a házi körnek”, másrészt azonban köteles „felesége okos tanácsait és ellenvetéseit figyelembe venni; és egyáltalán nem szabad neki ezzel a hatalommal visszaélni” – rögzítette az említett szakasz. *Zlinszky* 2 évvel később, 1902-ben publikált, átdogozott monográfiájában ezt a megközelítést messzemenően elfogadta,⁷ ami kimondatlanul is a férjközpontú, de a feleséget segítő társként megjelenítő keresztény családmódellet továbbélését jelentette. 1928-ban az Mtj. – immár árnyaltabb – megfogalmazása szerint a férjet „döntő szó” illeti meg a házasság ügyeiben,⁸ ami a kölcsönös egyeztetést és a férji vezető szerepet egyaránt feltételezi.

A házasság személyi joghatásához tartozott a 19. században és az Mtj. szerint is az, hogy a túlélő (különválva vagy együtt élő) asszony vagy férj köteles volt *elhunyt házastársát tisztességesen eltemetni*, bár az örökös felelősségén ez a költségek tekintetében nem változtatott.⁹ A bírói joggyakorlat szerint, ha az illő mértékű temetés költségeit a hagyatéki vagyonból nem tudták az örökösök kifizetni, az a házastársat terhelte.¹⁰

A *feleség férje vezetéknevét viselte* házassága idején, özvegységre jutván és a házasság felbontását követően is, ha a bontó ítéletben nem az ő vétkességét

állapították meg és további névviseelési szándékát a per során kifejezte.¹¹ A Ht. miniszteri indokolása ezt a rendelkezést azzal magyarázta, hogy az elvált nő névviseleése hatással bírhat társadalmi állására, de a vétkes nő, aki „férje nevét bemocskolta”, „rászolgált arra”, hogy vele szemben a törvény védelembe részesítse a család nevét.¹² Ezt a névviseletet Mtj. a korszakban megszokott módot követve konkretizálta: a férj nevéhez a házasságra utaló toldás került, amelyet az asszony saját neve hozzákapcsolásával egészíthetett ki.¹³ A nő a házasságkötéssel férje címét és polgári állását is elnyerte, így a nem nemes nőre átment férje nemessége is, de megkapta férje állampolgárságát és községi illetőségét is.¹⁴ E 19. századból örökölt szabályokat az Mtj. – bár magánjogi következményeik is voltak – nem említette, és ezzel érintetlenül hagyta. Ilyen következmény, hogy nem feltétlenül ugyan, de a feleség köteles volt férjét lakóhelyére követni,¹⁵ amelynek a „szándékos és jogos ok nélküli elhagyás” bontó okára¹⁶ alapított bontás esetében fontos szerepe volt. Zlinszky az Áptk. említett 95. szakaszára hivatkozva a lakóhely megválasztásának joga kapcsán is hangsúlyozta, hogy a családfői minőségből folyó egyéb rendelkezésekhez hasonlóan a férjet e tekintetben is csak akkor illeti meg a „határozó szó”, ha a házastárs szükségleteiről ő gondoskodik, szemben azzal az esettel, ha az asszony különvagyonával vagy kereső foglalkozással maga kénytelen fedezni a háztartás szükségleteit. Az idők szava, a 20. század szele ezt a kiegészítést értelemszerűvé tette.

E jogkövetkezmények legtöbbje kapcsán kézenfekvő a kérdés, hogy a férji dominancia és a polgári jogegyenlőség, ezen esetben a nemi egyenlőség elve hogyan egyeztethető össze. A jogirodalom jeles képviselői¹⁷ többnyire¹⁸ úgy foglaltak állást, hogy a magyar jogtól mind *Werbóczy* korában, mind a későbbiekben is idegen volt a római jogi manushoz illetve a germán Munthoz hasonló férji hatalom. A házassági életközösség tehát szerintük nem a nő nemi alárendeltségén, hanem a házastársak egyenjogúságán nyugodott – *Tóth Lőrinczet* idézve „a magyar faj páratlan joga szerint”. Ht. kifejezetten nem rögzítette a házastársak egyenjogúságának elvét, a miniszteri indokolásban azonban (a nő bontókeresethez való joga kapcsán) kifejtésre került, hogy a törvény ezen az elven nyugszik.¹⁹ Úgy vélem, ez az egyenjogúság a házasságban élő nő teljes cselekvőképességét tekintve jelentkezett: az asszony önállóan köthetett bármiféle jogügyletet; a férj feleségét vagy a feleség férjét önálló jogi cselekményeivel nem kötelezhette,²⁰ bár a férj nevének a háztartás vitele körében kötött ügyleteit ért felelőséggel tartozott akkor is, ha azok hasznából közvetlenül nem részesült; általában a férj feleségét meghatalmazás nélkül sem perben, sem azon kívül nem képviselhetette;²¹ továbbá nemcsak harmadik sze-

méllyel, hanem egymással is szabadon köthettek élők közötti és halál esetére szóló jogügyletet is.

A házasság személyes joghatása körében említett férji családfői pozíciót és annak következményeit ugyan általában a „házasság együttélése természetével” magyarázták, és hangsúlyozták, hogy ez a házastársak egyenjogúságának elvét nem zárja ki,²² úgy vélem, a *tradicionális magyar családmódel* kifejezést használva pontosabban leírható ez az összetettség. *Egyrészt a mindkét házaspár teljes cselekvőképességéből fakadó személyi és vagyoni önállóságról volt szó, másrészt azonban a férj családfői állása a férj elsőbbségét biztosította a feleséggel szemben.* E tekintetben az első jelentős szemléletbeli változást az Áptk. hozta el. Bár törvény nem lett belőle, a jogirodalomban, rendszerint német példára hivatkozva, az 1900-as évektől erősödött a női jogegyenlőség iránti igény, és a joggyakorlat valójában ezt az árnyalatbeli finomságot igazolta.

A férj családfői minőségével magyarázható azt is, hogy – bár vagyoni jogi intézményről van szó – a nőtartást a házasság személyi joghatásának körében tárgyalta a jogirodalom²³ és az Áptk.²⁴ is. Az Mtj. ezzel szemben ezt a jelzőt elhagyta, és „a házasság jogi hatásairól általában” rendelkezett, kifejezve, hogy *személyi és vagyoni jogkövetkezményekről egyaránt* szól az I. rész II. cím II. fejezete, és ezek között közvetlen kapcsolat áll fenn. A 19. századi bírói joggyakorlatban rögzült elv szerint a férj, „mint a család feje, ezen minőségénél fogva”²⁵ „házastársi (és atyai) kötelezettségének” tesz eleget²⁶, amikor feleségének vagy kiskorú gyermekének tartást biztosít. A feleség tartás tekintetében a kiskorú gyermekekkel azonos megítélés alá esett. A magyar nők túlnyomó többsége képzettséggel azonban a 19-20. század fordulóján nem rendelkezett, illetve jövedelemszerző tevékenységet nem folytatott, így a nőtartást továbbra is a *tényleges életviszonyok következményeként értelmezték*,²⁷ és a tartás elmulasztása, ha a férj saját hibájából fakadt, megvalósította a bontáshoz szükséges tárgyi súlyú kötelezettségét.²⁸

III. A nőtartás a házasság fennállása alatt a felek együttélésekor

A magyar királyi Curia számtalan döntvénye rögzítette a Ht. hatályba lépése előtt és azt követően is férj tartási kötelezettségét, amelyről a feleség férje javára le nem mondhatott.²⁹ Ez a kötelezettség a feleség halálával szűnt meg. Mivel a nő személyéhez kötődött, örököseire vagy harmadik személyre a nő jogosultsága nem szállt át. A tartás mértéke akkor volt „illő”, ha a férj vagyoni helyzetéhez, keresőképességéhez és társadalmi állásához igazodott. A joggyakorlat³⁰ – és ezzel teljes egyetértésben az Áptk.³¹ is – a tartás

alatt alapvetően a lakás, az élelem, a ruházat és a szellemi szükségletek biztosítását értette, de a „férj, mint a család feje”, köteles volt „beteg neje gyógyítási költségeit is viselni”.³² Az Mtj. – szűkszavúan, de logikus módon – csak az illő tartás három összetevőjét (vagyon helyzet, keresőképesség, társadalmi állás) rögzítette.³³

Míg a korábbi gyakorlat szerint a házassági együttélés során az „illő” tartás a házassággal járó összes kiadás fedezését is magába foglalta, az Mtj. e tekintetben – az Áptk. 98. szakaszát pontosítva – a két ésszerű határt állított fel: egyrészt a feleség a háztartás vezetése során a férj részére és férje nevében, a férj vagyoni erejének korlátai között járhatott el, másrészt ezt a képviselői jogot részben vagy egészében férje alapos okból meg is vonhatta tőle. E két „határra” harmadik személlyel szemben csak akkor lehetett hivatkozni, ha a harmadik személy a jogügyletbe bocsátkozás idején ezekről tudott vagy súlyos gondatlanságból nem tudott.³⁴ Egyéb jogügyleteiből fakadó kötelezettségei – természetesen – az asszonyt terhelték.

A gyakorlat szerint a férj a tartást a közös háztartásban, természetben biztosította. A feleség azt pénzben – kivételesen – csak akkor követelhetette, ha a természetben való tartást a férj megtagadta, vagy annak élvezését saját, vagy hozzátartozóinak túrhetetlen magaviselete lehetetlenné tette.³⁵ A férje feleségétől nem követelhetette meg, hogy saját vagyonával a család ellátásához hozzájáruljon. Azonban hozományával (allatura), amelyet a menyasszony atyja, fivérei vagy a férj kivételével bárki³⁶ más a házasság vagyoni terheinek megkönnyítése céljából adott, a házasság fennállása alatt a férj rendelkezett, azt a férj kezelte. A hozomány (ingó, ingatlan dolog vagy vagyoni jog) tehát a nő tulajdonát képezte, amelyre nézve férjének kizárólagos hasznélvezeti joga volt. A feleség ezen túl különvagyónának kezelését is átengedhetette férjének – történt ez kifejezett akaratnyilatkozattal vagy hallgatólagosan. Ha azonban a férj vagyon-talan volt, és így tartási kötelezettségének nem tudott eleget tenni, különvagyónát a nő nem vonhatta el a közös háztartási szükségletek fedezése alól.³⁷ A különvagyon gyarapodásáról a férjnek – ellenkező kikötés hiányában – nem kellett számot adnia, azt nem kellett megtérítenie. A különvagyon jövedelme így a háztartási kiadások fedezésére szolgált. Ha a férj az illő tartást nem biztosította, és a feleség azt kénytelen volt különvagyónából fedezni, a nőt nem illette meg visszakövetelési jog erre az összegre nézve akkor sem, ha a házasság megszűnt, mint ahogy a férj sem követelhetette feleségétől vagy annak örökösaitől azt, amit a tartásra fordított.

Az Mtj.³⁸ ezen a szokásjogi renden – mondhatni, a kor követelményeihez igazodva – némileg változ-

tatott. Az eddig is a házassági jogviszony természetes eleme volt, hogy „a feleség házimunkát végez és férjét keresetében közremunkálással támogatja” illetve „a házassági terhek viseléséhez egyéb jövedelméből is méltányosság szerint” hozzájárul. Az újdonság abban állt, hogy az Mtj. és az 1900-as első szövegváltozat³⁹ szerint is „ha életviszonyaik ezt így kívánják, (az asszony) köteles önállóan is keresni”. Az ún. kétkeresős családfenntartás tehát a 19–20. század fordulóján a magánjogban elismerést „nyert”, de – félreértés ne essék – nem a jogegyenlőség jegyében, hanem szükség esetén, más megoldás híján vált a nő kiegészítő természetű köteletségévé a munkavállalás. A „kodifikálatlan kódex” e szabálya a joggyakorlatban gyorsan gyökeret vert,⁴⁰ ámbar – a kiegészítő jellegből fakadóan – a családról való gondoskodás továbbra is elsősorban a férj köteleessége maradt.⁴¹

IV. A nőtartás a házasság fennállása alatt a felek különélésekor

1. Az ideiglenes nőtartás fajtái és tartalma

Az ideiglenes nőtartás intézménye mind a Ht. hatályba lépése előtt, mind azt követően a joggyakorlatban, elsősorban a kir. Curia döntvényei szerint alakult.⁴² Az Mtj. ezen a kiforrott renden két elvi kérdésben, a férj tartás ügyében és az ideiglenes nőtartás alóli felmentés lehetőségével hozott újat. Az elsőt illetően magát az intézményt igyekezett meghonosítani, míg a felmentést tekintve – meglepő módon – a gyakorlat-tal helyezkedett szembe azzal, hogy az elvileg eddig is lehetséges felmentésről kifejezetten rendelkezett.⁴³ Úgy vélem, mindkét kérdésben a változó társadalmi viszonyok hívták életre a jogrend ilyen irányú formálását. Mindenekelőtt azonban lássuk, mikor lehetett ideiglenes nőtartást kérni illetve megítélni.

A házassági együttélés megszakítása a férj kötelezettségét felesége tartására nem szüntette meg, ahogy maga a házasság sem szűnt meg. Az ideiglenes nőtartás iránti igény négy plusz egy különböző jogi szituációban jelentkezhetett. Míg az utóbbi a (későbbiekben ismertetett) közjegyzői okiratba foglalt megegyezést, majd az életközösség felszámolását követően annak önkéntes vagy bírósági végrehajtás során történő érvényesítését jelentette, az első négy eset a bíróság előtti jogérvényesítés körébe tartozott.

A kanoni házassági jog maradványának tekintendő ágytól és asztaltól történő elválásztás (separatio a thoro et mensa) a felekezeti hovatarozástól független, egységes állami bontójog hatályba lépését követően azok számára jelentett csak jogi megoldást, akik magát a köteleket fenn akarták tartani vallási meggyőződésből vagy azért, mert bíztak abban, hogy

a különélés során a házasság megromlását előidéző okokat felszámolják. Kutatásaim során a pécsi királyi törvényszék előtt 1895 és 1918 között indított összes fennmaradt házassági pert, mintegy 1842 ügyet vizsgáltam át. Ezek között azonban ilyen ügyet egyetlen egyet találtam.

K. Mari 21 évi együttélés után hagyta el férjét, G. András, akivel 1875-ben római katolikus szertartás szerint kötött házasságot. Négy gyermekük közül három időközben már felnőtt. A házasság végleges megromlását, ahogy ezt a perben a feleség bizonyította, férje kegyetlen bánásmódja idézte elő. Másfél évvel azután, hogy G. András bontó keresetét ezért a bíróság elutasította, K. Mari ágytól és asztaltól történő elválasztásukat kérte a királyi törvényszéktől. Keresetének a bíróság alperes férj véttségére nyilvánításával helyt adott, a legkisebb kiskorú gyermeket a vétlen nőnél helyezte el, és a férjet gyermektartás fizetésére kötelezte. A nőtartás, azaz havi 12 Ft megfizetésére a válókereset napjától, 1898. június 22-től a nő haláláig vagy újabb férjhezmeneteléig kötelezte a férjet.⁴⁴ A két felsőbbbíróság hivatalból történt felülvizsgálat során az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.⁴⁵

Vagyoni viszonyok tekintetében, azaz a nőtartás kérdésében is, az elválasztás a felbontás joghatályával bírt, mégis, mivel a kötelék továbbra is megmaradt és az életközösséget a felek bármikor helyreállíthatták, ágytól és asztaltól történő elválasztásra irányuló perek⁴⁶ esetében ideiglenes nőtartást rendelt el a bíróság a különélés tartamára, illetve a nő haláláig vagy újabb férjhezmeneteléig.

Másodikként említendő, hogy bontó keresetben illetve viszontkeresetben, külön kérvényben vagy szóbeli előterjesztés útján a felek kérhették a bíróságtól az ágytól és asztaltól történő különélés elrendelését a házasság érvénytelenítése iránti per vagy bontóper időtartamára.⁴⁷ Ilyenkor az ideiglenes nőtartást a férj a per befejezéséig volt köteles megfizetni.

Harmadsorban a bíróság a különélést hivatalból is elrendelhetette érvénytelenítés iránti perben,⁴⁸ vagy a kibékülés megkísérlése céljából bontóperben. Ún. abszolút bontó okokra alapított kereset esetén „rendszerint” ezt tette, azaz azt csak akkor mellőzhette, ha a kibékülésre egyáltalán nem látott reményt.⁴⁹ Ún. relatív bontó ok esetében a különélést minden esetben elrendelték, azaz még akkor is, ha a felek a bontókereset benyújtása előtt huzamos ideig külön éltek.⁵⁰ A különélés időtartamát a törvényi jog szerint 6 és 12 hónap között kellett meghatározni, azonban kutatásaim azt igazolják, hogy a bírók kivétel nélkül a 6 hónapos, legkisebb időtartamot alkalmazták. Az ideiglenes nőtartás erre az időszakra korlátozódott.

Végezetül a feleség anélkül is követelhetett ideiglenes nőtartást, hogy váló vagy bontó pert indított volna különélő férje ellen. Ezt az esetet a Ht. – értelemszerűen

– nem szabályozta, azaz *kizárólag a bírói gyakorlatban rögzült szabályok szerint jártak el*,⁵¹ bár az ideiglenes nőtartás mértékét tekintve a Ht. rendelkezéseit tekintették követendő alapelvnek ekkor is. Ez az „ellentmondás” annyiban magyarázható, hogy így az ideiglenes nőtartás jogintézményének egésze, tekintet nélkül arra, hogy a felsorolt négy eset melyikével állunk szembe, egységes megítélés alá esett a bíróságok gyakorlatában. Az igény érvényesítésére a nőnek nem csak a különélés kezdetekor, hanem a későbbiekben is lehetősége volt. A 32 évnyi rendes elévülési idővel szemben azonban a joggyakorlat következetesen azt a gazdasági elvet alkalmazta, hogy a visszamenőleg követelt ideiglenes nőtartás az eltelt évekre járó összeg nagyságával ne döntse gazdasági romlásba a férjet.⁵² A váló vagy bontó per nélkül igényelt ideiglenes nőtartás nevével ellentétben a nő élete végéig járt, ha az életközösséget a későbbiekben nem állították helyre vagy bontóperben a tartásról véglegesen nem intézkedtek.

A kereset beadását megelőző *hosszabb időre* a tartásdíjat a bíróságok csak kivételesen ítélték meg akkor, ha a nőt az igényérvényesítésben tőle nem függő körülmények gátolták, vagy késlekedése férje ténykedésére vagy személyi viszonyaiban rejlő okra volt visszavezethető.⁵³ A férj kötelezettsége az ideiglenes nőtartás megfizetésére a fent említett négy eset mindegyikében megszűnt, ha a nő meghalt. A nő örökösire vagy harmadik személyre a nő joga nem szállt át. Ha azonban a férj halt meg, a hagyaték tiszta jövedelmének erejéig⁵⁴ kötelezettsége örökösire is kiterjedt. Erre az özvegynek akkor lehetett szüksége, ha özvegyi jog (jus viduale) valamely oknál fogva nem illette meg, és ezért tartása nem volt biztosítva. Míg együttéléskor a nőtartást a férj a közös háztartásban, természetben biztosította, az ideiglenes nőtartást az Mtj.⁵⁵ szerint is *készpénzben, havi rendszerességgel* kellett megfizetni.

Meg kell említeni azt is, hogy a fenti négy eseten túl az önhibáján kívül különélő feleség a joggyakorlat szerint *felhívás nélkül* is jogosult volt arra, hogy férjétől tartást kapjon, ha a férjnek tudomása volt arról, hogy felesége a tartásra rászorul.⁵⁶ A nőtartás elmulasztására alapított bontóperben a bizonyítási teher ehhez a szabályhoz igazodott.

A jogbiztonság elvéhez ragaszkodva mind a válást, mind a különélést ítéletben, nem pedig végzésben rendelte el az ideiglenes nőtartási igény érvényesítésére hatáskörrel rendelkező járásbíró⁵⁷ a felek meghallgatását és így a vagyoni és kereseti viszonyok megvizsgálását követően, de rendszerint szakértők meghallgatása nélkül. Ezek alapján a férjet – a Ht. 102. szakasza értelmében elvileg – a fel is menthette az ideiglenes nőtartás alól, ha a nő vagyonos, a férj pedig olyan szegény, hogy keresménye saját szükségletét

is alig fedezi. A Ht. miniszteri indokolása szerint ilyen esetben a nőtartás nem csak indokolatlan, hanem igazságtalan is lenne.⁵⁸ Ezt az érvelést továbbvezetve 1913. október 25-én kelt döntvényében a Curia szűkítette a nőtartás jogos voltát: az ideiglenes nőtartást akkor sem látta megítélhetőnek, ha a nő „megélhetése saját vagyonából és keresményéből biztosítva van, és a férj is hasonló értékű vagyonnal és keresménnyel bír.”⁵⁹

A jogtudomány egyes képviselői azonban a korábbi bírói gyakorlathoz hivatkozva ezt a szűkítést nem tartották elfogadhatónak, mivel felesége tartása a nő magánvagyonának érintése nélkül tartozott a férj kötelezettségei közé. A háztartás költségeihez a nőnek csak akkor kellett hozzájárulnia, ha a férjnek megfelelő vagyona és keresete nem volt, ezért Bajzáth János e döntvénnyel szemben az „igazság” nevében érvelt. Úgy vélte, hogy semmi sem indokolja a fenti szabályok felrúgását akkor sem, ha a házastársak külön élnek (s mint alább látni fogjuk, a férj hibája, vétke miatt került erre sor).⁶⁰ A kártérítési perekben alkalmazott általános elveket alapul véve hangsúlyozta, hogy a kár (értsd: a házassági életközösség alatti természetbeni tartástól való elesés) összegének (értsd: a tartásdíjnak) megállapításánál „nem lehet arra hivatkozni, hogy a jogosultnak maradt még elég vagyona”, kivéve, ha a férj vagyontalan és keresetképtelen. Nos, az Mtj. előkészítői nem így gondolták.

Ha a különélés alatt a felek vagyoni viszonyai olyannyira megváltoztak, hogy a nő társadalmi állásához illően maga képes tartásáról gondoskodni vagy a férj úgy elszegényedik, hogy saját szükségleteit is alig tudja fedezni, újabb perben a nő kérhette a tartásdíj felemelését,⁶¹ illetve a férj – mint mondtuk: elvileg – kérhette az előző ítélet megváltoztatását és a tartás alóli felmentését, bár a Ht. végleges nőtartásra vonatkozó szabályait alkalmazták az ideiglenes nőtartás kiszabására nézve is, amelynél pedig a Curia, mint alább látni fogjuk, elzárkózott a nőtartási kötelezettség megszüntetésétől. Az Mtj. újdonsága ezen a ponton jelent meg. A Ht. fent idézett miniszteri indokolásának érvelését magáévá téve konkrétan rögzítette, hogy a férj tartási kötelezettsége korlátozható, sőt fel is menthető ez alól, ha „mindkét házastárs szükségleteit, valamint vagyoni és kereseti viszonyait figyelembe véve a méltányosság ezt kívánja”.⁶²

2. A vétkeesség hatása az ideiglenes nőtartás megítélésére

A Ht. hatályba lépése előtt a bírói gyakorlat a nő ideiglenes tartási igényét a per tartamára férjével szemben csak akkor ismerte el, ha a különélésre nem az ő hibájából került sor.⁶³ Bár a vétkeességi elvhez ragaszkodó Ht. bontójoga számos olyan rendelkezést tartalmazott, amelyek a vétkeessé nyilvánított fél

quasi büntetéseként értelmezhetők csak, az ideiglenes nőtartás nem függött attól, hogy a feleség vétkes vagy vétlen volt a házasság végső megromlását előidéző bontó ok megvalósításában, hiszen a vétkeesség kérdése érdemben nem dönthető el⁶⁴ a különélést (hivatalból a kibékülés céljából, vagy kérelemre, a per tartamára) elrendelő ítéletben.⁶⁵ Az ideiglenes nőtartás tehát a feleséget ezekben az esetekben feltétel nélkül megillette. A világos bírói gyakorlattal szemben egyes szerzők ezt az elvet a jogérzet sérelmeként értelmezték, különösen azért, mert az ideiglenes nőtartást a férj a házasság felbontását követően vétkesnek nyilvánított volt feleségtől nem követelhetette vissza.⁶⁶ Mindezzel szemben a nő vétkes volta kizárta az ideiglenes nőtartás megítélését akkor, ha a bíróság ágytól és asztaltól választotta el a feleket, hiszen az elválás vagyoni viszonyok tekintetében a felbontás joghatályával bírt.⁶⁷ Ugyan így nem kaphatott a vétkes nő ideiglenes nőtartást, ha ezt való vagy bontó per indítása nélkül kérte különélő férjével szemben. Tehát nem ítélték meg az ideiglenes nőtartást, ha a nő vagy (férje mellett) a nő is⁶⁸ vétkes volt az életközösség megbomlásában, sőt rendszerint akkor sem, ha a különélés ideje alatt⁶⁹ tanúsított vétkes magatartást. A férj vétkes voltát a felperes nő volt köteles bizonyítani.

A Ht., mint már említettük, az ilyen önálló vagyoni igényt nem szabályozta.⁷⁰ A korábbi bírói gyakorlat tehát továbbra is hatályban maradt, és – bár ennek legális voltát egyes szerzők kétségbe vonták – a bíróságok gyakorta ítéleztek is önálló ideiglenes nőtartási igény tárgyában. Ha tehát a vétlen feleség bizonyította, hogy „férje sérelmes magaviselete tette reá nézve a házas együttélést elviselhetetlenné”, megítélték számára az ideiglenes nőtartást.⁷¹ Más kérdés, hogy mit értékelt a bíróság „sérelmes magatartásként”.

Bár a „férj durva bánásmódja rendszerint jogszzerű okul elfogadható” volt arra nézve, hogy a nő férje házat elhagyja,⁷² az alábbi döntvény rávilágít arra, hogy a „rendszerint” kifejezés relativizálta a durvaságot. „Közönséges földműves emberek közt a nőt az, ha férje feleselés közben amiatt kétszer pofon üti, tekintettel peresfelek társadalmi állására s műveltségére, nem oly mérvű és természetű, mely a nőnek a férje házától való eltávozását és külön lakását indokolná.”⁷³ Ha a nő nem bizonyította, hogy férje őt a háztól elűzte és férjéhez való visszatérésre eredménytelenül tett lépéseket, férjétől tartásdíjat nem követelhetett.

Nos, a Curia 1895-ben vidéki parasztemberek közt a „feleségverés” azon fokát, amely egyébként büncselekményt nem valósított meg, nem értékelte „sérelmes magatartásként”. A férj családfői állása a 19. század végi Magyarországon magában hordozta az enyhe testi fenyítés jogosultságát azon felsőbb bíróság

szerint, amelynek döntései az ország összes bírósága számára zsinórmértékül szolgáltak. Sőt, mivel a nő köteles volt férjét annak lakóhelyére követni, a férj vétkessége csak akkor nyert bizonyítást, ha a nő az elűzést követően megkísérelte az életközösség helyreállítását, de az nem sikerült. A Curia három évvel később értékelte a nő „makacs vagy túlérzékeny” viselkedését is. Úgy vélte, hogy a „csekélyebb jelentőségű” sérelmeket a nő „a családi élet fenntartása érdekében” bocsássa meg, de ha ezt nem tenné és az életközösség „makacssága” folytán megszűnik, vagyoni szolgáltatást házastársától nem követelhet.⁷⁴ Ezek után már csak ismételni tudom korábbi állításomat: a 19. századi magyar családjogban a férj családfői jogállásának némely következményét, példának okáért a fent említett testi fenytést, nem tudom a nemi jogegyenlőség elvével közös nevezőre hozni. A tradicionális társadalmi értékítélet tartalmát elsősorban a vallás erkölcsi normákkal szokták magyarázni. Úgy vélem, az „úgy kell a férfinak szeretni az ő feleségét, mint a maga testét”⁷⁵ vagy a „tisztességet téve az asszonynak, mint gyöngébb edénynek”⁷⁶ bibliai alapelvek szellemévek a tradicionális családmodell e tekintetben nem összeegyeztethető.

A nőt vétkes volt, mint az ideiglenes nőtartás feltétele, a magánjogi kodifikáció során is elvi kérdéseket vetett fel. 1914-ben Teller Miksa budapesti ügyvéd⁷⁷ a Jogtudományi Közlöny hasábjain bírálta a képviselőház bizottsága által már elfogadott javaslat 31. szakaszát, amely „minden különélő nőnek tartásdíjat biztosított, tekintet nélkül arra, hogy volt-e oka férjét elhagyni vagy sem”. Teller problémásnak látta, hogy a vétkesség – mint fent kifejtésre került – nem minden esetben befolyásolta az ideiglenes nőtartás megítélését,⁷⁸ de még inkább azt, hogy a főszabálylyal, a vétkesség feltételével szemben foglalt állást a javaslat egy megszorítással: ha a nő férjével szemben súlyos vétséget követ el, a nőtartást a szűkös eltartás mértékére szállították volna le. Teller úgy vélte, ez az eljárás ellentétes az eddigi gyakorlathoz túl „az erkölcsi közfelfogással” is.⁷⁹ Ahogy ez vétkességi elvhez ragaszkodó bontójog kapcsán teljesen logikus volt, az Mtj. visszatért ahhoz a koncepcióhoz, hogy csakis „az önhibáján kívül különélő feleséget illeti meg az ideiglenes tartás,⁸⁰ kivéve, ha házastársa megbocsátotta erkölcstelen életmódját vagy az ellene elkövetett súlyos bántalmat, amelyek pedig a tartásra méltatlanná tették.”⁸¹

3. A házassági vagyoni szerződésben kikötött ideiglenes nőtartás

A felek az ideiglenes nőtartásról is rendelkezhettek közjegyzői okiratba foglalt, alakszerű házassági vagyoni szerződésben, legyen szó bontóper idejére

elrendelt ágytól és asztaltól való különélésről, vagy az életközösség bontási szándék nélküli megszakításáról⁸² Bár az ideiglenes nőtartás a törvényi jog alapján nem volt biztosítható, a felek rendelkezhetek e tekintetben is másként. Ha azonban a férj vagyont harmadik személyre visszteher nélkül egészében vagy részben átruházta, a nőtartás biztosítására ezt a személyt kötelezték.⁸³ A különválás előtt megkötött szerződés a joggyakorlat szerint még akkor sem ütközött a jó erkölcsbe, ha a felek a különválás esetére feltétel nélkül megfizetendő nőtartásban egyeztek meg.⁸⁴

Mandel Pál⁸⁵ úgy vélte, a Curia a tartási kötelezettség tisztán kötelmi jellegéből indult ki és a szabad szerződéskötés elvét követte, tekintet nélkül a családjogra és a Ht. elveire, amikor a feltétlen fizetés kifejezett kikötése esetében attól függetlenül ítélte meg a tartást, hogy a férj magaviselete kényszerítette-e ki a különélést.⁸⁶ Ezt a gyakorlatot a Ht. hatályba lépése előtti felekezeti jogok sajátosságaival magyarázta, hiszen a vétkességi elv nem érvényesült az izraelita jogba kölcsönös megegyezés esetén, a protestáns jogban pedig engesztelhetetlen gyűlöletre alapított bontáskor, ezért – írja Mandel – a bírói felfogásban „túltengett” a házassági szerződésnek általában és a nőtartás kötelezettségének tisztán kötelmi jellege, és a Curia ragaszkodott az eddig követett gyakorlathoz. Ezzel szemben a Ht. a vétkességi elven alapuló bontójogából az következik, hogy „a házassági intézmény céljával, komolyságával és a férj mint családfő méltóságával az ilyen jogügylet nem egyeztethető össze”. Általános jogelv, hogy érvényes szerződés nem köthető a jogrend ellenében, contra bonos mores. A Ht. szerint pedig a nőnek az életközösséget a férj által előidézett kényszer vagy bírói határozat nélkül megbontani nem szabad, erre tehát díjat nem igényelhet és ennek kikötése turpis causa.⁸⁷

A szokásjogi alapú gyakorlat és a Ht. elvei közötti ellentétre a későbbi években többen is felhívták a figyelmet, ahogy – ugyancsak a Jogtudományi Közlöny hasábjain – Reicher Péter Kornél is ezt tette 7 évvel Mandel után.

Az asszony közjegyzői okiratba foglalt házassági vagyoni szerződés alapján kielégítési végrehajtást kért havi 2500 korona és járulékaik erejéig. Az okirat alakilag kifogástalan⁸⁸ volt, a különélést helyhatósági bizonyítvány igazolta. A fizetésre vonatkozó rész úgy fogalmazott, hogy „ha a házasság felek bármelyike a házassági kötelekben megélni nem tudna és bármelyik házastárs a házassági frigyben való együttélést elhagyná”, míg házasságuk törvényesen fel nem bontatik, és a vagyoni viszonyok véglegesen nem rendeztetnek, a férj havonként 2500 korona tartási összeget köteles fizetni mindaddig, amíg a neki átadott 500 ezer korona hozományt visszaadja. A bíróság elrendelte a végrehajtást, ami ellen a végrehajtást szenvedett kifogással élt.⁸⁹ Az elsőfokú

bíróság elutasító ítéletét, majd végrehajtást szenvedett fellebbezését követően a budapesti ítélőtábla a kifogásnak helyt adott, és az elrendelt végrehajtást hatályon kívül helyezte. Az indokolás szerint a szerződés „megélni nem tudna” fordulata értelmében bizonyítani kellett volna, hogy mik voltak a különélés indító okai, arra melyik fél magatartása miatt került sor. Az ítéletet másodsorban arra alapították, hogy az okirat feltétlen fizetési kötelezettséget, azaz hogy bármely körülmények között szűnik is meg az együttélés, nem tartalmazott. A nő fellebbezését követően a kir. Curia azonban a táblabíróság ítéletét megváltoztatva az elsőbíróság ítéletét hagyta helyben: a közjegyzői okiratba foglalt szerződés szerint végrehajtást szenvedett arra kötelezte magát, hogy az esetre, ha akár ő, a végrehajtó a házassági kötelekben megélni nem tudna, és bármelyik fél a másikat elhagyná, fizet a kötelek feloldásáig, végleges rendezésig. A szerződés nem köti ki, hogy az elhagyásra ki szolgáltathat okot. Ennek igazolására a nő nem kötelezhető, hanem csupán az elhagyást kell bizonyítania.⁹⁰

Reicher elismerte, hogy az okosan szerkesztett okirat *vétkességre tekintet nélkül biztosította a tartást a feleségnek*, bár ő maga „erkölcsi támpont” nélkülinek érezte az ítélet indokolását. Hozzá hasonlóan Jancsó György is szükségesnek tartotta, hogy ez az erkölcsi támpont a házassági szerződési jogban is érvényesüljön, legalábbis akkor, ha a felek kifejezetten nem intézkedtek az egyezésben úgy, hogy az ideiglenes tartás a nő vétkes magatartásától függetlenül jár. Úgy vélte, az „enyhébb elfogás alkalmat és ösztönzést nyújthat a könnyelmű vagy akár rosszindulatú házasság-megbontásokra”.⁹¹ Mindezen érvek ellenére az Mtj. ezt a gyakorlatot továbbéltette, amikor kimondta, hogy házassági szerződéssel a felek a házasság vagyoni jogi hatásait a törvénytől eltérően szabályozhatják, amennyiben a törvény mást nem rendel.⁹²

4. A nő keresőképesége, avagy a „parasztpercek” sajátosságai

A magánjog-tudomány jeles képviselői az ideiglenes nőtartás kérdésében több olyan gyakorlati problémára is felhívták a figyelmet, amely a 19–20 század fordulóján a magyar társadalom túlnyomó többségét alkotó parasztság körében jellemző volt. Ezek között a kapcsolódási pontot a nő keresőképeségének jogi értékelése képezi.

Az anyagi körülmények szűkös volta, vagy a közös gazdálkodás gyakorta azt eredményezte, hogy a fiatal házaspár valamelyikük származási családjával egy háztartásban élt. A joggyakorlat némely fontos családi érdekből fakadó, komoly ok esetén elismerte annak jogosságát, hogy a házastárs hozzátartozóival

közös lakásban való életközösség folytatását kezdeményezze a másik házastárs.⁹³ Bár a nőtartás a férj kötelezettsége volt, az önhibáján kívül különélésre kényszerített, vagyontalan és keresetképtelen *nő jogszultsága élő férje apjával szemben is megállapította* a Curia abban az esetben, ha férje, mint önálló vagyonnal nem rendelkező fiú az apai házhoz az apa beleegyezésével viszi a nőt, és a fiú tevékenységét az apai vagyon megmunkálásában érvényesíti.⁹⁴ „Sajátságos honi viszonyaink szokásjogi alapon termelték ezt a jogszabályt” – írta Személyi Kálmán, aki szerint a „parasztvállópercek” tipikus esete volt az, amikor az együtt élő két generáció (anyós/após-meny) közötti konfliktusok vezetnek az életközösség megbontásához, a meny távozásához. A bírói joggyakorlat ilyen esetben a nő javára azzal az indokolással ítélte meg az ideiglenes tartást, hogy a férj köteles nejét megvédeni hozzátartozói rossz bánásmódjától, és ha ezt nem teszi, jogos okot ad az elhagyásra.

Személyi ezt az ítéletet és indokolást a kölcsönös juttatásokkal és a *családjogi viszonyok természetével* magyarázta: „ha tehát az apa felnőtt fiának egész tevékenységét továbbra is a maga javára akarja megtartani, köteles a fia családalapításával járó terheket is viselni,” feltéve, hogy a fiú apja beleegyezésével nősült, és hozta feleségét a közös háztartásba.⁹⁵ Ha pedig az apa természetbeni tartási kötelezettsége fennáll fia felesége javára az együttélés során, a különélés idején is indokolt az ekkor már pénzbeli tartás. A fent idézett döntvény, amely azonban feltételül állította a különélő nő keresetképtelenségét is,⁹⁶ ami Személyi szerint indokolatlan, hiszen az apa akkor is köteles tartani a vele közös háztartásban élő fia feleségét, ha az keresőképes. „Már most ha az anyós kiszekírozza menyét a közös háztartásból a férj passzív segítségével, – teszi fel a kérdést a jogtudós – akkor a nő elveszítse a nőtartásra való jogos igényét, mert munkaképes?” Éppen ezért, a jogszokás „kijegyezésének” és „precizizozásának” érdekében tartotta a szerző szükségesnek azt, hogy a Jogtudományi Közöny hasábjain fejtse ki a keresetképtelenség feltételének szükségtelenségét alátámasztó érveit.

Ehhez hasonlóan az *ideiglenes nőtartás biztosításának, illetve a megítélt tartásdíj sikeres végrehajtásának kérdése* is kapcsolódott a nő keresőképes voltához. A napszámos férj ugyancsak vagyontalan napszámos feleségét az őszi munka bevégzése idején elűzvé, az asszony gyakorta azzal a panasszal jött a bírósághoz, hogy „bár férje egész évi munkájában közel egyenrangú résztvevő volt, (...) most tartásra szoruló gyermekeivel együtt minden segedelem nélkül megy a télnek, ezért azt kíváná, hogy a közösen szerzett készletet osztaná meg a bíró közte és férje közt.”⁹⁷ Falusi környezetben őszi táján gyakorta előfordul

eset ez, amelyben Nagy Antal békési királyi járásbíró tapasztalata szerint 1910-ben csak „papiros-igazságot” lehetett szolgáltatni. Ha a bíróság meg is ítélte a tartást, mire végrehajtásra kerülne sor, „az alap már régen nincs”. Nem életszerű az sem, hogy a tartásdíjat egyenlő havi részletekben kell megfizetni, sokkal egyszerűbb volna a kellő rész egyszeri átadása, hogy – az általában szűkös – téli készlet biztos kitarson a tél végéig. A legnagyobb gond azonban az volt, hogy az állandó gyakorlat szerint „ha az asszony férje háztartásában maga is hozzájárul az életszükségletek megszerzéséhez s ez viszonyaiknak megfelel, nem igényelhet férjétől tartást, ha munkájával fenntarthatja magát.”⁹⁸ Napszámosok tartási pereinél ez a gyakorlat a kereset elutasítását jelenti – állította Nagy Antal – figyelembe nem véve azt, hogy más a nő keresőképessége munka idején, mint azok a napszámos munkák befejeztével. Tekintettel a szociális következményekre, az asszony erkölcsileg jogos igényére a választ a szerző a közszerzői igény érvényesítésétől várta úgy, hogy a közszerzői rész kiadásával a tartás iránti igény is kielégíthessék.

Mivel – az eddigi gyakorlatnak megfelelően – az Mtj. a nő kötelességévé tette együttélés esetén is az önálló munkavállalást, amennyiben életviszonyaik ezt így kívánták,⁹⁹ különélés esetén pedig a nőtartás megítéléséről illetve annak mértékéről a két fél kereseti viszonyait figyelembe véve döntöttek, a bíróságokra várt továbbra is a feladat, hogy a „parasztperekben” méltányos jogi megoldást találjanak.

V. A nőtartás a házasság felbontását követően

1. A nő in subsidio jogosultsága és a férjtartás

A Ht. hatályba lépte előtti felekezeti jogok a kötelék felbontásával rendszerint a férj nőtartási kötelezettségét is megszüntnek tekintették. Evangélikus vallású felek esetében, ha a nő „oly tényeket” bizonyított, „melyeknél fogva ezen szabálytól való eltérés indokolva volna”, a végleges nőtartást megítélhették.¹⁰⁰ Ilyen „nyomós ok” lehetett az, ha a nő munkaképtelenné vált, és munkaképtelenségét férje okozta, vagy a nő vagyontalan volt és – bár ezt nem férje idézte elő – egyben munkaképtelen is. Az általános elvi álláspont azonban az volt, hogy „a férjet a tartásdíj megfizetése a házassági kötelék fennállásáig terheli, illetve, ha ez felbontatnék (értsd: nem katolikus felek esetében) s a válóperbeni ítélettel a felek közötti vagyoni viszony nem rendeztetnék, a férj a tartásdíjat mindaddig megfizetni tartozik, míg (...) azt rendezik”.¹⁰¹

A Ht. ezzel szemben a nő számára jóval kedvezőbb helyzetet teremtett. Minden tervezete¹⁰² következetesen ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy a férj családfői állásából fakadó kötelezettsége a házasság felbontásában nem vétkes volt feleség eltartására nem szűnt meg a bontással. A törvény miniszteri indokolása a vétlen nő in subsidio jogosultságát azzal magyarázta, hogy az, mint láttuk kivételesen csak, de „hazánkban is élő jog” volt, majd az ALR, a Code Civil és az ABGB hasonló rendelkezéseivel támasztotta alá.¹⁰³ A jogalkotó célja tehát az volt, hogy a jövőre nézve a vétlen nőnek a házasság alatti társadalmi és vagyoni állását ezúton biztosítsa, mivel „a férj, aki vétkes magatartásával a házasság felbontását okozta s ekként megfosztotta nejét azon anyagi előnyöktől, melyekben a házassági életközösségben részesült, méltán kötelezhető arra, hogy azoknak elvesztéséért kárpótlást nyújtson.”¹⁰⁴

A *szubszidiaritás* azt jelentette, hogy a férj akkor volt köteles vagyoni helyzetének és társadalmi állásának megfelelően eltartani a nőt, ha annak a bontókereset beadásakor valóságos jövedelme (vagyona és keresete) erre elégtelen volt (HT. 90. §). A végleges nőtartás mértékét, a *felek meghallgatását és így a vagyoni és kereseti viszonyok megvizsgálását* követően állapították meg, ahogy ezt az alábbi ügy is mutatja, bár itt a tartási igényt a bontókereset elutasítása miatt természetesen nem ítélték meg.

F. Karolin 4 évi együttélést követően kérte a pécsi királyi törvényszéktől a G. Andrással 1894 júliusában izraelita szertartás szerint kötött házassága felbontását, és nő- valamint gyermektartás megítélését. A tárgyaláson felperes elmondta, hogy alperes gyermekére és órá fegyvert fogott, az üzletét elhanyagolva csődbe ment, és felperes 400 Ft hozományát is elvesztette. Ezek után ő alperest elhagyta. A kibékülés céljából elrendelt 6 havi különélés eredményre nem vezetett. Az elsőbíróság alperest vétkessé nyilvánítva a házasságot a házassági kötelezettségek szándékos és súlyos megsértése miatt felbontotta, és csak a gyermektartási igénynek adott helyt a kereset benyújtásától a gyermek nagykorúságáig havi 20 korona értékben.¹⁰⁵ Fellebbezésre az ügyben egyáltalán nem került sor. A másodfokon hivatalból történő felülvizsgálat során eljáró királyi ítélőtábla, mivel nem az „alperes durva bánásmódja”, hanem a vagyoni nehézség vezetett az életközösség megszakításához, a keresetet elutasította.¹⁰⁶ A Curia – hivatalból – mindkét ítéletet feloldotta és a törvényszéket utasította, hogy az alperes ellen kiadott csődnyitási végzést szerezze be, és tisztázza, hogy a felek életközössége miért szakadt meg.¹⁰⁷ Az új eljárás során a törvényszék a házasságot ugyanazon okra hivatkozva felbontotta és a vagyoni kérdésekben is az előzőek szerint döntött.¹⁰⁸ Az ítélőtábla – hivatalból – ahogy korábban is tette, a keresetet elutasította.

Ezúttal azonban ítéletét kellően, a következő módon indokolta: „A felperes maga adja elő, hogy köztök a házasság akként szűnt meg, hogy mikor alperes vagyoniilag tönkre ment és a csőd bejelentése céljából Pécsre utazott”, ő elhagyta. (...) Alperes a bíróság előtt igazolta, hogy ő maga „felperessel az összeköltözést kereste”, míg felesége eltiltotta attól, hogy levél útján vagy személyesen megkeresse. Az a körülmény pedig, hogy alperes vagyoni romlása bekövetkezett és alperes csődbe került, „felperest az életközösség önkényű megbontására fel nem jogosítja, sőt éppen a házasság mint erkölcsi intézménynek a természetéből következik, hogy a vagyoniilag tönkre ment alperest felperes mint feleség éppen ebből az alkalomból tartozott volna legjobban gyámolítani”.¹⁰⁹

Az ügy érdekességét a fentiekben túl abban látom, hogy a királyi tábla felperesnek ítélete indokolásában felróta, hogy férjét vagyona elvesztésekor nem gyámolította. Bár a 19. századi magyar magánjogban a feleség nem volt köteles férje tartására,¹¹⁰ a század végén, 1898-ban a törvényi jog¹¹¹ rendelkezett arról, hogy a nő kifelé felel férje nyilvános betegápolási költségeiért. A nő férjével szemben azonban e teljesítés megtérítését követelhetette, hiszen a háztartás kiadásai – továbbra is – a férjet terhelték, és annak családfői minőségéből fakadtak. Az Áptk. (§§ 94-106) már a nő azon kötelezettségéről beszélt, hogy férjét közös életfenntartásukhoz szükséges kereső tevékenységében támogassa, illetve férjartásra kötelezte a nőt a házassági együttélés alatt feltétlenül, különéléskor feltételesen, ha az magát vagyontalansága vagy keresőképtelensége miatt el nem tarthatja.¹¹² S mint láttuk, a bíróságok jogfejlesztő szerepükkel ezt a jogalkotói koncepciót alapozták meg. Az Mtj. a nő együttélés alatti férjartási kötelezettségét elismerte,¹¹³ a különélésre okot nem adó férj ideiglenes tartását azonban, ha annak erkölcsileg vétkes magatartása vezetett arra, hogy tartásra szorul, az élete fenntartásához multhatatlanul szükséges szűkös tartásra korlátozta.¹¹⁴ A végleges férjartásról nem rendelkezett, azaz az Mtj. rendszerében csakis a rokonságra vonatkozó általános szabályok fényében értelmezhető a magyar jogtörténetből idegen végleges férjartás intézménye.¹¹⁵

2. A tartási jogosultság érvényesítése a gyakorlatban

A nő tartási jogosultságát kereset vagy viszontkereset útján érvényesíthette, azaz – bár a Ht. az „eltartani köteles” kifejezést használta – a bíróság hivatalból nem döntött a tartásról. Míg a Ht. György Elek által készített első tervezete a nőtartás megítélését csak magában a bontóperben tette volna lehetővé,¹¹⁶ a későbbi tervezetek és a Ht. erről kifejezetten nem rendelkeztek.

A pécsi királyi törvényszék előtt 1895 és 1918 közötti indított házassági ügyek körében *kis számban, mintegy évi 10% alatt* fordultak elő végleges nőtartásra (is) irányuló keresetek illetve viszontkeresetek. Ez csak részben magyarázható azzal, hogy a nő vagyoni viszonyai nem tették szükségessé a tartást. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a vétkességi elvhez ragaszkodó bontójog következtében eleve csak akkor került sor ilyen kérelemre, ha a nő felperes volt vagy viszontkeresetben felperes vétkessé nyilvánításával a bontást maga is kérte. Az említett 24 év alatt a házassági perek több mint felében (alperes nő: 49,5%+felperes nő: 0,8%) a feleség vétkességét állapították meg. Ezzel szemben 30,2%-ban (alperes férfi: 29+felperes férfi: 1,2%) lettek a férfiek, 5,2%-ban mindkét fél vétkessé nyilvánítva. Évenkénti lebontásban ugyanez a megoszlás rajzolódott ki, egy-egy kivételes évtől eltekintve,¹¹⁷ és az országos statisztikai adatokból is hasonló tendencia rajzolódott ki. A „hosszú 19. század” végén, az 1912. évben találkoztam azonban egy olyan esettel, ahol a bíróság a vétkessé nyilvánított nő viszontkeresetének helyt adott, és a nőtartást megítélte.

A B. József és K. Anna között 1884-ben római katolikus szertartás szerint kötött házasságot 1912. június 28-án szándékos és jogos ok nélküli elhagyás bontó okából, az alperes vétkessé nyilvánítása mellett bontotta fel a pécsi királyi törvényszék. A viszontkeresetbe vett 600 korona nőtartás iránti kérelemnek a bíróság (a Ht. 90. § rendelkezése ellenére) helyt adott, és felperest kötelezte, hogy „1911. augusztus 1-jétől havi 5 koronát előre, a lejárt összeget egyszerre 15 nap és végrehajtás terhe alatt, míg a többi részt hó elején alperes életfogytaig” fizesse meg. A bíróság döntésének az okát csak az ítélet indokolásában leírt két sorban kereshetjük: felperes alperes kérelme ellen nem tett kifogást, de a 600 korona helyett ajánlatot tett neki havi 5 koronára, majd alperes felperes ajánlatához hozzájárult. (Felperes nagyvonalú ajánlatát még megdöbbenőbbé teszi, hogy felesége 2 év együttélés után hagyta el, és azóta a kereset benyújtásáig 26 év eltelt.) A királyi törvényszék tehát a peres felek rendelkezési jogát erősebbnek tekintette, mint a vétkességhez fűzött negatív jogkövetkezményt. A kereset beadásától az ítélelhozatalig szokatlanul rövid idő, 24 nap telt el. Alperes védekezéssel nem élt, a házasság felbontását nem ellenezte. Mindezek alapján valószínű, hogy a peres eljárást a felek megegyezése előzte meg a gyors bontás érdekében.¹¹⁸

A fenti ítéletben alkalmazott elvvel egybecseng, hogy 7 évvel később, 1919-ben kifejezetten lehetőséget adott a kir. felsőbbbíróság arra, hogy a nő által érvényesített tartási igényről a házassági bontóperben akkor is érdemben határozzanak, „ha a nő a tartási igényét nem törvényi, hanem szerződési jogalapra fekteti, amennyiben a nőnek nem áll módjában, hogy

a nőtartásdíjat végrehajtás útján érvényesítse”.¹¹⁹ A joggyakorlat szerint a nő, ha bontóperben nem érvényesítette végleges tartáshoz való igényét, vagy ehhez való jogát fenn nem tartotta, külön perben ezt többé nem tehetette meg, kivéve, ha a nő mulasztását az okozta, hogy férje tévedésben tartotta.¹²⁰ Ha a bontást követően, *önálló vagyoni perben* kérte a nőtartás megítélését, a vétkekességre vonatkozó bírói döntést akkor is res judicataként kellett figyelembe venni, ha az még a Ht. előtti felekezeti jogok alapján született meg.¹²¹

A végleges nőtartás iránti kötelezettség a férj örököseire, bármely jogcímen lettek is azok, átszállt. Bár a külföldi természetjogi nagy kódexek nem képviseltek – e tekintetben sem – egységes álláspontot, Magyarországon a Ht. előkészítését végző magánjogász szakmai elit úgy vélte, hogy a vétlen nőről való gondoskodás „félúton maradna”, ha a férj aktív hagyatékából a nőtartást a továbbiakra nézve nem biztosítanák.¹²² Mindazonáltal a Ht. 93. szakasza a tartási kötelezettséget megszüntető tények között a halált nem sorolta fel. Mivel az özvegyi jog (jus viduale) és a nőtartás lényegében azonos célt szolgáló intézmények, és az első az elvált nőt nem illeti meg, a másodikra feltétlenül szükség lehetett. A nőtartás kötelezettségének feltétlen átszállása az örökösökre azonban, különösen kisebb hagyaték esetén, sérelmes lehetett volna, és ezt a vétlen nő helyzetének messzemenő méltánylása sem indokolhatná. Az örökösök éppen ezért kérhették a végleges tartás mértékének a hagyaték tiszta jövedelméig történő leszállítását: ha ez megtörtént is, a nőtartás megfizetését követően nekik a hagyatékából semmi sem maradt. Azaz ha a nőtartás iránti jog az öröklés jogával szembekerült, az előbbi megelőzte az utóbbit.

3. A nőtartás megváltoztatása

A férj tartási kötelezettsége akkor szűnt meg, ha a nő új házasságot kötött.¹²³ Ez a szemléletmód, a porosz ALR¹²⁴ kivételével, a nagy természetjogi kódexekben általános volt. Mivel az elvált nő új házassága a két fél közötti személyi jogviszony hatásaként az új férj tartási kötelezettségét életre hívja, az elvált férj kötelezettségének jogalapja megszűnik, és ez akkor is igaz, ha az új házasságból alacsonyabb szintű ellátottság következik, mint amit az eddigi nőtartás biztosított, hiszen a nő szabad akaratából döntött az új házasság mellett.

A férj tartási kötelezettségére visszatérve a *kiszabott tartás felemelésének* akkor volt helye, ha a férjet a tartás alól vagyoni helyzete miatt felmentették és az utóbb megjavult, vagy ha a tartás mértékének megállapításánál a nőnek olyan jövedelmét is figyelembe vették, amelytől később önhibáján kívül elesett.¹²⁵

A *kiszabott tartás csökkentését vagy megszüntetését* azonban – az 1895 októbere előtti joggyakorlatnak¹²⁶ ellentmondva – a Ht. nem engedte meg (illetve nem rendelkezett róla), mert attól tartott, hogy a vétkes fél előnyére a vétlen nő anyagi helyzetét ingatagga tenné.

A tartást – célszerűségéből – *készpénzben és rendszerint havi részletekben előre* kellett megfizetni, ettől azonban különösen mezőgazdasággal és ipari termeléssel foglalkozó személyek esetében el lehetett térni.¹²⁷ A férj köteles volt tartást biztosítani, ha a nő perben ezt kifejezetten igényelte. Ebben az esetben az ítéletnek ezt a rendelkezést is tartalmaznia kellett. Ez a biztosítás több módon történhetett, példának okáért a férj ingatlanaira a tartás éves összegének, mint járadéknak erejéig zálogjogot jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba, vagy a tartás éves összegét kamatnak tekintve annak megfelelő nagyságú készpénzt vagy kamatozó értékpapírt bírói letétbe helyeztek. Ha a biztosítás a szükséges mértéket meghaladta, per útján korlátozható volt.¹²⁸

A végleges nőtartásra nézve a felek szabadon megegyezhettek, és a nő le is mondhatott róla.¹²⁹ Ezt a *rendelkezési jogot*, bár az általános jogelvekből is következik, a jogalkotó külön nevesítette a Ht-ben, mivel a férj nőtartási kötelezettsége illetve a feleségnek e joga egyébként korlátozott volt, hiszen a hitves a tartásról a házasság fennállása alatt nem mondhatott le. Éppen ezért Grosschmid a nőnek e rendelkezési jogát a bontóper megindítása előtt „lehetetlenségnek” nevezte.¹³⁰ A miniszteri indokolás szerint a hazai joggyakorlat azonban az időhatározás nélküli megoldást kívánta: „A bíróságok feladata (...) az, hogy a házaspár közötti vagyoni viszonyaikra nézve az egyezséget megkísértsék s csak ennek meghiúsulta esetén határoznak a vitás vagyoni kérdések felett. A dolog természetéből következik, hogy az egyezkedésnek és a joglemondásnak szabad tere nyílik a per befejezése után is, midőn az ítéletet egyezség fogja helyettesíteni.”¹³¹

A *nőtartási kötelezettséget csökkentő illetve megszüntető egyéb tény, mint mondtuk: az 1895 októbere előtti joggyakorlatnak ellentmondva, a Ht. és így az egységes ítélkezési gyakorlat kialakításáért felelős Curia sem ismert.* Egy 1912. április 1-jén kelt ítélete¹³² leszögezte, hogy a Ht. rendelkezései közt nincs olyan, amely a már megállapított végleges nőtartási kötelezettséget a volt férj időközben rosszabbodott vagyoni helyzete, vagy volt neje vagyoni viszonyainak javulása esetén megszüntetné. A kor kiváló magánjogásza, *Kauser Lipót*¹³³ azonban úgy vélte, hogy e döntvény helytelen következtetésen alapult. A Ht. 91. szakasza valóban csak a kiszabott tartás felemeléséről beszélt, azonban *a törvény sehol sem mondta ki azt, hogy a nőtartás nem szállítható le.*

Kauser hangsúlyozta, hogy a tartás egyetlen és elégséges feltétele a nő vétlen és volt férje vétkes voltán túl, hogy a nő jövedelme ezt szükségessé teszi,¹³⁴ ezért a „törvényhely logikus folyománya” szerinte az lenne, hogy e feltétel megszűnésekor megszűnjék az ezen nyugvó tartási kötelezettség is. Ezt az értelmezést pedig, mint megállapította, a törvény nem zárta ki. „Miért legyen (az) a férj rosszabb helyzetben, akinek volt neje utólag jutott elégséges jövedelemhez, mint az, kinek neje már a tartást megállapító bontó ítélet hozatalakor is elég jövedelemmel bírt?” – tette fel a kérdést. A Ht. hiányosságaként értelmezte tehát azt, hogy a nő jövedelmének tartásra elegendővé válását a 93. § kötelemszüntető tényként nem állapította meg, és mivel a Ht. erre vonatkozó tiltó rendelkezést nem tartalmazott, úgy vélte, hogy a joggyakorlat feladata lenne a hiányosság pótlása azon egyszerű módon, hogy utat enged a volt férj tartási kötelezettség megszüntetése iránti keresetének a nőtartásnak – a férji vétkességen és női vétlenségen túl – egyetlen és elégséges feltételének megszűnésére hivatkozva.¹³⁵ Kauser és a Curia között a véleménykülönbség az ún. autokratikus jogelv elfogadása vagy elutasítása alapján jött létre: amit a törvény kifejezetten nem tilt, az szabad – összegezzük Kauser érvelését, de amit a törvény kifejezetten nem enged meg, az tilos – derült ki ezúttal (az Elbától keletre általános curiai döntvényből).

Malonyai Béla azonban 1918-ban már az 1911. évi I. törvény, az első magyar polgári perrendtartás általános eljárási elvét segítségül hívva érvelt a szolgáltatás (itt nőtartás) mennyiségének vagy tartamának megváltoztathatósága mellett abban az esetben, ha azok a körülmények, amelyek alapján a szolgáltatás mennyiségét vagy tartamát megállapították, lényegesen megváltoztak.¹³⁶ A Kauser által élesen bírált döntvénnyel szemben a felsőbbíróság P. III. 2666/1916. sz. döntvényében megállapította, hogy „a férj kérheti a jogerősen megítélt nőtartás leszállítását vagy megszüntetését, mivel a Pp. 413. szakasza a Ht. 91. szakaszára is *kihat*”. Bár az eljárási kódex indoklása nem adott felvilágosítást arról, hogy a jogalkotó szándéka a Ht. módosítására vagy kiegészítésére is kiterjedt-e, a tudomány részéről Malonyai úgy vélte, hogy a célszerűségi szempontok és a méltányosság elve ezt az értelmezést támasztják alá.¹³⁷ 11 évvel később a kir. felsőbbíróság már úgy ítélte meg, hogy az idézett 413. § általános rendelkezése a Ht. 91. §-ának a végleges nőtartásdíj leszállítását kizáró különös rendelkezését *hatályon kívül helyezte*.¹³⁸

A végleges nőtartás megszüntetésének kérdése tipikusan az az eset volt, amikor a törvényi jog, jelen esetben a Ht. a korábbi szokásjogi normákkal ellenkező rendelkezést tartalmazott (pontosabban szólván hallgatását értelmezték tilalomként), amely azonban

a mindennapi jogélet problémáira reagáló jogtudományi állásfoglalások hatására, ezúttal egy általános eljárásjogi elvet segítségül hívva, a joggyakorlatban utóbb módosult. Az Mtj-re a végleges nőtartás ügyében nem igazán maradt feladat: az eljegyzés, a házasságkötés és a házasság megszűnésének kérdését a Ht.-re hagyta,¹³⁹ azaz annak rendelkezéseit, így a végleges nőtartás intézményét sem rendezte, és ezzel az ez időre kikristályozódott bírói gyakorlatot is érintetlenül hagyta.

VI. A házassági perben érvényesített egyéb vagyoni jogi igény

Házassági köteléki ügyekben indított keresetekkel nem csak a tartási, hanem az egyéb a vagyoni jogi igények viszontkeresettel is érvényesíthetők voltak.¹⁴⁰ Ezt a lehetőséget a polgári eljárásjog kodifikálása után is biztosította a jogrend, mégpedig akkor is, ha a vagyoni kérdés elbírálása egyébként járásbírói hatáskörbe tartozott volna.¹⁴¹ Kivételt a házasság érvénytelenítése iránti per annyiban képezett, hogy abban vagy azt követően végleges nőtartás – értelemszerűen – nem volt megítélhető.¹⁴²

Az ideiglenes nőtartás mellett a bíróság rendelkezett arról is, hogy a férj a nő részére szükséges tárgyakat adja ki. Ezt – a „méltányosság követelménye” és a különélés természete szerint¹⁴³ – a nő kérelmére feltétlenül el kellett rendelni, még akkor is, ha a férj a tartás alól felmentették. A szükséges tárgyak körét a törvényi jog nem határozta meg. A joggyakorlat ilyenek tekintette a nő ruháit, fehérneműit és a különéléshez szükséges mértékben a bútorokat, konyhai felszereléseket.¹⁴⁴ Természetesen *ki kellett adni a nő hozományát és különvagyont* is. Ha vita tárgyát képezte, hogy bizonyos vagyontárgy annak része-e, sorsáról az ágytól és asztaltól való elválasztást kimondó ítéletben igen, de ágytól és asztaltól való különélést elrendelő ítéletben nem dönthettek. Az utóbbi esetben majd a 6 hónapi különélést követően, a házasság felbontását kimondó ítéletben rendelkeztek csak.

Ugyan így a végleges nőtartási igény mellett is lehetőségük volt a feleknek arra, hogy a házassági perben *egyéb vagyoni jogi igényeiket* érvényesítsék. Ilyen volt a szükséges vagyontárgyakon, a hozományon és a női különvagyonton túl ágytól és asztaltól történő elválasztás vagy bontás iránti perben a *közszerzemény* és a *hitbér* kiadása, sőt vélt házasság¹⁴⁵ érvénytelenítése iránti perben *az ajándék visszaadása illetve értékének megtérítése* iránti igény is. Mindezeket az igényeket a nő a per során bármikor előterjeszthette, azaz érvényesítésükhöz alakszerű viszontkereset nem volt szükséges.¹⁴⁶

A köteléki perben történő együttes érvényesítés a peres felek számára különösen jogban való járatlanság esetén volt kedvező, hiszen a Ht. eleve ügyvédkényszert rendelt el. A kellő jogi szakismeret így mind az alperes, mind a felperes oldalán feltétlenül biztosítva volt. A gyakorlatban azonban ezzel a lehetőséggel ritkán éltek. Az 1895-1918 között a pécsi királyi törvényszék előtt folyamatba tett házassági ügyekben a vagyoni igények, ha évente tucatnyi elő is fordult, nagyságrendjüket tekintve többnyire jelentéktelenek voltak: 1 szekrény, 1 ruhaszekrény és 1 ágylap,¹⁴⁷ 6 lepedő, 1 új abrosz, 1 nagykendő, 3 vánkossal és 2 párna,¹⁴⁸ a jegyajándékul kapott 30 Ft,¹⁴⁹ 1 teljes menyegzői ruha, 3 vánkossal, 1 dunna áthuzat, 2 női kabát, 3 kendő.¹⁵⁰ Jelentősebb értéket képviselő vagyoni igény köteléki perben kivételesen fordult elő, jellemzően akkor, ha a felek között nézeteltérés e tekintetben nem volt.

H. József 7 évi együttélés után kérte D. Katalinnal 1894 januárjában református szertartás szerint kötött házasságuk felbontását és házassági vagyoni szerződésük hatálytalanságát. A bontást a bíróság alperes nő vétkenessé nyilvánításával szándékos és jogos ok nélküli elhagyás bontó oka alapján¹⁵¹ mondta ki. A vagyoni igény tekintetében a felek között véleménykülönbség nem volt; a bíróság felperes férjet felhatalmazta arra, hogy az alperes részére átadott ingatlanok tulajdonjogát nevére bekebeleztesse.¹⁵²

Bonyolultabb vagyoni kérdések esetén azért is a külön vagyoni pert választották, mert köteléki perben 1907-ig fellebbezés hiányában a másod- és harmadbírósághoz hivatalból fel kellett terjeszteni az elsőfokú ítéletet, ami a jogerő beálltát jelentősen késleltette. Az elsőbíróság fellebbezéssel kétségbe nem vont vagyoni intézkedéseit így a harmadbírósági ítéletig nem lehetett végrehajtani.

Jegyzetek

¹ Magyarország Magánjogi Törvénykönyve, a m. kir. igazságügyminiszter által 1928. március 1-jén az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat. Budapest 1928

² A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezete, első szöveg, készítették az Igazságügyminisztérium kebelében szervezett állandó bizottság tagjai. Budapest 1900

³ Lásd elsősorban Frank Ignác: A közigazgatás törvénye Magyarhonban. Buda 1845 = Frank; Grosschmid Béni: A Házasság törvénye (1894. XXXI. t.-cz.) I-II. Budapest 1908 = Grosschmid; Herczeg Mihály: Magyar családi és örökösödési jog. Budapest 1885; Jancsó György: A magyar házassági és házastársi öröklési jog. Budapest 1901 = Jancsó; Szladits Károly: A magyar magánjog vázlat. Budapest 1909; Zachár Gyula: A magyar magánjog alaptanai. Budapest 1912 = Zachár; Zlinszky Imre: A magyar magánjog mai érvényben különös tekintettel a gyakorlat igényeire, 8. kiadás, a Reiner János által újra dolgozott munkának harmadik kiadása. Budapest 1902 = Zlinszky

⁴ Lásd elsősorban Fabinyi Tihámér: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata II. Budapest 1931 = Fabinyi; Ladányi Lajos: Bíraskodás házassági perekben. Gyakorlati

kézikönyv. Budapest 1910 = Ladányi; Nagy Domokos: A házassági jog és a Kuria gyakorlata. Budapest 1940 = Nagy

⁵ Ht. 67., 77. és 88. §, Áptk. 94. §, Mtj. 111. §

⁶ Mtj. 111. § II.

⁷ Zlinszky, 899. o.

⁸ Mtj. 112. §

⁹ Mtj. 120. §

¹⁰ Curia 5386/1893. sz. és 5652/1898. sz. (A hivatkozott döntvényeket, ha külön nem jelölöm, lásd Márkus Dezső (szerk.): Felsőbíróságaink elvi határozatai. A m. kir. Curia és a kir. táblák elvi jelentőségű döntéseinek rendszeres gyűjteménye II-X. Budapest 1883-1901) Az itt hivatkozott döntvények magyarátat lásd bővebben Jancsó, 577. o.

¹¹ Ht. 94. §

¹² Jancsó, 577. o.

¹³ Mtj. 114. §

¹⁴ 1879. évi L. tc. 5. és 34. §§, 1886. évi 22. tc. 7. §. Ennek megfelelően az Áptk. 12. §-a szerint a „feleség lakóhelye az, amelyik a férjéé. Önálló lakóhelye lehet a feleségnek: ha férjétől törvényesen okból külön él vagy férjének nincs lakóhelye.” Az Mtj. Ilyen rendelkezést nem tartalmazott.

¹⁵ Áptk. 95. §, Mtj. 112. §

¹⁶ Ht. 77. §

¹⁷ Szladits Károly: A házastársak közötti személyes jogviszony. In: Márkus Dezső (szerk.): Magyar jogi lexikon IV. Budapest 1903. 118-120. o. = Szladits, Jancsó, 571-573. o.; Tóth Lőrincz: A magyar nőkről (Függelék Gide Pál: A nők joga című művéhez). Budapest 1887. 40. o. és 400-405. o., Zlinszky, 901. o.

¹⁸ Ellenkező álláspontot képviselt Dell'Adami Rezső: Magánjogi codificatióknak és régi jogunk II. In: Magyar jogászegyleti értekezések 27. Budapest 1885. 31-32. o. és 40-41. o.

¹⁹ Közli Grosschmid, 2. köt. 678-679. o.

²⁰ Frank, 333. o.

²¹ 1881. évi LIX. tc. 12. § és 1893. évi XVIII. tc. 7. §

²² Jancsó, 575. o., Zlinszky, 901. o.

²³ Jancsó, 578. o., Szladits, 119. o., Zlinszky, 897-901. o., Zachár, 285-286. o.

²⁴ Áptk. II. rész I. cím I. fejezet, A házastársak személyes viszonya egymáshoz.

²⁵ Curia 5889/1885. sz., 9243/1892. sz. és 4/1897. sz. Lásd Jancsó, 577-578. o.

²⁶ Curia 6843/1883. sz. Bővebben lásd Jancsó, 578. o.

²⁷ Jancsó, 578. o.

²⁸ Lásd bővebben Nagy, 173-174. o.

²⁹ Lásd a Curia 6843/1883. sz. döntvényén túl a 476/1898. sz. és I. G. 513/1901. sz. döntvényeket, amelyeket idéz és értelmez Bajzáth János: Ideiglenes nőtartás. Jogtudományi Közlöny 1913/52. sz. 462. o. = Bajzáth

³⁰ Curia 6843/1882. sz., 5889/1885. sz. és 7614/1885. sz. Értelmezi Jancsó, 580. o.

³¹ Áptk. 96. §

³² Curia 3939/1884. sz., 1356/1896. sz. 9243/1892. sz., ahogy ugyanezt az Áptk. 96. szakasza is rögzítette. A férjet felesége polgári vagy büntető perbeli költségei, esetleges rabtartási költségei azonban nem terhelték még kiegészítően (in subsidio) sem, hiszen a házaspár mindketten teljes cselekvőképességet, és ezért személyi és vagyoni önállóságot élveztek.

³³ Mtj. 113. §

³⁴ Mtj. 115. § Az Áptk. 98. § megfogalmazását az Mtj. ehelyütt csak pontosítja (ott a „férje részére vagy férje nevében” kifejezés szerepelt); a koncepció ugyanaz maradt.

³⁵ Curia I. G. 198/1899. sz. Ügyvédek Lapja 1899/ 32. sz.

³⁶ 1886. évi VII. tc. 21. §

³⁷ A Curia I. G. 397/1898. sz. döntvényét idézi és magyarázza Zlinszky, 899. o.

³⁸ Mtj. 116. §

³⁹ Áptk. 99. §

⁴⁰ A feleség feltétlen szükség esetén köteles különvagyona jövedelméből vagy keresetéből a költségeket teljesen fedez-

ni (Curia 2033/1928. sz.), sőt e célból önálló keresetet vállalni (Curia 5724/1931. sz.). Idézi és értelmezi Nagy, 171. o.

⁴¹ Curia 2604/1929. sz. Lásd Nagy, 171. o.

⁴² Lásd hozzá Alföldi Dávid: A nőnek férje elleni ideigl. tartási pereit. Jogtudományi Közlöny 1884/18. sz. 142. o.; Sztelho Kornél: A nőtartási igények. Jogtudományi Közlöny 1885/10. sz. 78. o. és Sztelho Kornél: Követelhet-e a nő tartásdíjat míg a házasság jogérvényesen fennáll? Jogtudományi Közlöny 1874/30. sz. 239. o.

⁴³ Mtj. 118. §, vö. Áptk. 102. §

⁴⁴ Baranya Megyei Levéltár (a továbbiakban BML) VII/2b II/1898/249 16219p/1899. sz.

⁴⁵ BML VII/2b II/1898/249 544p/1900. sz. és 1861p/1900. sz.

⁴⁶ Ht. 104–106. §§

⁴⁷ Ht. 72. §, 98. §

⁴⁸ Ht. 72. §

⁴⁹ Ht. 99. §

⁵⁰ Curia 812/1897. sz. Lásd bővebben Herger Csabáné: A nővételtől az állami anyakönyvvezetőig. A magyar házassági köteléki jog és az európai modellek. Budapest–Pécs 2006, 188–189. o. és 217–232. o.

⁵¹ Curia I. G. 157/1896. sz. Lásd bővebben Jancsó, 584. o.

⁵² Vö. Jancsó, 595–597. o.

⁵³ A Curia I. G. 284/1897. sz. döntvényét idézi és magyarázza Zachár, 286. o.

⁵⁴ Ht. 92. §

⁵⁵ Mtj. 118. § (1)

⁵⁶ Nagy, 173. o. valamint ugyanitt az 56. jegyzet.

⁵⁷ 1893. évi XVIII. tc. 1. § 5. c, 1911. évi I. tc. 1. § 2. h,

⁵⁸ A törvényjavaslat különös indoklását közli Grosschmid, 2. köt. 781–785. o.

⁵⁹ Curia G. 32/1913. sz. Idézi Bajzáth, 462. o.

⁶⁰ Bajzáth, 462. o.

⁶¹ A Curia 73/1911. sz. döntvényét idézi és magyarázza Zachár, 286. o.

⁶² Mtj. 118. § (2)

⁶³ Curia 4771/1882. sz., 6843/1883. sz. 3668/1884. sz., 10.495/1890. sz. etc. Idézi Jancsó 450. o.

⁶⁴ Curia 1306/1899. sz. Jogtudományi Közlöny 1899. 27.

⁶⁵ Curia 2805/1897. sz. Idézi és értelmezi Jancsó, 441. o.

⁶⁶ Jancsó, 453. o.

⁶⁷ Ht. 105. §

⁶⁸ Curia I. G. 77/1897. sz. Lásd bővebben Jancsó, 589. o.

⁶⁹ Curia I. G. 57/1898. sz. Jancsó szerint (lásd Jancsó, 590. o.) a különválás utáni életmódot nem vették a bíróságok következetesen figyelembe. A későbbi években azonban rögzült ez az elv, ahogy a Curia 5483/1916. sz. döntvénye ezt jelzi. Idézi nagy, 289. o.

⁷⁰ Egyes szerzők a Ht. „hallgatását” az önálló nőtartás iránti igényről úgy értelmezték, hogy ez az intézmény a Ht. hatályba lépését követően nem létezik.

⁷¹ Curia I. G. 264/1896. sz., 321/1897. sz., 214/1899. sz. etc. Lásd Jancsó, 585. o. és 593. o.

⁷² Curia 10635/1895. sz. Idézi Jancsó, 587–588. o.

⁷³ Curia 9247/1895. sz. Idézi Jancsó, 587. o.

⁷⁴ Curia I. G. 4/1898. sz. Ügyvédek Lapja 1898/16. sz.

⁷⁵ Efézus 5:28

⁷⁶ I. Péter 3:7

⁷⁷ Teller Miksa: A vétkes nő ideiglenes tartásdíja, Jogtudományi Közlöny 1914/16. sz. 164–165. o. = Teller

⁷⁸ Teller Curia II. tanácsa, mint felülvizsgáló bíróság és III. tanácsa, mint a házassági perek legfőbb fóruma eljárásában látott ellentétet, úgy vélem tévesen. A III. tanács a Ht. 102. szakasza értelmében egyedül a házastársak vagyoni és kereseti viszonyait vizsgálta ágytól és asztaltól történő különülés elrendelése esetén, míg a II. tanács az ideiglenes nőtartás iránti igényt felsorolt más esetekben valóban tekintettel volt a nő vétkeségére. Vö. Teller, 164. o.

⁷⁹ Teller, 165. o.

⁸⁰ Mtj. 118. § (1)

⁸¹ Mtj. 118. § (4)

⁸² Ht. 92. § a felek „szabad egyezkedését” a végleges tartásra nézve engedi, de a gyakorlatban ezt az ideiglenes tartásra is vonatkoztatták. A Curia I. G. 218/1897. sz. megállapította, hogy sem a törvénybe vagy törvényes gyakorlatba nem ütközik a házassági szerződésbe foglalt olyan kikötés, mely válás esetén a válóper befejeztéig a nőtartást szabályozza.

⁸³ A Curia I. G. 274/1897. sz. döntvénye szerint a különülésre okot szolgáltatott férj mellett azok is perbe idézhetők, akikre a férj összes vagyonát visszteher nélkül átruházta.

⁸⁴ Curia I. G. 21/1896. sz. Idézi Jancsó, 603. o.

⁸⁵ Mandel Pál: Nőtartás. Jogtudományi Közlöny 1905/25. sz. 208–210. o.

⁸⁶ A Curia I. G. 392/1903. sz. döntvényét értelmezi Mandel, 209. o.

⁸⁷ Mandel, 210. o.

⁸⁸ Az 1881. évi LX. tc. 1. §. g. pontja és 11. §. alapján, az 1874. évi XXXV. tc. 111. § szerint került kiállításra.

⁸⁹ A kifogásban az 1874. évi XXXV. 114. §-ra hivatkozott a végrehajtást szenvedett fél.

⁹⁰ Reicher Péter Kornél: Ideiglenes nőtartás elrendelése közjegyzői okirat alapján. Jogtudományi Közlöny 1912/34. sz. 293–294. o.

⁹¹ Jancsó, 602. o.

⁹² Mtj. 165. §

⁹³ Ilyenek voltak: a hozzátartozónak a házaseset folytatását lehetővé tevő vagy veszélyeztető magatartása (Curia 5873/1934. sz.), az együttlakó szülőkkel való összeveszés (Curia 1613/1930. sz.), a hozzátartozókkal való tetlegesség (Curia 92/1928. sz.), a szülők túrhetetlen magatartása (Curia 649/1930. sz.) illetve elviselhetetlenül szeretetlen bánásmódja (Curia 964/1934. sz.) és a jelentéktelen dolgok miatt elszenvetett gyakori és súlyos megrovás (Curia 1175/1933. sz.). Lásd bővebben Nagy, 144–145. o.

⁹⁴ Curia 56/1897. sz. Lásd Kálmán: Ideiglenes nőtartási követelés a férj szülei ellen. Jogtudományi Közlöny 1913/24. sz. 207. o. = Személyi

⁹⁵ Személyi, 207. o.

⁹⁶ Ugyanezt az elvet rögzítette több későbbi döntvény is, pl. Curia I. G. 499/1900. sz., 302/1902. sz., 555/1904. sz. Lásd Személyi, 208. o.

⁹⁷ A jogesetet közli és elemzi Nagy Antal: Az ideiglenes nőtartás kérdéséhez. Jogtudományi Közlöny 1910/46. sz. 400–402. = Nagy II

⁹⁸ Nagy II, 401. o.

⁹⁹ Mtj. 116. §

¹⁰⁰ A budapesti tábla 41743/1885. sz. ítéletét közli Jancsó, 599. o.

¹⁰¹ Curia 1376/1892. sz., lásd Jancsó, 599. o.

¹⁰² Grosschmid, 2. köt. 738–740. o.

¹⁰³ Grosschmid, 2. köt. 741–744. o.

¹⁰⁴ Idézi Jancsó, 607. o.

¹⁰⁵ BML VII/2b II/1898/78 4691p/1901. sz.

¹⁰⁶ BML VII/2b II/1898/78 1769p/1901. sz.

¹⁰⁷ BML VII/2b II/1898/78 6860p/1901. sz.

¹⁰⁸ BML VII/2b II/1898/78 5942p/1902. sz.

¹⁰⁹ BML VII/2b II/1898/78 1721p/1902. sz.

¹¹⁰ A Ht. miniszteri indokolása a bontás esetén kizárta a férjtartást, mivel ezt csak a házassági életközösség alapozhatná meg.

¹¹¹ 1898. évi XXI. tc. 6–7. §§

¹¹² Lásd bővebben Zsögöd Benó: Családjog. in: Magánjogi tanulmányok, 2. köt. Budapest 1901, 807–827. o.

¹¹³ Mtj. 117. §

¹¹⁴ Mtj. 118. § (3)

¹¹⁵ Mtj. 119. §

¹¹⁶ Grosschmid, 2. köt. 738. o.

¹¹⁷ Herger, 190. és 273. o.

¹¹⁸ BML VII/2b II/1912/255 10612p/1912

¹¹⁹ Curia P. III. 1009/1919. sz. lásd Fabinyi, 159. o.

- ¹²⁰ Curia 4814/1925. sz. lásd Fabinyi, 158. o.
- ¹²¹ Jancsó, 605. o.
- ¹²² Grosschmid, 2. köt. 750. o.
- ¹²³ Ht. 93. §
- ¹²⁴ ALR Teil II Titel 1 § 805
- ¹²⁵ Ht. 91. § a. és b.
- ¹²⁶ Curia 9887/1890. sz. Idézi és értelmezi Jancsó, 610. o.
- ¹²⁷ A Ht. 90. § (2) miniszteri indokolást idézi Jancsó, 608. o.
- ¹²⁸ Curia 1574/1897. sz. Ügyvédek Lapja 1898/14. sz.
- ¹²⁹ Ht. 92. §
- ¹³⁰ Grosschmid, 2. köt. 751. o.
- ¹³¹ Grosschmid, 2. köt. 749–750. o.
- ¹³² Curia 3833/1911. sz. Magánjogi Döntvénytár 1912 91. sz. eset, 149.o.
- ¹³³ Kauser Lipót: A vétkes férj végleges nőtartási kötelezettsége megszüntetése kérdéséhez. Jogtudományi Közlöny 1912/42. sz. 371–372. o.
- ¹³⁴ A Ht. 90. § (1) szerint a nem vétkes nőt a vétkesnek nyilvánított férj vagyoni helyzetének és társadalmi állásának megfelelően eltartani köteles, amennyiben ilyen tartásra a nő jövedelme elégtelen.
- ¹³⁵ Kauser, 372. o.
- ¹³⁶ 1911. évi I. tc. 413. §
- ¹³⁷ Malonyai Béla: Végleges nőtartás felemelése és leszál-
lítása. Jogtudományi Közlöny 1918/16. sz. 125–127. o.
- ¹³⁸ Curia 8444/1927. sz. idézi és értelmezi Nagy, 266. o.
- ¹³⁹ Mtj. 110. §
- ¹⁴⁰ A köteléki perben érvényesíthető vagyoni jogi igények
kimerítő felsorolását lásd Ladányi, 392. o.
- ¹⁴¹ 1911. évi I. tc. 687. §
- ¹⁴² Curia 5551/1914. sz., lásd Fabinyi, 158. o.
- ¹⁴³ A törvényjavaslat különös indokolását közli Grossch-
mid, 2. köt. 781–785. o.
- ¹⁴⁴ Jancsó, 453. o.
- ¹⁴⁵ A vélt házasság vagyoni hatásairól lásd Nagy,
118. o.
- ¹⁴⁶ Ladányi, 395. o.
- ¹⁴⁷ BML VII/2b II/1895/8 13138p/1898
- ¹⁴⁸ BML VII/2b II/1897/8 8116p/1897
- ¹⁴⁹ BML VII/2b II/1897/40 15790p/1898
- ¹⁵⁰ BML VII/2b II/1897/85 12092p/1898
- ¹⁵¹ Ht. 77. § a.
- ¹⁵² BML VII/2b II/1900/340 11096p/1901

Julesz Máté

tudományos kutató, Szeged

Környezeti jogszociológia szervezetökölógiai felfogásban

1. Környezetrombolás a specializmus és a generalizmus határán

A környezetvédelmi jog környezetvédelmi alkotmányerejű törvényünkben viszonylag pontos körülírásra került. Az esetleges jogszabályi diszharmóniák, a jogszabály-változtatásokból fakadó jogi normatív inkohérenca általában nem annyira a társadalom mint legitimáló tényező, hanem inkább a jogalkotó mint *legis latio*-ra felhatalmazott szervezetrendszer diszfunkciójának tudható be. A jogalkotó felelőssége e tekintetben meghaladhatja a felhatalmazó társadalom felelősségét, mivel a jogalkotás professzionális tevékenység. A professzionalizmus a jogalkotás eredményességének kulcsa, hiszen ezért is választ a közösség szakmailag felkészült jogi irányítókat a társadalom fölé (mellé). Azonban a jogalkotás diszfunkciói Magyarországon elenyészőek. A társadalom zavarai semmiképp sem eredeztethetők az esetleges jogszabályi inkohérenciából. Ez az inkohérenca a jogalkotás keretei között kijavítható, anélkül, hogy a közösség korrekt és koherens jog iránti igénye csorbát szenvedne. A környezetvédelem hiányosságai miatt tehát nem hibáztathatjuk kizárólag a normaalkotót. A diszfunkciók rejtélyét máshol – legalábbis másutt is – kell keresni.

A jogszociológiában használatos környezetrombolás kifejezés lényegében a környezeti elemek rongálására, azaz rongálásukra vagy megsemmisítésükre utal. A környezetrombolás kapcsán azonban inkább rongálásról, semmint megsemmisítésről szólhatunk. A rombolás harmadik elkövetési magatartása a használhatatlanná tétel: ez a környezetrombolás kapcsán külön jelentéstartalmat nyer. A szervezetökölógiai aspektusból eltérő országok joganyaga a környezetrombolást más-más konnotációval értelmezi. A kelet-közép-európai térségnek az Európai Gazdasági Térséghez (EGT) tartozó államai szervezetökölógiai szempontból inkább specializmusra törekednek (vö. Hannan et al. 1977). Ez annyit tesz, hogy biztonságos talajon érzik magukat, és ezért – sokszor túlzottan – sokat engednek meg maguknak a környezettel szemben. A kelet-közép-európai térség EGT-hez nem tartozó országai azonban nem minden esetben mutatnak generalizmusra törekvő arculatot. Azaz nem tekintik alapvető fontosságúnak, hogy bizony-

tan helyzetükben természeti értékeiket fokozott aggodalommal védelmezzék. Nem egy esetben ők is specializmusra törekednek, amihez pedig nincs meg a kellő környezetjogi és környezetszociológiai háttérük. Ebből a konfliktusból további konfliktusok adódnak. A nemzetközi határokon átnyúló folyók (befogadók) túlterhelése, vagy éppen a légkörbe juttatott szennyezőanyagok nemcsak a kibocsátás helye szerinti országot érinthetik hátrányosan. A specializmusra berendezkedett EGT-államokat sokszerűen éri az efféle hatások. Ezen államok joggal és okkal várják el a niche-elmélet alapvető szabályai szerint, hogy az európai szervezetrendszer jogi hiátus nélkül megvédje őket az extraneus országok környezetromboló hatásaitól (vö. Hannan et al. 1989). A várakozás azonban gyakran hiábavaló. A specializmusra berendezkedő szervezettség európai szinten az egyes tagállamok önvédelmi környezetjogát hozta létre. Bár lehet az Európai Bizottsághoz, más nemzetközi jogi fórumokhoz vagy egyszerűen csak a diplomáciai tárgyalások rég bevált módszereihez folyamodni, a valós megoldás a kontinensen belüli fragmentáltság megszüntetése lenne.

A jogorvoslat későn jön, vagy elmaradozik. A környezetrombolás pedig idővel környezetrongálásból a környezet megsemmisüléséhez vezet. A megoldás kulcsa a nemzetközi együttműködés. Ezt a látszólag elméleti alapvet eddig nem sokan vették komolyan. Az együttműködéshez partnerállamok kellenek. A kommunikáció két- vagy többoldalúsága és a környezetvédelmi szándék teremtheti meg a feltételeket ahhoz, hogy két szomszédos állam az európai geopolitikai töredezettségnek megfelelően ne váljon áldozati és viktimizáló állammá. A valódi áldozat ilyenkor nem az állam, hanem a lakosság. A lakoságnak pedig egészséges környezetre van szüksége. Elsősorban egészséges környezetre, és másodsorban jól szervezett, állami környezetjogi védőhálóra. (Vö. Julesz 2006a; Julesz 2006b; Julesz 2008a.)

2. A gazdasági-politikai váltások környezeti impaktja

Kérdés, hogy a környezeti értékek mint materiális értékek, vagy mint anyagtan értékek jönnek-e számításba. Ha a környezeti értékeket elsősorban anyagi értékeként tartjuk számon, akkor a környezeti elemek jobbára az állam kizárólagos tulajdonát képezik. Amennyiben a környezeti értékek alatt főleg immateriális értékeket tartunk számon, akkor a környezeti elemek priméren állami tulajdonlása lényegtelené válik. Ez utóbbi esetben a környezetvédelem jogi intézményrendszere is eltöprel a környezetvédelem egyéb társadalomszervező erői

mellett. Ilyenkor a tudományosság és a kutatások interdiszciplináris alkalmazása eredményesebb, mint a jog mentén létezés.

A biztonságos jogi környezet végső soron elvezethet a jog nélkül is működőképes állam ideájához. Ez azonban szélsőséges érvelés mellett lehet csak igaz. Valószínű argumentációval azt mondhatjuk, hogy a jog nélkül is működőképes állapot megközelíthető, illetve attól viszonylag el lehet távolodni. A közelítő szemléletre általában azt mondjuk, hogy demokratikus, fejlett, környezettudatos vagy más hasonló, pozitívan értékelt kvalitásokkal bír. A távolodó szemlélet kapcsán középkorról, anakronizmusról, maradiságról értekeznek a sajtó.

A jog nélkül is működőképes, vagy legalábbis ezt jobban megközelítő társadalmi-politikai rendszerek sokszor éppen azért válnak élethetlenné, környezeti fenntarthatatlanná, mert a demokratikus vívmányok elbizakodottá teszik a választópolgárokat és a választott vezetőket. Így a szervezetökölógiai szempontból többre hivatott, biztonságosabb és kiegyensúlyozottabb szociális-politikai formációk önmagukba roskadhatnak. Ennek alapvető axiológiai magyarázata a környezeti elővigyázatosság elmaradása, valamint a társadalmak szükségyszerű, történeti extrémizálódása.

Egy extrémizálódási pályára állott társadalom először éppen azokat az értékeket éli fel, amelyek lehetővé tették a biztonságos, stabil pályára állásukat. Ekként idővel visszasüllyednek a környezeti bizonytalanságba. Hogy klasszikus körforgásról beszélhetünk-e, azt a történészek ítélik meg. Észrevehető valamiféle ciklikusság, de ez nem kizárólag a környezeti értékekhez kötötten jelenik meg. Környezeti alapú ciklikusság a népek történetében feltételezhető, de tisztán, egyéb, nem környezeti értékektől mentes értékrendet politikai formációkban, államokban, birodalmakban, lokális öngazgatásban nem lehet detektálni.

A környezetvédő társadalom alapvetően jól szervezett, és – ebből az aspektusból nézve – emelkedett hübrisssel bír. A környezet iránt érzéketlen társadalmak általában a *rule of law* alól jórészt mentes, ugyanakkor veszélyekhez szokott, s így elővigyázatos szerveződések. Annak eldöntése, hogy melyik a járható, követendő út, igen nehéz lenne. A környezetvédelem színvonala a fejlettséggel inherens: ez a fejlettség nemcsak gazdasági jólétet, de szociális, kulturális jólétet, valamint a polgári és politikai jogok tökéletes funkcionálását is magában foglalja.

Azonban a környezetvédő társadalomból könnyen lehet a környezet iránt indifferens társadalom. Az országok közti rangsor pedig néhány évtized leforgása alatt a feje tetejére állhat. Ma már látjuk, hogy Kína meg fogja előzni a ma még előtte járó

országokat, de azt is látjuk, hogy Kína a környezetvédelem ügyét nem kezeli kellő szociális érzékenységgel. Vajon Kína a környezetvédelem terén is képes lesz átvenni a stafétabotot? Képes lesz egy új, a világ vezetésére készülő ország az addig elhanyagolt értékeket kidomborítani? Vagy át kell majd gondolni a meglévő, „nyugatinak” nevezett értékrendet, és a környezetvédelem veszíthet jelenlegi fontos szerepéből. Kína is nyitott a környezetvédelem iránt, de, miként a nyugati hatalmak is időt kértek a Föld országaitól az átálláshoz, lehet, hogy Kínának is szüksége lesz némi haladékra. A kérdés csak az, hogy a globális politikai-gazdasági átrendeződések gyakorisága miatt nem futunk-e ki a zöld időből? Lesz-e még a Föld természeti értékeinek tartalék ideje, hogy az átrendeződéseket átvészelve?

3. A gazdasági-környezeti koherencia elmélete és gyakorlati példája

Szlovákiában az alkotmány 44. cikkelye fogalmazza meg a környezethez való alapjogot. Romániában az alkotmány 35. cikkelye mondja ki az egészséges környezethez való jogot. Hasonló megfogalmazással a magyar alkotmányban – mind a régióban, mind az újban – találkozunk. Románia Magyarországhoz sokban hasonló történelmi utat járt be. Ugyanakkor nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a két ország történelme és jogtörténelme is korrelációt sejtet. A külföld számára Bukarest és Budapest jó viszonya a kelet-közép-európai térség rendezettségére, békés viszonyaira is enged következtetni. Ez a mértékegység – tehát a román-magyar kapcsolatok milyensége – régóta befolyásolja a befektetni szándékozó gazdasági potenciált. Ha a román-magyar viszony jó, akkor Kelet-Közép-Európában megélnékül a tőke áramlása. Ez pedig nélkülözhetetlen a környezeti állapot jó minőségben tartásához. Anyagiak hiányában a környezetvédelemre is kevesebb jut. A bizonytalanság a gyakorlatban a környezetszennyező, zavaros gazdasági háttérrel tevékenykedő, jogi kiskapukat kereső befektetőket vonzza. Ezért Magyarország számára alapvető relevanciával bír, hogy Románia csatlakozzon a schengeni övezethez.

Románia és Magyarország számos gazdálkodó szervezet számára egy és ugyanazon gazdasági térségnek számít. A kulturális kapcsolatok ápolása a gazdasági kapcsolatok fenntartásához is nélkülözhetetlen. Lényegi környezetvédelmi konfliktusok addig adódtak a két ország között, amíg a nemzetközi politikai és gazdasági porondon nem nivellálódott Románia és Magyarország. Ehhez hasonló összefüggérendszer hálózák be Európát, valamint – kissé eltérő jelleggel, eltérő szellemiséggel, eltérő gazdaság

és eltérő természeti erőforrások mellett – Afrikát, Ázsiát és Amerikát is. A román-magyar példa a globális szerveződések jól kimutatható és így kellőképp vizsgálható atomja. A környezeti elemek kímélete, a legjobb elérhető technika alkalmazása akkor érhető el optimális fokon, ha a történelem folyamán a lakosság szabad vagy néha kevésbé szabad áramlásával kialakuló, vegyes kultúrájú, de együtt szocializálódott gazdasági aktorok olyan hatékony és előnyös összefonódáshoz vezetnek, mint a román-magyar gazdálkodói világban. Ehhez a jogi háttér összehangolására, és a gazdaság alkotmányos megalapozottságú egymáshoz közelítésére, tehát egy lényegében egységes koncepciójú jogbiztonságra kell törekedni. Sok helyütt ki is alakultak hasonló térségek. A világ több pontján találunk két-három, politikailag látszólag lazán, de gazdaságilag és főként a gazdasági életre ható joganyag terén szétszakíthatatlanul szorosan összekapcsolódó országcsoportot. A természeti értékek megőrzése, az azokkal való prudens gazdálkodás az ilyen országok területén mindig erősebben protekcionista, mégis mindig jobban bele tud simulni a globális környezeti követelmények tágabb rendszerébe.

Természetesen nem az határozza meg a jószomszédi kapcsolatokban a környezetvédelem terén, hogy pl. a román-magyar viszonyban vagy a szlovák-magyar relációban magyar nemzetiségű miniszterek irányítják-e a környezetpolitikát mindkét, a relációban érintett országban. Jó példa erre a szlovákiai Most-Híd párt által a szlovák kormányba delegált magyar nemzetiségű zöld miniszter, Nagy József kijelentése: „Sajnálom, hogy annak idején Magyarországon ez a téma (a bős-nagymarosi vízlépcső-konfliktus) átpolitizálódott. Az akkori félelmek nem igazolódtak, sőt egy csomó pozitív fejlemény történt. A vízlépcső például kedvező környezetet alakított ki a vonuló madaraknak. Nem beszélve az árvízvédelmi szerepéről. Nagy haszna lett volna, ha az eredeti terveknek megfelelően javul a hajózási lehetőség Nagymarosnál, ami nemcsak Magyarországot érinti, hanem az egész régiót. (...) Nem látunk okot arra, hogy változtassunk szakmai álláspontunkon. Az üzembe helyezés óta eltelt közel húsz év is azt mutatja, hogy helyes döntés volt megépíteni az erőművet.” (HVG 2011, p. 33.)

Nagy József szlovákiai környezetvédelmi miniszter szavai csak megerősítik azt, hogy a környezetvédelem akkor működik a szervezetökológia általános szabályai szerint helyesen, ha a konkrét földrajzi területen ható valós szervező erőket érvényesülni hagyják. Kelet-Közép-Európában – és így van ez Magyarország esetén is – a népek évezredes keveredésével tarthatatlanná vált a nacionalizmushoz kötött zöld politizálás. A környezeti érdekek országok, és nem nemzetek-nemzetiségek viszonylatában

értelmezhetők. A magát szlovákiai magyarnak tartó zöld miniszter, vagy Románia esetén a romániai magyar zöld miniszter úgy segítheti elő a gazdaság fenntartható fejlődését, ha a szlovák-magyar, ill. román-magyar térség ökonómiai kohézióját a két-két ország ökológiai szempontrendszerének egymásra hangolásával igyekszik elérni. E keretek közt pedig nem az extraterritoriális jelleget öltő nemzetiségi hovatarozás a döntő, hanem az érintett országok lakosságának intraterritoriális joga az egészséges környezethez. Tehát az adott területen élő lakosság és annak vezetői-képviselői folytatnak párbeszédet a szomszédos területen élőkkel, nem pedig a nyelvi-kulturális kommunikáció a meghatározó. Legalábbis gazdasági és környezetvédelmi téren mindenképp.

4. Internacionális kooperáció és a non-intervenció elvének megtörése a környezet védelmében

A környezetvédelemben újra és újra felmerül a nemzetközi együttműködés követelménye. Ez a kérdés egyszerű igennel nem válaszolható meg. Azaz nem minden esetben és nem feltétel nélkül kell együttműködni. A gyakorlatban adódhatnak olyan tényállások, melyek éppen hogy nem együttműködést, hanem meg nem alkuvást igényelnek. Annak eldöntése, melyek ezek a helyzetek, általában egy külső, nem érintett, vagy legalábbis jelentős demokrácia- és jogpotenciállal rendelkező szereplő feladata. Ilyen aktorként lép fel gyakran az Európai Unió vagy az USA, jöllehet, az EU és az USA esetében sem beszélhetünk optimális környezetvédelemről. A zöld gondolkodás itt mégis előrehaladottabb. Amikor Kína vagy Oroszország távol-keleti interveniálásait látjuk, nem a kínai vagy az oroszországi környezetvédelem jár a világ élvonalában, hanem a fejlettebb és nagyobb potenciállal rendelkező Kína és Oroszország inti rendre a „civakodó kisebbeket”.

Az együttműködés hiánya valóban gyakrabban vezethet dezorganizációhoz, s így a lokális és a globális környezeti érdekek sérüléséhez, mégis van, hogy egy-egy diktatúra a természeti értékeit is veszni hagyja a rendszer belső és külső politikai súlyának fenntartása érdekében. Ez tipikusan az az eset, amikor nem a diktatúrával kell kooperálni, hanem a demokratikus ellenzéknek érdemes irányító szerephez hozni. Ehhez az EU-ra, az USA-ra, Kínára vagy Oroszországra van szükség. Kisebbségi államok – ha mégoly fejlettek is – nem képesek nyomást gyakorolni a környezetromboló rezsimekre.

A környezetvédelem jogszociológiája azt mutatja, hogy a zöld joganyag a társadalomban keletkezik,

s az állam csupán annak törvénybe öntését végzi el. Amikor a társadalom környezetjogi felfogása antagonisztikus ellentétben áll az állami környezetvédelem valós szándékaival, egy kellően organizált, a gyengélkedő rendszeren kívülről érkező behatás segíthet összhangba hozni a társadalom környezeti érdekeit és azok állam általi expresszióját. Erre láttunk példát Afganisztánban, Irakban, Afrika egyes országaiban, de a „Híd a Drinán” világában is. A környezetvédelem globális kiteljesedésével a környezetvédelem iránti figyelem és szükség egyre növekszik. Ezzel párhuzamosan nő a nagyhatalmakkal, Földünk tényleges irányítóival szemben megfogalmazott igény, hogy politikai, anyagi és kulturális erejük egy részét a környezetromboló államberendezkedések megfékezésére fordítsák. Mindez hosszabb távon megtérülő befektetés lehet számukra, de a jelenben játszott *pro bono* funkció sem mellékes. (Vö. Ádám 2009, p. 8.; Sajó 1989a; Sajó 1989b; Galligan 2007; Kiss et al. 1994.)

5. A társadalmi szelekció környezetjogi útja

A stratégiai környezeti vizsgálatok és a környezeti hatásvizsgálatok közti gyakorlati eltérések az utóbbi időben arra mutatnak rá, hogy az alapvetően közigazgatási eljárásjogi természetű, környezeti hatásvizsgálaton alapuló engedélyezés ma már nem felel meg teljes mértékben a környezetvédelmi jogbiztonság követelményének. A környezetvédelemben is rendkívül fontos a jogbiztonság, amely a környezetvédelmi jogi szabályozásba vetett állampolgári hitet igazolja vissza. Ha ez a biztonságérzet megszűnik vagy akár csak meggyengül, a lakosság alkotmányos környezeti joga is sérülhet. A stratégiai környezeti vizsgálatok rámutatnak arra, hogy a sok kis, környezetjogi szempontból lényegtelennek ítélt környezetterhelés egy-egy vállalkozás működése során, idővel összeadódik, és már cseppet sem irreleváns, negatív környezeti hatást eredményez. A környezetvédelmi engedélyezés során nem mindig azok a vállalkozások véreznek el, melyek környezetvédelmi szempontból – tények alapján – valóban környezetjog-ellenesen tevékenykednének. A közigazgatási jogász szemét elhomályosíthatják a részletek, kivált, ha ezek a részletek időben távol adódnak össze. A környezetvédelemben alapvető jelentősége van az időtényezőnek: hosszabb távon nagyobb kockázatok is felmerülhetnek, mint az engedélyezés időpontjában. A vállalkozások környezeti alapú megrostálását végző közigazgatási jogalkalmazónak a jelenleginél nagyobb figyelmet kellene fordítania a tényekre, mint a jogra. Azaz a meglévő

természettudományos apparátus nagyobb súlyt kell, hogy kapjon, mint a környezetjogász szemlélet, és a pusztán keretként kezelt környezetjogi váz meg kell, hogy hajoljon a tudományosság előtt.

A környezetterhelő aktivitást vagy passzivitást folytató vállalkozásoknak is helyük lehet a társadalomban, amennyiben a terhelések későbbi addíciója sem veszélyezteti a társadalom környezetvédelmi érdekeit. A környezetvédelmi közigazgatási jog „vázszerpe” idővel el fog mozdulni: vagy teljesen elkopik ez a váz, vagy a közigazgatási jog a ma tapasztaltnál nagyobb mértékben fogadja be a nem jogi tudományok álláspontját is. Ma úgy tűnik, hogy a második változatban foglaltak valósulhatnak meg. Erre számos jel utal, így különösen a közigazgatási bíráskodás önállósulásának esélye, a közigazgatási jog mind nagyobb fokú professzionalizációja, a közigazgatási jog társadalmi funkciójának közeledése a polgári vagy a büntetőjog relevanciájához, de – többek közt – az is, hogy a közigazgatási eljárások mind erősebben éreztetik hatásukat a gazdaságban, a társadalom életében, valamint az állami működésben.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámolójában olvassuk, hogy a biztos az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgált egy védett állatfaj lakóhelyéül szolgáló játszótéri környezet állapotát sérelmező panaszt. Megállapította, hogy a természetvédelem érdekei mellett a gyermekek – mint különösen védett korcsoport – érdekeire is figyelemmel kell lenni. A közigazgatási jog a környezetvédelemben sem írhatja felül a tényszerű realitást, sem pedig az alkotmányos érdekek közti egyensúly követelményét. Az optimális jogi válasz, ha az egymással kollízióba kerülő érdekek közül egyiknek sem kell kihullania. A legjobb, ha minden érdek mint érték fenntartható. Ez a fenntartható fejlődés kulcsa is lehetne. A kirostálás, az eltávolítás a környezeti közigazgatási jogalkalmazásban éppolyan *ultima ratio* kell, hogy maradjon, mint a büntetőjogban a legsúlyosabb büntetés kiszabása, vagy – más példával élve – bármely jog megszüntetése, amikor a pusztán jogkorlátozás már nem elegendő. Az érdekelimináló jogalkalmazás értékeliminációt is eredményez. Egyetlen jól működő társadalomnak sem szolgál javára, ha a környezetvédelem érdekében – idézőjelben – „le kell mondania” valamely meglévő vagy leendő értékéről.

A környezetvédelmi jog nem az értékvesztés, hanem inkább az értékmentés területe. A környezet terhelhetősége a lakosság számára élhető környezetet jelent, míg a lakosság egészsége a környezetterhelés valós és lehetséges korlátait határozza meg. (Vö. Julesz 2010.)

6. „End-of-pipe” alapú környezetjogi társadalmi szelekció

Az „end-of-pipe” környezetvédelem, azaz a „csővégi” környezetvédelem fontossága technikai megközelítésben nem elhanyagolható. Környezetjogi és környezetszociológiai felfogásban azonban a prevencióra, valamint a „prevenció prevenciójára” érdemes helyezni a hangsúlyt. Míg a környezetvédelem technikai felfogása szerint az „end-of-pipe” környezetvédelem egyáltalán nem elvetendő, kifejezetten hasznos és környezetkímélő megoldás, addig az elővigyázatos környezetjogász sokkal inkább tisztább termelést szeretne látni. Ez a környezeti hatásvizsgálatok nyomán történő engedélyezések kimenetelére is rányomja a bélyegét. Pedig a stratégiai környezeti vizsgálatok sokszor kevésbé környezetterhelőnek mutatják az adekvát, BAT-alapú (Best Available Technology) csővégi környezetvédelem bevetését. A stratégiai környezeti vizsgálatok eredményei nem egy esetben ütköznek a közigazgatási jogi környezeti engedélyezés alapjául szolgáló környezeti hatásvizsgálatok eredményességével. Az átfogó, valóságközelibb és ezáltal környezetkímélőbb zöld közigazgatási jog szociális nézőpontból is sokkal inkább reszponzív kellene, hogy legyen. A társadalom igényei a jelenleginél szabadabban is formálhatnák a környezetvédelmi közigazgatási jogot. Elsősorban annak gyakorlatát, de szekunder jelleggel a normalkotást, valamint annak elméleti alapjait.

Az „end-of-pipe” kifejezéssel az UNEP (United Nations Environment Programme) szóhasználatában éppúgy találkozunk, mint a környezetvédő civil szervezetek nyilatkozataiban. Az állam és a civil szféra egyaránt fontosnak ítéli a csővégi környezetvédelmet, miközben nem feledkezhetünk meg a sokat dorgált technikai-tudományos szemléletről sem. A csővégi környezetvédelem viszont nem visz sem közelebb, sem távolabb a környezetjogi alapú társadalmi szelekció megértéséhez. Nem, mert a jogász szemlélet és a technikai szemlélet csak a környezetvédelmi ubikvitas jegyében nyerheti el igazi értelmét. Az egységes környezetfelfogásban a jogi, a technikai és az egyéb, szóba jöhető gondolkodásmódok és gondolatrendszerek egymást az egészséges környezethez fűződő jog érdekében erősíteni, nem pedig gyengíteni vagy kioltani hivatottak. (Vö. Wolf et al. 1997; Wolf et al. 2003; Baumgartl et al. 1997; Leeson 1995; Bartholomäi 1997.)

A környezeti jogszociológia szervezetökológiai felfogásban talán a leginkább explicit módon az „end-of-pipe” környezetvédelem kapcsán domborodik ki. A környezetvédelemben a különféle civilizációs megközelítések más és más konzekvenciákat

hozhatnak, és hoznak is. Az ember formálta civilizáció lényege a szervezeten élő emberi közösségek laza szövetsége. Ehhez a szövetséghez valamiféle kohéziós erőre van szükség: ez az összetartó erő a civilizáltság. A civilizáltság mértékét és minőségét – miként a környezetvédelmi jog szabályait is – az önmaga számára előírásokat alkotó emberiség finalizálja. A civilizált közösségek mindezek ellenére képesek voltak felismerni távlati céljaikat: azokat a célokat, melyek fenntarthatják az emberiséget, és az őt szolgáló természeti erőforrásokat is konzerválhatják.

7. Önkontroll és környezeti kontroll

Alapvető fontosságú, hogy a társadalmunkban végbemenő kiválasztódás ne „a többség kirekeszti a kisebbségben maradókat” elve mentén valósuljon meg, hanem a többség befogadja a kisebbségben lévőket. A környezetvédelem nem válhat ökofasizmussá. A nyugati filozófiában és szociológiában sokat kritizált ökofasizmusra semmi szükségünk.

A szociális ökológia nem a kirekesztésben kell, hogy keresse a magyarázatokat és a kiutat, hanem a környezetterhelő kisebbséget érdemes visszavezetni a környezetvédő többség társadalmába. Mivel az emberi jogok alapvetően embereknek készültek, nem állíthatjuk, hogy a környezet egyes elemei – így az állatok vagy a növények is – az emberéhez hasonló jogokkal rendelkeznek. Mindazonáltal az állatok és a növények nem hétköznapi, polgári jogi értelemben vett dolgok. Az állatok speciális dologi jogállását már több nyugati jogrend megfogalmazza, pl. az osztrák ABGB 285a §-a, a német BGB 90a §-a, a svájci ZGB 641a §-a.

A növények hasonló jogállása még ezekben az országokban is várat magára. Az ABGB, a BGB és a ZGB után várható, hogy más országok is polgári jogi kódexükbe foglaljanak hasonló törvényszövegeket. Magyarország elől járhatna az állatok mellett a növényeknek is nyújtott ilyen „többletjogokkal”. Mindez azonban nem jelenti, hogy az emberi jogok ne az ember kezdetektől fogva adott és az emberiség által fokozatosan kifejtett, megfogalmazott jogai lennének. Az emberiség közös érdeke, hogy a környezetszennyező kisebbség újra beilleszkedjen a környezetvédő társadalomba. Az állatok jogi felelősségre vonásának fundamentális akadály, hogy ők jogfosztottak. Akárcsak a növények. Az állatok, a növények és az egyéb természeti értékek az emberiség közös „gondnoksága” alatt állnak. Többletjogaik nem nekik vannak, hanem a tulajdonosaiknak, ill. adott esetben a birtokosaiknak. Kirekeszteni vagy befogadni tehát a környezethasználó embereket lehet. Őket is csak

individualizált jelleggel. Az állatok és a növények nem lehetnek a kirekesztés elszenvedői. A befogadás társadalmi aktusa nem vonatkozhat rájuk, de a róluk való gondoskodás – jogilag differenciáltan, személyre lebontva, vagy ennek híján az állam és a civil szféra eszközeivel – a jelen nemzedék szociális felelőssége a jövő generációk érdekében. Az emberiség érti, hogy mi az ökofasizmus, így tehet is ellene. Az állatvilág vagy a növényvilág számára azonban nem létezik jogrend, társadalmi rend, gazdasági szisztéma, így társadalmi jelenségek sem vonatkoztathatók rájuk. Az ökofasizmussal a humán társadalom kell, hogy szembenézzen, miközben a természeti értékek védelme is ugyanennek a társadalomnak a feladata. Ha a társadalom delegálhatja ezt a felelősséget az államra, az nem jelenti, hogy teljes egészében kibújhat a környezetvédelem szülte szociális köteleességek alól. (Vö. Bookchin 2004; Light 1998; Sajó 2004; Hamza 2005; Kulcsár 2001; Kulcsár 2004; Prieur 1991; Gawel et al. 1999; Kloepfer et al. 1995; Julesz 2009.)

Egy-egy emberi közösség akkor jár helyes úton, ha van olyan állam mögötte, amely eleget tegyen a kollektív környezeti felelősség igényének. Ez az állam azonban kevésbé avatkozhat csak be az emberi szerveződések alapvető törvényszerűségeibe. A környezetvédelmi jogalkotás óhatatlanul is kihát a társadalmi kiválasztódásra, de ez a környezetvédelmi jog akkor akceptálható, ha társadalmi felhatalmazásból ered. Az emberi szerveződések tehát nem a jog irányítottjai, hanem – jöllehet, csak közvetve, de – a jog irányítói. Ekként a környezetvédelem jogi szabályozása az emberiség önkontrolljának tekinthető.

8. Felelősség és szervezeti integritás

Magyarország nem az egyetlen olyan ország, ahol a környezetvédelmi jog szabályanyaga és kazuisztikája egyaránt tartalmaz önellentmondásokat. A hazai környezetvédelmi törvény értelmében pl. természeti erőforrásnak minősülne az élővilág is. (Egyébiránt ez a helyes felfogás.) Ugyanakkor természetvédelmi törvényünk az élővilágot kiemeli a természeti erőforrások köréből. A normatív ellentmondások mellett a fentebb vizsgált stratégiai környezeti vizsgálat és a környezetjogi engedélyezéshez szükséges környezeti hatásvizsgálat gyakorlati ellentmondásaira is fény derült. A jogszabályi szintű ellentmondások szerencsésen kevésszer fordulnak elő, de a praxisban jelentkező kontradikciók száma még mindig megengedhetetlenül sok. Így a bírósági jogalkalmazásban helytelen, hogyha a bíróság a környezetvédelmi jogi felelősséget nem a maga komplexitásában tekinti, hanem pl. figyelmen kívül hagyja a közigazgatási jogi tényállásból következő magánjogi felelősséget.

Nem mondhatja tehát a bíróság, hogy a közigazgatási jog ellenében ható környezethasználat pusztán közigazgatási jogi felelősséget keletkeztet, miközben ugyanez a cselekmény környezetet veszélyeztető állapotot idéz elő, s így a tevékenységtől eltiltás magánjogi szankcióját lehetne alkalmazni. Ez utóbbira álljon itt két példa a közelmúltból. Legf. Bír. Pfv. VIII. 20.874/2010. számú jogesetben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperesnek az első fokú ítélet elleni fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság a fellebbezés indokaira figyelemmel rámutatott arra, hogy a szakértő írásbeli szakvéleményében, ill. szóbeli meghallgatása során megalapozott szakvéleményt nyilvánított a perbeli környezetszennyezés hatásairól. Eszerint az alperes által üzemeltetett szennyvíztisztító telep kapacitási, ill. technológiai okokból valóban a közigazgatási határértéket meghaladóan bocsátott szennyezett vizet a Zala folyóba, és ily módon közvetetten a Balatonba. A túllépés azonban csekély, a folyó öntisztító mechanizmusa a szennyezést kiszűri, így a szennyezett víz nem jut a Balatonba. Emellett jelenlegi állapotában a szennyvíztisztító károsanyag-kibocsátását csökkenteni műszaki okból nem lehet. Ugyanakkor a környezetkárosodás ilyen mértékű káros anyag kibocsátása mellett sem figyelhető meg a szennyvíztisztító közelében, ill. a Zala folyó érintett szakaszán. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati szakban megállapította, hogy a felperes a környezetvédelmi törvény 109. §-ának (2) bekezdésében biztosított jogkörében indított keresetet az alperesnek a kibocsátási határérték túllépésében megnyilvánuló környezetveszélyeztető tevékenységétől való eltiltása érdekében. Az alperes környezetveszélyeztető tevékenysége megítélése szempontjából nem volt jelentősége az alperes által hivatkozott és a bíróság által elfogadott jogszabályi moratóriumnak, mivel a felszíni vizek minősége védelméről szóló kormányrendelet a hatóság által megállapított egyedi határértékek betartása alól nem mentesítette az alperest. Másrészt a jogszabályi moratórium nem mentesíti a környezethasználatot az őt terhelő általános, a környezetveszélyeztetést és környezetkárosítást megelőző, ill. megszüntető tevékenységek folyamatos és kötelező ellátása alól. Ezért a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet az első fokú ítéletre kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Legf. Bír. Pfv. VIII. 21.492/2010. számú ügyben az alperes 1997-től nyersvas-tartalmú kohászati nem veszélyes és veszélyes melléktermékek és hulladékok újrahasznosítását végezte a perrel érintett telephelyén. A Legfelsőbb Bíróság nem osztotta azt az alperesi álláspontot, hogy a felpereseknek a környezetvédelmi törvény rendelkezéseire alapozott keresetjogi joga hiányzott, mivel a bűzkibocsátásra

a környezetvédelmi jogszabályok nem állapítanak meg határértéket. A környezetvédelmi törvény a 13. §-ban megfogalmazza a környezeti elemek egységes védelmének alapelvét. A Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a környezetkárosítás a polgári törvénykönyvben a jogellenes károkozásnak, míg a környezetveszélyeztetés a Ptk. 341. §-ában szabályozott, károsodással veszélyeztetés fogalmának feleltethető meg. Így a kereshetőségi jog a megfelelő anyagi jogi alapra tekintettel fennállt.

A környezetvédelem komplex rendszer. A környezetvédelmi jog is komplex szisztéma jellegét mutatja. Ugyanazon tényállás generálhat közjogi és magánjogi felelősséget is, ugyanakkor nem minden esetben érint egy konkrét környezethasználat minden jogágat. Azt tehát, hogy a társadalom mint szervezet és az állam mint szervezet számára egy-egy, közvetlenül vizsgált környezetterhelés valóban szervezetromboló, civilizációellenes hatással bír-e, mindig az egyénre lebontott, esetenként végrehajtott tény- és jogvizsgálat keretében lehet csak eldönteni. Nem állíthatjuk, hogy a közjogilag szervezetromboló hatású környezethasználat minden esetben meg is bontja a társadalmat mint szervezetet. Azt sem mondhatjuk, hogy a magánjogilag szervezetromboló környezethasználat sosem érheti el a társadalomrombolás releváns és visszafordíthatatlan szintjét. Alapvetően négyféle lehetőség vázolható fel:

- közjogilag szervezetromboló, de a társadalomra nem veszélyes cselekmény (alapvetően közigazgatási kérdés, de lehet magánjogi is);
- közjogilag szervezetromboló, és az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, ill. az állampolgárok személyét vagy jogait sértő vagy veszélyeztető cselekmény (alapvetően büntetőjogi kérdés, de lehet közigazgatási és magánjogi is);
- magánjogilag szervezetromboló, de a társadalomra nem veszélyes cselekmény (alapvetően magánjogi kérdés, de lehet közigazgatási is);
- magánjogilag szervezetromboló, és az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, társadalmi és gazdasági szervezetek vagyoni és személyi jogait társadalomra veszélyesen sértő vagy veszélyeztető cselekmény (közjogi, ugyanakkor magánjogi kérdés is).

Ez a négyes felbontás az áttekinthetőséget, tehát a felelősségi kérdések áttekinthetőségét hivatott egyszerűsíteni. Jogelméleti analízis útján a felbontás tovább cizellálható. További esetek és további részlemzések készíthetők. A környezetvédelmi jogi felelősség hatása az általános emberi vagy egy-egy konkrét közösségi szervezetre egyértelműen arra mutat rá, hogy a jogi felelősség és a társadalmi felelősség közti korreláció megbonthatatlan. A jog mint

szervező erő elválaszthatatlan a társadalomtól és az államtól mint szervezettől. Legalábbis fejlettségünk mai szintjén. Az állam és a társadalom viszonyában a társadalom az alapvető szervező erő, míg az állam a szervezet, mely a jog segítségével szervezi magát az államot és a társadalmat.

9. A környezetjogi alapú szervezetökológia vallási alaptézise

A szervezetökológiai szempontú környezetjogi vizsgálódások arra vezetnek, hogy a jogot alárendeljük a jogalkotónak. Ez egy Isten-központú természetfelfogásban megengedhetetlennek tűnhet. Nem tekinthetünk el XVI. Benedek pápa természetvédő *Weltanschauung*jától, melynek értelmében a természetet igenis védeni kell. Ez a védelem az ember feladata. Mindazonáltal az Isten-hívó egyházak nem helyezhetik az embert az alkotó Isten elé. A deisták szerint viszont Isten csak megteremtette a világot, és a többit az emberekre bízta. A pápai állam szerint Isten továbbra is működő erőként van jelen világunkban. Ha egy deista elképzelés szerint az ember Isten helyébe léphet a környezet védelme terén, akkor a szervezés és kiválasztás terhe is az embert sújtja. Amennyiben azt a nézetet fogadjuk el, hogy Isten megteremtette a világot, és továbbra is aktív irányítója annak, akkor az ember környezetvédelmi tevékenysége vallási és/vagy erkölcsi tett, ahol a környezetjog a környezeti vallásosságnak, ill. a környezeti etikának van alárendelve.

A jogalkotó ember és a jogot alkotó Isten ellentéte helyett e kettő összhangját érdemes indukálni. Mivel az Isten-hit alapvetően meghatározza számos polgár és így számos ország vagy nagyobb szerveződési egység életét, az ember alkotta jogot engedhetjük valamiféleképp spiritualizálódni. Azaz az ember jogalkotó tevékenységét vallási értelemben vett cselekedetnek vagy erkölcsi értelemben vett jó szolgálatnak is tekinthetjük. A környezetet védő jogszabályok összességét a hívó ember vagy az erkölcsi jóra törekvő ember produktumaként is felfoghatjuk. A bennünket körülvevő szervezet változásai ekkor isteni eredetűek, de a szervezésben végrehajtott funkciót betöltő állam mediál a társadalom és a vallási hatalom között. Ez lényegében minden ma létező vallási irányzatról elmondható szervezetökológiai alaptézis.

A környezetvédelem sokáig Isten létének negligálását jelentette. Mára azonban az ökoreligiozitás révén a környezetvédelem a vallásosságban is helyet kapott. Nem mindegy persze, hogy egy történelmi egyház vagy egy antiszociális kisebb szekta tűzi-e zászlajára a zöld ügyet. A jóérzésű ember a jogellenes,

anarchista magatartást folytató szektáktól elhatárolódik, és csak azt fogadja el a környezeti vallásosság jegyében, amit a már bizonyított egyházak tárnak elé. A környezeti vallásosságban legalább annyira fontos az elővigyázatosság – csak jogi-szociológiai értelemben –, mint a környezetvédelem egyéb érvényesülési területein. (Vö. Julesz 2008b; Julesz 2009.)

10. Összefoglaló megállapítások

A környezeti jogszociológia szervezetökológiai felfogásban – egyebek mellett – arra mutat rá, hogy a környezetért felelősséget érző ember és a környezetért felelősséget viselő ember sokszor két külön csoportot képez a társadalmon belül. A társadalom rendelkezéséből következően ez a két, különböző környezeti kvalitású csoport egymás ellen hat, de a társadalom belső mozgásai egyetlen közös rendszerben tartják mindüket. A társadalom fejlődése óhatatlanul magával hozza a fennmaradásért, a továbblétezésért vívott harcot. Ebben a küzdelemben a környezetért felelősséget érzők, de felelősséget nem viselők természetesen kihullásra vannak ítélve. Helytelen lenne azt gondolnunk, hogy a környezetvédelemért cselekvőleg küzdők mindössze elvégzik a „munkát” a környezeti értékeket élvezők, de azokért tenni nem képesek vagy nem akarók számára, majd lelépnek a történelem porondjáról.

Egy környezeti értelemben vett uralkodó osztály nem lenne reális, és nem is volna fenntartható. A környezeti szabadság elsősorban azokat kell, hogy megillessen, akik környezeti felelősségüknek is eleget tesznek. A környezetvédelemben megengedhetetlen a jogok és köteleességek arányának eltolódása. Nem elfogadható megoldás, hogy a környezeti jogokat főként a társadalom egyik része élvezze, míg a köteleességek lényegében az egyenlőtlen társadalmi-gazdasági esélyekkel indulókat és az egyenlőtlen bánásmódban részesülőket terheljék.

A környezeti jogszociológia szervezetökológiai felfogása szubjektív és objektív értékek mentén szerveződik. Az objektív értékek sajátja, hogy azokat mindenkinek egyformán el kell fogadnia. (Igaz, sokszor ez sincs így.) A szubjektív értékek azonban a *homo naturam defendens* kibontakozásának terepe. Az objektív környezeti értékek szubjektív környezeti értékekkel kiegészülve a fejlődés útját és mikéntjét határozhatják meg. A szubjektív környezeti értékek – mint pl. az ökofasizmus, az ökoanarchizmus vagy épp az ökorasszizmus elleni kollektív fellépésben rejlő társadalmi kohéziós erő – a környezeti elemek mint objektív értékek konzerválását és kvalitatív javítását is előmozdíthatják.

Környezetvédelemre és környezetvédelmi jogra közösségeink jelenlegi fejlettségi szintjén szükség van. Ma még a jogfejlesztés, valamint a megújulni képes környezetjog, tehát az innovatív zöldjog a szociális működés fontos tényezője. A társadalom keretei változnak, ezért a jogi keretek is folyamatos változásra vannak ítélve. A szabályozó faktorok a közösségi létezésben nélkülözhetetlenek, de azok minősége, mennyisége, elnevezése és főként tartalma változhat. A környezetvédelmi jog zöld felfogása jogrendünket – és általában a kisebb-nagyobb közösségek jogrendjeit – némiképp eltávolítja a formalizmustól. A formalizmus a kommersziális értelemben felfogott jog szempontjából elengedhetetlen. A jog környezetvédelmi felfogása a tisztán kommersziális értékrend szerinti jogot tartalmi irányban szabadítja fel. Közösségeinket ekkor már nem annyira a jogi mondanivaló előírászerű formába öntése szervezi, mint inkább közös értékeink – ha kell, formabontó – érvényre juttatása. Az állam és a társadalom által recipiált jogi formák az alkalmazkodó, könnyen idomuló jog tömegvonzásában képlékennyé, *de iure* alakváltóvá transzformálódnak.

Bibliográfia

- Ádám Antal (2009): Az emberi irigységről, ellenszenvről és kajánságról. *Bűnügyi Szenle* 4. sz. pp. 3–8.
- Bartholomäi, Reinhard (1997): *Sustainable Development und Völkerrecht*. Nomos, Baden-Baden
- Baumgartl, Bernd – Strange, Susan – Minchev, Emil (1997): *Actors and Interests in Eastern European Environmental Policies*. Kluwer International, London–Hága–Boston
- Bookchin, Murray (2004) [1971]: *Post-Scarcity Anarchism*. AK Press, USA
- Galligan, Denis J. (2007): *Law in Modern Society*. Oxford University Press, Oxford
- Gawel, Erik – Lübke-Wolff, Gertrude (1999): *Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht*. Nomos, Baden-Baden
- Hamza Gábor (2005): A közvetlen demokrácia ókori intézményei és a politikatudomány, *Jogtudományi Közlöny* 2. sz. pp. 76–79.
- Hannan, M. T. – Freeman, J. (1977): The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology* 5. sz. pp. 929–964.
- Hannan, M. T. – Freeman, J. (1989): *Organizational Ecology*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
- <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>
- HVG 2011. február 19.
- Julesz Máté (2010): A környezetjog mélyrétegei. *Magyar Jog* 2. sz. pp. 73–80.
- Julesz Máté (2009): A környezetvédelmi jog határai. *Liget* 11. sz. pp. 71–77.
- Julesz Máté (2006a): Egy modern jogi eszköz a környezet védelmében. *Magyar Tudomány* 12. sz. pp. 1476–1488.
- Julesz Máté (2008a): Környezetjogi értékelemzés. *Magyar Jog* 4. sz. pp. 193–201.
- Julesz Máté (2008b): Ökoreligiozítás. *Társadalomkutatás* 4. sz. pp. 455–474.
- Julesz Máté (2006b): Prevenció és reparáció a környezetvédelmi magánjogban. *Magyar Jog* 3. sz. pp. 162–168.

Kiss, Alexandre – Shelton, Dinah (1994): *Manual of European Environmental Law*. Cambridge University Press, Cambridge

Kloepfer, Michael – Mast, Ekkehart (1995): *Das Umweltrecht des Auslandes*. Duncker und Humblot, Berlin

Kulcsár Kálmán (2004): A globális és a regionális folyamatok politikai hatása. *Társadalomkutatás* 1. sz. pp. 5–39.

Kulcsár Kálmán (2001): Átmenet a XXI. századba. *Politikatudományi Szemle* 10. évf. 4. sz. pp. 5–28.

Leeson, John D. (1995): *Environmental Law*. Pitman, London

Light, Andrew (szerk.) (1998): *Social Ecology After Bookchin*. Guilford Press, New York

Prieur, Michel (1991): *Droit de l'environnement*. Dalloz, Párizs

Sajó András (1989a): Alkuban létrejött jog. A környezetvédelmi szabályozás példáján. *Társadalomkutatás* 2. sz. pp. 18–27.

Sajó András (2004): Az emberi jogok mint tudásrendszer. *Állam- és Jogtudomány* 1–2. sz. pp. 3–38.

Sajó András (1989b): Jogot a jövőnek? Etikai szempontok a nagy kockázatú technológiák alkalmazásához. *Világosság* 3. szám, pp. 226–232.

Wolf, Susan – White, Anna (1997): *Principles of Environmental Law*. Cavendish, London–Sidney

Wolf, Susan – Stanley, Neil (2003): *Wolf and Stanley on Environmental Law*. Cavendish, London

Prof. Dr. Herbert Küpper
Institut für Ostrecht München

A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye¹

Magyarország Alaptörvénye mind belföldön, mind külföldön viharos reakciókat váltott és vált ki. Mialatt külföldön idegenkedés és értetlenség a leggyakoribb reakció, Magyarországon belül éles jogtudományi, politikai és más viták folynak az új alkotmány körül. E viták tárgyilagossága érdekében ez a tanulmány az Alaptörvény higgadt elemzését megkísérli. Ezen elemzés mércéül az európai értelemben vett jogállamiság, mint az Alaptörvényen kívül álló és ennél fogva „tárgyilagoss” érték- és eszmerendszer szolgálja.

I. „Jogállam” és „Európai Unió” összefüggése

Első pillantásra a „jogállam” és az „Európai Unió” furcsa kombinációnak tűnhet, főleg ha tagállami alkotmányra vonatkoztatjuk. A második pillantás azonban mélyebb összefüggést tár fel.

1. A jogállamiság kötelező jellege

Az Európai Unióban a jogállamiság kötelező szervezési és cselekvési elv, mind magára az Unióra nézve, mind a tagállamok részére. Az Európai Unió nem állam, ezért *jogállamiság* ide nem való fogalomnak tűnhet. A jogállamiság elvei azonban nemcsak az államot kötik, hanem minden, közhatalmat gyakorló jogalanyt, pl. helyi, kisebbségi, szakmai, egyetemi önkormányzatokat is. Mivel az Európai Unió is közhatalmat gyakorol, sőt: a tagállamok részéről származó jogállami közhatalmat gyakorol², rá is vonatkoztathatók a jogállamiság követelményei.

Ezért a jogállamiságot az EU-szerződés³ 2. cikk 1. mondata az Európai Uniót megalapozó értékek között sorolja fel, mialatt ugyanazon cikk 2. mondata a tagállamokra is kiterjeszti a felsorolt értékek kötelező erejét. A lisszaboni szerződés előtt az EU-szerződésben nem az „értékek” szó szerepelt, hanem az „elvek” kifejezés. Az európai jogtudomány egybehangzóan állítja, hogy e kettő között érdemben nincs különbség⁴. Ugyanolyan átfogó egyetértés megvolt a lisszaboni szerződés előkészítése és alkotása során arról, hogy a felsorolandó alapvető értékek (elvek)

között a jogállamiság is szerepeljen. Más értékekről, mint pl. a kisebbségi jogokról, a nemek egyenlőségéről vagy a diszkrimináció elvetéséről („megkülönböztetés tilalma”) léteztek nézeteltérések⁵, a jogállamiságról azonban nem.

Az EU-szerződés 2. cikk 2. mondata a magyar nyelvű változatban nem mondja ki egyértelmű módon, hogy az 1. mondatban felsoroltak a tagállamokra nézve is kötelezőek. A magyar változat szerint ezek az értékek „közös a tagállamokban”. Más nyelvi változatok azonban, pl. a német, a kötelező jelleget egyértelműen fejezik ki. Mivel az összes nyelvi változat egyenrangú, eltérő fogalmazás esetében az egyik nyelvi változatot nem szabad a mások rovására előnyben részesíteni. Ezért a magyar változatot nem szabad a többi változatra tekintet nélkül olvasni, hanem a más nyelvű szövegezésekkel összhangba kell hozni. A magyar változat a felsorolt értékek kötelező erejét nem mondja ki egyértelműen, de nem is zárja ki. Ezért a magyar és pl. a német változatok között nincs tartalmi eltérés, ha a magyar változatot úgy értelmezzük, hogy ez azonos tartalmú legyen az – ebben a pontban egyértelműbb, és ezért értelmezésre sem nem szoruló, sem teret nem engedő – más nyelvi változatokkal. Ezen „harmonizáló értelmezés” eredménye az, hogy az EU-szerződés 2. cikk 2. mondata kötelezővé teszi a jogállamiság értékét az EU-tagállamok részére.

Ezt az értelmezést alátámasztja az EU-szerződés 7. cikk (1) bek. és 49. cikke is. Ezek szerint a jogállamiságot vagy más, a 2. cikkben felsorolt értéket tiszteletben nem tartó állam vagy nem juthat be az Európai Unióba (49. cikk), vagy – ha már tagállam – a jogállamiság helyreállításáig bizonyos tagsági jogoktól megfosztható (7. cikk). Ezek az előírások világosan mutatják, hogy a jogállamiság a tagállamok részére is kötelező, hiszen a jogállamiságtól való eltérés szankcionálható „vétség”.

Felvetődik azonban az a kérdés, hogy esetleg kivételt jelenthet az EU-szerződés 4. cikk (2) bek.-ben említett „nemzeti identitás”? Ezt a nemzeti identitást az Unió köteles tiszteletben tartani. A tagállami identitás elsősorban a közhatalom felépítése (államstruktúra) kérdéseire vonatkozik, ahogyan a mondat folytatása mutatja. De a nemzeti identitás nem az államstruktúrára korlátozódik, hanem az adott tagállam értékrendszerét is foglalhatja magában. Ennek következtében egy adott tagállamban fennálló értékeket is figyelembe kell venni az EU-nak. A 2. cikkben megjelölt értékek azonban nem „nemzeti”, azaz csak egy(es) tagállam(ok)ra jellemzőek, hanem „közös”, és mint ilyenek, nem engednek kivételt egyetlen tagállamban vagy tagállam javára sem. Az EU részéről tiszteletben tartandó, a nemzeti identitáshoz tartozó értékek csak a 2. cikkben fel nem soroltak lehetnek.⁶

Nemcsak a 2. cikk, hanem a 7. cikk és a 49. cikk sem engednek kivételt a 2. cikkben felsorolt értékrendszer alól. Ami nem jogállam, az eleinte nem is vehető fel⁷, illetve korlátolt jogállású taggá sorolható vissza.

A 7. cikk történelmi értelmezése is alátámasztja ezt az érvet, hiszen ez a cikk bekerült az EU-szerződésbe, hogy az annak idején Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat jövő esetekben szilárd jogi alapra helyezze. Ausztriával szemben az EU azonban azért alkalmazott szankciót, mert a jogállamiság betartását féltették, azaz történelmileg az EU-szerződés 7. cikke kifejezetten a jogállamiság védelmét hivatott szolgálni⁸. Értelmezésünk eredményeként megállapíthatjuk, hogy az EU-szerződés a jogállamiságot nemcsak magára az EU-ra, hanem a tagállamaira nézve is kötelező erővel írja elő. Ez az értelmezés egyébként a jogtudományban általánosan elfogadott.⁹

2. A kötelező jelleg jogosultsága

Amikor elfogadjuk azt, hogy az Európai Unió bizonyos értékeket kötelezővé tesz a tagállamok számára, felvetődik az a kérdés, hogy ezt miért és milyen jogosultsággal teszi. A jogállamiság nem az egyes tagállam belügye? A tagállam belügyeit nem úgy alakíthatja ki, ahogyan ezt kívánja?

A formális válasz abban áll, hogy az EU-szerződés azért teheti, mert benne a tagállamok ezt a kötelezést vállalták. Az EU-szerződés a tagállamok által kötött szerződés, nem pedig valamilyen brüsszeli hatóság által kiadott jogi aktus. A tagállamok az EU-szerződés tárgyalása során és aláírásakor önként a jogállamiság kötelező jellegének alávetették magukat. A formális válaszon túl a jogállamiság kötelező jellege érdemben is igazolható. Négy tényező indokolja: az EU értékközösségi jellege, a homogenitást igénylő közös szuverenitás-gyakorlás, az EU szolidaritás-közösségi jellege, valamint a tagállamok közötti adminisztratív bizalom.

a) Az EU, mint értékközösség

Az EU eredetileg csak vámunió, közös piac és gazdasági közösség volt, de később, az 1980-as években politikai közösséggé is fejlődött. Az EU alapításakor létjogosultsága a béke és a gazdasági újjáépítés volt¹⁰, amihez később a gazdasági fellendülés elősegítése, illetve a gazdasági romlás megakadályozása párosult¹¹. Kezdetről fogva az EU a diktatúra alól felszabadult országokban frissen létrejött demokratikus rendszerek stabilizálásának (stabilizálódásának)¹² fontos eszköze volt: alapításakor Németországra, a déli bővítésekor Portugáliára, Spanyolországra és Görögországra, valamint a két keleti bővítésekor a volt szocialista államokra nézve. A stabilizáló hatás az új demokráciák közös piacon való részvétele le-

hetőségének, a közösségen belüli szolidaritásban és újraelosztásban való részesülésének köszönhető.

Az EU legújabb, a 1980-as évek végétől fogva egyre nagyobb jelentőséget nyerő projektje az „európai identitás”. Ezt az európai identitást a közös értékek¹³ hivatottak körülírni, meghatározni, ahogyan ezt az EU-szerződés 1. cikke is kiemeli¹⁴. Az európai identitás az EU létjogosultsága új megalapozásának vehető fel, hiszen Európa népei a békét és a szoros gazdasági együttműködést már megszokták, ez már magától értetődik. Az új létjogosultságot végső sorban a globalizáció teszi szükségessé. Manapság az egyes állam a „globalizáció” címén végbemenő és a területén élő emberek életviszonyait, életminőségét meghatározó folyamatokat alig befolyásolhatja. A globalizálódó világban csak a nagy térségek elég nagyok, elég hatalmasak, elegendő súllyal rendelkeznek ahhoz, hogy számottevő befolyást gyakorolhatnak ezekre a folyamatokra. Ha az európai államok az EU keretében együttműködnek, remélhetőleg akkora lesz a közös súlyuk, hogy a globalizációban közös érdekeiket érvényesíthetik. A globalizáción belüli fennmaradásuk miatt az egyes európai kis- és középmértékű államok egy nagytérséggé integrálódnak. Ez az egységesülő európai „nagytérség” csak akkor állhatja helyét a többi „nagyhatalmakkal” és a „globalizáció” folyamataival, kényszereivel szemben, ha egységes európai pozíciót, érdeket képes képviselni. Az EU az a fórum, amelyben az egyes államok integrálódnak és különböző, esetleg eltérő részérdekeiket egy, kifelé képviselendő és képviselhető „európai érdekké”, „európai identitássá” egyeztetik.

Ez a fajta együttműködés messzire túlhaladja a gazdaság terén folytatott „klasszikus” európai együttműködést, és nemcsak közös gazdasági érdekeket tételez fel, hanem közös értékrendszert is. Ezt a közös értékrendszert az EU-szerződés 2. cikke határozza meg és kötelezővé teszi mind az EU részére, mind a tagállamok részére.

b) Az EU, mint közösen gyakorolt szuverenitás

Az EU szupranacionális szervezet. Ezen szupranacionális együttműködés alapja abban áll, hogy a tagállamok bizonyos szuverén jogait közösen gyakorolják.¹⁵ Másképpen fogalmazva: a tagállamok megosztják szuverenitásuk egy részét.¹⁶ Szuverenitás közös gyakorlása csak akkor működhet, ha a résztvevők lojálisan együttműködnek egymással és az unióval; ezért az EU-szerződés 4. cikk (3) bek. 1. mondata a lojalitást is tartalmazza.¹⁷

A közös szuverenitás-gyakorlás nagyon szoros együttműködést eredményez: a mai EU „jogi közösség”¹⁸ is. Ilyen körülmények között a tagállamok belső viszonyai már nem kizárólagos belügyeiket jelentik, hiszen a többi partnerrel való együttmű-

ködésre, a többi partner belső viszonyaira lehetnek hatással. A tagállamok között, valamint az EU és a tagállamok között elmosódik a „belügy” és a „külgügy” határa, már nincsen kizárólagos belügy.

Ez a fajta szuverenitás-megosztás csak akkor működhet, ha a részt vevő partnerek hasonlóak. Ha túlságosan eltérnek egymástól, szupranacionális együttműködésük nem lehetséges, vagy csak nagy nehezen és sokkal magasabb költségek árán¹⁹. A közös szuverenitás-gyakorlás bizonyos homogenitást feltételez. Ezt a homogenitást az EU-szerződés 2. cikke hivatott biztosítani.

Ez nem újdonság, hiszen van rá számos történelmi és aktuális példa. A német föderalizmus keretében a tartományok szabadon dönthetnek belső berendezésük ügyeiben, de a Grundgesetz 28. cikke bizonyos vonásokat kötelező erővel ír elő, azaz külső keretet szab a tartományi szuverenitásnak. Ezen homogenitás-záradék oka az EU-szerződés 2. cikkéhez hasonló. A föderalizmusban a tartományoknak szövetségi államot alkotnak és szorosan együttműködnek egymással és a szövetségi szinttel. Mindez egyszerűbb, ha bizonyos alapvető vonások közösek. Mind a föderalizmusban, mind a sajátos szerkezetű²⁰ szupranacionális EU-ban a közös értékrendszer a szoros együttműködést lehetővé tevő minimális homogenitást biztosítja.

c) Az EU, mint szolidáris közösség

A mai Európai Unió a tagállamok közötti szolidaritáson is alapul. Ez a szolidaritás az EU céljairól szóló EU-szerződés 3. cikkében fontos helyet foglal el. Ott a tagállamok közötti szolidaritásról van szó, nem az emberek közöttiről (az utóbbi szolidaritás lenne a szociális állam)²¹.

Ezen szolidaritás jegyében az EU egyre nagyobb újraelosztási rendszert működtet a tagállamok között. Az újraelosztás fő célja az, hogy a szegényebb államok és régiók a gazdagabbakhoz felzárkózhassanak. Más célok pl. strukturális hátrányok kiegyenlítése, különös terhek általánosítása²² vagy szükségállapotok enyhítése. Az utóbbi szolidaritás katasztrófa esetében aktualizálódik, pl. néhány évvel ezelőtt a Tisza-mérgezésekor a többi tagállam Magyarországnak számottevő segítséget nyújtott, részben az EU-n keresztül.

Általános tapasztalat az, hogy ez a fajta szolidaritás könnyebb egyenlő és homogén államok között, azaz ugyanazokon az értékeken nyugvó államok között, mind teljesen eltérő és azért egymásnak idegen államok között. Hasonlóság empátiát teremt, és empátia a szolidaritás feltételeinek egyike. Itt ismét Magyarország említhető példaként. Amikor a magyar állam 2008-ban az államcsőd szélén állt, néhány napon belül a többi tagállam sok milliárd eurót gyűjtött össze, és Magyarország az EU-n keresztül sok

pénzt kapott és még mindig kap. Ennek a segítségnek gyakorlati okai is vannak,²³ de a Magyarországgal és a magyarokkal szemben érzett empátia is fontos szerepet játszott. Ugyanaz áll arra a támogatásra, amely nincs kötve egy incidenshez, hanem állandóbb jellegű. Magyarország és a többi volt szocialista ország a nyugat-európai tagállamok részéről részben közvetlenül, részben az EU-n keresztül évente nagy, célhoz nem kötött utalásokat kap.²⁴ Ezt az újraelosztást a nyugat-európai adófizető csak akkor hajlandó elfogadni, ha a támogatás címzettjével, pl. a magyarokkal, empátiát érez, és empátia a hasonlóság talaján kibontakozhat. Ezért a szolidaritás hasonlóságot feltételez, és minél idegenebb a „másik”, annál kevésbé érez vele szolidaritást az ember.

Valószínűleg Európában sokan Törökország csatlakozását ezért is ellenzik. Európa polgárai tudják vagy érzik, hogy a mai EU szolidaritási közösség is. Törökországot, embereit és kultúráját túl idegennek tartják ahhoz, hogy tevékeny szolidaritást éreznek, hogy adóiból finanszírozott szolidaritásban a törököket is kívánják részesíteni.

d) Az EU, mint a jog térsége

Az előzőekben vázolt érvek valamennyi, az EU-szerződés 2. cikkében felsorolt értékekre vonatkoznak. Most még egy, kifejezetten a jogállamisággal kapcsolatos okot említünk. A mai EU a jog térsége is: „belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesítésén alapuló ... térség”.²⁵ Ennek az együttműködésnek jelentős az a tényezője, hogy az egyik tagállam jogi aktusait a másik tagállamok egyre szélesebb körben kötelesek minden további nélkül elfogadni és adott esetben végrehajtani. Ez bírósági és hatósági döntések, bizonyítványok, engedélyek és más aktusok széles körére vonatkozik. A többi tagállam csak akkor hajlandó az ellenőrzési jogáról lemondani, ha az aktust kiadó állam hatóságaiban, bíróságaiban bízhat. E bizalom feltétele, hogy a cselekvő tagállamon belül jogállami helyzet áll fenn.

II. A jogállamiság tartalma

Ahogy láttuk, az Európai Unió számos jó okra támaszkodva mind saját magát, mind tagállamait a jogállamiság betartására kötelezi. Most tisztáznunk kell, hogy ez a „jogállamiság” mit jelent. Ezt jogértelmezés útján igyekszünk kideríteni.

1. Jogértelmezési módszer és az EU-szerződés

A „jogállam” fogalma és jelentése tagállami szinten már régóta ismert, lényegében tisztázottnak tekint-

hető. Az itt elemzésre kerülő kifejezés azonban nem tagállami dokumentumban, hanem az EU-szerződésben szerepel. A nemzetközi jogból kölcsönzött értelmezési alapelv, hogy az EU-szerződés – tekintettel nemzetközi szerződés jellegére – autonóm módon értelmezendő.²⁶ Ez azt jelenti, hogy az EU-szerződés fogalmait a tagállami jogrendszerekben tulajdonított jelentésüktől függetlenül kell értelmezni.

A „jogállam” fogalom esetében azonban az a külön helyzet áll fenn, hogy maga az azt tartalmazó szerződéshely, azaz a 2. cikk, visszautal a tagállamokra. A szerződés 2. cikk 2. mondatából egyértelműen kiolvasható, hogy a 2. cikk a jogállamiság értékét a tagállamok közös értékállományából meríti. Következésképpen az autonóm értelmezésnek nincs helye, hanem a jogállamiság EU-szerződésbeli jelentését nagymértékben tagállami jogösszehasonlítás alapján kell meghatározni.²⁷ Ilyen módon az alapvető, össznyugat-európai értékconszenzus tárható fel. Az EU-szerződés pont erre az alapvető jogállam-conszenzusra kötelezi a tagállamokat.²⁸

2. Terminológiai és történelmi szempontok

Az összehasonlító értelmezés a fogalomnál kezdődik. Az EU-szerződést 23 eredeti nyelvi változatban fogadták el, amely 2. cikkében három különböző jogállam-fogalom található. A leggyakoribb a magyar „jogállam / jogállamiság” nyelvhasználatot is megalapozó német eredetű „Rechtsstaat / Rechtsstaatlichkeit”.²⁹ Emellett az angol eredetű „rule of law” két változatban előfordul,³⁰ mialatt a francia eredetű „légalité” csak egyszer kerül alkalmazásra.³¹ A terminológiai szemle egyszerre a jogállam három történelmi forrását és hagyományát tárja fel: az angol „rule of law”, a francia „légalité” és a német „Rechtsstaat”. Erről könyvtárnyi irodalom létezik, ezért itt elég röviden utalni erre a három hagyományra.

A „rule of law” kiindulópontja az egyén szabadsága, amely eredetileg rendi szabadság volt, de már a korai újkorban kezdett általános(abb), úgymond polgári szabadsággá fejlődni. Ezt a személyi szabadságot a common law hivatott védelmezni. Az általános szokásjog ezt azért teheti, mert a „rule of law” szerint az állam is köteles betartani a mindenkire kötelező szabályokat. Elvileg az állam nem tehet többet, mint polgárai, és ugyanannak a bírósági ellenőrzésnek van alávetve. Ez az illúzió csak akkor volt képes meggyőzni az angol jogászokat és nagyközönséget, mert a közhatalom gyakorlását megalapozó ún. „royal prerogatives” (királyi előjogok) kikerültek a figyelemből.³²

A francia „légalité” azon a magas tekintélyen alapszik, amelyet a jog, különösen a törvény, a francia társadalomban élvez. A törvény egyrészt a forrada-

lom óta nagy tekintéllyel rendelkező állam³³ produktuma, és az állam tekintélyét az általa kibocsátott törvénynek is továbbítja. Másrészt a törvény „volonté générale” címén a közjót kifejezésre juttatja, a közjót testesíti meg, amiért betartása minden francia számára „becsület dolga” is. Még inkább még magától az államtól és képviselőitől várják el a törvény betartását. A francia modellben az állam tevékenységét nem az általános jog szabályozza, hanem a kifejezetten erre a célra alkotott közjog, ami az egyén szabadságát is hivatott megvédeni.

A német ajkú államokban a 19. században létrejött „Rechtsstaat” eredetileg arra szolgált, hogy a polgárság felhagyja a demokrácia iránti követeléseit. Az alapvető gondolata abban áll, hogy az állam mérsékli önmagát annak érdekében, hogy tevékenysége kiszámíthatóvá és ellenőrizhetővé válik. Így a polgárságnak nem kell félnie az államtól, hanem személyi és vagyonbiztonsága garanciájára tekintettel elfogadja a nem-demokratikus monarchikus államot. A polgárság képviselőt ellátó parlamenttől elvárták, hogy az a polgárság érdekeit, igazságosság-érzését sértő törvényt nem fog alkotni. Hogy ez is illúzió volt, azt a náci-diktatúra mutatta: az állam a jog formális betartása mellett borzasztó büntetteket is elkövethet, mert a jogot megfelelően átalakíthatja. Erre reagált a jogtudomány 1945 után azzal, hogy a „formális Rechtsstaat” mellé az ún. „materiális Rechtsstaatot” is állította, amely szerint az állam által kiadott jognak bizonyos tartalmi, igazságossági kritériumoknak is meg kell felelnie. Először *Radbruch* azt a következtetést világosan fejezte ki, hogy a nagyon igazságtalan jog nem jog akkor sem, ha ezt a hatáskörrel rendelkező szerv az előírt eljárásban alkotta.³⁴

Ezek a történelmileg különböző kiindulópontok az egyesülő Európában egyre jobban összeolvadnak³⁵. Manapság a különbségek az angol rule of law vagy a német Rechtsstaat között annyira csekélyek, hogy egységes alapú európai jogállam-elképzelésről lehet beszélni, legalább Nyugat-Európában. Erre az elképzelésre utal az EU-szerződés. Tartalmát a tagállamokat elemző jogösszehasonlítás módszerével lehet megállapítani.

III. A jogállamiság-eszme és kulturális háttere

1. A jogállamiság alapvető eszméje

a) A jog szerepe

Legalapvetőbb szinten a jogállamiság úgy határozható meg, hogy jogállamban a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb

zsinórmértéke. Vitákra a jog a végső választ adja. Az ebben a meghatározásban szereplő „társadalmilag jelentős életviszonyon” minden olyan tényállást kell érteni, amely más emberek érdekeit és jogait érintheti. A kizárólag egyéni tényállások ki vannak véve, már azért is, mert állami szabályozásukat adott esetben a vonatkozó alapjog meg is tiltja: az egyén szabadsági szférájába az államnak nem szabad beavatkoznia, még a jogállamnak sem. A különböző személyek szabadsági szférájának az elhatárolása azonban az állam és a jog feladata, mert itt több ember érdekei és jogai érintkeznek. Több ember jogainak lehetséges kollíziója: „társadalmilag jelentős életviszony”.

Az a megállapítás, hogy a jog a „végső és legmagasabb zsinórmérték”, elismeri azt a tényt, hogy minden társadalomban a jog mellett más normatív rendszerek is léteznek, pl. erkölcs, hagyomány, illem, társadalmi elvárások, divat vagy vallás.³⁶ Az emberek magatartását ezek a normatív rendszerek is szabályozhatják, befolyásolhatják. Konfliktus esetében azonban a jogé az utolsó szó. Ha kibékülés más módon nem érhető el, akkor a jog absztrakt-általános szabályainak az alkalmazása nyújtja a megoldást. A többi említett normatív rendszerrel szemben az állam hatalom-monopóliumával élve egyedül a jog érvényesítését biztosítja,³⁷ mialatt a többi normatív rendszer érvényesülését az állam tűri, társadalmi elfogadottságukra bízva, de nem segíti (jogállamban nem is segítheti) elő.

Jogállamiság lényegében nem állapot, hanem folyamat. A jogállamiságnak minden állami döntésben, cselekvésben, mulasztásban újból érvényesülnie kell. Ezért nem elég, hogy az alkotmány kimondja, hogy az adott állam jogállam. Természetesen üdvözlendő, hogy mind az Alkotmány 2. § (1) bek., mind az Alaptörvény B) cikk (1) bek. a jogállamot a legfontosabb államrendezési elvek között említi, de ez magában nem elég. A jogállamiságnak a mindennapi állami, főleg közigazgatási életben mindig újból be kell válnia.

b) A jog mibenléte

A jog lényegében absztrakt-általános szabály, azaz előre meghatározatlan számú személyek előre meghatározatlan számú helyzetét érintő magatartási előírás. Ennek ellentéte a konkrét-egyedi szabályozás, azaz a közigazgatási aktus vagy bírósági döntés. Jogszabály ne szabályozzon csak egy konkrét esetet; ez lenne a német dogmatika szerint „Formenmissbrauch” (a formával való visszaélés). Jogszabály és egyedi határozat összekeverése esetén az állam a jogállami funkció-elválasztás követelménye ellen cselekszik.

A magyar joggyakorlat és jogtudomány – találó fogalom híján is – szintén az egyedi eset jogszabályi

úton történő rendezésének a tilalmát elismeri. Az Alkotmánybíróság szerint egyedi határozatot tartalmazó jogszabály alkotmányellenes, mert egyedi aktusnak meg nem felelő forma.³⁸ Ugyanabból az okból az új Ptk. szakértői javaslata 5:550. § (5) bek.-ben a jogalkotói Formenmissbrauch alapján kártérítési felelősséget mond ki: „Az (1) bekezdés³⁹ szerint felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.”

Ezért nem újdonság, de mégis üdvözlendő hangsúllyal tisztázza a jogállam alapjait az Alaptörvény T) cikk (1) bek. 1. mondata, amely szerint jogszabály „általánosan kötelező magatartási szabály”.

2. A jogállam kulturális feltételei

A fent vázolt jogállamiság kulturális feltétele az, hogy „a jog” – a jogállam központi intézményeként – pozitív értéknek számít. Pozitív jogkultúrában az emberek elfogadják a jogot, engedelmeskednek neki akkor is, ha az adott helyzetben hátrányt jelent, mert maga a jog tekintéllyel bír. Mivel az embereknek a joggal szemben tanúsított alapvető hozzáállása pozitív, igazságosságot várnak a jogtól, már azért is, mert tudják, hogy a jog betartása szükséges és kölcsönös: ha most engem korlátoz a jog, legközelebb ugyanaz a korlát az ellenfelemet fogja korlátozni.⁴⁰ A mai világon kevés olyan kultúra van, ahol egyértelműen pozitív a jog értéke. Az egyik olyan jogkultúra a nyugat-európai, azaz a történelmileg katolikus és protestáns országoké.

Már e térség keleti periferiájában, azaz Kelet-Közép-Európában, már nem olyan egyértelmű a dolog. Ez Magyarországra is vonatkozik. Ahol az emberek büszkélkednek azzal, hogy mindig a kiskaput választják, még akkor is, ha rendelkezésükre áll „nagykapu” is, ott valami nincs rendben a jogállamisággal. Ennek a kelet-közép-európai jelenségnek vannak történelmi okai, és nem utolsósorban a 20. század második felében honosodott szovjet típusú jogcizmus is hozzájárult ehhez a mentalitáshoz.

Az, hogy mekkora kulturális teljesítmény a nyugat-európai jogállami kultúra⁴¹, kiderül, ha összehasonlítjuk Európa második kulturális nagytérségével, Kelet-Európával. Kelet-Európán a történelmileg ortodox és muzulmán országokat értjük. Ott a „jog” inkább negatív fogalomnak számít, mert mindig az állam uralmi eszköze volt, nem pedig az igazságosság hordozója. Mialatt a nyugat-európai kultúrában a jog és az igazságosság két összefüggő, egymástól elválaszthatatlan jelenség, az ortodox hagyományban a jogtól nem várnak el igazságosságot. Igazságosságon inkább az egyedi körülményeken alapuló, az absztrakt szabályokat félretevő aktust (pl. a cár vagy pap részéről) értik, az absztrakt-általános szabályok érvé-

nyesítése inkább igazságtalanságnak számít. Emiatt az ókori görög bölcsészethez visszanyúló, a bizánci állam és egyház által az újkornak továbbított hagyomány miatt a történelmileg ortodox országokban nagyon nehezen honosodik meg a jogállam eszméje. Az EU-n belül Bulgária, Görögország és Románia állami és közigazgatási gyakorlata világosan mutatja, hogy ott a „jog” más kulturális szerepet játszik, mint a nyugat-európai államokban.⁴²

IV. A modern jogállam központi elemei

A modern jogállamban néhány központi elem azonosítható. Ha ezeknek az elemeknek egyike nincs meg, a jogállam működő-képtelen.

1. Az átfogó jogi szabályozás

A jognak minden fontosnak vélt életviszonyt szabályoznia kell. A jog a fent vázolt jogállami funkcióját – hogy társadalmi konfliktusok esetében a végső választ adja – csak akkor töltheti be, ha tényleg nyújtja a tőle elvárt válaszokat. Jogállamban ne legyen jogmentes szféra, mert ott nem érvényesül a jog, és így a jogállam sem. Ha valamilyen kérdésben jogi szabály nem létezik, a jogállam és szervei nem rendelkeznek „cselekvési paranccsal” sem, „cselekvési programmal” sem.⁴³

A megkívánt jogi szabályozás megteremtése érdekében különböző módszerek állnak rendelkezésre. A mai világban a jogalkotás a legfontosabb. Parlament, a végrehajtó hatalom, területi és nem-területi önkormányzatok, akár magánemberek is⁴⁴ megfelelő aktszal általános jellegű magatartási szabályokat adnak ki. Emellett szokásjog létezik. Ezen a címen bíróságok és adott esetben a jogtudomány⁴⁵ is a jogalkotó szerepét vállalják. Az absztrakt jogállamiság szempontjából egyenértékű az alkotott és a szokásjog.

A lényeg az, hogy a jog fedje az összes szabályozandó kérdést, hogy szükség esetében absztrakt-általános szabály álljon rendelkezésre a felvetődött kérdés megítélésére, és hogy új életviszonyok kialakulása (pl. technikai haladás, társadalmi változás) esetében is megfelelő időkereten belül kialakuljanak a szükséges szabályok.

2. A formális jogállamiság

Mindenkinek be kell tartania a jogot, beleértve az államot és képviselőit, szerveit is.⁴⁶ A jogállam elvárja, hogy mindenki önként betartja a jogot. Ha azonban a jog megsértésére kerül sor, a jogállam megfelelő és hatékony szankciórendszerrel rendelkezik. Mivel

jogállamban a jog a legmagasabb rangú, végső zsinormérték, nincsen más jellegű norma vagy tényező, amely konkrét esetben a jog érvényesítését, alkalmazását megtilthatná. Ez különösen áll a mindenkori kormány politikai akaratára, érdekeire. A jog alkalmazására akkor is kerüljön sor, ha a kormány, más hatalmi szerv vagy akár az uralkodó párt ezt konkrét esetben nem kívánja.

A formális jogállamiságnak és a jog egységes érvényesülésnek más következményei is vannak. A jogállam a „szimbolikus jog”-ot csak kivételesen ismeri el illetve alkotja, mert ez nem „magatartási szabály” és mint ilyen, a jog normatív igényét gyengíti. A 20. század jobb- és baloldali diktatúráira jellemző volt a szimbolikus, ideológiával felduzzasztott jogalkotás. Az Alaptörvény is ideológia-dús preambulomot tartalmaz. A nyugat-európai jogállami jogkultúrában a preambulom hagyományosan az a hely, ahol szimbolikus kijelentések kapnak helyet, éspedig azért, mert a preambulom nem a normatív szöveg része. Az Alaptörvény azonban R) cikk (3) bekezdésében a preambulomot bevonja a normatív alkotmányba, normatív erővel ruházza fel. Mint ilyen, az Alaptörvény preambuluma „szimbolikus jogalkotás”, amely a „jogállami jóerkölcsebe” ütközik és inkább a sztálini alkotmányra emlékeztet, mintsem jogállami alaptörvényre⁴⁷.

Jogalkalmazás területén a jogállamban tilos az ún. „részleges jogalkalmazás”. Jogszabályt minden esetben és mindenkivel szemben egyaránt alkalmazni és végrehajtani kell. Nem szabad különbséget tenni pl. eszerint, hogy a jog alkalmazása az adott esetben a miniszterelnök barátját vagy politikai ellenfelét érinti-e. Ha konkrét esetben az adott szabály nem kerül alkalmazásra, ez a kivétel magára a jogra legyen visszavezethető. Maga a jogszabály azonban szintén a „részleges jogalkalmazás tilalma” alatt áll: Jogállamellenes úgy alkotni egy jogszabályt, hogy ez csak pl. a kormány ellenfeleit érinti, a kormány barátait azonban nem (vagy fordítva). Ezért jogállamellenes az Alkotmány 70/I. § (2) bek.-nek 2010. évben beiktatott és később módosított változatai: Szövegileg semlegesnek tűnhetnek ugyan, de tartalmuk egyértelműen csak az előző kormány embereit hivatott érinteni. Szerencsére ez a jogállam-ellenes szabályozás nem került be az új Alaptörvénybe.

3. A materiális jogállamiság

A jog igazságos legyen. Természetesen számos elképzelés van arról, hogy az adott helyzetben mi igazságos és mi nem. Az igazságosságot és tartalmát végső soron a társadalmi elképzelések határozzák meg.

A modern jogállamban alapvető igazságosság-nak elsősorban a jogegyenlőség számít. Minden jogi különbségtétel minősített indokolást igényel. Ezen

kívül: azonos esetekben jogszabályt azonos módon alkalmazni kell. Erről már esett szó a részleges jogalkalmazással kapcsolatban. Így a jogegyenlőség mind a formális, mind a materiális jogállamiság központi eleme.

Már az ókori rómaiak tudták: *summum ius summa iniuria*. Ez azt jelenti, hogy bizonyos esetekben az egyébként jó szabály elviselhetetlen eredményhez vezethet, mert az egyedi körülmények különösek. Ezen kivételes helyzetek figyelembevételével kivétel-klauzula alapján lehetséges. A mai jogállam-elképzelések szerint számos absztrakt-általános szabály csak akkor jogállam-konform, ha kivételes esetekben eltérést megenged. Túl merev jogszabály esetleg a formális jogállamiságnak még megfelel, de a materiális jogállamiság kivételes körülmények figyelembevételével már a jogalkotás szintjén követeli meg.

V. A jogállam egyes garanciális jellegű elemei

Az előzőekben a jogállam központi elemeivel foglalkoztunk. Ezek elvont jellegűek, inkább elvek mint elemek. Ezért őket konkretizálni kell, de lehet is.⁴⁸ A jogállamiság konkrét elemei lényegében a központi elvek garanciáinak foghatók fel. A következőkben a nyugat-európai jogállamokban kialakult legfontosabb jogállam-elemeket, valamint az Alaptörvényben való érvényesülésüket elemezzük.

1. Hatalommegosztás

A hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze. Szervezetileg elkülönülnek a jogalkotás, a hatósági jogalkalmazás, valamint a bírászkodás funkciói. E funkciókat elkülönült, a „fékek és egyensúlyok” jegyében egymást ellenőrző szervekre kell bízni. Így minden szerv azt az ethoszt alakíthatja ki, amely megfelel specifikus jogállami szerepének.⁴⁹ Ez azért fontos, nehogy valamely szerv felülkerekedjen a többi szervvel szemben. A jogállamiság ezen eleme a többi alkotmányos elv közül az államszervezeti joggal, valamint a demokráciával áll szoros kapcsolatban.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bek. kifejezetten kimondja a hatalommegosztás elvét, és az egyes alkotmányos szerveket szabályozó fejezetek is tiszteletben tartják. Az Alaptörvény rendszerében a kormány és mindenekelőtt a kormányfő erősebb helyet kap, mint amilyen az Alkotmányban megvolt, de ez még a jogállamiság elfogadható szereposztás keretén belül marad.

Kissé aggályosabb az, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben az ellenőrző szervek sze-

repe gyengül. Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom, mint a jogállamban „legveszélyesebb” államhatalom feletti ellenőrzést az Országgyűlésnél központosítja. Parlamentáris rendszerben a parlamenti többség politikailag azonos a kormánnyal, amiért a parlamenti ellenőrzés nem lehet hatékony. Legfeljebb az ellenzékre hárul ez a feladat, de az ellenzék csak viszonylag gyenge szerepet kap az Alaptörvényben.

A hatalommegosztás szempontjából legaggályosabb körülmény azonban jogilag nem orvosolható: a jelen kormánykoalíció kétharmados többsége. Számos ellenzéki jog és lehetőség a képviselők legalább egyharmadának a szavazatát tételezi fel, pl. a kétharmados törvényekkel kapcsolatos „vétó-pozíció”. Megoldásként az ellenzéki jogok küszöbét lehetne csökkenteni,⁵⁰ de ezt az utat csak kevés jogállam járja azért, mert a parlament testületi szerv, amely működőképessége szintén megóvandó érték.

Így jogilag nincsen (hatalommegosztási) orvosság az ellen, hogy a jelen parlamenti többség minden kontroll-szervet következetesen vagy bénít (hatásköreit visszazoritja, pl. az Alkotmánybíróság esetében), vagy saját embereit ott helyezi el. Ilyenkor csak a politikai kultúra jelent garanciát, amely Magyarországon azonban még hiányos.

2. Független bírászkodás

A bíróságok és bírák függetlensége a hatalommegosztás jelentős szempontja. Mivel a bírói függetlenség nagyon fontos a jogállamban, és mivel a hatalommegosztási rendszerben a bíróságok külön helyet kapnak, a bírászkodás függetlenségét külön kell említeni. A bíróságok és bírák azért függetlenek, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak, mint a jogállam központi zsinórmértékének vannak alávetve. Ez a részleges jogalkalmazás elkerülésének egyik fő garanciája. A harmadik hatalmi ág függetlensége jogállamiságon kívül az államszervezeti joggal, valamint az egyedi ügyek elfogulatlan elbírálásához való alapjoggal függ össze.

Az Alaptörvény 26. és 27. cikke a bíróságok és a bírák függetlenségét kellő szinten biztosítja. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács megszüntetése magában nem jogállam-ellenes. Nyugat-Európa számos országában a végrehajtó hatalom a bíróságokat igazgatja anélkül, hogy ez az eljáró bíró függetlenségét erősebben befolyásolná, mint a gyakran szintén politizáló igazságszolgáltatási önkormányzás. A jogállam szempontjából lényeges, hogy a bíróságok és bírák politikai és más befolyásolás nélkül ítélezhessenek; minden erre a célra kialakított szervezeti struktúra elfogadható, ha az adott körülmények – pl. az adott politikai és jogi kultúra – között biztosíthatja ezt a függetlenséget.

Az Alaptörvény 28. cikke általános bírói jogértelmezési elveket ír elő. Ez talán szokatlan, de nem jogállam-ellenes, hiszen ezek a jogértelmezési elvek maguk absztrakt-általános szabályok. Mint ilyenek, a bírói függetlenséget nem korlátozzák.

3. A bírói út garanciája

Jogállamban jogi jellegű viták rendezése végső soron bíróságra tartozik, mert csak a bíróságtól elvárható, hogy döntését kizárólag a jogra alapozza. Ezért fontos, hogy hatáskörrel rendelkező bíróságok állnak rendelkezésre akkor is, ha ember és közhatalmi szerv között vita jön létre. Szubjektív oldalon az egyén igényt tarthat arra, hogy jogvitáit bíróság elé vihesse⁵¹. Ez nemcsak a jogállamiság szempontjából bír nagy jelentőséggel, hanem az alapjogok, főleg a jogvédelemhez való jog szempontjából is.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bek., 25. cikk (2) bek. a bírói út meglétét mind objektív módon, mind szubjektív jogként biztosítja. Ennek érvényesülése érdekében kiépített bírósági rendszert kell működtetni, amely a magánszemélyek közötti jogvitákat (polgári és munkaügyi bírászkodás) ugyanúgy dönti el, mint a magánszemély és közhatalmi szerv közötti jogvitákat (közigazgatási és pénzügyi bírászkodás), beleértve az állam büntetőigényét (büntetőbírászkodás) is. Erre nézve az Alaptörvény 25. cikke tartalmaz rendelkezéseket.

A bírósági rendszer kérdésében számos eltérő berendezkedés található, nincs egy európai jogállami modell. Viszonylag hasonló mindenütt a polgári és a büntető bírászkodás, mert ez már régóta létezik. Nagyobbak az eltérések az egyén és a közhatalom közötti jogviták rendezése területén. Vannak országok, ahol ezeket a jogvitákat a rendes bíróságok bírálják el (pl. Nagy-Britannia), vagy a rendes bíróságok specializált egységei (pl. Magyarország), vagy egy- vagy többfokú elkülönült közigazgatási bírászkodás (pl. Ausztria), vagy több egy- vagy többfokú specializált bírósági fórumrendszer (pl. Németország: közigazgatási bíróságok, pénzügyi bíróságok, szociális bíróságok, Szövetségi Szabadalom-bíróság), vagy a közigazgatáson belül speciális igazságszolgáltatási egységek (tribunálok, a klasszikus francia és brit modell, legújabban Ausztriában, ahol a tartományokban ún. Unabhängige Verwaltungssenate létrejöttek). Vegyes rendszerek is találhatóak, ahol alsó szinten specializált közigazgatási bíróságok és magasabb szinten az általános hatáskörű Legfelsőbb Bíróság (pl. Horvátország, Szlovénia) vagy fordítva alsó szinten általános bíróságok és legfelső szinten specializált Közigazgatási Bíróság (pl. Csehország) működik. A lényeg az, hogy az egyén igényeit és

jogait az állammal és más közhatalmi szervekkel szemben is érvényesítheti, hogy erre az ellenőrzött szervtől elkülönülő, független, csak a jognak és nem a politikának engedelmessé ítéltelkező szerv álljon az egyén rendelkezésére.

Külön helyzet áll fenn az *alkotmánybírászkodás* kapcsán. Ez a jogösszehasonlításra alapuló jogállamiságnak nem szerves része, hiszen vannak olyan országok, ahol nincsen alkotmánybíróság és ahol érdemben alkotmánybírászkodás sincsen (pl. Nagy-Britannia, Hollandia, Luxemburg, skandináv országok, Franciaország). Ezekre az országokra jellemző, hogy ott nem volt diktatúra, amiért nagy a politikai folyamatokba és a megfelelő politikai kultúrán alapuló önmérséklésbe, valamint a demokratikus (és nem jogi) ellenőrzés hatékonyságába vetett bizalom. Újabb tendencia azonban, hogy néhány klasszikus „alkotmánybírászkodástól mentes” országban vagy létrejött teljes körű alkotmánybírászkodás (Belgium, főleg a föderalizmus bevezetése miatt), vagy kibővül a meglévő alkotmánykontroll alkotmánybírászkodás felé vagy azzá (Franciaország). Összegezve kell rögzítenünk, hogy európai jogállam alkotmánybíróság nélkül is létezhet, bár ilyenkor jogállami hiányosságok előfordulhatnak az egyéni jogvédelem, a jogforrási hierarchia érvényesülése, valamint az államszervezeti jog területén. Ez a jogállamot is, az alkotmányosságot is érinti.

Magyarországon létezik Alkotmánybíróság, és ez az egyén rendelkezésére is áll (Alaptörvény 24. cikke). Sőt: az Alaptörvény bírósági döntésekre is terjeszti az alkotmányjogi panaszt. Az utólagos normakontrollt már nem mindenki indíthatja, amit azonban nem kell sajnálni. Ezen *actio popularis*-nak a rendszerváltást követő években megvolt a funkciója, de manapság már nincs rá szükség. Aggályosnak tűnhet azonban a pénzügyi vonatkozású törvények feletti normakontroll kizárása⁵², amelyet az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésének 2010. évi módosítása vezetett be és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése vett át. Mivel jogállami minimum egészen alkotmánybírászkodás nélkül is létezhet, pénzügyi vonatkozású törvényeket nem ellenőrző alkotmánybírászkodás is egyeztethető a jogállamiság európai eszméjével – bár elvont alapon nem látható be, hogy ha már van alkotmánybírósági normakontroll, ez miért ne terjeszkedjék pont ezekre a törvényekre? Aggályos főleg a korlátozás bevezetésének az oka. Az Alkotmánybíróság a kormánynak nem tetsző, de jogilag teljesen megalapozott döntést hozott, amire a kormánytöbbség egy hónapon belül bevezetett alkotmánymódosítással az Alkotmánybíróság vonatkozó hatáskörét elvonta. Mind bosszú, mind az ellenőrzés kizárása, mind az Alkotmánybíróság, a bíróságok és a többi ellenőrző szerv megfélemlítése

olyan motiváció, amely jogállami gondolkodással összeegyeztethetetlen.

4. A végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége

Történelmileg állami beavatkozás az egyén jogaiba, szabadságába, tulajdonába legtöbbször a végrehajtó hatalom részéről történt. Ezért a közigazgatásra nézve különösen kiépített garanciarendszer jött létre annak érdekében, hogy az is betartsa a jogot és hogy a célszerűséget, valamint a politikai oportunitást csak a jog szabta kereteken belül gyakorolhassa.

Ezzel kapcsolatban a „jog” fogalma lényegében a „törvényre” szűkül össze. Törvényt a parlament alkot, és már a 19. század második felétől fogva Nyugat- és Közép-Európa parlamentjeiben a polgárság érvényesíthette érdekeit. Így parlamenti törvény „a polgárság” beleegyezése nélkül nem jöhetett létre, amit politikai garanciájának tekintettek annak, hogy törvény a polgár szabadságát és tulajdonát csak a szükséges mértékben korlátozza. Ezért már a hagyományos 19. századbeli jogállam a közigazgatást szigorúan a törvényhez köti, ami azóta alig változott. A végrehajtó hatalom törvényhez kötöttsége a jogállamiságot és a demokráciát, főleg a parlamentáris demokráciát köti össze.

Mivel a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége kulcsfontosságú elem a klasszikus jogállam óta, kiépült a vonatkozó dogmatika,⁵³ amely több elemből áll.

a) A közigazgatás törvényessége

A közigazgatás törvényessége⁵⁴ azt jelenti, hogy a közigazgatás egésze a jogon – azaz a törvényen – alapuljon. Közigazgatási szervek létesítése és megszüntetése, belső struktúrája, hatásköre, személyzeti kérdései stb. mind legyen jogi szabályozás tárgya. Egyedi adminisztratív intézkedés nem elegendő. Szükséges, csak kevés más országban található az a magyar megoldás, hogy az Alkotmány 34. § (1) bekezdése, Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdése minisztérium létesítését és megszüntetését törvényhez köti.

b) A törvény fenntartása

A törvény fenntartása⁵⁵ értelmében a közigazgatás törvényi felhatalmazás nélkül nem avatkozhat be az egyén jogaiba, szabadságába, tulajdonába. Ez a klasszikus tétel a 2. világháború után továbbfejlődött. Számos más közigazgatási cselekmény is csak törvény felhatalmazása alapján szabad, pl. jogelőnyök adományozása, állami köztájékoztatás stb. A részletekben azonban számos eltérés van a különböző európai országok között. Franciaországban pl. sok kérdésben törvény nem alkotható, mert az alkotmány

a törvényben szabályozható ügyeket taxatívén felsorolja; minden más ügyben elnöki és kormányrendelet a megfelelő jogszabályi forma. Ez nem jogállamellenes, mert mindkét esetben absztrakt-általános jogszabály a mértékadó eszköz. Az Alaptörvény a törvény fenntartását csak az alapjog-korlátozással kapcsolatban mondja ki, ami korlátozás azonban nem aggályos, hiszen sok államban ezt az elvet nem szabályozzák alkotmányi szinten.

c) A törvény elsődlegessége

A parlament által alkotott törvény jelentőségéről már esett szó. Ennek a jelentőségnek megfelel, hogy a törvény a jogforrások hierarchiájában magasabb rangot foglal el, mint a végrehajtó hatalom jogszabályai. Ennek eredményeként a közigazgatás saját jogforrásaival nem teheti túl magát a parlament akaratán. A magyar jogforrási hierarchia mind az Alkotmány szerint,⁵⁶ mint az Alaptörvény szerint megfelel ennek a jogállami követelménynek.

d) Politikailag semleges közigazgatás

A fent vázolt elvek megvalósítása feltételezi, hogy a közigazgatás és személyzete semleges és politikai befolyásoktól független. A kormány politikai elképzeléseit jogszabályok útján valósíthatja meg, nem pedig a közigazgatás politikai befolyásolása útján. Ez feltételezi, hogy a közigazgatás munkatársai szakmai és személyi függetlenségüket védő jogállást élveznek. A jogállam nem követeli, hogy a közigazgatási személyzet függetlensége legyen olyan messzemenő, mint a bíraké, de a közigazgatásban is legyen bizonyos szakmai és személyi függetlenség.

Sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem szabályozza a közigazgatási személyzet jogállását. Az Alaptörvény preambuluma, de főleg XXIV. cikk (1) bekezdése az állampolgárnak a semleges közigazgatáshoz való jogát mondja ki, és e jog kötelezettje minden közigazgatási dolgozó. Abból vonható le, hogy ez a dolgozó olyan jogállást élvezzen, amely neki lehetővé teszi, hogy az alkotmányos kötelezettségének eleget tegyen. Ezért várható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartja a közigazgatási személyzet jogállásához kapcsolódó jogállami garanciákat.⁵⁷

5. Jogellenes közhatalmi cselekvés jogkövetkezményei

Még a legszigorúbb jogállami keretben működő közhatalom is néha jogellenesen cselekszik. Ezért a jogállam nemcsak prevencióból áll, hanem reparációból is: jogellenes közhatalmi cselekvéssel járó jogkövetkezményekkel szemben bizonyos követelményeket támaszt.

Az érintettnek lehetővé kell tenni, hogy a jogellenes magatartás abbahagyását, a jogellenes állapot megszüntetését, valamint fenyegető jogsértések megtiltását követelhesse. Ezek az igények szükség esetén az állammal szemben is végrehajthatók legyenek. Ha a jogellenes magatartás nem cselekvés, hanem mulasztás, a hatalommegosztás bizonyos határt szab. Jogellenes közhatalmi cselekvés folytatását a bíróság vagy más ellenőrzési szerv megtilthatja, de közhatalmi mulasztást bíróság nem mindig pótolhat. Ez főleg a jogalkotásra,⁵⁸ valamint a mérlegelésen alapuló hatósági jogalkalmazásra vonatkozik.

Az Alaptörvény V. cikke az egyén védelmi jogát tartalmazza. Ezt az előírást kétféle, egymást nem kizáró módon lehet értelmezni. Egyrészt az egyén saját magát védheti. Adott esetben ez a jog állami támadás ellen is érvényes (szabadságjogi értelmezés). Másrészt a támadás elhárításához való jog az állam felé irányul: A támadás áldozata az államtól követelheti, hogy az – az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésében rögzített hatalommonopóliumával élve – a támadást hárítsa el (szociális jogi értelmezés). Főleg ez a második értelmezés áll összhangban a jogállam követelményeivel, mialatt az egyén önvédelme a visszaélés és az aránytalanság veszélyét foglalja magában. Ezt a veszélyt azonban az V. cikkben említett törvény csökkentheti. Egyébként jogállamban is az önvédelem mindig megengedett, ha állami segítség nem áll rendelkezésre.

A jogellenes közhatalmi magatartás következményeit orvosolni kell. Az érintettnek helyreállítási és kártérítési igényei keletkeznek. Jogállamban az állammal szembeni kártérítési igény elsőbbséget élvez a költségvetési joghoz képest. Ez más volt a szovjet típusú jogrendszerekben, és az orosz államnak még mindig csak akkor kell és szabad kielégítenie a vele szemben fennálló kártérítési igényeket, ha a költségvetésben van fedezet – amiről ugyanaz az állam rendelkezhet.

Jelenleg az európai jogállami minimum az egyedi aktussal okozott károk térítésére korlátozódik, mialatt jogalkotással okozott kárért csak néhány európai jogrendszerben, beleértve magát az európai jogot is, jár kártalanítás. Számos tagállam ezt a kártérítést még nem ismeri el, amiért még nem sorolható a minimumba.

Magyarországon az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése az állami kárfelelősség néhány vonatkozását alkotmányjogi rangra emeli. A Ptk. szakértői javaslata 5:550 §-a az állami kárfelelőséget a jogalkotással okozott károkra is kiterjeszti; ha a magyar törvényhozó ezt megvalósítaná, akkor Magyarország ebben a kérdésben az európai jogfejlődés élén járna.

6. Jobbiztonság

A jogbiztonságnak főleg a kontinentális típusú jogállamok nagy jelentőséget tulajdonítanak, mialatt a jogesethez megszokott angolszász jogászok ezen érték megvalósíthatóságát kétségbe vonják. Nagy-Britanniában és Írországból az állami cselekvés megbízhatóságát és kiszámíthatóságát inkább a politikai kultúrára bízzák.

A kontinensen azonban jogbiztonság azt jelenti, hogy alapvetően a jogban, tartalmában és stabilitásában lehet bízni. A jogbiztonság követelménye bizonyos formai és tartalmi feltételeket szab a jogalkotó számára.

a) Formai feltételek

A jogbiztonság alapvető feltétele az, hogy a jog nem változik hirtelen. Lényeges változások csak megfelelő *vacatio legis* mellett vezethetők be.

A jogszabály legyen világos, érthető és egyértelmű.⁵⁹ Ez azért fontos, mert a jogot csak akkor lehet betartani, ha világos, milyen magatartást követel, illetve tilt. A jog egyértelműségének egyik szempontját az átlátható és ésszerű jogforrási hierarchia képezi.⁶⁰ Mindezeket a követelményeket az Alaptörvény Q), R) és T) cikke, valamint néhány más szöveghely, pl. a 15. cikk (4) bekezdése vagy a 23. cikk biztosítja.

Jogszabályt csak akkor lehet betartani, ha hozzáférhető. Különben meghíúsul a jogszabály jogállami magatartás-befolyásoló funkciója. Ezért jogszabályokat ki kell hirdetni és közzé kell tenni. Ezen kívül az állam köteles az érintetteknek adott esetben az alkalmazandó jogot megmagyarázni.

b) Tartalmi feltételek

A bizalom védelme mind az EU tagállamaiban, mind az EU szintjén⁶¹ központi jellegű jogelv. Aki betartja az adott időpontban érvényes jogot, azt nem érheti joghátrány. Ezért tilos a visszamenő hatályú jogalkotás, különösen hátrányt vagy terhet kimondó szabályok esetében. Ez mindenekelőtt a büntetőjogra és az adójogra⁶² áll. Mivel jogszabály az emberi magatartást visszamenőleg nem befolyásolhatja, a visszamenő hatályt nemcsak a jogállamiság elvei, hanem a büntetőbíráskodás területén létező alapjogi garanciák is tiltják.

A jogbiztonság lényeges eleme a megszerzett jogok védelme. Aki tisztességes módon vagy jóhiszeműen jogállást (jogi előnyt) nyert, főleg saját ráfordításai vagy befektetései alapján bízhat abban, hogy ezt ne vonják el önkényesen és ellenérték nélkül. A megszerzett jogok tiszteletben tartása az alapjogok védelmével szoros tartalmi kapcsolatban áll.

Magyarországon az Alaptörvény alapján véve tiszteletben tartja a megszerzett jogokat. Problémás lehet a 39. cikk (1) bekezdése, amely szerint az állam szerződési teljesítést csak bizonyos körülmények között nyújthat, azaz ha a másik fél az átláthatóság követelményeinek megfelel. A megszerzett jogok szempontjából aggályos lehet az a helyzet, hogy az állam szerződést köt – ami alapján az ellenfél szerződési igényt szerez –, és a másik fél annak „hiányos” jellegére csak a teljesítés időpontjában hivatkozik. Ez az eljárás a másik fél megszerzett szerződési jogait sértené, amelyen csak az enyhít valamennyire, hogy az állami teljesítés feltételeit, azaz az átláthatóság meglétét, a másik fél nagyrészt maga befolyásolhatja. Ennek ellenére az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése megszerzett jogok megkérdőjelezését eredményezheti.

7. Arányosság

Az arányosság szorosan összefügg a materiális jogállammal és a jogok alkotmányosodásával, amely a második világháborút követően a jogállamiság egyik meghatározó tényezőjévé vált. Az arányosság alap gondolatát úgy lehet kifejezni, hogy „az állam ne lőjön ágyúval verebekre”, azaz – főleg az egyén jogaiba beavatkozó – állami intézkedés ne okozzon az elérni kívánt előnynél nagyobb hátrányt⁶³. Az arányosság elvileg minden cselekvési formára alkalmazható: jogalkotásra, egyedi aktusokra, köztájékoztatásra, bizonyos természetes cselekményekre.

A Németországban erre a célra kidolgozott hármas tesztet (alkalmasság, szükségesség, szoros értelemben vett arányosság) Magyarországon az Alkotmánybíróság vette át először.⁶⁴ Mialatt az Alkotmányban nem szerepel az arányosság szó szerint, az Alaptörvény I. cikk (3) bek. 2. mondata az alapvető jogok korlátozását *csak az arányosság betartása mellett* engedi meg. Akkor is, ha az állami intézkedés szubjektív jogállást nem érint, az arányosság követelménye egyre jobban érvényesül. Túlzott intézkedések nemcsak jogsértéseket, hanem pl. közpénzek pazarlását is okozhatják. Ezért az arányosság nemcsak a jogállamiság része, hanem az alapjogokhoz, a szociális államhoz és az Alaptörvény 37–38., 43. cikkében rögzített takarékos államhoz is kötődik.

8. Jogegyenlőség

A jogegyenlőség központi jellegű, az önkény(eskedés) tilalmában gyökerező⁶⁵ elv. A nyugat-európai jogi kultúra értékrendszere szerint önkény mindig akkor van, ha egyenlő tényállást nem bírálnak el egyenlő módon, azaz indokolatlan különbséget tesznek az emberek között. A jogállam ezt az önkényt

absztrakt-általános szabályok egyenlő alkalmazásával igyekszik elkerülni.

Az egyenlőség a 20. században lett a központi politikai és jogállami érték. A rendi és vallási megkülönböztetések nagyjából a 19. században a nemzetállam térnyerése folytán megszűntek: a nemzet tagjai egyenlők legyenek (függetlenül attól, hogy nemzetén politikai vagy etnikai vagy kulturális vagy más közösséget értettek). Kelet-Közép-Európában és Kelet-Európában a jogegyenlőség nem érvényesült maradéktalanul, hanem rendi és vallási megkülönböztetések sokáig éltek tovább, Magyarországon egészen 1948-ig.⁶⁶ A 20. század első felétől fogva a nemek közötti különbségek fokozatosan kikerültek a jogból; ezen a területen is Magyarország a legtöbb európai országhoz képest elkészt⁶⁷. A 2. világháború után a szociális különbségtételeket is részben felszámolta a törvényhozó⁶⁸. Párhuzamosan a materiális jogállamiság kialakulásával az egyenlőség területén a formális (jog)egyenlőség mellé a materiális (esély) egyenlőség lépett

Az egyenlőség önálló, a jogállamtól eltérő alapelv, kulcsfontosságú alapvető jog (egyenlő bánásmódra való alapjog, diszkrimináció-tilalom), de jogállami vonatkozásai is vannak. A jogegyenlőség a jogalkotótól és a jogalkalmazótól megköveteli, hogy indokolatlan különbséget ne tegyen: „mindenki törvény és bíróság előtt egyenlő”. Ez a követelmény Nyugat-Európában már a 19. században teljesült, legalább formálisan. A materiális értelemben vett egyenlőség szerint az állam csak ott különböztethet az emberek között, ahol ez szakszerű és ésszerű. Maga az alkotmány kimondja, hogy ez milyen esetekben nem szakszerű, azaz tilos diszkriminációnak tekintendő. A legújabb fejlemény az ún. pozitív diszkrimináció. Az államnak szabad (és néha kell) materiális egyenlőséget, főleg esélyegyenlőséget megteremteni újabb különbségtétel árán is.

Az Alaptörvény XV. cikke az egyenlőséget, mint szubjektív alapvető jogot biztosítja. Az Alkotmány 70/A. §-ból átvett szövegezés összeurópai sztenderdekkel mérve bizonyos hiányosságokat tartalmaz. Egyrészt *az egyenlőséget az alapvető jogokra vonatkoztatja*, azaz az egyenlőséget *nem minden helyzetben* garantálja, hanem csak az alapvető jogok gyakorlásában. Ezen a korlátozáson az Alkotmánybíróság már nagyon korán túltette magát, alkalmazva az egyenlőséget az alapvető jogokon túl is. Az Alaptörvény a meglévő hiányos szövegezést jobbal nem cserélte ki. Másrészt a tilos megkülönböztetési okok felsorolásából hiányzik néhány Európában általában elismert tényező mint pl. az életkor vagy a *szexuális orientáció*. Mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény a pozitív diszkrimináció lehetővé tétele terén Európa-szerte az élen járó dokumentumok közé tartozik. Üdvözlendő,

bár a gyakorlatban főleg szimbolikus értékű a H) cikk (2)–(3) bek. rendelkezése, amely a *nemzeti jelnyelvet* a *nemzeti nyelvvél azonos védelemben részesíti*.

9. Alapjogok tiszteletben tartása

A mai materiális jogállamhoz az alapjogok, főleg az *emberi méltóság* tiszteletben tartása is hozzátartozik. Az alapvető jogok önálló alkotmányi értékek, de Európában szoros kapcsolatban állnak a jogállamisággal is. A mai jogállam minimális alapjog-sztenderdek nélkül már nem képzelhető el.

A jogállam létjogosultságát az önkény megakadályozása és ily módon az egyéni szabadság, valamint az egyenlőség biztosítása képezi. A jogállam az alapjog-védelemhez szükséges jogi eszköztárt nyújtja. Így a jogállamiság és az egyén szabadsága összekapcsolódik.⁶⁹

Ez különösen az emberi méltóságra vonatkozik, amely szerint az ember az állammal szemben sohasem tárgy, hanem mindig alany. Ha azonban az állam az egyént kizárólag „tárgyként” kezeli, akkor nemcsak annak emberi méltóságát sérti, hanem a jogállamiságot is, mert az ember tárggyá való súlyosztása mindig önkényes.⁷⁰

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapjogok szabályozása tárgyában törvényt ír elő; a végrehajtó hatalom ilyen szabályokat nem alkothat. Ez a rendelkezés a hatalommegosztással is összefügg, de maga a tény, hogy alapvető jog csak a jogforrási hierarchiában legmagasabb helyen elhelyezkedő jogszabállyal (ha eltekintünk magától az Alaptörvénytől) szabályozható, az alapvető jogokkal szembeni becsületre is utal.

A preambuluma a „Nemzeti hitvallás” címét viseli. „Hitvallás” kifejezeten vallási fogalom, amelyet az Alaptörvény „világi” tényállásra vonatkoztat. A vallási kifejezést ily módon elidegenítő szóhasználat sértheti hívő keresztény emberek vallási érzelmeit. Ez magában azonban még nem jelenti a vallásszabadság megsértését, többek között azért nem, mert nem tételezhető fel, hogy ez a szerencsétlen és ügyetlen szóválasztás a keresztény vallási érzelmeket szándékosan akarja megsérteni. A preambuluma a keresztény egyházakat tisztelettel kiemeli a többi hitfelekezet közül, ami mutatja, hogy azt a hitet, amely hitvilágukból származik a „hitvallás” fogalma, nem akarja megsérteni.

10. Semleges állam, semleges jog

Többször esett már szó arról, hogy a jogállam alapvetően az állam önmérséklésén alapul, ezt feltételezi, és egyszerre kívánja elérni. Az állam önmérséklése csak akkor járhat sikerrel, ha az államnak nincs küldetésstudása vagy más kötelező politikai, val-

lasi vagy egyéb ideológiája, nincsenek kötelezően végrehajtandó céljai. Ha azonban az állam bizonyos ideológiai célokat hivatott megvalósítani, akkor a jog függő helyzetbe kerül. A jogot és talán az államot is csak eszközének látják valamilyen, jogon kívül meghatározott „legfőbb célnak”. Ennek példája a szocialista állam (főleg a sztálini változat), de az ún. „nemzet” szolgálatába helyezett állam sem semleges.

Az állam ideológiai, vallási és politikai semlegessége a jogállamiság egyik leghalványabb eleme, a vonatkozó dogmatika még alig rajzolódott ki. Nyugat-Európában az alkotmány és a jog már régóta csak a politikai élet és erők játékszabályait rögzíti, politikai vagy „erkölcsi” tartalmakat azonban nem; a semleges állam már régóta magától értetődő, a gyakorlatban nem okozott problémát, amivel magyarázható a dogmatika hiánya.

Az állam világnézeti semlegessége nemcsak a jogállamiság kimondatlan eleme, hanem alapvető funkció-feltétele is. Dogmatikai kimunkáltsága hiányának ellenére is bizonyos megállapításokat tehetünk.

A jogállamiság csak olyan rendszerben érvényesülhet maradéktalanul, amely a játékszabályok meghatározására korlátozódik, de nem igyekszik a játék tartalmát meghatározni. A tartalmak meghatározása a politikai életre, a civilszférára és minden egyes polgárra hárul, a nép időnkénti választásokkal és konkrét kérdésekben népszavazások útján meghatározhatja, melyik tartalmat kívánja. Ennek megfelelően az Alaptörvény preambuluma az Alaptörvényt az állami és a közélet „keretének” nevezi.

Jogállamban a mindenkor parlamenti többség vagy kormány jogi úton nem teheti kötelezővé világnézeti elképzeléseit, az államnak és a jognak semlegesnek kell maradnia. Ez vonatkozik egyébként a pártpolitikai liberalizmusra is. Liberális jogállam nem azt jelenti, hogy az állam a liberális pártok értékrendszerét képviseli.

A német jogállam és alkotmánya, a Grundgesetz, még azt se várja el az egyéntől, hogy az elfogadja a Grundgesetzben meghatározott értékeket. A Grundgesetz államában az egyén nem köteles pozitív hozzáállásra a demokráciával, a jogállammal, az emberi méltósággal, a Grundgesetz „emberképével” vagy az alapjogokkal szemben. A jogállam csak azt várja el, hogy az egyén a demokratikus úton létrejött jogállami jogszabályokat betartsa – ami azért követelhető meg tőle, mert ezek a jogszabályok semlegesek. Az a jogszabály, amely az embertől valamilyen érték pozitív elfogadását elvárja, jogállamellenes és ezért alkotmányellenes.⁷¹

Ilyen értelemben az állam semlegességét nemcsak a jogállamiság követelményei kívánják meg, hanem az alapvető jogok, mindenekelőtt a vélemény-, mé-

dia- és vallásszabadság, valamint a tudomány szabadsága szempontjából is deziderátum a semleges állam. Ezen kívül a demokrácia és a demokrácián belül a kisebbségvédelem, valamint a tolerancia is jobban érvényesülhet, ha az állam egy ideológia szolgálatától tartózkodik.

Az Alaptörvény a semleges állam szempontjából nagyon problémás. A preambulum és néhány más rendelkezés tele van nemzet-ideológiával. Ez azonban csak egy ideológia az Európában létező számos politikai irányzat közül, a preambulum a többi, Európában és Magyarországon létező politikai értékrendszert nem említi, sőt: aktívan elhallgatja, hiszen történelmi jelentőségüket sem említi. Az ideológiai tartalom mellett a preambulum „fél-hivatalos” történelem-értelmezést is tartalmaz,⁷² amely – a számos történelemtudományi hibától eltekintve⁷³ – szintén egyoldalú, hiszen csak a visszafelé néző tényezőket említi, a jövőképeket azonban nem. Ez az egyoldalúság azért is aggályos, mert az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében a preambulum normatív erejű. A nemzet-ideológia az Alaptörvénynek olyan erős ideológiai tartalmat tulajdonít, mind amelyet Magyarországon utoljára a sztálini alkotmány (1949–1972) hordott.

A preambulum bizonyos vallási ideológiát is kifejez, pl. az Istenre való hivatkozásban. A jogállami semlegesség nem kényszeríti az államot a laicizmusra, de ha az Alaptörvény már említi Istent, akkor a semlegesség jegyében kívánatos lenne említeni azokat az embereket is, akik nem hisznek istenekbe.⁷⁴

Szimbolikus szinten aggályos, hogy az egyoldalú ideológiai feltöltés minden másképpen gondolkodó állampolgárt kirekeszt. Az Alaptörvény a jogállami integráló funkcióját nem töltheti be, ha világos, hogy a lakosság csak egy részéhez fordul, nem azonban az összes néphez.

Normatív szinten aggályos, hogy az Alaptörvény alapján kötelezővé tehető ez az ideológia. Az Alaptörvény I. cikk (3) bek. 2. mondata értelmében alapvető jog gyakorlása más alkotmányos érték javára korlátozható. Más alkotmányos érték az R) cikk (3) bek. értelmében a preambulum ideológiai tartalma is lehet. Így elképzelhető, hogy törvény „nem nemzet-hű” vagy „nem hazafias” alapjog-gyakorlást korlátoz. Mivel maga az Alaptörvény a nemzet fogalmát és a hozzá kapcsolódó ideológiáját nem részletezi, a törvényhozó saját elképzeléseivel töltheti. Ez azonban sztálinizmusra emlékeztető önkény lenne, igen távol áll Európa jogállami sztenderdjeitől. Az ideológiai feltöltésben rejlő jogállami veszélyek elhárítása az Országgyűlés és a kormány részéről önmérséklést követel, az Alkotmánybíróságtól és más ellenőrző szervektől azonban állandó őröködést.

VI. Következtetés

Európa jogállami minimuma igényes. Mivel európai hagyományokon alapul, azokból fejlődött, a legtöbb tagállamban magától értetődő, hogy megvan. A jogállamiság lényege nem az alkotmány szövege, hanem a mindennapi közhatalmi gyakorlat. Jogállamiság csak akkor működik, ha az állami élet mindennapjaiban érvényesül, és ez csak kis mértékben függ az alkotmánytól. A jogállamiság nem állapot, hanem folyamat. Ezért nem baj, hogy a jogállamiság nem minden eleme kerül rögzítésre az alkotmányban. Nincsen Európában olyan alkotmány, amely a jogállamiság minden elemét tartalmazza, még minden fontos elemét sem.⁷⁵

Az Alaptörvény sem említi a jogállam minden egyes elemét. Maga a jogállamiságot mondja ki, és néhány kulcsfontosságú szempontját is szabályozza. Kiemelést érdemel, hogy az Alaptörvény a vonatkozó európai dokumentumokból néhány modern jogállam-elemet vesz át, mint pl. a jó és racionális közigazgatás szubjektív- és objektív-jogi rögzítését a XXIV. és XXVI. cikkben.

Az európai jogállamiság szempontjából az Alaptörvény legnagyobb baja a preambulumban és más helyeken történő ideológiai felduzzasztás. Ha a továbbiakban az állami gyakorlat a preambulum aggályos szöveghelyeit csak „alkotmány-költészetnek” kezeli, megsemmisíti a normatív igényét (ami feladat főleg az ellenőrző szervekre hárul), akkor az ideológia „szépséghiba” szintjén marad. Ha azonban az állami gyakorlat ezt az ideológiát kötelező erővel igyekszik keresztülvinni, esetleg még szabadságjogok rovására is, akkor sérelmet szenved a jogállami minimum, akkor már nem lehet jogállamiságról beszélni. A preambulum ideológiai tartalmától eltekintve az Alaptörvény jogállamisága európaképes. Az Alaptörvény problémái más vonatkozásokban találhatók,⁷⁶ nem pedig a jogállamiságban. Ami a jogállamiságot illeti, nem szabad elfelejteni, hogy az EU-szerződés csak a minimumot teszi kötelezővé, és nem árt tagállami szinten ezen túlmenni.

Jegyzetek

¹ Az Eötvös Loránd Egyetem doktori iskoláján 2011. május 6-n tartott előadás bővített változata.

² Az EU közhatalom-gyakorlását mind a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2/A. § (1) bek., mind a Magyarország 2011. évi április 25-i Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) E) cikk (2) bek. hangsúlyozza, visszavezetve az EU közhatalmát a tagállamok szuverenitására.

³ Ez a tanulmány az EU-szerződés lisszaboni változatát veszi alapul.

⁴ Fischer, Klemens H.: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden, Bern, Wien, 2008. 110.

⁵ Fischer (4. j.), 110.

⁶ Bleckmann, Albert: Die Wahrung der „nationalen Identität“ im Unionsvertrag, Juristenzeitung (JZ) 1997, 265–269; Callies, Christian / Ruffert, Matthias (szerk.): EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Grundrechtecharta. Kommentar, München 2007, EUV 6. cikk, 45. margószám; Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen (szerk.): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, 1. kötet, 6. kiadás, Baden-Baden 2003, EUV 6. cikk, 2. margószám, 195–207.

⁷ A 2. cikkben megjelölt értékek a kandidátus „európai-ságát” is meghatározzák: Callies/Ruffert (6. j.), EUV 49. cikk, 9. margószám.

⁸ Callies/Ruffert (6. j.), EUV 7. cikk, 2. margószám; Groeben/Schwarze (6. j.), EUV 7. cikk, 103–108. margószám.

⁹ Callies/Ruffert (6. j.), EUV 6. cikk, 1–9. margószám; Fischer (4. j.), 110.

¹⁰ Ez még mindig fontos célja, ahogyan az EU-szerződés 3. cikk (1) bek. mutatja.

¹¹ Ez a cél szintén aktuális marad: ld. az EU-szerződés 3. cikk (3) bek. 1–2. mondatát és számos más szöveghelyét.

¹² Ld. az EU-szerződés 2. cikkben felsorolt értékrendszert.

¹³ Európa közös értékeire, valamint arra, hogy Magyarország is része ezen közös értékrendszernek, a magyar Alaptörvény preambuluma is hivatkozik. Erről ld. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről, Jura 2010/2, 115–127.

¹⁴ Callies/Ruffert (6. j.), EUV 6. cikk, 1–9. margószám; Kopp, Andreas: Europäische Identität als Kategorie des Europarechts, München 2002; Walkenhorst, Heiko: Europäischer Integrationsprozess und europäische Identität, München 1999

¹⁵ Bizonyos szuverén jogok közös gyakorlásának a tényét az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése ugyanúgy hangsúlyozza, mint az Alaptörvény az E) cikk (2) bek.-ben.

¹⁶ Itt az alapvető különbség a csupán nemzetközi jogi jellegű szervezetek és a szupranacionális szervezet között. Szupranacionalitás szükségessé teszi az „európai jogállamiságot”: Bogdandy, Armin von / Bast, Jürgen (szerk.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. kiadás, Berlin, Heidelberg 2009, 36–37.

¹⁷ Bogdandy/Bast (16. j.), 54–55.

¹⁸ Groeben/Schwarze (6. j.), EUV 6. cikk, 1. margószám

¹⁹ Bogdandy/Bast (16. j.), 52–54; Callies/Ruffert (6. j.), EUV 6. cikk, 1. margószám; Groeben/Schwarze (6. j.), EUV 6. cikk, 22–23. margószám; Schorkopf, Frank: Homogenität in der Europäischen Union, Berlin 2000

²⁰ Ld. EU-szerződés 1. cikkét.

²¹ Bogdandy/Bast (16. j.), 69–71; Chronowski Nóra: Szolidaritás az alkotmányban és azon túl? In: Drinóczi Tímea (szerk.): Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország – Horvátország, Pécs, Eszék 2011. 101–122.

²² Példaként említhető a tengerpart védelme: Mivel a nyílt tengerhez való szabad hozzáférés minden tagállam számára fontos, a tengerpart védelmével járó külön kiadások ne csak a tengerparti államokat terheljék, hanem viselésükben a tagállamok közössége is vegyen részt.

²³ Mivel Magyarország még nem vezette be az eurót, a Görögország, Írország és Portugália esetében nagyon fontos euró-kérdés Magyarországgal kapcsolatban nem merül fel.

²⁴ Kissé durván és túlzottan fogalmazva azt állíthatnánk, hogy a német, osztrák vagy svéd adófizető a magyarországi kórházakat és nyugdíjakat társfinanszírozza.

²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés V. címe (67.–89. cikke); Zuleeg, Manfred: Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, Baden-Baden 2004

²⁶ Anweiler, Jochen: Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt/Main 1997

²⁷ A tagállami összehasonlítás eredményeit (bár már nem aktuálisan) összefoglalja Brand, Jürgen / Hattenhauer, Hans (szerk.), Der europäische Rechtsstaat, Heidelberg 1994, és Hofmann, Rainer / Marko, Joseph / Merli, Franz / Wiederin, Ewald (szerk.): Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996. A jogállamiság a volt szocialista országokban való létesítését elemzi Fogelklow, Anders / Sterzel, Fredrik (szerk.): Consolidating Legal Reform in Eastern Europe – an Anthology, Uppsala 2003

A magyarországi dogmatikát Gyórfi Tamás és Jakab András in: Jakab András (szerk.), Az Alkotmány kommentárja, I. kötet, Budapest 2009, 2. §, 73–284. margószám alatt ábrázolja és elemzi.

²⁸ Callies/Ruffert (6. j.), EUV 7. cikk, 4. margószám; Groeben/Schwarze (6. j.), EUV 49. cikk, 58. margószám.

²⁹ Ezt használja a bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, lengyel, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák és szlovén változat.

³⁰ A „jog uralma” az angol és az ír (gael) szövegekben használt fordulat.

³¹ A „törvényességre” kizárólag a lett változat hivatkozik. Érdekes módon a francia szóhasználat a német eredetű „jogállamra” tért át: État de droit.

³² A „royal prerogatives” 1945 óta egyre kevésbé fontosak, és gyakorlásuk bírósági ellenőrizhetőségét először 1985-ben mondta ki bírósági ítélet: de Smith, Stanley / Brazier, Rodney: Constitutional and administrative law, 8. kiadás, Oxford 1998, 134–138; az úttörő döntés a Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service (az ún. GCHQ case), 1985 AC 374, volt.

³³ Az 1789. évi forradalom óta a francia polgárok a francia államot az övének tekinthetik, amiért a viszonylag állam-centrikus francia társadalomban az állam és tekintélye nagy szerepet játszik.

³⁴ Radbruch, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, Süddeutsche Juristenzeitung 1946, 105–108.

³⁵ Tohidipur, Mehdi (szerk.): Der bürgerliche Rechtsstaat, Frankfurt/Main 1978

³⁶ Ádám Antal: A középérték és az értékluralitás elméletének íve, Közjogi Szemle 2010/2, 1–6.

³⁷ Ezt az Alaptörvény C) cikk (3) bek. kifejezetten kimondja.

³⁸ Legújabbban az Alkotmánybíróság 20/2011. (III. 23.) AB számú döntése; indokolásában az AB kifejti, hogy az adott jogszabály a jogállam követelményeit és a jogvédelemhez való jogot sérti.

³⁹ Ez a bekezdés az alkotmányellenes jogszabály alkotásáért járó állami kárfelelősséget szabályozza.

⁴⁰ Nagy Marianna: A racionális döntésemélet alkalmazhatósága a közigazgatási jogérvényesítés vizsgálatában, Magyar Jog 2011, 209–221.

⁴¹ Nyugat-Európáról ld. Wieacker, Franz: Voraussetzungen europäischer Rechtskultur, Göttingen 1985

⁴² Európa jogkulturális térségeinek elemzését – jogállam szempontjából – végzi Brunner, Georg: Rechtskultur in Osteuropa: Das Problem der Kulturgrenzen, in: Brunner, Georg (szerk.): Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, 3. kiadás, Berlin 2000, 111–132; Küpper, Herbert: Rechtskultur(en) in Ostmitteleuropa: Hemmschuh oder Quelle der Hoffnung auf dem Weg ins 21. Jahrhundert? in: Berichte und Beiträge des Geisteswissenschaftlichen Zentrums Geschichte und Kultur Ostmitteleuropas e.V. 1999. Öffentliche Vorträge 1998/99, Lipcse 1999, 331–377; H. Küpper: Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, Studien des Instituts für Ostrecht München 54, Frankfurt/Main 2005, 15–28.

⁴³ A jog e funkciója a svájci alkotmány 5. cikk (1) bek. mintaszerűen írja körül: „Az állami cselekvés alapja és korlátja a jog.” (a német nyelvű változat alapulvételével fordította: Küpper Herbert)

⁴⁴ A magánemberek egymás között alkotta jog a szerződés; ezt mintaszerűen a francia Code Civil 1134. cikk (1) bek.

mondja ki: „A jogszerűen kötött szerződések az azokat kötő személyek részére törvény helyét foglalják el.” (fordította: Küpper Herbert)

⁴⁵ A jogtudomány jogalkotó szerepét a Nemzetközi Bíróság alapszabályai 38. cikk (1) bek. d) pontja kifejezetten ismeri el; a NB alapszabályait az 1956. évi I. tv. átülteti magyar jogba.

⁴⁶ A jogállamiság ezen elemének az európai unió vonatkozásait tárgyalja *Bogdandy/Bast* (16. j.), 38–42.

⁴⁷ Ezt közelebbről az V. 10. pont alatt tárgyaljuk.

⁴⁸ *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 19. margószám

⁴⁹ *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 23. margószám

⁵⁰ Az első kétharmados koalíció 1995 és 1998 között legalább az alkotmányozással kapcsolatos küszöbet 4/5-re emelte, mert jogosan úgy érezték, hogy új alkotmányt nem illik és nem is célszerű az ellenzék nélkül elfogadni. Az alkotmány az állampolgárok összességét szolgálja, nemcsak egy párt vagy koalíció híveit, amit kifejezésre akart juttatni az akkori koalíció azzal, hogy az Alkotmány 24. § (5) bek.-ben rögzített küszöbet olyan szintre emelte, hogy ezt maga a koalíció az ellenzék szavazatai nélkül nem tudta elérni. Ennek eredményeként abban a ciklusban végül is elmaradt az új alkotmány elfogadása: *Küpper, Herbert: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung, Studien des Instituts für Ostrecht München* 56, Frankfurt/Main 2007, 113–114.

⁵¹ *Bogdandy/Bast* (16. j.), 42–43.

⁵² „Kizárás” itt materiális értelemben értendő, hiszen a normakontroll lehetősége megmaradt ugyan, de – eljárási alkotmányserőtektől eltekintve – olyan csökkentett mérce alapján, hogy érdemben nem marad semmi.

⁵³ *Ádám Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban, in Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezrendszer átalakítási kísérletei, Pécs* 2009. 7–19.

⁵⁴ *Bogdandy/Bast* (16. j.), 46–49.

⁵⁵ *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 22. margószám; *Groeben/Schwarze* (6. j.), EUV 6. cikk, 35. margószám.

⁵⁶ Erről ld. *Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete, Budapest, Pécs* 2007

⁵⁷ Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB számú döntésében a köztisztviselők ok nélküli felmondhatóságát megsemmisítette többek között azért is, mert a bármikor is felmondható köztisztviselő nem független a kormánytól, amiért tőle nem várható el, hogy konfliktus esetén a törvénynek és nem a kormány akaratának engedelmeskedik. Ez azonban jogállam-ellenes helyzetet teremt.

⁵⁸ LB, 2008. El. II. JE / 2/4 jogegységi végzés: Ha joghézag a jogértelmezés útján nem lehet pótolni, hanem csak új szabály fogalmazásával, jogegységi határozatnak nincs helye, hiszen jogalkotás nem tartozik a bíróságokra.

⁵⁹ Európai Bíróság, C-169/80 (Gondrand Frères); *Groeben/Schwarze* (6. j.), EUV 6. cikk, 35. margószám.

⁶⁰ *Bogdandy/Bast* (16. j.), 43–46.

⁶¹ Európai Bíróság, C-90/95 (De Compte/Parlement); *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 26. margószám; *Groeben/Schwarze* (6. j.), EUV 6. cikk, 35. margószám

⁶² Európai Bíróság számos döntésben, pl. C-98/78 (Racke); *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 27. margószám; *Groeben/Schwarze* (6. j.), EUV 6. cikk, 35. margószám; Alkotmánybíróság 37/2011. (V. 10.) AB számú határozata.

⁶³ Európai Bíróság, C-368/96 (Generics); *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 25. margószám

⁶⁴ Első ízben a 20/1990. (X. 4.) AB számú, állami vezetők vagyonnyilatkozatáról szóló döntésben.

⁶⁵ *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 21. margószám

⁶⁶ Továbbélő rendi és vallási előjogokat megszüntetett pl. a főudvarnagyi bíróság megszüntetéséről szóló 1946. évi

IV. törvény, a volt rendi megkülönböztetésekből eredő egyes házassági vagyoni jogi és öröklési jogi szabályok hatályának megszüntetéséről szóló 1946. évi XII. törvény, az egyes rangok és címek megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény, a bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről szóló 1947. évi XXXIII. törvény, valamint a kiváltságos haszonvételi jogok megszüntetéséről szóló 1948. évi LIII. törvény.

⁶⁷ Példaként említhető a nőknek az egyetemekre és főiskolákra való felvétele tárgyában hozott 1946. évi XXII. törvény vagy a nőkre nézve a közszolgálat körében és állásjelölésben fennálló hátrányos helyzet megszüntetéséről szóló 1948. évi XLIII. törvény.

⁶⁸ Magyarországon pl. a házasságon kívül született gyermek jogállásáról szóló 1946. évi XXIX. törvény.

⁶⁹ *Callies/Ruffert* (6. j.), EUV 6. cikk, 21., 24. margószám; *Groeben/Schwarze* (6. j.), EUV 6. cikk, 35. margószám

⁷⁰ Ezt az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB számú döntésében is hangsúlyozta: Ha törvény a köztisztviselők ok nélküli felmondását lehetővé teszi, ez a törvény az érintettek érdekében minden védelemtől megfosztja, állami intézkedés tárgyává teszi és így megsérti a jogvédelemhez való jogát, a jogállamiságot és még számos további alkotmányos előírást is.

⁷¹ Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 6/32 (Elfes-döntés, itt a semleges állam követelménye még nem nagyon kidolgozott), BVerfGE 102/370 (Jehova Tanúi: a hitfelekezeti közjogi jogállás nem azzal az érveléssel tagadható meg, hogy az adott egyház tagjait az állami ételtől, főleg a választásokban való részvételtől való tartózkodásra szólítja fel, hiszen senki nem köteles az államot, alkotmányos rendjét, értékrendszerét pozitívan elfogadni).

⁷² Erre Európában lényegében még csak egy példa van: az 1990. évben elfogadott horvát alkotmány hosszú preambuluma a horvát államiság történelmét meséli – nemcsak Jugoszlávia-ellenes, hanem bizonyos mértékben magyarországi-ellenes értelemmel is. 1990-ben Horvátország helyzete nagyon megkülönbözött a mai Magyarországtól. Horvátország még Jugoszlávia tagállama volt, és ki akart válni; ezt a tervezett secessziót a preambulumban elhelyezkedő történelem-értelmezés igyekszik legitimálni. Magyarországon azonban olyan legitimitáció nem szükséges, az állam független, legitimitációját senki nem vonja kétségbe.

⁷³ A tudományos történelem-értelmezés tárgyában az államnak az Alaptörvény X. cikk (2) bek. szerint nem is szabad állást foglalnia, és pláne nem szabad egyetlen értelmezést kötelezővé tennie. Ugyanaz áll egyébként heraldikai kérdésekre is, amiért az I) cikk (2) bekezdésében elhelyezkedő szín-magyarázat nem tekinthető tudományos kijelentésnek, hanem legfeljebb azt magyarázhatja, hogy az állam ezeket a színeket miért választotta.

⁷⁴ Így teszi meg az 1997. évi lengyel alkotmány preambuluma.

⁷⁵ Németország, a jogállamiság „anyaországa”, a Grundgesetzben a jogállam fogalmát meg sem említi a szövetségi szintre vonatkozóan, csak közvetetten néhány jogállam-elemet mint pl. a hatalommegosztást szabályozza. Senki nem vonja kétségbe azonban, hogy a szövetségi szint is kötve van a jogállamisághoz.

⁷⁶ Egy példa csak: A demokrácia nem érvényesül maradéktalanul, ha a népképviselői szerv a költségvetés elfogadása során más, csak nagyon gyenge demokratikus legitimitációval rendelkező szervtől függ (44. cikk (3) bek.). Ez a konstrukció egyébként ellentmondásos, mert a Költségvetési Tanács esetleges vétójának a következményeit nem a Tanács viseli, hanem a 3. cikk (3) bek. b) pontja értelmében az ezen a helyzeten változtatni nem tudó Országgyűlés.

Petrétei József
egyetemi tanár

A köztársasági elnök mint a magyar honvédség főparancsnoka

A hatályos Alkotmány deklarálja, hogy a *köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka*.¹ E rendelkezésnek azonban *nemcsak deklaratív* jelentősége van: *normatív tartalma* szerint a Magyar Köztársaságban a Magyar Honvédség főparancsnoka a köztársasági elnök, vagyis ezt a funkciót más szerv nem veheti át, és nem gyakorolhatja. Az államfő főparancsnoki funkciójának meghatározását viszont nem lehet az Alkotmány szisztematikáját figyelmen kívül hagyva, pusztán csak ezt az egyetlen rendelkezést alapul véve, sajátos – kiterjesztő – tartalommal megállapítani. Ezért az alaptörvény által meghatározott főparancsnoki funkció lényegét és tartalmát az *Alkotmánybíróság* az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, a 40/B. § (3) bekezdése,² valamint 35. § (1) bekezdés h) pontja³ együttes értelmezésével, továbbá az alaptörvény szisztematikájának egészére tekintettel végezte el. A testület megállapította, hogy az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka, *nem hatásköri szabály*, mert az Alkotmány a köztársasági elnöknek a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el, és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt *legalább egy* hagyományos főparancsnoki jogosítóánnyal fel kell ruházni. A *köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben viselt rang vagy beosztás*. A Magyar Honvédség főparancsnoka a Honvédségen kívül áll, ennek irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a Honvédség állományának nem szolgálati előjárója.⁴

I. A főparancsnoki funkció

Az Alkotmánybíróság szerint „az államfői és hadsereg főparancsnoki funkció között szoros történelmi kapcsolat van. A főparancsnokság tipikusan az uralkodói jogok része, és a köztársaságokban is általában az elnöki jogok közé tartozik.”⁵ A magyar Alkotmány tehát a köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának meghatározásával más államok tradícióját és modelljét követi, amikor ezt a funkciót

a magyar államfőhöz rendeli hozzá.⁶ Az Alkotmány azonban a 29. § (2) bekezdésében nem határozza meg, és nem bontja ki a főparancsnoki funkció tartalmát. Ezért e funkciót – a történelmi hagyományokra is tekintettel – *különbözőképpen lehet felfogni*, meghatározni és értelmezni. A főparancsnoki funkciót az Alkotmány kifejezetten a köztársasági elnök tisztségéhez kapcsolta, vagyis az államfő számára nevesítette. A főparancsnoki funkcióval nem sui generis hatalmat hozott létre, hanem ez az államfő alkotmányjogi tisztségének részeként értékelendő, vagyis alkotmányjogi funkció.⁷ A főparancsnoki funkció tartalmi meghatározatlanságából az is következik, hogy ennek korlátozása alkotmányjogilag elvileg megengedhető.

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a *hagyományos főparancsnoki jogkör* – a magyar közjogban a király (a kormányzó) legfőbb hadúri⁸ jogállása – *felölelte a haderő feletti tényleges rendelkezést*, a hadsereg igazgatását (esetleg speciális katonai rendeletalkotási joggal), és a személyi hatásköröket (kinevezés, kitüntetés, fegyelmi fórum).⁹

1. A főhadúri jog

A magyar közjogban a *főhadúri jog hagyományosan az államfőt* illette meg.¹⁰ A főhadúri jog a kormányzati felségjogok egyikeként a polgári Magyarországon az *államfőnek azt a jogát* jelentette, hogy a *haderő felett rendelkező legfőbb parancsnok legyen*.¹¹ A főhadúri jog az 1867. évi XII. tc. 11. §-a szerint *három részjogból* állt: a *vezérlet jogából*, a *vezénylet jogából* és az ún. *belszervezeti jogból*.¹²

- A *vezérlet joga* azt jelentette, hogy békében és háborúban az *államfő személyesen vezette a haderőt*, ennek részeként rendelkezett a mozgósítás kezdetének és végének meghatározásáról,¹³ de a fővezérletet másra is átruházhatta. Kinevezhette és alkalmazhatta a haderő vezéreit, tisztjeit, és a hadvezérlést velük és általuk gyakorolta.
- A (fő) *vezénylet* (vagy másként „commando”) *joga* a hadügyi igazgatással kapcsolatos *legfőbb parancsnoklásra* (parancsadásra) vonatkozó államfői hatalmat jelentette. Az államfő ezt személyesen is megtehetette, de a katonai parancsnokságokra is átruházhatta. A vezénylet jogát *kiegészítette a katonai fegyelmi jog* és a *katonai büntető hatalom* (katonai bíraskodás joga), amelynek birtokosa tehát szintén az államfő volt.
- A *belszervezeti jog* – a belszervezetre vonatkozó rendelkezési jog – alatt a fegyvernemekre és csapatokra, katonai egységekre, hatóságokra és intézetekre való felosztás meghatározásának és megváltoztatásának jogát értették, vagyis

a belső szervezet kialakításáról dönthetett. Nem számították a belső szervezeti joghoz a katonai oktatásügyet, sem pedig a hadsereg címerének és lobogójának, illetve a vezénylet és a belső szolgálat nyelvének a meghatározását. A hadsereget érintő mindazok a feladatok, amelyeknek ellátását a törvények nem utalták az államfő jogkörébe, a törvényhozást illették meg.¹⁴

E jogokat az államfő a *végrehajtó hatalom fejeként* gyakorolhatta.¹⁵ Az államfő – főhadúri jogának ellátása során – köteles volt a vonatkozó törvényeket betartani, de parancsainak érvényéhez írásbeliség, illetve miniszteri ellenjegyzés elvileg nem volt szükséges. Jóllehet a miniszteri ellenjegyzés kötelezettségétől az alkotmányos gyakorlat a dualista időkben csupán a királynak háborúban, fővezéri minőségében tett főbb rendelkezései vonatkozásában tekintett el.¹⁶

2. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója

A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójából adódó jogok elvileg magukban foglalhatnák a Magyar Honvédségre vonatkozó tényleges rendelkezési jogot, az utasítás (parancsadás) jogát, a Honvédség igazgatását (beleértve a Honvédség szervezeti felépítésének és hadrendjének létrehozását, átszervezését, megszüntetését), valamint a Honvédséggel kapcsolatos személyi hatásköröket. Az Alkotmánybíróság azonban az alaptörvény értelmezésével ezeket a köztársasági elnököt megillető jogköröket – a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságára, valamint a Honvédség irányítására vonatkozó jogkörök megosztására tekintettel – megszorítóan értelmezte. A *hatályos alkotmányi szabályozás alapján a köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának meghatározásakor* az Alkotmánybíróság a következő elvi jelentőségű megállapításból indult ki: az alaptörvény eleve *határt szab* annak, hogy ezekből a hagyományos jogokból a Magyar Honvédséggel kapcsolatosan a köztársasági elnöknek milyen hatáskörök adhatók.¹⁷ Ennek oka egyrészt, hogy Magyarország parlamentáris köztársaság, másrészt, hogy az Alkotmány a Magyar Honvédség irányítási jogát – a konkrét irányítási jogok meghatározása és részletezése nélkül – megosztotta az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány (illetékes miniszter) között.

a) Az Alkotmány a *parlamentáris köztársaságot* intézményesítette, aminek következtében az államfő főparancsnoki funkciójának és hatásköreinek illeszkedniük kell a köztársasági elnöknek a parlamentáris rendszerben elfoglalt alkotmányjogi helyzetéhez. Az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója a Kormány.¹⁸ A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló

államfői hatásköre van. „Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatási irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”¹⁹ Mivel a köztársasági elnök az alaptörvény által kialakított államszervezetben és az államhatalmi ágak elválasztásának rendszerében nem minősül sem a végrehajtó hatalom letéteményesének, sem ennek fejének, sőt, kifejezetten ezen kívül áll, így a főparancsnoki funkció gyakorlását lehetővé tévő konkrét hatásköröket is ennek megfelelően szükséges kialakítani, vagyis a köztársasági elnököt megillető főparancsnoki funkció tartalmát erre tekintettel kell értelmezni, tehát nem lehetséges ettől eltérő jelentést tartalmat megállapítani. Önmagában már ebből sem vezethető le, hogy a köztársasági elnököt megillessen mindazoknak a jogosítványoknak a gyakorlása, amelyek az ún. főhadúri jog alapján az alkotmányos monarchia államfőjét illették meg.

A parlamentáris kormányzati rendszer logikájának megfelelően a Magyar Honvédség irányítási jogainak jó része – a „működésirányítás” – a Kormány kezében van. Az Alkotmánybíróság szerint az alaptörvénynek az a rendelkezése, hogy a Kormány irányítja a Magyar Honvédség működését, olyan hatáskör-megállapítás, amelyet úgy kell értelmezni, hogy a Honvédség a végrehajtó hatalom része – nem ettől elkülönült intézmény –, és az irányításból a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg.²⁰ A testület értelmezése összhangban áll a Honvédség alapvető alkotmányi rendeltetésével is. A Honvédség a Magyar Köztársaságban a demokratikus állam fegyveres hatalmát testesíti meg, az állam létének és integritásának külső támadásokkal szembeni védelmét, az ezzel kapcsolatos funkciókat, illetőleg a meghatározott elveket követve a vállalt nemzetközi kötelezettségek végrehajtását látja el, valamint az erre szolgáló legfontosabb intézményt és eszközt jelenti.²¹

A „működésirányítás” Kormányhoz rendelésének indokaként megfogalmazható, hogy a Honvédség feletti irányítási jogok jelentős terjedelmét az Alkotmány alárendeli a Kormány Országgyűlés előtti felelősségi rendszerének. A Honvédséggel kapcsolatos döntések a parlamentáris kormányzati rendszer bizalmi és felelősségi viszonyainak megfelelően egyrészt a kormányzás egészébe ágyazottan, az összkormányzás részeként kerülnek meghatározásra – tekintettel a bel-, a kül- és a gazdaságpolitikai összefüggésekre –, másrészt így érvényesíthető

a parlamenti politikai felelősség elve, és az ennek érvényesítéséhez szükséges átfogó parlamenti kontroll alkalmazása. Ekként nem keletkezhet olyan – a Honvédséget érintő – terület, amely ne volna az Országgyűlés ellenőrzésének alárendelve.

b) A másik alaptörvényi ok, ami miatt a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója korlátozott, az Alkotmánybíróság szerint abban jelölhető meg, hogy bár az Alkotmány a köztársasági elnöknek irányítási jogot²² adott a Magyar Honvédség felett,²³ de az irányítást megosztotta az Országgyűléssel és a Kormányval.²⁴ Megjegyzendő azonban, hogy az alaptörvény nem határozza meg, mit jelent az e bekezdésben szereplő „irányítás”. Az Alkotmánybíróság szerint „A 40/B. § (3) bekezdését nem lehet önálló hatásköri rendelkezésként értelmezni, ez csak a hatáskör jellegét (‘irányítás’) és kizárólagos gyakorlóit határozza meg, továbbá kimondja, hogy ezek az irányítást ‘az Alkotmányban és külön törvényekben meghatározott keretek között’ gyakorolják. A konkrét irányítási jogosítványokat tehát más rendelkezések tartalmazzák.”²⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nem a végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai döntés kérdése, és az Alkotmány e politikai döntésnek csupán határait szabja meg a következők szerint.

- A Magyar Honvédség irányításában a 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szervek mindegyikét részeltetni kell, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül.
- Az irányításban semmilyen más szerv nem vehet részt.
- Nem lehet alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány között az Alkotmány nem nevesíti,²⁶ de a vonatkozó alkotmányi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a Magyar Honvédség mindig – békeidőben és rendkívüli állapot idején is – *polgári irányítás alatt áll*. A Honvédség irányítására vonatkozó hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve a köztársasági elnök esetében az elnök jogállásának egésze irányadó. Ez azt is jelenti, hogy az irányítás a különböző szervek részéről más-más jellegű hatáskörök gyakorlásával történik.²⁷

3. A főparancsnoki funkció és az irányítási jogok

A köztársasági elnöknek a Honvédségre vonatkozó irányítási jogköre az Alkotmánybíróság szerint *rész-*

ben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következik,²⁸ másrészt az államfő olyan irányítási jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a testület értelmezése szerint a *főparancsnoki funkció tartalmát* adják. E tartalom azonban *csak az irányítási jogok értelmezésével bontható ki*, vagyis a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az irányítási jogok – mint hatáskörökben konkretizálódó jogosítványok – tartalmának megfelelően határozható meg, mert az irányítás magában foglalja a főparancsnoki funkciót is, vagyis ez nem választható el az irányítás átfogó kategóriájától.

a) A köztársasági elnök mint főparancsnok – ha az Országgyűlés nem akadályozott – *nem gyakorolhatja az Országgyűlés hatáskörébe került alapvető rendelkezési jogokat* (pl. a Magyar Honvédség alkalmazására vonatkozó döntési jogot). A Magyar Honvédség feletti rendelkezés fő szabály szerint ugyanis az Országgyűlésnek van fenntartva.²⁹ Az irányítási jog a köztársasági elnök számára a Magyar Honvédség feletti rendelkezési jogot csak az Országgyűlés helyettesítése esetén biztosítja.³⁰ Békeidőben a főparancsnoki funkciót konkretizáló irányítási jogok a köztársasági elnököt illetik meg: ezek a köztársasági elnöktől *nem vonhatók el*, és *általa sem delegálhatók* más szervre. Rendkívüli állapot idején az Alkotmány azt írja elő, hogy a köztársasági elnök jogait a Honvédelmi Tanács gyakorolja,³¹ ami értelemszerűen azt is jelenti, hogy a főparancsnoki funkcióból adódó *irányítási hatáskörök alanya a Honvédelmi Tanács*.

b) A köztársasági elnök irányítói pozíciója kizárja, hogy a főparancsnok *vezetői jogokkal rendelkezék*, ekként *nem illeti meg a parancsadás joga*³² sem. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója alkotmányjogi funkció, és nem a Magyar Honvédségen belül viselt beosztás vagy rang. Ezért a *köztársasági elnök nem lehet egyidejűleg hivatásos katona*,³³ *nem lehet katonai rendfokozata, sem pedig a Honvédségen belüli beosztása, és nem minősül szolgálati előljárónak sem*.³⁴ A főparancsnok a Magyar Honvédségen kívül helyezkedik el, ennek irányítója és nem vezetője.³⁵ A főparancsnok tehát a Honvédség állományának nem szolgálati előljárója, az irányítási aktusának megfelelő parancsot nem adhat ki, így nem kapcsolódik hozzá a parancsnak való engedelmesség sem. „A köztársasági elnök vezetési (parancsnoki) jogkörökkel való felruházása ellentmondana a köztársasági elnök jogállásának: parancsnoki minőségében ugyanis alá lenne rendelve a többi irányítási jogosultsággal felruházott szerv rendelkezéseinek.”³⁶ Az irányítási jogok jellege nem követeli meg azt sem, hogy a köztársasági elnöknek korábban katonai szolgálatot kellett volna teljesítenie, vagy erre egyáltalán alkalmasnak kellene lennie, sem azt, hogy szakmai-katonai ismeretek birtokában legyen.

c) A köztársasági elnök *nem gyakorolhatja* a hadsereg működésére vonatkozó „vezényletet” sem, mert ezt az irányítási jogosítványt a Kormány kapta meg: a Magyar Honvédség működésének irányítása a Kormány hatásköre. Az Alkotmány azonban nem részletezi azt sem, hogy mit kell érteni a „működés-irányítás” alatt. Ezért az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontjában a „működés irányítása” az irányítási jogkörökből a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg, és a végrehajtó hatalommal kizárólagosan felruházott Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felöllel a Magyar Honvédség felett, amely nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság szerint a Kormány irányításával kell a Honvédséget úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassa feladatait. A „működés” ugyanis az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl, másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is bizonyítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. A Kormány hatáskörének a működés irányításaként való pozitív meghatározása nem áll ellentétben az- zal, hogy a Kormány hatásköre mindarra kiterjed, ami nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kifejezett hatásköre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványainak és a Kormány általában meghatározott hatáskörének a Honvédség irányítása egészét át kell fognia; nem maradhat olyan hézag, amelynek folytán a Honvédség adott vonatkozásban ne állna az Alkotmányban meghatározott három szerv valamelyikének irányítása alatt. Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.³⁷

II. A főparancsnoki funkció tartalma

A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójából adódó irányítási jogosítványokat az Alkotmány, illetőleg az ez alapján meghozott honvédelmi törvény³⁸ határozza meg. A köztársasági elnök irányítási jogosítványai között megkülönböztethetők a közvetett és a közvetlen irányítási jogok. A közvetett irányítási jogok azok,

amelyek a tipikus államfői jogosítványok közül – mint a magyar állam képviselője, bizonyos nemzetközi szerződések megkötése, követek megbízása és fogadása, kitüntetés adományozása és viselésének engedélyezése, a kegyelmezés – a Honvédséget is érintik. A közvetlen irányítási jogok a köztársasági elnök főparancsnoki hatáskörét jelentik, amelyeket jelenleg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés i) pontja akként állapít meg, hogy az elnök – külön törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára – kinevezi és előlépteti a táborno- kokat. „A táborno- k kinevezésén kívül az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés m) pontja értelmében külön törvény további főparancsnoki hatásköröket állapíthat meg a köztársasági elnök számára. A 30/A. § (2) bekezdése értelmében azonban mind a táborno- k kinevezéséhez, mind a külön törvénnyel megállapított további hatáskörök gyakorlásához miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés szükséges.”³⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 49. §-a a köztársasági elnök Alkotmányban meghatározott hatásköréhez igazodva – a Kormány működésirányítási hatáskörét alapul véve – a következő közvetlen irányítási jogokat rögzíti.

- A köztársasági elnök – a miniszterelnök előterjesztésére – jóváhagyja az ország fegyveres védelmi tervét. A védelmi tervet a Honvéd Vezérkar főnöke dolgozza ki, amely terv magában foglalja a fegyveres küzdelem megvívásának, minden oldalú biztosításának és a hadszíntér – amely alatt védelmi hadműveletek esetén az ország területe értendő – előkészítésének valamennyi kérdését. A védelmi terv nem nélkülözheti a kormányzat – ezen belül a honvédelmi miniszter – felelősségét. Ezért a köztársasági elnöknek jóváhagyásra történő előterjesztése csak a miniszterelnök útján, a honvédelmi miniszter ellenjegyzése feltételével történhet.
- A köztársasági elnök a honvédelemért felelős miniszter javaslatára kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét.
- A köztársasági elnök dönt a Honvédség tábornokainak kinevezéséről, előléptetéséről, szolgálatból elbocsátásáról, nyugállományba helyezéséről, szolgálatba visszavételéről (reaktíválásáról), valamint fegyelmi fenytésésként a szolgálati viszony megszüntetéséről, továbbá lefokozásáról, ha az nem bírósági ítélettel történik. A törvény – a személyi ügyek tekintetében – az alkotmányos rendnek megfelelően a tábornoki kinevezési és felmentési jogkör gyakorlását a honvédelemért felelős miniszter előterjesztéséhez köti.
- A köztársasági elnök szimbolikus jellegű jogosítványa, hogy a miniszter előterjesztésére a Honvédség katonai szervezeteinek katonai csapatzászlót adományoz.

- *Garanciális jellegű* az államfőnek az a jogosítványa, miszerint a Honvédséget érintő *szervezeti intézkedések* (jogsabályok, döntések) *tervezeteit tájékoztatásul megkapja*, illetve a Honvédség működését érintő *bármely ügyben tájékoztatást kérhet a Kormánytól*.⁴⁰

A hagyományos hadúri jogok közül tehát a köztársasági elnök – mint főparancsnok – az Alkotmánnyal összhangban *személyügyi, reprezentatív, és szimbolikus hatásköröket* kapott, ennek megfelelően a köztársasági elnök csak ennyiben jogosult a Honvédség irányítására.⁴¹ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy magából a *főparancsnoki funkcióból* az Alkotmányban és a törvényben meghatározott jogosítványokon kívül *további jogok közvetlenül nem származnak*.⁴² Ha a köztársasági elnök jogai között *legalább egy főparancsnoki jogosítvány található*, akkor az Alkotmány 29. § (2) bekezdésében írott funkció megvalósul.⁴³ Ennek indoka – a testület szerint – az, hogy *az államfői és a főparancsnoki minőség voltaképpen nem választható szét*: a köztársasági elnöknek a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó hatáskörei főparancsnoki hatáskörök, de valójában *nincs is alkotmányjogi jelentősége* annak, hogy az elnök – külön megnevezés nélkül – köztársasági elnöki hatáskörében eljárva, avagy ezen belül a tradíció szerint főparancsnoki vagy államfői hatáskörben irányítja-e a Magyar Honvédséget. *A lényeg az, hogy az adott hatáskör feljogosítsa az elnököt a Honvédség irányítására*: maga az Alkotmány 40/B. §-a az irányítást a köztársasági elnöki és nem ezen belül a főparancsnoki hatáskörhöz köti. Ez a tény egyben kiemeli azt a magától értetődő körülményt, hogy a „főparancsnoki” irányítás alkotmányos feltételei ugyanazok, mint a hasonló tartalmú elnöki hatáskörök esetében.⁴⁴

III. A főparancsnoki funkció tartalmi korlátai

a) A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának tartalmi korlátai közül *elsőként* azt kell kiemelni, hogy a *köztársasági elnök* Magyar Honvédséget békeidőben *irányító aktusai* – az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyása és a személyügyi hatáskörök gyakorlása (a Honvéd Vezérkar főnökének és a tábornokoknak a kinevezése és felmentése) – kivétel nélkül *ellenjegyzésre szoruló döntések*, vagyis csak ellenjegyzéssel érvényesek. Az ellenjegyzés megtörténtével a Kormány vállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnök aktusáért az Országgyűlés előtt.⁴⁵

Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította:⁴⁶ az ellenjegyzéshez való kötöttségből nem következik az, hogy a köztársasági elnök jogköre ezekben az esetekben pusztán formalitás volna. A védelmi

terv jóváhagyása és a személyügyi döntések államfői, illetve főparancsnoki jogkörök, amelyek gyakorlásával a köztársasági elnök – többek között – az Alkotmány 29. §-ában meghatározott feladatát teljesíti. E jog gyakorlásának *tartalma a döntés megtagadását is magában foglalja*, ami azt jelenti, hogy ebben az esetben az ellenjegyzés fogalmilag kizárt, mert az ellenjegyzés csak a teljesített döntésre vonatkozhat. A köztársasági elnöknek tehát joga van a döntés megtagadására, de akkor ez a döntése – az ellenjegyzés szükségszerű elmaradása folytán – a köztársasági elnök önálló politikai döntési jogkörévé válik. Az ilyen jellegű döntés határai és feltételei nem lehetnek tágabbak, mint az Alkotmányban nevesített – felelősség nélküli – önálló politikai döntéseké. *Az elnök döntését korlátozza magának a döntési jognak a helyesen értelmezett tartalma is*. A köztársasági elnök döntési jogköre ugyanis *kötött jogkör*, mert ezeket a döntéseket nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv. A kezdeményezés (javaslat) teljesítése az elfogadást és a megerősítést jelenti. A döntés – ha nem az *eljárás feltételek hiányán* alapul – csak akkor tagadható meg, ha az elnök észleli, hogy a teljesítéshez megkívánt *jogi előfeltételek nem állnak fenn*.⁴⁷ A köztársasági elnök *tartalmi okból* akkor utasíthatja el a javaslatot, ha alapos okkal arra következtet, hogy *a javaslat teljesítése „az államszervezet demokratikus működését” súlyosan zavarná*.⁴⁸ A formailag aggálytalan javaslat teljesítésének megtagadásával ugyanis a köztársasági elnök érdemben, felülbíráhatatlanul beavatkozik az államszervezet működésébe, a politikai felelősséget viselő akaratának teljesülését megghiúsítja, anélkül, hogy maga ezért politikai felelősséget viselne. Az Alkotmányban kifejezetten szabályozott önálló politikai döntések feltételei szerint, és alkotmányos helyzetéből adódóan, a köztársasági elnök tartalmi okból elutasító döntése végső biztosítékul szolgál: rendkívüli eszköz, amelynek alkalmazására csak az államszervezet súlyos működési zavarának elhárítása adhat okot. Tehát a javaslat megtagadásához is rendkívül súlyos kifogásnak kell fennállnia, vagy az aggályos javaslatok sorozatának kell olyan mértéket öltenie, hogy a demokratikus államszervezet védelmében a köztársasági elnöknek meg kell szakítani a folyamatot.

b) A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának *tartalmi korlátját* jelenti az is, hogy az Országgyűlés – alkotmánymódosítás nélkül – a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike – így a köztársasági elnök – részére, ha ezzel az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el.⁴⁹

c) A köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának korlátja adódik abból is, hogy az államfő hatásköreinek illeszkedniük kell a köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetéhez. A főparancsnoki funkcióhoz külön törvény sem rendelhet olyan döntési hatáskört, amely lényegesen eltér a köztársasági elnök hasonló jellegű döntéseinek Alkotmányból folyó feltételeitől. Ahhoz ugyanis, hogy a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítvány az elnök tipikus jogaitól eltérjen, az Alkotmánynak kifejezetten így kellett volna meghatároznia a Magyar Honvédséggel kapcsolatos hatásköröket – és ezzel maga a köztársasági elnöki jogállás is más lenne. A parlamentáris köztársaság elnöke jogállásából folyó korlátoknak különös jelentősége van azokban az esetekben, amikor az elnök döntésért való politikai felelősségvállalás szokásos mechanizmusai (a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés) nem működnek.⁵⁰

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök főparancsnoki funkciójának tartalmi körülhatárolását az Alkotmánybíróság végezte el, mégpedig a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságára és a Magyar Honvédség irányítására tekintettel: a testület az Alkotmány által az egyes alkotmányos szervekhez hozzárendelt irányítási jogköröket egymásra vonatkoztatva értelmezte. Ennek alapján az a következtetés tűnik levonhatónak, hogy a Magyar Köztársaságban az államfő főparancsnoki funkciója – az ehhez kapcsolódó tényleges jogkör jellegéből kiindulva – inkább monarchikus maradék-kompetenciának minősíthető, és lényegében jelképes funkciónak tekinthető. A köztársasági elnöknek a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó hatásköre alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől. Ezért e hatásköröket államfőként akkor is gyakorolhatná, ha nem volna a Magyar Honvédség főparancsnoka.

Jegyzetek

¹ Alk. 29. § (2) bek. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. CÍV. törvény hatályba lépése óta kizárólag a Magyar Honvédség minősül fegyveres erőnek. E tény azonban nem érinti az alkotmánymódosítás előtti alkotmánybírósági alkotmányértelmező határozatok alkalmazhatóságát.

² Az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint „A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alkotmányban meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult.”

³ Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Kormány irányítja a Magyar Honvédség működését.

⁴ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189

⁵ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197. „A főparancsnoki jogkör tipikus államfői jogkör, annak mértéke és tartalma azonban eltér az egyes kormányformák esetében.” Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 107. o. Az európai országok alkotmányaiban különböző megoldások találhatók. Vannak államok, amelyekben az

alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy a köztársasági elnök (vagy az uralkodó) látja el a hadsereg feletti főparancsnoki tisztséget [cseh alkotmány 63. cikk (1) c) pont; ír alkotmány 13. cikk (4) bek.; olasz alkotmány 87. cikk (9) bek.; osztrák alkotmány 80. cikk (1) bek.; portugál alkotmány 134. cikk a) pont; spanyol alkotmány 62. cikk h) pont; szlovén alkotmány 102. cikk; szlovák alkotmány 102. cikk k) pont]. Más államokban a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója mellett az alkotmány a kormány (vagy miniszter) jogosítványait is rögzíti: a francia alkotmány 15. cikke megállapítja, hogy a fegyveres erők főparancsnoka a köztársasági elnök, de a 20. cikk második mondata szerint a kormány „rendelkezik a közigazgatás és a fegyveres erők felett”. A görög alkotmány 45. cikkében rögzíti, hogy „A köztársasági elnök a nemzet fegyveres erőinek főparancsnoka, amelynek vezetését a kormány gyakorolja a törvényben meghatározottak szerint.” A finn alkotmány 58. cikk (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy „A köztársasági elnök valamelyik miniszterrel közösen hoz döntést a hadseregére vonatkozó ügyekben...” A lengyel alkotmány 134. cikk (1) bekezdésében megállapítja: „A köztársasági elnök a Lengyel Köztársaság Fegyveres Erőinek főparancsnoka”, míg a (2) bekezdés kimondja, hogy „A köztársasági elnök békeidőben a nemzetvédelmi miniszteren keresztül irányítja a Fegyveres Erőket”. Végül vannak államok, ahol az államfőnek nincs főparancsnoki tisztsége. A német alaptörvény a 65/A. cikkében azt írja elő, hogy „A szövetségi honvédelmi miniszter a fegyveres erők fölött parancsnoklási és vezénylési jogkörökkel rendelkezik.” A holland alkotmány 98. cikk (2) bekezdése szerint „A fegyveres erők feletti legfőbb hatalom a kormányt illeti meg.” A svéd alkotmány VII. fejezet 3. cikkéből az következik, hogy a fegyveres erőkről a kormány dönt. Vö. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. (Szerk. Trócsányi László – Badó Attila) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005

⁶ Az alkotmányi szabályozás kialakításával kapcsolatosan lásd Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány kommentárja. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 965. o.

⁷ „Az Alkotmány nem nevesíti, hogy a köztársasági elnök hatáskörén belül melyek az államfői és melyek a főparancsnoki jogosítványok.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

⁸ A hadúr „1867-től a második világháború végéig a mindenkor magyar államfőnek mint a hadsereg legfőbb parancsnokának a megnevezése. A hadúr gyakorolta az 1867. évi XII. tc. értelmében az uralkodót megillető alkotmányos államfői jogkörnek a hadsereg vezérletére, vezényletére és bszervezetére vonatkozó ún. főhadúri jogot. Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 388-389. o.

⁹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

¹⁰ Kovács: i.m. 966. o. Kovács Virág megjegyzi, hogy „1989-ben az Alkotmányba bekerült főparancsnok elnevezés azonban nem hagyományos megjelölés volt: csak az olasz birodalmi alkotmány használta ezt a kifejezést az államfő fegyveres erőkkel kapcsolatos jogainak jelölésére (a 15. §-ban). A magyar közjogban a főparancsnok szó jellemzően a fegyveres erők katonai vezetőjére, és nem az államfőre utalt.” Uo.

¹¹ Pomogyi: i.m. 317. o. A haderőbe e helyütt a magyar királyi honvédséget és a népfelkelést is beleértették. Uo.

¹² Erre vonatkozóan lásd Pomogyi: i.m. 317-318. o., valamint Kovács: i.m. 966. o.

¹³ Pomogyi: i.m. 567. o.

¹⁴ Ilyen volt pl. a szolgálati idő hosszának vagy az újonclétszámnak a megállapítása (lásd 1867. évi XII. tc. 12. §-át). Pomogyi: i.m. 317. o.

¹⁵ Kovács: i.m. 966. o.

¹⁶ Pomogyi: i.m. 318. o. „A Horthy-korszakban a szabályozás félreérthető módon sikerült: egyrészt ugyanis az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom

gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. 13. §-a úgy rendelkezett, hogy a kormányzónak a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezései is csak úgy érvényesek, ha azt az illetékes miniszter ellenjegyzí, rögtön a következő bekezdésben viszont úgy rendelkezett a jogalkotó, hogy ez a kötelezettség nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és bszervezetére vonatkozólag őt megilletik." Uo.

¹⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

¹⁸ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 199

¹⁹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 200

²⁰ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 199

²¹ Az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Honvédség alapvető kötelezettsége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”

²² „Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei – ha a hatásköri szabály erről nem rendelkezik – felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányítóknak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 194

²³ Vö. Alk. 40/B. § (3) bekezdésével.

²⁴ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

²⁵ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 198. Megjegyzendő, hogy a hatályos Alkotmány szövege a következő: „A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alkotmányban meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult.”

²⁶ „A szövetségben a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörökön kívül még számos hatáskör gyakorlása a fegyveres erők irányításának minősülhet, ha az adott esetben a fegyveres erők is vonatkozik. Ilyen pl. az Országgyűlés esetében a költségvetés jóváhagyása, vagy kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés megkötése. Ezek nem önmagukban a fegyveres erők irányítására vonatkozó jogkörök, hanem ezt is eshetőlegesen magukba foglaló szélesebb kompetenciák. Amennyiben azonban gyakorlásukkal a fegyveres erők irányítása valósul meg, mindaz érvényes rájuk, ami a nevesített irányítási hatáskörökre. Más hatáskörök viszont csak közvetve irányítási jogok, mert valamely közvetlen irányítási hatáskör gyakorlásának feltételét valószínűsítják meg. Ilyen pl. a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetése.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 195

²⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 195

²⁸ „A köztársasági elnök tipikusan közvetett irányítási jogkörben helyettesíti az Országgyűlést: az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult kinyilvánítani a hadiállapotot, kihirdetni a rendkívüli állapotot és létrehozni a Honvédelmi Tanácsot, továbbá kihirdetni a szükségállapotot (19/A. § – 19/D. §). A fegyveres erőkkel való tényleges rendelkezés, azaz közvetlen irányítási jogkör ezen esetek közül csakis 'a szükségállapot kihirdetésekor' [19/C. § (1) bekezdés] illeti meg az elnököt, aki, amíg az Országgyűlés össze nem ül, dönt a fegyveres erők alkalmazásáról, az Országgyűlés, illetve annak Honvédelmi bizottsága utólagos ellenőrzése mellett [19/A. § (4) bekezdés, 19/C. § (3) bekezdés]. A köztársasági elnök az Országgyűlést helyettesítő hatáskörét eleve az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök előzetes együttes döntésétől függően [19/A. § (3) bekezdés] és az Országgyűlés utólagos kontrollja mellett gyakorolja [19/A. § (4) bekezdés].” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 196

²⁹ Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pontja szerint az Országgyűlés „az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a Magyar Honvédség országban belüli vagy

külföldi alkalmazásáról, (...) külföldi (...) állomásozásáról.” Az alaptörvény ettől két esetben enged eltérést. Egyrészt a 40/C. § (1) bekezdésben, mely szerint „A Kormány engedélyezi a Magyar Honvédség, (...) az Európai Unió vagy az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait.” Másrészt rendkívüli állapot idején az Országgyűlés helyett a Honvédelmi Tanács dönt [Alk. 19/B. § (1) a) pont].

³⁰ Az Alkotmány 19/C. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség 40/B. § (2) bekezdése szerinti felhasználásáról.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök tipikusan közvetett irányítási jogkörben helyettesíti az Országgyűlést. Vö. a 25. lánjegyzettel.

³¹ Alk. 19/B. § (3) b) pont

³² „A parancs meghatározott szolgálati tevékenység vagy feladat végrehajtására vonatkozó, szóban vagy írásban kifejezett akaratnyilvánítás (rendelkezés).” A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 105. § (1) bek.

³³ Ez következik az államfőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokból [„A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízáttal.” (Alk. 30. §)], de abból a követelményből is, hogy mint főparancsnok – akit irányítói, nem pedig vezetői jogok illetnek meg – kívül áll a Magyar Honvédségen.

³⁴ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 190. A katonák a szolgálatukat a Honvédségnél fennálló független rendszerben teljesítik. E rendszerben az a katona, akinek joga és kötelessége más katonák tevékenységének irányítása: előljáró vagy felettes. Akire pedig ez a jogkör kiterjed: alárendelt. Az előljárói és felettesi, illetve alárendeltségi viszonyban az egyszemélyi felelős vezetés (parancsnoklás) elve érvényesül. Az általános hatáskörű előljáró, illetőleg felettes: a szolgálati előljáró, illetőleg hivatali felettes, a neki alárendelt katonák: a szolgálati, illetőleg hivatali alárendelt. A szolgálati előljárót a Honvédség szervezeti rendszerében elfoglalt beosztásánál fogva a vezetés alá tartozó katonai szervezet tevékenységére és e szervezet személyi állományára vonatkozóan a jogszabályokban és a hatásköri szabályokban megállapított rendelkezési jog illeti meg. Vö. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 92–93. §-aival.

³⁵ „Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és – az állami irányításban – az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül 'irányítói' vagy 'vezetői' aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölrendeltség van.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197, 194

³⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

³⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 200

³⁸ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvényt.

³⁹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 198. „Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusainak érvényességi kelléke. Egyrészt biztosítja, hogy az elnök aktusai ne kerüljenek ellentétbe a Kormány politikájával, másrészt pedig a köztársasági elnök aktusát is bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe azért, hogy a Kormány átvállalja a politikai felelősséget az aktusért.” ABH 1991. 189, 203

⁴⁰ Vö. a 2004. évi CV. törvény 49. §-ához fűzött részletes indokolással.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság szerint „A hagyományos hadúri jogok közül a köztársasági elnök – mint főparancsnok – nem

az Országgyűlést helyettesítő jogkörében, béke idején – az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb a személyügyi és reprezentatív hatásköröket kaphatja meg.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

⁴² 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 199

⁴³ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

⁴⁴ „Vagyis a jóváhagyásra, kinevezésre, ellenjegyzésre stb. szóló szabályok egyformán érvényesülnek, függetlenül attól, hogy pl. az elnök főparancsnokként tábornokot, vagy államfőként egyetemi tanárt nevez-e ki. A főparancsnoki funkcióhoz rendelt hatáskörök elkülönítése legfeljebb a köztársasági elnöki intézmény belső szervezése szempontjából lehet releváns; pl. az elnök katonai irodája feladatainak meghatározásakor.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 197

⁴⁵ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 191

⁴⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 203–204.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság e problémát elsősorban a kinevezéssel kapcsolatban elemezte, de utalt arra, hogy „A kinevezésre vonatkozóan kifejtettek értelemszerűen érvényesek az előléptetésre, a felmentésre, a tisztségben való megerősítésre, továbbá köztársasági elnök jóváhagyási jogára is.” ABH 1991. 189, 204

⁴⁷ „Ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv – így például az Országgyűlés bizottsága – a jelöltet meghallgassa, vagy véleményt nyilvánítson, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, megtörténtüket a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 191

⁴⁸ „Az utóbbi szempontból a köztársasági elnök a kinevezésnél kizárólag a személyre tett javaslatot, jóváhagyás esetén pedig kizárólag a mindenkori előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 191

⁴⁹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 199. „Ezzel a köztársasági elnök főparancsnoki jogköreit a határozat 'konzerválta', és igen szűkre szabta a törvényhozó lehetséges mozgásterét.” Csink: i.m. 109. o.

⁵⁰ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 199

Varga Károly
kutatóprofesszor
Budapest

Értékszociológiai paradigmával a rendszerváltozás két évtizedének értelmezéséhez

1. A tanulmány szokatlan műfaja: kapocs egy Delphi-eszmecsere és egy könyv aktualizálása között

Amikor a Kulcsár Kálmán utolsó alkotó éveiben készülő közös Delphi¹-vitakötetünk általa írt bevezető tanulmányára Lovas Rezső opponenciája megérkezett, a vitaindító tudománytörténeti személyiség már „aláírta életművét”. Nemsokára elhangzott Pálinkás József MTA elnök búcsúztatójában: „a huszadik század nemzetközi érvényű és magyar helyértékű tudósa... helyet keresett és talált azoknak a különböző nézőpontoknak, amelyek a társadalmat a szociológia és a jog, a politikai cselekvést és a joggyakorlatot pedig a közösség viszonyában értelmezték. Ismerte és igényelte a tudományos kapcsolatok termékenyítő erejét, fáradhatatlanul és *értékadóan* kereste az összeköttetéseket.” Ugyanezzel egybehangzóan köszöntötte pár évvel korábban a müncheni katolikus folyóirat, a *Mérleg* is: „A *bizalom stratégiája* nyolcadik évtizedében kiérlelt tanácsaival hozzájárulhat az értelmiségi problémamegoldó eszmecserehez, ami egyet jelenthet a *stratégikus közegben kezdeményezett kommunikatív cselekvéssel.*” (Varga, 2008)

Ha Kulcsár Kálmán „értékadó és kapcsolatokat teremtő” – azaz *integráló* – személyisége a nemzetstratégia egy újabb kezdeténél, az új alkotmány kidolgozásában, már nem is vehetett részt², tudói gondolatai és politikusi szándékai az életművét záró vállalkozásából *posztumusz* létformában is termékenyítően hathatnak. Ennek jegyében mindenekelőtt a félbemaradt diszkusszió befejezésére, a Lovas-opponencia Kulcsár szellemében adható „*posztumusz viszontválaszára*” éreztem kötelezettséget (Varga, 2011). Ebben egyfelől újra hitelesítettem a Kulcsár-féle modernizációelmélet néhány traverzének statikáját³; másfelől a „második modernizáció” (Beck et alii 1994) koncepciójának felvázolásával próbáltam választ adni e központi analitikus fogalom Lovas által felvetett súlyos bírálatára (miszerint „nimbusza megkopott, mert nem tudni, hová vezet”); de harmad-felől – és ez már a jelen tanulmány témája – felidéztem Kulcsár Kálmán rendszerváltozásról

adott elemzésének egy markáns kitételét, miszerint „*a legmélyebb magyarázat ebben a témakörben (is) az értékszociológiának tartandó fenn*”. Ugyanakkor vitattam ehhez fűzött korábbi utalását a szociológiai axiológia „jelszerű vagy túlságosan elméleti” teljesítményére (Kulcsár, 1994a). Erre is válaszul sorakoztattam fel saját kutatói pályám értékszociológiai vonulatát összegző, 2001/2002-ben írt, *Értékek fénykörében* című könyvemben számos modellvezérelt és fejlett metodikával elért szignifikáns összefüggést, ami monográfiám négy funkciója⁴ egyikének – a *rendszerváltás értékszociológiai értelmezésének* – relevanciáját és megbízhatóságát volt hivatva emelni.

Am a Delphi-folyamatnak a *gazda halálával való elárulása* után felmerült egy vigasztaló körülmény, ami a Kulcsár Kálmán posztumusz Delphi-kötete létrejöttének mintegy „*második főpróbájaként*” újabb alkalmat adott az eszmecsere aktualizálására. A Magyar Tudományos Akadémia támogatást nyújtott a nemzetstratégiai eszmecsere szorgalmazója *értékszociológiai monográfiájának újbóli megjelentetésére*, átdolgozott és 500-ról 600-oldalra bővített 2. kiadására. Így a jelen tanulmány, melynek számos passzusát az új kiadású *Értékek fénykörében* kötet Bevezetőjébe is beiktatni szándékozom, felvillanthat néhányat a Delphi jegyében született, immár a rendszerváltás *második évtizedére* reflektáló kutatási eredményeinkből. Az első kiadásbeli Bevezető két alfejezete⁵ elé pedig beiktatok egy *meta-szintről* áttekinthető részt, amely a tragikusan elhunyt kollegám, *Némedi Dénes* és munkatársai által írt és szerkesztett *Modern szociológiai paradigmák* c. kötetben (Napvilág kiadó, 2008) bemutatott hét paradigmával nyolcadikként szembesíti az értékszociológiát. Az ő jövő fejlemények iránti nyitottságukat (pl. a *hálózatok és társadalmi tőkék* jelentőségének prognózisát) az *értékfogalom sikertörténete* (Klages et alii, 1992) kihívásaként fogom fel. Erre a paradigmás közelítést hangsúlyozó változatra cseréltem ki az első kiadás alcímét: „*40 év érték kutatás*”, mivel már kevésbé éreztem alcímekben is kiemelendőnek, hogy még egy évtizeddel meghosszabbodott ez az értékszociológiai vonulat, hanem inkább arra emlékeztettem az új Bevezetőben, hogy a kötet a *hazai értékszociológia kezdetéig visszanyúló* kutatási eredményeimnek összegzése.⁶

2. A jelentörténeti mű aktualizálása: a rendszerváltozás első és második évtizedének jellegzetes témakörei értékszociológiai értelmezésben

A jelen aktualizált és bővített kiadás olyan tartalmi újdonságokat jelenít meg, amik nélkül tíz éve írt monográfiám *jelentörténeti vonulata* – sőt részben

a diszciplínát tárgyaló, *tantárgy-háttéranyag aspektusa* is – elavult lenne. Velük bővítve viszont mind a négy funkciójában jelentősnek érzett *hozzáadott értékkel* gazdagodhat. Így az átdolgozott kiadás akadémiai támogatását mintegy *kényszerítő tárgyi és méltánylandó alanyi* indokok alapozták meg. A *tárgyi indokok* adottak a 2001 óta eltelt évtized felgyorsult társadalmi folyamataiban (mint pl. az információs és hálózati társadalom rohamléptékű kialakulása⁷), illetve politikai történéseiben⁸. Az értékszociológiai paradigma elméleti/módszertani apparátusának kidolgozásával és kipróbálásával rendelkezésre álló jelentörténeti értelmező rendszerünk az új évtizedre való kiterjesztése nélkül „parlagon heverne”, sőt feladaton kívül rekedve elavulttá is válhatna; míg újra bevetve nemzetközi szakmai és hazai stratégikus eredményeket hozhat. Például akciókutatói rendszerünk olyan új témákra alkalmazott programtervével, mint a *roma-integráció, a média-törvény hatása, illetve az új alkotmány közéleti és társadalom-közérzeti fogadtatása*. Ami az *alanyi indokokat* illeti, itt illő szerénységből (jelen esetben realista súlyozásból) el kell különítenem egymástól két alkotó szubjektum, jómagam⁹, és központi referencia-alanyom Geert Hofstede új kiadásba „kívánczó” újabb műveit. Hofstede nemcsak az érték kutatás nemzetközi színterének vezéralakja (akinek a Wall Street Journal 2008-ban a jelenkor 20 legbefolyásosabb „business thinker”-e grémiumában biztosított helyet), de nálunk is most nyert különös figyelmet, mivel 2009-ben jelent meg 23. nyelvként magyarul nagy monográfiája¹⁰, 2010-ben pedig a Magyar Tudományos Akadémia tiszteleti tagjává választotta¹¹.

Az Értékek fénykörében „Empirikus válaszok az elméletileg elmélyített problémaérzékenység kérdéseire” című fejezete három témakörben foglalta össze a rendszerváltozás első évtizedében végzett empirikus értékvizsgálataink nemzetstratégiaileg relevánsnak vélt eredményeit. A *vállalkozási potenciál értéktartalma* témában a *fehér- és szürkegazdaság közötti sávban imbolygó hazai vállalkozó kényszer-attitűdjei* az anómia értékorientációs és kontextuális meghatározottságával összefüggésben, olyan felfedezés, amely a második évtizedben is releváns maradt. Az *életminőség* témakörében az elégedettség versus boldogság tényezői között derítettem fel eltérő értékeket (például a Morris-rendszerből az előbbinél a hedonistát, az utóbbinál a keresztényt). – Itt kapcsolódtam vissza a klasszikus magyar ideografikus *nemzeti karakter* leírások után a saját '60-as évekbeli szociológiai érték kutatásomban elkezdett nemzeti vonások dimenzióelemzési adataihoz. Ez az elemzés előremutat az zárófejezetben tárgyalt „világnézeti és politikai ökömené” nemzetstratégiai követelménye

témájához. A *politika* értékrendszeri kapcsolódásában a beszámoltam egy, az Erasmus Egyetemen közösen kezdett *longitudinális vizsgálatom* tanulságos eredményéről, amiből kiderült, hogy a „nyugati vs keleti típusú” adózási attitűd („Hozzájárulok valamihez” vs „Elvesznek tőlem valamit”) nem pártok szavazóbázisaihoz kötődik (mint az első parlamenti ciklus eredményét tévesen értelmeztem), hanem a *közterhekkkel való elégedetlenség döntő tényezője, hogy elvbarátaink kormányzati vagy ellenzéki pozícióban vannak-e*. Ezekhez csatolom a rendszerváltozás második évtizedében végrehajtott két új érték kutatási projektünk eredményeit. Az egyikben Jeges Sárával a *Morris-féle értékesztettel* felvett hazai értékrendszer egészségőke vonatkozásait vizsgáltuk a *szalutogenezis* metszetében (Antonovsky, 1987) egy Baranya megyei 1400 fős reprezentatív mintán (Jeges-Varga, 2006, 2008). A másikban hat európai ország *szervezeti kultúráját* összehasonlító EU-projectben (FP6) 30 győri vállalatnál végzett interjúk vezérfonalához csatolva vettük fel a *Hofstede-féle Value Survey Modul* kérdőívet. (Varga-Jeges-Losoncz: „Health Capital in the 'Cis-Elbanian' vs. 'Trans-Elbanian' Grand Regions: Frame Disputes about Framing Ambiguities and Misframings”, 2010).

A 2003-as kötet említett zárófejezetében (alcíme: „*Irányelvek a kutatási eredmények nemzetstratégiai felhasználásához*”), két évtizedes szervezet- és menedzsment-tudományi elméleti és gyakorlati működéséből¹² hozott át a nemzetpolitikai problematika területére akciókutatói módszereket és velük elért, emberi erőforrás-fejlesztés funkciójú eredményeket. Az új változatban a rendszerváltozás második évtizedétől aktuálissá vált tartalmakkal feltöltve alkalmazom a *stratégiaalapozás* céljára a korszerű stratégia-tan egyik elemző kategóriáját, az „*implicit stratégiát*”, amit Michael Porter Harvard Business Review tanulmánya (1994) nyomán az illető entitás (szervezet, állam, nemzet) *tartós jellemzői* és a *konkurens entitásokkal kialakult kompetitív pozíciója* együtteséből vezethetünk le. Ez közvetlenül kapcsolódik a nemzet „gazda” funkciójához, ami sohasem az állam kormányzati funkcióban lévő politikai elitjéé. (Az egyéb nemzetekkel kialakult kompetitív pozíciókat Bibó István a közép-európai kisállamok vonatkozásában elemezte, ám ez a szempont most az Európai Közösség – posztuláltan ugyan egyenlő sebességgel fejlődő, valójában versengésben álló – országai vonatkozásában aktuális.) Az „implicit nemzetstratégiának” a rendszerváltozás második évtizedében kirajzolódott problematikáját itt is három stratégikus probléma tárgyalásával súlypontosom. Ezek a *roma-integráció, a média-törvény hatása és az új alkotmány társadalom-közérzeti fogadtatása*.

3. Két példa a rendszerválás második évtizede kulcsproblémáiról készülő fejezetek „csíráira”

Az alábbiakban az említett három kritikus téma közül kettőből – (a) *a roma-problematika* és (b) *az új alkotmány társadalmi fogadtatása* értékszociológiai elemzéséből villantok fel koncepcióvázlat-elemeket.

ad (a) Szociológiai szempontok a romastratégia irányozásához

Bevezetőül napilapi híradások összevetéséből a kisebbségi problematikában szaktekintély Gunnar Myrdal¹³ közgazdasági Nobel-díjasnak arra a nagyjelentőségű felismerésére hozok példát, hogy a megosztott társadalmi attitűd mélyen gyökerező problémájában „*a morális küzdelem nemcsak az emberek között, hanem az emberen belül folyik*”. A Magyar Nemzet és a Népszabadság 2011 július 7-i számai árnyalati különbségekkel tudósítottak egy bírósági eseményről. A Magyar Nemzet „*Rosszul lett a gyilkosságsorozat koronatanúja*” című tudósításában F.-né Éva így fakad ki: „*Áprilisi, bíróság előtt tett vallomásom idején rádöbbentem, hogy minden szónak jelentősége van. Nem élhetek tovább azzal a teherrel, hogy bárkit az én vallomásom miatt ítéljenek el.*” – A tudósítás pontos részleteket közöl mind a vallomásból, mind a tárgyalásról: „*Mint mondta, a dátumokban korábban azért tévedett, mert a nyomozókkal beszélgetve összeállt a fejében egy kép arról, hogy a munkatársai lehetnek az elkövetők, és a kihallgató-tisztek elvárásainak próbált megfelelni. Az asszonyt ezen kijelentése után Miszori László bíró figyelmeztette a hamis vád és hamis tanúzás büntetőjogi következményeire, és bírság kiszabását is kilátásba helyezte, de F.-né kitartott a vallomás visszavonása mellett...* Az asszony magas vérnyomására panaszkodott, ami miatt a tárgyalást a bíró berekesztette.” A Népszabadság „*Rendőrkötet vádol a koronatanú*” című, rövidebb híradásában így tömöríti a Magyar Nemzetben szó szerint idézett, kissé körülményes kitétel: „*a tanú fejében a nyomozókkal beszélgetve összeállt kép-ről: „A jegyzőkönyvben foglaltakról azt állította, hogy a rendőrök írták át kihallgatásakor*”. Itt Miszori László bíró már sokadszorra figyelmeztette a korábban is többször önellentmondásba keveredett nőt a hamis tanúzás következményeire. Ez a beszámoló viszont kihagyja nemcsak a név nélkül, pusztán női mivoltában (a fővádlott szeretője) említett tanú előző vallomása óta tűrhetetlenné vált lelki terhét, de a tárgyalás megszakítását kiváltó rosszullétét is.

E híradások különös árnyalati eltérései, mint F.-né Éva *saját szavaival* felidézett lelkiállapota, szemben

egy kezdettől figyelmeztetésekkel kísért *női tanú* viselkedésének összefoglalójával, *jelentéshordozó stílus-elemei* annak, hogy a két lap szerkesztősége hogyan osztja el a beleérző érdeklődés *versus* távolságtartó kritika keverékének elemeit a négy szereplőcsoport – *nyomozók, bírák, tanúk, elkövetők* – között. Ebből pedig egy szociológiai szempontú *close reading* módszerével ki lehet hámozni, hogy olvasóközönségük milyen érzelmi különbséggel viseltetik *az ötödik csoport, vagyis az áldozatok* iránt. Természetesen nem személyüket illetően, mert normális társadalomban épeszű ember csak megbontatlan együttérzéssel („teljes szívből”) sajnálhatja a gyilkosságok ártatlan áldozatait. Hanem azt a társadalmi nagycsoportot tekintve, amelynek egyes tagjai ezeken a helyszíneken áldozatként, az olaszliszki lincselésben viszont elkövetőként váltak elrettentően extrém példázóivá a többségi társadalomhoz fűződő elrontott (és még tovább is romolható /!/) viszonyoknak. Erről az etnikai, de különösképpen élethelyzeti és életviteli kategóriaként megragadható társadalmi nagycsoportról már megosztott a közérzet, amire jól-rosszul ráérezhetnek az egyes „véleményvezér” körök, illetve a médiumok „kapuőrei” (hogy a közvélemény szociológiájának csak e két kulcsfigurájára – *opinion leader, gate keeper* – utaljak).

Az attitűdök dinamikájáról adott illusztráció emlékeztet arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felzárkóztatásért felelős államtitkársága által készített *romastratégiának* (amiben visszaköszön a nemzeti romaintegrációs stratégiák 2020-ig szóló, az Európai Bizottság magyar elnöksége alatt született uniós keretrendszer) milyen bonyolult csapdahelyzetekkel kell számolnia. Az ilyenek kezelésére felidézem az amerikai menedzsmenttudományi eredetű, de Magyarországon is eredményesen használt *Kritikus Sikertényező* (Critical Success Factor, CSF, John F. Rockart, Harvard Business Review, 1979, 2) „*hatékonyság-receptjét*”, miszerint egy stratégiában csak egy vagy néhány dolognak kell igazán jól működnie, amitől azután egy egész sor további elem jól fog alakulni, míg ha azt a néhány *kulcs tényezőt* nem találjuk meg, vagy nem vagyunk képesek alkalmazni, csupa *pótcselekvésben* merül ki az erőfeszítésünk. Így javallom, hogy a romastratégia zavarba ejtően bonyolult problémájában feltétlenül konzultáljunk klasszikus és modern szakértőket, esetünkben Gunnar Myrdal és az őt helyzetünkre adaptáló Szelényi Ivánt (aki a nemzetstratégiai Delphi-eszmecserének is kezdettől központi szereplője).

Ám mielőtt a romaintegráció Myrdal-Szelényi koncepciójára rátérnék, a bírósági esemény eltérő tudósításáról adott pillanatfelvétel folytatásaként az alábbi végjegyzetben még egy további beszédes példát is felhozok a téma bonyolultságára¹⁴. E rendkívüli bonyolultság magyarázhatja az eltérő és többnyire

igen óvatos *gate keeper*-magatartásokat is. Miután ui. a jegyzetben említett Pokol-cikket a Népszabadság is kommentálta, Kállai R. Gábor „Az ész trónfosztása” című cikkével (aug. 21.), mely filozófiai alapjait kérdőjelezte meg, jómagam az akkoriban fellángolt filozófusvitára is utalva (és bátorítva a „budapesti iskola” egyik legjelentősebb képviselője – valamikori kedves tanárom –, Márkus György véleményétől, aki mondanivalómmal való *teljes egyetértéséről* biztosított), azzal a tudattal küldtem be viszontválaszomat e hozzászóláshoz, hogy az eszmecsere épp attól válhat gyümölcsözővé, hogy a vita átkanyarodott a Népszabadság hasábjaira. „A tengerentúli tapasztalatok bizonyonnyal hasznosíthatók a hazai cigánykérdés megoldásához is. A humántechnológiák kipróbálva készen állnak az olyan akciókutatási („felvétel-összajelzés” típusú) tréning-programokban, melyeket annak belátása segít, hogy mindkét félnek igaza van. Csak ezeket az önálló igazakat kell egymással harmóniába hozni, *aminek azonban kipróbált professzionális segítség nélkül nemigen van sikeresélye*. De reméljük, hogy az új politika ebben a félrekezelt nemzetstratégiai témában is kitör a kátyúból, és nálunk is záros határidőn belül valódi eredményeknek örvendhetnek mind a többségi, mind a kisebbségi nemzetrészek.” Mivel pedig itt tényleg szekértáborokon átnyúló eszmecsere esélye merült fel, hangsúlyoztam a *közvetítés-békkeltetés semleges szaktudományi illetékességét*, ami éppúgy a Lewin-i köpönyegből bújt elő, mint az etnikai kisebbségek integrálásáról idézett elv. De olyan korszerű programokban, mint a Harvard Jogtudományi Iskola Tárgyalási Hatékonyságot Fejlesztő projektje, amely kutatási evidenciákra alapozva segít elkerülni a súlyos és bonyolult problémák kezelésénél lesekedő *mindkét oldali zsákutcás felkoppanást*. Tehát éppúgy tümelkedik az ellenoldali intellektusokat a magáé alá gyűrni próbáló beállítottságon (címke: *„a résztvevők ellenfelek”*), mint azon, amely elvfelelő kompromisszummal keresné a mindenáron való megegyezést (címke: *„a résztvevők barátok”*), és megtalálja az együttélésre rendelték új készségét a közös erőfeszítésre (címke: *„a résztvevők problémamegoldók*) (Ury, 1993).

A Magyar Nemzet felől jövő viszontválaszra azonban a Népszabadság nem tartott igényt. Az egyik oldal kapuőrei 2010 nyarán még nem érezhették veszélytelennek álláspontjukra a másik oldali kezdeményezésbe való beszállást még egy *„sem ellenfél, sem barát, hanem problémamegoldó”* műfajban sem (talán mivel kiindulópontként egy *„félrekezelt nemzetstratégia”* diagnózisa, célkitűzésként pedig *„az ennek kátyújából záros határidőn belüli kitörés”* lett megjelölve. (Különösen a *záros határidőre* való utalás érződhetett provokatívnak, ami pedig *a magyar kezdeményezésű európai romastratégiának is a közbülső*

eredmények monitorozásával konkretizált előirányzata.) Ám a megrázkódtatásokkal teli reálfolyamatok most már rohamosan érlelik a problémakörrel való érdemi foglalkozás szekértáborokon átnyúló vállalását. Myrdal diagnózisa attitudinális oldalról kezd, de strukturális mélységig hatol. Ezt követve juthatunk el az érintett előítélet-problematikától (amiben éppúgy megvan az *„ezzel zsonglörködő értelmiségi szubkultúrák csonka műmoráljának”* témája, mint a *norvég tömeggyilkos* nagyon is valódi véres előítéletéé) a társadalom strukturális-funkcionális egészének mélyreható átalakítását célzó stratégiáig. A stratégia egyik alapozó pillére lehet a Myrdal *underclass* (társadalom alatti osztály) kategóriáját adaptáló, de átfogó kutatási célkitűzései szerint empirikus közelképekben egyúttal relativizáló említett Szelényi-kutatás, amely egyfelől másfél évszázadra visszatekintő történeti, másfelől a magyar helyzet mellett a román és a bolgárt is vizsgáló összehasonlító *design*-ban hoz felszínre tévutakat elkerülni segítő empirikus eredményeket.

Megtudjuk a *történeti* vizsgálatból, hogy a többségi környezetében (igaz, ennek csak az alján), a 19. században még helyet találó – mert kultúrájával és szakmai készségeivel még funkció betöltésére képes – hazai cigányság helyzete már a két háború között is romlott, de az elromlás a szocializmus alatt azzal vált végzetessé, hogy hagyományos közösségi és foglalkozási létformájából kiragadva, meghatározó hányadát a nagyiparban és építőiparban foglalkoztatott bér-proletárrá tették. Ez pedig a rendszerváltással megpecsételte sorsukat: sem előrelépés, sem visszaút nem nyílt már az ennek történelmi termékeként létrejött *underclass* létből. Az *országok közötti összehasonlító* kutatás pedig két meghökkentő eredményt hozott. Az egyik, ami számunkra első látásra *„naposabbnak”* tűnik: a három összevetésbe vont ország romái közül *a mieink sokkal jobban élnek, mint a másik kettőé*, ami oly reménnyel kecsegtethetne, hogy innen még könnyebb a visszaút. Ám a szociológus nagyobb felbontó erővel a kedvezőbbnek tűnő tényállás belső szerkezetéből kénytelen kiolvasni a számunkra súlyosabb veszélyt. Míg ugyanis a román és bolgár cigányok, ha legalsó osztályként is, illetve a bolgárok esetében etnikai kasztként, gazdasági értelemben funkcionális egységben maradtak a többségi társadalommal, addig a hazaiak döbbenetesen nagy része már szabályos *underclass* gyanánt *„funkcionálisan feleslegesként”* szakadt le erről. Súlyosbítja a kilátásokat, hogy a magyar cigányok kb. egynegyede, a középosztály felé igyekvők, maguk is érzéketlenül hagyják hátra társadalmon kívül rekedt többségüket. (E kutatók által diagnosztizált szolidaritáshiánynak a média évek óta hozza megdöbbentő tényeit, például a támogatási milliárdok irdatlan nagy részének célt-tévesztő felhasználása kapcsán.) Szelé-

nyiek bíralták a romaprobléma neoliberális közelítését, mert eredményeik valószínűsítik, hogy az underclass formáció a neoliberális rendszerek sajátossága, mivel a piacgazdaságban posztulált „*lecsorgó hatás*” (a jobban gazdagodók asztaláról a szegények számára is több morzsa hullik), az *underclass réteget nem éri el*. S e negatív összkép görcsének hiába várnánk a feloldását. Empíriájukhoz hűen tartózkodnak a reménykeltő prognózistól.

Ferge Zsuzsa, a józsefattilai „nemzeti nyomor” és azon belül a roma-tragédia másik vezető szakértője, „Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek” című könyvéről adott interjújában (Népszava, július 23.) Szelényiek *underclass* koncepciójával kapcsolatban az önmegvalósító prófécia miatt fejezte ki félelmét. Az európai romaintegrációs stratégiáról ezt mondja: „eme újabb kísérlet a helyzet változtatására társadalmi méretekben csak akkor valósulhatna meg, ha lenne kellő politikai akarat és társadalmi támogatás a felmérhetetlen anyagi, emberi és szellemi erőforrások biztosításához.” Ezeket a feltételeket viszont nem látja, amit ha nem is Kasszandra-jóslatként, de súlyos figyelmeztetőként számon kell tartanunk. Az erőforrások ui. tényleg elkészerítően szűkösek. De a hazai romastratégiában mindezeket legalább a *Kritikus Sikertényezőkre* összevonva kellene hadrendbe állítani, nehogy az eddigiekhez hasonlóan ezeket is *pótcselekvésre* pocsékoljuk el. A *Fénykör* aktualizált kiadásában tehát a felzárkóztatásért felelős államtitkárságnak folyamatosan ajánljuk, hogy a stratégia megvalósításánál, monitorozásánál és újra-és-újra javított irányozásánál vegyék tekintetbe a magyarországi romáknak az állam-szocialista és neoliberális félrekezelés következtében kialakult *underclass* létét, és erőfeszítéseiket összpontosítsák annak megfejtési kísérletére, hogy mi az a kulcs, amely nyitja ezt az ördöglatatot, vagy még inkább – *Berzsenyivel* szólva – „*gyémánt fegyver*” (ami) „*a fene fátumok mozdíthatatlan zárait átüti*”, és segít valós eredményeket elérni e rohamosan növekvő, de egyre inkább feleslegessé váló nemzetrész *funkcionális integrálásában*.

ad (b) Alkotmányozás és társadalmi közérzet

A rendszerváltozás két évtizede alatt érlelődött másik súlyos probléma az állampolgárok jelentős részének¹⁵ közérzete, hogy a minket vazallusként tartó világhatalom összeomlásával elindult rendszerváltás nálunk mindmáig nem fejeződött be. E közérzet *pars pro toto* illusztrációja jeleníthető meg annak a számos törvénytisztelő polgárt vagy keserves belenyugvársra kényszerítő, vagy új alkotmányos rend igénylésére bátorító tapasztalata, hogy az igazságszolgáltatási törvénykezés irányváltása nem vált jogalkalmazói gyakorlattá. Ezzel kapcsolatban figyelemreméltó *Var-*

ga Csaba (2010) helyzetdiagnózisa „az igazságtevésről lemondó, az áldozatok helyett a bűnös múltat védő”, és így az „erkölcstelen de jogszerű” cinikus elvén működő ál-jogállamiságról, aminek illusztrálásaként vehető esettanulmányom (Varga K. 2010) arról, hogy az eddig érvényben volt alkotmány és őrzőinek, illetve alkalmazóinak szemlélete és gyakorlata mennyire negatívan befolyásolja az állampolgárok életét és közérzetét. Az eset, amelyről *Ibükosz darvai a hazai igazságszolgáltatásban* címen a JURA 2010. 1. számában írtam, valóban a Deák Ferenc-féle „állatorvosi ló” (amiként ő Eötvös József *A falu jegyzője* c. művét Mátyus Nepomuk János *Lótudomány* c. művének címlapjához hasonlította, vö. *História* 2005/1-2). Ebben is tetten érhető mint közkeletű „lóhaj” a perek elnyúlása (itt már több, mint három évtizedre), de főként az, amire a pert jól ismerő átvilágító bíró, Tarr György¹⁶ professzor hívta fel a figyelmet: „Mindhárom fokú (!) bíróság eljárási törvényt sértett, mivel figyelmen kívül hagyta, hogy [a megyei pártbizottság protezsáltja] csalárd megtévesztés, *dolus malus* révén [tehát: „erkölcstelenül, de jogszerűen”] produkálta a más állampolgárokat sújtó jogelőny feltételeit.”

Az esettanulmánnyal a Plutarchos nyomán Schiller balladájában feldolgozott *Ibükosz darvai* mitikus tanmeséjére utaltam, amivel a római jog világát megelőző görög gondolkodásnak a mai alkotmányos rendünkhöz hasonló gondját idéztem fel: mi van akkor, ha az igazságszolgáltatás rendszere képtelen arra, hogy teljesítse feladatát? A tanmesében kizárólag az *Eumenidák* istenítélete hozhatott pusztán képzeletbeli megoldást: a tanúk nélkül elkövetett rablógyilkosságot csak a felette áthúzó, majd a körlepcsős színház felett szintén megjelenő daruraj leplezhette le. Az *Ibükosz*-tanulmány nemcsak arra mutat rá, hogy a „szocialista törvényesség” igazságszolgáltatási gyakorlatából hiányoztak a tényállás kiderítésének s az igazságosság érvényre juttatásának feltételei, de annak megrendítő tényére is, hogy *e feltételek a jogállami igazságügy első két évtizedében sem tértek vissza*. Alkalmi helyreállításuk az említett esetben is csak *véletlen egybeesések* folyamánként remélhető¹⁷. Attól például, hogy egy fél évszázad múltán előbukkant gyerekkori játszótárs tudott annak kulisszatitkáról, hogy jogellenesen hozott, majd törvényi feltételek híján visszavont, végül pártutasításra újra meghozott intézkedésért felelős tanácsbíró asszony férje volt az a bíró, aki szentesítette az állampolgárokat sújtó törvénytelenységnek a jogállami igazságszolgáltatás által sem felszámolt következményeit.

Az ideiglenes közjogi keretek képtelenségét a jogállami szerep betöltésére így emeli ki Varga Csaba: „[jelen alkotmányunk] egy minden eresztékében mesterséges súlyokkal terhelt, legyengített képződmény, amelynek nem maradt eszköze arra, hogy

megakadályozza a társadalomellenes devianciák terjedését és a közvagyon fosztogatását”. S odáig megy, hogy e félresikerült rendszerváltozást voltaképp maga e megfellebbezhetetlen hatalmú s már a hatalommegosztás elvét sem tisztelő taláros testület vitte zsákutcába. „Fenséges magányából e hazai grémium szívesen társalog testvértestületekkel a nemzetállamok feje felett, de nem foglalkozik a mindennapi élet buktatóival, nem piszkítja be a kezét, pusztán fogalmakkal bíbelődik... Más hasonló sorsú országoktól eltérően nálunk semmiféle szembenézésre nem került sor, mert a jog betűjét fetiszizálva az AB az áldozatok helyett a bűnös múltat védte.” S gondolatmenetét ezzel a megdöbbentő felvetéssel zárja: „Talán nem véletlen, hogy országunkban pontosan ez időben lett úrrá az »erkölcstelen, de jogszerű« cinikus felfogás. Mindez tetten érhető az üzleti életben is, ahol egyesek a partnerekkel és különösen az állami számonkéréssel szemben a jogkerülésben és az állítólagos joghézagokban találják meg a kibúvót.”

A magyar igazságszolgáltatásnak ezredéves jogfejlődésünk során kialakult általános kikötését, a „jóhiszeműség és tisztesség” (*bona fides; Treue und Glauben*) érték kategóriáit a pártállam alkotmányjogi rendelkezése „a társadalom érdekeivel való összhangban állás” és „a szocialista együttélés követelményei” kategóriáira cserélte fel, amibe ezek szerint kényelmesen belefért, hogy egy megyei pártbizottság felhatalmazatlan akciója felülírja mind a közigazgatási kompetenciát, mind a bírósági döntéshozatalt. Ezt az ősi követelményt formálisan ugyan visszahozta a polgári törvénykönyvet módosító 1991. évi XIV. törvény, ám ez a jelek szerint „írott malaszt” maradt. Vagyis a rendszerváltozással végrehajtott formális irányváltás nem vált jogalkalmazói gyakorlattá. Ezért mondhatta egy eljáró bíró még 2010-ben is tárgyalás után karját széttárva: „Sajnálom, az én szüleim életét is tönkretette a kommunizmus, de ezen a jelen alkotmány alapján állva nem lehet segíteni.” Ezt a nem jegyzőkönyvezett mondatot lehetne mottóul tűzni az új alkotmányozás előtti „jogrendünk” jellemzésére. És valami tényleg nincs rendjén ott, ahol a bírák e *cseppben a tenger* konkrét esetet az „erkölcstelen, de jogszerű” kliséjével kezelik, és így kimondva is *egy alkotmányos rend tehetetlenségével takaróznak*. Mint ahogy az eklatáns ellentmondás sem tartható tovább, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke ugyan a Bíróság Napján ünnepélyesen kinyilvánította törekvését: „a bíróságok a hivatásrend erkölcsi mércéje mint a jogállam garanciája szerint működjenek, ami nélkül maguk is hozzájárulnának ahhoz, hogy az országban ne a stabilitás, s ne a rend és tisztesség uralkodjon”, testülete ugyanakkor – az ideiglenes alkotmány megfelelő paragrafusának hiányában – elutasítja az erre bizalommal apelláló felülvizsgálati kérelmeket. Ha tehát szociológusként

vizsgáljuk a jogtudós Varga Csabának az *áldozatok helyett a bűnös múltat védő alkotmány* „leleteiben” adott állapotdiagnózist, illetve e patológia gyógyításának az új alkotmányozásban megjelölt javallatát, a társadalmi közérzet jelentőségének tudatában rá kell eszmélnünk ezek életmentő funkciójára.¹⁸

4. Utószó

Gondolatmentünknek a Kulcsár Kálmán szellemi örökségeként idézett nemzetstratégiai eszmecserevel kezdett íve, amit a rendszerváltozás értékszociológiai paradigmával való értelmezése második évtizedére történt aktualizálásával folytattunk (ez utóbbiban két nemzeti sorskérdést, a roma-integrációt és az új alkotmányozást vonva elemzésbe), a dolgozat térfogatában valamilyen lezárásra vár (még ha csak az elmondottak valamelyik elemének kiemelő megismétlésével is). Ilyenként kínálkozik a roma-tematika kapcsán felidézett *Kritikus Sikertényező*k témája, amikre összevonva kellene hadrendbe állítani nemcsak az elkeserítően szűkös gazdasági erőforrásokat, de – amiben talán valamivel jobban állunk – a szellemieket is. Ez utóbbiakat pedig úgy, hogy sikerüljön elkerülni a *Program on Negotiation at Harvard Law School* (Ury 1993) kutatási eredményeiben definiált *mindkét oldali zsákutcás felkoppanást*, tehát tülemelkedve mind az ellenoldali intellektusokat a magáé alá gyűrni próbáló beállítottságon, mind azon, amely elvfelelő kompromisszummal keresné a mindenáron való megegyezést, és megtalálja az együttélésre rendelték új készségét a közös erőfeszítésre; amely összpontosítással és összefogással talán még lehet esélyünk az állam-szocialista és neoliberais félrekezelés nyomán rendkívül súlyossá vált nemzeti sorsproblémák feletti kontroll visszaszerzésére, megfejtve: mi az a kulcs, amely nyitja ezt az ördöglakatot, vagy még inkább – *Berzsenyivel* szólva – „*gyémánt fegyver*” (ami) „*a fene fátumok mozgíthatatlan zárait átüti*”, és hozzásegíthet bennünket a – *Kölcseyvel* szólva – *’múltat s jövőndőt megbűnhődött nép’* túléléséhez és felemelkedéséhez.

Hivatkozások

- Ádám Antal (2009): „A magyar alkotmányos jogállam fejlesztési lehetőségei” *Társadalomkutatás* 27 (2009) 4, 423–440.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony, Lash, Scott (1994): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford University Press
- Eyal, G. – Szelényi, I. – Townsley, E. (2000): *Making Capitalism Without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern-Europe*. London-New York: Verso
- Eyal, G. – Szelényi, I. – Townsley, E. (2003): *On Irony: An Invitation to Neo-classical Sociology. Thesis Eleven. Berliner Journal für Soziologie*
- Ferge Zsuzsa (2010): *Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek*. Napvilág kiadó, Budapest

Ferge Zsuzsa (2011): A körben járás két évtizede. Takács Róbert interjúja. Népszava, 2011. augusztus 6

Hofstede, Geert–Hofstede Gert-Jan (2008): *Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere*. (McGraw-Hill, 2005), VHE Kft Pécs.

Jeges, Sára, Károly Varga (2006) Unravelling the mystery of the sense of coherence, *EUROPEAN JOURNAL OF MENTAL HEALTH* 1:(1-2) PP. 41–71. (2006)

Jeges Sára, Károly Varga (2008) A szalutogenetikus életstratégia értéktényezői. *JURA* 1. 43–55

Klages, Helmut (1992): Die gegenwertige Situation der Wert- und Wertewanderungsforschung – Probleme und Perspektiven. In: Klages, H., et alii: *Werte und Wandel. Ergebnisse und Methode einer Forschungsstradition*. Frankfurt/M, Neue York: Campus Verlag

Koestler, Arthur (2002): *A vak véletlen gyökerei*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2002

Kreutz, H.–Varga K. (eds) (2006): „Asphyxiation: Too much of goulash communism: The trivial death of a nation”. *Angewandte Sozialforschung*, Jg. 24 3-4.

Kulcsár Kálmán (1994a): *Két világ között: Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990* Akadémiai Kiadó, Budapest

Kulcsár Kálmán (1994b): *Kontinuitás és átmenet: Töprengések az utóbbi évek magyar politikai gyakorlatáról*. Savaria University Press, Szombathely

Kulcsár Kálmán (2009): „A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság” *Társadalomkutatás* 27 (2009) 4, 375–400.

Kulcsár, Kálmán (2010b): Erklärung zur eigenen Rolle während und nach der Revolution 1956” *Angewandte Sozialforschung* 25 (2010) 3/4, 429.

Ladányi János és Szelényi Iván (2004): A kirekesztettség változó formái. Napvilág kiadó, Budapest

Lovas Rezső (2010): „Modernizáció, rendszerkorrekció és a magyar jövő” *Társadalomkutatás* 29 (2011) 32–43.

Myrdal, Gunnar (1972): *Érték a társadalomtudományban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

Náray-Szabó Gábor (2009): „Fenntartani a sokszínű világot. Jövőkép egy kis nemzet számára” *Társadalomkutatás* 27 (2009) 4, 441–454.

Némedi, Dénes et alii (2010): *Modern szociológiai paradigmák*. Napvilág Kiadó, Budapest

Pálinkás, József (2010): Végső búcsú Kulcsár Kálmántól. Az MTA hivatalos honlapja

Pokol Béla (2010): *Moráleméleti vizsgálódások: A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája*. Kairosz Kiadó

Pokol Béla (2010) „A tapasztalat nem előítélet”. Magyar Nemzet 2010. júl. 28

Rezsőházy Rudolf (2008): A mai társadalom játszmái: Az értékek szerepe. (Kézirat) *Louvaini Katolikus Egyetem*. (A jelen Delphi-vállalkozás felkérésére megküldött tanulmány)

Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N. J. Chatham House Publishers

Sulyok Vilmos Ignác (1994): *Az igazságszolgáltatás „adó-tartozása”*. Valóság 1994. 4.

Szelényi Iván (1994): Az elit cirkulációja vagy újratermelődése Közép- és Kelet-Európában: *INFO-Társadalomtudomány*. 29: (1994) 31–44.

Tarr György (1994): *Gondolatok két hiányosságról*. Magyar Jog 1994. 3.

Tolnai Bíró Ábel (1994): „A jogász álláspontja az igazságszolgáltatás »hiánygazdálkodásáról«” *Valóság* 1994. 4.

Ury, William (1993): *Tárgyalás nehéz emberekkel*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest

Varga Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz: Kráter, 2007. 241.

Varga Csaba (2010): *Fenséges magány*. Kulcsár Anna interjúja, Magyar Nemzet 2010. december 18.

Varga, Károly (1988): *Az emberi és szervezeti erőforrás fejlesztése: Szervezeti akciókutatások eredményei és tanulságai*. Akadémiai kiadó (Második, változatlan kiadás) p. 238

Varga, Károly (1999): *Vallásosság-szindróma és polgári társadalom: Szociológiai hipotézisek megvitatása a világnézeti helyzet alakulásáról*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Piliscsaba, Osiris, Budapest

Varga, Károly (2003): *Értékek fénykörében: 40 év érték-kutatás és jelen országos értékvizsgálata*. Adalék egy új nemzetstratégia megalapozásához. Akadémiai Kiadó, Budapest

Varga, Károly (2006b) ‘A Delphi Consultation on Occasion of Joining the European Union’ in H. Kreutz & K. Varga, eds. (2006): *Asphyxiation: Too Much of Goulash Communism: the Trivial Death of a Nation. The Case of Hungary*, special issue of *Angewandte Sozialforschung* 26, 3–4.

Varga Károly (2007): „A ’legszenvedélyesebb igazságbeszéd’ egy megtévesztési stratégiáról: Egy közvéleményt megosztó téma három szociológiai elméletben értelmezve” *Társadalomkutatás* 25. 3. 229–254.

Varga Károly (2008a): „Hofstede és a magyar szociológia” Bevezető tanulmány a *Hofstede & Hofstede (2008) kötethez*

Varga Károly (2008b): *A bizalom stratégiája: Kulcsár Kálmán 80 éves*. Mérleg 44. évf. 3. 343–348

Varga Károly (2009): „Válság, érték, túlélés: Keresztválasz Kulcsár Kálmán Delphi-vitaindítójára” *Társadalomkutatás* 27 (401–422)

Varga Károly (2010): „A „Historische Perspektive und Vertrauen: Kálmán Kulcsár – 80 Jahre””. *Angewandte Sozialforschung* 25 (2010) 3/4, 419–428.

Varga Károly (2011): *A modernizáció reflexív szakasza irányponosítás*. *Társadalomkutatás* 29 (2011) 15–31.

Varga, Károly, Sára Jeges, Miklós Losonczi (2009): „Health Capital in the ‘Cis-Elbanian’ vs. ‘Trans-Elbanian’ Grand Regions: Frame Disputes about Framing Ambiguities and Misframings”. *European Journal of Mental Health*, 4 (2009) 1 3–26.

Jegyzetek

¹ A *Delphi*-eszmecsere-műfaj nevét a jövőbelátás szimbólumára utaló ókori orákulumtól kölcsönözte (bár e névválasztás kritikusai szerint nem szerencsés, hiszen a mai *Delphi*-ben semmi „orákulum” elem nincs, hanem épp az illető témát tudományosan művelők törekszenek benne a legmagasabb megbízhatósági fokra). Eredetének magyar vonatkozása, hogy a második világháború utolsó évében Henry H. Arnold tábornok felkérte a mi *Kármán Tódorunkat*, hogy az USA légierje számára alakítson ki és állítson munkába egy olyan jövő technológiát kutató módszert, mely közvetlenül katonai célokat szolgál, távlatilag azonban a háború utáni új világrend technológiai vívmányait prognosztizálja. Ebből született az interkontinentális hadviselés technológiája, de olyan békés célú használatok perspektívája is, mint a környezetvédelem, a születésszabályozás, a közoktatási technológiák és a *háborúk megelőzése*. – Magyarországon a *Delphi*-metódus egy változata az alkalmazott menedzsment-tudományi (emberi-erőforrás fejlesztési) gyakorlatban indult el a ’80-as években (Varga, 1988), majd átkerült a világnézet-szociológiai (Varga, 1999), illetve nemzetstratégiai (Varga, 2003) alkalmazás területére. Ez utóbbin *Értékek fénykörében* c. könyvében a jelen sorok írója szembesítette jobb és baloldali szerzők (*Tellér Gyula* és *Kreutz Henrik* versus *Bayer József* és *Vitányi Iván*), illetve közvetítő-integráló auktorok (*Kulcsár Kálmán* és *Szelényi Iván*) rendszerváltozást értelmező szempontjait, amely eszmecsere nyugati változatát *Kreutz Henrik* magyar származású nürnbergi professzor *Angewandte Sozialforschung* c. folyóirata *Asphyxiation* című angol-német-magyar különszámában (Kreutz és Varga, 2006) egy tagabb szakközönség számára adta közre. Ám mivel e 2006-os *Delphi*-kötet aktualitása a társadalmi-politikai reál-folyamatok felgyorsulása miatt drasztikusan megkopott, a már e külhoni magyar szerkesztésű vitakötetben is integráló szerepet betöltő Kulcsár Kálmán vállalta, hogy itthoni nézőpontból aktualizálva indít el egy olyan *Delphi*-vitát, amely nemzeti sorsproblémáink vizsgálatára invitálja a *világnézeti-politikai* és *szaktudományi-diszciplináris* spektrumon egymástól akár távol

eső, de a közös problémamegoldás felelősségében osztozó kontributorokat. Az általa kiválasztott cím alatt (Kulcsár Kálmán – Varga Károly (szerk.): *Utópia nélkül a XXI. századba*. Akadémiai Kiadó, 2012) tervezett kötet folyóirati „főpróbáján” (Társadalomkutatás, 2009/4) Kulcsár Kálmán „*A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság*” című, súlypontilag jogszociológiai vitaindítójára a jelen sorok írójának „*Válság, érték, túlélés*” című értékszociológiai „keresztválasza” mellett két diszciplinárisan és politikai filozófiájában is különböző szerző tanulmánya jelent meg. Az értékszociológia szempontrendszerét Ádám Antal az alkotmányfejlődés rendkívül aktuális területére alkalmazva segített elő egyfajta progresszív szemléletű konvergálást a jogszociológiai és értékszociológiai vizsgálódások között, másfelől Náray-Szabó Gábor a saját biokémiai tudományágából kiindulva hajtott végre egy értékkonzervatív ihletésű „interscience” értelmezési kísérletet a társadalmi prognózis területén. Ezekon kívül már többen beküldték adalékaikat, illetve jelezték részvételi szándékukat. Így egyfelől a korábbi Delphi-szakaszok résztvevői közül (pl. Buda Béla, Komoróczy Géza, Kreutz Henrik, Szelényi Iván, Vitányi Iván), másfelől új csatlakozók is (pl. Gazsó Ferenc, Kappéter István (Nováky Erzsébettel közösen), Losoncz Miklós, Rezsőházy Rudolf, Szigeti Péter, Tóth Pál Péter, Vető Miklós, Zsolnay Lászlós). De Kulcsár Kálmán intenciója szerint további személyeket is kezdtünk felkérni, itt is egyfelől a korábbi résztvevők közül (Hankiss Elemér, Jelenits Istvánt, Mádl Ferencet [†], Tókeczki Lászlót, Várszegi Asztrikot), másfelől újakat is, mint Ferge Zsuzsát, a józsefattilait „nemzeti nyomor” és a roma-tragédia vezető szakértőjét- És Kulcsár Kálmán előző írására Pálkás Józsefet szándékozott felkérni.

² Mint az előzőben, amit életműve csúcának tekintett, amiről így írt ottawai nagykövet korában: „Talán mosolyognak, de szinte Deák Ferenc méretű feladatot fogalmazott meg a történelem 1988-ban olyan igazságügyi miniszter számára, aki képes és felismerni és hajlandó elfogadni... Soha nem ért még ilyen kihívás életem során. A politikai helyzet értékeléséből és addigi tudományos munkám tapasztalataiból is az a lehetőség következett, hogy lényeges szerepem lehet egy – nálunk négy évtizedes – politikai rendszer megváltoztatásában, s ez talán Magyarországon is túlnőhet. Új alkotmányt dolgozhatok ki, új igazságszolgáltatást, közreműködhetek az emberi jogok biztosításában, hogy csak a leglényesebb lehetőségeket említsem.”

³ Így a Kulcsár-„tézisből” azt, hogy „a modernizáció a társadalom saját feltételei szerinti adaptálódása együtt a feltételek folyamatos javításával”; és ennek kibontásából: a modernizáció „az adaptációra kész politikai rendszer tartalmi továbbfejlesztését és racionalizálását jelenti”; így „a modern elemek hatékony működését biztosító intézményeket, normákat, cselekvésmódokat; amik érvényesüléséhez, a modernizációból fakadó feladatok végrehajtására a parlamenti ciklusváltásoknál tartósabb szakaszokra volna szükség; valamint „mindezek befogadására alkalmas tudati (pszichikai, értékrendbeli stb.) sajátosságokat” (így az anómikus szintű gyűlölködés és partoskodás visszafogását); és mindezzel összefüggésben „a tradicionális életmód visszafogó elemeinek, kötelekeinek felbomlását, ill. átalakulását, amely azonban nem jelenti a tradicionális értékek eltűnését, de jelent bizonyos változásokat a gondolkodásmódban és életmódban”

⁴ Az Oktatási Minisztérium Kutatási-Fejlesztési Helyettes Államtitkársága támogatásával 2001-ben írt és az Akadémiai Kiadó RT-nél 2003-ban 43,62 (A/5) ív terjedelemben megjelent szakönyv négy célkitűzése volt:

- longitudinális kutatási eredmény-beszámoló: a hazai értékszociológia kezdetéig (1963) visszanyúló elméleti és empirikus kutatásaim eredményeinek és tanulságainak összegzése,
- két országosan reprezentatív érték- és politikaimagatartás-vizsgálat (2000 és 2001) Gallup-omnibusz felvételbe szerelt pszicho-metrikus értékeszték eredmény-bemutatója,
- a Pázmány Péter Katolikus Egyetem általam alapított szociológia tanszékén éveken át előadott értékszociológia-tantárgyam ismertetése,

- értékelméleti paradigmában kimunkált elméleti modellek és empirikus vizsgálati eredmények alkalmazásával történt jelentörténeti helyzetértelmezés és erre alapozott akciókutatási programterv, amely adalékkul szolgál nemzetstratégiai forgatókönyvek kialakításához.

⁵ Ezekben egyfelől csatlakoztam a közgazdasági Nobel-díjas Herbert Simonnak a szociológiában is eligazító tételéhez „a halványabb értékhatás hosszabb távú relevanciájáról”, illetve a Kolakowski-Bourdieu-Szelényi féle szociológus-tipológiában elhelyezkedve határoztam meg értékdiskurzust szorgalmazó pozíciómat. Másfelől a rendszerváltozás érték szempontú készülleteiről vázoltam fel egy átfogó igényű axiológiai hipotézist. Éspedig annak a „Lili Marleen modellnek” a valószínűsítésével, miszerint e jelentörténeti szakasz a nyugatról jött („frontvonalakon átcsapó”) polgári szabadságértékek térnyerésével jellemezhető.

⁶ Az 1962-ben Hegedűs András által megalakított MTA Szociológiai Kutatócsoportban Losonczy Ágnessel vállalkoztunk arra, hogy a marxista politikai gazdaságtanon kívül akkor még tiltott értékfogalom használatával – Charles Morris nemzetközi UNESCO-projektjébe bekapcsolódva – feltérképezzük a magyar egyetemi ifjúság „életfelfogásának” álcázott értékrendszerét. Így sikerült öt egyetem csaknem ezer hallgatójával felvennem a nemzetközi összehasonlításra alkalmas magyar mintát, amiből „Magyar egyetemi hallgatók életfelfogása: Nemzetközi összehasonlítás” címen írt egyetemi doktori disszertációm az Akadémiai Kiadó Szociológiai Tanulmányok sorozatában jelent meg 1968-ban (angol összefoglalója 1970-ben a *Journal of Cross-Cultural Psychology*-ban). Mivel a szociológiát „burzsoá áltudomány” tartó korszakban még ezzel az álcázással kellett élnünk, a hazai értékutatás kezdeteit tévesen tíz évvel későbbre szokták datálni, amikor Hankiss Elemér adaptálta Rokeach értékutató rendszerét.

⁷ Vö. a magyar kutatók közül Barabási Albert-László, Csermely Péter és mások, a nemzetközi szinten Mark Granovetter és Manuel Castells nagy hatású műveit,

⁸ Vö. Giovanni Sartori (1987) politikarendszer-tipológiája szerint a 20010-es parlamenti ciklusváltás nyomán a versengő pártrendszereken belüli *predomináns* pártrendszer uralomra kerülését, amit a politikai ellenfelek, pártok és értelmiségi csoportok, a nem versengő (diktatórikus) pártrendszereken belüli *hegemonikus* típusba sorolnak. – Ehhez könyvem 4., empirikus fejezetében beszámolt, az Erasmus Egyetemmel közösen indított, és három parlamenti cikluson átívelő (!) adózási attitűd-kutatás „önkorrekciós” eredmény-sorozatát idézem, utalva arra, hogy a tudományos függetlenség (a *maxweberi* „*Wertfreiheit*”) hogyan képes – egyedül a tudományos érvényesség-igény értéke által vezéreltetve – a politikai befolyásokon felülemelkedő, *sine ira et studio* szellemű működésre. – Vö. még az MTA IX. osztálya folyóiratában Kulcsár Kálmán főszerkesztő *Wertfreiheit*-elkötelezettségéből megjelentetett tanulmányomat: „A legszenvedélyesebb igazságszéd” egy megtévesztési stratégiáról: Egy közvéleményt megosztó téma három szociológiai elméletben értelmezve” (*Társadalomkutatás*, 25 /2007/ 3, 229-254.) – Kulcsár Kálmán Delphi-vitaindító cikkében erről így emlékezik meg: „Varga Károly (jogosan!) itt is tiltakozik a tudományos állásfoglalásnak az „érzelmi politizálás” témakörébe vitele ellen, amely könnyen vihet a politika irracionális (ám gyakori!) tévtíjára!” (Kulcsár Kálmán: A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság. *Társadalomkutatás* 27 /2009/ 4, 393.).

⁹ Saját újabb eredményeimből itt kettőt említek: egyfelől a Pécsi Tudományegyetemen egészség tudományi tanszékével közös projektben az egészségtöke „szalutogenetik” (Antonovsky) metszete Morris-féle értékesztékkel nyert validálását. Másfelől a Széchenyi Egyetemen 2007 és 2010 között végrehajtott *Corporate culture and regional embeddedness* c. EU-project /FP6/ Hofstede-rendszerű eredményadatait.

¹⁰ Amihez a fordításban vállalt szaklektorálásomon kívül „Hofstede és a magyar szociológia” címen bevezető tanulmányt írtam.

¹¹ Ajánlók Kulcsár Kálmán, Bayer József és Kiefer Ferenc

¹² Vö. „Az emberi és szervezeti erőforrás fejlesztése” című, az Akadémiai Kiadónál két kiadásban (1986, 1988) megjelent MTA doktori disszertációm, illetve menedzsment-tréneri, tanácsadói és közvetítő-békéltetői szolgálati működésemet.

¹³ A megosztott társadalmi attitűd értelmezéséhez például érdemes megvizsgálni a kisebbségi problematikában első számú szaktekintély *Gunnar Myrdal* közgazdasági Nobel-díjasnak az alcímünkben hozott felismerését, amit először „*Egy amerikai dilemma: A négerkérdés és a modern demokrácia*” címen publikált. „Egyszerűbben kezelhető lenne a négerprobléma, ha a morális konfliktus csupán a különböző személyek és csoportok között robbanna ki. A morális szituáció azonban az, hogy a konfliktusos értékeléseket ugyanaz a személy vallja magáénak. Minthogy az emberek értékelései konfliktusosak, a viselkedés morális kompromisszumává válik... A konfliktusos értékelések jelenlétének intenzitása és arányai jelentősen különböznek az egyes amerikaiaknál, és ugyanannál az egyénnél is egyik vagy másik szituációban.” Myrdal koncepciójának a hazai cigánykérdésre való alkalmazását *Szelényi Iván* kezdeményezte „A kirekesztettség változó formái: Közép- és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító vizsgálata” című, munkatársával, *Ladányi Jánossal* közösen közzétett kutatási beszámolójában. Ennek eredményeit a felzárkóztatásért felelős államtitkárságnak a romastratégia elkészítésében feltétlenül figyelembe kell vennie.

¹⁴ Az alkotmánybíróvá választásakor *roma-fulóként* támadott *Pokol Béla* tavaly nyári „A tapasztalat nem előítélet” című vitacikkében (Magyar Nemzet 2010. júl. 28.) (háttérben „Moráleméleti vizsgálódások: A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája” című könyvével) magyarítani próbálja, hogy a miskolci rendőrkapitány bejelentése („tíz rablásból azon a héten mind a tizet cigányok követték el”), a szocialista kormányzat alatt miért vonta maga után azonnali elcsapását. Szerinte az elcsapott rendőrkapitány a hagyományos közmorált felváltó „múmorálnak” esett áldozatul. Míg ui. az ókori hagyományokig visszamenő igazságosság erénye így hangzott: „egyenlőt az egyenlőnek, a különbözőnek pedig a különbözőség mértéke szerint”, addig az új múmorál teoretikusai ezt oda csonkították, hogy megtiltották a különbözőség észlelését. „E módosítással a globális politikai hatalomban befolyásos csoportok révén ez úgy vált jogi előírássá, hogy milliós büntetésekkel nézhet szembe, aki tapasztalatai alapján különböztet meg a különböző csoportokhoz tartozás szerint. Miközben egész országrészekben, de a többi kelet-közép-európai országban is milliók élnek a legnagyobb rettegésben mindennapjaikban és főként éjszakáikon a 'rasszistázás' morálja által lebénított rendfenntartás hiánya miatt, e morálfilozófusok és értelmiségi szubkultúrák ezt mint a tolerancia és a világszabadság megvalósulását élik meg.”

Jómagam pár nappal ezután (aug. 5.) a Magyar Nemzetben visszaigazolásként ugyan egy saját, hasonlóan rettegéssel telt éjszakám emlékét idéztem fel, de *Pokol Béla* érvelését azzal pontosítottam, hogy bár a tapasztalat valóban nem előítélet, ám ez nem jelenti azt, hogy e szindrómában az előítélet nem játszik szerepet. Így a Myrdal mellett másik korszaknyitó kisebbség-teoretikus, *Kurt Lewin* felfedezését véve cikkem címének, mutattam rá, hogy az üszkösödő kisebbségi kontroverziában „Mindkét félnek igaza van”. A négerek közül sokan tényleg „lusták és tolvajok”, de a rájuk kényszerített körülményekre ez az egyik „adaptív” válaszuk. E szemléleti áttörés tettekre váltására a Lewin-iskolának megvolt a maga akciókutatási rendszere és tréningprogramja, ami magatartási oldalról tényezője lett a strukturális átalakulásnak. Így Lewinnek és iskolájának is sokat köszönhet a *Kennedykkel* elindult és immár *Barack Obama* elnökségében csúcsonodott néger-emancipáció.

¹⁵ Ha nem is feltétlenül kétharmadának (amely arányszám ugyan a rendszerváltáskor életbelépett választójogi törvény szerint a 2010-es ciklusváltás utáni parlamenti erőviszonyokat

jelzi, de nem számol az urnáktól távolmaradók tömegével, akiknek többrétű értékorientációját a *Fénykőr* első kiadásában „A politikai aktivitás és passzivitás tényezői” című alfejezetben /pp. 361-375/ országosan reprezentatív Gallup-empíriára támaszkodva térképeztem fel), ám kétségkívül olyan kritikus halmazának, melynek attitűdjei, értékei és értékorientációi megkülönböztetett szociológiai figyelmet érdemelnek.

¹⁶ Egy 1994-es Valóság-cikkben *Tolnai Bíró Ábel* pseudonym alatt (lásd az idézett JURA-tanulmányt).

¹⁷ Ide hoztam a JURA hasábjain az alábbi bevilágító analógiát. „Ilyen *deus ex machina* igazságszolgáltatásról tud a magyar irodalom- és filmtörténet is, csakhogy ez épp megcsúfolása a Plutarchos-Schiller-i, *Eumenidák* által helyreállított világrendnek. A létezett szocializmus irányító kultúrpolitikusai (jelesül Aczél György) íratlan, de jól működő elvárásai szerint a Horthy-rendszer osztálytársadalmát ábrázoló művekben csak ilyen *istenítéletektől* lehetett várni igazságszolgáltatást. Erre az alkotók által internalizált elvárásra egyebek között jó példa *Móricz Zsigmond Árvácska* című kisregényének Ranódy-Sára féle filmes feldolgozása, amely meghamisítja a könyörtelen társadalomkritikus, de a tényekhez hűnek maradt *Móricz Zsigmond* polgári igazságszolgáltatásról szóló beszámolóját. „De már kedvesapám sincsen, és Szennyessné sincsen, mert egyszer csak jön haza a Verő mutér, és mondja ebédnél:

– Hallottatok ilyet, a csendőrök keresik a mi államinkat.

És csakugyan ötet keresték, el is vitték a csendőrök, és kikérdezték, hogy halt meg az öreg bácsi, a takács, az istállóban, ő elmondta, hogy adta neki Zsabamári a kis csuprot, hogy vigye ki az atyusnak, és az azt mondta:

– „Étető van benne?” mer acst monta csabamári, nem fog többet panacskodni csenkinek, ha ecstet megiccsa.

Rosszabbul beszélt, mint máskor, de úgy mondta, ahogy még akkor.

Jól értették a csendőrök, és aztán híre jött, hogy kiásták a bácsikát a sírból, és az orvosok megvizsgálták, és a Zsabamárit fel fogják akasztani.”

[*Kedvesapám* az *Árvácskát* 'karóba vágó' szomszédot lepuffantó, de a pici gyereklányt maga is molesztáló, majd a megtorlástól való félelmében öngyilkossá vált második nevelő-apa; *Szennyessné*, vagyis *Zsabamári* a kislányt védő öreg bácsi gyilkosa; *Verő mutér* a harmadik nevelőanya; *a mi államink* pedig maga *Árvácska*]

A gyilkosságra tehát a kisregényben – amiről *Móricz* azt írja, hogy „irtóztató könyv, *de a fantáziának egy sora sincs benne*” – *Árvácska* vallomása és a holttest exhumálása nyomán derül fény, és a megtorlás a *jogállami igazságszolgáltatás alapján történik*. Ám a Kádár-rendszerben született, egyébként magas művészi értékű filmnek (Rendező: Ranódy László, Forgatókönyvíró: Elek Judit és Ranódy László, Operatőr: Sára Sándor, Főszereplő: Czinkóczi Zsuzsa) ahhoz az ideológiához kellett igazodnia, hogy a burzsoá osztályuralom intézményrendszere ilyen igazságosztásra *eo ipso* nem lehetett képes, hanem itt is csak valamilyen istenítélet szinkronicitásáról kellett *fantáziálni* (!). Ezt az elvárást a film alkotói úgy oldották meg, hogy az egyébként műfajilag indokolt tömörítést (a három nevelőszülői helyszín kettőbe összevonását) arra használták, hogy a másodikban elkövetett gyilkosság megtorlásául a harmadik helyszín összefüggéseiből kiragadott tűzvészt tettek meg közvetlen igazságosztásnak, *nyomtalanul eltüntetve a jogállami működésre történt utalásokat*.

¹⁸ Az AB régi-új elnökének idevágó bejelentése régen vált megoldást jelent e szindrómában. Az új alkotmányhoz tervezett sarkalatos törvények szerint az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jétől már foglalkozhat olyan konkrét egyedi ügyekkel, amik abban akadtak el, hogy a régi alkotmányból hiányzott az olyan cikkely, aminek alapján az erkölcsstelen, bár hatalmi összejátszás folytán sikerrel jogszerűnek álcázott ítéleteket felül lehet vizsgálni. Így az egyik hajdani alkotmánybíró által expliciten tisztázottnak („az igazságszolgáltatás igazságtalanságának” – lásd a hivatkozott JURA-cikket) minősített esettel is.

Prof. Dr. Duško Vrban
Faculty of Law University of Osijek

First Part: Legal order: Search for a coherence

Unification or pluralism: some reflections on contemporary legal evolution

Introduction

One can argue as some comparativists do, that besides two legal families, those belonging to the common law and those which have roots in the Roman tradition, there is also a third one: that of the mixed systems. Two examples are present in mind: Scottish and South American law. Japanese law, although constructed upon reception of French & German civil law, is essentially mixed. Some notice, that most of the contemporary legal systems are already «hybrid» in the essence, because they contain elements from other legal orders, or that they will become so.

On the other side, there is much talk about globalisation and post-modern trends in the contemporary legal evolution. Some point out to the emergence of *lex mercatoria*, then to the attempts to unify law of contracts, law of torts and international litigation, together with the Europeanisation of the national laws in the European Union. German legal sociologist Manfred Rehbinder (*Rehbinder*, 1993, 138-9) has proposed a scheme of five main trends in contemporary legal evolution: trend towards unification (*Vereinheitlichung*), socialisation (*Sozialisierung*), increase in legal production (*Anwachsen des Rechtsstoffes*), specialisation that comes together with bureaucratisation and finally, rationalisation and scientification (*Verwissenschaftlichung*). In short, one can foresee emergence of a harmonised, if not unified legal systems, which will close the gap between Continental & Common law. Yet, there are numerous obstacles to the unification, harmonisation and even convergence of legal systems. They can be noticed even in Europe, where attempts to design a new universal European code of private law, have not been given a particularly warm reception.

The process of convergence of the contemporary legal systems represents probably a long, spontaneous and progressive evolution. The danger consists in the possibility – which is visible in some domains of the contemporary law, perhaps expressed mostly in the international private law – that this evolution leads towards a hybrid, mixed and obviously incoherent legal order.

1. Roman Law as a flexible unity

It is well known that law developed in Rome as a particular combination of the reliance upon basic codes (the Laws of Twelve Tables), activities of a public official called a praetor and those of the learned lawyers – *jurisprudentes*, containing also fundamental principles and some natural law premisses, taken mostly from the Greek philosophy.

According to the valuable insights into ancient legal history by French legal philosopher Michel Villey, Roman law in the classical period can be considered primarily as judge-made law (*Villey*, 1983). Using a casuistic method, it was similar to the Common law tradition. Nevertheless, in classical times, a legislative activity was also developed; besides the afore-mentioned Law of Twelve Tables, there were other written or legislative sources of law, such as emperor's proclamations, & praetor's edicts. Opinions of legal experts were appreciated and often summarized into «*regulae iuris*» serving as a source of law.

Considering «law» as a kind of art or technique for solving disputes, Romans made law a flexible instrument which was constantly revived in the courts' practice. As Villey points out, Roman jurists did not feel constrained by the statutes or legal doctrine. They thought that law should not be induced out of rules, but that rules have to be derived out of law, seen as a series of «*causa*», i.e. matters of dispute. They also found that law could be explained in a great part through general principles called «*maxims*». In fact, their law-making was directed by the impulse for application of justice in the Aristotelian sense, contained in the famous definition of law as: «*sum cuique tribuere*».

In spite of the divergent sources of law, Roman legal practice, produced a coherent body of law together with principles without much theorizing. Thus an unity was achieved – which was challenged only later – in part thankfully to a skilful organisation of the judiciary. After the Justinianian codification, came foreign imports and tribal customary law, which denatured concepts and achievements of the classical period.

2. Post-classical *ius commune*

The fate of law in the early Middle Ages is often depicted as the fall from refined judicial reasoning of Roman times to the fragmentary and sectorial

rule of customary law, which was upheld by local, often informal agencies. Nevertheless, soon came the movement to codify customary law and also to revive Roman legal tradition what is known as «reception of Roman law». The Roman law appeared as valuable not only for conflict resolution, but also for resource allocation, making property and contract central concepts of the emerging civil law.

It is important to underline that the coherence of the legal production and reasoning in the Middle Ages was a result of their common legal culture of jurists which was based upon not only juridical, but also philosophical and rhetoric-argumentative foundations. (Vogenauer, 2001). One can observe the same mode of thought all over Europe, including England.

3. The positivist reconstruction: Law as a sovereign state domain

If we look closely to the legal evolution in Europe in times before and immediately after the great codifications, then one can observe two approaches to the legal science and practice. First one consisted in the careful examination of texts that preceded codification, using references to Roman and later sources, including such authors as Blackstone, Domat, Grotius, Heineccius, Pufendorf, Wolf and others. The legal science was based on the study of principles taken from the Roman jurisprudence or philosophy. The idea was shared in both French and German learned circles that the construction of codes of civil law, does not dispense with learning, but presupposes it (Gordley, 1995, 556).

Then came the change. First in France prevailed the spirit of formal exegesis, which made superfluous reference to any external sources, outside the Code civil. The idea was put in words by Demolombe: «the texts before all else». Similar movement occurred in Germany, but almost a century later after the promulgation of BGB. In legal science then prevailed, according to Franz Wieacker, the movement «from scientific to statutory positivism».

Curiously enough, it is less known that Anglo-American law also developed by borrowing from Roman and continental sources. The categories such as contract, torts, liability and property, organized into civil law branch, were introduced under the influence of foreign sources (Gordley, 558). Thus, legal reasoning at the beginnings of the Common law evolution, was open to foreign sources and doctrine. It is only after 1830, that appears so-called «literal rule», which imposed search for a literal meanings of texts.

After this reversal of a perspective, a need for a transnational legal approaches, which prevailed

in the past, was lost, and the jurists became more parochial than ever.

4. The Common law puzzle

Jeremy Bentham argued that it would be beneficial to get rid of common law, which he regarded as a «shapeless heap of odds and ends». (Quoted in D. Dyzenhaus/ M. Taggart: Reasoned decisions and legal theory, in: D. E. Edlin /ed./: Common law theory, 2007, 134-170, p. 134). He believed that being a mess, such law leads to uncertainty, and permits judges to arrogate power of the legislature. As such, it was contrary to the principle of «utility», which was a main tenet in Bentham's moral philosophy. In fact, if Common law appears as «a mess», that is not only because of vast and not easily surveyed series of courts' decisions, but also because it contains heterogeneous elements, i.e. case and customary law. They, besides the statutes, together with an unwritten constitution, belong to the body of English law. According to Gardner, common law can be defined as: «...case law combined with judicial customary law, concerning the reception and use of case law. In both respects, it can usefully be contrasted with legislated law» (Gardner, 2007, 74).

How the unity and continuity of such divergent body of norms was achieved through long lasting history of the Common law? One can point out to several mechanisms, both institutional and those deriving from the legal culture. First of all, in the past centuries English law consisted of two separate legal systems, common law and equity. The Court of Equity was known as Chancery, and was supposed to revise decisions of lower courts on grounds of natural justice and fairness. In equity system, the concept of trust was introduced in order to avoid injustice and later to divide ownership or to design flexible rules of property (Cf. S.M. Waddams: Introduction to the study of law, Toronto etc., 1987, 110-1). Equity also developed so-called «remedies», especially for contract breaches. As a matter of fact, equity system was processual in essence or «remedy driven». It has also represented the basic element of flexibility in the legal system as a whole.

Second Part: Challenges to traditional dogmatics

1. Jus naturalism & universalism in the concept of law

The idea that law derives or stays upon some extra-legal foundations is not a new one and is generally

accepted even today, if we consider biological, environmental and social premisses of normative production. But the idea that it is possible to develop normative standards from the supposed natural foundations of law, is much more controversial.

There have been several main streams in the natural-law thought. Besides Aristotle, who claimed that man is naturally inclined to be moral, rational and social, one can point out especially to the Stoic conception of natural law. For law theory, perhaps the most valuable were St. Thomas Aquinas teachings about natural law. Aquinas found that besides instincts for procreation and self-preservation, there is also a basic understanding of good and evil. This observation leads us to consider if there is a natural appeal to values in legal reasoning and whether both jurists and laymen share a common sense of justice.

Already in the 16th and 17th centuries, the jurists have accepted the idea that natural law can serve as a test of the validity of positive law. The idea that there is a three-tier hierarchy of different legal systems, such as law of God, the law of reason (natural law) and positive (human) law was also familiar to English jurists, following the teachings of Augustine and Aquinas. Even the Kantian idea of moral concepts based upon reason alone, could be interpreted by Fichte, in the context of natural law.

Without entering into detailed exposition of natural law theories and their impact on legal reasoning, we would like to point out to the following: natural-law thought has made possible to view legal system, not only from the point of view of norms alone, but also through ideals of social life or in other terms – values. The natural-law approaches have in this and other ways contributed to the more complex view of law, including principles and values, besides doctrines about «nature of things» (*Natur des Sache*).

2. Utility, values & principles as normative entities

It could be noted, that even the contemporary positivists do not contest that value judgments are necessary, if we want to understand law, both as a concept and as a social practice. One can distinguish values and legal principles, in the sense that values such as peace, justice, security and legality, are situated on the meta-juridical level, or to put it otherwise, together with Zippelius, they are the «guiding ideas» which govern not only the legal system, but belong also to the realm of social consciousness and human culture in general. (Cf. D. Vrban: *Država i pravo*, Zagreb, 2003, 405). Legal principles are more specific or technical, and they include well-known Roman *praecepta iuris*. They are for instance: *sum*

cuique tribuere, *pacta sunt servanda*, golden rule, principles of responsibility, of proportionality etc. This conception is in many points similar to that of Dworkin, who argued that legal system is essentially not an entity of norms, but of principles.

It is customary to use traditional Latin maxims of law as an expression of general principles. In general, it can be said, that principles are not created, but primarily, derived from the basic understanding and professional knowledge of law. One can distinguish three kinds of principles: universal, those belonging to the international public law and principles of the European integration (*Andres Santos*, 2004, 353).

While values such as justice (fairness) could be seen as fundamental to the legal reasoning since centuries, it is doubtful whether such place could be ascribed to the concept of «utility». Utility as an objective appears certainly in the legal policy (*Rechtspolitik*), and is even present in the Rawlsian considerations about fairness. Contemporary developments on the legal scene, especially when private law and business transactions are considered, suggest that utility tends to become a new dominant value at the expense of justice, legal certainty and formal legality. Simultaneously, attempts to build a new approach to law on these premisses, known as «economic analysis of law», indicate a possible turn in the understanding of law.

Third Part: Globalisation, post-modern law or mixed jurisdictions?

1. *Lex mercatoria* & global trade law

If we start with standard approach to business transactions, then the law which regulates them makes a part of particular national state jurisdictions. In this sense, international business transactions, belong to the domain of private law, and have been traditionally on the Continent considered as a particular branch of it (for instance in Germany and France: *Handelsrecht/Droit commercial*). But, during last decades, the importance of state in this domain has been declining as transnational business networks rely more and more on trade custom, and non-state dispute resolution networks. One can speak about emerging global system of quasi-legal regulations. One can notice also the increasing role of quasi-legislative institutions such as International Chamber of Commerce, the International Maritime Commission and other kinds of business associations.

Facing this trend towards «transnational legal pluralism», some theorists have proposed new con-

cepts to deal with this phenomena. Thus, Gunther Teubner speaks about «lex mercatoria» as a kind of «non-official» legal order, which would correspond to a kind of «global law without a state». Such kind of law appears, looking from one side as a «non-law», and on the other side as «real law». *Lex mercatoria* can be defined as «a delocalized private law based on the customs of international trade, and other forms of non-traditional rules in the regulation of transnational business conduct and dispute-resolution» (Wai, 2002: 212).

One can link these observations about ambiguous character of new commercial customs and regulations, to the theories of post-modernism. In this sense, one can even reconsider concept of law through the lenses of «game» (Kerchov/Ost), or as a «discourse» (Lyotard), «autopoietic system» (Luhmann), «language» (Derrida) etc. It is doubtful whether these post-modern concepts of law, point to the emergence of the new meta-juridical phenomena, or to the dissolution of law as a coherent normative system. Without doubt, transnational commerce and multinational corporations as well as developments within international law, challenge the supremacy of state in the production and legitimation of social norms. One has to admit, that besides state law there are also other normative orders, such as «soft law».

2. European law & economic efficiency concerns

Traditional legal systems of the contemporary European states which are members of the European union are rather different, although there is a prevailing opinion that all Continental systems belong to one sphere of Roman law tradition (sometimes called «Romanic-German»). If we divide these systems into «families» with similar features then, one can consider that there are four such groups: Latin countries (France, Italy, Benelux states, Spain & Portugal), German group (Germany, Austria, Switzerland & Greece), Nordic group (Denmark, Norway, Sweden, Iceland & Finland), and finally Common law group (England, Wales, Scotland, Northern Ireland & Republic of Ireland). Given the differences in the legal institutes, language and cultures, one can not easily foresee an unification or even harmonisation of law in Europe. One can speak better about convergence or approachments (French: rapprochements) in this sense, although there have been more optimistic visions of a unified law of Europe since a long time. It is not our aim to consider the problems of the European legal structure and evolution in depth, but only to single out some important trends in this evolution.

There are several techniques which could be used in order to achieve the afore-mentioned convergence or unification of laws. We shall mention five of them: 1. Codification, 2. Drawing a model code which amounts to a soft law, 3. Partial (segmentary) unification in the domain of particular fields of law, such as contracts or instance, 4. Definition of common principles in private law as a whole or in some particular branches of it, & 5. Use of directives as «self executing» orientations.

So far, harmonisation of law between member states in the Union, has been achieved mostly by partial unifications in the domain of what may be called «public economic law». On the other side, one could not deny remarkable results in the protection of rights and fundamental freedoms, which have been settled down already in the European Convention in 1950, and later completed by various charters enacted either by Council of Europe or the EC. Nevertheless, harmonisation of law within Union proceeds mostly through directives, which refer to particular aspects of private law, creating thus «individual islands of harmonised law». One of them, *The product liability Directive* enacted in 1985 was considered as one of the great accomplishments of the process of legal harmonisation.

One could make several observations regarding the role of law in the process of European integration, following the insights by Thomas Möllers, which appear as still actual, even if they were made ten years ago (cf. T. M.J. Möllers: *The role of law in European integration*, *Am. Journ. of Comp. Law*, XLVIII, 2000, 4: 679-711).

1. Essential feature of the legal situation in the European Union is a duality between national and European laws, which could not be overcome even in the distant future. So far EU law has come into existence only in the domain of the first pillar (former: European communities), while the second (foreign & security policy) and third (justice & home affairs) were left to *ad hoc* agreements and discretion of member states.

2. This duality presents in some aspects serious disadvantages. Coexistence of two legal systems complicates application of law. This is particularly visible in the field of so-called «directives» (Cf. for instance: Y. Schnorbus: *Die richtlinienkonforme Rechtsfortbildung in nationalen Privatrecht*, *Archiv f. die zivil. Praxis*, Bd. 201, 2001, 860-901).

3. The idea asserted by some legal historians (Zimmermann) that medieval *ius commune* could be revived as a base for a new unified European law, disregards modern currents in law noticeable particularly in consumer law, business and financial transactions etc.

4. On the level of the European law, there is still a lack of general principles which could attain a common consensus. True, one can mention some of them such as subsidiarity, proportionality, general prohibition of discrimination, direct effect etc., together with the common constitutional principles. There is also more or less a common approach to environmental and social aspects of the economy. Still, the agreement is lacking in several important branches of private and public law.

5. Claims that EU law functions as a self-contained regime without connection with international law are not justified. (Cf. M. Seršić: Odnos prava Evropske Unije i međunarodnog prava, *Zbornik Pr. Fak. u Zagrebu*, 55, 2005, 5:1201-1220). The relationships between EU and international law are nevertheless complex, and one can notice certain divergencies between them.

As concluding remarks, one can add that there are two main obstacles to the European legal and cultural integration: firstly, discrepancy between the national, and the European legal system, when values and principles are concerned, and secondly, different judicial styles of thought, which can be conceived as particular legal «grammars». As for the first remark, there is a striking example how economic efficiency as a basic assumption of the competition policy of the Union, supplants classical principles such as «public interest» (Cf. for instance, C. Leroy: *L'intérêt général comme régulateur des marchés*, *Rev. trim. de droit européen*, 37, 2001, 1:49-61).

3. Soft law & human rights perspective

When human rights are considered, some authors mention that there is an »European constitutional heritage» or «constitutional order», which transcends the limits of the member-states of the Union and encompasses all signatories of the legal instruments dealing with rights (cf. The principle of respect for human dignity, Strasbourg, Council of Europe, 1999, 10-11). Therefore, one could speak about constitutional «rights space», which includes for instance, several states outside the EU, as Russia, Ukraine, Turkey and all the countries of former Yugoslavia. There are several legal instruments dealing with human rights: European Convention on Human Rights together with its protocols (particularly significant is Protocol No. 6 abolishing the death penalty), the European Convention on the Prevention of Torture, the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the European Social Charter, the European Charter of Local Self-Government and the Charter for Regional and Minority Languages.

Although there is a catalogue of rights provided first by the European Convention of 1950, then contained in other documents, as well as in the constitutions of member-states (German *Grundgesetz* is the most elaborate on this topic), there are still some uncertainties regarding meaning and scope of particular rights and especially around the concept of «fundamental rights» (Meindl, 2003). The concept of «Grundrechte» is in German doctrine deep-rooted in the idea of «pre-positive» rights (Böckenförde), what reveals probably the remnants of natural-law reasoning which has been stronger outer Rhine after 1945, than for instance in France and other Latin countries.

The problems arising in connection with the rights in practice are twofold. First of all, not all documents relevant for the protection of rights are legally binding. Some them, such as the Charter on regional and minority languages remain in the state of recommendations, that is, they correspond to a kind of a «soft law». On the other side, general nature and scope of some rights leads to the different interpretations by the national courts. Some rights such as «human dignity» are sometimes even thought as not belonging to the direct sources of law.

Moreover, interpretations of the protection of life (abortion), of the concept of privacy, of technological and state surveillance, as well as some other rights, depend on the local legal culture. This has been, as the legal language itself, constructed through history in connection with external influences and the national societal culture.

4. Administration of justice & cross-border litigation

Without entering into the meanders of international private law or international commercial litigation, we should attempt to single out some salient trends in this domain which concern also global legal evolution.

The most important transformation in the international private law has occurred with decline of state intervention in the procedural questions and the spread of the institution of arbitration in economic matters. Simultaneously, one can note a tendency to substitute conflict of laws technique proper to international private law with new more substantive instruments. Thus, former conflict of law rules have given way to a kind of new quasi-substantive law, that is based upon free choice of jurisdictions and laws. This change has led to a situation, in the words by a Slovenian author, that «arbitration institutions and lawyers have become de facto governments and courts of international trade, whereas the States themselves have very limited control over the

stage of recognition and enforcement proceedings» (P. Flere: Impact of EC competition law on arbitration proceedings, *Slovenian Law review*, III, 2006, 1-2:155-175, p. 173-4).

Such increased autonomy of transnational business has no equivalent in transnational regulation. It may be argued that over-emphasized party autonomy presents risks to the actors who lack adequate information and bargaining power (WAI, 2002, 271).

Contemporary civil litigation in commercial matters shows thus, again as in the domain of international trade, emergence of a non-state based norm system. Therefore, it is correct to observe that state has lost its normative monopoly in transnational economic issues. Secondly, it is obvious that it has lost also monopoly in adjudication as non-state agents such as arbitration tribunals, take over the place of state courts. Finally, the decline of reference to traditional international private law rules and the state-based litigation, arises questions about transparency and legal certainty of new jurisdictions.

5. Some remarks on financial markets and the law

One can speak about financial or capital markets from the point of view of «good governance» and discuss actual crisis in this field, but our aim remains different. We should like to sketch briefly, some important points concerning legal properties of this field.

When international financial instruments and transactions are concerned, then the control over them is exercised in principle by the international bodies such as the IMF, The World Bank, International Chamber of Commerce and similar European monetary and financial institutions, simultaneously with national agencies. But, parallelly, there is a growing importance of quasi-informal networks. Thus, there are numerous coordination and consultation bodies which do not belong to the official network of international organizations. One can cite examples of G-7, G-8, G-20, Davos annual meetings on economic issues, etc.

One of the rare works concerned with this peculiar branch of law, and devoted principally to the international finance from the point of view of international law, that of Maria C. Malagutti, (*Malagutti*, 2003), underlines relative autonomy not only of the financial control bodies in general wheter they are national or international, but also emergence of the new regulation standards. They are prepared by the private sources and contain for instance codes of best practice, standards criteria, rules of conduct etc.

One can suggest that as transactions are becoming more international and removed from governments'

control, there is also a similar trend in the field of international finance. Whether, one can speak about new kind of *lex mercatoria* it is still open to reflexion.

Conclusion

The question of the coherence of the legal order is seldom discussed in the literature. Nevertheless, one finds many works which deal with the traditional discrepancy between law in making and law in action. However, the relationship between norms as abstract entities and judicial decisions, is a complex one and involves substantive (not formal or logical) judicial reasoning. Therefore, not the statutes, but judicial and administrative practice, constitute law as a real phenomena. In this sense, it has been convincingly argued that the opposition between production and application of norms is a false one (*Pavčnik*, 1997). The real question is how the law fulfills its main function: solving cases and disputes. In this process, not only norms, but also factual situations, values, principles and argumentative techniques are involved.

From this point of view, coherence of a legal order depends on the harmoni-sation between legislation, doctrinal developments and judicial reasoning. One can speak about integrative force of legal orders. Looking at the history of Western legal systems, there have been at least three main integrative frameworks. First to consider is the Roman jurisprudence of the classical times, secondly, European medieval tradition of *ius commune*, which combined natural law premisses and argumentative techniques based on rhetorics (as illustrated in the works of Thomas d'Aquinas), and thirdly, legalistic-positivist orders, when modern codifications took place, and the statutory law prevailed upon custom and free judicial reasoning.

One should dismiss the idea present in some visions of the unified law, that it is possible to produce uniform rules, which will be subject to the unambiguous interpretations by regional jurisdictions. It is important to emphasize that legal culture precedes the law and not vice versa. Therefore, there could not be coherent harmonisation and unification of law without the common legal reasoning.

One should not forget also that the main function of law is to contribute to social justice. Although, it may seem as a vague concept, open to different and controversial interpretations, social justice essentially refers to fairness in individual and group conduct. When fairness and accordingly, prevention of harm in interpersonal relations, are considered, than the role of law is irreplaceable. Therefore, there is a clear danger in simplistic legal reforms and trends which

supplant law with indeterminate global markets and actors. Simultaneously, it should be understood that there are limits to the reasoning based upon economic efficiency.

Bibliography

- ACADEMIE des PRIVATISTES EUROPEENS / Giuseppe Gandolfi (eds.): Code européen des contrats: Avant-projet, livre premier, 1, 2e éd., Milano, Giuffrè, 2002
- P. Amselek: Controverses autour de l'ontologie du droit, Paris, PUF, 1989
- Francisco J. Andres Santos: Epistemological value of Roman legal rules in European and comparative law, *European Review of Private Law* 3, 2004, 347-357.
- J Basedow: Codification of private law in the European Union: The making of a hybrid, *European Review of Private Law* 1/2001
- Bénédicte Fauvarque-Cosson / Denis Mazeaud (s/ dir.): Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit: textes assemblés par., Paris, Société de législation comparée, 2003
- John Gardner: Some types of law, in: Douglas E. Edlin (ed.): Common law theory, Cambridge etc., Cambridge Univ. Press 2007, 51-80.
- James Gordley: Comparative legal research: Its function in the development of harmonized law, *The American Jour. of Comp. Law* vol XLIII ((1995), 4: 555-567.
- Bernhard Grossfeld: Global accounting: Where Internet meets geography, *The Amer. Journ. of Comp. Law* vol. XLVIII (2000), 2: 261-307.
- Rémy Hernu: Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, Paris, LGDJ, 2003
- Christa Jessel-Horst: Council regulation creating a European enforcement order for uncotested claims-pro and contra, in: *Evropski sodni prostor*, ed.by R. Knez et al., Maribor, Pravna fakulteta, 2005, 11-19.
- U. Magnus: Europäisches Vertragsrecht u. materielles Einheitsrecht- künftige Symbiose oder störende Konkurrenz? in: *Festschrift für Erik Jayme*, München 2004
- Maria Chiara Malaguti: Crisi dei mercati finanziari e diritto internazionale, Milano, Giuffrè, 2003
- Thomas Meindl: La notion de droit fondamental dans les jurisprudences et doctrines constitutionnelles françaises et allemandes, Paris, LGDJ, 2003
- H.W. Micklitz: Perspektiven eines Europäischen Privatrecht, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 1998
- Marijan Pavčnik: Legal decisionmaking as a responsible intellectual activity: A continental point of view, *Washington Law Review*, 72 (1997), 2: 481-504.
- Marijan Pavčnik: The transition from socialist law and resurgence of traditional law, *Acta juridica Hungarica*, 46 (2005), 1-2:13-31.
- Manfred Rehbinder: Rechtssoziologie, 3. neubearb. Aufl., Berlin/N.Y., Walter de Gruyter, 1993
- Jan Smits: The making of European private law, Antwerpen, Interscientia, 2002
- Gianni Vattimo: Nihilism and emancipation: Ethics, politics, and law, Columbia Univ. Press
- Michel Villey: Le droit et les droits de l'homme, Paris, PUF, 1983
- Polemique sur les « droits de l'homme », *Les études philosophiques*, 1986, 191-199.
- Antal Visegrády: Legal cultures in the European Union, *Acta iuridica hungarica*, 42(2001), 3-4:203-217.
- Nikola Visković: Problemi definiranja prava, *Zbornik Prav. fak. Sveuč. u Rijeci*, 19 (1998), 1:287-297
- Louis Vogel: L'économie, serviteur ou maître du droit?, in: *Une certaine idée du droit: Mélanges offertes à André Decocq*, Paris, LITEC, 605-614.
- Stefan Vogenauer: Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent: Eine vergleichende Untersuchung der Rechtssprechung und ihrer historischen Grundlagen, I.-II., Tübingen, Mohr Siebeck, 2001 (Max-Planck-Institut f. ausländisches u. internationales Privatrecht. Beiträge., B. 72)
- Duško Vrbanić: Sociologija prava: Uvod i izvorišne osnove, Zagreb, Golden marketing, 2006
- Robert Wai: Transnational liftoff and juridical touch-down: The regulatory function of private international law in an era of globalization, *Columbia Journ. of Transnat. Law*, 40(2002), 2: 209-274.

Judith Maria Wallat
DAAD-Lektorin

Mediation und der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen in Deutschland

Methoden der außergerichtlichen Konfliktlösung wie die Mediation sind in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits seit mehreren Jahrzehnten als anerkannte Verfahren in der Gesellschaft etabliert.¹ Mediation wird dort seit Mitte der 80er Jahre insbesondere auch gezielt von Wirtschaftsunternehmen in ihre Unternehmenskultur mit einbezogen und zur Beilegung innerbetrieblicher Konflikte genutzt.² Andere Felder, in denen die Mediation zum Einsatz gelangt, sind insbesondere familienerrechtliche Auseinandersetzungen, Nachbarschaftsstreitigkeiten, arbeitsrechtliche Konflikte³, Mietrecht,⁴ wirtschaftliche Streitthemen⁵ sowie gelegentlich auch Konflikte aufgrund von Großprojekten im öffentlichen Bereich. In den europäischen Staaten ist die Mediation allerdings bislang noch vergleichsweise unbekannt und wird von streitenden Parteien nur selten nachgefragt, obgleich verschiedene Studien⁶ in jüngerer Zeit zu dem Ergebnis kamen, dass die Mediation sowie andere Formen außergerichtlicher Konfliktbehandlung auch in der europäischen Bevölkerung auf breite Zustimmung stoßen und viele Bürger tatsächlich ein Mediationsverfahren einer gerichtlichen Auseinandersetzung vorziehen würden. Einen Vorschub soll der Mediation daher die Richtlinie 2008/52/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen⁷ leisten. In der vorliegenden Abhandlung werden diese Richtlinie sowie der Gesetzentwurf, der in Deutschland zu ihrer Umsetzung auf den Weg gebracht wurde, analysiert. Vorangestellt werden zunächst in aller Kürze die Grundsätze des Mediationsverfahrens, der Unterschied der Mediation zu anderen Verfahren außergerichtlicher Konfliktlösung sowie einige rechtliche und rechtstatsächliche Rahmenbedingungen in Deutschland.⁸

I. Mediation

Der Begriff „Mediation“ (lat. *mediatio*: Vermittlung)⁹ war bislang im deutschen Sprachgebrauch tatsächlich wenig gebräuchlich. Er wurde im Hinblick auf das Mediationsverfahren vielmehr vor einigen Jahren aus dem Englischen in die deutsche Sprache „importiert“.¹⁰

1. Ziele der Mediation

Art. 3 der europäischen Mediationsrichtlinie definiert „Mediation“ als „strukturiertes Verfahren unabhängig von seiner Bezeichnung, in dem zwei oder mehr Streitparteien mit Hilfe eines Mediators auf freiwilliger Basis selbst versuchen, eine Vereinbarung über die Beilegung ihrer Streitigkeiten zu erzielen.“ Die Mediation bzw. das Mediationsverfahren weist dabei eine Reihe von typischen Merkmalen auf, die von *Dendorfer/Ponschab*¹¹ wie folgt beschrieben werden: „Bei der Mediation handelt es sich um eine konsensuale Konfliktlösung, die von den Konfliktparteien eigenverantwortlich durch Verhandlungen und mit der Unterstützung eines unparteiischen Dritten, des Mediators, erarbeitet wird. In der Mediation wird ein Interessenausgleich zwischen den Konfliktparteien angestrebt, eine „Win-Win“-Situation, in der beide Parteien ihre Interessen gewahrt sehen. Mit Hilfe des Mediationsverfahrens werden die Parteien in ihrer Kompetenz bestärkt, ihre unterschiedlichen Interessen zukunftsbezogen zu bearbeiten und einen ressourcenorientierten, wertschöpfenden Konsens zu finden.“ In dieser Formulierung wird deutlich, dass der zwischen den Parteien – diese werden auch Medianten oder Medianden genannt – existierende Konflikt nicht wie beim Gerichtsprozess im Hinblick auf ein rechtlich richtiges oder rechtlich falsches Verhalten („wer war schuld?“) betrachtet und aufgearbeitet wird. Ziel einer Mediation ist vielmehr das Herausarbeiten der eigentlichen („wahren“)¹² Interessen, die zu den verhärteten Positionen der konfligierenden Parteien geführt haben, um dadurch eine Lösung herbeizuführen, die auch in der Zukunft Bestand haben kann. Der Streit muss dabei, um längerfristig oder möglichst dauerhaft gelöst zu sein, umfassend aufgearbeitet werden. Wichtig ist, dass nicht wie beim Gerichtsverfahren nur die entscheidungsrelevanten Aspekte genannt und bearbeitet werden, sondern auch alle sonstigen Tatsachen und insbesondere auch die Emotionen, die zu dem Konflikt geführt haben oder die in seinem Zusammenhang „hochkochen“.

Die von den Parteien im Erfolgsfall als tragfähig erachtete Lösung muss dabei nicht die für einen

Dritten optimale Lösung darstellen, sondern ergibt sich allein aus der Bedeutung der Interessen für die individuellen Parteien. So können aus objektiver Sicht bestimmte Aspekte von geringerer Wichtigkeit sein als andere, während diese für die individuelle Partei aber aus bestimmten Gründen von besonders großer Bedeutung sind. Allein auf dieses individuelle Empfinden kommt es bei der Mediation an. Dadurch, dass allein die individuellen Sichtweisen der Parteien maßgebend sind, vermag die Mediation es, den Streit mit einer großen Befriedungswirkung dauerhaft zu lösen.

Durch ein erfolgreiches Mediationsverfahren werden Konflikte also nicht lediglich für die Vergangenheit geklärt, sondern es wird gerade im Hinblick auf eine konfliktfreie und friedliche Zukunft eine nachhaltige Lösung für die Parteien geschaffen. Während ein Gerichtsprozess und ein an dessen Ende ergehendes Urteil die (persönliche, berufliche etc.) Beziehung der Parteien in der Regel dauerhaft beschädigt, stellt die Mediation ein konstruktives Verfahren dar, das den Parteien die Fortsetzung ihrer Beziehung auch dadurch vereinfacht, dass es keinen Gewinner oder Verlierer gibt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die von den Beteiligten selbst entwickelte Lösung langfristig akzeptiert und befolgt wird, ist zudem um ein Vielfaches größer als die Bereitschaft, einer gerichtlichen Entscheidung eines Richters zu folgen.¹³ Auch das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend bereits erklärt, dass es die Bewältigung einer zunächst streitigen Problemlage durch eine einverständliche Lösung auch in einem Rechtsstaat grundsätzlich als vorzugswürdig gegenüber einer richterlichen Streitentscheidung ansieht.¹⁴

2. Grundsätze des Mediationsverfahrens

Für das Mediationsverfahren gelten, damit die oben dargestellten Ziele erreicht werden können, insbesondere folgende Grundsätze: Freiwilligkeit, Eigenverantwortlichkeit, Neutralität/Allparteilichkeit, Informiertheit und Vertraulichkeit.

Der Grundsatz der *Freiwilligkeit* bedeutet, dass die Durchführung des Mediationsverfahrens für die Parteien freiwillig sein muss.¹⁵ Die Freiwilligkeit betrifft dabei sowohl die Entscheidungen, ob und zu welchem konkreten Zeitpunkt ein Mediationsverfahren bei welchem Mediator eingeleitet und in welchem zeitlichen Rahmen es durchgeführt wird als auch die Entscheidung, das Mediationsverfahren zu irgendeinem Zeitpunkt abzubrechen.¹⁶ Jede einzelne Partei kann sich also frei dazu entschließen, das Verfahren, zu dem sie sich freiwillig entschlossen hat, auch einseitig ohne Angabe von Gründen wieder zu beenden.

Eine Mediation ist dann erfolgreich, wenn eine verbindliche Einigung zwischen den konfligierenden Parteien zustande gekommen ist. Anders als beim Gerichtsverfahren oder bei anderen alternativen Konfliktlösungsmethoden (siehe dazu unter I. 4.) ist bei der Mediation der Grundsatz der *Eigenverantwortlichkeit* zu beachten. Dieser verlangt, dass die getroffene Einigung von den Parteien persönlich verantwortet wird.¹⁷ Mediation ist durch den Verzicht auf die Entscheidungskompetenz einer dritten Person gekennzeichnet.¹⁸ Der Ausgang des Verfahrens ist also parteibestimmt und nicht von einem Schiedsrichter oder einem staatlichen Richter vorgegeben. Der Mediator wirkt inhaltlich nicht bei der Lösungsfindung mit, sondern unterstützt die Parteien lediglich bei ihrer Suche nach einer tragfähigen Lösung dadurch, dass er sie zur Einhaltung der vereinbarten Verfahrensregeln (beispielsweise die andere Partei ausreden lassen) anhält und den Lösungsfindungsprozess vom Ablauf her steuert. Der Mediator kann dabei durch aktives Zuhören die von den Medianten gegebenen Informationen in einen neuen Kontext stellen, um „die Erörterungen zu beflügeln“.¹⁹ Er trifft aber keine inhaltlichen Entscheidungen und entwickelt auch keine Lösungsvorschläge anstelle oder für die Medianten. Der nachhaltige Erfolg der getroffenen Vereinbarung hängt nämlich entscheidend davon ab, dass die Parteien selbständig zu einer Lösung gelangen, die ihren ganz eigenen Bedürfnissen und Interessen entspricht. Der Mediator ist somit nicht für den Inhalt, sondern nur für das Verfahren/die Verhandlungsführung verantwortlich.²⁰ Bei der Mediation können die Parteien damit das Verfahren und das abschließende Ergebnis in einem Ausmaß kontrollieren, wie es bei keinem anderen Verfahren der Fall ist.²¹

Die *Neutralität* des Mediators ist selbstredend Grundbedingung für ein erfolgreiches und damit nachhaltiges Mediationsergebnis. Sie erfordert, dass der Mediator unabhängig von den Parteien ist.²² Ist er dies nicht und zeigt sich während des Prozesses, dass der Mediator die Position der einen oder der anderen Seite präferiert oder diese Partei sogar aktiv durch seine Verhandlungsführung unterstützt, so verliert er die Akzeptanz bei der anderen Partei und das Verfahren wird scheitern. Die Verpflichtung zur Neutralität verbietet eine Mediation beispielsweise auch bereits dann, wenn ein Rechtsanwalt in einem Fall mediiert soll, mit dem er zuvor als Anwalt befasst war. Ergänzend zur Neutralität wird auch der Grundsatz der *Allparteilichkeit* genannt. Danach muss der Mediator zusätzlich gewährleisten, dass er allen Parteien gleich verpflichtet ist.²³ Dies verlangt vom Mediator, dass er nicht nur unabhängig von den Parteien ist, sondern dass er ein eventuell bestehendes

Machtgefälle ausgleichen und sich bei den Parteien aktiv um Verständnis für die Sichtweise der jeweils anderen Konfliktpartei bemühen muss.²⁴

Da es Ziel der Mediation ist, dass die Parteien den zwischen ihnen bestehenden Konflikt umfassend aufarbeiten und so in voller Kenntnis der Sachlage zu einer konsensualen Lösung finden, ist es von großer Wichtigkeit, dass die Parteien einander umfassend über alle relevanten Interessen und Aspekte informieren. Über den Grundsatz der *Informiertheit* wird somit sichergestellt, dass sie über alle für den Konsens notwendigen Informationen verfügen. Die Beteiligten machen sich gegenseitig all jene Informationen zugänglich, die für eine faire und nachhaltige Regelung notwendig sind. Der Mediator unterstützt dabei die Parteien, die – weil sie „im Verhandlungsdilemma verstrickt“²⁵ sind – Schwierigkeiten bei der eigenständigen Konfliktlösung haben, bei der Offenlegung und Darstellung ihrer auf den Streit bezogenen Interessen und trägt dazu bei, dass „die andere Seite diese Äußerungen nicht nur akustisch vernehmen, sondern die so bekannt gemachten Standpunkte nachvollziehen, verstehen und dieses Verständnis dann auch erkennbar ausdrücken kann.“²⁶

Als vertrauliches Verfahren findet eine Mediation nur zwischen den Konfliktparteien und in Anwesenheit des Mediators statt; die Öffentlichkeit ist ausgeschlossen. Um aber auch außerhalb der Mediation und zeitlich über diese hinaus die vertrauliche Behandlung der in der Mediation offenbarten Informationen zu gewährleisten, verpflichten sich die Beteiligten einschließlich des Mediators zu Beginn des Mediationsverfahrens überdies zur Geheimhaltung der in der Mediation erlangten Informationen. Sinn und Zweck des Grundsatzes der *Vertraulichkeit* ist insbesondere, dass die im Mediationsverfahren offenbarten Informationen bei einem etwaigen später doch noch eingeleiteten Gerichtsprozess zwischen den Parteien nicht gegen die jeweils andere Partei verwandt werden. Eine Absicherung dieser notwendigen Vertraulichkeitsabrede kann durch die Verpflichtung zur Ausübung eines vorhandenen Zeugnisverweigerungsrechts des Mediators und durch die Vereinbarung von Vertragsstrafen erfolgen.²⁷

3. Verfahrensablauf

Der konkrete Ablauf des Mediationsverfahrens ist dem Mediator überlassen. Es gibt abgesehen von den oben erläuterten Mediationsgrundsätzen keine zwingend einzuhaltenden Regeln bezüglich des Ablaufs des Verfahrens. Für eine erfolgreiche Mediation bietet sich allerdings das Durchlaufen folgender fünf Phasen an:²⁸ (1) Anbahnungsphase = Feststellung, ob der Fall für eine Mediation geeignet ist und Verein-

barung der Verfahrensregeln, (2) Tatsachenphase = Bestimmung der Streitthemen und Positionen, (3) Interessenfindungsphase = Erarbeitung der jeweiligen Interessen (Motive und Bedürfnisse) hinter den Positionen, (4) Lösungsphase = Brainstorming und Konsensfindung, (5) Abschlussphase = Festhalten eines verbindlichen Ergebnisses. In der Praxis ist der Mediator allerdings keineswegs strikt an die Einhaltung dieser Phasen gebunden. Vielmehr kann es je nach Situation oder nach Charakter und Gemütszustand der Medianten sogar sinnvoll sein, sich von der Phasenstruktur zu lösen und den Ablauf der konkreten Mediation flexibel zu gestalten.²⁹ Gerade die Tatsache, dass die Regeln der Mediation und ihr Ablauf weitaus leichter zu verstehen und besser nachzuvollziehen sind als die oft doch sehr komplexen und starren Regeln des vor Gericht geltenden Prozessrechts bewirkt, dass die Mediation bei den Parteien auf Vertrauen und Zustimmung stößt.

4. Abgrenzung zu anderen Verfahren außergerichtlicher Konfliktlösung

Die Mediation ist von anderen außergerichtlichen Konfliktlösungsverfahren, die in Deutschland existieren, insbesondere vom Schiedsverfahren und der Schlichtung, zu unterscheiden.³⁰ Diese Unterscheidung beginnt damit, dass die Mediation lediglich ein Verfahren darstellt und nicht institutionalisiert ist.

Im Gegensatz zur Mediation – sowie auch zu allen anderen Verfahren, die als Alternative zum Gerichtsprozess existieren – ist das Schiedsverfahren, welches in der Zivilprozessordnung (ZPO)³¹ ausführlich geregelt ist,³² in der Lage, das staatliche Gerichtsverfahren vollständig zu ersetzen.³³ Das in einem solchen Verfahren tätig werdende Schiedsgericht ist ein privates Gericht, das aufgrund einer Vereinbarung der konfligierenden Parteien zusammentritt (Schiedsvereinbarung oder Schiedsklausel) und aus von den Parteien dazu ermächtigten Privatpersonen besteht. Durch die Schiedsvereinbarung haben die Parteien für Rechtsstreitigkeiten, die anlässlich eines Vertragsverhältnisses entstehen, die staatliche Gerichtsbarkeit ausgeschlossen und sind darüber übereingekommen, dass an der Stelle eines staatlichen Gerichts ein Schiedsgericht die Entscheidung treffen soll. Die Schiedsvereinbarung enthält mithin einen Klageverzicht, der dazu führt, dass der vertragliche Anspruch dauerhaft nicht vor einem staatlichen Gericht durchsetzbar ist, vgl. § 1032 ZPO. Wird dennoch von einer Partei Klage erhoben, so ist diese als unzulässig abzuweisen.³⁴ Allerdings steht es den Parteien frei, die Schiedsvereinbarung wieder einvernehmlich aufzuheben. Ergibt ein Schiedsspruch, so hat dieser nach § 1055 ZPO unter den Parteien die

Wirkung eines rechtskräftigen gerichtlichen Urteils und ist nach § 1060 ZPO vollstreckbar.

Anders als das Schiedsverfahren endet ein Schlichtungsverfahren nicht mit einer rechtsverbindlichen Entscheidung, sondern – und hier liegt der bedeutsame Unterschied zur Mediation – mit einem Lösungsvorschlag des neutralen Schlichters.³⁵ Für den Fall, dass eine Konfliktpartei diesen Vorschlag nicht annehmen möchte, die Schlichtung also scheitert, steht ihr die Möglichkeit offen, ihr Recht vor dem zuständigen staatlichen Gericht einzufordern. Welche konkrete prozessuale Wirkung eine Schlichtungsklausel hat, steht im Belieben der Parteien. Vereinbaren sie etwa für den Fall, dass zwischen ihnen ein Konflikt entstanden ist, die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens, so ist damit ein nur bedingt aufschiebender Verzicht auf staatlichen Rechtsschutz verbunden.³⁶

Im Unterschied zur Rechtsberatung darf im Rahmen eines Mediationsverfahrens keine rechtliche Beratung bezüglich der dem Streitthema zugrundeliegenden Rechtsfragen erfolgen. Das Recht darf allenfalls als ein wesentlicher Anhaltspunkt zur Orientierung der Parteien im Hinblick auf mögliche Konfliktlösungen erläutert werden; eine konkrete rechtliche Beratung durch den Mediator darf dabei aber nicht stattfinden.³⁷

II. Existierende Regelungen zur Mediation in Deutschland

Zur Mediation existieren in Deutschland derzeit vor Inkrafttreten des neuen Mediationsgesetzes (dazu unter III.) kaum gesetzliche Regelungen.³⁸ Die Aspekte Ausbildung, Kosten, Mediationsklausel und Mediationsergebnis werden zum besseren Verständnis des Gesetzentwurfs im Folgenden kurz erläutert.

1. Ausbildung des Mediators

Der Begriff des „Mediators“ ist in Deutschland gesetzlich nicht geschützt. Insbesondere existiert auch keine gesetzliche Vorgabe dazu, wie die Ausbildung einer Person, die als Mediator tätig werden möchte, auszusehen hat.

In Ermangelung gesetzlicher Ausbildungsregeln hat sich in Deutschland eine große Anzahl unterschiedlicher Ausbildungsmöglichkeiten etabliert. Das Angebot ist kaum überschaubar und reicht von privaten Mediationsseminaren, über zertifizierte Ausbildungen durch Mediatorenverbände³⁹ und durch von letzteren zertifizierte Ausbilder bis hin zu vollständigen Masterstudiengängen an staatlichen Universitäten. Die von den großen privaten

Mediatorenverbänden angebotenen Ausbildungen setzen beispielsweise eine Ausbildung zum Mediator von mindestens 200 Zeitstunden voraus. Eine Anerkennung durch einen solchen Mediatorenverband, welche zur Berechtigung, das Zusatzkürzel des jeweiligen Verbandes (z.B. „Mediator BM“) im Geschäftsverkehr zu verwenden, führt, setzt darüber hinaus in der Regel mindestens vier praktische Mediationen und die Mitarbeit in einem Netzwerk von Mediatoren zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs und der Weiterbildung voraus.⁴⁰ Durch die Anerkennung eines Berufsverbandes und durch dessen Zusatzkürzel wird nach außen hin sichtbar, dass der Mediator eine gute Mediationsausbildung durchlaufen hat, die Berufsregeln des Verbandes einhält und sich laufend weiterbildet und mit anderen Mediatoren austauscht. Einige große deutsche Mediatorenverbände, der Schweizer Dachverband Mediation (SDM-FSM) und der Österreichische Bundesverband für Mediation (ÖBM) haben seit dem 1.1.2009 wechselseitig ihre Ausbildungen, Ausbildungsordnungen und Richtlinien anerkannt.⁴¹ Zu den Universitäten, an denen Ausbildungen zum Mediator, teilweise sogar in einem Masterstudiengang, angeboten werden, zählen insbesondere die Universitäten in Bielefeld, Heidelberg, Potsdam und Frankfurt/Oder sowie die Fernuniversität in Hagen.⁴² Eine Ausbildung zum Mediator kann, muss in Deutschland aber nicht in solchen Ausbildungslehrgängen oder in einem solchen Studiengang erfolgen.

Eine andere Frage ist es, welche Anforderungen an die Mediationsausbildung gestellt werden, wenn ein Mitglied einer bestimmten Berufsgruppe zusätzlich zu seinem eigentlichen Beruf die Bezeichnung „Mediator“ führen möchte. Im Bereich der Rechtsanwälte werden die Ausbildungsstandards von den Rechtsanwaltskammern bestimmt.⁴³ Die für den jeweiligen Rechtsanwalt zuständige Rechtsanwaltskammer prüft, ob die von diesem durchlaufende Mediationsausbildung eine Ausbildung gemäß § 7a der Berufsordnung der Rechtsanwälte (BORA)⁴⁴, welche die Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)⁴⁵ ergänzt, darstellt. Nur dann ist einem Rechtsanwalt das Führen des Zusatztitels „Mediator“ gestattet. § 7a BORA enthält insofern aber keine konkreten Vorgaben, sondern nur folgende, sehr weit gefasste Regelung: „Als Mediator darf sich bezeichnen, wer durch geeignete Ausbildung nachweisen kann, dass er die Grundsätze des Mediationsverfahrens beherrscht.“ Die Einschätzung, wie viele Stunden eine geeignete Ausbildung im Sinne dieser Norm umfassen muss, obliegt den einzelnen Rechtsanwaltskammern. Das Landgericht Berlin nahm zu dieser Frage im Jahr 2010 Stellung und entschied, dass jedenfalls ein Anbieter eines 60 Stunden umfassenden „Mediatoren-Inten-

siv-Ausbildungslehrgangs“ nicht mit dem Zusatz „gemäß § 7a BORA“ werben darf. Diese Werbung sei irreführend im Sinne des § 5 Abs. 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)⁴⁶, denn der Anbieter täusche insoweit über ein wesentliches Merkmal seines Lehrgangs, da viele Rechtsanwaltskammern nur eine Ausbildung im Umfang von mindestens 90 Stunden einschließlich eines Rollenspiels als geeignet im Sinne des § 7a BORA ansehen.⁴⁷

Heute ist es unstrittig und entspricht auch der Praxis, dass nicht nur Rechtsanwälte, sondern auch Mitglieder anderer Berufe, beispielsweise Psychologen oder Lehrer, als Mediator tätig werden können.⁴⁸

2. Kosten der Mediation

Gerade bei hohen Streitwerten kann das Einschalten eines Mediators, der üblicherweise nach Zeitaufwand, also nach Stunden- oder Tagessätzen vergütet wird,⁴⁹ kostengünstiger sein (zumal das Verfahren oft rascher zu einem Ergebnis kommt als ein Gerichtsprozess) als die Geltendmachung des Rechts vor Gericht mit Hilfe eines Rechtsanwalts.⁵⁰ Allerdings ist bei der Kostenkalkulation auch zu berücksichtigen, dass ein Gerichtsverfahren trotz der bereits für die Mediation aufgewandten Kosten dann notwendig wird, wenn die Medianten in der Mediation keinen Konsens gefunden haben; die Kosten dieses Gerichtsverfahrens fallen dann zusätzlich zu den vergeblichen Mediationskosten an.

Während bei streitigen Verfahren einkommensschwache Personen die Möglichkeit haben, gemäß §§ 114 ff. ZPO eine finanzielle Unterstützung – die Prozesskostenhilfe – zur Durchführung des Gerichtsverfahrens zu erhalten, existiert eine solche Möglichkeit nicht für die Mediation. Für einkommensschwache Parteien stellt es sich daher so dar, dass sich die Mediation aus Kostengründen oft nicht anbietet und sie sich notgedrungen für einen Gerichtsprozess entscheiden. Jedoch ist insofern eine neue Entwicklung zu beachten. Mittlerweile ist die Mediation von einer Reihe von Rechtsschutzversicherungen in den Katalog ihrer Versicherungsleistungen, aufgenommen worden (auch wenn der Mediator kein Rechtsanwalt ist).⁵¹ Es ist absehbar, dass dies der Verbreitung der Mediation einen wichtigen Impuls geben wird, da sich Bürger nur selten von sich heraus für eine Konfliktbeilegung durch Mediation entscheiden, sondern eher auf die Empfehlung von Autoritäten – insb. Gerichte und Rechtsschutzversicherungen – vertrauen.⁵²

3. Mediationsklauseln

Ebenso wie eine Schieds- oder eine Schlichtungsklausel vertraglich vereinbart werden kann, können

Parteien auch eine Mediationsklausel formulieren und in einen Vertrag aufnehmen.⁵³ Solche Mediationsklauseln verpflichten die Konfliktparteien, zunächst eine Mediation durchzuführen, bevor eine gerichtliche Entscheidung in der Hauptsache herbeigeführt wird. Alternative Konfliktlösungsverfahren werden, so UNBERATH,⁵⁴ in Zukunft zunehmend vorausschauend bereits bei Vertragsschluss vereinbart werden. Eine typische Mediationsklausel könnte ihm zufolge wie folgt lauten.

- 1) Die Parteien werden versuchen, alle Probleme, die bei der Durchführung dieser Vereinbarung entstehen, gütlich durch Verhandlungen zu lösen.
- 2) Gelingt es den Parteien nicht, ihre Meinungsverschiedenheiten binnen 60 Tagen nach der Aufforderung zur Aufnahme von Verhandlungen gütlich beizulegen, werden sie ein Mediationsverfahren gemäß der Verfahrensordnung des EUCON – Institut für Conflict Management e.V. (EUCON) durchführen. Entsprechendes gilt, wenn die Verhandlungen nicht binnen 30 Tagen nach Zugang der Aufforderung aufgenommen werden.

Die Formulierung solcher Mediationsklauseln in einem Vertrag ist grundsätzlich unproblematisch zulässig. Voraussetzung ist allerdings, dass die Parteien über den Streitgegenstand disponieren können.⁵⁵ Da mangels gesetzlicher Regelungen zu Mediationsklauseln insgesamt ebenfalls auch keine gesetzlich angeordnete Form für solche Klauseln existiert, sind Mediationsklauseln formfrei möglich.⁵⁶

Für in Verträgen enthaltene Mediationsklauseln gilt nach vorherrschender Auffassung⁵⁷ das Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen, mithin die §§ 305 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)⁵⁸. Insbesondere seien Mediationsklauseln nicht als überraschend im Sinne des § 305c Abs. 1 BGB anzusehen, denn die Mediation soll nach dem Willen der europäischen Richtlinie stärker gefördert und in der Gesellschaft bekannt gemacht werden. Die Klausel werde auch nicht etwa durch eine Bezugnahme auf die Verfahrensordnung eines institutionellen Anbieters (etwa EUCON) unverständlich.⁵⁹

Rechtsprechung zur Wirksamkeit und zur prozessualen Wirkung solcher Mediationsklauseln existiert bislang nicht. Während die prozessuale Wirkung von Schiedsvereinbarungen geklärt ist, wird sie bei Schlichtungs- und Mediationsklauseln noch kontrovers diskutiert.⁶⁰ Wie auch bei der Schlichtung müsste eine Mediationsklausel jedoch grundsätzlich so interpretiert werden, dass die Durchführung der Mediation Prozessvoraussetzung ist, die bereits bei Klageerhebung vorliegen

muss.⁶¹ Ebenso wie Schlichtungsklauseln wirken sich Mediationsklauseln also auf die Zulässigkeit einer verfrüht erhobenen Klage aus. Problematisch ist allerdings, ob die Nichtdurchführung einer Mediation auch dann zur Unzulässigkeit der Klage führt, wenn etwa aufgrund prozessualer Ausschlussfristen, beispielsweise § 4 des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG)⁶² die zeitnahe Erhebung einer Klage für eine Partei erforderlich ist, um keinen Rechtsverlust zu erleiden. Während auf der einen Seite argumentiert wird, dass in solchen Fällen für eine mediative Verhandlungslösung dann kein Raum sei,⁶³ plädiert eine andere Ansicht dafür, dass es sinnvoll sei, die Klage parallel zur Mediation zuzulassen.⁶⁴ In einem solchen Falle sei die Klage dann nicht abzuweisen, sondern, um dem Willen der Parteien, den Konflikt vorrangig durch Mediation zu klären, Rechnung zu tragen, das Verfahren bis zum Abschluss der Mediation ruhen zu lassen.⁶⁵ Das Gerichtsverfahren müsse auch dann jedenfalls in entsprechender Anwendung des § 251 ZPO ruhen, wenn eine Partei abredewidrig den diesbezüglich erforderlichen Antrag nicht stellt.⁶⁶ Die Parteien müssen wegen des Prinzips *pacta sunt servanda* die Mediationsabrede zumindest insoweit befolgen, dass sie an der ersten Mediationsitzung teilnehmen und ihren Standpunkt zur Sache äußern.⁶⁷ Da die Medianten aufgrund der Freiwilligkeit des Mediationsverfahrens nicht zur Einigung gezwungen werden können, kann mehr von ihnen nicht verlangt werden.

4. Abschließendes Mediationsergebnis

Das im Erfolgsfall gefundene Mediationsergebnis, auf das sich die Medianten in der letzten Phase des Mediationsverfahrens einvernehmlich verständigt haben, kann je nach Fallkonstellation durch eine direkte Handlung der Parteien in die Tat umgesetzt werden oder mit einem rechtsverbindlichen Vertrag festgestellt werden.⁶⁸ In letzterem Fall fixiert der Mediator zunächst schriftlich die von den Parteien vereinbarte Lösung und kann ihnen diese zur möglicherweise gewünschten Überprüfung durch ihre jeweiligen Rechtsanwälte mitgeben. Im Anschluss daran unterschreiben die Medianten die Vereinbarung, die dadurch nun zu einem rechtlich verbindlichen Vertrag wird. Dieser Vertrag ist als solcher noch nicht vollstreckbar, das heißt er eignet sich noch nicht zur Durchführung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen, wenn eine der Vertragsparteien ihrer vertraglichen Verpflichtung nicht freiwillig nachkommt. Das Mediationsergebnis kann durch Abschluss eines Anwaltsvergleichs (§ 796a ZPO) oder insbesondere auch durch notarielle Beurkundung (§ 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO) vollstreckbar gemacht werden.⁶⁹

III. Die europäische Mediationsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland

Ein zusammenhängendes gesetzliches Regelwerk zur Mediation wird voraussichtlich noch in diesem Jahr insbesondere zu dem Ziel, die europäische Mediationsrichtlinie in Deutschland umzusetzen, in Kraft treten. Der Inhalt der Richtlinie sowie des derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurfs eines Mediationsgesetzes werden nun näher betrachtet.

Der Weg zur europäischen Mediationsrichtlinie nahm seinen Anfang im Jahre 1999, als der Europäische Rat den Mitgliedstaaten aufgab, im Hinblick auf die Erleichterung eines besseren Zugangs zum Recht alternative außergerichtliche Verfahren zu schaffen.⁷⁰ Im Jahre 2002 legte die Kommission daher ein Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht vor, in dem die damalige Situation im Hinblick auf dieses Thema in der EU beschrieben wurde und mit dem Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und interessierten Parteien über mögliche Maßnahmen zur Förderung der Nutzung der Mediation initiiert wurden.⁷¹ Aus diesen Konsultationen resultierte zwei Jahre später der Vorschlag zu einer europäischen Mediationsrichtlinie, welche schließlich am 21.5.2008 vom Europäischen Parlament und vom Rat als Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelsachen, so genannte Mediationsrichtlinie, verabschiedet wurde. Ihr Ziel ist es insbesondere „die Nutzung der Mediation weiter zu fördern und sicherzustellen, dass die Parteien, die die Mediation in Anspruch nehmen, sich auf einen vorhersehbaren rechtlichen Rahmen verlassen können“.⁷² Die Richtlinie war bis zum 20.5.2011 von den einzelnen Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen.⁷³

Der von der deutschen Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf zur Umsetzung der Mediationsrichtlinie wurde am 14.4.2011 im Bundestag in erster Lesung behandelt und zur weiteren Beratung in den Rechtsausschuss überwiesen. Das Gesetz, für das der Titel „Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung“ vorgesehen ist, soll dabei aber nicht nur die Richtlinie 2008/52/EG umsetzen, in der es vorrangig um Mediation zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung geht, sondern gleichfalls eine ausdrückliche rechtliche Grundlage für die gerichtliche Mediation⁷⁴ schaffen.

1. Anwendungsbereich

Art. 1 Abs. 2 der Mediationsrichtlinie bestimmt, dass die Richtlinie bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten für Zivil- und Handelssachen gilt. Unter welchen Voraussetzungen im Kontext der Richtlinie von einer grenzüberschreitenden Streitigkeit auszugehen ist, wird sodann in Art. 2 definiert. Allerdings ist zu beachten, dass im 8. Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrücklich formuliert wurde, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen auch auf Mediationen zur Lösung innerstaatlicher Streitigkeiten – zu deren Regelung der EU freilich die Kompetenz fehlt – anzuwenden. Dementsprechend hat EU-Kommissarin Viviane Reding die Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf grenzüberschreitende Streitigkeiten auch als „absolutes Minimum“ bezeichnet.⁷⁵ In diesem Sinne hat die deutsche Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf mehr als das absolute Minimum getan, indem sie nicht zwischen grenzüberschreitenden und nationalen Mediationen unterschieden hat, sondern mit dem Gesetz das Ziel verfolgt, eine einheitliche Rechtsgrundlage für konsensuale Verfahren in Deutschland zu schaffen,⁷⁶ unabhängig davon, ob es sich um grenzüberschreitende oder rein innerstaatliche Streitigkeiten handelt. Die Vorschriften des geplanten Mediationsgesetzes gelten zudem für alle Mediatoren, das heißt auch für die in Deutschland vorgesehenen *richterlichen* Mediationen.⁷⁷

2. Inhalt der Richtlinie

Neben dem Ziel der Förderung der Mediation enthält die Richtlinie wichtige Bestimmungen im Hinblick auf die Ausbildung von Mediatoren, die Vertraulichkeit des Mediationsverfahrens, die Vollstreckbarkeit des gefundenen Mediationsergebnisses und die Verjährung von Rechten, die zunächst Gegenstand eines Mediationsversuchs waren.

a) Förderung der Mediation

Gemäß Art. 1 Abs. 1 ist es Ziel der Richtlinie, den Zugang zur alternativen Streitbeilegung zu erleichtern und die gütliche Beilegung von Streitigkeiten zu fördern, indem in der Gesellschaft insbesondere zur Nutzung der Mediation angehalten wird. Diese Förderung wird in Art. 5 Abs. 1 weiter dadurch konkretisiert, dass Gerichten, die mit einer Klage befasst sind, aufgegeben wird, die Parteien in geeigneten Fällen aufzufordern, die Mediation zur Streitbeilegung in Anspruch zu nehmen oder an einer Informationsveranstaltung über die Nutzung der Mediation teilzunehmen, wenn solche Veranstaltungen durchgeführt werden und leicht zugänglich sind.

Des Weiteren verlangt Art. 9 der Richtlinie von den Mitgliedstaaten, dass sie sich für die Bereitstellung von an die breite Öffentlichkeit gerichteten Informationen, insbesondere über das Internet, darüber einsetzen, wie mit Mediatoren und Organisationen, die Mediationsdienste erbringen, Kontakt aufgenommen werden kann.

Dementsprechend ist es auch ein Ziel des die Richtlinie umsetzenden deutschen Gesetzes, „die außergerichtliche Konfliktbeilegung und insbesondere die Mediation im Bewusstsein der Bevölkerung und der in der Rechtspflege tätigen Berufsgruppen stärker zu verankern. Um die Streitkultur in Deutschland nachhaltig zu verbessern, stärkt der Entwurf dabei insbesondere die außergerichtliche Mediation.“⁷⁸ Inhaltlich sieht der Gesetzentwurf zu diesem Zweck zum einen die Einführung eines neuen § 278a ZPO vor, der die Gerichte ermächtigt, in geeigneten Verfahren eine Mediation vorzuschlagen. Zum anderen soll § 253 Abs. 3 ZPO dahin gehend ergänzt werden, dass die Klageschrift nunmehr auch enthalten soll, ob der Klageerhebung ein Mediations- oder ein anderes Verfahren zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorausgegangen ist beziehungsweise eine Äußerung dazu, ob einem solchen Verfahren Gründe entgegenstehen. Bereits nach dem geltenden Recht sind Rechtsanwälte zudem gemäß § 1 Abs. 3 BORA verpflichtet, Mandanten „konfliktvermeidend und streitschlichtend zu begleiten“. Die Einführung einer Verpflichtung der Parteien, eine Mediation zumindest zu versuchen, käme aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit nicht in Betracht, so dass die geplanten Regelungen sachgerecht sind. Ob sie allerdings ausreichen, effizient zur Verwirklichung des Ziels der Förderung der Mediation beitragen, ist fraglich. Wirksamer wäre dieses Ziel wahrscheinlich mit finanziellen Erleichterungen oder Anreizen zu erreichen. In dem Gesetzentwurf wurde allerdings sowohl auf finanzielle Anreize als auch darauf verzichtet, in Anlehnung an die bei einem Gerichtsverfahren existierende Prozesskostenhilfe auch eine Mediationskostenhilfe einzuführen.

b) Ausbildung und Qualitätssicherung

Art. 4 der Richtlinie verlangt, dass die Mitgliedstaaten mit allen ihnen geeignet erscheinenden Mitteln die Entwicklung und Einhaltung von freiwilligen Verhaltenskodizes durch Mediatoren und Organisationen, die Mediationsdienste erbringen, sowie andere wirksame Verfahren zur Qualitätskontrolle für die Erbringung von Mediationsdiensten fördern. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten die Aus- und Fortbildung von Mediatoren fördern, um sicherzustellen, dass die Mediation für die Parteien wirksam, unparteiisch und sachkundig durchgeführt wird.

Die Bunderegierung erläutert zu diesem Thema in der Gesetzentwurfsbegründung, dass es sich bei der Mediation um ein Verfahren handelt, das noch stark in der Entwicklung begriffen sei und daher zum jetzigen Zeitpunkt von einem klar umrissenen Berufsbild noch nicht ausgegangen werden könne.⁷⁹ Das geplante Mediationsgesetz umreißt daher nur kurz in den §§ 2 bis 4 die Grundregeln des Mediationsverfahrens, die Aufgaben des Mediators, seine Offenbarungs- und seine Verschwiegenheitspflicht sowie ihn treffende Tätigkeitsbeschränkungen. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer adäquaten Ausbildung bestimmt § 5 des Gesetzentwurfs lediglich, dass der Mediator in eigener Verantwortung durch eine geeignete Ausbildung und eine regelmäßige Fortbildung sicherzustellen hat, dass er über theoretische Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen verfügt, um die Parteien in sachkundiger Weise durch die Mediation führen zu können. Bezüglich dieser doch sehr großen Spielraum zulassenden Regelung ist anzumerken, dass der Gesetzgeber hier angesichts der vielen unterschiedlichen Ausbildungsmethoden in Deutschland gerade im Hinblick auf den Verbraucherschutz und das Vertrauen der Verbraucher in die freilich für viele noch suspekt erscheinende Methode der Mediation diese weite Regelung überdenken und durch Schaffung präziser Vorgaben für mehr Klarheit und Qualität sorgen sollte. Die derzeitige Regelung des Gesetzentwurfs ist nicht geeignet, die Vorgabe der Richtlinie, die sachkundige Durchführung von Mediationen sicherzustellen, zu erfüllen.

c) Vollstreckbarkeit

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die im Mediationsverfahren erzielte schriftliche Vereinbarung vollstreckbar gemacht wird, wenn die Parteien dies beantragen und der Inhalt nach dem Recht des jeweiligen Staates vollstreckbar ist. Über die bereits existierenden Möglichkeiten zur Vollstreckbarkeitsklärung hinaus soll nach einem neu einzufügenden § 796d ZPO auf Antrag der Parteien der Inhalt einer im Mediationsverfahren erzielten schriftlichen Vereinbarung vom Amtsgericht (Abs. 3) oder vom Notar (Abs. 4) in Verwahrung genommen und für vollstreckbar erklärt werden.

d) Verschwiegenheit

Nach Art. 7 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, dass weder Mediatoren noch in die Durchführung des Mediationsverfahrens eingebundene Personen gezwungen sind, in Gerichts- oder Schiedsverfahren in Zivil- und Handelssachen

Aussagen zu Informationen zu machen, die sich aus einem Mediationsverfahren oder im Zusammenhang mit einem solchen ergeben. Es geht hier somit vor allem um die Einrichtung eines Zeugnisverweigerungsrechts für alle Mediatoren. In Deutschland galt bereits für Mediatoren, die auch Rechtsanwälte sind, die Vorschrift des § 18 BORA, die besagt, dass ein Rechtsanwalt dann, wenn er als Vermittler, Schlichter oder Mediator tätig wird, auch den Regeln des Berufsrechts, also auch der Verschwiegenheitspflicht gemäß § 43a Abs. 2 BRAO, unterliegt. Dadurch war jedenfalls bereits für den Mediator, der auch Rechtsanwalt ist, klargestellt, dass er der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegt. Durch § 4 des geplanten Mediationsgesetzes sind in Zukunft nunmehr auch alle sonstigen Mediatoren zur Verschwiegenheit verpflichtet. Aus dieser für alle Mediatoren geltenden allgemeinen Verschwiegenheitspflicht folgt ein Zeugnisverweigerungsrecht in Zivilverfahren gemäß § 383 Abs. 1 Nr. 6 ZPO und in allen auf die ZPO verweisenden Verfahren.⁸⁰

e) Verjährung

Art. 8 der Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Parteien, die eine Streitigkeit im Wege der Mediation beizulegen versucht haben, im Anschluss daran nicht durch das Ablaufende der Verjährungsfristen während des Mediationsverfahrens daran gehindert werden, ein Gerichts- oder Schiedsverfahren hinsichtlich derselben Streitigkeit einzuleiten. Im deutschen Recht bestand im Hinblick auf diese europarechtliche Vorgabe kein Regelungsbedarf, denn die Verjährung ist bereits nach geltendem Recht nach § 203 S. 1 BGB dann gehemmt, wenn zwischen den Parteien Verhandlungen über den Anspruch oder über die den Anspruch begründenden Umstände schweben. Es ist allgemein anerkannt, dass eine Mediation eine solche Verhandlung darstellt.⁸¹ Dabei muss das Mediationsverfahren zudem nicht bereits begonnen haben, sondern es genügt, wenn die Kontrahenten miteinander über den Vorschlag, eine Mediation einzuleiten, sprechen oder eine Partei die andere zur Durchführung einer Mediation aufgefordert hat und diese nicht sofort die Verhandlungen ablehnt.⁸²

IV. Zusammenfassung und Bewertung

Das geplante Mediationsgesetz zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass es durch die Ausweitung seines Anwendungsbereiches auch auf innerstaatliche Streitigkeiten die Mindestanforderungen der europäischen Richtlinie übertrifft, zum anderen

aber ganz klar auf eine Überregulierung sowohl der Mediationsausbildung als auch des Mediationsverfahrens verzichtet. In der Literatur ist die Beurteilung der zukünftigen Wirkweise des Gesetzes umstritten. Während etwa *Henssler*⁸³ optimistisch ist, dass die Mediation durch das Gesetz eine Breitenwirkung erreichen wird, hält *Greger*⁸⁴ die vorgesehenen Regelungen zwar im Wesentlichen für sachgerecht, sieht sie jedoch nicht als ausreichend an, um einen durchgreifenden Wandel der deutschen Streitkultur einzuleiten. In die gleiche Richtung zielt die Kritik von *PLASSMANN*⁸⁵, der sich besorgt zeigt, dass das gesamte gesetzgeberische Ziel der Förderung der außergerichtlichen Mediation dadurch unterlaufen würde, dass im Gesetzentwurf zugleich die gerichtliche Mediation festgeschrieben wird. Er argumentiert in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der Vertrauensvorschuss, den Richtermediatoren bereits aufgrund ihres Richterstatus in der Gesellschaft genießen, durch Kosten- und Gebührenanreize für die außergerichtliche Mediation hätte kompensiert werden müssen, damit die außergerichtlichen Mediatoren, deren Stärkung zudem ausdrücklich im Titel des Gesetzes genannt ist, nicht stattdessen einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Der Aspekt der gerichtlichen Mediation war auch während einer öffentlichen Anhörung⁸⁶ des Rechtsausschusses am 25.5.2011 im Deutschen Bundestag ein großer Streitpunkt, zu dem keine Einigung erzielt werden konnte. Während der Deutsche Richterbund die gerichtliche Mediation als notwendiges „Zugpferd“ für die Mediation als Konfliktlösungsoption insgesamt ansieht, plädierten andere Experten⁸⁷ insbesondere unter dem Gesichtspunkt der problematischen Verfassungsmäßigkeit der internen Gerichtsmediation für eine „Umschichtung“ der gerichtlichen Mediation zum Güterichtermodell, ihre Umbenennung oder für ihre ersatzlose Streichung. Einig waren sich die im Rechtsausschuss angehörten Experten⁸⁸ jedoch darin, dass die im Gesetzentwurf enthaltene Aus- und Fortbildungsregelung für Mediatoren überarbeitet werden sollte. Eine Regelung, die die Aus- und Weiterbildung der Eigenverantwortung und der subjektiven Einschätzung der einzelnen Mediatoren überlasse und weder Regelungen zum Zulassungsverfahren noch zu Zertifizierungen enthalte, stelle ein ungeeignetes Mittel dar, um der Mediation zur allgemeinen Wertschätzung zu verhelfen. Das sich im Gesetzgebungsverfahren befindliche Mediationsgesetz wird gegenüber seinem Entwurf daher wahrscheinlich zumindest beim Punkt Aus- und Weiterbildung noch Änderungen erfahren. Ob es hingegen zu Änderungen bei den Punkten gerichtliche Mediation und Mediationskostenhilfe, für welche sich die Mehrheit der Experten in

der Anhörung des Rechtsausschusses aussprach, kommen wird, bleibt abzuwarten.

Noten

¹ Die Mediation existierte aber auch bereits zu viel früheren Zeiten, vgl. *Wesel*, Streitschlichtung im Schatten des Leviathan, NJW 2002, 415; *Haft/Schlieffen/Hehn*, Handbuch Mediation, 2. Aufl. (2009), § 8 Rn. 3 ff.; BT-Drucks. 17/5335, S. 10.

² *Dendorfer*, Mediation in der Arbeitswelt, FA-Spezial 9/2000, 12, 13; *Moll/Dendorfer/Ponschab*, Münchener Anwalts-handbuch Arbeitsrecht, 2. Aufl. (2009), § 78 Rn. 5.

³ Ausführlich *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), § 78 Rn. 1 ff.; *Germelmann/Prütting*, Arbeitsgerichtsgesetz, 7. Aufl. (2009), Einleitung Rn. 98.

⁴ Ausführlich *Hannemann/Wiegner/Gößl*, Münchener Anwalts-handbuch Mietrecht, 3. Aufl. (2010), § 74.

⁵ Ausführlich *Risse*, Wirtschaftsmediation, NJW 2000, 1614 ff. Zur Mediation in Baustreitigkeiten etwa *Bubert*, Mediation – Ein Zukunftsmodell zur Konfliktlösung? DS 2011, 87.

⁶ So etwa die Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach mit dem Titel „Einstellung der Bevölkerung zum deutschen Rechtssystem und zur Mediation“, die am 17.11.2010 vorgestellt wurde, <http://www.ifd-allensbach.de/main.php?selection=73&ruebrik=0> (30.6.2011).

⁷ ABl. L 136/3 v. 24.5.2008

⁸ Neben der außergerichtlichen Mediation existieren des Weiteren die während eines Gerichtsverfahrens außerhalb des Gerichts durchgeführte Mediation (gerichtsnahe Mediation) und die während eines Gerichtsverfahrens von einem nicht entscheidungsbefugten Richter durchgeführte Mediation (gerichtsinterne Mediation), ausführlich etwa *Berchtold*, Grenzen und Möglichkeiten einer Ökonomisierung sozialgerichtlicher Verfahren, NZS 2011, 401, 406 ff.

⁹ *Haft/Schlieffen/Hehn* (Fn. 1), § 6 Rn. 5 ff.; BT-Drucks.17/5335, S. 10.

¹⁰ *Risse*, Wirtschaftsmediation (2003), § 1 Rn. 71 ff.

¹¹ *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 12.

¹² *Berchtold* (Fn. 8), 406.

¹³ *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 32; vgl. auch den 6. Erwägungsgrund der europäischen Mediationsrichtlinie.

¹⁴ BVerfG v. 14.2.2007 – 1 BvR 1351/01, NJW-RR 2007, 1073.

¹⁵ *Haft/Schlieffen/Trossen* (Fn. 1), § 18 Rn. 11.

¹⁶ *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 31, die an dieser Stelle auch auf den weiteren Grundsatz der Verhandlungspartizipation hinweisen. Da es sich bei der Mediation um ein konsensuales Verfahren handelt, sind während der Mediation Über- und Unterordnungsverhältnisse – wie sie etwa in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten häufig vorliegen – grundsätzlich ausgeschlossen. Aufgabe des Mediators ist in solchen Fällen, darauf zu achten, dass dieses Machtgefälle ausgeglichen wird und das Ergebnis der Mediation nicht beeinflusst.

¹⁷ *Mähler/Mähler*, in: Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch, 10. Aufl. (2011), § 47 Rn. 56.

¹⁸ *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 15.

¹⁹ *Vogt*, Mediation in der Praxis – Teil III: Qualifikation des Sachverständigen als Mediator, DS 2009, 305 („Reframing“).

²⁰ *Mähler/Mähler* (Fn. 17).

²¹ *Unberath*, Mediationsklauseln in der Vertragsgestaltung, NJW 2011, 1320.

²² *Haft/Schlieffen/Trossen* (Fn. 1), § 18 Rn. 15.

²³ *Haft/Schlieffen/Kracht* (Fn. 1), § 15 Rn. 24.

²⁴ *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 38; ausführlich *Vogt*, Mediation in der Praxis – Teil I: Alternative Streitlösungsmodelle und Grundzüge der Mediation, DS 2009, 217, 221 f.

²⁵ *Mähler/Mähler* (Fn. 17), § 47 Rn. 56.

²⁶ *Vogt* (Fn. 24), 222.

²⁷ Moll/*Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), Rn. 45.

²⁸ Ausführlich *Mähler/Mähler* (Fn. 17), § 47 Rn. 56–61.

²⁹ Vgl. auch den 17. Erwägungsgrund der Mediationsrichtlinie.

³⁰ Ausführlich zu weiteren Formen außergerichtlicher Konfliktbelegungsverfahren *Rauscher*, in: Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 3. Aufl. (2008), Band 1, Einleitung I. 5. Rn. 48 ff.; *Musielak/Musielak*, ZPO, 8. Aufl. (2011), Einleitung IV. Rn. 21 ff.

³¹ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2011 (BGBl. I S. 898) geändert worden ist.

³² §§ 1025 ff. ZPO.

³³ *Unberath* (Fn. 21), 1320

³⁴ *Musielak/Voit* (Fn. 30), § 1032 Rn. 9; *Zöller/Geimer*, ZPO, 28. Aufl. (2010), § 1032 Rn. 7.

³⁵ Eine Schlichtung wird beispielsweise häufig zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbart, um ins Stocken geratenen Tarifverhandlungen ohne Arbeitskampf zum Abschluss zu bringen. Siehe ferner auch <http://www.schlichtung-s21.de/> (Stand: 30.6.2011) zum Schlichtungsverfahren im hoch umstrittenen Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart („Stuttgart 21“).

³⁶ *Unberath* (Fn. 21), 1321.

³⁷ BT-Drucks. 17/5335, S. 10.

³⁸ Einen guten Überblick zu weiteren Gesetzen, in denen der Begriff Mediation bereits vorkommt, gibt *Vogt*, Mediation in der Praxis – Teil II: Gesetzliche Regelungen zur Mediation und typische Anwendungsfelder, DS 2009, 263 ff.; vgl. auch BT-Drucks. 17/5335, S. 10.

³⁹ Die bedeutendsten sind in Deutschland die Deutsche Gesellschaft für Mediation (DGM), die Bundes-Arbeitsgemeinschaft für Familien-Mediation (BAFM), der Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt (BMWA) und der Bundesverband Mediation (BM).

⁴⁰ Vgl. etwa die Richtlinien des Bundesverbands Mediation unter <http://www.bmev.de> (30.6.2011).

⁴¹ Vgl. nur <http://www.bmev.de> (30.6.2011); <http://www.oebm.at> (30.6.2011); http://www.infomediation.ch/cms/uploads/media/Wechselseitige_Anerkennung_BM.pdf (30.6.2011).

⁴² http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Jost/Institute_Projekte/Mediation/index.html (30.6.2011); <http://www.uni-heidelberg.de/wisswb/kommunikation/mediation/index.html> (30.6.2011); <http://www.uni-potsdam.de/mediation/> (30.6.2011); <http://www.rewi.europa.uni.de/de/studium/Mediation.html> (30.6.2011); http://www.fernuni-hagen.de/ls_schlieffen/mediation/ (30.6.2011).

⁴³ In Deutschland ist die Mitgliedschaft in einer Rechtsanwaltskammer eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft, die durch die Zulassung eines Juristen zur Rechtsanwaltschaft eintritt, § 60 Abs. 1 S. 2 BRAO. Der Bezirk, für den eine Rechtsanwaltskammer zuständig ist, entspricht dem des jeweiligen Oberlandesgerichtsbezirks, § 60 Abs. 1 S. 1 BRAO.

⁴⁴ Abrufbar unter http://www.brak.de/w/files/02_fuer_anwaelte/bora_stand_01.03.11.pdf (30.6.2011).

⁴⁵ Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist.

⁴⁶ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254).

⁴⁷ LG Berlin v. 27.7.2010 – 16 O 284/10, ZKM 2010, 156.

⁴⁸ Bis zum Jahr 2008 wurde die Tätigkeit des nicht-anwaltlichen Mediators hingegen juristisch als problematisch angesehen, da die Tätigkeit potentiell rechtsberatend sei und daher ein möglicher Verstoß gegen das Rechtsberatungsgesetz

vorliege. Mit Inkrafttreten des neuen Rechtsdienstleistungsgesetzes am 1.7.2008 ist gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 4 nunmehr geklärt, dass das Verfahren der Mediation keine Rechtsdienstleistung darstellt, solange sie nicht durch rechtliche Regelungsvorschläge in die Gespräche der Beteiligten eingreift.

⁴⁹ *Mähler/Mähler* (Fn. 17), § 47 Rn. 86: Die Stundensätze liegen für gewöhnlich zwischen 80,00 € und 300,00 €.

⁵⁰ Vgl. den 6. Erwägungsgrund der Mediationsrichtlinie; *Greger*, Die Reglementierung der Selbstregulierung. Zum Referentenentwurf eines Mediationsgesetzes, ZRP 2010, 209, 212 f.

⁵¹ Etwa die D.A.S.-, die Roland-, die Arag- oder die Allianz-Rechtsschutzversicherung, vgl. dazu etwa WeltOnline vom 8.2.2010, „Rechtsschutzversicherer helfen auch bei Mediation“, www.welt.de (30.6.2011).

⁵² *Henssler*, Durchbruch für die Mediation in Deutschland? DB 2011, Beilage zu Heft 3, S. 1.

⁵³ *Bubert* (Fn. 5), 87. Eine Mediation ist aber selbstverständlich auch dann möglich, wenn keine solche Mediationsklausel präventiv vereinbart worden ist.

⁵⁴ *Unberath* (Fn. 21), 1320.

⁵⁵ Erwägungsgrund der Mediationsrichtlinie, nach dem solche Rechte und Pflichten, über welche die Parteien nicht frei verfügen können, sich besonders häufig im Familienrecht und im Arbeitsrecht finden.

⁵⁶ Eine konkrete Anforderung an die Form eines Rechtsgeschäfts würde eine Ausnahme vom Grundsatz der Privatautonomie darstellen und müsste sich aus Gesetz oder Rechtsgeschäft ergeben, siehe *Junker* in: jurisPK-BGB, 5. Aufl. (2010), Band 1, § 125 BGB. Eine entsprechende Anwendung des § 1031 ZPO, der die Schriftform von Schiedsvereinbarungen ausführlich normiert, ist wegen dieses Ausnahmecharakters nicht möglich, siehe *Friedrich*, Schlichtungs- und Mediationsklauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, SchiedsVZ 2007, 31 ff.; a.A. *Risse* (Fn. 10), § 3 Rn. 14.

⁵⁷ *Haft/Schlieffen/Hess* (Fn. 1), § 43 Rn. 26.

⁵⁸ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des (BGBl. I S. 1306) geändert worden ist.

⁵⁹ *Haft/Schlieffen/Hess* (Fn. 1), § 43 Rn. 26; *Unberath* (Fn. 21), 1323; a.A. LG Heilbronn v. 10.9.2010 – 4 O 259/09, ZKM 2011, 29, das den Verweis auf einen Internetauftritt als für den Gegner undurchschaubar ansieht.

⁶⁰ dazu ausführlich *Unberath* (Fn. 21), 1320.

⁶¹ *Unberath*, *ibid.*

⁶² Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. März 2008 (BGBl. I S. 444) geändert worden ist.

⁶³ *Germelmann/Priütting* (Fn. 3), Rn. 98.

⁶⁴ *Haft/Schlieffen/Hess* (Fn. 1), § 43 Rn. 25, 26.

⁶⁵ *Unberath* (Fn. 21), 1322. Nach § 251 S. 1 ZPO hat das Gericht das Ruhen des Verfahrens anzuordnen, wenn beide Parteien dies beantragen und anzunehmen ist, dass wegen Schwebens von Vergleichsverhandlungen oder aus sonstigen wichtigen Gründen diese Anordnung zweckmäßig ist. Die sonstigen Vorschriften der Zivilprozessordnung zu den Möglichkeiten der Unterbrechung und Aussetzung des Verfahrens (§§ 239 ff. ZPO) passen nicht für die hier problematische Situation.

⁶⁶ *Unberath* (Fn. 21), 1320; *Walter*, Dogmatik der unterschiedlichen Verfahren zur Streitbeilegung, ZJP 103 (1990), 141, 163 zur Schlichtung.

⁶⁷ A.A. LG Heilbronn (Fn. 59), das die Meinung vertritt, dass der Verweis auf einen zunächst durchzuführenden Mediationsversuch sich als bloße Förmerei erweist, weil die Mediation jederzeit beendet werden kann.

⁶⁸ *Mähler/Mähler* (Fn. 17), § 47 Rn. 61.

⁶⁹ *Haft/Schlieffen/Lörcher* (Fn. 1), § 28 Rn. 16 ff.; *Moll/Dendorfer/Ponschab* (Fn. 2), § 78 Rn. 135; *Sujecki*, Die Europä-

ische Mediationsrichtlinie, EuZW 2010, 7, 9 f.; vgl. auch zur Vollstreckbarkeit den 21. Erwägungsgrund der Mediationsrichtlinie.

⁷⁰ 2. Erwägungsgrund der RL 2008/52/EG.

⁷¹ 4. Erwägungsgrund der RL 2008/52/EG.

⁷² 7. Erwägungsgrund der RL 2008/52/EG.

⁷³ Art. 12 der RL 2008/52/EG (der für Art. 10 eine Ausnahmeregelung enthält).

⁷⁴ Vgl. Fn. 1.

⁷⁵ Press Release v. 20.8.2010, IP/10/1060 („Europäische Kommission empfiehlt Inanspruchnahme der Mediation, um bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten Geld und Zeit zu sparen“), http://europa.eu/press_room/index_en.htm (30.6.2011).

⁷⁶ Plassmann, Mediationsgesetz: Keine Bevorzugung der Gerichtsmediation, AnwBl. 2/2011, 123.

⁷⁷ BT-Drucks. 17/5335, S. 11.

⁷⁸ So die Begründung des Gesetzentwurf, BT-Drucks. 17/5335, S. 11. Die Entwurfsbegründung erklärt, dass der

Entwurf keine Regelungen zum Täter-Opfer-Ausgleich enthalte, da es sich dabei trotz der Nähe zur Mediation um eine gesetzlich bereits geregelte Spezialmaterie handele.

⁷⁹ BT-Drucks. 17/5335, S. 11.

⁸⁰ BT-Drucks. 17/5335, S. 11, 17.

⁸¹ Grothe, in: Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. (2006), § 203 Rn. 5.

⁸² OLG Düsseldorf 5. 11. 2010 – 7 U 190/09, MDR 2011, 548; Greger (Fn. 50), 211; Grothe (Fn. 81).

⁸³ Henssler (Fn. 52).

⁸⁴ Greger (Fn. 50), 209.

⁸⁵ Plassmann (Fn. 76), 123.

⁸⁶ Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag am 25.05.2011 http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_05/2011_211/01.html (30.6.2011).

⁸⁷ So Plassmann und Krämer (Fn. 86). Kritisch auch Greger (Fn. 50), 211 f.

⁸⁸ So Haussmanns, Greger und von Hertel (Fn. 86).

Colloquium

Dubravka Akšamović PhD
Faculty of Law Osijek

Merger Control in Croatia – from birth to adolescence

Introduction

Merger control (along with competition law in general) is rather new phenomena in east Europe. It traces back in early 90's, after deep and complex reforms of economies and societies¹. Development of Competition law in Croatia started somewhat later than in other east European countries, in late 90's. First Competition Act was enacted in 1995², but it took two more years before its implementation started in practice.

On October the 1st 2010 new Competition Act (CA) in Croatia came into force³. This is third Croatian Competition Act dedicated to regulation of competition in the market. On this occasion, it seemed appropriate to give critical overview of most important developments of Competition law in Croatia but as well to discuss most current novelties in Competition law in Croatia introduced by new Competition Act. Since Competition law is broad area of law (it incorporates cartels, abuse of dominance, mergers and state aid) this paper is dedicated to one segment of competition law, to merger control only.

In my paper I will address the most important features of Croatian competition law in connection to the mergers. Appropriate comparison with the EU competition rules will be made as well as reflections on new solutions on merger control introduced by new Competition Act.

I. Overview of Merger Control regulation in Croatia

Merger control in Croatia has rather short history. Merger control officially started in 1995 when the first Competition Act was enacted. But, it actually started in 1997, after Croatian Competition Agency (CCA) was established and after it started to work⁴. First CA reflects the time in which it was enacted. At the time, EU Council Regulation 4064/89⁵ was in force. So in connection to the mergers Croatia followed legislative model accepted by Regulation 4064/89. That was

good, because at the very beginning of implementation of merger control, Croatia integrated in its legal regime all of the most important legal instruments for effective merger control such as mandatory notification requirements, annual turnover threshold as indicator of market strength, two phase assessment procedure etc. The first CA was in force until year 2003 when new CA was brought. This new Code resulted with modernization of competition law in line with changes that took place in EU. But also, it is in a way an obligation taken by Stabilization and Association Agreement (SAA)⁶ which was signed between Republic of Croatia and EU in 2001, and by which Croatia took obligation to harmonize its legislation with *acquis communautaire*, among what also competition law rules⁷.

In that sense, the 2003 CA presents first comprehensive modernization of Croatian Competition law and its adjustment to EU legal framework. In connection to the mergers, 2003 CA regulated following: 1/ notion of concentration explaining when concentration occurs (article 19), 2/ obligatory notification requirement and form of notification (article 22), 3/ assessment procedure (article 25) 4/ CA decisions in connection to notified concentrations 5/ incompatible concentration 6/ CA authorities in case when concentration was realized contrary to CA decision, and some other procedural issues. This CA marked significant period of Croatian merger control. In period between 2003 and 2006 Croatia faced intensive merger wave. Significant number of mergers were assessed according to the rules of that CA.

In period between 2003 and 2005, after the 2003 CA was enacted, a significant number of other accompanying documents were also enacted. First in 2004 Competition Agency enacted Regulation on notification and assessment of concentrations⁸ and Regulation on the definition of relevant market⁹. Besides that, CCA also published three Guides dealing with mergers only, Guide on the procedure for the assessment of concentrations¹⁰, Guide on the procedure for the assessment of concentrations in the electronic media market¹¹, and Guide on the procedure for the assessment of horizontal mergers¹². All those documents were modeled after EU competition law rules.

Last Competition Act in Croatia, came into force only recently, on October the 1st 2010. One of the most important novelties in new CA are new CCA authorities in area of sanctions (fines). According to the new rules CCA is entitled to impose fines for the infringements of the provisions of Act, in particular in case of mergers/ concentrations as well as in case of abuse of dominance and cartels¹³. So far, rules regulating sanctions were the weakest

point of Croatian competition policy¹⁴. This novelty should enable quicker and more efficient punishment procedure. But this new CA also brought some significant changes in area of merger control which will be elaborated further on in this paper.

II. Main features of Croatian Merger Control

1. To whom merger control apply?

Merger control as part of competition law and policy has specific task of preventing the creation of market structures which can result in dominant position on the market of one or more undertakings. In that sense, merger control applies only to certain undertakings, usually those with significant market power, whose business combinations can have negative impact on free and undisturbed market competition. Since concept of «undertaking» is central for establishing a merger control in particular case, there is a justified need to define precisely who is considered to be undertaking, particularly having in mind differences that exist in different European states in connection to business types and business formation. In attempting to define notion *undertaking* most European competition law jurisdictions rely on definition given in EU competition law. According to well established EU case law, the term *undertaking* refers to «any entity engaged in an economic activity regardless of its legal status and the way in which is financed»¹⁵ From above it is obvious that in defining the concept of undertaking ECJ accepted *functional approach* meaning that for defining some legal or natural person as undertaking, legal form of undertaking or his legal status it is not of significant importance¹⁶. The crucial factor for defining some person as *undertaking* is nature of his/her activity. If his/her activity can be considered as *economic activity*, and that is the one done for remuneration, than this person is considered to be *undertaking*. The term *undertaking*, for the purpose of competition rules must be wide enough to cover different business forms in which business is done, and in that sense, to enable effective merger control on EU level.

In defining the notion *undertaking*, Croatia followed EU concept. In article 3 of CA it stands that. Undertakings within the meaning of this Act shall mean companies, sole traders, tradesmen and craftsmen and other legal and natural persons who are engaged in a production and/or trade in goods and/or provision of services and thereby participate in economic activity.

The notion undertaking also applies to state authorities and local and regional self-government units where they directly or indirectly participate in the market and all other natural or legal persons, such as associations, sports associations, institutions, copyright and related rights holders and similar who are active in the market. The definition of an undertaking referred to under paragraph (1) of this Article also applies to any persons who are engaged in a direct or indirect, permanent, temporary or single participation in the market, irrespective of their legal form or ownership structure, form of financing and intent or effect to make profit, notwithstanding their place of establishment or residence within the territory of the Republic of Croatia or outside its territory. And finally, notion undertakings also covers entities which are entrusted pursuant to separate laws with the operation of services of general economic interest, those having the character of a revenue-producing monopoly, or, which are by special or exclusive rights granted to them allowed to undertake certain economic activities, insofar as the application of this Act does not obstruct, in law or in fact, the performance of the particular tasks assigned to them by separate rules or measures and for the performance of which they have been established.

Croatian competition agency (CCA), who is in charge for competition law and policy in Croatia, since its establishment in 1997, used quite broad interpretation of notion *undertaking*, enabling that way efficient competition policy in connection to all three areas of competition policy- mergers, cartels and abuse of dominant position. Through time it developed substantial case law towards this and other competition law issues¹⁷.

2. Who is in charge of merger control in Croatia?

As mentioned above, the body in charge for competition law and policy in Croatia is Croatian Competition Agency (CCA). CCA was founded in 1995 and started to work, two years later, in 1997. It is independent legal entity with public authority. It carries out its work in line with powers granted to the CCA under the Competition Act¹⁸. According to the Competition Act, CCA is entitled to intervene in any case where there is evident prevention, restriction or distortion of competition by businesses, whether thorough price-fixing, abusing of dominant position or merger. Concerning mergers, CCA has all necessary powers to control all business operations resulting with mergers, as well as to prevent those mergers resulting with significant impede of effective competition. In particular CCA has powers

to block proposed merger, to initiate proceeding for assessment of compatibility of proposed merger, to assess impact of mergers on market competition, to propose and impose structural or behavioural remedies, to collect all data related to particular merger, to examine the books and other records related to the business to impose fines for infringements of the provisions of CA, etc. Since 1997 until now CCA assessed some 248 mergers. Only one merger was forbidden (or declared incompatible). In some 14 cases (or 6%), structural or behavioural remedies were imposed¹⁹.

This numbers show that Croatian competition policy towards merger was rather liberal. But if we compare those numbers with statistical data of surrounding countries or EU, we can see that mergers policy of those countries is not to restrictive as well²⁰. In EU, less than 1% of all notified mergers are declared incompatible (forbidden). Structural or behavioural remedies were imposed in some 6-7% of mergers. Most mergers are cleared²¹. This (liberal) approach is often justified by necessity of mergers in global competitive environment, as well as increased competition on domestic market. Besides that, mergers are, contrary to cartels and abuse of dominance, usually connected with number of benefits for the consumers. Therefore, they are often viewed as beneficial for consumers and useful for enhancing competition. It is obviously that from figures above that CCA also accepts such explanation as rational.

3. When does merger occur (concept of merger / concentration)?

For efficient merger control it is of utmost importance to define precisely which business operations fall under the notion/ concept of mergers. Quite different issue is which mergers we want to control. But to define which mergers we want to control, we must firstly define which business operations can be considered as merger of concentration. According to the legal theory, merger operations can be divided in two main categories: *de iure* mergers, such as acquisitions, takeovers²², etc. and *de facto* mergers.

De iure mergers are business operations often regulated by Corporate law rules. These business operations are transparent, evident and they can easily be recognized by competition law rules.

De facto mergers are those business operation or business combination where there is no formal operation resulting with the *de iure merger*, but we have factual relationship of subordination of one business entity to another. Said in a different way, one undertaking is having control over the other or dominant influence based on the fact that it has

majority of voting rights, controlling interest, or other contractual relationship which enables him to influence behaviour of subordinated undertakings. *De facto* mergers are sometimes real challenge for competition law since they are not as transparent as *de iure mergers*. Effective competition law should be able to identify and cover both types of mergers. Therefore in foreign jurisdictions as well in EU competition law, broad definitions are used to cover different business operations resulting with merger between previously independent undertakings²³.

What is the situation with Croatian competition rules? In article 15 of CA it says that: A concentration between undertakings shall be deemed to arise where a change of control on a lasting basis results from:

- 1) merger association of two or more independent undertakings or parts thereof;
- 2) acquiring control or decisive influence of one or more undertakings over one or more other undertakings, or of one or more undertakings or a part of an undertaking, or parts of other undertakings, in particular by: acquisition of the majority of shares or share capital, or obtaining the majority of voting rights, or in any other way in compliance with the provisions of the Company Law and other rules.

From above definition we can conclude that the concept of merger/ concentration relies on concept of control. This definition is in Croatian Competition law introduced by new Competition Act and is tailored after EU Competition rules²⁴. The concept is wide enough to cover both types of mergers (*de iure* and *de facto* mergers). According to that definition, decisive factor for conclusion that merger occur is that there is lasting change in control between previously independent undertakings. As a result of merger, previously independent undertakings create single economic unity.

In that sense it is less important that change in control comes as a result, from example, merger or other contractual relationship. Croatian definition of merger further also covers joint venture operations²⁵. The creation of a joint venture by two or more independent undertakings performing on a lasting basis all functions of an autonomous economic entity shall constitute a concentration²⁶. On the other hand, regular business activities of credit institution or investment funds connected with their investments in companies securities are not considered as mergers²⁷.

4. Which mergers fall under the obligatory notification requirements?

The main aim of competition policy in connection to the mergers is to recognize and to prevent mergers

which are potentially harmful for market competition. In that sense, contrary to competition law and policy in connection to abuse of dominant position and cartels, where competition rules are applied on undertakings *ex post* and after harmful act is committed, in merger cases competition rules, in the first place, provide *ex ante merger control*. *Ex ante merger control*, which is established through institute of *mandatory notification*, is one of the most important competition law institutes of merger control. It enables prevention of those mergers which are potentially harmful for free market competition. Once when merger is carried out, it is almost impossible to annul the effects of that merger. Therefore, mandatory notification rules provide relevant authorities, at appropriate time, with the information that certain merger is going to happen, enabling mentioned authority to assess particular merger in order to determine potential positive as well as negative impacts of proposed merger on free market competition.

But one should have in mind that merger operations are legitimate business strategies. Therefore it is not possible nor necessary to control all merger operations and between all undertakings. Competition law is aimed only at mergers between largest and most significant market players, whose business combinations can have negative impacts on market structure and market competition. Only those mergers are subject of mandatory notification requirements. Criteria for mandatory notification differ from country to country. But as a result of harmonization of competition law on EU level, most European countries use turnover threshold as indicator of market power and *trigger* for mandatory notification rules.

Which mergers / concentrations in Croatia fall under mandatory notification rules?

- 1) those where the total turnover (consolidated aggregate annual turnover) of all the undertakings – parties to the concentration, realized by the sale of goods and/or services in the global market, amounts to at least HRK 1 billion in the financial year preceding the concentration and in compliance with financial statements, where at least one of the parties to the concentration has its seat and/or subsidiary in the Republic of Croatia, and
- 2) the total turnover of each of at least two parties to the concentration realized in the national market of the Republic of Croatia, amounts to at least HRK 100,000,000 in the financial year preceding the concentration and in compliance with financial statements²⁸.

So as we can see, as in other European jurisdictions, CCA is entitled to control all mergers, domestic

and foreign²⁹, between undertakings of certain size and market power, which can create certain impacts on Croatian market³⁰. This old/new rule in new Croatian Competition Act is often criticized from the side of competition law experts. The issue is always about the level of threshold and should it be lower or higher. This issue is in my opinion, in sphere of economic analysis. Economic analysis should provide us with optimal threshold level as criteria for mandatory notification for particular economy. If the threshold is too low CCA will be overloaded with assessing too many mergers, without real justification for that. On the other hand, if the threshold is too high, number of problematic mergers can escape merger control. But this problem is not Croatian problem only. Other countries are facing the same challenge and trying to find the best possible solution.

While discussing the issue of mandatory notification we should also say a few words about rules regulating prenotification. Rules on prenotification enable undertakings to inform relevant competition authority about their plan to merge even before they took any formal action which will result with merger. This way, they save time and solve problem in problematic mergers easier and in early stage, escaping problems that might arise once when merger is already carried out.

Rules of prenotification are introduced in merger control in Croatia with this last Competition Act. This is considered to be an important novelty for undertakings because they can now inform CA about the planned merger before the implementation of concentration/merger, and that is following the conclusion of the contract or following the publication of the invitation to tender³¹. This possibility already exists in EU Competition law. It is incorporated in article 4 of Regulation 139/04. In that sense, the new rules on prior notification of concentration/merger are just another step in achieving full harmonization of Croatian competition law with EU competition law requirements.

III. Assessment procedure

After the mandatory notification, follows assessment procedure. Assessment procedure is complex economic and legal procedure aimed at finding out whether proposed merger is going to result with significant impede of effective competition or dominant position of parties of merger. If the merger will as its effect have significant impede of effective competition, there is great chance that merger will be prohibited and/or that structural or behavioural remedies will be imposed. From above it is obvious that Croatia accepted SIEC test³² in assessing merg-

ers/ concentrations. SIEC test is another novelty introduced in Croatian Competition law with new Competition Act. SIEC test substituted, so called “dominance test”, which is also abandoned in EU competition rules.

Concerning assessment procedure, in Croatian competition law assessment procedure doesn't differ much, if at all, from assessment procedure applied in EU or any other EU country. It is two-phase procedure, during which number of different issues will be examined. In the course of assessment of a concentration the Competition agency shall in particularly define following:

- 1) the structure of the relevant market, actual and potential future competitors in the relevant market within the territory of the Republic of Croatia or outside this territory, supply and demand structure in the relevant market and its trends, costs, risks, economic, legal and other barriers to entry to or withdrawal from the market;
- 2) the position in the market and the market share, economic and financial power of the undertakings in the relevant market, the level of competitiveness of the undertakings and possible changes in the business operations of the parties to the concentration and alternative sources of supply for the buyers resulting from the implementation of the concentration concerned;
- 3) the effects of the concentration on other undertakings, and especially relating to the consumer benefit, such as: decrease in prices of goods and/or services, shorter distribution courses, lowering of transportation, distribution and other costs, specializing in production, technological innovation and other benefits directly deriving from the implementation of the concentration³³.

In order to determine the above fact CA has broad powers, for example to ask for any data or document which it might find necessary for the establishment of the facts relevant for bringing a fact based decision. Assessment procedure ends, when, within deadlines prescribed by the Competition Act, Croatian Competition Agency brings formal decision about notified merger. Agency will also notify undertakings – parties of merger, about her decision.

IV. Croatian Competition Agency decisions in merger cases

Competition Act prescribes three types of decision that Competition Agency can bring following notification and assessment procedure³⁴. Firstly, merger/

concentration can be declared compatible, meaning that merger is cleared and that undertakings are allowed to proceed with merger. This decision CA can bring after first or second phase procedure. Secondly, merger/concentration can be declared conditionally compatible (compatible with commitments). In this case structural or behavioural remedies are imposed. Parties of the merger can continue with the merger operations only after they make necessary restructuring of their business or after they accept to behave in certain way (for example to allow access to key infrastructure to their competitors or not to acquire further control in competitors etc). Thirdly, CA can prohibit concentration or declare it incompatible³⁵. These means that proposed merger will result in significant impede of competition or that parties of the merger will gain dominant position at the market after the merger, because of what, merger operation is prohibited.

Most of proposed mergers are non-problematic mergers. Only small number of mergers are prohibited. As mentioned before, so far Croatian CA prohibited just one merger³⁶. But even that merger was later allowed, after parties of the merger agreed to accept some structural and behavioural remedies. But in some 6-7% of all assessed mergers in Croatia, structural or behavioural remedies were imposed. All those mergers were potentially problematic or prohibited mergers, but they could be allowed since there was appropriate remedy which helped in solving competition problem. Competition Agency was so far willing to accept or to propose remedy whenever possible, although Croatian legal theory (but legislation as well), lack substantial regulation on merger remedies. 2003 Competition Act modestly regulated merger remedies, with only few norms³⁷. Situation is not much improved with new Competition Act.

V. Merger Remedies in Croatian Competition Law and practice

New Competition Act regulates merger remedies with few norms only. Fundamental article regulating remedies is article 22 of CA. In article 22 (4) it says: *«where in the course of the assessment proceedings the Agency finds that the concentration in question may be declared compatible only after necessary obligations and conditions are fulfilled, it shall without delay inform the notifying party thereof in line with Article 48 hereof. The notifying party shall than in the time period which may not exceed 30 days from the day of the receipt of this notice propose adequate commitments (whether behavioral and/or structural measures) and other conditions in order to remove the negative effects of the concentration concerned»*.

Furthermore, in article 22 (5) it says: «*The commitments referred to in paragraph (4) hereof may be proposed by the notifying party as early as in the prior notification of the concentration concerned*». And finally, in Article 22 (5) it says that: «*In the case referred to in paragraph (4) hereof the Agency may accept the measures – conditions, obligations and deadlines, proposed by the parties to the concentration, in their entirety or parts thereof, if it establishes that the measures concerned are adequate to restore efficient competition. In the event that the Agency does not accept or just partly accepts the said remedies proposed by the parties to the concentration, it is authorized to define and impose other behavioural and/or structural measures, conditions, obligations and deadlines for the restoration of effective competition in the market*».

Procedural issues and issues connected with implementation of measures are regulated in article 49 of CA. From above norms we can conclude that Croatian Competition law makes distinction between two basic types of remedies, structural and behavioural. Legal theory (comparative and Croatian as well) also mentions third type of remedy and that is quazi –structural remedy. Quazy-structural remedy is combination between the two previous types of remedies. Structural remedies are those remedies in which parties of the merger accept to restructure their business in order to remove competition concerns. EU Competition law mentions *divestiture* as the most known structural remedy³⁸. Croatian Competition Agency Guide on the procedure for the assessment of concentrations also mentions divestiture as structural remedy, explaining that the term divestiture covers a group of measures used to remove competition concerns³⁹. It also gives an example for those different kind of remedies which are structural in their nature⁴⁰. Behavioural remedies are those remedies where parties of the merger accept to behave in a certain way or where they restrain from certain behaviour. According to comparative and Croatian legal theory and practice, behavioural remedies are less favourable remedies compared to structural remedies. The reason for that lays in fact that, when behavioural remedy is imposed, there is a need to establish long term supervision of implementation of that remedy. For competition authorities it is time consuming, expensive and as well as more complicated than to solve competition problem instantly and for good, and what is supposed to be final outcome of structural remedy.

Looking at CCA practice we can conclude that CCA so far used both types of remedies, as well as combination of them. In that sense I think that overall CA performance in connection with application for remedies is satisfactory. On the other side, I think more can be done in area of regulation of remedies. Cited

norms are almost all we have in Croatian legislation concerning merger remedies. Since right choice of remedy and its implementation is quite complex issue I think that there is a need for further clarification and explanation of subject matter. In that sense, a separate document, dealing with merger remedies only, modeled after EU Commission Notice on Remedies or Merger Remedy Study should be enacted in Croatia as well. It would be of great help to undertakings dealing with merger involving remedies. Therefore, latest announcement of new Competition Agency regulation⁴¹, which among the other issues, deals with the merger remedies, is welcomed. The purpose of new of Regulation is to make things more clear to undertakings, to simplify the procedure in connection to merger control in general. After all, the whole idea of new Competition Act was to improve, in general, implementation of competition law in Croatia.

Conclusion

This paper is dedicated to developments of Competition law in Croatia. In Croatia, as in other East European countries, which for decades had model of planned economy, it took time to transform economies, from non-market to market economies, but it also took time to raise awareness of public and undertakings of importance of vigorous implementation of competition law and policy. Years have passed before we realized that only vigorous and effective competition law and policy will help us to build strong and competitive market economy. But that era is now behind us. Competition law and policy in Croatia entered into phase of achieving full recognition. The proof for that is new Competition Act that came into force in October 2010.

New Competition Act brings number of novelties. It fully complies with EU competition law standards. It enables CCA to fight, in effective way, with hardcore cartels and abuse of dominance. New Competition Act also brings number of novelties in area of merger control (control of concentrations). Mergers are particularly sensitive area of competition law, since mergers, as business strategy, enable undertakings to restructure their business and to respond that way to challenges of global competition. Competition policy in area of merger suppress entrepreneurial freedoms. In that sense, merger control rules should take care and should be able to satisfy two aims. First one is to respect and understand the need of undertakings to merge in order to improve their market position, cut the expenses etc. The second is to establish a system of effective and optimal merger control, meaning to recognize and to prevent

only those mergers which are potentially harmful for free and undisturbed market competition. In shaping its own competition law rules Croatia 14 years long experience in implementing competition law. Results of that experience is new Competition Act, whose successes or failures will be judged in time.

Notes

¹ For example, Hungarian Competition Authority was established in 1990 by Act LXXXVI 1990, and it started to work on January the 1st 1991. First Competition Act is enacted in 1996 (Act LVII of 1996); In Poland, Act on counteracting monopolistic practices was passed on 24 February 1990 while the Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK) was established in 1990 as the Antimonopoly Office.

² The Competition Act, Official Gazette No. 48/95, 52/97.

³ The Competition Act, Official Gazette No. 79/2009

⁴ Croatian Competition Agency was established by the decision of Croatian Parliament of 20 September 1995.

⁵ COUNCIL REGULATION (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings (available at: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML>)

⁶ See on that: <http://www.mvpei.hr/ei/default.asp?ru=226&sid=&akcija=&jezik=2>

⁷ Relevant SAA articles regulating harmonization of Competition law are articles 40., 69. and 70.

⁸ Regulation on notification and assessment of concentrations (Official Gazette 51/2004)

⁹ Regulation on the definition of relevant market (OG 51/2004)

¹⁰ Guide on the procedure for the assessment of concentrations, available at: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/zakonodavni_okvir/Naputak_1.pdf

¹¹ Guide on the procedure for the assessment of concentrations in the electronic media market, available at: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/zakonodavni_okvir/Naputak_2.pdf

¹² Guide on the procedure for the assessment of horizontal mergers, available at: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/zakonodavni_okvir/Naputak_3.pdf

¹³ These regulations are part of new, Chapter VIII of Competition Act. Those are mainly articles 60 to 65 of Competition Act. According to the CA there are two main types of fines, fines for severe infringements and fines for other infringements.

¹⁴ See on that for example: Aktuell, Nr. 37, Herbst 2010, available at: http://kroatiien.ahk.de/fileadmin/ahk_kroatiien/Dokumente/Publikationen/AKTUELL/aktuell_37_1.dio.pdf, p. 8

¹⁵ EJC: *Case C-41/90, Höfner and Elser v. Macroton GmbH* [1991] ECR-I 1979, para. 21

¹⁶ See on that: V Louri, *Undertaking as a Jurisdictional Element for the Application of EC Competition Rules*, (2002) 29 *Legal Issues of Economic Integration* 2, 143-175

¹⁷ CCA: *Croatian Institute for Health Insurance v. Udruženje malog gospodarstva- grupacija ortopedске tehnike* (1996). In this case a decision of Association of orthopaedist was declared as undertakings. Decision of Association was declared null and void when they agreed to offer same prices for all their products. In second case, Health center Dubrovnik (institution) was treated as undertaking (1997 UP/I-15). In more recent case, public undertaking (holding monopolistic position in the market) Ponikve d.o.o., which is in charge for water supply was also declared to be undertaking. (2005, UP/-030-02/2004-01/66)

¹⁸ See more: <http://www.aztn.hr/>

¹⁹ See on that: http://www.aztn.hr/uploads/documents/godisnja_izvjesca/godisnje_izvjesce_AZTN_za_2009.pdf;

<http://old.aztn.hr/pdf/izvjesca/Godisnje%20izvjesce%20AZTN%20za%202008.%20godinu.pdf> (p. 34)

²⁰ Statistical data for Hungary are available at : http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=2&pg=127&m170_act=5;

For merger control in Germany see: http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/Fusionskontrolle_e/fusionskontrolle_eW3DnavidW2637.php

For merger control in Poland see: http://www.uokik.gov.pl/reports_on_activities.php

²¹ See on that: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>

²² See more on that: Keckés, Andras, *European Rules on Hostile Takeovers*. In: EUNICOP – Cross-border and EU Legal Issues: Hungary – Croatia (eds. Tímea Drinóczi & Tamara Takács), Pécs-Osijek, 2011. 261-278. Also see Keckés, András – Halász, Vendel, *A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében*. *Jogtudományi Közlöny* 2009. ápril 180-191.

²³ See for example: *German Act Against Restraining of Competition* (Gesetz gegen Wettberbsbeschränkungen), § 37; available at: http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB/110120_GWB_7_Novelle_E.pdf Council Regulation EC 139/04 on the control between undertakings (Article 3); available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0139:EN:NOT>

²⁴ See: Article 3, Council Regulation 139/04

²⁵ Article 15(3) and (6) of Competition Act

²⁶ Article 15 (3) Competition Act

²⁷ Article 15(5) CA

²⁸ Article 17 (1) CA

²⁹ As mentioned above, CCA is entitled to challenge domestic and foreign mergers. So, CCA will have competence to challenge merger even in case when all of undertakings, parties of the merger, are foreign companies under the conditions that the merger creates effect at Croatian market and that undertakings fall under the mandatory notification requirements.

³⁰ It should be noted that Competition Agency cannot challenge mergers which did not meet the turnover threshold criteria, even in a case when merger occurs between only competitors in the relevant market.

³¹ Article 19(3) CA

³² SIEC (Substantially impede effective competition)

³³ Article 21 (3) Competition Act

³⁴ Article 22(7) Competition Act

³⁵ Article 22(7) (3) Competition Act

³⁶ This was a concentration between *UniCredito Italiano S.p.A., Zagrebačke banke d. d. and Allianz AG*. See on that *Competition Agency decision of 07. May 2002 (Klasa UP/I-030-02/2001-01/87)*. See on that also: <http://www.hnb.hr/publikac/bilten-o-bankama/hbilten-o-bankama-10.pdf>

³⁷ Article 26 (3), (4), (5)

³⁸ See: Commission Notice on remedies acceptable under the Council Regulation (EC) No 139/2004 and under Commission Regulation (EC) No 802/2004; See also *Merger Remedy Study*, DG COMP European Commission, October 2005, available at: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/remedies_study.pdf

³⁹ Croatian Competition Agency Guide on the procedure for the assessment of concentrations, Croatian Competition Agency, 2003, p. 54.; available at: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/zakonodavni_okvir/Naputak_1.pdf

⁴⁰ That would be sale of assets, sale of securities, sale of joint-venture etc.

⁴¹ CCA just recently, in December 23 published Draft Proposal of Regulation on the procedure of assessment of concentrations in which Annex 4 is dedicated to merger remedies.

See: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/uredbe/Uredba_o_nacinu_prijave_koncentracija_23-12-2010.pdf (text is currently available only in Croatian language)

Alföldi Ágnes Dóra
fogalmazó
Debreceni Városi Ügyészség

A családon belüli erőszak és a magyar büntetőjog

1. Néhány gondolat családon belüli erőszakról

A társadalmi fejlődés során módosulhat, változhat a magatartások percepciója és megítélése. Bizonyos viselkedési formák előbb tilalmazottak, majd később normasértő mivoltukat elveszítve felfogadottá, hétköznapivá válnak. Mások éppen a fordított utat járják be. Elfogadottságuk vagy tolerálásuk a fejlődés egy pontján, a viszonyok változásával megszűnik, többé nem részei a „normalitásnak”, és a társadalom érzékenysége nem tűri tovább gyakorlásukat. A családon belüli erőszakos magatartások valamennyi megnyilvánulási módja is jellemzően ilyen.

A családon belüli erőszak fogalma általában a családtagok vagy az intim partnerek közötti, tipikusan – de nem kizárólag – otthon megvalósuló erőszakcselekmény megjelölésére szolgál, a különböző meghatározások azonban az idetartozónak ítélt jelenségek körét szűkebben vagy tágabban értelmezik.

A szűkebb felfogás szerint a partnerkapcsolatokon belüli – a jelenlegi vagy volt házastársak, élettársak között megnyilvánuló – bántalmazásokat tekinti idetartozónak. Egy még korlátozóbb, radikálisabb felfogás szerint, a fogalom a nők elleni erőszakkal szinonim, ezért csak a nőkkel szemben férfi partnerük részéről megvalósuló bántalmazást tartja családon belüli erőszaknak. Ebben a megközelítésben a jelenség elsősorban a nemek viszonyából adódó, úgynevezett „gender-probléma”. Az erőszak a nők és a férfiak hagyományos hatalmi helyzetéből, a közöttük lévő egyenlőtlenségekből, a történelmileg kialakult uralmi viszonyokból, a tradicionális nemi szerepekből vezethető le és értelmezhető. Az általános közhittelem az, hogy a férfiak sokkal agresszívbabbak, mint a nők, akik ennek ellensúlyozására indirekt, közvetett agresszióval élnek. Az empirikus vizsgálatok azonban rámutattak arra, hogy ez a tétel nem áll meg, ugyanis a nők adott esetben éppúgy élnek a közvetlen agresszió¹ módszereivel. A kérdés mindig a fizikai erőszak esetén merül fel, és a vizsgálatok azt mutatják, hogy a nők és férfiak között ritkán van különbség ezen a téren².

Talán a „középutas” megközelítés az, amely a legkörültekintőbben értelmezi a családi erőszak fo-

galmát. Eszerint a gyermekbántalmazás, a nők elleni erőszak és a család fogalmába beletartozó összes családi viszony keretén belül elkövetett erőszakos magatartások tartoznak ide. A család tagjai részéről egymás sérelmére megvalósuló valamennyi bántalmazás a családon belüli erőszak fogalmi körébe tartozik³. Ezt az álláspontot tükrözik az Országos Kriminológiai Intézet⁴ (a továbbiakban OKRI) kutatásai is, amelyek alapján megállapítható, hogy a családon belüli erőszak nem más, mint „az együtt élő és egymással fizikai, érzelmi, anyagi, jogi függésben lévő személyek között megvalósuló erőszak, bántalmazás, visszaélés, amely magába foglalja a fizikai, szexuális, érzelmi bántalmazás vagy elhanyagolás valamennyi formáját.

Minden állam elsődleges érdeke a család morális megőrzése, hiszen ez az a tégla, amelyből maga a társadalom felépül, így diszfunkcionalitása a társadalom egészét veszélyezteti. A családon belüli erőszak fogalma igen nehezen meghatározható, és a magyar jogrendszerben nincs is rá a jogalkotó által kialakított egységes meghatározás. Ám tudni kell, hogy bár a fogalmi megnevezés viszonylag új – a jogszabályi környezetben az 1990-es évek vége felé jelent meg –, a családon belüli erőszaknak és annak minden ma ismert formájának rendkívül mély és sötét gyökerei vannak a társadalomban. A fogalmi meghatározás nehézségét az is okozhatja, hogy a családon belüli bántalmazások olyan kisebb súlyú, sokszor jogilag is nehezen minősíthető magatartásokat takarnak, amelyek nem teremtik meg az esetleges büntetőeljárás megindításának lehetőségét, illetve az előzetes letartóztatás foganatosításának sincs meg a törvényi lehetősége.

A hatályos magyar jogrendben nincs önálló törvényi szabályozása a családon belüli erőszak elleni fellépésnek, és nincs külön büntetőjogi tényállás sem a családon belüli erőszak meghatározására. A családon belüli erőszak szociológiai kategória, melynek jogi megfelelője ez idáig nem került meghatározásra. A definíció megalkotása nélkül a jelenség terjedelme, jellemzői nem mérhetők, egységes rendőri gyakorlat nehezen alakítható ki.

A szakirodalom az erőszak, illetve a bántalmazás fogalmakat szinonimaként használja. Az erőszak itt nemcsak a büntetőjogban használatos értelmet nyer, hanem attól tágabb kört foglal magába. Ezért nem csak azok a jogsértések tartoznak a családon belüli erőszak körébe, melyeknek tényállási eleme az erőszak.

2. A családon belüli erőszak büntetőjogi megítélése Magyarországon

Manapság rendkívül divatos dolog a családon belüli erőszak jelszavával különböző érdekek szerint cso-

portosítani bűnügyi statisztikai számokat azért, hogy valamilyen érdekből befolyásolják a közvéleményt és közvetve a politikai döntéshozókat is. Ám tudni kell, hogy bár a fogalom megnevezés viszonylag új (jogsabályi környezetben a 90-es évek vége felé jelent meg) a családi erőszaknak.

A hatályos magyar jogrendben nincs önálló törvényi szabályozása a családon belüli erőszak elleni fellépésnek, és nincs külön büntetőjogi tényállás sem a családon belüli erőszaknak. Egyáltalán e kérdéskör bevonulása a hazai jogtudatba a 90-es évek végére tehető, hiszen jogsabályi környezetben először egy 1997-es kormányhatározatban jelent meg.

Az Országgyűlés a 115/2003. (X.28.) országgyűlési határozatában fogalmazta meg először a családon belüli erőszak, mint társadalmi probléma megelőzésének és kezelésének célkitűzését. Ez az országgyűlési határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját tartalmazza, melynek keretében a jól körülhatárolható, rövid távú feladatokat kormányhatározati formában évente elfogadott ún. *cselekvési programok* jelölik ki. A Stratégia⁵ elfogadásával megteremtődött a jogsabályi háttér egy nemzetközi mércével mérve is korszerű társadalmi bűnmegelőzési gyakorlat kialakításához és országos szintű működtetéséhez⁶.

Az első határozott lépésnek a családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló, nemzeti stratégia kialakításáról rendelkező, 45/2003. (IV.16.) Országgyűlési határozat tekinthető, amely határozott irányt szabott a családon belüli erőszak elleni küzdelemnek. A családon belüli erőszak „jogi fogalmát” jelenleg az Országos Rendőr – főkapitányság 13/2003. (III.27.) számú intézkedése tartalmazza, amely szerint a családon belüli erőszak az egy háztartásban élő személyek, illetve hozzátartozók, a volt házastársak, élettársak, gyermekvédelmi intézményen nevelkedő kiskorúak között megvalósuló, vagy őket a felsorolt személyek cselekménye által érintő az intézkedésen felsorolt bűncselekmények és szabálysértések. Sajátosságként említhető az, hogy abban a közegben fordul elő, amely méltóságot, egyenlőséget, anyagi biztonságot, pszichikai támaszt, emocionális kötődést kellene, hogy jelentsen a család minden tagja számára⁷.

Megjegyzendő egyébként, hogy Európában sem egységes a szabályozás e téren, a különböző jogrendek természetesen különböző – nyilván az adott társadalomra szabott – jogi modellekkel kísérleteznek. Franciaországban, Lengyelországban vagy Portugáliában például a nemzeti büntetőtörvény *sui generis* bűncselekményként szabályozza a családi erőszakot, a Benelux államokban, Írországban és Németországban részben a családi erőszakkal foglalkozó önálló törvényekkel, részben pedig külön-

böző törvények koherenciájában kívánják a fellépést hatásosabbá, gyorsabbá tenni. A magyar modell ez utóbbi megoldáson alapul.

Magyarországon a családon belüli erőszakot leggyakrabban megtestesítő személy elleni bűncselekmények aránya a 2009. évhez képest – 23.914 bűncselekmény és az összбүнözés 6,1%-a – emelkedett 2010-ben (27.897 bűncselekmény, ami az összбүнözés 6,2%-a. Emellett a házasság, család az ifjúág és a nem erkölcs elleni bűncselekmények száma is növekedő tendenciát mutatott a 2010. évben, ugyanis 2009. évhez képest 6582-ről 6798-ra emelkedett az e körben elkövetett bűncselekmények száma⁸.

A tudományos gondolkodás habár időről – időre felveti az önálló (akár külön Btk. tényálláskénti, de legalább az értelmező rendelkezések között történő) szabályozás indokoltságát, az OKRI által e területen végzett kutatások tapasztalatai azonban nem támasztják alá az önálló büntetőjogi szabályozás szükségességét. A jelenlegi szabályozás ugyanis szankcionálja az összes e körbe tartozó magatartást, így egy önálló tényállás dogmatikai problémákat is eredményezhetne.

A már említett országgyűlési határozat igényként említi még a családon belüli erőszak miatti büntetőeljárásokban a gyorsaság és soronkívüliség biztosítását, és erre a törvényi lehetőségek adtak is (pl. Be. 64/A. § „soron kívüli eljárás”), ám figyelembe kell venni azt, hogy a klasszikusan témába vágó bűncselekmények, például kiskorú veszélyeztetése, az erőszakos közöszülés, a szemérem elleni erőszak, stb., időigényes, szakértőkkel tűzdelt bizonyítást igényelnek, másrészt pedig e bűncselekmények esetében éppen a büntetési tétel és a bonyolult bizonyítás miatt szóba sem jöhetnek az eljárási törvény adta rendes gyorsítási lehetőségek (bírószék elé állítást, tárgyalás mellőzése). A büntetőeljárás során felvett bizonyítás szempontból lényeges a tanúvédelem lehetősége is.

A büntető eljárási törvény tulajdonképpen biztosítja ezeket a lehetőségeket, amely nem más, mint, a

- zárt adatkezelés,
- zárt láncú távközlő hálózaton történő kihallgatás,
- személyi védelem,
- a kiskorú nyomozó bírói meghallgatása.

Az esetkörbe tartozó bűncselekmények tanúi azonban általában éppen a sértettek, vagy más potenciálisan sértett családtagok és bizony átlátásónak tűnik a védelem akkor, amikor ugyan a tárgyalóteremben vagy a kihallgató helyiségben nem lesz ott a terhelt, de este a vacsorakor a konyhában igen. Ezek a törvényi lehetőségek korlátozott esélyt biztosítanak az ún. másodlagos viktimizáció elkerülésére.

A családon belüli erőszakot megvalósító bűncselekmények és szabálysértések⁹

Bűncselekmények	Szabálysértések
1. Fizikai bántalmazás: <ul style="list-style-type: none"> – testi sértés – emberölés – öngyilkosságban közreműködés – magzatelhajtás – kényszerítés – személyi szabadság megsértése – kiskorú veszélyeztetése – emberrablás – emberkereskedelem – <i>kiskorú veszélyeztetés</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – becsületsértés – magánlaksértés – gyermekkel koldulás – veszélyes fenyegetés – távoltartó határozat szabályainak megsértése
2. Lelki bántalmazás: <ul style="list-style-type: none"> – zaklatás – rágalmazás – becsületsértés – magántitok megsértése – magántitok jogosulatlan megismerése – levéltitok megsértése – lelkiismereti és vallásszabadság megsértése – <i>kiskorú veszélyeztetése</i> 	
3. Szexuális bántalmazás <ul style="list-style-type: none"> – erőszakos közösülés – szemérem elleni erőszak – megrontás – vérfertőzés – tiltott pornográf felvétellel visszaélés – szeméremsértés – <i>kiskorú veszélyeztetése</i> 	
4. Pénzügyi zaklatás <ul style="list-style-type: none"> – tartás elmulasztása – zsarolás – önbíraskodás 	
5. Elhanyagolás <ul style="list-style-type: none"> – gondozás elmulasztása – <i>kiskorú veszélyeztetése</i> 	
6. Az megjelölt bűncselekményekkel összefüggő egyéb bűncselekmények <ul style="list-style-type: none"> – magánlaksértés – közúti veszélyeztetés – családi állás megváltoztatása – kiskorú elhelyezésének megváltoztatása – közveszélyokozás – terrorcselekmény – garázdaság – rongálás – visszaélés kábítószerrel – hamis tanúzásra felhívás – hatósági eljárás akadályozása 	

3. A családon belüli erőszak megelőzésének néhány büntetőjogi eszköze

A családon belüli erőszak kezelésének a jelenlegi hatályos magyar jogban nincsenek meg a megfelelő eszközei, habár voltak és vannak próbálkozások a probléma hatékony kezelése érdekében, amelyek a távoltartás¹⁰ jogintézményében testesülnek meg. A távoltartás intézményének magyarországi előzményei közé tartozik a 45/2003. (IV.16.) országgyűlési határozat, amely a családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakítását célozta meg. A T/9837. számú törvényjavaslat a családon belüli erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szól, amely nem más, mint a Hktv. elődje, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban Be.) módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény¹¹ – a büntetőeljárásbeli távoltartást megfogalmazó törvény – kiindulópontja.

3.1 A „büntetőjogi” távoltartás és problematikája

A büntetőjog és a büntető eljárási jog is tartalmaz szabályokat a családon belüli erőszak megfékezésére és megbüntetésére érdekében. A jelenleg hatályos büntető anyagi jogi szabályozás több mint 20 olyan törvényi tényállást tartalmaz, amely a családon belül elkövethető jogsértéseket öleli fel. A kérdés fontosságát és aktualitását fokozza, hogy 2008. január 1-jétől a büntető törvénykönyvbe (a továbbiakban Btk.) belekerült a zaklatás¹² tényállása, amely megvalósulása esetén maga után vonhatja a távoltartás elrendelését akkor is, ha nincs szó családon belüli erőszakról.

A büntetőeljárásjogi értelemben vett távoltartásról¹³ – mint látható – külön törvény nem született, azt a Be-t módosító 2006. évi LI. törvény emelte be a hatályos büntetőeljárásjogi szabályok közé. Ennek az a lényege, hogy egy családon belüli erőszak elleni kényszerintézkedésként van meghatározva, amelynek alapja a lakhelyelhagyási tilalom. Az időtartama 10 naptól 60 napig rendelhető el. A távoltartás elrendelésének azonban olyan szigorú törvényi feltételei vannak, amelyek valójában nem-hogy megkönnyítenék, hanem inkább megnehezítik az azonnali „áldozatvédelmet”. A büntetőjogi értelemben vett távoltartásnak az a lényege, hogy korlátozva van a terhelt szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joga¹⁴. Ezzel a jogalkotó a lakhelyelhagyási tilalom alapulvételével határozza meg ezt a kényszerinté-

kedést, mint a családon belüli erőszak lehetséges megoldási eszközét.

A Be. szerinti távoltartás elrendelésének feltétele, hogy szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja áll fenn, de a terhelt előzetes letartóztatása nem szükséges, azonban tekintettel a bűncselekmény jellegére, a terheltnek a sértettel való viszonyára, valamint a terheltnek az eljárás előtt és az eljárás során tanúsított magatartására megalapozottan feltehető, hogy a lakókörnyezetében hagyása esetén a sértett befolyásolásával vagy megfélemlítésével megnehezítené, vagy veszélyeztetné a bizonyítást, illetve a megkísérelt vagy előkészített bűncselekményt véghezvinné, vagy a sértett sérelmére újabb szabadságvesztéssel büntetendő cselekményt követne el¹⁵. A törvény további feltételként határozza meg azt, hogy a távoltartás elrendelésének magánindítvány előterjesztése előtt nincs helye¹⁶. Vagyis minden esetben magánindítvány előterjesztésének kell megelőznie a távoltartás elrendelését¹⁷.

3.2 A magánindítvány ambivalens vonásai

Példaként vehetjük azt az esetet, amikor az erőszakos közöszülés, szemérem elleni erőszak és a megrontás enyhébben minősülő eseteiben a Btk. 209. § a büntethetőséget magánindítványhoz köti. E rendelkezés abból a felismerésből ered, hogy ezek a cselekmények gyakran családon belül jelentkeznek és a sértett és a családi viszonyok kíméletéhez gyakran fontosabb érdek fűződik, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez. A sértett ezekben az esetekben maga teheti meg formai követelmények nélküli nyilatkozatát az elkövető ismertté válásától számított 30 napon belül. Cselekvőképtelen vagy korlátoltan cselekvőképes áldozat esetén a törvényes képviselő vagy a gyámhatóság is jogosult erre.

Adott esetben ez a sértetti diszkréció pozitív is lehet, ha:

- az erőszak egyedi volt és a családtagok meg tudják oldani a problémát,
- ha a család szakértő segítséget kap a probléma megoldásához,
- így a másodlagos victimizációt adott esetben el tudja kerülni a sokszor gyerekkorú sértett.

Sok esetben azonban (véleményem szerint általában) negatív szerepet tölt be a büntetőeljárás megindítása lehetőségének sértetti kézreadása, mivel hozzájárul a cselekmény, illetve az elkövető rejtve maradásához azokban az esetekben, amikor a megfélemlített áldozat szégyelli magát, nem mer segítséget kérni sem a hatóságtól, sem szakemberektől.

4. Záró gondolatok

A Be. módosítás nem alkotott új büntetőjogi tényállást a családon belüli erőszakra. A törvényhez kapcsolódó indokolás kifejtette, hogy „A hatályos jogban kimerítően és pontosan szerepelnek azok a törvényi tényállások, amelyekbe valamennyi családon belül elkövethető jogsértés beilleszthető”. A Be. keretében szabályozott – jelenleg is hatályban lévő – távoltartás tehát büntetőeljárás kényszerintézkedés (az előzetes letartóztatás alternatívája). Célja, hogy „az eljárások elhúzódása mellett is megfelelő és gyors védelmi eszközt biztosítson a sértett részére az eljárás jogerős befejezése előtt azzal, hogy a bizonyítási eljárás sikerét elősegíti.

A továbbiakban felmerül a kérdés, hogy mennyire hatékony ez a szabályozás, és mennyire alkalmas az említett országgyűlési határozatban foglalt célok elérésére? A válasz sajnos nemleges. A Be-ben megfogalmazott távoltartás elrendelésének folyamata meglehetősen körülményes, lassú – a bántalmazott azonnali védelembe részesítése szempontjából –, és nem érvényesül kiemelt szempontként a bántalmazott családtagok életének, testi épségének és biztonságának védelme, és mindezek együtthatásaként nem eredményes, vagyis a családon belüli erőszak visszaszorítására nem alkalmas. Ezért is volt sürgősen megvalósítandó jogalkotói feladat az, hogy a családon belüli erőszak kezelésére megszülessen egy olyan jogszabály, amely segítségével a bántalmazott azonnali jogvédelemhez juthat. Az elmúlt több mint két év tapasztalata rávilágított arra, hogy a **távoltartás ebben a formában nem jelent igazi megoldást, mivel** kizárólag olyan esetekben nyílik alkalmazására lehetőség, ha büntetőeljárás van folyamatban. Ugyanakkor még ezekben az esetekben sem biztosít azonnali beavatkozást a segítséget kérőknek, hiszen a kérelem és a döntés meghozatala között akár hat hónap is eltelhet. Azokra az esetekre pedig, ahol nem indult büntetőeljárás, nem nyújt megoldást.

Felhasznált irodalom

- Borbíró Andrea – Kerezi Klára (Szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I., Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest 2009
- Freda Adler – Gerhard O. W. Mueller – William S. Laufer: Kriminológia, Osiris, Budapest 2000
- Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (Szerk.): Kriminológia – Szakkriminológia, Complex, Budapest 2006
- Kapossyné Czene Magdolna: A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből, in: NANE Egyesület – Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfi erőszak jelenségét ma Magyarországon?), Budapest, Demax Művek, 2009

Kemény Gábor: A családon belüli erőszak jogi prevenciója és büntetése a magyar jogrendszerben. In: Emlékkönyv Irk Albert Egyetemi Tanár Születésének 120. Évfordulójára (Szerk: Korinek László – Kóhalmi László – Herke Csongor), Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs 2004

Tamás Erzsébet: Bűnös áldozatok, BM Duna Palota Kiadó, Budapest 2006

Tájékoztató a bűnözésről 2010, kiadja: Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály, valamint a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika – alkalmazási és Információs Főosztály

<http://intranet/cgi-bin/portal/docs/szamitalk/1214.pdf>, 28–29. (2011. 06. 24-i letöltés)

A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény

A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény

Jegyzetek

¹ A korai vizsgálatok szerint a bántalmazott férfiak többsége gyenge fizikumú, nőies alkatú, akinek „amazon” típusú nő a párja. Ide tartoznak azok a férfiak is, akiket arra neveltek, hogy az igazi férfi a nők védelmezője és a nőt bántani bűn. Ez az ún. „ladies first” elv.

² Tamás Erzsébet: Bűnös áldozatok, BM Duna Palota Kiadó, Budapest 2006. 84. o.

³ Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (Szerk.): Kriminológia – Szakkriminológia, Complex, Budapest 2006. 380–381. o.

⁴ Az Országos Kriminológiai Intézet a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 18. § (3) bekezdése alapján „az ügyészség tudományos, kutató és képzési szerve”.

⁵ 2004 – ben az Országos Bűnmegelőzési Központ Országos Bűnmegelőzési Bizottsággá alakulásával létrejött a Stratégia megvalósulásának koordinálására hivatott tárcaközi fórum, mely a társadalmi bűnmegelőzés feladataival érintett kormányzati és civil, központi és helyi szereplők szerepkörének biztosít képviselőt.

⁶ Borbíró Andrea – Kerezi Klára (Szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I., Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest 2009. 173. o.

⁷ Kemény Gábor: A családon belüli erőszak jogi prevenciója és büntetése a magyar jogrendszerben. In: Emlékkönyv Irk Albert Egyetemi Tanár Születésének 120. Évfordulójára (Szerk: Korinek László – Kóhalmi László – Herke Csongor), Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs 2004. 85. o.

⁸ Tájékoztató a bűnözésről 2010, kiadja: Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály, valamint a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika – alkalmazási és Információs Főosztály

<http://intranet/cgi-bin/portal/docs/szamitalk/1214.pdf>, 28–29. (2011. 06. 24-i letöltés)

⁹ A felsorolás nem taxatív, csupán a leggyakrabban előforduló alakzatok kerülnek kiemelésre.

¹⁰ A büntetőeljárásbeli távoltartás hiányosságainak, mint egy joghézagnak a betöltése céljából került megalkotásra a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény (a továbbiakban Hketv.), amely 2009. október 1-jén lépett hatályba. A Hketv. szabályozása kétirányú, ugyanis az ideiglenes megelőző távoltartás elrendelése egy tisztán közigazgatási eljárás keretében – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) alapján a Hketv. eltéréseinek figyelembevételével – zajlik a rendőrség hatáskörébe rendelve, megelőző távoltartás, pedig a helyi bíróságok

hatáskörébe rendelt nem peres eljárás, amely kérelemre, vagy a rendőrség kezdeményezésére (hivatalból) indulhat meg.

¹¹ Kapossyné Czene Magdolna: A távoltartás első két éve a bíróságok szemszögéből, In: NANE Egyesület – Patent Patriarchátust Ellenzők Társasága, Rendszerbe Zárva (Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon?), Demax Művek, Budapest 2009. 109. o.

¹² Btk. 176/A. §

¹³ Be. 138/A. §–139. §

¹⁴ A távoltartás hatálya alatt álló terhelt köteles a távoltartó határozatban megállapított szabályok szerint „élni”, azaz köteles a meghatározott lakást elhagyni, és onnan a bíróság ál-

tal meghatározott ideig távol maradni, köteles a meghatározott személytől, illetőleg e személy lakó- és munkahelyétől, az e személy által látogatott nevelési és nevelési – oktatási intézménytől, vallásgyakorlása során rendszeres látogatott épülettől a bíróság által meghatározott ideig magát távol tartani.

¹⁵ Be. 138/A. § (2) bekezdés

¹⁶ Be. 138/A. § (3) bekezdés

¹⁷ A távoltartást mindig a bíróság rendeli el az ügyész, a magánvádló, a pótmagánvádló, a sértett, a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes törvényes képviselője vagy a terhelttel közös háztartásban élő kiskorú személy törvényes képviselője indítványára.

Bencsik András
tanársegéd

Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből

I. Bevezetés

A fogyasztóvédelem egyike azoknak a jogterületeknek, amelyek korszakunk fejlődési tendenciáinak folyamán alakultak ki. A fogyasztóvédelem gondolata a piacgazdaság megteremtésével párhuzamosan alakult ki a modern államokban és a jogi gondolkodásban egyaránt. Ennek indokaként alapvetően az a tény jelölhető meg, hogy a piaci viszonyok között – alapvetően a piacon való érvényesülést biztosító ismeretek hiányából fakadóan – a fogyasztó számottevő hátrányba kerülhet a kereskedőkkel, vállalkozásokkal szemben. Ez a helyzet alkalmas arra, hogy a fogyasztó és a vállalkozás között létrejött, magánjogi jellegű, mellérendeltséget és egyensúlyi helyzetet kifejezésre juttató fogyasztói jogviszony erőviszonyai megváltozzanak. Ez a felismerés alapozta meg a fogyasztóvédelem, mint a magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozás szükségességét.

Ebből logikusan következne, hogy a fogyasztóvédelmi joganyag kizárólag a XX. század körülményei, adottságai között fejlődött ki. Ez a megállapítás azonban nem minden tekintetben helytálló. Az kétségtelen tény, hogy a fogyasztóvédelmi jog olyan folyamatosan fejlődő jogterület, amelyet determinál egyrészt a technikai-műszaki fejlődés dinamizmusa, másrészt pedig a nemzetközi szervezetekhez, különösen Magyarországon vonatkozásában az Európai Unióhoz tartozás ténye. Ebben a tekintetben tehát a korszak sajátosságai által formált jogterületről van szó, amely – jogági szempontból – kétségtelenül a XX. században jelent meg önálló jogterületként. A kép árnyalásaként érdemes leszögezni, hogy a fogyasztóvédelem jogági hovatartozásával összefüggésben két elméletet lehet elkülöníteni. A jogdogmatista irányzatot vallók szerint nem beszélhetünk önálló jogágként a fogyasztóvédelmi jogról, hiszen a klasszikus felosztás szerint közjogra és magánjogra osztható a jogrendszer, ezen kívül nincs harmadik csoport.¹ A funkcionalista felfogás hívei azonban a norma rendeltetéséből indulnak ki, ennél fogva úgy foglalnak állást, hogy a fogyasztóvédelemre vonatkozó normák igenis önálló jogágnak tekinthetők.

Szükséges azonban arra is rámutatni, hogy a fogyasztóvédelem egyik legfontosabb funkciója a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem állam által

történő realizálása. A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása okán – sérelmet szenvedett polgár bírósághoz fordulhasson a jogsérelem orvoslása érdekében.² A jogvédelem – ebből fakadóan – nem csupán a fogyasztóvédelem eszméjének felbukkanása óta képez állami feladatot, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel.³

A fentiek előrebocsátást követően a „fogyasztóvédelmi” jelleget (is) hordozó ama jogtörténeti jelentőséggel bíró jogszabályi rendelkezéseket kívánom vizsgálat tárgyává tenni az alábbi tanulmányban, amelyek előképeit, kiindulópontjait képezték a mai fogyasztóvédelmi alapintézmények kialakulásának, továbbá egyes kérdések tekintetében a továbbfejlesztés lehetséges útjait is kijelölhetik.

II. 1884: XVII. tc. (ipartörvény)

A kiegyezést követő korszak jogalkotásából – egyebek mellett – az ún. „második ipartörvény” egyes rendelkezései emelhetők ki. Eme törvény szövege az ipar megkezdésének feltételeiről (azaz a vállalkozóvá válás kritériumairól), az ipar gyakorlásának szabályairól, a segédszemélyzetről (tanoncok, segédek, gyári munkások jogállásáról), valamint három, a tanulmány által tárgyalni kívánt témakör szempontjából kiemelkedő tárgykörrel: az ipartestületekről, az iparral kapcsolatos kihágásokról és az iparhatóságokról. A továbbiakban eme három, a fogyasztóvédelmi közjog fejlődése vonatkozásában kardinális kérdéskört töreksem vizsgálni.

1. Az ipartestületekre vonatkozó szabályozás

Az ipartestületek az iparosok, kereskedők érdekvédelmét ellátó, önkormányzatisággal rendelkező, választott döntéshozó szerv által irányított szerveződések voltak, amelynek hatásköre szerteágazó tevékenységekre terjedt ki.

a) Az ipartestületek létesítése

Ipartestületeket törvényhatósági jogú és rendezett tanácsal bíró városokban és olyan községekben hozott létre a képesítéshez kötött mesterséget űző iparosok kétharmadának kérelmére az iparhatóság az illetékes kereskedelmi- és iparkamara meghallgatásával és a törvényhatóság hozzájárulásával, ahol a képesítéshez kötött mesterséggel foglalkozó iparosok száma eléri a száz főt.⁴

Tartalmazott ezen kívül két lényeges kiegészítő rendelkezést is a szabályozás. Lehetővé tette egyrészt, hogy az olyan községekben is létre lehessen hozni

ipartestületeket, ahol száznál kevesebb ilyen iparos van. Ennek az volt a feltétele, hogy – a kamara véleményével és a törvényhatóság hozzájárulásával – a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter – esetről esetre – engedélyezze. Másrészt azt is rögzítette a jogszabály, hogy abban az esetben, amikor az ipartestület megalakítása iránt nézeteltérés lenne, az ügyet az ágazati főhatóságként működő miniszter elé kell terjeszteni.

b) Az ipartestület feladat- és hatáskörei

A testületek alapvető célja – a korabeli szóhasználattal élve – „az iparosok közt a rendet és az egyetértést fenntartani”. Eme, az érdekvédelmet generálklauszulként meghatározó feladatkör realizálása érdekében a törvénycikk az alábbiakat utalta az ipartestületek hatáskörébe:

- rendezett viszonyok fenntartása az iparosok és a segítők között,
- a tanoncok, segítők és az iparosok közötti viták elintézése érdekében békéltető testületek működtetése,
- a hatóságok tájékoztatása az iparügy tekintetében.⁵

Kiemelendő az ipartestületek és az iparhatóságok közötti sajátos feladatmegosztás is. Az ipartörvény 127. §-a akként rendelkezett, hogy „az ipartestület a hozzá tartozó iparosokra és segédszemélyzetükre nézve az elsőfokú iparhatóságnak (...) vonatkozó teendőit végzi”. Ez lényegében azt jelentette, hogy az iparos, a segéd és a tanonc közötti viszony rendezése szempontjából az elsőfokú hatósági feladatokat – az iparhatóság helyett – a testület gyakorolja, így lényegében hatósági jogkörrel ruházta fel a jogalkotó az ipartestületeket. Fontos ezen túlmenően utalni az ipartestületek ama kötelezettségére, hogy amennyiben a testület tudomására jut annak, hogy a vonatkozó – általuk „kvázi hatóságként” alkalmazandó – rendelkezésekbe ütköző magatartást követtek el, az esetet – véleménye kíséretében – további eljárás végett köteles az iparhatósághoz áttenni. Garanciális és az együttműködést jól illusztráló rendelkezése a törvénycikknek, hogy az ilyen esetekben hozott határozatokat az ipartestülettel is közölni kell, amely fellebbezésre is jogosult volt.

c) Az iparhatósági biztos tevékenysége

Az iparhatóság és az ipartestületek közötti együttműködés intézményesítése és a testületek kontrollálása érdekében a hatóság minden ipartestülethez állandó hatósági biztost rendelt ki. Tevékenysége alapvetően a testület alapszabályok és a jogszabályok szerinti működését volt hivatott biztosítani. Ennek keretében megillette az üléseken való megjelenés joga, valamint ellenezhette az olyan határozatokat, amelyek a jogsza-

bályokkal és a testület alapszabályával ellentétesek. Ha a biztos élt az ellenzés jogával, akkor az említett határozat nem volt végrehajtható, a testület azonban a határozatot – a biztos ellenzésével együtt – további eljárás végett az iparhatósághoz terjeszthette.⁶

Itt kell megemlíteni a békéltető testületek témakörét, amelyeket az ipartestület hozott létre iparosokból és segítőkkel. A grémium összetétele úgy alakult, hogy – az iparhatósági biztos elnökleme mellett – egyenlő arányban képviselték magukat a segítők és az iparosok. A testület eljárásának elsődleges célja a felek közötti egyezség megkísérlése volt, ennek sikertelensége esetén pedig szótöbbséggel hozott kötelező jellegű határozatot, amelyeket – a hatékonyság egyik garanciájaként – szükség esetén az iparhatóság hajtott végre. Fontos utalni arra, hogy a békéltető testület határozatával meg nem elégedő fél a döntéshozataltól számított nyolc napon belül fordulhatott bírósághoz, ez azonban nem bírt halasztó hatállyal a határozat végrehajtására.

2. A fogyasztóvédelmi kihágásokra vonatkozó szabályozás

Korábban említettem, hogy az idézett törvénycikk több, a fogyasztóvédelemmel kapcsolatba hozható tárgykört is szabályozás tárgyává tett, így a reguláció rendelkezett az ún. „fogyasztóvédelmi szabálysértések” előképeinek (is) tekinthető kihágásokról. Ezzel összefüggésben alapvetően két kérdéskört érdemes megvizsgálni: a kihágások szankcionálását, valamint a törvény által szabályozott egyes kihágások jellegét.

Garanciális jellegű a törvénycikk 155. §-a, amely szerint „az iparüzési jogtól (...) senki, sem bírói ítélet, sem közigazgatási határozat által meg nem fosztható”. A főszabály bevezetésének jogalkotói indoka feltehetően az a tény volt, hogy mivel az iparüzési engedélyhez több feltétel együttes teljesítésére van szükség, ne lehessen a korábban engedélyezett tevékenységtől valamely iparost csupán egy – esetleg jelentéktelen – szankcionált magatartás elkövetése miatt eltiltani.

Abból kiindulva viszont, hogy egyes kihágások olyan szabályok megszegését jelentik, amelyek a fogyasztók széles körét érintheti hátrányosan, a jogalkotó kivételt fogalmazott meg, miszerint „fogadók, kocsmák, sörházak (...) kávéházak (...)” fenntartása jogáról megfosztható az, akinél oly tények merülnek fel, amely miatt megbízhatatlannak bizonyult a közérkölciség és a közrendészet szempontjából. Ilyenkor az iparág üzésének feltétele az volt, hogy az érintett iparos új engedélyt szerezzen be.

Az ipartörvény által szabályozott kihágások egyetlen szankciója – a fentebb említett iparüzéstől való eltiltás alkalmazhatósága mellett – a pénzbüntetés volt. A szankció mértéke háromszáz forintig

emelkedhetett attól függően, hogy milyen jellegű kihágást követett el az eljárás alá vont személy. A büntetést közigazgatási úton szedték be, a végrehajtás garantálását pedig az jelentette, hogy – az önkéntes befizetés elmaradása esetén – közzadók módjára behajtható köztartozásnak minősült.⁷ Em-lítésre – és megfontolásra – érdemes a törvénycikk ama rendelkezése, amely úgy rendelkezett, hogy a pénzbüntetések annak a községnek a „pénztárába” folynak be, ahol a kihágást elkövették és elsősorban az iparral, kereskedelemmel kapcsolatos oktatási célokra kellett fordítani. A törvénycikk büntetni rendelkezte az árdrágítást, az engedély nélküli iparüzést, a segéd igazolás nélküli elfogadását, valamint – egyebek mellett – a munkából való engedély nélküli kilépést.⁸ Ebből látható, hogy – a jelenlegi elnevezést követve – ún. „közigazgatás-ellenes” cselekmények képezték a korabeli szabályozás tárgyát, ezzel is a közigazgatás jogszabályoknak megfelelő működését, a vevőket (fogyasztókat) védő garanciális jellegű rendelkezések érvényesülését biztosítva.

3. Az iparhatóságokra vonatkozó szabályozás

Iparhatósági ügyekben első fokon a községben szolgabíró, rendezett tanácsú városokban a várostanács, törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, Budapest fővárosban pedig a kerületi elöljáróság járt el.

Másodfokú hatósági jogkörrel rendelkezett a vármegyékben az alispán, valamint törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács.

Harmadfokú hatóságként – az ágazat irányítójaként – a földművelésügyi-, ipari- és kereskedelemügyi miniszter járt el, az elsőfokú iparhatóságokat pedig munkájukban iparhatósági megbízottak támogatták.

a) Az iparhatósági megbízottak tevékenysége

Az iparhatósági megbízottak tevékenysége igen széleskörűnek mondható, hiszen kiterjedt egyebek mellett az iparral kapcsolatos jogszabályok tervezeteinek, valamint a tervezett ipartestületek létrehozásának véleményezésére, kötelesek voltak véleményt adni minden olyan, az iparügyet érintő kérdésben, amelyben az iparhatóság hozzájuk fordult, az iparhatóság felhívása nyomán ellenőrizték a végeladást vagy árverést rendező üzleteket, felügyelték az iparhatóság nyilvántartási kötelezettségének teljesítését, valamint ellenőrizték a tanonciskolákat és a gyárakat, az esetleg tapasztalt visszasságokat kötelesek voltak továbbá jelenteni a hatóság irányába.⁹

Az iparhatósági megbízottak megbízatásával összefüggésben kiemelendő, hogy főszabály szerint hús megbízott működött minden iparhatóság mel-

lett.¹⁰ Garanciális, a pártatlanságot realizálni kívánó rendelkezése a vonatkozó jogi rezsimnek, hogy évente történt az iparhatósági megbízottak választása, akik csupán akkor utasíthaták vissza a megválasztást, ha korábban már legalább egy évig ellátták a feladatot.¹¹ Az iparhatósági megbízottak lényegi, hatósági jelleget mutató tevékenysége a törvénycikk ama rendelkezése által is érzékelhető volt, miszerint „a hibás vagy mulasztó megbízottat a másodfokú iparhatóság (...) megbírságozhatta”.¹²

b) Az ipartanács tevékenysége

A törvény 175. §-a értelmében minden törvényhatóság ipartanácsot alakított, amelynek feladata lényegében az olyan, ipari kérdésekben történő véleményadás volt, amelyekre nézve a másodfokú iparhatóság hozzájuk fordult. A szabályozásból kiolvasható, hogy alapvetően egy véleményező, javaslattevő szervről volt szó, amelynek reprezentativitását a jogalkotó azáltal látta realizálhatónak, hogy a tanács összetételénél érvényesüljön a paritás elve. Ennek értelmében a tanács tagjai a közigazgatási bizottság által választott, továbbá a szakmai kamarák által választott két iparos volt, az elnöki teendőket az alispán (polgármester) látta el, míg a tanács jegyzője a törvényhatóság által külön erre a célra kijelölt közhivatalnok volt.

c) Az iparhatóság eljárása

A hatóság eljárásával összefüggésben mindenekelőtt érdemes szólni az iparhatóság nyilvántartás-vezetési kötelezettségéről, amely elsősorban az adott illetékeségi területen működő iparosok tevékenységének átláthatóságát kívánta biztosítani, az ehhez kapcsolódó – az adóhatóság, az ipartestület és a szakmai kamara irányába teljesítendő – értesítési kötelezettség viszont az iparügy terén fennálló igazgatási tevékenység hatékonyságát volt hivatott előmozdítani.

Garanciális jelentőségű – mai szóhasználattal élve „ügyfélbarát” – volt a törvénycikk 179. §-a, amely szerint „valamely iparüzlet betiltása esetében a féllel az indokok is közlendők, s ez az ily végzés ellen (...) tizenöt nap alatt felfolyamodással élhet”. A szabályozás rögzítette tehát az – elutasító döntésekre vonatkozóan – az indoklási kötelezettséget, valamint azt a tényét, hogy a kérelmet elutasító végzés önállóan megtámadható.

Rögzítette a jogi szabályozás, hogy az elsőfokú hatóság előtt szóban folyik az eljárás, amelyről azonban – a visszakereshetőség érdekében – jegyzőkönyv készül.¹³ Végeterül érdemes utalni a jogorvoslati lehetőségekre, amely úgy foglалható össze, hogy az iparhatósági eljárásban mind az első-, mind a másodfokon született határozatok ellen felfolyamodással élhettek az ügyfelek az első fokú szervnél, amely

– főszabály szerint – halasztó hatállyal bírt a döntés végrehajtására.

A fentebb tárgyalt jogszabály összegzéseképpen e sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a norma célul tűzte ki – és a maga szintjén sikerrel el is végezte – az iparúzés (kereskedés) komplex szabályozását. A citált szakaszokból kiolvasható rendelkezések a maguk idejében – hatékonysági szempontból – alkalmasak voltak a jogalkotó által elérni kívánt cél realizálására, több rendelkezés pedig – így közelebbről a kihágások szankcionálására vonatkozó, vagy éppen az iparhatóságok és az ipar-testületek intézményes együttműködését lehetővé tevő törvényi előírás – mai szemmel is megfontolásra érdemes megoldást alkalmazott.

III. 1923: V. tc. a tisztességtelen versenyről

A tisztességtelen versenyről rendelkező 1923. évi V. törvénycikk csak érintőlegesen szabályozta a fogyasztóvédelem témakörét. A jogszabály – felépítését tekintve – alapvetően két szabályozási módra helyezte a hangsúlyt: generálklauzulaként rögzítette, hogy „üzleti versenyt nem szabad az üzleti tisztességbe vagy általában a jó erkölcsbe ütköző módon folytatni”,¹⁴ rögzítette továbbá az ún. fogyasztóvédelmi kihágások (szabálysértések) és a fogyasztóvédelmi jellegű bűncselekmények témakörét. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó lényegében – pozitív módon – nem határozta meg a tisztességes verseny fogalmát és jellemzőit, a negatív definiálási módszert alkalmazva azonban meghatározta azokat a deliktumokat, amelyek sértik a tisztességes versenyt. A továbbiakban csupán azokra a büntetni, illetve szankcionálni rendelt magatartásokra kívánok röviden utalni, amelyek által kikristályosodik, hogy az akkori jogalkotó mely, a fogyasztókat (is) károsító magatartásokat kívánt büntetni a tisztességes verseny realizálása érdekében.

1. A fogyasztóvédelmi kihágások és a fogyasztóvédelmi büntetőjog

A törvény – egyebek mellett – szankcionálta a szédelgő feldicsérést, a bitorlást és utánzást, a hírnév- és hitelrontást, a „Hólabda-szerződés-t”, valamint az üzleti titok elárulását.¹⁵ Ezek mellett bűncselekmény miatt volt büntethető az, aki szédelgő feldicsérés vétségét, bitorlás vétségét, utánzás vétségét, üzleti vesztegetés vétségét, valamint üzleti vagy üzemi titok megsértésének vétségét követte el.¹⁶

A felsorolt tényállásokból megállapítható, hogy – fogyasztóvédelmi szempontból – a „fogyasztók

megtévesztése” jelentette azt a szankcionálandó tevékenységet, amelyet a jogalkotó a tisztességes gazdasági verseny fenntartása szempontjából (is) üldözőnek tartott. A mai szóhasználattal élve – az ún. fogyasztói (alap)jogok közül – implicit módon – kiolvasható a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga, mint a gazdasági életben az állam által védeni kívánt érték.

2. A törvénycikk szankciórendszere

Érdemes végül utalni egy, a fogyasztóvédelmi joganyag kettősségét jól mutató korabeli rendelkezésre. A gazdasági közigazgatás vonatkozásában hatalmas szerepe van a nyilvánosság erejének, az ez által realizálható generál prevenció hatásnak. A tisztán közjogi szankciók¹⁷ mellett egyéb jogkövetkezményeket is fűzött a jogalkotó az említett deliktumokhoz. Az idézett szabályozás 26. §-a értelmében büntetőügy esetén „a magánindítványra jogosultnak (...) kívánságára a bíróság elrendeli, hogy az elítélt az ítéletet indokaival együtt (...) egy az elítélt üzleti telepén vagy lakóhelyén napilapban és egy (...) szaklapban az elítélt költségére közzététesse”. Az idézett rendelkezés tagadhatatlanul modern rendelkezése az akkori jogi rezsimnek a nyilvánosság által biztosított visszatartó hatásnak köszönhetően, jó példa azonban a citált szakasz arra is, hogy eme egyes jogterület nem csupán egymás mellett, hanem sokszor egymással párhuzamosan is alkalmaz más filozófiájú jogágakba tartozó jogintézményeket. A tisztán magánjogi jellegű fogyasztói szerződés esetén – amely a gazdasági verseny keretei között létrejöhet – a fogyasztó védelmére büntetőjogi eszközök (büntető eljárás) alkalmazását írja elő a törvénycikk, az ítélet közzététele azonban már szintén a polgári jogi kártérítési jog egyes jogintézményeinek sajátosságait viseli magán, ami jól mutatja azt a nehéz törvényhozói feladatot, hogy meghatározott, kétségtelenül szankcionálandó cselekmények esetén a legmegfelelőbb jogvédelmi eszköz alkalmazására kerüljön sor.

IV. 1931: XX. tc. a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról

Eme jogszabály amiatt vonható a fogyasztóvédelmi jog hazai jogtörténetét vizsgálni kívánó tanulmány „tárgykörébe”, mivel a gazdasági életre (és annak szereplőire) meghatározó befolyást gyakorló megállapodásokról rendelkezett, ezáltal a gazdasági élet és a kartelljog összefüggéseit vonta szabályozás alá. A továbbiakban a törvénycikk ama rendelkezéseit töreksem bemutatni, ahol megvilágítható a fogyasztóvédelem és a kartellek témakörének kapcsolódása.

1. A kartell fogalmáról és fogyasztóvédelmi jelentőségéről

A jogszabály 6. §-a értelmében az olyan megállapodás képes akadályozni vagy torzítani a szabad versenyt, amely „a közgazdaság vagy a közjó érdekét veszélyezteti, különösen ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást a fogyasztóközönségnek (...) hátrányára (...) szabályozza”. Ebből a meghatározásból kiolvasható, hogy nem jelenti önmagában a gazdasági életet szabályozó, a vállalkozások által kötött megállapodás a törvényi tilalom megszegését, abban az esetben viszont, ha a törvényben felsorolt eredmények bármelyike (közjó veszélyeztetése, fogyasztóközönség hátrányára történő áralakítás, stb.) bekövetkezik, sérül a fenti tilalom. Jól látható a magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozást jelentő fogyasztóvédelem sajátos jellege azon a rendelkezésen, amely ebben az esetben lehetővé tette a közgazdasági miniszter számára, hogy megvizsgálja az ügy tényállását, megkísérelje az ügy békés rendezését, közkedvezményekből vagy közszállításokból történő kizárással eme működés abbahagyására kötelezze az érintett vállalkozásokat, javaslatot tegyen vámtarifa módosítására vagy vámpolitikai intézkedés megtételére, kartellbírószághoz forduljon, illetve intézkedjen közérdekű kereset megtétele iránt.¹⁸

Az idézett rendelkezések közül kiemelendő egyrészt az a tény, hogy a fogyasztóvédelem témakörét a korabeli jogalkotó a közgazdasági (ma: nemzetgazdasági) miniszter feladat- és hatáskörében helyezte el, másrészt pedig az, hogy a miniszter nem csupán az ágazat központi (politikai) irányítását végezte el, hanem konkrét intézkedések megtételére is jogosított volt annak érdekében, hogy a törvény elején kinyilatkoztatott generális tilalom ne sérüljön.

2. A törvénycikk büntető rendelkezései

A törvény – a már korábban idézett – kartelljogi rendelkezései mellett szankcionálási mechanizmust is megfogalmazott arra az esetre, ha e versenyt (vagy a fogyasztóközönség érdekeit) valamely vállalkozás megsérti azáltal, hogy „a vásárra vitt mezőgazdasági cikk árának (...) kialakulását összebeszéléssel vagy egyéb mesterséges beavatkozással a termelők hátrányára befolyásolja”.¹⁹ Lényeges, hogy a jogalkotó a hatóság kötelességévé tette ennek figyelemmel kísérését, köteles volt továbbá azt törvényes eszközökkel megakadályozni. Abban az esetben pedig, ha nem volt lehetőség erre a vásári rendészet körében, a törvénycikk lehetővé tette, hogy a közgazdasági miniszter elrendelje büntető eljárás megindítását. Ez azért érdemel kiemelés, mert ezáltal az ágazati főhatóság kezébe tette a törvénycikk annak lehetőségét,

hogy a legerőteljesebb – büntetőjogi – intézkedésekkel igyekezzen realizálni a jogszabályban foglalt rendelkezéseket, ezáltal (is) biztosítva a fogyasztók – tisztességes verseny fenntartásához kapcsolódó – érdekének ottalmazásában megtestesülő „fogyasztóvédelmet”.

V. 1978. évi I. törvény a belkereskedelemről

A fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai fejlődésének 1945 utáni szakaszának lényeges jogalkotási produktuma az 1978. évi I. törvény volt. Elvi szinten már a törvény preambuluma érintette a fogyasztóvédelem témakörét, hiszen rögzítette, hogy „a belkereskedelem közreműködik (...) a fogyasztói érdekvédelemben (...)”. A továbbiakban arra kívánok választ adni, hogy valójában miként sikerült a megfogalmazott célkitűzést megvalósítani, milyen vonatkozásokban és milyen eredményességgel került sor a témakör törvényi szintű regulációjára?

1. A törvény alapelvei

A jogszabály alapelvi szinten rögzítette, hogy „védi a fogyasztói érdekeket és a vásárlók jogait, tiltja a vásárlók megtevesztését és megkárosítását”.²⁰ Ebből a tömören megfogalmazott mondatból három következtetést érdemes levonni. Rögzíthető egyrészt, hogy a törvény (lényegében az állam) feladatává tette a fogyasztói érdekek védelmét, elismerte – létüket tekintve – az ún. fogyasztói jogokat, implicit módon utalt továbbá a védeni kívánt (fogyasztói) érdekekre. A törvény szóhasználatából és szabályozásának egyes elemeiből következően a fogyasztói „jogok”, amelyek védelmét az állam célként tűzte maga elé a biztonsághoz való jog, a gazdasági érdekek védelméhez való jog, a tájékoztatáshoz való jog, valamint a védelemhez való jog.

A norma 15. § (1) bekezdése meghatározta a belkereskedelmi (vállalkozási) tevékenység engedélyezésének alapvető feltételét, amely szerint „a fogyasztók érdekeinek kielégítését szolgálja”. Ezt lényegében a fogyasztói érdekek – gyermekvédelmi szóhasználattal élve – mindenek felett álló érdekének érvényesítését írta elő a vállalkozások számára, amihez elengedhetetlen volt egy preventív kontroll a belkereskedelmi tevékenység engedélyezése előtt és egy folyamatos ellenőrzési tevékenység azt követően.

2. A fogyasztói jogok biztosítása

A törvény számos olyan, zömében magánjogi rendelkezést is tartalmazott, amelyek a fogyasztók tájékoztatását, védelmük garantálását voltak hivatottak

biztosítani, a tanulmány alábbi fejezetében ezeket teszem vizsgálat tárgyává.

a) A nyitvatartási idő szabályozása

A jogszabály értelmében az üzletek nyitva tartását úgy kellett meghatározni, hogy „megfeleljen az ellátási követelményeknek, valamint a lakosság vásárlási szokásainak, életkörülményeinek és munkafeltételeinek”.²¹ Ez alapvetően a nyitvatartási idő kialakításának főbb elveit – így egyebek mellett az ellátási körülmények, a vásárlási szokások és az életkörülmények mérlegelését – írta elő a kereskedők számára. Csak jelezni kívánom, hogy „az ellátási követelményeknek” megfelelő kereskedelmi tevékenység a gyakorlatban (sajnos) még ma sem evidens.²² A törvény 19. § (2) bekezdése azt is előírta – a fentebb részletezett alapelveknek megfelelően – hogy a vásárlót tájékoztatni kell az üzletek nyitva tartásáról, valamint annak megváltoztatásáról.

b) A vásárló tájékoztatása

A jogszabály rendelkezése értelmében a vásárlókat minden esetben tájékoztatni kellett az üzletben megvásárolható árukról, az áruk áráról, az áru használatának és kezelésének módjáról, összetételéről, használati idejéről és más fontos információkról a termékkel kapcsolatosan, a vásárlót megillető jogokról.²³

Garanciális jellegű a törvény ama rendelkezése, amely kötelező jelleggel írta elő – a fogyasztók tájékoztatása érdekében – az import termékekhez a magyar nyelvű tájékoztató alkalmazását. Kiemelendő végül az a rendelkezés is, amely – annak érdekében, hogy az ismertettek ne csupán „pusztába kiáltott szók” legyenek – rögzítette, hogy a tájékoztatásról a termelő (importáló) a belkereskedelmi gazdálkodó szervezettel együttműködve köteles a tájékoztatásról gondoskodni.²⁴

c) A fogyasztói érdekvédelem

A törvény IV. fejezet elvi éllel rögzítette, hogy a „gazdálkodó szervezetek feladata, hogy a fogyasztók érdekében járjanak el”. Ennek megfelelően a gazdálkodó szervezetek feladata volt, hogy – a fogyasztók érdekeinek szem előtt tartásával – gondoskodjanak arról, hogy

- lehetőleg csak jó minőségű áru kerüljön forgalomba,
- rendszeresen vizsgálják a tárolt áruk minőségét,
- csak olyan áru kerüljön forgalomba, amely alkalmas a rendeltetésszerű használatra, nem veszélyezteti a vásárlók életét, testi épségét, vagy más módon a közérdeket,
- biztosítani kell a vásárlók számára a kártérítéshez való jogot,

- minden üzletben jól látható helyen ki kell függeszteni a vásárlói panaszok intézésének menetére vonatkozó rendelkezéseket.

Garanciális jellegű rendelkezés, miszerint „a vásárlóknak az áru minőségi hibája miatt bejelentett kifogását az üzletben gondosan meg kell vizsgálni és (...) intézkedni kell”.²⁵ A vásárlók irányából érkező, az üzlet munkáját érintő bejelentések, javaslatok és panaszok rögzítésére vásárlók könyvét kellett elhelyezni, a vásárlót pedig megakadályozni vagy befolyásolni abban, hogy ebbe bejegyezzen, tilos. A jogintézmény hatékonyságát növelni szándékozó előírás szerint a bejegyzést érdemben meg kellett vizsgálni, a vásárlót pedig tájékoztatni kellett az intézkedésről.

Fontos rögzíteni, hogy a vásárlók érdekeinek védelmét a gazdálkodó szervezetek feladatává tette a jogalkotó, továbbá a reklámozás és hirdetés feladatát is a vásárlók tájékoztatásában jelölte meg a jogszabály. Ezzel összefüggésben csupán utalni kívánok arra a kritikai megjegyzésre, hogy kevésbé tekinthető hatékonynak egy olyan (jog)védelmi mechanizmus, ahol az a szereplő köteles az érdekvédelemre, akinek érdekkörében az érdekek megsértése bekövetkezhet.²⁶

3. A belkereskedelem igazgatása

A törvény – a korabeli közigazgatás sajátosságaiból fakadóan – államigazgatási feladatként rögzítette a fogyasztóvédelmet, mégpedig duális rendszerben helyezve el az érintett feladatot központi és területi szinten. Egyrészt akként rendelkezett, hogy a „lakosság áruellátásáért, fogyasztói érdekeinek védelméért (...) a Minisztertanács felelős”.²⁷ Az említett (állami) feladat a belkereskedelmi miniszter tevékenysége által realizálódott, tartalmazta továbbá azt a jogalkotói parancsot is, hogy a külkereskedelem is köteles a lakosság ellátásának szempontjait figyelembe venni, amennyiben fontos fogyasztási cikk gyártása vagy behozatala jelentősen csökken vagy megszűnik.

A területi államigazgatással összefüggésben a törvény akként rendelkezett, hogy „a tanácsok szervezik a terület és a település lakosságának kereskedelmi ellátását és gondoskodnak az ellátás fejlesztéséről, gyakorolják (...) a kereskedelmi hatósági jogköröket”.²⁸ A jogszabály azt a követelményt is megfogalmazta, hogy a tanácsok a belkereskedelmi miniszterrel, a társadalmi ellenőri szolgálattal és az érdekelt irányító szervekkel együttműködve a kereskedelmi tevékenységet. Ennek keretében a kereskedelmi felügyelőségek jelzik a feltárt hiányosságokat az intézkedésre jogosult szervezeteknek, büntető-, szabálysértési- vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhetnek, illetve gyakorolják a hatósági jogköröket.

VI. Záró gondolatok

A fentiekben vázolni kívántam azokat a jogszabályokat, amelyek – hol jobban, hol kevésbé – tartalmaztak olyan rendelkezéseket, amelyek a fogyasztóvédelem korai, jogalkotó általi megalapozásának is tekinthetők. Az kétségtelen tény, hogy átalakulóban van a közigazgatás, hasonlóan az államhoz, annak feladataihoz, működési mechanizmusához.²⁹ Több állami szakpolitika jövője függ attól, hogy mennyire képes az állam alkalmazkodni az őt körül vevő kihívásokhoz, közelebről változó világunk változó körülményeihez. Ez a tétel talán a fogyasztóvédelmi jog területén érződik a legjobban. A bevezetőben vázolt tendenciák mellett érdemes szólni arról a körülményről, hogy – a korszakunkat érintő negatív hatások eredményeképpen – felértékelődik a biztonság fogalma, jelentősége.³⁰ Megállapítható, hogy a munkanélküliség, a járványok, a terrorizmus és többek között a tömeges szerencsétlenségek elleni küzdelem mellett a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelme is a biztonság, mint jogi érték manifesztálódásaként értelmezhető, így fokozatos fejlesztésre és felülvizsgálatra szorul.

Korszakunk fogyasztóvédelmével összefüggésben két körülményre érdemes a figyelmet ráirányítani: a fogyasztóvédelmet igénylő (káros) jelenségek univerzalizálására, valamint az állami szerepvállalás erősítésére. A biztonságot veszélyeztető jelenségek és tendenciák univerzalizálásának eredményeként kiemelhető, hogy eredményes küzdelmet sem az állam, sem az egyén, sem a társadalmi közösségek nem folytathatnak. Ebből következően e sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a „több lábbon álló”, a pluralitás elvét kifejezésre juttató intézményrendszer képes hatékony védelmet biztosítani a fogyasztók számára.

A fogyasztóvédelem által megoldandó feladatok között – egyebek mellett – az össztársadalmi fogyasztóvédelem megteremtése, a tudatos fogyasztói magatartás kialakítása, a kölcsönös bizalmon alapuló valódi partnerség realizálása és az együttműködés fontossága említendő meg.³¹ A fogyasztóvédelmi jog heterogenitása – nevezetesen a közjogi és magánjogi elemek párhuzamos megjelenése – egyszerre veti fel a vállalkozásokkal szembeni szigor növelése érdekében az állami szerepvállalás fokozását és a már meglévő „túlszabályozottság” módszeres „leépítését”.³²

Kétségtelen, hogy a fogyasztóvédelem mai formája egyértelműen a modern, piacgazdaságot építő államok sajátjaként létezik és szorul folyamatos továbbfejlesztésre. Amint azonban arra korábban már tettem utalást, vannak olyan jogintézmények, amelyek „gyökerei” megtalálhatók korábbi joganyagunkban (is). A továbbfejlesztés lehetséges irányainak

kijelölése során – meglátásom szerint – nem felesleges eme előzmények áttekintése annak érdekében, hogy néhány, régebbi jogunkban (is) létező jogintézmény összetevőinek adaptálása során előrébb léphessünk a korszerű fogyasztóvédelmi szabályozásban.

Jegyzetek

¹ Annak a tendenciának a fényében, amelyet többen a „közjog magánjogiasodásának” illetve a „magánjog közjogiasodásának” neveznek, ez az álláspont egyre kevésbé tartható. Ezzel összefüggésben lásd többek között Petrét József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 20. o.

² Ez a fogyasztóvédelem vonatkozásában a széleskörű jogorvoslati eszközökre vonatkozó szabályozás fontosságát veti fel.

³ Vö. Legény Krisztián: Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz. 283. o.

⁴ 1884: XVII. tc. 122. §

⁵ 1884: XVII. tc. 126. §

⁶ 1884: XVII. tc. 139. §

⁷ 1884: XVII. tc. 165. §

⁸ Vö. az 1884: XVII. tc. 156–158. §-aival.

⁹ 1884: XVII. tc. 168. §

¹⁰ A jogi szabályozás differenciált abban a tekintetben, hogy az iparosok számára kötötte a megbízottak számát: száznál kevesebb iparos esetén csupán tíz megbízottat alkalmaztak a hatóság mellett, míg ötvennél kevesebb iparos esetén – miniszteri határozat folyományaként – elmaradt a megbízottak választása.

¹¹ Ebből következik, hogy a szabályozás nem zárta ki az újrávalást, az ismételt megszavazott mandátum azonban visszautasítható volt.

¹² 1884: XVII. tc. 174. §

¹³ 1884: XVII. tc. 180. §

¹⁴ 1923: V. tc. 1. §

¹⁵ 1923: V. tc. 2–15. §

¹⁶ 1923: V. tc. 16–21. §

¹⁷ A jogszabály lehetőséget biztosított szabadságvesztés, pénzbüntetés és – igazgatási jellegű szankcióként – kereskedéstől való eltiltás alkalmazására.

¹⁸ 1931: XX. tc. 6. § (1)–(6) bek.

¹⁹ 1931: XX. tc. 17. §

²⁰ 1978. évi I. tv. 1. §

²¹ 1978. évi I. tv. 19. § (1) bek.

²² Gondoljunk csak a 2002-ben megnyílt Electro World nyitási akciójára vagy egyes bevásárlóközpontok nyitvatartási „szokásaira”.

²³ 1978. évi I. tv. 21–22. §

²⁴ Az említett szabályok megsértésének szankciója volt, hogy a megfelelő tájékoztatással el nem látott terméket nem lehetett forgalomba hozni.

²⁵ 1978. évi I. tv. 32. § (3) bek.

²⁶ Vélhetően a korabeli viszonyok között csak kifejlődni indult gazdasági környezet sajátosságai indították a jogalkotót a fent vázolt „naív” jogintézmény intézményesítésére.

²⁷ 1978. évi I. tv. 36. § (1) bek.

²⁸ 1978. évi I. tv. 37. § (1) bek.

²⁹ Legutóbb a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (a továbbiakban: Magyar-program) tűzte napirendre az állami feladatok átfogó felülvizsgálatát. Lásd erről bővebben Magyar-program 28–30. o.

³⁰ Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: A biztonság az értékek között. Jura 2005. 1. sz. 33. o.

³¹ Vö. Horváth Sándor: Fogyasztóvédelmi Charta Magyarországon. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. évi 3. sz. 1. o.

³² Ezzel összefüggésben lásd többek között Wittich Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. évi 2. sz. 1. o.

Kecskés András
adjunktus

Halász Vendel
PhD-hallgató

Ellenséges vállalatfelvásárlások az Egyesült Államokban

Bevezetés

Az Egyesült Államok tőkepiaca ideális a részvénytulajdonlással megvalósuló tőkeképződéshez. A legtöbb nagyvállalatban a magas köztulajdoni hányad a jellemző. E megállapításunkat támasztják alá a Rafael *La Porta* professzor és munkaközössége által az 1990-es évek végén végzett kutatások. Ők ugyanis a világon a legfejlettebb gazdasággal rendelkező államokban 700 társaságra kiterjedő mintát vizsgálva megállapították, hogy az Egyesült Államokon (emellett érdekességképpen az Egyesült Királyságon) kívül viszonylag kevés vállalatban figyelhető meg a magas köztulajdoni hányad. Ezzel szemben általában a tőzsdéi társaságok esetében is jelen van egy meghatározó jelentőségű tulajdonos, például egy család vagy az állam.¹ Ugyanakkor a szórt részvényesi struktúrával² rendelkező nyilvánosan működő részvénytársaságok likvid tőkepiacokkal párosulva dominánsak az Egyesült Államokban³ (és Nagy-Britanniában). A szórt részvényesi struktúráról indokolt kiemelni, hogy e tulajdonosi viszonyok kedveznek leginkább az ellenséges vállalatfelvásárlások kibontakozásának.⁴

Az Egyesült Államokban a szövetségi törvények a befektetőket elsősorban a kötelező közzétételi szabályok által védik, melyek alapvetően a tőkeemelésre és a tulajdonosi pozíciókat érintő tranzakciókra terjednek ki. A szabályozás fontos elemét képezi a tőkepiaci csalás és manipulációk, valamint a bennfentes kereskedelem tilalmazása. A vállalatfelvásárlási szabályozásnak az Egyesült Államok jogrendszerében alapvetően három forrását különböztethetjük meg: a szövetségi törvényhozást, a tagállami jogalkotást, illetve az elvi jelentőségű bírósági határozatokat.⁵

I. A Williams Act szabályozása

Szövetségi szinten a nyilvános vételi ajánlatokat a kongresszus által 1968-ban elfogadott *Williams Act*

szabályozza, mely az 1934-es *Securities and Exchange Act* (tőkepiaci törvény) kiegészítésének tekinthető.⁶ Megalkotására azért volt szükség, mert az Egyesült Államok tőzsdéi felügyeleti és szabályozó hatóságának, a *Securities and Exchange Commission*nak (rövidített elnevezéssel: *SEC*) álláspontja szerint „a jelentős részvénytulajdonosokat érintő és komoly mértékű gyors részvényfelhalmozást eredményező tranzakciók, melyek a társaságok feletti irányítás megváltozását jelenthetik, gyakran titokban kerültek kivitelezésre.”⁷ A szabályozás elfogadásának célja előterjesztője, Harrison *Williams*⁸ szenátor szerint, hogy „a releváns tényeket ismertté tegye, hogy a részvényeseknek tisztességes lehetősége legyen, hogy meghozzák döntésüket.” Ennek szellemében a szabályozás két alapvető területet érint: először is az ajánlattevő közzétételi kötelezettségét rendezi, másrészt eljárási szabályokat fogalmaz meg a vállalatfelvásárlások lebonyolításával kapcsolatban.⁹

A törvény 13(d) szakasza az ajánlattevő befolyás-szerzéshez kapcsolódó közzétételi kötelezettségét érinti. Ez alapján amennyiben egy személy a részvények 5%-ánál többet szerez meg egy nyilvánosan működő részvénytársaságban, a törvényben meghatározott információkat kell közzétennie. Így a befolyás-szerzőnek nyilvánosságra kell hoznia többek között tulajdonosi hátterét, az akvizícióhoz felhasznált eszközök forrását, az akvizíció célját (beleértve bármely olyan célt, mely a céltársaság felszámolását jelentené, vagy bármely más jelentős változást hozna üzletmenetében), és részesedésének mértékét a céltársaságban.¹⁰

A *Securities and Exchange Act* 14(d) szakasza a vállalatfelvásárlások menetével kapcsolatos eljárásokra vonatkozóan tartalmaz alapvető, garanciális szabályokat.¹¹ A 14d-1 szakasz kimondja, hogy ha az ajánlattevő az ajánlat tárgyát képező részvényeket megszerezve közvetlenül vagy közvetve a társaság bármely részvényosztályának több mint 5%-át birtokolná,¹² akkor jogellenes részéről az ajánlattétel, kivéve, ha az ajánlat első közzétételét vagy a részvényesek számára történő elküldését vagy átadását megelőzően benyújt egy nyilatkozatot a *Securities and Exchange Commission*nak, mely a 13(d) szakaszban (lásd fent) előírt információkat – és bármely olyan információt, melyet a *SEC* egyéb szabályozása a befektetők védelme és a közérdek szempontjából szükségesnek ítél – tartalmazza. Az ajánlattal kapcsolatos dokumentumokat szintén be kell nyújtani a *SEC*-nek a 13(d) szakaszban meghatározott nyilatkozat mellékleteként, továbbá el kell küldeni a részvényeket kibocsátó társaságnak. Ennek meg kell előznie közzétételüket, vagy a részvényesek számára történő elküldésüket illetve átadásukat.¹³

Bármely, az ajánlattal érintett részvényesek tulajdonosainak az ajánlat elfogadásával vagy visszautasí-

tásával kapcsolatban adott ajánlásnak összhangban kell lennie a SEC által kibocsátott egyéb olyan szabályozással, melyet a befektetők védelme és a közérdek szempontjából szükségesnek és megfelelőnek ítélt (lásd 14d-4 szakasz). A szabályozás biztosítja továbbá, hogy a részvényeiket a nyilvános vételi ajánlat kapcsán megvétele felajánló és letétbe helyező részvényesek visszavonhatják e nyilatkozatukat az ajánlat közzétételét követő hét napon belül.¹⁴ Ez által biztosítani szándékozik a jogalkotó az ajánlatok versengésének lehetőségét. Ha pedig az ajánlat nem terjed ki az ajánlattal érintett részvényosztály valamennyi szavazati jogot megtestesítő részvényére, és a közzétételét (vagy a részvényeseknek történő elküldését illetve átadását) követő tíz napon belül több részvény kerül felajánlásra az ajánlattevő számára megvétele, mint amennyit felvásárolni szándékozott, akkor ezeket a lehető legarányosabb módon veszi át. Ezt a rendelkezést alkalmazni kell azon papírokra is, melyeket a részvényesek az ajánlat megváltásának (az ajánlati ár megemelésének) első közzétételétől, illetve az arról szóló értesítéstől számított tíz napon belül helyeznek letétbe az ajánlat elfogadásához.¹⁵ Ha az ajánlattevő megváltoztatja ajánlatát és így magasabb ellenszolgáltatást hajlandó nyújtani, akkor ezt az összeget kell azon részvényesek számára is kifizetnie, akik már korábban elfogadták ajánlatát (14d-7).¹⁶

A *Williams Act* bizonyos minimális követelményeket határoz meg az ajánlattevő számára a vállalatfelvásárlási ajánlat vonatkozásában.¹⁷ Nyilvánosságra kell ugyanis hoznia az akvizíció célját és a céltársaság életében bekövetkező jelentősebb változásokhoz kapcsolódó terveket.¹⁸ Megjelenik a szabályozásban azon rendelkezés is, hogy minden ajánlattal érintett részvény esetében egyenlő árat kell fizetni. A SEC szabályozása továbbá felelőssé teszi az ajánlattevő társaságot a vállalatfelvásárlás vonatkozásában tett téves vagy félrevezető állásfoglalásaiért a 14(e) szakasz¹⁹ alapján.²⁰

II. A tagállamok vállalatfelvásárlási szabályozása

Amerikában a szövetségi szintű törvényi szabályozáson túlmenően érdemes a vállalatfelvásárlásokat szabályozó tagállami törvényekről is szót ejtenünk. Ezek törekednek védelmet biztosítani az adott tagállamban honos nyilvános részvénytársaságoknak a tagállamon kívüli vállalatoktól érkező felvásárlási ajánlatokkal szemben. Fejlődésük három generációját különböztethetjük meg, és ennek eredményeképp a tagállamok által alkalmazott szabályozások komoly eltérést mutatnak. Erről az egyik jelentős szak-

értő a következőképpen foglalt állást: „a tagállami vállalatfelvásárlási szabályozások olyanok, mint a hópelyhek – ha úgy véled, hogy találtál azonosakat – valószínűleg csak nem vizsgáltad meg őket elég közelről.”²¹ Tanulmányunk e fejezetében a tagállamok vállalatfelvásárlással kapcsolatos törvényeire mutatunk be példákat a teljesség igénye nélkül. Ezek jól illusztrálják azonban, hogy a tagállamok fő törekvése honos vállalataik védelme az ellenséges vállalatfelvásárlások ellen, – ez pedig jelentős mértékben hasonlít az Európai Unióban tapasztalható magatartásra.

Az első generációs tagállami vállalatfelvásárlási szabályozások azt a célt szolgálták, hogy egy tagállami felügyeleti szerv hatékonyan ellenőrizhesse az ajánlat megfelelőségét, illetve a közzétételi kötelezettségek betartását.²² Ennek keretében például a *Williams Act* szabályozásához képest többletinformációkat kértek az ajánlattevőktől, mely hozzájárulhatott a befektetők magasabb szintű védelméhez, viszont az ajánlattevő szempontjából hatása ellentmondásos volt.²³ Pennsylvania állam például a sikeres felvásárlás munkavállalókra gyakorolt várható hatásainak közzétételét írta elő. Ohio állam hasonló tárgyban született szabályozása²⁴ a céltársaság működésére gyakorolt hatások, beleértve a foglalkoztatási politika esetleges változásának nyilvánosságra hozatalát követelte meg.²⁵ A felügyeletet gyakran lehetőséget kaptak a nyilvános vételi ajánlatokkal kapcsolatban tárgyalás (meghallgatás) tartására. Például Kansas államban az ajánlattal kapcsolatos közzétételi kötelezettségek betartását, míg Tennessee-ben az ajánlat tisztességes voltát volt jogosult vizsgálni tárgyalás keretében a tagállam felügyeleti hatósága. Más államok a céltársaság kérelmére biztosították a felügyelet előtti tárgyalás tartásának lehetőségét. E rendelkezéseket alapvetően két okból érvénytelenítették idővel a szövetségi bíróságok: egyrészt mert jelentős (és gyakran bizonytalan hosszúságú) késedelmet okoztak a vállalatfelvásárlás menetében, illetve mert a részvényeseknek az ajánlat megítéléséhez való jogát felváltották a felügyelet döntésével.²⁶ Szintén gyakori rendelkezés volt az ún. várakozási idő. Ez előírta az ajánlattevőnek, hogy az ajánlat hatályossá válása előtt meghatározott idővel (általában húsz nappal) az arra vonatkozó lényeges információkat ossza meg a tagállam által kijelölt szervvel és/vagy a céltársasággal. Ez a várakozási időszak nyilván elősegítette, hogy a céltársaság menedzsmentje felkészülhessen a védekezésre: például új részvényeket bocsásson ki, vagy megszervezzon egy barátságos fúziót.²⁷

A tagállami vállalatfelvásárlási törvények számos eleme került érvénytelenítésre a szövetségi jog alapján. Ezt mutatja például az *Edgar v. MITE Corporation* ügyben született határozat, ahol a *Supreme*

Court (az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága) az illinois-i vállalatfelvásárlás-ellenes törvényt az Egyesült Államok alkotmányának kereskedelmi klauzulája²⁸ alapján megsemmisítette, ugyanis az beleütközött a *Williams Act* 1980 januárjában elfogadott egyik rendelkezésébe.²⁹ A kérdéses jogszabály az ajánlat feltételei között az ajánlat hatályossá válását húsz nappal megelőzően információk szolgáltatását követelte meg, mely alapján tárgyalás tartását is el lehetett rendelni. Az ajánlattétel természetesen addig nem folytatódhatott, amíg a tárgyalás nem került megtartásra.

A második generációs tagállami vállalatfelvásárlási szabályozások szintén hangsúlyt helyeztek a közzétételi kötelezettségek betartására. Az egyik leeffektívebb szabályozásnak tekinthetjük az ún. irányítást biztosító részvény megszerzési törvényt (*control share acquisition statute*). Ez alapján az elfogulatlan részvényesek többségének (az ajánlattevő és vele összhangban eljáró személyek kizárásával) közgyűlési határozattal kell elfogadnia a vállalat felvásárlására irányuló ajánlatot, vagy később az ahhoz kapcsolódó szavazati joggyakorlást. A *CTS Corporation v. Dynamics Corporation of America* ügyben a *Supreme Court* fenntartotta Indiana állam vonatkozó törvényét.³⁰ Ez kizárta a szavazati jogok gyakorlását a társaságban nagyságrendileg 20%-nál nagyobb részesedést 1986. január 8-át követően³¹ megszerző részvényesek esetében, kivéve, ha az elfogulatlan részvényesek közgyűlési határozattal felhatalmazást adtak e szavazati jogok gyakorlására.³² A második generációs tagállami vállalatfelvásárlási szabályozásra jelenthet példát még az ún. „tisztességes ár” klauzula alkalmazása is. Ez minősített többségű szavazást követelt meg a részvényesek közgyűlésétől az ajánlat elfogadása kapcsán, ha nem az ajánlattevő által fizetett legmagasabb árat kapja valamennyi részvényes. Jellemző továbbá az ún. *stakeholderek*, egyéb érdekelték védelmét lehetővé tevő törvényi szabályozás, mely felhatalmazza a menedzsmentet a részvényeseken kívül más csoportok érdekeinek figyelembe vételére.³³

A harmadik generációs vállalatfelvásárlási törvények még komolyabb védelmet próbáltak nyújtani a tagállamokon belüli céltársaságoknak. Két fő kategóriáját különíthetjük el az e körben alkalmazott szabályozásnak: az ún. *befagyasztási* és az ún. *nyereségelvonási* törvényeket. A *befagyasztási* törvény – melyet például New York állam fogadott el³⁴ – megtiltja az egyesülést a céltársaság és az ajánlattevő számára a céltársaság feletti irányítás megszerzését biztosító akvizíciót követő öt évben, kivéve, ha a céltársaság menedzsmentje előzetesen hozzájárult a felvásárláshoz. A *nyereségelvonási* törvényre példaként Pennsylvania állam 1990-ben elfogadott ilyen tárgyú szabályozását

hozhatjuk. Ez megkövetelte, hogy a társaság részvényeinek több mint 20%-át birtokló részvényes az akvizíciót követő 18 hónapos periódusban visszaadja az általa realizált profitot (részvényei után kifizetett osztalékot), mely így a társaságnál maradt.³⁵ Eddig e harmadik generációs szabályozások kiállták az alkotmányosság próbáját.³⁶

Összegzésként megállapítható, hogy a vállalatfelvásárlások akadályozását célzó tagállami törvények további védelmet biztosítanak a céltársaságok számára az ellenséges felvásárlásokkal szemben. Úgy sikerült e célkitűzés elérése, hogy az igazgatók számára lehetővé tették tényezőik szélesebb skálájának figyelembe vételét a döntéshozatal során, továbbá nagyobb szerepet biztosítottak a részvényeseknek e folyamatban.³⁷

III. A bírói gyakorlat - Delaware állam bíróságainak elvi jelentőségű határozatai

A szövetségi törvényhozás csak csekély hányadát szabályozta a vállalatfelvásárlások kapcsán felmerülő kérdéseknek. Számos terület tisztázása az Egyesült Államokban a bírósági gyakorlatra maradt. A bírósági eljárással érintett vállalatfelvásárlási ügyek legnagyobb hányada és az így kialakult bírói gyakorlat az igazgatótanács vállalatfelvásárlások esetén tanúsítandó magatartását és kötelezettségeit érinti, jelentős mértékben az ún. *fiduciárius* felelősségre alapozva. Mivel a tagállamok különböző társasági jogi rezsimmel és saját bírósági rendszerrel rendelkeznek, ezért gyakorlatilag ötven különböző joghatóságot és jogforrási rendszert kellene vizsgálnunk. Szerencsénkre azonban az amerikai társasági jog fejlődését jelentős mértékben befolyásolja Delaware állam jogrendszere és a bíróságai által kialakított gyakorlat.³⁸

Delaware állam az Egyesült Államokban nem csak területileg az egyik legjelentéktelenebbnek tűnő tagállam, hanem az ipari termelés és a külföldi beruházások szempontjából is. Mégis a *New York Stock Exchange*-re bevezetett társaságok 40%-a, illetve a legjelentősebb 500 társaság (*Fortune 500*) 52%-a ebben az államban van bejegyezve. Ezt pedig nem kis részben a vállalatokra nézve kedvező jogi szabályozásának köszönheti.³⁹ A delaware-i *Court of Chancery*⁴⁰ szakértelme és rugalmassága is arra készítette a meghatározó tőzsdei társaságok egy jelentős hányadát, hogy Delaware államban jegyeztessék be magukat. E tagállam jogrendszere és bírói gyakorlata az Egyesült Államok határain belül és azon túl is érezteti hatását (lásd *Delaware-effektus*).⁴¹

Az 1980-as évektől kezdődően Delaware állam bíróságainak egyre gyakrabban kellett az igazgatóta-

nács vállalatfelvásárlás során tanúsított magatartását vizsgálniuk. Az *Unocal Corporation v. Mesa Petroleum*⁴² ügyben a *Delaware Supreme Court* felismerte, hogy vállalatfelvásárlási helyzetekben „az igazgatók szükségszerűen érdekkonfliktussal érintettek,” mivel az „ajánlattevő társaság valószínűleg lecseréli az igazgatótanácsot.” A bíróság ezért létrehozott egy két részből álló vizsgálati módszert annak megállapítására, hogy az igazgatók elfogadhatnak-e egy adott esetben vállalatfelvásárlás ellenes védekező intézkedéseket. A teszt első része alapján az igazgatóknak ésszerű indokkal kell rendelkezniük arra vonatkozólag, hogy a vállalatfelvásárlás veszélyt jelent a vállalat által képviselt stratégiára és hatékonyságra nézve. Másrészt az elfogadott védekező intézkedéseknek meg kell felelniük az ésszerűség mércéjének⁴³ a vállalatfelvásárlás által esetlegesen jelentett veszélyhez képest.⁴⁴ Az igazgatók úgy bizonyíthatják ezen ésszerű indokok meglétét, hogy „jóhiszeműen járnak el és megfelelő mértékű vizsgálatot folytatnak.”⁴⁵ A bíróság nem kívánt meg részvényesi beleegyezést az igazgatók által megtett védekező intézkedésekhez. A bíróság határozata alapvetően megerősítette az igazgatótanácsnak az angolszász vállalati jogban játszott hagyományos döntési elsőbbségét. Ez magában foglalja az igazgatótanács azon kötelezettségét, hogy megítélje, hogy egy ellenséges felvásárlási ajánlat a részvényesek érdekében áll-e.⁴⁶

Az „*Unocal-teszt*”⁴⁷ alapján Delaware államban a bíróság elfogadta az ún. *poison pill*-lel történő védekezés lehetőségét a *Moran v. Household International Inc.* esetben.⁴⁸ Itt indokolt szót ejtenünk az ún. *poison pill* (méregpirula) elnevezésű vállalatfelvásárlás elleni védekezési módszerről, mely fontos szerepet játszik az ellenséges ajánlatok kivédésében az Egyesült Államokban.

A *poison pill* elnevezésű védekezési eszközt Martin Lipton⁴⁹ alkalmazta először, és alapvetően a legegánsabb védekezési módszernek tekinthető. Az Egyesült Államokban hamar népszerűvé vált, ugyanis az igazgatótanácsnak bármikor lehetősége volt gyorsan elfogadni, alacsony tranzakciós költséget képviselt és egyéb tekintetben nem befolyásolta a társaság üzletmenetét.⁵⁰ A *poison pill* azt célozza, hogy a céltársaságot egy kevésbé vonzó célponttá tegye. Egyes empirikus bizonyítékok arra utalnak, hogy egy *poison pill*-el rendelkező társaság az ajánlat során magasabb prémiumot tud elérni.⁵¹ Ez akkor történhet meg, ha aránytalanul drágává vagy nehezen finanszírozhatóvá változtatja a vállalatfelvásárlást az ajánlattevő szempontjából.⁵² A *poison pill* ugyanakkor nem akadályozza meg, hogy a közgyűlésen történjen meg az igazgatótanács leváltása.⁵³ A *poison pill* elsősorban azt célozza az 1980-as évek növekvő számú ellenséges vállalatfelvásárlása közepette, hogy leszereljek az ún.

*bóvli-kötvényekből*⁵⁴ finanszírozott, magas tőkeáttétellel rendelkező ajánlatokat,⁵⁵ illetve hogy lehetőséget biztosítson a menedzsment számára a részvényesek szempontjából tisztességtelen felvásárlási törekvések kivédésére.⁵⁶ Bár a vállalatfelvásárlás elleni védekező eszközök fejlődtek az elmúlt harminc évben, a *poison pill*-ek tekinthetőek még ma is a legfontosabb eszköznek az Egyesült Államokban.

A *poison pill* alapvetően egy részvénytulajdonosi opció.⁵⁷ Ezt a jogot a részvényesek számára általában osztalék formájában nyújtják,⁵⁸ és nem gyakorolható meghatározott események bekövetkeztéig (eddig alapvetően piaci értékkel sem rendelkezik). Ilyen eseménynek tekinthető, amikor egy ellenséges ajánlattevő hozzájut vagy ajánlatot jelent be a céltársaság részvényeinek bizonyos, általában 20%-ot kitevő részére.⁵⁹ A *poison pill* három jelentős típusát különböztethetjük meg: az ún. *flip-in*, *flip-over* és *back-end pill*. Az első kettő lehetővé teszi az ajánlattevő kivételével a céltársaság eredeti részvényeseinek, hogy megvásárolják a céltársaság részvényeit (*flip-in*),⁶⁰ vagy a felvásárlás és az azt követő egyesülés után létrejövő jogutód társaságét⁶¹ (*flip-over*)⁶² vagy mindkettőt egy jelentősen csökkentett (*diszkont*) áron abban az esetben, ha egy részvényes vagy vele összhangban eljáró személy a társaságban egy előre meghatározott küszöbértéknél nagyobb részesedést szerez. A *poison pill* ebben az esetben felhívítja a felvásárló részvényeit, ami jelentősen megdrágítja a befolyásszerzést.⁶³ A *flip-in poison pill* a potenciális vállalatfelvásárlás előtt, míg a *flip-over pill* csak az után alkalmazható, mivel ez utóbbi a sikeres vállalatfelvásárlást (és a céltársaság beolvasztását) követően létrejövő jogutód vállalatban biztosít kedvezményes részvénytulajdonosi jogokat.⁶⁴ Ez azért előnyös, mivel az igazgatótanácsnak nyitva hagyja a lehetőséget egy ún. *white knight*, rivális ajánlattevő keresésére. A *flip-in pill* ugyanis a gyakorlásához feltételül szabott eseményt követően felhívíthatja a céltársaság valamennyi részvényét, és így a rivális ajánlattevő jövőbeli potenciális részesedését is. Ezért is látják fontosnak kikötni továbbá azt is az Egyesült Államokban a részvényesek számára adott ilyen jellegű részvényvásárlási jogok kapcsán, hogy azok nem gyakorolhatóak a menedzsment által jóváhagyott felvásárlások esetén.⁶⁵

A *Delaware Chancery Court* az *Unocal-teszt* alapján 1988-ban a *City Capital Associates v. Interco, Inc.* eset kapcsán hozott határozatában úgy érvelt, hogy a részvényesek számára valóban létezett veszély, és az *Interco* igazgatótanácsa indokoltan vélhette úgy, hogy az először tett nyilvános vételi ajánlat ajánlati ára nem volt megfelelő.⁶⁶ A nem megfelelő ellenértékben a részvényesek számára megnyilvánuló veszélyt ugyanakkor jelentősen csökkentette az *Interco* saját átstrukturálási terve és az ajánlattevő által tett maga-

sabb árajánlat. Így ezt követően a *poison pill* fenntartása már aránytalan mértékű védekezési intézkedés az esetlegesen fennmaradt veszélyhez képest.⁶⁷

Az *Unocal* eset után egy évvel a *Delaware Supreme Court* számára a *Revlon, Inc. v. MacAndrews & Forbes Holdings, Inc.* esetben lehetőség kínálkozott arra, hogy még pontosabban körülhatárolja az igazgatótanács intézkedési szabadságát. E szerint, ha egy társaság eladása már folyamatban van, akkor az igazgatótanács kötelessége a társaság védelemről és fenntartásáról megváltozik a „legmagasabb ár elérésére a részvényesek javára.” Ennek értelmében az igazgatók mintegy „árverésvezetőként” funkcionálnak. Feladatuk annak biztosítása, hogy a részvények eladása a legmagasabb ajánlatot tevőnek történjen meg, és ne próbáljanak meg megghiúsítani egy ilyen ajánlatot.⁶⁸ A konkrét ügyben megállapította a bíróság, hogy amikor a *Revlon* igazgatótanácsa a társaság eladása mellett döntött, akkor kötelessége lett volna biztosítani minden ajánlattevő számára, hogy egyenlő esélyekkel vegyenek részt a tárgyalásokban.⁶⁹

A *Paramount Communications, Inc. v. Time, Inc.*⁷⁰ esetben a bíróság változtatott némiképp eddigi álláspontján, és nagyobb mozgásteret engedett az igazgatótanácsnak védekező intézkedések elfogadására. A bíróság továbbá engedélyezte a *Time* menedzsmentjének, hogy stratégiai fúziót hajtson végre a *Warnerrel* (így jött létre a ma is létező *Time-Warner* globális média és szórakoztatóipari vállalat). A határozat megerősítette a menedzsment ellenséges felvásárlások elleni védekezésének jogát. Alapvetően úgy értékelhető, hogy komoly elmozdulást mutat a részvényesi döntéshozataltól a menedzseri diszkréció irányába.⁷¹ A bíróság ebben az ügyben amellet is érvelt, hogy a céltársaság igazgatói az ajánlatok pénzbeli értékén túlmutató más tényezőket is mérlegelhetnek. Ide sorolta a részvényesek számára hozzáférhető információk mennyiségét, az ajánlathoz kapcsolódó egyéb feltételeket, és az ajánlatok időzítését is. E tényezők mind igazolhatják a határozat értelmében a védekező intézkedések elfogadását.⁷²

Az 1990-es években meghozott további két elvi jelentőségű határozat még komolyabban körülhatárolta az igazgatótanácsok jogait és kötelezettségeit a vállalatfelvásárlások elleni védekezésekkel kapcsolatban. Így a *Paramount Communications, Inc. v. QVC Network, Inc.*⁷³ esetben a bíróság megerősítette, hogy fokozott figyelem szükséges az igazgatótanács vállalatfelvásárlás esetén elfogadott védekező intézkedései vonatkozásában. A *QVC* ügyben megfogalmazottak szerint az ajánlattétel előtt elfogadott védekező eszközök feltehetően indokoltabbnak tekinthetők, mivel a konkrét vállalatfelvásárlási veszély előtt kerülnek elfogadásra.

Az *Unitrin, Inc. v. American General Corporation* esetben a *Delaware Supreme Court* komolyan kiterjesztette az igazgatótanács döntési jogkörét az ellenséges felvásárlásoknak történő ellenállás területén. A bíróság határozata szerint a független igazgatótanács által elfogadott védekező eszközök engedélyezhetőek mindaddig, amíg azok nem „drákói” intézkedések és az ésszerűség keretein belül maradnak.⁷⁴ Az ügyben a bíróság tehát úgy foglalt állást, hogy az *Unitrin* igazgatótanácsának megfelelő vizsgálat után joga és kötelessége, hogy megvédje a vállalat részvényeseit attól, amit veszélyként észlel, vagyis az *American General Corporation* nem megfelelő ajánlatától.⁷⁵

Ezek az esetek azt mutatják, hogy a Delaware állam bíróságai által kialakított gyakorlat alapján a vállalatfelvásárlások elleni védekező eszközök engedélyezettek, amennyiben a céltársaság igazgatótanácsának ésszerű oka van azt feltételezni, hogy az ajánlat fenyegetést jelent a céltársaságra nézve, és az ellenintézkedés ésszerű mértékű (ld. *Unocal*). A válasz nem lehet kényszerítő jellegű, és az ésszerűség határain belül kell maradnia (lásd *Unitrin*).⁷⁶ A bizonyítási teher a céltársaság igazgatótanácsát terheli. Amennyiben pedig a céltársaság értékesítéséről történik döntés (az igazgatótanács nem törekszik az ajánlat ellen védekezni), akkor ennek egy tisztességes verseny keretében kell történnie (ld. *Revlon*).⁷⁷ Ezen esetek sorozata rámutat tehát arra, hogy az Egyesült Államokban az igazgatótanácsoknak széleskörű döntési jogaik vannak a vállalatfelvásárlásoknak való ellenállás tekintetében. Ez addig terjed, amíg jóhiszeműen járnak el ésszerű vizsgálat alapján, és amíg az elfogadott intézkedések nem tekinthetők „drákóinak” (ld. *Unitrin*).⁷⁸

Jegyzetek

¹ La Porta, Rafael – Lopez-de-Silanez, Florencio – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W., *Law and Finance*, *Journal of Political Economy* (1998/6) 1113, 1146.

² A szórt részvényesi struktúra kialakítása vonatkozásában korábban olyan érvek láttak napvilágot, hogy mivel az amerikai vállalatok nagyobbak, lehetséges, hogy e vállalatok képesek csak valódi köztulajdonban lévő cégekké válni. Ellenérvként hozhatjuk fel, hogy ha az azonos méretű társaságokat nézzük, még ezek körében is sokkal magasabb a köztulajdoni hányad az Egyesült Államokban, mint a kontinentális Európában. Ld. ROE, Mark J., *Political Preconditions to Separating Ownership from Corporate Control*, *Stanford Law Review* (2000. december) 544; La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanez, Florencio, és Shleifer, Andrei, *Corporate Ownership Around the World*, *Journal of Finance* (1999/2) 471, 492.

³ Roe, Mark J., *Political Preconditions to Separating Ownership from Corporate Control*, *Stanford Law Review* (2000. december) 541.

⁴ Gilson, Ronald J., *Controlling Shareholders and Corporate Governance: Complicating the Corporate Taxonomy*, *Harvard Law Review* (2006/6) 1641.

⁵ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 212–213.

⁶ Karmel, Roberta S., *Transnational Takeover Talk: Regulations Relating to Tender Offers and Insider Trading in the United States, the United Kingdom, Germany and Australia*, University of Cincinnati Law Review (1998/nyár) 1135.; Subramanian, Guhan, *A New Takeover Defense Mechanism: Using an Equal Treatment Agreement as an Alternative to the Poison Pill*, *Delaware Journal of Corporate Law* (1998/2) 390.

⁷ Fisch, Jill E., *Imprudent Power: Reconsidering U.S. Regulation of Foreign Tender Offers*, *Northwestern University Law Review* (1992-1993/2) 523., 525-526.

⁸ Harrison Arlington Williams Jr., New Jersey képviselője és szenátora 1919-ben született a new jersey-i Plainfieldben. Az Oberlin College-ben végzett 1941-ben, majd még ebben az évben az Egyesült Államok haditengerészetéhez hívták be katonai szolgálatra. A második világháborúban haditengerészeti pilótaként szolgált és hadnagyi rangot ért el. A háború után 1948-ban szerzett jogi diplomát az *University of Columbia* jogi karán. Ezt követően belépett az ügyvédi kamarába (*bar*) és ügyvédi tevékenységet folytatott először New Hampshireben, majd 1949-től szülővárosában, Plainfieldben. 1953. november 3-án a képviselőház tagjává választották demokrata színekben. Sikertelen újraválasztása miatt 1957. január 3-án távozni kényszerült a testületből, 1958-ban azonban sikerült bekerülnie a szenátusba. Ezt követően egymás után még háromszor (1964, 1970, 1976) választották újra New Jersey szenátorává. Így 1959. január 3-tól 1982. március 11-én bekövetkezett lemondásáig a szenátus tagja volt. Pályafutása alatt ellátta a *Special Committee on Aging* (társadalmi előregedéssel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló különleges bizottság), a *Committee on Labor and Public Welfare* (munkaügyi és közjóléti bizottság), a *Committee on Human Resources* (emberi erőforrásokkal foglalkozó bizottság) és a *Committee on Labor and Human Resources* (munkaügyi és emberi erőforrási bizottság) elnöki posztját is. Az FBI „ABSCAM” elnevezésű korrupcióellenes nyomozása során felmerült bizonyítékok alapján vád alá helyezték, és 1982. február 17-én hároméves börtönbüntetésre ítélték, melyből 21 hónapot letöltött. Elítélését követően 1982. március 11-én lemondott posztjáról. Szabadulása után 2001. november 17-én bekövetkezett haláláig a new jersey-i Bedminsterben élt.

Ld. (2011. március 29.): <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=w000502>,

⁹ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 213.

¹⁰ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 213.; *Securities and Exchange Act*, Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹¹ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 213-214.

¹² A *Securities and Exchange Act* 14d-3 szakasz szerint az 5%-os határ megállapításánál az adott részvényosztályban kibocsátott részvényeket kell alapul venni, melybe nem számít bele a részvényosztálynak a kibocsátó illetve leányvállalata által, illetve a javukra birtokolt részvény. Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹³ Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹⁴ *Securities and Exchange Act of 1934*, 14d-5 szakasz, Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹⁵ *Securities Exchange Act of 1934*, 14d-6 szakasz, Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹⁶ *Securities Exchange Act of 1934*, 14d-7 szakasz, Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹⁷ A 14(d) szakasz szabályozása a 14d-9 értelmében ugyanakkor nem terjed ki az alábbi ajánlatokra: a) ha a részvényes által megszerezni kívánt, illetve az elmúlt 12 hónapban

megszerzett azonos részvényosztályba tartozó részvények nem érik el a részvényosztályban lévő összes kibocsátott részvény 2%-át; b) a részvény kibocsátója által megtett ajánlatokra (saját részvények megszerzése); c) a SEC kivételeket fogalmazhat meg egyéb szabályozással vagy határozattal a szakasz alól, ha az ajánlat nem szándékozott és nem eredményezte a részvényeket kibocsátó társaság feletti irányítás megváltozását vagy befolyásolását, vagy egyéb okból nem esik az e szakasz által szabályozni kívánt területre. Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

¹⁸ Easterbrook, Frank H., Fischel, Daniel R., *Auctions and Sunk Costs in Tender Offers*, *Stanford Law Review* (1983/1) 16.

¹⁹ Elérhető (2010. július 6.): <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>,

²⁰ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 214.

²¹ Symposium, *State Regulation of Tender Offers: Current Issues in Tender Offers*, *Journal of Corporate Law* (1982/tavaszi) 603.

²² Miller, Michael W., *How Indiana Shielded a Firm and Changed the Takeover Business*, *Wall Street Journal* (1987/1) 1.

²³ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009/tél) 217; Sargent, Mark A., *On the Validity of State Takeover Regulation: State Responses to MITE and Kidwell*, *Ohio State Law Journal* (1981/3) 698-699; Tiger, Ira P., *The Pennsylvania Takeover Disclosure Law: A Statute Waiting To Be Invalidated*, *Villanova Law Review* (1980/március) 460.

²⁴ Erre vonatkozóan jelenleg Ld.: *Ohio Revised Code Title XVII. Corporations – Partnerships, Chapter 1707. Securities, 1707.041 Control bids made pursuant to tender offer or request or invitation for tenders*, (A) (2) (d); Elérhető (2011. március 10.): <http://codes.ohio.gov/orc/1707.041>, A vonatkozó szabályozás 1980-ban lett az *Ohio Revised Code* része. Ld.: Sargent, Mark A., *On the Validity of State Takeover Regulation: State Responses to MITE and Kidwell*, *Ohio State Law Journal* (1981/3) 699.

²⁵ Symposium, *State Regulation of Tender Offers: Current Issues in Tender Offers*, *Journal of Corporate Law* (1982. tavasz) 607.

²⁶ Symposium, *State Regulation of Tender Offers: Current Issues in Tender Offers*, *Journal of Corporate Law* (1982. tavasz) 609.

²⁷ Symposium, *State Regulation of Tender Offers: Current Issues in Tender Offers*, *Journal of Corporate Law* (1982. tavasz) 606-607.

²⁸ Ld. *The Constitution of the United States (Article I, Section 8, Clause 3)*. Ez határozza meg a kongresszus törvényhozási hatalmát a más nemzetekkel, a tagállamok közötti, illetve az indián törzsekkel történő kereskedelem szabályozására.

Elérhető (2010. július 8.): http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html,

²⁹ Symposium, *State Regulation of Tender Offers: Current Issues in Tender Offers*, *Journal of Corporate Law* (1982/tavaszi) 606, Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 217.

³⁰ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 217-218.

³¹ Ld. *Indiana Code Title 23. Business and Other Associations, Article 1. Indiana Business Corporation Law, Chapter 42. Section 2. (IC 23-1-42-2)* (az irányítást biztosító részvényekkel gyakorolható szavazati jogok) Elérhető (2011. március 11.): <http://www.in.gov/legislative/ic/code/title23/ar1/ch42.html>,

³² Ez a szabály jelenleg is része Indiana állam társasági jogának. Ld. *Indiana Code Title 23. Business and Other Associations, Article 1. Indiana Business Corporation Law, Chapter 42. Control Share Acquisitions, Section 1. (IC 23-1-42-1)* (az irányítást biztosító részvény definíciója); *Section 9. (IC 23-1-42-9)* (az irá-

nyitást biztosító részvényekkel gyakorolható szavazati jogok) Elérhető (2011. március 11): <http://www.in.gov/legislative/ic/code/title23/ar1/ch42.html>,

³³ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, Pace International Law Review (2009. tél) 217–218.

³⁴ Ld. *New York Business Corporation Law* 912. § b) c) Elérhető (2010. július 7.): [http://public.leginfo.state.ny.us/LAWSSEAF.cgi?QUERYTYPE=LAWS+&QUERYDATA=\\$BSC912\\$\\$@TXBSC0912+&LIST=LAW+&BROWSER=EXPLORER+&TOKEN=55780200+&TARGET=VIEW](http://public.leginfo.state.ny.us/LAWSSEAF.cgi?QUERYTYPE=LAWS+&QUERYDATA=$BSC912$$@TXBSC0912+&LIST=LAW+&BROWSER=EXPLORER+&TOKEN=55780200+&TARGET=VIEW),

³⁵ Ld. *Pennsylvania Consolidated Statutes, SUBCHAPTER H, 2571–2576.* § Elérhető (2010. július 7.): <http://www.legis.state.pa.us/WU01/LI/LI/CT/HTM/15/00.025.075.000..HTM>,

³⁶ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, Pace International Law Review (2009. tél) 218.

³⁷ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, Pace International Law Review (2009. tél) 218.

³⁸ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, Pace International Law Review (2009. tél) 214.

³⁹ Ld. Halász, Vendel, *A részvényszerzés összehasonlító kereskedelmi jogi elemzése* in *Studia Iurisperitorum* (Szerk. Drinóczi Tímea, Pécs 2008) 41.

⁴⁰ A *Court of Chancery* az elsőfokú bíróság szerepét látja el jelentős részben vállalati ügyekben, felelősségi kérdésekben, földvásárlással és ingatlan-tulajdonjoggal kapcsolatos kérdésekben valamint kereskedelmi és szerződéses ügyekben. A *Court of Chancery*-nek nemzeti szinten komoly reputációja van az üzleti világban, és felelős a vállalati jogot érintő elvi jelentőségű határozatok rendszerének fejlesztéséért Delaware-ben. Határozatai ellen a *Supreme Court*-ra lehet fellebbezni. A *Delaware Supreme Court* az állam fellebviteli bírósága, mely közvetlenül kap fellebbezéseket például a *Court of Chancery*-től. Elérhető (2010. július 8.): <http://courts.delaware.gov/Courts/>

⁴¹ Ld. Halász, Vendel, *A részvényszerzés összehasonlító kereskedelmi jogi elemzése* in *Studia Iurisperitorum* (Szerk. Drinóczi Tímea, Pécs 2008) 41.

⁴² Ld. Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, University of Pennsylvania Law Review (2003/2) 557.

⁴³ Oesterle, Dale A, *The Negotiation Modell of Tender Offer Defences and the Delaware Supreme Court*, Cornell Law Review (1986/1) 118.

⁴⁴ Balotti, Franklin és TRAVIS, Laster J. *Professor Coates Is Right Now Please Study Stockholder Voting*, University of Miami Law Review (2000. július) 823.

⁴⁵ Kurp, Melissa K., *Corporate Takeover Defenses After QVC: Can Target Boards Prevent Hostile Tender Offers Without Breaching Their Fiduciary Duties?* Loyola University of Chicago Law Review (1994/1) 34.

⁴⁶ Bainbridge, Stephen M., *UNOCAL at 20: Director Primacy in Corporate Takeovers*, Delaware Journal of Corporate Law (2006/3) 796–797.

⁴⁷ Az *Unocal*-teszt alkalmazására jelent jó példát a *Moore Corporation v. Wallace Computer Services, Inc.* eset. Ebben az ajánlattevő *Moore Corporation* javaslatot tett a céltársaságnak egy esetleges egyesüléssel kapcsolatban, mely visszautasításra került. Ekkor nyilvános vételi ajánlatot tett 56 dolláros részvényenkénti áron a *Wallace Computer Services, Inc.-re*. A *Moore* szintén szavazást kezdeményezett a céltársaság menedzsmentjének eltávolítására és az érvényben lévő *poison pill* visszavonására. Az 56 dolláros ár 27%-os prémiumot jelentett az ajánlatot megelőző piaci árhoz képest. A *Wallace* felkérte a *Goldman Sachs* befektetési bankházat az ajánlati ár objektív értékelésére. Megállapításuk szerint az ajánlati ár nem volt

adekvát. Ennek megfelelően a *Wallace* 60 dollárra emelte az ajánlati árat, de a *Goldman Sachs* ezt is nem kellően adekvát ajánlatként értékelte. Az ügyben a bíróság megállapította, hogy a céltársaság igazgatótanácsa által alkalmazott intézkedések védekező jellegűek voltak, ezért alkalmazandó azok megítélésére az *Unocal*-teszt. A bíróság ezen továbblépve megállapította, hogy a *Moore Corporation* tevékenysége veszélyt jelentett, ugyanis az ajánlati ár nem volt adekvátnak tekinthető. Ezért a *Wallace* igazgatótanácsának azon döntése, hogy nem vonja vissza a társaságban érvényes *poison pill*, arányos volt, és ezért megfelel az *Unocal*-teszt követelményeinek. Így ebben az esetben is a *poison pill* alkalmazásának lehetősége mellett tette le voksát Delaware állam bírósága. Így bár a részvényesek 73.4%-a élt volna a *Moore* ajánlata által nyújtott lehetőséggel, a *Wallace* menedzsmentje számára engedélyezve lett, hogy nemet mondjon az ajánlatra a *poison pill* hatályban tartásával. Ld. Thompson, Samuel C., Jr., *Change of Control Board: Federal Preemption of the Law Governing a Targets Directors*, Mississippi Law Journal (2000/1) 55.

⁴⁸ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, Pace International Law Review (2009/tél) 215., Kurp, Melissa K., *Corporate Takeover Defenses After QVC: Can Target Boards Prevent Hostile Tender Offers Without Breaching Their Fiduciary Duties?* Loyola University of Chicago Law Review (1994/1) 37–38.

⁴⁹ Nagytekintélyű vállalati, vállalatfelvásárlási jogász az Egyesült Államokban, a *Wachtell, Lipton, Rosen & Katz* iroda egyik alapítója.

⁵⁰ Lieberman, Neil, *Justice Jackson in the Boardroom: A Proposal for Judicial Treatment of Shareholder –Approved Poison Pills*, Columbia Business Law Review (2008/1) 364–365.

⁵¹ Subramanian, Guhan, *Bargaining in the Shadow of Takeover Defenses*, Yale Law Journal (2003/december) 637.; Kahan, Marcel, és Rock, Edward B., *Corporate Constitutionalism: Antitakeover Charter Provisions as Precommitment*, University of Pennsylvania Law Review (2003/2) 505.

⁵² Montgomery, Maria Kuria, *The Law of Poison Pills in New York*, Journal of Paralegal Education and Practice (1991) 132.

⁵³ Lipton, Martin, *Pills, Polls, and Professors Redux*, University of Chicago Law Review (2002/3) 361.

⁵⁴ A *junk bond*, bővli-kötvény a magas bedőlési kockázata miatt 'BB' vagy az alatti kockázati besorolású kötvény. Ezek a kötvények ugyanakkor gyakran a biztonságos (például az államok által kibocsátott ún. szuverén adóssághoz) kötvényekhez képest jóval magasabb kamatot fizetnek.

⁵⁵ Lieberman, Neil, *Justice Jackson in the Boardroom: A Proposal for Judicial Treatment of Shareholder –Approved Poison Pills*, Columbia Business Law Review (2008/1) 364.

⁵⁶ Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 844.

⁵⁷ Garms, Matthew, *Shareholder By-Law Amendments and the Poison Pill: The Market for Corporate Control and Economic Efficiency*, Journal of Corporation Law (1999/2) 435., Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 844.

⁵⁸ Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 845.

⁵⁹ Garms, Matthew, *Shareholder By-Law Amendments and the Poison Pill: The Market for Corporate Control and Economic Efficiency*, Journal of Corporation Law (1999/2) 435–436.

⁶⁰ Erre jelenthet tipikus példát az *Oracle* vállalatfelvásárlás iránuló tevékenysége ellen a *PeopleSoft* által elfogadott *poison pill*: ha valaki megszerzi a *PeopleSoft* részvényeit az igazgatótanács hozzájárulása nélkül, akkor az összes részvényesnek jogában áll részvényeket vásárolni az aktuális piaci ár 50%-áért. Egy ilyen érteken belüli opció (*in the money op-*

tion) gyakorlásával komolyan felhíghulhatnak az ajánlattevő részvényei (részesedése 20%-ról akár 1.4%-ra csökkenhet). A gyakorlati tapasztalatok alapján meglehetősen ritka, hogy egy ellenséges ajánlat áttörjön egy *poison pill*-en. Ezért a céltársaság igazgatótanácsa így tulajdonképpen megvétőzhat egy ajánlatot a *poison pill* használatával. Ld. Millstone, David és Subramanian, Guhan, *Oracle v. PeopleSoft: A Case Study* (2005. szeptember) Elérhető (2010. május 25): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=816006, 9.

⁶¹ Gyakorlatilag ez az ajánlattevőnek felel meg, hiszen általában az beolvasztja a céltársaságot egy sikeres vállalatfelvásárlást követően. A *flip-over pill*-ről ld. Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 845.

⁶² Erre jelent példát a *Moran v. Household International Inc.* eset, melyben a céltársaság olyan *flip-over poison pill*-t tartott fenn, hogy amennyiben az ajánlattevő egy sikeres felvásárlási ajánlat után beolvasztja a céltársaságot, akkor a céltársaság fennmaradó részvényesei jogot szereznek arra, hogy az ajánlattevő 200 dollárért érő részvénycsomagját 100 dollárért vásárolják meg. Ld. Kirchner, Christian és Painter, Richard W., *Towards a European Modified Business Judgment Rule for Takeover Law*, Elérhető (2010. június 21.): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=247214, 16., 21.

⁶³ Ez tovább nehezedhet az ún. *dead-hand poison pill* vagy *slow hand poison pill* elfogadásával. Az előbbi fontos ismérve, hogy az igazgatótanács által elfogadott *poison pill*-t csak az igazgatótanács azon tagjainak áll jogában visszavonni, akik a megadásakor hivatalban voltak, vagy azok jóváhagyásával töltik be pozíciójukat. Az utóbbi a *poison pill* visszavonásának lehetőségét késlelteti egy meghatározott ideig (általában hat hónap) az igazgatótanácsban bekövetkezett személyi változás utánra. A mérvadó *Delaware* bírósági gyakorlat hatálytalanította a *dead hand* és *slow hand poison pill*-ek alkalmazási lehetőségét. Ld. *dead hand pill: Carmody v. Toll Bros.*, (1998); *slow hand pill: Quickturn Design Sys., Inc. v. Shapiro* (1998). Ugyanakkor az Egyesült Államokban Georgia, Pennsylvania és Virginia hozzájárult a *dead hand*, míg Maryland a *slow hand pill*-ek alkalmazásához. Általánosan elfogadott nézet, hogy a *dead hand poison pill*-t a vállalatfelvásárlás elleni komplett védekező rendszerként lehet értékelni. Ld. Subramanian, Guhan, *Bargaining in the Shadow of Takeover Defenses*, *Yale Law Journal* (2003. december) 628.

⁶⁴ Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 845.

⁶⁵ Reed, Stanley Foster, Lajoux, Alexandra Reed, Nesvold, Peter H., *The Art of M&A – A Merger/Acquisition Buyout Guide* (McGraw-Hill, New York 2007) 845.

⁶⁶ Ebben az esetben a vállalatfelvásárlási ajánlat célpontja az *Interco* vállalatkonglomerátum volt, mely számos független, önálló irányítás alatt lévő, eltérő tevékenységű divízióból állt. Ezek jelentették a vállalatfelvásárlások legkedveltebb célpontjait az 1980-as években. Az *Interco* részvényei 40 dollár körüli értéken forogtak a tőzsdén, amikor a *Rales testvérek* (Mitchell P. és Steven M. Rales) 64 dolláros, majd gyorsan 70 dollárra

emelt, teljesen készpénzben fizetendő ajánlatukat megtették. Miután az *Interco* igazgatótanácsa visszautasította az ajánlatot, tovább emelték az ajánlati árat részvényenként 72 dollárra. A céltársaság igazgatótanácsa a vállalat pénzügyi átstrukturálásával szándékozott védekezni az ajánlat ellen. Ez magában foglalta nagy összegű készpénzben fizetendő osztalék adását, egy üzletág eladását és nagyarányú hitelfelvételt. Az *Interco* az átstrukturálás következtében a társaság részvényárfolyamát 76 dollár körül tartotta reálisnak, mely leképezte volna a nagymértékű osztalékfizetés ígérését, illetve a társaság magas eladósodottsági szinttel rendelkező maradvékának értékét. A piac azonban ezt követően sem értékelte 70 dollár fölé a társaság papírjait, míg a *Rales testvérek* 74 dolláros ajánlatot tettek, és pert indítottak az *Interco* vezetése ellen a felvásárlást akadályozó *poison pill* védekezés visszavonatásáért és a társaság feltőkésítését célzó intézkedések nem megengedett védekező intézkedéssé minősítéséért. Ld. Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, *University of Pennsylvania Law Review* (2003/2) 559.

⁶⁷ Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, *University of Pennsylvania Law Review* (2003/2) 559–560.

⁶⁸ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 215.

⁶⁹ Kurp, Melissa K., *Corporate Takeover Defenses After QVC: Can Target Boards Prevent Hostile Tender Offers Without Breaching Their Fiduciary Duties?* *Loyola University of Chicago Law Review* (1994/1) 40.

⁷⁰ Ld. Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, *University of Pennsylvania Law Review* (2003/2) 525–526.

⁷¹ Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, *University of Pennsylvania Law Review* (2003/2)

⁷² Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 215.

⁷³ Kihlstrom, Richard E., Wachter, Michael L., *Corporate Policy and the Coherence of Delaware Takeover Law*, *University of Pennsylvania Law Review* (2003/2) 569–572.

⁷⁴ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 216.

⁷⁵ Hutchison, Harry G., *Director Primacy and Corporate Governance: Shareholder Voting Rights Captured by the Accountability/Authority Paradigm*, *Loyola University Chicago Law Review* (2005/4) 1153.

⁷⁶ Balotti, Franklin és Travis, Laster J. *Professor Coates Is Right Now Please Study Stockholder Voting*, *University of Miami Law Review* (2000. július) 827–829.

⁷⁷ Ld. Thompson, Samuel C., Jr., *Change of Control Board: Federal Preemption of the Law Governing a Targets Directors*, *Mississippi Law Journal* (2000/1) 62.

⁷⁸ Magnuson, William, *Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach*, *Pace International Law Review* (2009. tél) 216.

Emmanouela Mylonaki
Senior Lecturer in Law
London South Bank University

Tim Burton LLM

Extradition as a tool in the Fight against Transnational Crime: a Holistic Evaluation

Abstract. The article provides a holistic evaluation of the recent development in extradition law post 9/11 in order to argue that that organised transnational crime has developed ahead of the changes whilst meantime States are caught up in constitutional controversies. A subtext is the potential for enhanced extradition procedures to be misused with justification sought by reference to the essentials of combating transnational crime. What is apparent is that the developments show how extradition law is at the critical interface of national and international law and that Extradition is intrinsically a powerful tool but cannot stand alone in the fight against transnational crime.

1. Introduction

Extradition is the official process by which one nation or state surrenders a suspected or convicted criminal to another state and it is regarded as an essential tool of international law enforcement in relation to transnational crime. The legality and ethics of extradition procedures regulated by treaties are currently in the spotlight. Not only does this distract us from the question of its effectiveness as a tool to combat transnational crime, but it also triggers questions related to the effectiveness of the procedure in the legitimate fight against transnational organised crime and the possibility of the abuse of the procedure at an international level for political purposes. This article considers the extent to which extradition law has developed post 9/11. In order to provide a holistic evaluation of recent developments in extradition law the article considers the following regional areas: Europe, UK/USA, Africa and Asia/Pacific. This is largely an artificial division imposed on this article because extradition by its nature can take place across those divisions. Whilst extradition and transnational crime takes place across these divisions this paper is designed to emphasise that one cannot talk of a linear and coherent development in extradition law as

there are significant variations in terms of applicable procedures. Therefore it is questionable whether extradition procedures can effectively tackle the threat imposed by transnational organised crime.

2. Transnational Crime: Definitional Clarifications

The multiple definitions of transnational crime supported by different states have been the subject of much academic analysis. However, the analysis on the subject matter has not yet resulted in the development of a comprehensive definition of transnational crime. According to Martin and Romano, 'transnational crime may be defined as the behavior of ongoing organizations that involves two or more nations, with such behavior being defined as criminal by at least one of these nations.'¹ On the other hand Bossard defines transnational crime as the crime occurring where part of the offence involves 'crossing at least one border before, during or after the fact'.² According to his definition transnational crime is not limited to people physically crossing borders but it also includes the movement of materials (e.g. arms smuggling) and electronic transactions (e.g. computer fraud).³ Therefore transnational crime comprised two key elements: the crossing of a national border and the international recognition of the activity as an offence.⁴ Following from the above definition a crime cannot be considered as transnational until more than one state recognises the activity to amount to a criminal offence, and that recognition can be derived from an extradition treaty or international convention for example.⁵ The fact that the elements are clearly interlinked with the question of jurisdiction is an important issue as it is further shown in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Article 3 (2) of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime defines transnational to include crime groups operating in more than one State, organisation or control taking place in more than one State or committed in one State with 'substantial effects' in another. Therefore transnational crime involves either individuals or coordinated groups, and defining offences is problematic as shown in the drafting history of the UN Convention. It is also clear that agreeing on what the offence is, its scope, and identifying where and how the acts took place are all live legal issues and as will be argued later this militates against a universally agreed extradition procedure in the fight against transnational crime. Indeed McClean in his commentary shows that in the negotiating history to the UN Convention there was disagreement between

states over how to define transnational organized crime and disagreement as to what offences to include in this (terrorism being cited as one example) and whether to list categories of offences or leave this open to interpretation by states.⁶

3. Extradition as a Panacea to Transnational Crime?

Extradition has become recognised as a major element of international cooperation in combating crime, particularly transnational crimes such as drug trafficking and terrorism. Extradition is the legal act of returning a fugitive from the State in which he/she is (the requested State) to the State seeking extradition (the requesting State), under a mutual provision for doing so.⁷ In reviewing recent developments it is useful to think of a model for extradition and typical problems involved, and against this assess where the law now stands. It has been suggested that the ideal extradition model would be one that adopts the common principles identified by Gilbert: timely and quick transfer of a fugitive from one state to another by a 'streamlined and coherent procedure' legally acceptable to both states.⁸

Bilateral treaties are the most common form of extradition arrangement but are least suited to changing circumstances by their prescriptive nature with different approaches taken to each treaty and differences in practice.⁹ Thus, in recognition of the need for a coherent approach multilateral agreements have evolved.¹⁰

Formulating effective extradition procedure for transnational crime involves a number of connected issues.¹¹ A challenge for extradition in the context of transnational crime is the principle of double criminality where an offence specified in the extradition request has to be recognised as a criminal offence by both parties to the request. The suggested solution has been to take a subjective approach of finding corresponding offences¹² as opposed to finding the precise equivalence.¹³ However, when combined with the question of jurisdiction, this solution poses a problem when the elements of the offence or its results occur outside the territory of the requesting State.¹⁴ The problem of the double criminality principle and jurisdiction is exacerbated when inchoate elements take place in the requesting State and the intention is for the result to take place elsewhere,¹⁵ since approaches vary between States.¹⁶

There are currently opposing views on the effectiveness of extradition in the fight against transnational crime. One view is that extradition enables the international community to respond effectively to

transnational crime on the grounds that it removes the 'barriers of sovereignty' exploited by criminal organisations.¹⁷ An opposing view is that extradition cannot counter sophisticated international crime networks. In the context of money laundering extradition is considered redundant where crime network bosses cannot be identified.¹⁸ Instead, civil confiscation powers are considered more effective to fight international crime networks.¹⁹ Therefore extradition is not a panacea for tackling transnational crime and its Achilles heel is identifying individuals and the locus of criminal acts. Given the ease with which criminals can move from State to State, extradition procedure cannot be severed from effective mutual legal assistance.²⁰

4. European Arrest Warrant

One of the most recent developments in the post 9/11 era is the European Arrest Warrant (the EAW). Under the third pillar (Justice and Home Affairs) created by the 1992 Maastricht treaty the idea for the EAW of 'simple transfer' in place of formal extradition was created as part of the 1999 Tampere summit proposals.²¹ A measure of the efficacy of the EAW is a reduction in extradition times from nine months to 43 days on average.²² Superficially this suggests extradition is a more responsive against transnational crime. However, whilst the 2001 events renewed cooperation between States, other mechanisms for cooperation such as mutual legal assistance have failed to keep pace with the development of extradition law.²³ For example, Brady refers to protracted negotiation of the European Evidence Warrant and following the 2004 Madrid bombings the failure to ratify legislation connected with anti-terrorism measures.²⁴ Brady considers a lack of harmonisation undermines the effectiveness of the EU in fighting transnational crime.²⁵ This shows that for international cooperation to work there needs to be an effective national infrastructure. According to Brady 'it is at the national level and below where the fight against transnational crime takes place'.²⁶

The reality that transnational crime originates outside the EU with an extensive international network²⁷ suggests that extradition procedures have to be effective on an international scale. Problems of international cooperation can be identified with transatlantic links for international crime.²⁸ In 2005/6 the US negotiated in excess of 20 separate instruments on cooperation and extradition with EU member states.²⁹ This illustrates that outside of networked States the system for mutual recognition of extradition does not transport across so third party States

have to deal with each State on individual terms. Consequently extradition is an admixture of bilateral and multilateral treaties creating uneven response in tackling crime which has scaled up internationally. Brady demonstrates how criminal networks have evolved beyond the scope of cooperation at EU level and exploits weaknesses beyond the EU to trade crime over great distances, such as drug trafficking entering the EU from Afghanistan via the Balkans and the innovative use of drug trafficking networks as a gateway for human trafficking.³⁰

How the EAW differs procedurally from traditional extradition is in the concept of mutual recognition of judicial decisions³¹ which provides requests are recognised and approved by the requested state with minimal enquiry without executive interference.³² This constitutes a 'paradigm shift' in cooperation.³³ The core principle of extradition of dual criminality has been removed for 32 listed offences³⁴ and the principle of non-surrender of nationals is no longer a bar to extradition.³⁵ Evaluation of the implementation and operation of the EAW shows however that despite its success there are problems with consistency. Surrender of nationals has presented the biggest constitutional challenge followed by problems identified with the list of 32 offences being not generic to all States.³⁶ Deen-Racsmány identifies nationality has been reasserted in the implementing statutes of some States (e.g. Germany) interpreting the Article 5 provisions of the Framework Decision to mean surrender subject to a condition of return to serve sentence requires guarantee from the requesting State.³⁷ For Germany this created an obligation because the amended Article 16 (2) of the German constitution made it conditional to the surrender of nationals that constitutional principles are observed.³⁸ On 18 July 2005 the German Federal Constitutional Court annulled the implementing legislation for the EAW on the grounds it was incompatible with *inter alia* Article 16 (2).³⁹ This breach of obligation to interpret national law according to EU law illustrates tension between this obligation and State sovereignty.⁴⁰ The back door reintroduction of dual criminality is demonstrated for example with Spain where problems arose in the Spanish Criminal Code with interpreting the 32 offences listed, examples being given that 'corruption' has different legal meaning, 'laundering the proceeds of crime' is not atypical, and 'computer-related crime' had yet to enter the Spanish Criminal Code.⁴¹ These problems with terminology⁴² mean paradoxically that the application of extradition procedures to transnational crime is weakened. In France one of the grounds for refusal of a Spanish request to extradite Basque terrorists was that the Spanish criminal offence of

membership of a terrorist organisation was on the facts not an offence under French Law despite this is a listed offence in Article 2 of the Framework Decision.⁴³ Therefore dual criminality and nationality is still operative and to this extent the EAW is far from homogenous.

Where a States' constitution bans extradition of nationals, international obligations do not permit derogation from this and this cannot be resolved by circumvention of the constitution via indirect effect not at least without violating the rule of law.⁴⁴ Extradition requests continue to be challenged on constitutional grounds and as a result extradition procedure is undermined.⁴⁵ For example following the German annulment Spain renounced recognition of German EAW requests⁴⁶ invoking the reciprocity clause in the Spanish constitution.⁴⁷ An examination of the practical operation of the EAW shows that there still remains inconsistencies in execution amongst member States. A 2008 EU survey shows Germany's refusal of a great number of requests (190) citing reasons such as formal requirements not met (24), prosecution time-barred (42), no reciprocity (1) and no guarantee a German national would be returned (1).⁴⁸ Therefore the available evidence suggests that the application of the EAW is not without tensions.

5. Regional Extradition Procedures

However there is regional cooperation beyond the EAW. For example, Deen-Racsmány cites the Nordic Arrest Warrant treaty concluded between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 15 December 2005 as a radical replacement of existing Nordic extradition laws with greater limitation on non-extradition of nationals.⁴⁹ This willingness to seek new solutions demonstrates the continued importance of effective extradition. Another development is the EU-US Extradition Agreement signed 25 June 2003⁵⁰ and approved by the EU 23 October 2009.⁵¹ The recent Council of Europe press release explained that this improves cooperation between EU member States and the US.⁵² Its application to transnational crime can be determined from the 'EU-US Joint Statement on "Enhancing transatlantic cooperation in the area of Justice, Freedom and Security"' which stresses the common goal of *inter alia* combating the threat of transnational crime with both extradition and mutual legal assistance providing 'new tools for cooperation' together with updated bilateral treaties between EU States and the US.⁵³ States retain autonomy to conclude bilateral extradition treaties on their own terms as demonstrated by

the UK-US Extradition Treaty.⁵⁴ Irrefutably the UK-US Extradition Treaty⁵⁵ is asymmetrical despite the government's rejection of such an assertion.⁵⁶ Article 8(2) of the treaty lowers the evidential standard for the US from a *prima facie* standard to an information standard, whereas the UK by Article 8(3)(c) is still bound to show a *prima facie* case. The difference in standards shows reciprocity is no longer necessary for international cooperation.⁵⁷ In addition, compared to the list approach to dual criminality under the Extradition Act 2003 all offences whose conduct is punishable by one year or more imprisonment in both States become extraditable by Article 1, and the treaty by Article 21 has retrospective effect applying to offences committed before the treaty entered into force. The significant result of this asymmetrical tool with differing evidentiary standards and retrospective effect combined with a non-list approach to dual criminality is that the scope and application of the treaty to extradition from the UK to US is enlarged. In the context of transnational white collar crime this enables US prosecutors to request extradition ahead of evidence gathering.⁵⁸ This radical change enables transfer of persons on a reasonable suspicion of having committed transnational crime with a threshold test applied to the evidence in the UK. Therefore compared to the EU/US Extradition Agreement the UK/US treaty goes further.⁵⁹

As the law now stands there is a presumption in favour of extradition as shown in the *McKinnon* case⁶⁰ where the Article 3 ECHR argument was rejected on the grounds that given the assurances 'of a friendly state' the medical evidence did not 'approach' the high threshold.⁶¹ Nor are technicalities a bar to extradition requests.⁶² This permissive approach has due process implications where the requesting State holds the totality of the evidence. For example in *McKinnon* the Court endorsed the DPP's decision not to prosecute him in the UK based on an inability on the evidence to issue charges reflecting the totality of his alleged offending, deciding the US was the appropriate forum.⁶³ This confronts due process because the requesting State is trusted as an extradition partner to have a meritorious case.

Whether the new extradition laws are used for the intended purpose as an effective tool against transnational crime is questioned. The Court's view in the case of *Lotfi Raissi*⁶⁴ was that extradition proceedings were used as a 'device' for the ulterior purpose of investigating 9/11.⁶⁵ This subversion of extradition proceedings as a 'device' leads to the view that extradition will be granted in future cases under the UK-US treaty even when limited evidence is available. The District Judge in the *Riassi* case giving evidence before the Home Affairs Committee in

effect confirmed this.⁶⁶ Further it was acknowledged in *Birmingham & Others* that the US does have a practice of using "superseding indictments" for trial of extradited defendants, and whilst the Court found it does not necessarily follow such indictments alleging crimes for which the defendant was not extradited breaches the speciality rule.⁶⁷ Such practice means implies that the prosecution of transnational crime is based not on procedural safeguards but trust.

Determining an extraditable offence has changed from finding constituent elements of an offence (the 'offence' test) to a more flexible approach (the 'conduct' test). For example in *Norris*⁶⁸ the Court in considering the definition of 'extradition offence' in section 137 of the Extradition Act 2003 rejected *Norris*'s submission that the test was the conduct proving the essential elements of the foreign offence on the grounds this is inconsistent with the UK Parliament purpose of making extradition easier, and decided the correct approach was to find the conduct in the extradition documents taking into account allegations relevant to describing a corresponding UK offence.⁶⁹ In holding the ancillary charges of obstructing justice remained, despite the main price fixing charge failing because at the time this was an offence unknown to UK law. Section 137 has been criticised as 'badly drafted' and ill equipped to deal with modern day transnational crimes⁷⁰ in respect of distinguishing between territorial⁷¹ and extra-territorial⁷² offences. Whilst that criticism remains valid in terms of jurisdiction, the overall effect of the modernisation of procedural law combined with lower evidentiary standards and a broad conduct approach has been to make extradition for transnational crime a tool of far more extensive application.

It has been suggested that there is currently a need to update treaties by moving away from the old 'list' type of specific extraditable offences by using the UN Model Treaty and Model Law on Extradition.⁷³ The UN 2004 Model Law on Extradition⁷⁴ based on the UN Model Treaty⁷⁵ develops a working model for State legislation and aims to reflect new trends in extradition law and international treaties.⁷⁶ For example section 3 of the Model Law sets out the substantive conditions which whilst preserving the dual criminality principle reflects the modern trend of taking out a requirement for specific identifiable offences and replacing this with general recognition by broad analogous offences⁷⁷, and relaxation of the political offence exception particularly in cases of terrorism.⁷⁸

The international approach therefore is to reform extradition procedure whilst respecting domestic laws.⁷⁹ The EAW is cited as an example in encouraging States to look towards 'the potential benefits

of simplified surrender'.⁸⁰ This shows the trend towards a 'surrender' model embodying elements of traditional extradition but enhancing procedure via the relaxation of traditional constraints.

Southern African States development of extradition laws in the fight against transnational crime contrasts the EAW model. The Southern African Development Community (SADC) consisting of 13 member States is a region which has experienced a rapid growth of transnational crime with increasing sophistication of crime syndicate networks.⁸¹ The SADC States concluded the SADC Protocol on Extradition 3rd October 2002⁸² in response to this escalation with the objective to make cooperation more effective in this sub-region.⁸³ A unique feature of the SADC Protocol is Article 19 which sets out the relationship with other treaties. This upholds the primacy of the Protocol in the event of conflicting provisions in any treaty or bilateral extradition agreement between two States Parties by making these 'complementary' to the Protocol. Moreover, there is a reading in provision where any inconsistency between treaty or agreement is to 'be construed and applied in harmony' with the Protocol.⁸⁴ Article 19 is understood to function to resolve any conflict of extradition laws among SADC member States.⁸⁵ The Protocol also supersedes the London Scheme for extradition within the commonwealth (not itself a treaty)⁸⁶ because Article 3 of the Protocol redefines the qualifying penalty for an extradition offence from two years to one and widens the definition of extraditable offences⁸⁷ by removing the need for criminal conduct to fall within 'the same category of offence'⁸⁸ or for conduct to be within the jurisdiction of the requesting State.⁸⁹ The Protocol demonstrates that changes to extradition practice are achievable without changing domestic laws.

The SADC region therefore illustrates how States have forged extradition agreement at an international level and in tandem at national level have sought localised solutions through multilateral agreement as a response to specific problems of transnational crime with extradition not only a tool but a means of State cooperation regionally and internationally.⁹⁰ In contrast West Africa has been less effective in responding to transnational crime simply relying upon the updating of legislation in accordance with UN instruments.⁹¹ This shows extradition needs a regional arrangement in addition to fulfilling international obligation.

The constitutional issue of whether an extradition treaty creates a binding international law obligation was addressed by the Constitutional Court of South Africa in the case of *Quagliani*.⁹² Quagliani was accused of drugs trafficking and the United States

sought his extradition from South Africa under the US/South African extradition treaty. A ground for challenge was this treaty had not been enacted into domestic laws raising the issue of its enforceability. In holding the US/South African extradition treaty⁹³ was enforceable without further domestic enactment the court upheld the principle of reciprocity deciding that the 1962 Extradition Act was the means by which the treaty could be enforced.⁹⁴ The extent of extradition procedural law development in the context of transnational crime is highlighted in *Quagliani*. Speaking of transnational crime the Court said this:

[40] Yet, important though individual rights are, extradition proceedings cannot be looked at purely from the point of view of protecting individuals facing extradition. Transnational mobility of people, goods and services...have contributed to increased mobility of criminals...

[41] ...The need for effective extradition procedures becomes particularly acute as the mobility of those accused or convicted of national crimes increases...⁹⁵

This shows domestic and international law is tightly bound in extradition law⁹⁶ and where transnational crime is concerned States regard criminal justice objectives take precedence over individual rights and freedom. Whilst in *Geuking* it was acknowledged that extradition invades fundamental rights⁹⁷ the rights are limited to procedural fairness in the proceedings.⁹⁸ In the context of a relaxation of procedural rules this development since 2001 of constitutional provisions not being narrowly construed is of questionable legality.⁹⁹

A region challenged by transnational crime for which extradition law is still developing is Asia and the Pacific.¹⁰⁰ The bilateral treaty approach predominates across the region and in 2005 only 14 of 48 countries were party to UNTOC.¹⁰¹ The 2005 review of Australia's extradition system considered the framework was outdated and needed overhaul to meet the demands of a global response to transnational crime, identifying need for a more streamlined system.¹⁰² An identified strength was the 'no evidence' standard allowing relations with wide range of civil law countries, whilst the weaknesses were considered to include dual criminality, speciality in terms of waiver on case by case basis taking time, and restriction of the *aut dedere aut judicare*¹⁰³ principle to Australian citizens.¹⁰⁴ As a party to over 30 bilateral treaties and 12 multilateral treaties the renegotiation of treaties was seen the main priority.¹⁰⁵ This has been controversial. The Australian government rejected the Australian Law Reform Commission proposal for raising the evidentiary standard for extradition

requests maintaining the 'no evidence' standard was a matter of policy in enabling Australia as a common law system to maintain extradition relations with civil law based countries and to abandon this standard was seen to put in jeopardy Australia's ability to effectively participate internationally in combating transnational crime.¹⁰⁶ The 'no evidence' standard was upheld in 2006 as constitutionally valid in the case of *Vasiljkovic*.¹⁰⁷ It has been commented that Australia therefore incongruously operates two evidential standards where old extradition treaties require a *prima facie* case and for States with whom Australia has no extradition treaty (e.g. Croatia in this case) a lower standard is permitted.¹⁰⁸ According to Morrell this abandons human rights law.¹⁰⁹ This piecemeal reform of extradition procedure demonstrates the conflict between extradition procedures and constitutional law with human rights subordinate to political interest in extraditing criminals.

Australia's revised approach to extradition is shown in the recent Australia-Malaysia Extradition treaty.¹¹⁰ This is based on the UN Model treaty but differs in an important respect. The 'no evidence' standard is reinforced with the provision that neither party shall make it a condition of the other that a *prima facie* case is proved.¹¹¹ This goes further than the Model treaty. In particular the dual criminality principle is changed in determining an extraditable offence. Whereas Article 2 of the UN treaty provides 'it shall not matter' for both whether the laws of the parties describe the offence in the same terms and whether the 'constituent elements of the offence differ, it being understood that the totality of the acts or omissions' shall be taken into account, the Australia-Malaysia Extradition Treaty turns totality into a mandatory ground in every case irrespective of whether the constituent elements differ:

the totality of the acts or omissions alleged against the person whose extradition is sought shall be taken into account and it shall not matter whether, under the laws of the Parties, the constituent elements of the offence differ.¹¹²

This is a clear example of what Griffith and Harris had identified as a trend in Australian jurisprudence towards the 'dilution' of the dual criminality principle with the limited information requirement and equivalence based approach to determining extraditable offences creating wider and uncertain application.¹¹³ Therefore such implications need to be considered further.

Schloenhardt in discussing China's approach to transnational crime for example, as expressed in its criminal law code,¹¹⁴ noted that compared to the West, China's laws were a blend of general liability and specific offences for leaders and participants

in organised crime that reflects the Chinese understanding of organised crime is different with more 'broad' interpretation than the West.¹¹⁵ If cultural differences and different legal systems collide in an infrastructure for extradition which permits non-inquiry into the evidence for an extradition request and further permits a totality approach to determining what is extraditable, then extradition procedure now has broad application to transnational crime. For example the Australian Attorney-General's Press Release following the signing of the Australia China Extradition Treaty 6th September 2007 emphasised that this 'places both parties in a stronger position to combat transnational crime as it is through extradition treaties that the 'international crime cooperation relationship' with China is 'strengthened'.¹¹⁶

Whilst the Australia-China Extradition Treaty is still subject to ratification by Australia,¹¹⁷ the same modern approach prevails of the dual criminality expressed generally and in totality¹¹⁸ with a 'no evidence' provision.¹¹⁹ This is a significant development in line with the objective of being adaptable to transnational crime (and by Article 2 (3) (c) extends to fiscal offences). This treaty based approach to extradition has been considered to be inflexible in terms of creating obligation to extradite.¹²⁰

In a post 2001 extradition world of international cooperation over transnational crime there is still a divergent approach. Since China's extradition objectives are driven by targeting corruption¹²¹ the treaty system is capable of different uses within the spirit of cooperation. The American and Canadian approach proceeds on a 'case-by-case' basis¹²² because of distrust of China over human rights and this is advocated as a flexible alternative to treaty obligations.¹²³ This demonstrates that there is not a single extradition solution to transnational crime. The way extradition is materialised depends to a large extent on the particular crime problem (e.g. corruption), domestic laws, and international trust.

6. Conclusion

Extradition procedures has in response to transnational crime changed considerably (modifying dual criminality, nationality and speciality), as evidenced by the EAW, UK/US Treaty, the SADC Protocol, the Australia/Malaysian treaty and latterly Western relations with China. There is however no universal approach with extradition laws an uneasy alliance of national and international law. Therefore transnational crime is a step ahead. So revised extradition procedures are a poor fit exacerbated by the complicated infrastructure which has arisen. A recognisable

advance is greater cooperation to create a common judicial space amongst networked States. This is an extra dimension where multilateral and bilateral arrangements co-exist under the umbrella of a UN Convention Model. The price has been to sacrifice individual rights and due process as case law shows. As a tool extradition is powerful to networked States. As a legal procedure extradition is in danger of becoming a rubber stamp endorsement of requests, capable of misuse.

Bibliography

- Aromaa, K. and Viljanen, T. (eds), *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures* Proceedings of the workshop held at the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (HEUNI Publications Series No 46 Helsinki 2005)
- Betti, S. *A Member Of Al-Qaida Shows Up At Your Border; Expulsion, Criminal Prosecution Or Something Else?* (2009) 17 *European Journal of Crime Law and Criminal Justice* 23
- Bloom, M. *A Comparative Analysis Of The United States's Response To Extradition Requests From China* (2008) 33 *The Yale Journal Of International Law* 177
- Bossard, A. *Transnational Crime and Criminal Law* (The University of Illinois at Chicago 1990)
- Brady, H. *The EU and the fight against organised crime* (Centre For European Reform 2007)
- Combeaud, S. *Implementation of the European Arrest Warrant and the Constitutional Impact in the Member States* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)
- Commonwealth of Australia, *'A new extradition system A review of Australia's extradition law and practice'* (2005) [http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP\(03995SEABC73F94816CZAF4AA265824B\)~extraditionpaper.pdf/sfile/extraditionpaper.pdf](http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP(03995SEABC73F94816CZAF4AA265824B)~extraditionpaper.pdf/sfile/extraditionpaper.pdf)
- Constitution Committee, *'European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK constitution'* 6th Report [Session 2007 – 08] HL Paper (2008) no 84 <http://www.parliament-the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconst/84/84.pdf>
- Dandurand, Y. *'Strategies And Practical Measures To Strengthen The Capacity Of Prosecution Services In Dealing With Transnational Organized Crime, Terrorism And Corruption'* (2007) 47 *Crime Law Soc Change* 225 \
- Deen-Racsmany, Z. *The European Arrest Warrant and The Surrender of Nationals Revisited: The Lessons of Constitutional Challenges* (2006) 14/3 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 271
- Deen-Racsmany, Z. and Blekxtoon, R. *The Decline of The Nationality Exception In European Extradition?* (2005) 13/3 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 317
- Errera, R. *The Relationship of Extradition Law in International Treaties with the European Arrest Warrant and its Application in France* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)
- Fisher, K. R. *In Rem Alternatives To Extradition For Money Laundering* (2003) 25 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 409
- Geraghty, A. H. *Universal Jurisdiction And Drug Trafficking: A Tool for Fighting one of The World's Most Pervasive Problems* (2004) 16 *Florida Journal of International Law* 371
- Geyer, F. *The European Arrest Warrant in Germany* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)
- Gilbert, G. *Aspects of Extradition Law* (Martinus Nijhoff Publishers 1991)
- Grabosky, P. *Requirements Of Prosecution Services To Deal With Cyber Crime* (2007) 47 *Crime Law Soc Change* 201
- Griffith, G. QC and Harris, C. *Recent Developments In The Law Of Extradition* (2005) 6 *Melbourne Journal of International Law* 33
- Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)
- Jimeno-Bulnes, M. *Spain and the European Arrest Warrant – The View of a 'Key User'* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)
- Jimeno-Bulnes, M. *European Judicial Cooperation in Criminal Matters* (2003) 9(5) *European Law Journal* 614
- Jones, A. *Jones on Extradition and Mutual Assistance* (2nd edn Sweet and Maxwell 2001)
- Jones, A. QC and Doobay, A. *Extradition arrangements with the USA* in M Leaf (ed), *Cross-Border Crime Defence rights in a new era of international judicial co-operation* (JUSTICE 2006)
- Katz, A. *The Incorporation Of Extradition Agreements* (2003) 16 (3) *South African Journal of Criminal Justice* 311
- Lardo, A. E. *The 2003 Extradition Treaty Between The United States And United Kingdom: Towards A Solution To Transnational White Collar Crime Prosecution?* (2006) 20 *Emory International Law Review* 867
- Leaf, M. (ed), *Cross-Border Crime Defence rights in a new era of international judicial co-operation* (JUSTICE 2006)
- Leong, A. V. M. *The Disruption of International Organised Crime* (Ashgate 2007)
- Mackarel, M. *Surrendering' the Fugitive – The European Arrest Warrant and the United Kingdom* (2007) 71 *Journal of Criminal Law* 362
- Mann, G.J. *The European Arrest Warrant: A Short-Lived Mechanism For Extradition?* (2007) 34 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 715
- Mazzitelli, A.L. *Transnational organized crime in West Africa: the additional challenge* (2007) 83:6 *International Affairs* 1071
- McClellan, D. *Transnational Organized Crime A Commentary on the UN Convention* (Oxford 2007)
- Mölders, S. *European Arrest Warrant Act Is Void – The Decision Of The German Federal Constitutional Court Of 18 July 2005* (2005) 7/1 *German Law Journal* 45
- Morrell, S. *Case And Comment Vasiljkovic v Commonwealth Of Australia* (2007) 29 *Sydney Law Review* 321
- Mukelabai, M. *International Law Enforcement Co-operation, Including Extradition Measures: An Overview of Initiatives in Southern Africa* in K Aromaa and T Viljanen (eds), *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures* Proceedings of the workshop held at the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (HEUNI Publications Series No 46 Helsinki 2005)
- Parga, A.H. *Bundesverfassungsgericht (German Constitutional Court) Decision Of 18 July 2005 (2 BvR 223604) On The German European Arrest Warrant Law* (2006) 43 *Common Market Law Review* 583
- Plachta, M. *European Arrest Warrant: Revolution In Extradition?* (2003) 11/2 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 178
- Prost, K. *No Hiding Place: How Justice Need Not Be Blinded By Borders* in S Brown (ed), *Combating International Crime* (Routledge 2008)
- Ryngaert, C. *Territorial Jurisdiction Over Cross-Frontier Offences: Revisiting A Classic Problem Of International Criminal Law* (2009) 9 *International Criminal Law Review* 187
- Sato, T. *'Extradition and Mutual Legal Assistance in the Asian and Pacific Region'* in K Aromaa and T Viljanen (eds),

Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures Proceedings of the workshop held at the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (HEUNI Publications Series No 46 Helsinki 2005)

Schloenhardt. A. Taming The Triads: Organised Crime Offences In PR China, Hong Kong, and Macau (2008) 38 Hong Kong Law Journal 645

Select Committee on The European Union, 'EU/US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance' 38th Report [Session 2002-03] HL Paper (15 July 2003) no 153 <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldselect/153/153.pdf> accessed 2 December 2009

Spinellis. D. 'Extradition – Recent Developments In European Criminal Law' (2007) 8 2/3 European Journal of Law Reform 223

Tschentscher. A. The Basic Law (Grundgesetz): The Constitution of the Federal Republic of Germany (Jurisprudentia Verlag 2002)

United Nations Office on Drugs and Crime, 'Toolkit to Combat Trafficking in Persons (2nd edn October 2008 UNODC) [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375-Ebook\[1\].pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375-Ebook[1].pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime, 'Report of the Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice' (2004 Vienna) http://www.unodc.org/tldb/pdf/Practical_Guide_Extraditions_2004.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime, 'Model Law on Extradition' (Oct 2004 Final Version) http://www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf

Wagner. W. 'Building An Internal Security Community: The Democratic Peace And The Politics Of Extradition In Western Europe' (2003) 40 Journal of Peace Research 695

Warbrick. C. 'Recent Developments In UK Extradition Law' (2007) 56 (1) International & Comparative Law Quarterly 199

Wouters. J. and Naert. F. 'Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal Of The EU's Main Criminal Law Measures Against Terrorism After "11 September"' (2004) 41 Common Market Law Review 909

Zeman. P. 'The European Arrest Warrant – Practical Problems and Constitutional Challenges' in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* (Wolf Legal Publishers 2006)

Notes

¹ Martin, J. M. and Romano, A. T. (1992). *Multinational Crime-Terrorism, Espionage, Drug & Arms Trafficking*. Sage Publications, p. 15.

² Bossard. A. (1990). *Transnational Crime and Criminal Law*. The University of Illinois at Chicago, p.3.

³ Ibid, p. 5.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ McClean. D. (2007). *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention*. Oxford University Press, p.p. 47-50

⁷ Gilbert. G. (1991). *Aspects of Extradition Law*. Martinus Nijhoff Publishers, p. 9.

⁸ Ibid, p. 7.

⁹ Ibid, p. 20.

¹⁰ Ibid, p. 21.

¹¹ Ibid, p. 40.

¹² Ibid, p.p., 48-52.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid 53.

¹⁵ Ibid, p. 54.

¹⁶ Ryngaert. C. (2009), *Territorial Jurisdiction Over Cross-Frontier Offences: Revisiting A Classic Problem Of International*

Criminal Law. 9 International Criminal Law Review 187, p.p. 208–209.

¹⁷ Prost. K. (2008). No Hiding Place: How Justice Need Not Be Blinded By Borders; in S Brown (ed), *Combating International Crime*. Routledge p. 124.

¹⁸ Fisher. K. R. (2003). *Alternatives To Extradition For Money Laundering*. 25 Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review 409 at 410.

¹⁹ Leong. A. V. M. (2007). *The Disruption of International Organised Crime*. Ashgate, p. 77.

²⁰ Betti. S. (2009). *A Member Of Al-Qaida Shows Up At Your Border; Expulsion, Criminal Prosecution Or Something Else?* 17 European Journal of Crime Law and Criminal Justice 23, p.p. 35–40.

²¹ Tampere European Council (15-16 October 1999) Presidency Conclusions para's 33-35 http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm.

²² Brady. H. (2007). *The EU and the fight against organised crime'*. Centre For European Reform.

²³ Wouters. J. and Naert. F. (2004). *Of Arrest Warrants, Terrorist Offences And Extradition Deals: An Appraisal Of The EU's Main Criminal Law Measures Against Terrorism After 11 September*. 41 Common Market Law Review 909, p. 922.

²⁴ Supra note 23, p.24.

²⁵ Ibid, p.p. 24–27.

²⁶ Ibid, p. 29.

²⁷ Ibid, p. 31.

²⁸ Ibid, p. 33.

²⁹ Ibid, p. 34.

³⁰ Ibid, p. p. 5–9.

³¹ Wagner. W. (2003). *Building An Internal Security Community: The Democratic Peace And The Politics Of Extradition In Western Europe*. 40 Journal of Peace Research 695, p.p. 706–707.

³² Plachta. M. (2003). *European Arrest Warrant: Revolution In Extradition?*. 11/2 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 178, p. 187.

³³ Supra note 24, p. 919.

³⁴ Supra note 33, p. 185.

³⁵ Ibid, p. 187.

³⁶ Zeman. P. (2006). *The European Arrest Warrant – Practical Problems and Constitutional Challenge in Guild. E. (ed), Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers, p. 199.

³⁷ Deen-Racsmany. Z. and Blekxtoon. R. (2005). *The Decline Of The Nationality Exception In European Extradition?* 13/3 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 317, p. 34 and citing Article 80 (1) of the German Law of 21 July 2004 implementing the Framework Decision.

³⁸ Tschentscher. A. (2002). *The Basic Law (Grundgesetz): The Constitution of the Federal Republic of Germany* Jurisprudentia Verlag, p. 24.

³⁹ Geyer. F. (2006). *The European Arrest Warrant in Germany'* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers, p. 111; Mölders. S. (2005). *European Arrest Warrant Act Is Void – The Decision Of The German Federal Constitutional Court Of 18 July 2005*. 7/1 German Law Journal 45, p. 54.

⁴⁰ Parga. A. H. (2006). *Bundesverfassungsgericht (German Constitutional Court) Decision Of 18 July 2005 (2 BvR 223604) On The German European Arrest Warrant Law*. 43 Common Market Law Review 583, p. p 586–595.

⁴¹ Jimeno-Bulnes. M. (2006). *Spain and the European Arrest Warrant – The View of a 'Key User'* in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers, p.p. 176–177.

⁴² Supra note 33, p. 190.

⁴³ Errera, R. (2006). *The Relationship of Extradition Law in International Treaties with the European Arrest Warrant and its Application in France'* in E Guild (ed), *Constitutional Chal-*

lenges to the European Arrest Warrant. Wolf Legal Publishers, 158 citing Cass.crim July 8 2004 no 04-83-662, 663 and 664.

⁴⁴ Deen-Racsmany. Z. (2006). The European Arrest Warrant And The Surrender Of Nationals Revisited: The Lessons Of Constitutional Challenges. 14/3 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 271, p. 293.

⁴⁵ Ibid, p.p. 297–298.

⁴⁶ Supra note 42, p.p. 182–183.

⁴⁷ Combeaud. S. (2006). Implementation of the European Arrest Warrant and the Constitutional Impact in the Member States' in E Guild (ed), *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*. Wolf Legal Publishers, p. 188 citing Ruling of Audiencia Nacional (the Spanish High Court) 20.09.2005; Mann. G. (2007). The European Arrest Warrant: A Short-Lived Mechanism For Extradition? 34 Syracuse Journal of International Law and Commerce 715, p. 730.

⁴⁸ Council of the European Union Brussels 22 July 09 "Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European Arrest Warrant – Year 2008" 9734/1/09 REV 1 <http://www.statewatch.org/news/2009/jul/eu-eaw-figures-9734-09.pdf> accessed 2 November 2010.

⁴⁹ Supra note 45, p.p. 303–4.

⁵⁰ OJ 2003 L 181/27.

⁵¹ OJ 2009 L 291/40 Council Decision 2009/820/CFSP Agreement to enter into force 1 February 2010.

⁵² Council Of The European Union Luxembourg 23 October 2009 14826/09 (Press 303) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/110727.pdf accessed 2 November 2010.

⁵³ <http://www.se2009.eu/polopoly-fs/1.21271!menu/standard/file/EU-US%20Joint%20Statement%2028%20October%202009.pdf> accessed 5 September 2010.

⁵⁴ Warbrick. C. (2007). Recent Developments In UK Extradition Law. 56 (1) International & Comparative Law Quarterly 199, p. 207.

⁵⁵ Treaty Series No 13 (2007) Cm 7146 in force 26 April 2007 http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf18/fco_cm7146_usaextraditiontreaty accessed 3 September 2010.

⁵⁶ No 10 Downing Street Response to petition to Prime Minister 24 March 2009 <http://www.number10.gov.uk/Page18675> accessed 6 September 2010.

⁵⁷ Jones. A. QC and Doobay. A. (2006). Extradition arrangements with the USA' in M Leaf (ed), *Cross-Border Crime Defence rights in a new era of international judicial co-operation*. JUSTICE, p. 21.

⁵⁸ Lardo. A. E. (2006). The 2003 Extradition Treaty Between The United States And United Kingdom: Towards A Solution To Transnational White Collar Crime Prosecution? 20 Emory International Law Review 867, p.p.882 – 883.

⁵⁹ Supra note 58, p. 23.

⁶⁰ R (on the application of McKinnon) v Secretary of State for Home Affairs; R (on the application of McKinnon) v DPP [2009] EWHC 2021.

⁶¹ Ibid paragraphs 88 – 89.

⁶² Dabas v Spain [2007] UKHL 6.

⁶³ R (on the application of McKinnon) v Secretary of State for Home Affairs; R (on the application of McKinnon) v DPP [2009] EWHC 2021 at paragraphs 46 – 49 and 57.

⁶⁴ R (on the application of Lotfi Raissi) v Secretary of State for the Home Department [2008] EWCA Civ 72.

⁶⁵ Ibid paragraph 144.

⁶⁶ Senior District Judge Workman in answer to question 33 Select Committee on Home Affairs Minutes on Evidence 22 November 2005

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200506/cmselect/cmhaft/710/5112203.htm> accessed 4 December 2009

⁶⁷ R (on the application of Bermingham & Others) v The Director of the Serious Fraud Office [2006] EWHC 200 (Admin) paragraphs 139–144.

⁶⁸ Norris v United States [2008] UKHL 16.

⁶⁹ Ibid paragraphs 63 to 91.

⁷⁰ Supra note 58, p. 26.

⁷¹ Extradition Act 2003 s 137 (2).

⁷² Extradition Act 2003 s 137 (4).

⁷³ Ibid, p. 9.

⁷⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, 'Model Law on Extradition' (Oct 2004 Final Version) http://www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf accessed 27 September 2010.

⁷⁵ Adopted by UN General Assembly in 1990 by resolution 45/116 and amended 1997 by Resolution 52/88 http://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition.pdf accessed 27 September 2010.

⁷⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, 'Model Law on Extradition' (Oct 2004 Final Version) 6–7 http://www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf accessed 27 September 2010.

⁷⁷ Ibid, section 3.3.

⁷⁸ Ibid, section 4.4(d).

⁷⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, 'Report of the Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice' (2004 Vienna) 11–18

http://www.unodc.org/tldb/pdf/Practical_Guide_Extraditions_2004.pdf accessed 27 September 2010.

⁸⁰ Ibid, p. 14.

⁸¹ Mukelabai. M. (2005). International Law Enforcement Co-operation, Including Extradition Measures: An Overview of Initiatives in Southern Africa in K Aromaa and T Viljanen (eds), *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures Proceedings of the workshop held at the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*. HEUNI Publications Series No 46 Helsinki, p. 81.

⁸² http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf accessed 26 September 2010.

⁸³ Supra note 82, p. 88.

⁸⁴ Supra note 83.

⁸⁵ Supra note 82.

⁸⁶ <http://www.assetrecovery.org/kc/node/be7fd4ad-4e88-11dd-b372-13a250e5a451.2> accessed 26 November 2009; Jones. A. (2001). *Jones on Extradition and Mutual Assistance*. 2nd edn Sweet and Maxwell, p. 523.

⁸⁷ Supra note 82, p. 89.

⁸⁸ Article 3 (1)(a) http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf accessed 26 October 2010.

⁸⁹ Article 3 (4) http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf accessed 26 November 2009.

⁹⁰ Supra note 82, p.p. 87 and 93.

⁹¹ Mazzitelli. A. L. (2007). Transnational organized crime in West Africa: the additional challenge. 83:6 International Affairs 1071, p. 1088.

⁹² President of the Republic of South Africa and Quagliani and others [2009] Case CCT 24/08 ZACC 1 <http://www.saflii.org/cgi-bin/disp.pl?file=za/cases/ZACC/2009/1.html&query=%20extradition%20&%20transnational%20crime> accessed 24 November 2009.

⁹³ Ratified 25 June 2001.

⁹⁴ President of the Republic of South Africa and Quagliani and others [2009] Case CCT 24/08 ZACC 1 paragraph 36, 40–41 and 47–48.

⁹⁵ President of the Republic of South Africa and Quagliani and others [2009] Case CCT 24/08 ZACC 1 paragraphs 40 – 41.

⁹⁶ Ibid, paragraph 36.

⁹⁷ Geuking v President of the Republic of South Africa and others CCT 35/02 [2002] ZACC 29; 2003 (3) SA34(CC) <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/29.pdf> accessed 29 October 2010.

⁹⁸ Ibid, paragraph 47.

⁹⁹ Katz. A. (2003). The Incorporation Of Extradition Agreements. 16 (3) South African Journal of Criminal Justice, p.p. 311–322.

¹⁰⁰ Sato. T. (2005). Extradition and Mutual Legal Assistance in the Asian and Pacific Region' in K Aromaa and T Viljanen (eds), *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures Proceedings of the workshop held at the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*. HEUNI Publications Series No 46 Helsinki, p. 61.

¹⁰¹ Ibid, p. 73.

¹⁰² Commonwealth of Australia, 'A new extradition system A review of Australia's extradition law and practice' (2005) 6 [http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP\(039955EABC73F94816CZAF4AA265824B\)~extraditionpaper.pdf/sfile/extraditionpaper.pdf](http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP(039955EABC73F94816CZAF4AA265824B)~extraditionpaper.pdf/sfile/extraditionpaper.pdf) accessed 4 october 2010.

¹⁰³ Extradite or punish principle.

¹⁰⁴ Supra note 103.

¹⁰⁵ Ibid, p. 49.

¹⁰⁶ Government Response To The Joint Standing Committee On Treaties Inquiry Into Australia's Extradition Law And Policy 2004

[http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP/\(03955EABC73F94816C2AF4AA2645824B\)~Government+Response+to+JSCOT+Report+40\[1\].pdf](http://www.ag.gov.au/www/agd/rwpattach.nsf/VAP/(03955EABC73F94816C2AF4AA2645824B)~Government+Response+to+JSCOT+Report+40[1].pdf) accessed 29 November 2009.

¹⁰⁷ *Vasiljkovic v Commonwealth* [2006] HCA 40; 80 ALJR 1399; 228 ALR 447 (3 August 2006) http://www.haguejusticeportal.net/DOCS/NLP/Australia/VasljkoVIC_HighCourtAustralia_15-6-2006.pdf accessed 29 November 2009.

¹⁰⁸ Morrell. S. (2007). Case And Comment *Vasiljkovic v Commonwealth Of Australia*. 29 Sydney Law Review 321, p. 323.

¹⁰⁹ Ibid, p. 336.

¹¹⁰ Signed 15 November 2005 <http://www.oecd.org/corruption/asiapacific/mia> accessed 29 November 2009; in force 28 December 2006 [2006] ATS 20

<http://www.info.dfat.gov.au/Info/Treaties/treaties.nsf/AliDocIDs/FA46B0459CCD69E6CA2570B300254681> accessed 30 November 2009.

¹¹¹ Article 4 (6).

¹¹² Australia-Malaysia Extradition Treaty Article 2 (4) (b).

¹¹³ Griffith. G. QC and Harris. C. (2005). Recent Developments In The Law Of Extradition. 6 Melbourne Journal of International Law 33, p.p. 38 – 41.

¹¹⁴ Schloenhardt, A. (2008). Taming The Triads: Organised Crime Offences In PR China, Hong Kong, and Macau. 38 Hong Kong Law Journal 645, p.p. 649 – 651 citing Article 26 Criminal Law 1997 (PRC) and Article 294 Criminal Law (China).

¹¹⁵ Ibid, p. 657.

¹¹⁶ Attorney-General The Hon Philip Ruddock MP, 'Australia-China International Crime Cooperation Strengthened' News Release 193/2007 6 September 2007

http://www.v.au/parlinfo/download/media/press-rel/TA706/upload_binary/tu706.2.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22China%20extradition%20treaty%22 accessed 30 November 2009.

¹¹⁷ Ratified by China 24 April 2008 see press release Beijing Review 25 April 2008 http://www.bjreview.com.cn/headline/txt/2008-04/25/content_112818.htm accessed 30 November 2009.

¹¹⁸ Treaty On Extradition Between Australia And The People's Republic Of China [2007] ATNIF 26 Article 2 (3) (b) <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/other/dfat/treaties/notinforce/2007/26.htm?> accessed 30 November 2009.

¹¹⁹ Ibid, article 7.

¹²⁰ Bloom. M. (2008). A Comparative Analysis Of The United States's Response To Extradition Requests From China. 33 The Yale Journal Of International Law 177, p. 190.

¹²¹ Ibid, p. 178.

¹²² Ibid 181.

¹²³ Ibid, p.p. 199–200 and p. 208.

Pintér Beatrix

PhD-hallgató

A pénzmosás elleni nemzetközi fellépés

I. Nemzetközi szervezetek a pénzmosás vonatkozásában

1. FATF – Nemzetközi Pénzügyi Akciócsoport

1989. júliusában Párizsban a hét vezető gazdasági hatalom (G7) – az EK Bizottsága elnökének részvételével – éves, hagyománnyá vált csúcstalálkozóján egyhangú határozatot hozott, egy kifejezetten a pénzmosás elleni küzdelem céljából létrehozandó nemzetközi szervezet, a Financial Action Task Force on Money Laundering (Pénzügyi Akció Csoport, FATF/GAFI) felállításáról, melynek elsődleges feladata az egyes országokban kimunkált nemzeti programok összehangolása, a hatóságok közötti kapcsolatok erősítése, valamint a Baseli Nyilatkozat és a Bécsi Konvenció alapelveinek gyakorlati megvalósítása.¹

Később csatlakoztak a szervezethez az OECD bizonyos tagországai, az Arab-öböl menti országok, egyes távol-keleti országok, illetve az EU tagállamai is. Az Akciócsoport megelőző intézkedésekkel kívánja a bankok és a pénzintézetek pénzmosásra történő felhasználását megakadályozni, továbbá kölcsönös információ cserét és együttműködést biztosítani a tagok között. A kormányközi szervezet titkárságának székhelye Párizsban egybeesik az OECD központi irodájával.

Az FATF kizárólagos feladata a pénzmosás elleni küzdelem, amely érdekében egy 40 pontból álló ajánlást fogalmazott meg 1990-ben. Az Ajánlások, amelyek azóta többször is módosításra kerültek a mai napig a pénzmosás elleni fellépés legfontosabb alapelveit rögzítik. Az Ajánlás a következő témakörökre vonatkozik: a nemzetközi jogrendszerek továbbfejlesztése, a bankrendszer szerepének erősítése valamint a nemzetközi együttműködés továbbfejlesztése.

Az ajánlások sikeres teljesítésének a következők a feltételei:

- a) a Bécsi Egyezmény ratifikálása,
- b) hatékony törvények a pénzmosás ellen, amelyek a lehetőséghez képest ne korlátozódjanak a kábítószer-bűncselekményekre,
- c) széleskörű nyomozati jogosultságok az elrendelő elkobzás érdekében,

- d) a banki alkalmazottak bejelentési kötelezettségét a bűnüldözési hatóságoknak illetve a „know-your-customer” elv érvényesítését (banki ügyfelek azonosítása),
- e) a nemzetközi együttműködés biztosítása érdekében két- vagy többoldalú szerződések létrehozatala.

1990 és 1996 között számos változás és értelmező megjegyzés született, amelyek azt szolgálták, hogy az ajánlásokra minél több iránymutatás vonatkozzon. Az ajánlásokat több mint 130 ország írta alá és nemzetközi szabványként használja. 2001. szeptember 11-i az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás a világot alapjaiban rázta meg, így az FATF a már meglévő 40 ajánlás mellé még 9 speciális ajánlást alkotott, amely külön a terrorizmus finanszírozással foglalkozik.

A nemzetközi szervezeteknek így az FATF-nek is szembe kellett nézni egy új veszéllyel, amely arra sarkallta a tagállamokat, hogy válaszreakcióként vizsgálják felül ajánlásaikat és minél előbb aktualizálják azokat. A válasz nem váratott magára túl sokat, 2002. május 30-án elfogadták a Konzultációs Dokumentumot, amely tartalmazta a változtatások anyagait. A változtatások során nem szabályoztak le mindent, hiszen a tagállamok más-más jogrendszer alapján működnek. Az országok saját kötelessége, hogy a lehetőségekhez mérten valósítsák meg az ajánlásokat.

Amennyiben a tagországok nem megfelelő mértékben módosítottak illetve jártak el az ajánlások bevezetésében úgy feketelistára kerültek. A párizsi szervezet 2000-ben kezdte meg a nemzetközi pénzmosási feketelista rendszeres összeállítását, melynek során tagországainak szakértői 25 olyan jogszabályi és gyakorlati hiányosságokat, problémákat rögzítettek, amelyek közül többnek az észlelése esetén valamely államot a pénzmosás elleni nemzetközi küzdelemben „nem együttműködőnek” (NCCT-Non-Cooperative Countries and Territories, Nem Együttműködő Országok és Területek) vagy jobb esetben „részlegesen nem együttműködőnek” bélyegeznek. Az ilyen minősítés felhatalmazza az FATF-tagokat, hogy szankciókat helyezzenek kilátásba a listára tett országok számára. Ilyen szankció lehet a listára tett országban számlát fenntartó állampolgárokkal, vállalkozásokkal szemben például, hogy szigorú ügyfél-azonosítási kötelezettséget írjanak elő a pénzintézetek számára vagy a velük való tranzakciókat különleges feltételekhez kössék, végső soron akár meg is tiltsák. A 2001-es listára Magyarország is felkerült 2002 júniusáig.

Az FATF által kiadott 40 Ajánlás, a hozzá kapcsolódó Értelmező Megjegyzések, illetve a 9 Különleges Ajánlás és a 25 NCCT-kritérium, valamint a Felül-

vizsgálat alkotja együttesen az ún. FATF Szabályzatot, melynek célja egy mindenre kiterjedő és egységes intézkedés rendszer és az ún. legjobb gyakorlatok² nyújtása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére.

2. Az FATF Negyven Ajánlása³

Az ellenintézkedések fejlődésére válaszul a pénzmosás módszerei és technikái is átalakulnak. Az utóbbi évek során a Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force (FATF) a különféle eljárások egyre kifinomultabb kombinációit észlelte. Ezek közé tartozik például a jogi személyeknek az illegális jövedelmek valódi tulajdonlása és kontrollja elfedése érdekében történő növekvő mértékű bevonása, valamint a bűncselekményekből származó pénzek tisztára mosásában a megfelelő szakemberek tanácsainak fokozódó igénybe vétele. E tényezők, továbbá a FATF Non-Cooperative Countries and Territories (nem együttműködő országok és területek) elnevezésű folyamata során felhalmozott tapasztalatok és számos nemzeti és nemzetközi kezdeményezés együttes hatására a FATF felülvizsgálta és a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen folytatott küzdelem új, átfogó rendszerévé alakította át Negyven Ajánlását. A FATF most a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben működtetett nemzeti rendszereiknek a FATF Ajánlásaival való összhangba hozása és az itt leírt intézkedések hatékony és eredményes megvalósítása érdekében a szükséges lépések megtételére kér fel minden országot.

A Negyven Ajánlás átdolgozásához szükséges felülvizsgálati folyamat hosszadalmas munkát igényelt, amelyben a FATF tagjai, a tagokon kívüli szervezetek, megfigyelők, a pénzügyi és más érintett szektorok képviselői és minden érintett vagy érintendő fél egyaránt részt vehetett. Ez a konzultációs folyamat rendkívül nagy mennyiségű és széles körű ismeretek, adatok és információk rendelkezésre bocsátásával segítette az átdolgozással járó munkát.

Az átdolgozott Negyven Ajánlás a pénzmosás mellett immár a terrorizmus finanszírozására is érvényes, és a Terrorizmus Finanszírozására vonatkozó Nyolc Különleges Ajánlással (Eight Special Recommendations on Terrorist Financing) együttesen hatásosabb, átfogó és következetes intézkedésekből álló keretrendszerrel biztosít a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem céljaira. A FATF tudja, hogy a különböző országok a különféle jogi és pénzügyi rendszerek igen széles választékát alkalmazzák és működtetik, így a közös cél megvalósításához – különös tekintettel a részletkérdésekre – nem vezethetők be azonos intézkedések. Az Ajánlások ennek megfelelően minimális cselekvési nor-

mákat határoznak meg az egyes országok számára, hogy a saját körülményeik és alkotmányos kereteik szerint meghatározott részletes intézkedéseket ezek figyelembe vételével hajtsák végre. Az Ajánlások kiterjednek minden, az egyes nemzeti rendszereknek a saját büntetőjogi igazságszolgáltatási és szabályozói rendszereiken belül alkalmazandó megoldásra és végrehajtandó intézkedésre; a pénzügyi intézmények és bizonyos további vállalkozások és egyes hivatások képviselői által végrehajtandó megelőző intézkedésekre, továbbá a nemzetközi együttműködésre.

A FATF eredeti Negyven Ajánlása a 1990-ben került kidolgozásra a pénzügyi rendszereknek a kábítószerek-kereskedelemből származó pénzek tisztára mosásával foglalkozó személyek általi, törvényellenes kihasználása elleni küzdelem kezdeményezéseként. Az Ajánlások első átdolgozására 1996-ban került sor, a pénzmosás különféle válfajai és megoldásai fejlődésének tükrözéseként. Az 1996. évben kialakított Negyven Ajánlást több mint 130 ország fogadta el és jelenleg az Ajánlások alkotják a nemzetközi pénzmosás elleni küzdelem alapszabályait.

A 2001. év októberében a FATF a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre is kiterjesztette tevékenységi körét, és e tekintetben a Terrorizmus Finanszírozása elleni Nyolc Különleges Ajánlás kialakításával igen fontos lépést tett. Az Ajánlások a terrorista cselekmények és a terrorszervezetek finanszírozása elleni küzdelemre irányuló intézkedéseket tartalmaznak, és a Negyven Ajánlás kiegészítőiként működnek.

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú eleme az egyes országok rendszereinek a szóban fogó nemzetközi normák szempontjából történő monitorozása és értékelése szükségessége. A FATF és a FATF-jellegű regionális testületek által folytatott kölcsönös értékelések és az IMF és a Világbank által folytatott felmérések/értékelések létfontosságú mechanizmusnak tekintendők a FATF Ajánlások minden ország által történő hatásos megvalósításának biztosításában.

3. Jogi rendszerek

3.1 A pénzmosás bűncselekményének terjedelme

A pénzmosást az egyes országoknak az ENSZ 1998. évi, a narkotikumok és pszichotropikus vegyületek illegális kereskedelme ellen irányuló Bécsi Egyezménye és az ENSZ 2000. évi, a transznacionális szervezett bűnözés elleni Palermói Egyezménye alapján kell bűncselekményként meghatározni és kezelni.

Az egyes országoknak minden súlyos törvénysértésre alkalmazniuk kell a pénzmosás bűncselekményét, tekintettel a megelőző bűncselekmények lehető legszélesebb körének bevonására. A megelőző bűn-

cselekmények leírhatók minden bűncselekményre való hivatkozással, vagy a súlyos bűncselekmények kategóriájára⁴ vagy a megelőző bűncselekményre alkalmazható börtönbüntetéshez kapcsolt küszöbre (küszöb megközelítés), vagy a megelőző bűncselekmények felsorolására, vagy mindezen megközelítések bármely kombinációjára hivatkozással.

Ha valamely ország küszöb-megközelítést alkalmaz, a megelőző bűncselekmények körének minimális követelményként minden olyan bűncselekményt magában kell foglalnia, amelyek egy évet meghaladó börtönbüntetéssel büntethetők, vagy azon országok esetében, amelyek a saját jogrendjeikben minimum küszöböt határoznak meg az bűncselekményekre, a megelőző bűncselekményeknek azon bűncselekményeket kell magukban foglalniuk, amelyek legalább hat hónapi börtönbüntetést meghaladó büntetéssel büntethetők. Az alkalmazott megközelítéstől függetlenül minden egyes országnak minimális követelményként a bűncselekmények meghatározott kategóriáinak mindegyikében különböző bűncselekmények egy-egy meghatározott tartományát kell tartalmaznia.

A pénzmosás megelőző bűncselekményi körének minden olyan, más országban megvalósult magatartásra ki kell terjednie, amely az érintett országban bűncselekménynek minősül, és amely a saját országban történő elkövetés esetén megelőző bűncselekmény lenne. Az egyes országok úgy is rendelkezhetnek, hogy az egyetlen előfeltétel az, hogy a magtartás megelőző bűncselekménynek minősülne, ha az országon belül valósult volna meg.

Az egyes országok úgy is rendelkezhetnek, hogy a pénzmosás bűncselekménye nem vonatkozik azon személyekre, akik elkövették a megelőző bűncselekményt, ahol azt a saját hazájuk jogi szabályainak alapelvei követelik meg. Az egyes országok biztosítják, hogy

- a) a pénzmosás bűncselekmény bizonyításához szükséges szándék és tudás összhangban áll a Bécsi és a Palermói Egyezményben meghatározott normákkal, beleértve azt az elgondolást, hogy az ilyen mentális állapot objektív körülményekből következtethető.
- b) A büntetőjogi felelősség és ahol az nem lehetséges, a polgári vagy közigazgatási felelősség vonatkozzon a jogi személyekre. Ez ne zárja ki a párhuzamos büntetőjogi, polgári jogi, vagy közigazgatási eljárásokat a jogi személyekkel kapcsolatosan azon országokban, ahol a felelősségi ilyen formái rendelkezésre állnak. A jogi személyekre vonatkoznak objektív, arányos és eltántorító szankciók. Az ilyen intézkedések ne csorbítsák az egyének büntetőjogi felelősségét.

3.2 Átmeneti intézkedések és elkobzás

Az egyes országok vezessenek be a Bécsi és a Palermói egyezményekben foglaltakhoz hasonló intézkedéseket, köztük jogalkotási intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik az illetékes hatóságok számára a tisztára mosott vagyonok, a pénzmosás vagy megelőző bűncselekmények jövedelmei, az ilyen bűncselekmények elkövetésében használt vagy használni szándékozott eszközök vagy ezeknek megfelelő értékű (ingatlan) vagyon elkobzását, a jóhiszemű harmadik felek jogainak csorbítása nélkül.

Az ilyen intézkedések körében szerepeljen a következők végrehajtására vonatkozó hatáskör: (a) az elkobzás tárgyát képező vagyontárgy azonosítása, felkutatása és értékelése; (b) ideiglenes intézkedések végrehajtása, mint pl. a befagyasztás, lefoglalás az ilyen vagyonnal való ügyletek végrehajtása, átruházása vagy elidegenítése megelőzése érdekében; (c) az állam által az elkobzás tárgyát képező vagyontárgy állami megszerzésére vonatkozó képességét csorbító intézkedések megelőzésére vagy megsemmisítésére vonatkozó lépések megtétele; és (d) a megfelelő vizsgálati/nyomozati intézkedések végrehajtása.

Az egyes országok meggondolhatják az ilyen jövedelmek vagy eszközök büntetőjogi ítélethozatal nélküli elkobzását lehetővé tevő, vagy olyan intézkedések végrehajtását, amelyek megkövetelik az érintettől az állítólag elkobzandó vagyontárgy jogos eredtének igazolását amennyiben ez a követelmény összhangban áll a saját nemzeti jogrendjük alapelveivel.

A pénzintézetek és nem pénzügyi vállalkozások, valamint hivatások képviselői által a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzése érdekében teendő intézkedése szerint az egyes országok biztosítsák azt, hogy a pénzintézeti titoktartási törvényeik ne akadályozzák a FATF ajánlások végrehajtását.

Az ügyfél azonosságának megállapítása és ellenőrzése és a nyilvántartás-vezetés tekintetében a pénzintézetek ne vezessenek névtelen és olyan számlákat, amelyeket nyilvánvalóan fiktív számlatulajdonos nevére nyitottak vagy nyitnának.

A pénzintézet vezessen be az ügyfél adatai ellenőrzésére vonatkozó intézkedéseket, beleértve az ügyfelek azonosságának meghatározására és ellenőrzésére vonatkozó eljárásokat az alábbi esetekre:

- a) üzleti kapcsolat létrehozatala;
- b) egyedi ügyletek végrehajtása a vonatkozó, meghatározott küszöbérték⁵ felett, vagy távirati átutalások a VII. sz. Különleges Ajánlás Értelmező Megjegyzéseiben meghatározott körülmények között;
- c) felmerül a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása gyanúja; vagy

- d) a pénzintézet részéről kétségek merültek föl az ügyfél azonosítása céljából korábban megszerzett adatok megfelelőségét illetően.

A következő ügyfél azonosítási és ellenőrzési (customer due diligence, CDD) intézkedések megtétele szükséges.

- a) Az ügyfél identitásának megállapítása és az ügyfél azonosságának megbízható, független forrásdokumentumok, -adatok és -információk alapján történő ellenőrzése.⁶
- b) A tényleges tulajdonos⁷ azonosságának megállapítása és a szükséges, ésszerű intézkedések megtétele a tényleges tulajdonos azonosságának oly módon történő ellenőrzése érdekében, hogy a pénzintézet kellő bizonyossággal ismerje a tényleges tulajdonos kilétét. Jogi személyek és jogi megoldások esetében e tevékenységei körében a pénzintézet tegyen ésszerű intézkedéseket az ügyfél tulajdonosi és irányítási struktúrájának megismerése érdekében.
- c) Az üzleti kapcsolat céljára és szándék szerinti jellegére vonatkozó információk megszerzése.
- d) Az üzleti kapcsolat folyamatos ellenőrzése és a kapcsolat során végrehajtandó tranzakciók vizsgálata annak biztosítása érdekében, hogy a végrehajtott ügyletek összhangban álljanak az ügyfél intézmény általi ismeretével, az ügyfél üzleti és kockázati profiljával és, ahol szükséges, a pénzüsszegek forrásával.

A pénzintézetek alkalmazzák a fenti a)-d) pontokban leírt CDD intézkedések mindegyikét, az egyes intézkedések mértékét kockázatérzékenységi alapon határozhatják meg, az adott ügyfél, üzleti kapcsolat és/vagy ügylet jellegének függvényében. A végrehajtott intézkedések legyenek összhangban az illetékes hatóságok által esetleg kibocsátott irányelvekkel. A magasabb kockázati kategóriákban a pénzintézetek végezzenek fokozott ellenőrzési eljárást. Bizonyos körülmények között – alacsonyabb kockázatok esetén – az egyes országok úgy dönthetnek, hogy a pénzintézetek csökkentett, vagy egyszerűsített intézkedéseket is alkalmazhatnak.

A pénzintézetek ellenőrzik az ügyfél és a tényleges tulajdonos azonosságát az üzleti kapcsolat létrehozatalát vagy az eseti ügyféllel végrehajtandó ügyletet megelőzően vagy annak folyamán. Az egyes országok engedélyezhetik a pénzintézetek számára az ellenőrzés végrehajtását az üzleti kapcsolat létrehozatalát követő ésszerűen lehetséges legrövidebb időn belül, ahol a pénzmosás kockázatait hatékonyan és eredményesen kezelik, és ahol ez elengedhetetlenül szükséges fontos az üzleti tevékenység megszakításának elkerüléséhez.

Ha a pénzintézet nem képes a fenti a)-c) bekezdésekben foglaltak teljesítésére, ne nyisson számlát, ne

hozzon létre üzleti kapcsolatot és ne hajtsa végre tranzakciót; vagy szakítsa meg az üzleti kapcsolatot; vagy fontolja meg az ügyféllel összefüggésben egy gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentés megtételét.

A fenti követelményeket minden új ügyfélre alkalmazni kell, jóllehet célszerű lenne, ha a pénzintézetek a meglévő ügyfeleikre is alkalmaznák az Ajánlást a lényegesség és a kockázat alapján, továbbá a megfelelő időben a meglévő üzleti kapcsolatokra vonatkozó azonosság megállapítási és ellenőrzési eljárást is célszerű végrehajtaniuk. A politikai szempontból exponált személyek esetében a pénzintézetek a szokásos azonosság megállapítási és ellenőrzési eljárás végrehajtásán kívül:

- a) alakítsanak ki és alkalmazzanak megfelelő kockázatkezelési rendszereket annak megítélésére, hogy az érintett ügyfél politikai szempontból exponált személyiség-e;
- b) szerezzék meg a felső vezetés jóváhagyását az ilyen ügyfelekkel való üzleti kapcsolatok kialakításához;
- c) tegyenek ésszerű intézkedéseket a vagyon és a pénzüsszegek forrásának megállapítására;
- d) a meglévő üzleti kapcsolatokat folyamatosan kísérjék fokozott figyelemmel.

A határokon keresztül nyúló levelező banki és más hasonló kapcsolatok vonatkozásában a pénzintézetek a szokásos azonosság megállapítási és ellenőrzési eljárás végrehajtásán kívül:

- a) gyűjtsenek megfelelő információkat a partner levelező intézményről annak érdekében, hogy teljes mértékben megismerhessék üzleti tevékenységének jellegét és a nyilvános információk alapján határozzák meg az érintett intézmény hírnevét és a felügyelete minőségét, beleértve azt is, hogy az intézményre vonatkozólag végeztek-e már pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kapcsán vizsgálatot vagy hozott-e a szabályozó hatóság rá vonatkozólag ilyen ügyekből fakadó intézkedéseket;
- b) értékeljék a partner levelező intézmény által a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén alkalmazott kontroll mechanizmusokat;
- c) az új levelező banki kapcsolatok létrehozatalát megelőzően szerezzék meg felső vezetésük jóváhagyását;
- d) dokumentálják az egyes intézmények felelőségeit,
- e) az „elszámolási számlák” tekintetében bizonyosodjanak meg arról, hogy a partner levelező pénzügyi intézmény ellenőrizte-e a levelező összes számlájához közvetlen hozzáféréssel rendelkező ügyfelek azonosságát és folytat-e folyamatos azonosítási és ellenőrzési tevé-

kenységet az ilyen ügyfelekkel kapcsolatosan, továbbá, hogy kérés esetén a levelező bank rendelkezésére tudja-e bocsátani a szükséges lényeges ügyfél azonosító adatokat.

A pénzintézetek fordítsanak különleges figyelmet a névtelenségnek esetleg kedvező új vagy kialakuló technológiákból esetleg fakadó pénzmosási kockázatokra és tegyék meg az esetleg szükséges intézkedéseket a pénzmosási rendszerekben történő felhasználásuk megelőzése érdekében. Különösen fontos, hogy a pénzintézetek rendelkezzenek megfelelő politikákkal és eljárásokkal a nem személyes kapcsolatfelvétellel járó üzleti kapcsolatokkal és ügyletekkel összefüggő esetleges specifikus kockázatok kezelésére.

Az alábbiakban leírt feltételek teljesülése esetén az egyes országok engedélyezhetik a pénzintézetek számára a CDD folyamat a)-c) elemeinek végrehajtásában vagy üzleti tevékenységek bevezetésében közvetítők, vagy harmadik felek bevonását. Ennek engedélyezése esetén az ügyfél azonosításáért és ellenőrzéséért a harmadik fél szolgáltatásait igénybe vevő pénzintézet viseli a végső felelősséget. A teljesítendő feltételek a következők.

- a) A harmadik fél szolgáltatásait igénybe vevő pénzintézet haladéktalanul szerezze meg a CDD folyamat a)-c) elemeivel kapcsolatosan szükséges információkat. A pénzintézet tegye meg a szükséges lépéseket, hogy kellőképpen megbizonyosodhasson arról, hogy a CDD követelményekkel összefüggő azonosító adatok és egyéb vonatkozó dokumentumok példányait kérés esetén haladéktalanul bocsássa rendelkezésre az érintett harmadik fél.
- b) A pénzintézet szerezzen bizonyosságot arról, hogy a harmadik fél megfelelő szabályozás és felügyelet alatt áll és megfelelő intézkedéseket vezetett be a CDD követelmények teljesítéséhez az 5. és a 10. Ajánlásban foglaltaknak megfelelően.

Az egyes országok határozzák meg azt, hogy a feltételeket teljesítő harmadik félnek mely országban lehet a bejegyzett központja, figyelembe véve a FATF Ajánlásokat nem vagy nem megfelelően teljesítő országokra vonatkozólag rendelkezésre álló információkat.

A pénzintézet legalább öt éven keresztül őrizzen meg a belföldi és nemzetközi ügyletekre vonatkozó minden szükséges nyilvántartást ahhoz, hogy lehetővé tegye számára az illetékes hatóságok adatigényének gyors teljesítését. Az ilyen nyilvántartások tartalmazzanak elegendő adatot az egyes ügyletek azonosításához (beleértve az esetleges valutaösszegeket és pénznemeket) valamely törvénytelen tevékenység esetén a bűnüldözési tevékenységek végzéséhez szükséges bizonyíték szükség szerinti

rendelkezésre bocsátásához. A pénzintézet legalább az üzleti kapcsolat megszűnését követő öt éven keresztül őrizze meg az ügyfél azonosságának megállapítása és ellenőrzése során megszerzett azonosító adatokról (pl. az olyan hivatalos azonosító dokumentumok másolatai mint az útlevél, személyi igazolvány, gépjárművezetői jogosítvány vagy más, hasonló dokumentumok, vagy belőlük készült nyilvántartások), a számlanyilvántartásokról és az üzleti levelezésről készített nyilvántartásokat. Az azonosító adatokat és az ügyletekre vonatkozó nyilvántartásokat a megfelelő meghatalmazással ellátott illetékes hatóságok rendelkezésére kell bocsátani.

A pénzintézet fordítson különleges figyelmet minden összetett, szokatlanul nagy ügyletre és minden olyan, szokatlan mintát mutató tranzakcióra, amelynek nem mutatkozik könnyen belátható gazdasági vagy látható jogszerű célja. Az ilyen ügyletek háttérben meghúzódó motívumokat a lehető legalaposabban meg kell vizsgálni, az eredményeket írásban kell rögzíteni és az illetékes hatóságok és ellenőrök rendelkezésére kell bocsátani.

Az 5., 6. és a 8-11. Ajánlásokban az ügyfél azonosságának megállapításával és ellenőrzésével összefüggésben foglalt követelmények a meghatározott nem pénzügyi vállalkozásokra és hivatások képviselőire az alábbi helyzetekben érvényesítendőek.

- a) Kaszinók, ahol az ügyfelek a meghatározott küszöbértéket elérő vagy meghaladó összegű pénzügyi tranzakciókat hajtanak végre.
- b) Ingatlankereskedők – ha ügyfeleik részére ingatlanok értékesítésével vagy megvásárlásával foglalkoznak.
- c) Nemesfémekkel és drágakövekkel foglalkozó kereskedők, ha ügyfelükkel a meghatározott küszöbértéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzes tranzakciót hajtanak végre.
- d) Ügyvédek, jegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint könyvelők, amikor az alábbiakkal összefüggő tevékenységek terén készítenek elő vagy hajtanak végre ügyleteket: ingatlanok eladása, vétele; ügyfelek pénzének, értékpapírjainak vagy egyéb eszközeinek kezelése; bankszámlák, megtakarítási számlák, értékpapírszámlák kezelése; vállalatok létrehozatalához, működtetéséhez vagy vezetéséhez szükséges hozzájárulások szervezése; jogi személyek vagy szervezetek (arrangements) létrehozatala, üzemeltetése vagy vezetése, vállalkozások vétele és eladása.
- e) Vagyonkezelő alap vagy vállalat formájában működő szolgáltató, ügyfél számára a Glosszáriumban felsorolt tevékenységekkel összefüggő ügyletek előkészítése vagy végrehajtása során.

3.3 Gyanús ügyletek bejelentése és jogkövetés

Ha a pénzintézet valamely pénzösszegekről gyanítja, vagy alapos okot lát annak gyanítására, hogy az bűncselekményből származik, vagy összefüggésben áll a terrorizmus finanszírozásával, közvetlenül a törvény vagy más jogszabály előírásai követeljük meg a gyanúnak a pénzügyi információs egység (Financial Intelligence Unit, FIU) részére való bejelentését.

A pénzintézetek, igazgatóik, tisztségviselőik és alkalmazottaik élvezzenek jogszabályi védelmet az adatközlésre szerződés vagy jogszabály, szabályozói vagy közigazgatási rendelkezés alapján érvényesülő korlátozások megszegéséből fakadó büntetőjogi vagy polgári jogi felelősséggel szemben, ha gyanújukról jóhiszeműen bejelentést tesznek a FIU-nak akkor is, ha pontosan nem ismerték az alapul szolgáló bűncselekményt és függetlenül attól, hogy valóban bekövetkezett-e illegális tevékenység. Fennáll annak kockázata, hogy a pénzintézet (képviselője) szándéka ellenére valamilyen módon megriaszítja az ügyfelet, amikor a pénzintézet az ügyfél azonosságának megállapítására és ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségének e körülmények között igyekszik eleget tenni. Ha az ügyfél tudomást szerez az esetleges gyanús ügyletre vonatkozó jelentésről vagy a vele kapcsolatban folytatott vizsgálatról, az kedvezőtlen hatást gyakorolhat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása gyanújával kapcsolatban a jövőben folytatandó vizsgálatokra. Ennek megfelelően, ha a pénzintézetben felmerül a gyanú, hogy az adott ügyletek pénzmosáshoz vagy a terrorizmus finanszírozásához kapcsolódhatnak, figyelembe kell vennie, hogy az ügyfél azonosságának megállapítására és ellenőrzésére irányuló tevékenysége során véletlenül megriaszíthatja az ügyfelet. Ha a pénzintézet okkal feltételezheti, hogy a CDD eljárás során megriaszíthatja meglévő vagy potenciális ügyfelét, eltekinthet az eljárás folytatásától, és egy a gyanús ügyletre vonatkozó jelentést nyújthat be a megfelelő szervezethez. Az intézmény gondoskodjon arról, hogy az alkalmazottai e kérdéseknek kellőképpen tudatában legyenek és ezekre való megfelelő érzékenységgel járjanak el az ügyfelek azonosítása és ellenőrzése során. A pénzintézet számára törvény tiltja annak nyilvánosságra hozatalát, hogy a FIU-nak gyanús tranzakcióra vonatkozó bejelentést (Suspicious Transaction Report, STR), tesz vagy azzal kapcsolatos információkat jelent be.⁸

A pénzintézetek alakítsanak ki programokat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem céljaira. Az ilyen programok főbb összetevői:

- a) a dolgozók felvétele során a magas normák biztosítása érdekében belső politikák, eljárások, kontroll mechanizmusok, köztük a

megfelelő jogkövetés-kezelő megoldások, megfelelő szűrőeljárások;

- b) a dolgozók folyamatos képzésének programja;
- c) a rendszer vizsgálatára szolgáló ellenőrzési rendszer.

A 13–15., és a 21. számú Ajánlásokban foglalt követelmények minden kijelölt nem pénzügyi vállalkozásra és hivatások⁹ képviselőire érvényesek, az alábbi feltételekkel.

- a) Az ügyvéd, jegyző és más független jogi hivatás képviselje, valamint könyvelő számára legyen kötelező a gyanús ügyletre vonatkozó bejelentés megtétele, ha ügyfele nevében vagy ügyfele számára a 12(d) Ajánlásban foglalt tevékenységekkel összefüggő pénzügyi tranzakció lebonyolításában vesz részt. Az egyes országok számára erősen ajánlott a bejelentési követelménynek a könyvelők egyéb szakmai tevékenységeire – beleértve a könyvvizsgálati tevékenységet – történő kiterjesztése.
- b) A nemesfémekkel és drágakövekkel foglalkozó kereskedő számára legyen kötelező a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentés megtétele, ha ügyfelével a meghatározott küszöbértéket elérő vagy meghaladó összegű készpénzes tranzakciót hajt végre.
- c) Vagyonkezelő alap vagy vállalat formájában működő szolgáltató számára legyen kötelező az ügyfél részére végzett gyanús ügyletre vonatkozó bejelentés megtétele, ha ügyfél nevében vagy ügyfél számára a 12(c) Ajánlásban felsorolt tevékenységekkel összefüggő ügyletek előkészítésében vagy végrehajtásában vesz részt.

Ügyvédek, jegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint könyvelők – független jogi hivatások képviselőiként eljárva – nem kötelesek a gyanújuk bejelentésére, ha a vonatkozó információknak olyan körülmények között jutottak birtokába, amelyek között érvényesül rájuk vonatkozólag a szakmai titoktartás követelménye, vagy a jogi szakmai előjog (privilege).¹⁰

3.4 A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozására irányuló egyéb intézkedések

Az egyes országok gondoskodjanak hatáson, arányos és elrettentésre alkalmas – büntetőjogi, polgári vagy közigazgatási – szankciók bevezetéséről a jelen Ajánlások által érintett körbe tartozó és a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem követelményeit nem teljesítő természetes és jogi személyekkel szembeni alkalmazásra.

Az egyes országok ne hagyják jóvá a fiktív bankok alapítását és/vagy ezek működésének folytatását. A pénzügyi intézmények tagadják meg a fiktív ban-

kokkal való levelező banki kapcsolatok kialakítását és az ilyen kapcsolatok fenntartását. A pénzintézetek emellett gondoskodhatnak az olyan partner külföldi pénzintézetekkel való kapcsolatok kialakítása elleni védekezésről, amelyek engedélyezik számláiknak fiktív bankok általi használatát. Az egyes országoknak fontolóra kell venniük az alábbiakat.

- a) Megfelelő intézkedések megvalósítása a valuta és a bemutatóra szóló instrumentumok határon keresztül történő fizikai átszállításának felismerésére vagy figyelemmel kísérésére, az információk megfelelő felhasználásának védelmére alkalmas, szigorú óvintézkedések foganatosításával, a tőke szabad mozgásának bármiféle korlátozása elkerülésével.¹¹
- b) Olyan rendszer megvalósíthatósága és célszerűsége, amelyben a bankok és más pénzintézetek és közvetítők meghatározott, rögzített összeget meghaladó minden belföldi és nemzetközi valuta-tranzakciót jelentenek egy számítógépes adatbázist működtető nemzeti központi ügynökségnek, amely adatbázist az illetékes hatóságok az információk megfelelő felhasználásának védelmére alkalmas, szigorú óvintézkedések foganatosításával felhasználhatják a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának eseteiben való eljárásuk során.

Az egyes országok fontolják meg a FATF Ajánlásoknak a kijelölt nem pénzügyi vállalkozások és hivatások körén kívüli, mindazon egyéb vállalkozásokra és hivatásokra történő alkalmazását, amelyekkel kapcsolatosan felmerül a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kockázata. A fentiekben túlmenően az egyes országok ösztönözzék megfelelő korszerű és biztonságos, a pénzmosással szemben védettebb pénzkezelési eljárások kialakítását.

4. Az FATF ajánlásokat nem vagy nem kielégítően teljesítő országokkal kapcsolatosan teendő intézkedések

A pénzintézetek fordítsanak különös figyelmet a FATF Ajánlásokat nem, vagy elégtelenül teljesítő országokhoz tartozó személyekkel, köztük vállalatokkal és pénzintézetekkel fenntartott üzleti kapcsolatokra és velük végrehajtott ügyletekre. Ahol az ilyen ügyleteknek nem mutatkozik könnyen belátható gazdasági vagy látható jogszerű célja, az érintett ügyletek hátterében meghúzódó motívumokat a lehető legalaposabban meg kell vizsgálni, az eredményeket írásban kell rögzíteni és az illetékes hatóságok és ellenőrök rendelkezésére kell bocsátani. Ha az érintett ország továbbra sem teljesíti, vagy nem kellőképpen teljesíti a FATF Ajánlásokban foglalta-

kat, az ilyen országokkal szemben az egyes országok alakítsanak ki megfelelő ellenintézkedéseket.

A pénzintézetek gondoskodjanak annak biztosításáról, hogy a fentiekben említett, a pénzintézetekre érvényesítendő elvek az érintett országok törvényei és előírásai által megengedett mértékig a külföldön működő fiókokra és leányvállalatokra is érvényesüljön, különös tekintettel a FATF Ajánlásokat nem vagy elégtelenül teljesítő országokra. Ha a vonatkozó helyi törvények és előírások nem teszik lehetővé a fentiek megvalósítását, az anyavállalat országának illetékes hatóságait tájékoztassák az érintett pénzintézetek arról, hogy nem tudják érvényesíteni a FATF Ajánlásokat.

4.1 Szabályozás és felügyelet

Az egyes országok biztosítsák, hogy a pénzintézetekre vonatkozólag megfelelő szabályozás és felügyelet érvényesül, és hogy a pénzintézetek hatékonyan valósítják meg a FATF Ajánlásait. Az illetékes hatóságok tegyék meg a szükséges jogi vagy szabályozói intézkedéseket a bűncselekmények elkövetői és/vagy társaik abban történő megakadályozása érdekében, hogy az ilyen személyek pénzintézetek jelentős vagy irányító részesedéseinek tényleges tulajdonosai legyenek, vagy ilyen intézményekben vezető funkciót töltsenek be.

Az olyan pénzintézetek tekintetében, amelyekre vonatkozólag érvényesülnek az Alapelvek (Core Principles),¹² a prudenciális célokból alkalmazott és a pénzmosás szempontjából is lényeges szabályozói és felügyeleti intézkedéseket hasonló módon kell alkalmazni a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szemben folytatott küzdelemben egyaránt.

Más pénzügyi intézményeket engedélykötelessé kell tenni, vagy regisztrálni és megfelelően szabályozni kell, továbbá megfelelő felügyeletet kell alkalmazni rájuk a pénzmosás elleni küzdelem céljaira, tekintettel a pénzmosásnak és a terrorizmus finanszírozásának az érintett ágazatban fennálló kockázatára. Minimális követelményként a pénzáttalási vagy értékcsikk transzfer, pénz- vagy valutaváltás formájában szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások legyenek engedélykötelesek, vagy legyen kötelező a nyilvántartásba vételük és alkalmazzanak rájuk megfelelő monitoring rendszereket, amelyek biztosítják azt is, hogy az érintett szervezetek teljesítik a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen bevezetett nemzeti követelményeket.

A kijelölt nem pénzügyi vállalkozásokra és hivatásokra az alábbiakban körvonalazott szabályozó és felügyeleti intézkedések érvényesüljenek:

A kaszinókra vonatkozólag átfogó szabályozó és felügyeleti rendszert kell működtetni, amely bizto-

sítja, hogy a kaszinók bevezették a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez szükséges intézkedéseket. A minimális követelmények az alábbiakban foglalhatók össze:

- a) a kaszinók legyenek engedélykötelesek;
- b) az illetékes hatóságok tegyék meg a szükséges jogi vagy szabályozási intézkedéseket annak biztosítására, hogy bűncselekmények elkövetői és/vagy társaik ne lehessenek kaszinók jelentős vagy irányító részesedéseinek tényleges tulajdonosai, és ne tölthessenek be vezető funkciót kaszinókban, továbbá ne üzemeltethessenek kaszinót,
- c) az illetékes hatóságok gondoskodjanak a kaszinóknak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem követelményei teljesítése szempontjából való hatékony felügyeletéről.
- d) Az egyes országok biztosítsák, az egyéb kijelölt nem pénzügyi vállalkozások és hivatások tekintetében megfelelően hatékony monitoring rendszer működtetéséről, amely biztosítja azt is, hogy az érintettek teljesítik a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen bevezetett nemzeti követelményeket. Ezt a funkciót kockázat-érzékenységi alapon célszerű működtetni. A feladatot elláthatja állami hatóság, vagy megfelelő önszabályozó szervezet, amennyiben ez képes biztosítani, hogy tagjai teljesítik a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén meghatározott kötelezettségeiket.

Az illetékes hatóságok alakítsanak ki irányelveket és adjanak visszajelzést, amely segíti a pénzügyi intézeteket és a kijelölt nem pénzügyi vállalkozásokat és hivatásokat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem céljaira meghatározott nemzeti intézkedések alkalmazásában, különösen pedig a gyanús ügyletek felismerésében és jelentésében.

II. Pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben részt vevő rendszerekben szükséges intézményi és egyéb intézkedések

1. Illetékes hatóságok, jogköreik és erőforrásaik

Az egyes országok hozzanak létre a gyanús tranzakciókra vonatkozó bejelentések (STR) és egyéb, a potenciális pénzmosás és a terrorizmus potenciális finanszírozása vonatkozó információk fogadására (és engedély esetén bekérésére) elemzésére és közzétételére kialakított nemzeti központként működő pénzügyi információs egységet (FIU). A FIU rendelkezzen közvetlen vagy közvetett, aktuális hozzáféréssel minden a funkciója megfelelő ellátásához – benne a gyanús tranzakciókra vonatkozó bejelentések elemzéséhez – szükséges pénzügyi, adminisztratív és jogalkalmazási információhoz.

Az egyes országok gondoskodjanak arról, hogy a kijelölt jogalkalmazó hatóságok felelősségi körébe tartozzon a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén folytatandó nyomozások végrehajtása. Az egyes országokat arra ösztönözzük, hogy lehetőségeik szerint támogassanak és fejlesszenek speciális, a pénzmosás vizsgálatára alkalmas nyomozási eljárásokat, mint pl. a ellenőrzött szállítás, a fedett műveletek és egyéb megfelelő eljárások. Ösztönözzük az egyes országokat továbbá egyéb eredményes mechanizmusok – mint pl. a vagyontárgyak vizsgálatára szakosodott állandó vagy ideiglenes csoportok működtetése, más országok megfelelő illetékes hatóságaival közösen folytatott vizsgálatok – alkalmazására.

A pénzmosás eseteinek és az alapul szolgáló megelőző bűncselekmények vizsgálata során az illetékes hatóságnak lehetőséget kell biztosítani a vizsgálat céljaira, valamint a bűnvádi eljárás és a kapcsolódó intézkedések kapcsán szükséges dokumentumok és információk megszerzésére. Ide tartozik a pénzügyi intézetek és más személyek által vezetett nyilvántartások bemutatására, személyek és helyiségek átkutatására, valamint a bizonyítékok lefoglalására és megszerzésére vonatkozó, kötelező érvényű intézkedések alkalmazására vonatkozó jogkör.

A felügyelők rendelkezzenek megfelelő jogkörrel a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem követelményei pénzügyi intézetek általi teljesítésének monitorozására és e követelmények betarttatására, beleértve a vizsgálatok végrehajtására vonatkozó jogkört. A felügyelők kapjanak kellő meghatalmazást annak elrendelésére, hogy a pénzügyi intézetek állítsák elő és bocsássák rendelkezésre a követelmények teljesítése szempontjából lényeges információkat, továbbá a követelményeket nem teljesítő pénzügyi intézetekkel szemben a megfelelő adminisztratív szankciók alkalmazására.

Az egyes országok bocsássanak megfelelő pénzügyi, emberi és technikai erőforrásokat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben részt vevő illetékes hatóságaik rendelkezésére. Az egyes országok vezessenek be megfelelő eljárásokat az illetékes hatóságok személyzete magas szintű integritásának – tisztességének – biztosítására.

Az egyes országok biztosítsák, hogy a politikaformálók, a FIU, a jogalkalmazó szervezetek és a felügyelők megfelelően hatékony mechanizmusokat

működtetnek, amelyek segítségével együttműködést és szükség esetén nemzeti szinten egyeztetést folytathatnak egymással a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem politikáinak és tevékenységeinek kialakítása és megvalósítása terén.

Az egyes országok tegyék lehetővé, hogy illetékes hatóságai a megfelelő rendszerek eredményessége és hatékonysága szempontjából lényeges ügyekre vonatkozólag átfogó statisztikai nyilvántartások segítségével felülvizsgálhassák a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben alkalmazott rendszereik eredményességét. E területhez tartoznak a gyanús ügyletekre vonatkozóan kapott és közzétett jelentésekre; a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén folytatott nyomozásokra és vizsgálatokra, bűnvádi eljárásokra és ítéletekre; a befagyasztott, lefoglalt vagy elkobzott vagyontárgyakra és a kölcsönös jogi segítségnyújtásra vagy egyéb együttműködésre vonatkozó nemzetközi megkeresésekre vonatkozó statisztikai adatok körei.

2. A jogi személyek és megoldások átláthatósága

Az egyes országok tegyenek intézkedéseket a jogi személyek pénzmosást folytatók általi törvényellenes felhasználásának megelőzésére. Az egyes országok gondoskodjanak a jogi személyek tényleges tulajdonlására és ellenőrzésére vonatkozó megfelelő, pontos és naprakész, az illetékes hatóságok által gyorsan megszerezhető vagy hozzáférhető információk meglétéről. Különösen fontos, hogy az olyan országok, amelyekben jogi személyek bemutatóra szóló részvényeket bocsáthatnak ki, megfelelő intézkedéseket alkalmazzanak annak biztosítására, hogy az ilyeneket ne lehessen pénzmosás céljaira felhasználni és az egyes országok legyenek képesek az ilyen intézkedések megfelelőségének bemutatására is. Az egyes országok fontolják meg olyan intézkedések alkalmazását, amelyek elősegítik az 5. sz. Ajánlásban foglalt követelmények teljesítését vállaló pénzintézetek számára a tényleges tulajdonlásra és ellenőrzésre vonatkozó információkhoz való hozzáférést.

Az egyes országok tegyenek intézkedéseket a szervezetek (legal arrangements) pénzmosást folytatók általi törvényellenes felhasználásának megakadályozására. Különösen fontos, hogy az egyes országok gondoskodjanak a különleges vagyonkezelő alapokra (express trusts), köztük az adományozókra, a vagyonkezelőkre és a kedvezményezettekkel kapcsolatban megfelelő, pontos és naprakész, az illetékes hatóságok által gyorsan megszerezhető vagy hozzáférhető információk meglétéről. Az egyes országok fontolják meg olyan intézkedések alkalmazását,

amelyek elősegítik az 5. sz. Ajánlásban foglalt követelmények teljesítését vállaló pénzintézetek számára a tényleges tulajdonlásra és ellenőrzésre vonatkozó információkhoz való hozzáférést.

III. Nemzetközi együttműködés

Az egyes országok haladéktalanul tegyenek lépéseket a Bécsi Egyezményhez, a Palermói Egyezményhez és a Terrorizmus finanszírozásának visszaszorítására irányuló 1999. évi ENSZ Nemzetközi Egyezményhez történő csatlakozás és az ezekben előírtak teljesítése érdekében. Az egyes országokat emellett más vonatkozó nemzetközi egyezmények – pl. az Európa Tanács 1990. évi, a Pénzmosásra, a Bűncselekményből származó haszon felkutatására, lefoglalására és elkobzására vonatkozó Egyezménye, a terrorizmus elleni 2002. évi Inter-Amerikai Egyezmény – a ratifikációjára és végrehajtására ösztönözzük.

1. Kölcsönös jogi segítség és kiadatás

Az egyes országok gondoskodjanak a jogi segítség különböző formáinak lehető legszélesebb körét gyorsan, konstruktív és hatásos módon történő nyújtásáról a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kapcsán végzett vizsgálatok, bűnvádi eljárások és egyéb kapcsolódó eljárások tekintetében. Különösen fontos, hogy az egyes országok

- a) ne alkalmazzanak tiltásokat és értelmetlen, vagy fölöslegesen korlátozó feltételeket a kölcsönös jogi segítségnyújtásra,
- b) gondoskodjanak arról, hogy világos és hatékony eljárásokkal rendelkezzenek a kölcsönös jogi segítségnyújtásra vonatkozó kérelmek teljesítésére,
- c) ne tagadják meg a kölcsönös jogi segítségnyújtás iránti igények teljesítését pusztán azért, mert a szóban forgó bűncselekmény vélekedésük szerint nem érint pénzügyi kérdéseket,
- d) ne tagadják meg a kölcsönös jogi segítségnyújtás iránti kérelmek teljesítését azzal, hogy a törvények értelmében a pénzintézeteknek kötelességük a titoktartás vagy az adatok bizalmas kezelése.

Az egyes országok gondoskodjanak arról, hogy illetékes hatóságaiknak a 8. sz. Ajánlás szerint szükséges jogkörei a kölcsönös jogi segítségnyújtás iránti kérelmek, továbbá, ha belföldi jogi kereteikkel egyeztethető, külföldi bírósági vagy rendőri hatóságoktól a megfelelő belföldi hatóságokhoz közvetlenül intézett megkeresések eseteiben is igénybe vehetők legyenek. A joghatósági konfliktusok elkerülése érdekében fontolóra veendő az alperesek ellen foly-

tatott bűnvádi eljárás legmegfelelőbb helyszínének meghatározására szolgáló mechanizmus kialakítása és alkalmazása az igazságszolgáltatás érdekében minden olyan esetre, amikor a bűnvádi eljárást egy-nél több országban kell folytatni.

Az egyes országok a kettős kriminalitás hiányától függetlenül a lehető legnagyobb mértékben nyújtsanak kölcsönös jogi segítséget egymásnak.

Ahol a kölcsönös jogi segítségnyújtás vagy a kiadatás előfeltétele a kettős kriminalitás, ezt a követelményt teljesülni kell tekinteni függetlenül attól, hogy mindkét ország azonos bűncselekmény-kategóriába sorolja-e az érintett bűncselekményt, vagy az érintett bűncselekményt ugyanazon terminológiával jelöli-e, amennyiben az alapul szolgáló cselekmény elkövetését mindkét ország bűncselekménynek tekinti.

A tisztára mosott vagy, a pénzmosásból vagy megelőző bűncselekményekből származó haszon, az ilyen bűncselekményekben használt vagy használni szándékozott eszközök vagy a megfelelő értékű vagyontárgyak azonosítására, befagyasztására, lefoglalására és elkobzására vonatkozó kérelmekre válaszul teendő hatékony intézkedések végrehajtásához megfelelő meghatalmazást kell biztosítani. A lefoglalási és elkobzási eljárások összehangolásához megfelelő megállapodásokat kell létrehozni, amelyek az elkobzott eszközökön való megosztást is magukban foglalhatják.

Az egyes országok a pénzmosást ismerjék el a kiadatás alapjául szolgáló bűncselekmények. Az egyes országok vagy adják ki saját állampolgáraikat, vagy, ha az adott ország kizárólag a nemzetiségre való hivatkozással ezt nem teszi meg, az adott ország a kiadatást kérő ország kérésére vigye az ügyet indokolatlan késedelem nélkül a saját illetékes hatóságai elé a kérelemben megfogalmazott bűncselekményekkel szembeni bűnvádi eljárás céljából. E hatóságok úgy hozzák meg döntésüket és folytassák le eljárásukat, mint ahogy ezeket a saját ország saját törvényei szerint bármely más súlyos bűncselekmény esetében tennék. Az ilyen bűnvádi eljárások eredményességének biztosítása érdekében az érintett országok különösen eljárási és a bizonyítási szempontokból folytassanak együttműködést egymással.

A saját jogi kereteik által meghatározott határokon belül az egyes országok megfontolhatják a kiadatás eljárásának a kiadatásra vonatkozó kérelmeknek közvetlenül vonatkozó minisztériumok közötti átadásával, a kiadások csupán letartóztatási parancsok vagy végzésen alapuló végrehajtásával, és/vagy a hivatalos kiadási eljárásokról lemondó, a kiadásba beleegyező személyek egyszerűsített kiadásával történő egyszerűsítésének lehetőségét.

IV. További együttműködési formák

Az egyes országok gondoskodjanak arról, hogy illetékes hatóságaik a nemzetközi együttműködés különféle formáinak lehető legszélesebb körét biztosítsák külföldi partnereik számára. Világosan meghatározott és hatásos csatornákat kell létrehozni a pénzmosásra és az alapul szolgáló megelőző bűncselekményekre vonatkozó információk cseréjének közvetlenül a felek közötti késedelem nélküli és konstruktív módon – kérésre vagy anélkül – történő megvalósítása céljára. Az adatcserét indokolatlanul korlátozó feltételek érvényesítése nélkül kell lehetővé tenni, különös tekintettel az alábbiakra.

Az illetékes hatóságok¹³ ne tagadják meg a kölcsönös segítségnyújtás iránti igények teljesítését pusztán azért, mert a szóban forgó bűncselekmény vélekedésük szerint nem érint pénzügyi kérdéseket. Az együttműködés megtagadásának alapjaként az egyes országok ne hivatkozzanak a pénzintézetekre titoktartási vagy bizalmas adatkezelési kötelezettséget meghatározó törvényekre. Az illetékes hatóságoknak legyen lehetőségük külföldi partnerhatóságaik¹⁴ nevében vizsgálatokat, vagy ahol lehet, nyomozást folytatniuk.

Ha a külföldi illetékes hatóság által kért információ megszerzése a belföldi partnerhatóság hatáskörén kívül esik, az egyes országokat arra ösztönözzük, hogy engedélyezzék a nem partner intézményekkel történő haladéktalan és konstruktív információcserét. A partnerhatóságokon kívüli külföldi hatóságokkal való együttműködés lehet közvetlen, vagy közvetett. A megfelelő megoldás kiválasztásában való bizonytalanság esetén az illetékes hatóság először a külföldi partnerhatóságot keresse meg segítségnyújtási kérelmével. Az egyes országok hozzanak létre kontroll mechanizmusokat és óvintézkedéseket az illetékes hatóságokkal kicserélt információk meghatalmazás szerinti, a vonatkozó adatvédelmi és bizalmas adatkezelési kötelezettségeikkel összhangban történő felhasználásának biztosítására.

Jegyzetek

¹ Lásd: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417-.en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html

² http://www.fatf-gafi.org/findDocument/0,3770-.en_32250379_32235720_1_43383774_1_1_1,00.html

³ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3746-.en_32250379_32236920_33658140_1_1_1_1,00.html

⁴ szervezett bűnözői csoportban és zsarolásban való részvétel; terrorizmus, beleértve a terrorizmus finanszírozását; emberkereskedelem és kivándorlók csempészete; szexuális kizsákmányolás, beleértve a gyermekek szexuális kizsákmányolását; narkotikumok és pszichotropikus vegyületek illegális kereskedelme; illegális fegyverkereskedelem; lopott és más áruk illegális kereskedelme; korrupció és vesztegetés; csalás; valutahamisítás; termékek hamisítása, termékekkel folytatott

kalózkodás; a környezetet károsító bűncselekmények; gyilkosság, súlyos testi sértés; emberrablás, személyi szabadság elvétele, túszejtés; betörés, lopás; csempészet; kényszerítés/zsarolás; hamisítás; kalózkodás és bennfentes kereskedelem és a piac befolyásolása

⁵ Pénzintézetek (az 5. Ajánlásban meghatározott eseti ügyfél tekintetében) – 15.000 USD/EUR; Kaszinók, internetes kaszinók (12. Ajánlás) – 3.000 USD/EUR, Kézpénzes ügyletben részt vevő nemesfém-kereskedő és drágakő-kereskedő (12. és 16. Ajánlás) – 15.000 USD/EUR

⁶ A CDD intézkedések nem jelentik azt, hogy a pénzintézetnek minden tranzakció alkalmával minden ügyfél azonosítania és ellenőriznie kellene. Az intézménynek joga van a már korábban elvégzett azonosítás és ellenőrzés alapján eljárni, amennyiben nem merültek föl kétségei az így rendelkezésre álló információk helyességét illetően.

⁷ Az ügyfelet végső soron tulajdonló vagy ellenőrző természetes személy(ek köre), vagy az a személy, akinek nevében valamely tranzakció végrehajtásra kerül. Ide tartozik a valamely jogi személy vagy szervezet fölött végső soron tényleges kontrollt gyakorló személy is.

⁸ Ha valamely ügyvéd, jegyző, más független jogi hivatások képviselője vagy független jogi hivatásbeliként eljáró könyvelő illegális tevékenység folytatásáról igyekszik lebeszélni ügyfelét, ez nem minősül megriasztásnak (tippadásnak).

⁹ Kaszinók (köztük az internetes kaszinók); ingatlan-ügynökök; nemesfém-kereskedők; drágakő-kereskedők; ügyvédek, jegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint könyvelők – egyéni praxist folytatók vagy valamely e területen működő cég ilyen partnerei vagy alkalmazottai; a vagyongazdálkodási és vállalati szolgáltatók.

¹⁰ Az egyes joghatósági területeknek maguknak kell meghatározni a jogi hivatási előjog vagy szakmai titoktartás körébe eső elemeket. Általában e körbe tartozik az ügyvédek, jegyzők és más független jogi hivatások képviselői által ügyfeleiktől vagy ügyfeleiken keresztül a következő során megszerzett információk köre: (a) az ügyfél jogi álláspontjának képviselete, (b) az ügyfél bírósági, közigazgatási, döntőbírósági vagy közvetítői eljárásban való védelme vagy képviselete feladatainak ellátása. Azokban az esetekben, amikor a könyvelőre azonos titoktartási vagy előjogi kötelezettségek érvényesülnek, szintén nem követelhető meg tőlük a gyanús ügyletek bejelentése.

¹¹ Ha valamely országban valuta, pénzeszköz, nemesfém, drágakő stb. szokatlannak tekinthető nemzetközi szállítmányt fedezik fel, az adott ország fontolja meg – a körülmények figyelembe vételével – a kiindulási és/vagy a célország vámhatóságának vagy más illetékes hatóságának értesítését és ezekkel működjön együtt a szállítmány forrásának, célállomásának valamint céljának megállapításában és a megfelelő intézkedés érvényesítésében.

¹² A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kibocsátott „Az eredményes bankfelügyelet alapelvei”, az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete által kibocsátott „Az értékpapír szabályozás céljai és elvei” és a Biztosítás-felügyelők Nemzetközi Egyesülete által kibocsátott Biztosítás-felügyeleti Elvek.

¹³ „Illetékes hatóság” minden, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben érintett közigazgatási és rendőri hatóság, beleértve a FIU szervezetet és a felügyelőket.

¹⁴ „Partner hatóság” a hasonló feladatokat és funkciókat ellátó hatóságok.

Szőke Gergely László
tudományos segédmunkatárs

Közterületi kamerázás az Európai Unióban¹

Bevezetés

A tanulmány célja a közterületi kamerázással (CCTV)² kapcsolatos európai szabályozás áttekintése azzal, hogy amennyiben a magánterületen – ideértve a nyilvános magánterületet is – történő megfigyeléssel kapcsolatos elemzés a köztéri kamerázás kérdésére is hatást gyakorol, vagy a kérdéskör szabályozása és tárgyalása nem tesz éles különbséget e kategóriák között, ez utóbbi témakört is vizsgálom. Tanulmányomban törekszem bemutatni az Európai Unió tagállamainak kamerás megfigyeléssel összefüggő szabályozását és – lehetőség szerint – a szabályozás mögött meghúzódó szakpolitikai megfontolásokat, érveket és ellenérveket. Ennek érdekében tizenkét olyan EGT tagállam nemzeti szabályozását vázolom, amelyek méretüknél, az európai jogrendszerben elfoglalt súlyuknál vagy a közterületi kamerázás modellértékű rendezésénél fogva alapul szolgálhatnak általános következtetések levonására.

I. Külföldi nemzeti jogi megoldások

1. Ausztria

Ausztriában a kamerás megfigyelés szabályozása 2009 decemberében bekerült az adatvédelmi törvény³ rendelkezései közé; jelenleg az 50a-50e §§-ok rendezik e kérdést. A *DSG szabályozása nem tesz különbséget közterület és nyilvános magánterület között*, a szabályozás hatálya minden videokamerás megfigyelésre kiterjed. Ez azonban nem zárja ki, hogy ágazati törvények – a DSG keretei között, a DSG által adott felhatalmazás alapján – további részletszabályokat állapítsanak meg.

Az adatvédelmi törvény mindenekelőtt meghatározza a *kamerás megfigyelés fogalmát*. Eszerint a videokamerás megfigyelés (Videoüberwachung) egy meghatározott tárgyat vagy személyt érintő, szisztematikus (különösen folyamatos) megfigyelés képfelvételre vagy képátvitelre alkalmas eszközzel.⁴ A törvény rögzíti, hogy a video-megfigyelésre alkalmazandók az adatvédelmi törvényben foglalt alapelvek, különösen az arányosság és a célhoz-kötöttség elve.

A videokamerás *megfigyelés célja* a megfigyelt személy vagy tárgy védelme illetve jogszerű megfigyelési kötelezettség teljesítése lehet. A megfigyelés jogalapjával kapcsolatban a törvény kifejti, hogy az érintett titokvédelemhez fűződő érdeke (Schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen) a videokamerás ellenőrzéskor akkor nem sérül (azaz a megfigyelés akkor jogszerű), ha

- 1) valamely személy létfontosságú érdekéből kerül rá sor, vagy
- 2) az adatkezelés valamely, minden kétséget kizáróan kifejezetten a nyilvánosság előtt vállalt cselekményre vonatkozik,⁵
- 3) az érintett az adatai felhasználásához az ellenőrzés keretein belül kifejezetten hozzájárult.⁶

A törvény a jogszerű kamerás megfigyeléssel kapcsolatban *további követelményeket* is támaszt. Az 50a. § (4) bekezdése alapján a megfigyelés akkor jogszerű, ha

- 1) igazolható az a feltevés, hogy a megfigyelt tárgy vagy személy veszélyes támadásnak van kitéve,
- 2) nemzeti vagy közösségi jogi szabályok vagy bírói döntés megfigyelési kötelezettséget határoz meg valamely adatkezelő számára,
- 3) a megfigyelés ún. valós idejű megfigyelés (Echtzeitüberwachung), és a megfigyelt tárgyról vagy személyről készült felvétel nem kerül sem rögzítésre (tárolásra), sem másmilyen formában való feldolgozásra, és a megfigyelés az adatkezelő testi épségének, életének vagy tulajdonának védelme érdekében történik.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy az osztrák jog a pusztán megfigyelést is adatkezelésnek minősíti, de egyúttal bizonyos – könnyítést szolgáló – kivételeket is megfogalmaz azzal kapcsolatban. A törvény rögzíti azt is, hogy a megfigyelés az előzőekben foglalt feltételek teljesülése után sem eredményezheti az érintett legszemélyesebb magánszférájának (höchstpersönlichen Lebensbereich) megfigyelését, illetve hogy tilos a munkavállalók munkahelyi ellenőrzés céljából történő megfigyelése.⁷ A kamerás megfigyelés során felvett adatok célhoz-kötöttségre és joglagra vonatkozó rendelkezések betartásával továbbíthatók

- 1) az illetékes hatóság vagy bíróság számára, ha az adatok a hatóság/bíróság által üldözött bűncselekmény dokumentálásához (azaz bizonyítékként) szükségesek,
- 2) a rendőrségről szóló törvény alapján a rendészeti hatóságok számára.

E továbbítási jogosultságok akkor is fennállnak, ha a cselekmény vagy támadás nem kifejezetten a megfigyelt tárgyra vagy személyre irányult.⁸

Az adatvédelmi törvény előírja azt is, hogy a *videokamerás megfigyeléseket dokumentálni kell*. A felvételek

– amennyiben azok kiadására az előzőek szerint nem kerül sor – 72 óráig őrizhetőek meg. Az adatvédelmi bejelentésben azonban ennél hosszabb tervezett megőrzési időtartam is „kérhető”; ebben az esetben az adatvédelmi hatóság a videokamerás ellenőrzést csak akkor regisztrálja, ha a bejelentésben meghatározott cél eléréséhez a hosszabb megőrzési idő valóban szükséges.⁹ A videokamerás megfigyelésre vonatkozik ugyanis az adatvédelmi törvény 17. §-ban előírt hatósági *bejelentési kötelezettség*, amely alól azonban kivételt képez a valós idejű megfigyelés (Echtzeitüberwachung, azaz rögzítés nélküli megfigyelés) és a kizárólag analóg adathordozóra történő adatrögzítés. A bejelentés során hitelt érdemlően igazolni kell az 50a § (4) bekezdés 1. mondatában meghatározott körülményeket.¹⁰ Véleményem szerint a technológiai megkülönböztetést az analóg és digitális technika különbözőségei nem indokolják, mivel a kamerás megfigyelés magánszférára gyakorolt hatása mindkét esetben azonos. A kamerás megfigyelés tényéről az adatkezelő köteles *megfelelő jelzéssel tájékoztatást nyújtani* az érintettek számára. A jelzésből ki kell derülnie az adatkezelő személyének is, kivéve, ha az az érintett számára az eset körülményei alapján ismert. A tájékoztató jelzést olyan módon kell elhelyezni, hogy a potenciális érintettek meglegyen a lehetősége a megfigyelt terület elkerülésére. Nem kell tájékoztató jelzést alkalmazni a bejelentési kötelezettség alá nem eső kamerás megfigyelés esetén.¹¹

Az érintettek joga van felvilágosítást kérni a róla készült felvételekről. Amennyiben a felvétel helyét és idejét megjelöli, valamint személyazonosságát igazolja, a képfelvételről másolatot kérhet, vagy a felvételbe betekinthez. Az adatkezelés további körülményeiről (az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, az adattovábbítás címzettjéről, stb.) az érintett írásbeli tájékoztatást kérhet. Ha a felvételtől való másolat készítése vagy a betekintés az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekét sértené, úgy a megfigyelés körülményeiről írásbeli tájékoztatást kell adni, illetve a felvételbe az azon szereplő harmadik személyek anonimizálását követően lehet betekinteni, vagy arról másolatot kérni.¹² A vázolt szabályozás újdonságára tekintettel érdemi joggyakorlata egyelőre nincs.¹³

A fenti általános szabályozás mellett a *közterületi kamerázás szektorális szabályozása* az osztrák rendőrségi törvényben (Sicherheitspolizeigesetz)¹⁴ található. Az 54. § (2) alapján a rendvédelmi hatóságok (Sicherheitsbehörden)¹⁵ megfigyelés útján akkor jogosultak személyes adatok kezelésére, ha

- a) potenciálisan veszélyes csoportok megfigyelése érdekében, vagy
- b) valamely élet, egészség, erkölcs, szabadság, tulajdon és környezet ellen tervezett bün-

cselekmény megakadályozására érdekében szükséges, vagy

- c) ha egyébként valamely veszélyes támadás veszélye fennáll, vagy a megfigyelés nélkül a védekezés jelentősen nehezebb lenne.

Az 54. § (7)–(8) bekezdései kifejezetten a *közterületen készített kép- és hangfelvétel készítését* szabályozzák. Eszerint a rendvédelmi hatóságok jogosultak nyilvános területen személyes adatokat tartalmazó kép- és hangfelvételek készítésére, ha meghatározott tények alapján fennáll az adott területeken az élet, egészség vagy a tulajdon elleni veszélyes támadás lehetősége. A *felvételek készítését* olyan módon kell jelezni, hogy az a potenciális érintettek számára lehetőleg széles körben észlelhető legyen. Az ily módon készített felvételeket csak a veszélyes támadás elleni védelem, illetve annak felderítése érdekében használhatók fel, ha a nyomozás céljából szükséges. Amennyiben e felvételekre további büntetendő cselekmény üldözése végett nincs szükség, azokat *legkésőbb 48 órán belül törölni kell*. A törvény ezzel lényegében azonos módon szabályozza a nyilvános területen vagy annak közvetlen közelében tartott, védett külföldi személyek és nemzetközi szervezetek részvételével zajló nemzeti vagy nemzetközi rendezvényeken készített kép- és hangfelvételeket.

A közterületi kamerázás ugyanakkor nem túlzottan elterjedt Ausztriában, Bécsben például csak néhány téren (Karlsplatz, Schwedenplatz) és a Nyugati pályaudvar környékén található rendőrség által üzemeltetett közterületi kamerák,¹⁶ amelyek működésével a hatóság – sajtóforrások szerint – alapvetően elégedett.¹⁷

2. Cseh Köztársaság

A Cseh Köztársaságban a kamerás megfigyelés¹⁸ adatvédelmi kérdéseire két adatvédelmi hatósági állásfoglalás, valamint az éves beszámolóik vonatkozó fejezete foglalkozik. A *Position No. 1/2006 Operating Video Recording Systems in the Light of Data Protection Law* című állásfoglalás¹⁹ a kamerás megfigyelés általános adatvédelmi kérdéseivel, míg a *Position No. 1/2008 The installation of camera systems in apartment buildings* című állásfoglalás²⁰ kifejezetten a társasházakban elhelyezett kamerákra vonatkozik. E kutatás tárgya elsősorban a köztéri kamerázás, így utóbbi témakörre csak röviden utalok.

A 2006. évi állásfoglalás szerint – amely nem tesz különbséget közterület és magánterület megfigyelése között – videofelvétel rögzítése (a cseh jogértelmezés szerint a megfigyelés önmagában nem minősül adatkezelésnek), mint személyes adat kezelése alapvetően három jogalap alapján jogszerű:

- 1) valamely *törvényi rendelkezés* felhatalmazása alapján (ilyen pl. a rendőrségről szóló törvény),
- 2) az *érintettek hozzájárulása* alapján (aminek az alkalmazhatósága ugyanakkor a gyakorlati nehézségek miatt meglehetősen korlátozott),
- 3) a cseh adatvédelmi törvény Art. 5(2)(e) pontja alapján, amely az *adatkezelő, a címzett²¹ és harmadik személyek jogának vagy jogos érdekének érvényesítésére* is megengedi az adatkezelést, ha ez nem korlátozza aránytalanul az érintett magánszférájához fűződő jogát.²²

Az állásfoglalás több irányadó szempontot és alapelvet is megfogalmaz a kamerás megfigyeléssel kapcsolatban.

- 1) *A kamerás megfigyelés nem avatkozhat be túlzott mértékben az egyének magánszférájába.* A kamerás megfigyelés ennek alapján csak akkor jogszerű, ha az elérni kívánt cél más módon nem biztosítható. Emellett nem fogadható el a kamerázás privát helyiségekben, így pl. mosdóban, zuhanyzóban. Öltözőhelyiségben a kamerázás akkor engedhető meg, ha van olyan terület, amelyet a kamera nem „lát”, és itt az érintettek szabadon átöltözhetnek.
- 2) *Az adatkezelés célját pontosan meg kell határozni.* E cél – a cseh törvény 5(2)(e) pontjának alkalmazása esetén – lehet az adatkezelő azon joga vagy jogos érdeke, amelynek védelmére az adatkezelés irányul (pl. a betörés elleni védelem), illetve a cél szolgálhat közérdeket is (pl. utcai bűnözés elleni harc). Az adatkezelés kizárólag a pontosan meghatározott célok elérésére irányulhat.
- 3) *A tárolás idejét meg kell határozni.* A megőrzés idejének az adatkezelés céljához kell igazodnia, amely az állásfoglalás szerint 24 órától néhány napig terjedhet.
- 4) *Az adatbiztonsági követelményeket be kell tartani.*
- 5) *Az érintetteket megfelelő módon tájékoztatni kell az adatkezelésről.*
- 6) *Garantálni kell az érintettek jogainak érvényesülését, különös tekintettel az érintett (saját adataiba történő) betekintési és tiltakozási jogára.*
- 7) *Az adatkezelést be kell jelenteni az Adatvédelmi Irodának.*

Megjegyzem, hogy az általános követelményeknek elsősorban a b) és c) pontban foglalt jogalap esetén van jelentősége, mivel szektorális törvényi szabályozás mellett ezek az elvek konkretizálásra kerülnek.

A *közterületi kamerázás* ágazati szabályozása a *rendőrségről szóló törvényben* található.²³ A cseh rendőrség – a feladatai végrehajtása érdekében –

készíthet személyekről vagy tárgyakról kép- vagy hangfelvételt nyilvánosan hozzáférhető területen, valamint készíthet kép- vagy hangfelvételt magáról a rendőrségi intézkedésről is. Amennyiben a felvételkedés folyamatos és automatikus eszközzel történik (tipikusan CCTV rendszer alkalmazásával), úgy e tényről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni kell. Megjegyzendő, hogy az önkormányzatok is jogosultak rendőrséget működtetni (Municipal Police), amelyekre e szabályok megfelelően alkalmazandók.²⁴

Az érintettek jogaira és a megőrzési időre speciális szabályozás hiányában az adatvédelmi törvény rendelkezései irányadók, amely az érintettek jogai tekintetében kielégítő megoldás, ugyanakkor a megőrzési időnél így lényegében csak a célhoz kötöttség követelménye jelent korlátozást.

A *nyilvános magánterületre* vonatkozó kamerás megfigyelésre ágazati szabályozás nincs, de az állásfoglalásból egyértelmű, hogy a *cseh adatvédelmi törvény érdekmérlegelést lehetővé tevő adatkezelési jogalapja* a magánterületen történő kamerás megfigyelés jogalapja is lehet, így összességében a magyar szabályozáshoz képest szélesebb körben lehet jogszerű a kamerás megfigyelés. A *társasházakban elhelyezett kamerákkal* kapcsolatos állásfoglalás is rögzíti, hogy ez vagy az érintett hozzájárulása vagy az adatkezelő, címzett vagy harmadik személy joga vagy jogos érdeke alapján jogszerű.

A kamerás megfigyelésre vonatkozó adatvédelmi hatósági beszámolók (2006, 2007, 2008) kiemelt kérdésként kezelik ezt a jelenséget, és a *kamerás megfigyelés folyamatos terjedésére* hívják fel a figyelmet. A konkrét ügyek száma is nőtt,²⁵ de ezek – egy kivétellel – magánterület (társasházak, raktárpületek) vagy nyilvános magánterület (iskola) kamerás megfigyeléséről szóltak. E kamerarendszerek érintetti hozzájárulás nélkül, a már említett érdekmérlegelésen alapuló jogalap, a cseh adatvédelmi törvény Art. 5(2)(e) alapján működtek, és a hatóság az arányosság, szükségesség, célhoz kötöttség követelményeit vizsgálva rendszerint jogsértést állapított meg.²⁶

A 2008. évi beszámoló *közterületi kamerázással kapcsolatos ügyet* is elemez. Eszerint az önkormányzat szeretett volna bűnüldözési, bűnmegelőzési céllal közterületi (utcákat, tereket figyelő) kamerákat felszerelni. Ezt az adatvédelmi hatóság jogellenesnek minősítette, mivel abban nem működött volna közre a rendőrség, amely a rendőrségről szóló törvény rendelkezései alapján kizárólagosan²⁷ jogosult közterületi kamerákat működtetni.²⁸

A közterületi kamerázás tényleges helyzetére sajtóhírek alapján következtetünk: Prága mellett Plzenben (és vélhetően több nagyvárosban) működik CCTV rendszer, amelyet a rendőrség üzemeltet.

Prágában 2008-ban kb. 570 kamera mellé továbbiak felszerelését tervezték. A kamerarendszer működése bizonyos források szerint sikeresnek tekinthető, a bűncselekmények száma összességében is számottevően csökkent illetve kiszorult a bekamerázott területekről.²⁹ Ugyanakkor *szkeptikusabb sajtómegjelenések* is fellelhetők, amelyek a hatékonyságra vonatkozó statisztikák hiányosságára és a kamerarendszerek túlzott költségeire hívják fel a figyelmet.

3. Dánia

Dániában a közterületi kamerázás szabályozása különösen érdekes, „szélsőséges” megoldást mutatott 2007-ig. Eddig ugyanis az „*Act Prohibiting Video Surveillance 2000*” alapján *főszabályként kifejezetten tilos volt közterületet kamerával megfigyelni*, akár magánszemélyként, akár hatóságként. A törvény tartalmazott azonban jó néhány kivételt is. Egyrészt a benzinkutak, bevásárlóközpontok, bankok – tájékoztató táblák kihelyezése mellett – alkalmazhattak kamerát a saját területük illetve a közvetlen környezetük (közterület) megfigyelése érdekében. Emellett – eseti alapon, és nem folyamatosan – súlyosabb bűncselekmények nyomozása esetén a nyomozáshoz szükséges mértékben a rendőrség is végezhetett kamerás megfigyelést közterületen. Az egyes európai nagyvárosokban fellelhető közterületi CCTV rendszerek azonban Dániában *lényegében ismeretlenek* voltak, és ma sem igazán elterjedtek.³⁰

2007-ben azonban – részben a terrorizmus elleni fellépés keretében – e hozzáállás némiképp megváltozott, és az említett törvény helyébe az „*Act on TV Surveillance 2007*”³¹ lépett. Ennek alapján a közterületi kamerázás a rendőrség kizárólagos hatáskörében maradt (a fenti, bankokra, benzinkutakra, stb. vonatkozó kivételeket leszámítva), de a korábbiaknál szélesebbre nyílt az alkalmazás lehetősége: a rendőrség *bűnmegelőzési, bűnüldözési célból működtethet folyamatosan is közterületi kamerákat*, a korábbi megszorító szabályok nélkül is. A kamerázásra minden esetben alkalmazandók az adatvédelmi törvény rendelkezései (pl. az érintettek jogai tekintetében), amely alapján az általános megőrzési idő 30 nap. A kamerarendszer telepítését azonban – a korábbi szabályozástól eltérően – már nem kell bejelenteni az adatvédelmi hatóságnak.³² A korábbiakhoz képest lazítást jelentő rendelkezések még így is Európa egyik legszigorúbb szabályozását eredményezik.

4. Egyesült Királyság

Európában a kamerás megfigyelés gyakorlata egyértelműen az *Egyesült Királyságban a leginkább elterjedt*, így jelentős szakirodalma van e témakörnek. Az

egy forrás inkább a kamerázás hatékonyságára és társadalmi hatásaira fókuszálnak, mintsem a jogi szabályozásra.

A CCTV rendszerek döntő többségére az adatvédelmi törvény alkalmazandó. Egyes – lényegében magáncélból történő felhasználást célzó, vagy személyes adatot egyáltalán nem rögzítő (panoráma-kamera) – esetekre azonban az adatvédelmi szabályozás hatálya nem terjed ki. Emellett külön törvény, a nyomozási hatáskörökről szóló törvény³³ rendelkezik a titkos megfigyelés eseteiről és szabályozásáról.³⁴

A brit Információs Biztos (Information Commissioner)³⁵ ugyanakkor kiadott egy kifejezetten kamerás (CCTV) megfigyelésre vonatkozó magatartási kódexet,³⁶ amely lényegében az adatvédelmi törvény rendelkezéseit és elveit konkretizálja a kamerás megfigyelésre.

*Az angol szabályozás logikája és a kódex nem tesz különbséget (nyilvános) magánterület és a közterület megfigyelése között; a kódex hatálya mindkét esetre kiterjed, amennyiben a kamerás megfigyelés célja „egy egyén viselkedésének megfigyelése (pl. egy boltban vagy az utcán)” vagy „egy egyénnel kapcsolatban valamilyen további cselekmény, pl. a felvételek rendőrség számára történő továbbítása”.*³⁷ A közterületek megfigyelését nagyrészt a rendőrség és az önkormányzatok végzik, ugyanakkor ez – szemben Európa országainak többségével – nem kizárólag a hatóságok privilégiuma: megfelelő joggal, ami – amint azt alább látjuk – a gyakorlatban lényegében „csak” megfelelő, legitim célt jelent, magánszemélyek (pl. üzlethelyiségek tulajdonosai) is figyelhetik a magánterületük körüli közterületet.

A CCTV kódex mindenekelőtt felhívja a figyelmet a célhoz kötöttség és az arányosság követelményére, azaz arra, hogy sok esetben nem a kamerás megfigyelés a leghatékonyabb módszer az elérni kívánt cél elérésére. A telepítés eldöntése során figyelembe kell venni a rendszer magánszférára gyakorolt hatását is. Összességében indokolt a telepítés előtt a magánszférát érintő hatásvizsgálatot (privacy impact assessment) végezni, amelyhez segítséget nyújthat az Információs Biztos vonatkozó kézikönyve.³⁸ Amennyiben a kódexben található kérdések megválaszolása után is a kamerás megfigyelés tűnik szükségesnek, úgy a kamerarendszer telepíthető.

A dokumentum az adatkezelési jogalap kérdésére inkább csak utal, de leginkább „nagyvonalúan” átsiklik e kérdés felett. Ugyanakkor a célhoz kötöttség, illetve az arányosság elemzése lényegében a jogalap meglétének vizsgálatát jelenti. Az Egyesült Királyság adatvédelmi törvényének 2. számú jegyzékének 6. pontja alapján³⁹ az adatkezelés jogalapja lehet az adatkezelő vagy harmadik személyek jogos érdekének érvényesítése, amennyiben ez nem sérti az érintett jogát vagy

jogos érdekét. Úgy tűnik, hogy a bűnmegelőzés és bűnüldözés, mint jogszerű érdek a CCTV rendszerek többségét legitimálja, és lehetővé teszi mind a közterületek, mind a magánterületek megfigyelését (az Információs Biztos nyilvántartásában a legtöbb esetben a bűnmegelőzést és a bűnüldözést jelölik meg adatkezelési célként). Az adatvédelmi szempontokat is vizsgáló egyik tanulmány ugyanakkor a magánszemélyek által megfigyelt közterületek esetén – megfelelő tájékoztatás mellett – az érintettek ráutaló magatartását, mint hozzájáruló nyilatkozatát tekintette jogalapnak.⁴⁰ Összességében megállapítható, hogy a CCTV rendszerek jogalapját lényegében alig vizsgálja és vitatja a hatóság: a kérdés legtöbbször nem az, hogy működhet-e CCTV rendszer, hanem sokkal inkább az, hogy miként működjön az az adatvédelmi szabályozásnak megfelelően.

Mind a vonatkozó jogirodalom, mind a magatartási kódex egyértelművé teszi az adatvédelmi szabályozás alkalmazását. Ez alapján a CCTV rendszerek működtetését, mint adatkezelést, *be kell jelenteni* az Információs Biztosnak. *Az érintetteket tájékoztatni kell* arról, hogy kamerával megfigyelt területre lépnek, és biztosítani kell az adatkezeléssel kapcsolatos *jogait*, különös tekintettel az érintettől készült felvételek megtekintésére: a *betekintést* legfeljebb 10 font ellenében biztosítani kell. A *megőrzési idő* tekintetében a kódex csak annyit mond, hogy a lehető legrövidebb ideig kell tárolni, azaz ameddig az adatkezelés célja fennáll.⁴¹ A CCTV rendszert üzemeltető adatkezelőnek be kell tartania az adatbiztonságra és az adatminőségre vonatkozó követelményeket is.⁴²

A jogi szabályozás jellegéről tanulságos összefoglaló képet ad egy 2004-es tanulmány,⁴³ amely a CCTV európai szabályozását vizsgálja. A dokumentum kiemeli, hogy az Egyesült Királyságban a CCTV szabályozása speciális: a kamerás megfigyelés már a 90-es évek közepén nagymértékben elterjedt, míg a magánszféra védelmével kapcsolatos jogszabályok csak 1998-ban jelentek meg:⁴⁴ ekkor egyrészt elfogadták az emberi jogokról szóló törvényt (Human Rights Act 1998),⁴⁵ másrészt implementálták az EU adatvédelmi irányelvét. Az újonnan létrejövő szabályozás alapvetően ugyan megnyugtató módon rendezi a CCTV rendszerekkel kapcsolatos jogi kérdéseket (különös tekintettel a célhoz kötöttség és arányosság alapelveire), de *a szabályozás egy már kiépített rendszerrel (nagyágrendileg 4 millió telepített kamerával) „találta szembe magát”*. Sem e rendszer radikális átalakításával, sem a már telepített kamerák tömeges leszerelésével nem lehet érdemben számolni: *sokkal inkább egyfajta folyamatos jogszerűsége törekvés, és ezzel összhangban némi jóindulati vélelem jellemzi a joggyakorlatot*, amely tehát abból indul ki, hogy a jogszabályi követelmények és különösen a

célhoz kötöttség és arányosság követelménye nagyjából minden már telepített CCTV rendszer esetén adott. A jogalap feltételezett megléte esetén azonban egyértelmű a törekvés az adatvédelmi szabályok betartására.⁴⁶

A CCTV rendszerekkel kapcsolatos viták tehát nem a rendszerek szükségessége és jogszerűsége, hanem azok hatékonysága körül bontakoznak ki. Így a jogi szabályozás bemutatása után érdemes néhány szót szólni a kamerás megfigyelés társadalmi hatásairól és megítéléséről is. E kérdéskört átfogóan vizsgálja egy 2005-ben készült kormányzati tanulmány⁴⁷ és egy 2008-as, negyvennégy másik tanulmány megállapításait összegző jelentés. Utóbbi nem csak az Egyesült Királyság rendszereit vizsgálja, hanem összeurópai szintű megállapításokat is tesz, ugyanakkor hangsúlyos az angol kutatások vizsgálata, így az eredményeit e fejezetben ismertetem.⁴⁸

Az *Egyesült Királyság belügyminisztériumának kutatóműhelyében készült tanulmány* elsősorban a CCTV rendszerek, konkrétan 14 különböző CCTV rendszer, bűnözésre és bűnözéstől való félelemre gyakorolt hatását elemzi. A vizsgálat módszertanát tekintve alaposnak mondható. Mindenekelőtt vizsgálták a bűncselekmények a kamerarendszer telepítését megelőző és azt követő alakulását. Az eredményeket összevetették más, a CCTV rendszerrel nem érintett területtel, mint kontrollterülettel. Az eredményeket más, bűncselekményeket egyébként csökkentő vagy növelő tényezők figyelembevételével állapították meg. Lehetőség szerint vizsgálták a CCTV rendszerrel megfigyelt terület környékén is a bűnözés alakulását a bűnözés áthelyeződésének megállapítása/kizárása céljából. A kutatás során külön elemezték a kamerarendszerek közvéleményre, és az emberek viselkedésére gyakorolt hatását is. Végül pedig hangsúlyt fektettek a megfigyelő helyiségre (control room), a technikai megvalósulás és a közgazdasági vonatkozások kutatására is.⁴⁹

A *tanulmány megállapításait a bűnözés mértékét illetően az alábbiakban foglalom össze*. A vizsgált területek közül hat helyen számszerűségében érzékelhetően, ebből kettő helyen statisztikailag is jelentős mértékben csökkent a bűnözés száma a kamerarendszereknek köszönhetően. Ugyanakkor hét helyen a bűnelkövetések száma nőtt, ez azonban – a bűncselekmények típusa, szezonális jellege, stb. alapján – nem állt összefüggésben a CCTV rendszerekkel. A bűnözés szempontjából a több különböző területet (intézményt, parkolót, közteret) átfogó egységes kamerarendszer bizonyult a leginkább hatékonynak, és különösen az előre megfontolt bűncselekményekkel (pl. autólopással) szemben. A kamerák száma és a lefedettség egy ideig növeli a hatékonyságot, a teljes lefedettség közelében (azt elérve) azonban ez a hatás

megszűnik. A kamerák főleg a jól ellenőrizhető pontok figyelésekor (bejárat, kijárat) fejtenek ki pozitív hatást. A bűncselekmények áthelyeződését három rendszer esetén figyelték meg: az egyik esetben általában a bűnözés, másik esetekben a betöréses lopás illetve az autólopás helyeződött át a kamerák által nem ellenőrzött területekre.

A *közvéleményre és állampolgárokra gyakorolt hatásokkal* kapcsolatos megállapítások több témakört érintenek. A kamerák elhelyezkedését a lakosság döntő többsége (61-97%) érzékelte, és csökkent valamelyest az áldozattá válástól való félelem (statistikai értelemben ez csupán három helyen volt jelentős) is, e két jelenség azonban meglepő módon fordított arányban állt egymással: azon válaszadók féltek kevésbé, akik nem érzékelték a kamerákat, és viszont. Emellett majdnem mindegyik vizsgált területen nőtt valamelyest a biztonságérzet és többségében a tényleges áldozattá válás is csökkent. A kamerarendszerek ugyanakkor minimális hatást gyakoroltak az állampolgárok viselkedésére, és döntő többségük támogatta a kamerák jelenlétét, igaz ez a támogatás a telepítést követően csökkent (de sehol sem csökkent 70% alá). Ugyanakkor a CCTV rendszerek felszerelését követően a szabadságjogokkal kapcsolatos aggodalmak is csökkentek.⁵⁰

A *költséghatékonysággal* kapcsolatban az elemzés arra jutott, hogy a költség-haszon elemzés eredménye szinte mindenütt pozitív, de egyáltalán nem jelentős mértékben. A bűnözés visszaszorulása jelentős anyagi haszonnal nem járt, a CCTV rendszerek telepítése viszont meglehetősen költséges. Ugyanakkor egyes pozitív tényezők pénzügyi hatásait nem lehet mérni, és a rendszerek hatékonyságnak növekedése során a költséghatékonyság is várhatóan nőni fog.⁵¹

A másik említett *összefoglaló tanulmány* értéke különösen abban rejlik, hogy *negyvennégy különböző kutatás megállapításait* összegzi. A tanulmányok *nem kizárólag az Egyesült Királyságot* vizsgálták, így ennél *szélesebb körű következtetések levonására* is alkalmasak. A kutatások kiválasztása (több mint kilencvenből válogattak ki negyvennégy, meghatározott módszertani követelményeknek megfelelő kutatást) során alapvető szempont volt, hogy a bűncselekmények alakulását a CCTV rendszerek telepítése előtt és után is mérjék, illetve a kutatás során kontroll-területet is vizsgáljanak.⁵²

Az *összefoglaló tanulmány* hasonló eredményt mutatott, mint az *angol belügyminisztérium kutatóműhelyében készült kutatás*. A vizsgált közterületek mintegy felében jelentősen csökkent a bűnözés és/vagy nőtt a felderítések aránya. Különösen a gépkocsival kapcsolatos bűncselekmények és a személy elleni bűncselekmények száma csökkent a kontroll területekhez képest számottevően. A parkolókat ellenőrző

rendszerek bizonyultak a leginkább hatékonyak. Ugyanakkor – elsősorban a rablások területén – a bűnözés áthelyeződését is megerősítették a kutatások. A vizsgált területek másik felében alig tapasztalható pozitív, vagy egyenesen nem kívánt negatív hatások léptek fel. A tanulmány megjegyzi, hogy a kamerarendszerek telepítése meglehetősen költséges: az Egyesült Királyságban tíz év alatt (1992-2002) 250 millió fontra becsülik a CCTV rendszerekre elköltött közpénzek értékét.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a kamerás megfigyelés érzékelhetően, de nem nagy arányban csökkenti a bűnözést a legtöbb területen, de ez a hatás az Egyesült Királyságban erősebb, mint más államokban. Egyes esetekben a bűnelkövetések száma nőhet is, amelynek oka a (hamis) biztonságérzetből fakadó felelőtlenebb áldozati magatartás. A kamerarendszerek részben beváltják a hozzájuk fűzött reményeket, míg mások hatástalanok, ugyanakkor éppen ezért a jelenleginél lényegesen alaposabb hatásvizsgálatokra lenne szükség.⁵³

5. Franciaország

Franciaországban a *közterületi kamerás megfigyelésre* vonatkozó előírások alapvetően a video-megfigyelés szabályozásáról szóló 1995. január 21-i törvényben⁵⁴ és a kapcsolódó rendeletben található.⁵⁵ A *nyilvánosság számára nyitva álló magánterületi kamerás megfigyelésre* egyrészt e jogszabályok, másrészt az adatvédelmi törvény rendelkezései irányadók.

A jogszabály szerint *közterületi kamerázás megfigyelést* az arra illetékes hatóságok csak a *törvényben nevesített célokból*, a középületek és közlétesítmények, illetve környékük védelmének biztosítása, honvédelmi létesítmények védelme, közúti forgalom szabályozása, közlekedési szabályok megszegésének megállapítása, – az erőszak és lopás kockázatának különösen kitétt helyeken – személyek és javak elleni támadások megelőzése és terrorcselekmények megelőzése céljából végezhetnek.⁵⁶ Terrorcselekmények elhárítása céljából a törvény alapján bizonyos honvédelmi szervek, a külön törvényben meghatározott közösségi közlekedést szervező szervezetek és a nemzetközi repülőterek végezhetnek megfigyelést.⁵⁷

A videokamerás-megfigyelés a *nyilvánosság számára nyitva álló helyeken és intézményekben jogi személyek (magánszemélyek) által is végezhető* a személyek és javak biztonságának szavatolása céljából, amennyiben ezek a helyek és intézmények különösen ki vannak téve az erőszak vagy lopás veszélyének, vagy feltehetőleg fennáll a terrorcselekmények elkövetésének veszélye.

A kamera *nem irányulhat lakóépület belső terére vagy bejáratára*. Az érintetteket egyértelműen és folyamato-

san *tájékoztatni kell* a CCTV rendszer léteéről és az azt üzemeltető hatóságról, illetve személyről. Az *érintetteknek joguk van* a rájuk vonatkozó *felvétel megismerésére*. A hozzáférést azonban állambiztonsági, honvédelmi, közbiztonsági okokból, bíróság előtt folyamatban levő eljárást érintő, illetve harmadik személyek jogainak védelme miatt meg lehet tagadni. Az érintett jogainak védelme érdekében bírósághoz fordulhat.⁵⁸

A kamerarendszer telepítéséhez *hatósági engedély szükséges*, amelyet a megyei prefektus ad ki egy erre kirendelt bizottság véleménye alapján.⁵⁹ A bizottság öt tagból, két bíróból, egy kijelölt polgármesterből, egy ipari és kereskedelmi kamarát képviselő személyből és egy kamerarendszerrel foglalkozó szakemberből áll.⁶⁰

Az CCTV rendszer telepítésére vonatkozó *engedély iránti kérelem* tartalmazza – többek között – a CCTV rendszer céljait és a megvalósítás technikáit; a helyszín tervrajzát, amely mutatja a kérelmező épületeit, a kamerák elhelyezését, valamint az általuk lefedett területeket (zónákat); a képek átvitelére, rögzítésére és feldolgozására szolgáló berendezés leírását és a rögzített képek megőrzésére és védelmére meghozandó biztonsági intézkedéseket; a nyilvánosság tájékoztatásának részletes szabályait; az érintettek hozzáférési jogának részletes szabályait; a képek megőrzésének határidejét; valamint a rendszerért felelős személy vagy szolgálat megjelölését.⁶¹ Látható, hogy az *engedélyezés során* a CCTV rendszer részletes leírására kerül sor, amely alapján *érdemben eldönthető, hogy a telepítés valóban indokolt-e*. Az engedélyezés során tehát a célhoz kötöttség és szükségesség kritériumait alaposan vizsgálja a prefektus illetve a bizottság. A prefektus által kiadott engedély tartalmazza a felvételekhez való hozzáférési jogosultságokat és a felvételek megőrzési idejét, amely nem lehet hosszabb egy hónapnál, kivéve, ha a felvételekre rendőrség vagy bíróság által folytatott eljárásban van szükség.⁶² A kiadott *engedélyek listája nyilvános*, és tartalmazza az engedélyezés dátumát és a felelős személy vagy szolgálat megnevezését.⁶³

A telepítésre szóló engedély öt évre szól, és meghosszabbítható. Az erre rendelt bizottság a CCTV rendszerek felett felügyeletet gyakorol, és javasolhatja akár az üzemeltetés felfüggesztését is. Amennyiben valamely terrorcselekmény különleges veszélye a sürgősségi eljárást megköveteli, a prefektus – a megyei bizottság véleményének hiányában – ideiglenes engedélyt adhat legfeljebb négy hónapra.

A kamerás megfigyelés szabályainak megsértése esetén a francia törvény súlyos szankciórendszert állít fel. Három év szabadságvesztés-büntetéssel és 45 ezer eurós bírsággal büntethető a

- video-megfigyelési rendszer engedély nélküli telepítése vagy fenntartása,

- video-megfigyeléssel készült felvételek engedély nélküli készítése,
- a felvételek előírt határidőn belüli megsemmisítésének elmulasztása,
- a felvételek meghamisítása,
- a kirendelt bizottság munkájának akadályozása,
- nem felhatalmazott személyek felvételekhez való hozzáféréseinek biztosítása,
- a felvételeknek az engedélyezettől eltérő célokra való felhasználása.

Az adatvédelmi hatóság beszámolója a jogi szabályozás kapcsán ugyanakkor kiemeli, hogy *nehézséget és félreértéseket okoz a közterületi és a magánterületi kamerázással kapcsolatos párhuzamos szabályozás* (utóbbi nagyrészt az adatvédelmi törvény alapján, annak keretei között végezhető), és indokolt lenne harmonizáltan vagy egységesen szabályozni e kérdésköröket és egységesíteni a felügyeletet.⁶⁴

A terrorizmus elleni harc szellemében Franciaországban az elmúlt években a *kamerás megfigyelés nagymértékű kiterjesztése jellemző*. Egy 2006-ban elfogadott törvény⁶⁵ alapján a közterületi kamerázást kiterjesztették a közlekedési eszközökre, légitársaságok irodáira és néhány vallási jellegű területre is.⁶⁶ Emellett általános tendencia a kamerák számának rohamos terjedése is: 2010-ben a kormányzat 280 városban összesen további 3500 kamera felszerelését jelentette be. Emellett a francia vasúttársaság, a SNCF is további bővítést tervez: a jelenlegi 14400 darab, állomásokon és vonatokon üzemelő kamera megduplázását tűzték ki célul.⁶⁷

Egy 2008-ban készült közvélemény-kutatás alapján a *felnöött francia lakosság 71%-a helyesli a köztéri CCTV rendszerek működését*, és 65%-a véli úgy, hogy a bűnözés és terrorizmus elleni harcban segítené további kamerák felszerelése.⁶⁸

Franciaországban kiemelt figyelmet fordítanak a *magas minőségű képalkotásra* (digitális, IP alapú, wireless technológia alkalmazása) és intelligens képelemző rendszerek bevezetésére is, amelyek felügyelet nélkül hagyott tárgyak, de akár „gyanús” mozgások automatikus kiszűrésére is alkalmasak.⁶⁹

A köztéri kamerázás terjedésével azonban *többen elégedetlenek*. Már egy 2004-es (tehát az elmúlt évek tendenciáit még nem is ismerő), öt társadalmi szervezet által jegyzett, polgármestereknek szóló nyílt levél egyértelműen a kamerás megfigyelés ellen foglalt állást, megjegyezve, hogy annak pontos hatásai valójában ismeretlenek.⁷⁰

6. Görögország

Görögország *közterületi kamerázással kapcsolatos szabályozása* a többi országtól *markánsan eltér*: az – adatvédelmi irányelvet is implementáló – görög *adatvédelmi*

törvény⁷¹ kiveszi a hatálya alól e kérdéskört. A 3. § 2. pont c) alpontja szerint a törvény hatálya nem terjed ki a hatóságok által technikai eszközökkel közterületen rögzített kép- és hangfelvétellek, amennyiben arra az állam-, a nemzet-, vagy a közbiztonság védelme céljából, illetve személy- és vagyonvédelmi célokból vagy forgalomszervezési célból kerül sor. Az így gyűjtött adatot 7 napig lehet megőrizni, kivéve, ha bűnüldözés céljából a hatóságoknak vagy a bíróságnak a továbbiakban is szükségük van a felvételekre). E rendelkezések megsértését a görög adatvédelmi törvény szabadságvesztéssel (!) bünteti.

E jogalkotói megoldás tervezetét a görög adatvédelmi hatóság élesen bírálta 2009-ben, eredménytelenül. A görög hatóság az európai alapjog-korlátozással kapcsolatos normákkal ellentétesnek tartja e szabályozói megoldást, mivel így lényegében az említett hatóságok (adatkezelők) – az adatvédelmi törvény hatályán kívül, az abban foglalt elvek (arányosság, szükségesség) kötelező alkalmazása nélkül – szabadon mérlegelik a kamerarendszer telepítésének jogszerűségét. Az adatvédelmi hatóság azt is sérelmezi, hogy ezzel egy széles körű adatkezelés teljesen kikerül a hatóság felügyelete alól. Az érintettek jogai szintén nem tudnak érvényesülni, holott ez az információs önrendelkezési jog egyik legfontosabb garanciája. Úgyszintén nem tisztázták az adatbiztonságra vonatkozó követelmények. A hatóság összefoglalója egyéb – közterületi kamerázást felölölő – ágazati szabályozásra nem utal.⁷²

Egy, a sajtóban megjelenő cikk a kamerarendszerek megengedhetőségét azért (is) bírálta, mert véleménye szerint a szabályozás visszaélésekre ad lehetőséget a békés tüntetőkkel szembeni fellépés során is. A cikk utalt a görög olimpia után „felszerelve hagyott” kamerák által okozott konfliktusokra is, igaz, e kamerák a hatóságok tájékoztatása szerint csak forgalomszervezési feladatokat láttak el.⁷³

A magunk részéről egyetértünk a hatóság által megfogalmazott kritikákkal: még egy esetlegesen létező ágazati szabályozás esetén sem célszerű a közterületi kamerázást kivenni az adatvédelmi törvény és az adatvédelmi hatósági felügyelete alól.

7. Németország

Fejlett adatvédelmi szabályozása és hagyományai miatt a közterületi kamerázás németországi szabályozása Magyarországon különös figyelmet érdemel. Míg Németországban az általános adatvédelmi szabályozás szövetségi hatáskör, addig a hatóságok adatkezelésével kapcsolatos szabályok tartományi szintre tartoznak. E különbség a kamerás megfigyelés szabályozása kapcsán is összetett helyzetet eredményez.

A közterületi kamerázás a hatóságok, azon belül is tipikusan a rendőrség hatáskörébe tartozó adatkezelés, így szabályozása alapvetően tartományi szinten található. A német tartományok nem egységesek a közterületi kamerázás kérdésében, és alapvetően három modell figyelhető meg.

- 1) Közterületi kamerázást nem szabályozó tartományok. Ez esetben jogalap hiányában a közterületek kamerás megfigyelése nem jogszerű.
- 2) A közterületi kamerázást tömör megfogalmazású, tág felhatalmazással szabályozó tartományok. A felhatalmazás alanya rendszerint a rendőrség, amely így elvileg széles körben üzemeltethet közterületi CCTV rendszereket.
- 3) A köztéri kamerázást viszonylag részletes, jól definiált esetekben megengedő szabályozással rendelkező tartományok.⁷⁴

A kialakult modellek alapján nem tűnik érdekesnek az összes német tartomány szabályozását elemezni, így – a jogirodalom alapján érdekesnek tűnő – két tartomány bemutatására szorítkozom.

Szabályozását és Németországban elfoglalt súlyát tekintve is érdekes példa Észak-Rajna-Vesztfália tartomány vizsgálata. Közterületi CCTV rendszerek üzemeltetésére a rendőrség jogosult: a rendőrségről szóló törvény⁷⁵ 15-15a §-ai szabályozzák a kép- és hangfelvételekkel illetve az optikai eszközökkel történő adatgyűjtés szabályait. A törvény alapján bűncselekmények megelőzése illetve elhárítása céljából – ha az ismételt elkövetés lehetősége vagy a bűncselekmény jellege indokolja – a rendőrség végezhet közterületi megfigyelést, mindaddig, amíg a további elkövetésre vonatkozó feltevés igazolható. Azaz, ha e cél megszűnik, az adatkezelésnek nincs tovább jogalapja.⁷⁶ A közterületi megfigyelés tényét – amennyiben az nem nyilvánvalóan észlelhető – megfelelő intézkedéssel (pl. tájékoztató tábla elhelyezésével) jelezni kell. A kamerás megfigyeléssel rögzített adatokat – viszonylag rövid ideig – 14 napig lehet megőrizni, kivéve, ha a felvételek valamely bűncselekmény felderítéséhez vagy megelőzéséhez szükségesek. A közterületi kamerás adatgyűjtés megkezdéséről a telepítésre jogosult hatóság vezetője dönt. A döntést dokumentálni kell, és a fentiekben meghatározott feltételek és körülmények (adatkezelési célok) fennállását évente felül kell vizsgálni.⁷⁷

A rendőrségről szóló törvény a közterületi kamerázás mellett külön nevesíti, hogy a rendőrség a nyilvános rendezvényeken és a gyűléseken is készíthet kép- és hangfelvételt, amennyiben igazolható, hogy bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére kerülne sor. Az adatkezelés akkor is jogszerű, ha a felvételen az ügyben nem érintett harmadik személy is feltűnik, ha a kép- vagy hangfelvétel csak így ké-

szíthető el. A tárolási idő ez esetben egy hónap, kivéve, ha a felvétel bűncselekmény vagy szabálysértés felderítéséhez vagy megelőzéséhez szükséges.⁷⁸

A rendőrségről szóló törvény további részletszabályokat nem tartalmaz, de a források és a szóhasználat alapján egyértelmű, hogy az adatkezelés során az egyéb adatvédelmi rendelkezéseket, így pl. a célok elemzése tekintetében a szükségesség és arányosság követelményét, az érintett jogaira vagy az adatbiztonságra vonatkozó szabályokat be kell tartani.

Szászország rendőrségi törvényének a 38. §-a szintén szabályozza a közterületi térfigyelés szabályait, az előző példához képest azonban lényegesen szűkebb körben, lényegében három, jól körülírható helyszín illetve esemény esetében ad a rendőrség számára felhatalmazást. A rendőrség a következő helyszíneken jogosult kép- és hangfelvételt készíteni, és ezzel összefüggésben személyes adatot kezelni.

- 1) *Nyilvános rendezvényen vagy gyűlésen*, amennyiben igazolható, hogy bűncselekmények elkövetésére vagy a közbiztonságot jelentősen veszélyeztető cselekményre kerülne sor. Az adatgyűjtés jogszerűségét nem érinti, ha harmadik személy elkerülhetetlenül érintett a felvételkészítés során.
- 2) *Egyes bűncselekményekkel feltételezeten érintett helyszíneken*, azaz ahol feltehetően bűnözők rejtőzködnek, vagy bűncselekmények elkövetéséről megállapodnak, azt előkészítik vagy elkövetik, illetve ahol engedély nélkül tartózkodnak, vagy a helyszínen prostitúció folyik.
- 3) *Végül közlekedési- vagy közszolgáltatást biztosító létesítményben*, nyilvános közlekedési eszközön, illetve egyéb, különösen veszélyeztetett objektumban vagy közvetlen közelében, ha feltehető, hogy ott bűncselekmény elkövetésére kerülne sor.⁷⁹

A felvételeket főszabályként két hónap után törölni kell, kivéve, ha a felvételek bűncselekmény vagy szabálysértés felderítésére, egyéb közjogi igények érvényesítésére, illetve bizonyos magánjogi érdekek védelmére, különösen bizonyítékként való felhasználás céljára szükségesek.

A szász szabályozás az észak-rajna-vesztfáliai szabályokhoz képest szűkebb körben engedi meg a kép- és hangfelvételek készítését: nem általában a közterületen, hanem csak a törvényi szinten részletesen körülhatárolt helyszíneken jogosult a rendőrség kép- és hangfelvételek készítésére. A felhasználás időtartama illetve a további felhasználás céljai tekintetében azonban a szabályozás megengedőbb, mint az észak-rajna-vesztfáliai törvény.

A nyilvánosság számára hozzáférhető magánterület kamerás megfigyelésével kapcsolatban a szabályozás

nagyrészt szövetségi, kisebb részt tartományi szinten található. A szövetségi adatvédelmi törvény⁸⁰ 6b §-a alapján a nyilvánosság számára hozzáférhető terület kamerás megfigyelése csak akkor jogszerű, ha az

- 1) valamely hatóság feladatainak ellátásához,
- 2) valamely személy belépési jogosultságának megállapításához,
- 3) valamely konkrétan meghatározott célhoz kapcsolódó jogos érdek érvényesítéséhez
- 4) szükséges – és nem jár az adatalany jogos érdekeinek jelentős megsértésével.

Emellett megfelelő módon tájékoztatni kell az érintetteket a megfigyelés tényéről és az adatkezelőről. Az adatok csak a fentiek alapján meghatározott egyértelmű célokból kezelhetők. E céloktól eltérni csak a nemzetbiztonságot vagy közbiztonságot érintő fenyegetés vagy bűncselekmény elkövetésének megakadályozása céljából lehet. Az adatokat törölni kell, ha az adatkezelés célja megszűnt, vagy az adat további tárolása az adatalany jogos érdekét sérti.

Összességében elmondható, hogy a szövetségi adatvédelmi törvény az adatvédelmi irányelv 7. cikk f) pontjában szereplő, érdek mérlegelésen alapuló adatkezelési felhatalmazását a kamerás megfigyelés jogalapjának tekinti. E rendelkezések azonban meglehetősen általánosak, és tág mozgásteret adnak a CCTV rendszer üzemeltetőjének, mint adatkezelőnek. A kamerás megfigyeléssel kapcsolatban a tartományi szabályozások a közigazgatási szervek tekintetében további pontosító rendelkezéseket tartalmazhatnak.

A közterületi kamerázással kapcsolatos összetett jogi szabályozás könnyebb megértése érdekében Németországban is találunk példát *a hatóság által kiadott*, kifejezetten gyakorlati szempontokat szem előtt tartó *ajánlásra*: az alsó-szászországi adatvédelmi megbízott 2010 áprilisában kiadott dokumentuma⁸¹ összegzi a közterületi kamerázással kapcsolatos jogalapokat, és a CCTV rendszerek korlátait. Megjegyezzük, hogy a dokumentum a fentiekhez képest több jogalapot is megnevez, így pl. Alsó-Szászországban forgalomszervezési célból is megengedett közterületi kamera használata.

A kamerázással kapcsolatos társadalmi vita főbb irányai a német sajtóból olvashatók ki. Egy terrorista CCTV segítségével történő letartóztatása kapcsán írt cikk – nem meglepő módon – a kamerarendszer szükségessége, és a CCTV rendszerekkel (és általában a megfigyeléssel) szembeni, történelmi okokra visszavezethető társadalmi ellenérzés csökkenése kerül előtérbe. Ugyanakkor a szakemberek felhívják a figyelmet arra, hogy a CCTV rendszerek „elkényelmesítik” társadalom tagjait, és csökken a gyanús események lakossági bejelentése.⁸²

8. Norvégia

Norvégia ugyan nem EU tagállam, de EGT tagként a jogrendszerét a közösségi joggal harmonizálja, így az adatvédelem elvi alapjait Norvégiában is az adatvédelmi irányelv alkotja. A *kamerás megfigyelés szabályozása Norvégiában alapvetően az adatvédelmi törvényben található.*⁸³ A törvény külön fejezetet szentel e kérdéskörnek, és lényegében az általános adatvédelmi elveket konkretizálja a CCTV rendszerek üzemeltetésére. A törvény *nem tesz különbséget közterület és magánterület megfigyelése között, a szabályok mindkét esetben alkalmazandók. Az adatvédelmi törvény – hasonlóan az osztrák jogszabályhoz – meghatározza a videokamerás megfigyelés definícióját, ami ezek szerint: személyek folyamatos vagy rendszeresen ismétlődő megfigyelése távvezérelt, automata vagy egyéb kamera illetve ahhoz hasonló eszköz útján.*⁸⁴

Az adatkezelés *jogalapjával* kapcsolatban a törvény rögzíti, hogy az adatkezelés csak akkor jogszerű, ha arra valamely tevékenység ellátása érdekében feltétlenül szükség van. E kissé tág megfogalmazás az adatvédelmi törvény jogalapjára vonatkozó és egyéb rendelkezéseivel összevetve egyrészt úgy értelmezhető, hogy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdeke lehet a kamerás megfigyelés jogalapja – feltéve, hogy nem sérti indokolatlanul az érintett magánszféráját, másrészt a célhoz kötöttség, és a szükségesség-arányosság követelménye feltétlenül vizsgálendő.⁸⁵ A gyakorlatban leginkább a bűnmegelőzés és az adatkezelő vagy mások biztonságának védelme az adatkezelés jogalapja.⁸⁶ Az adattovábbítás vagy nyilvánosságra hozatal azonban kizárólag az érintett beleegyezése vagy jogszabály felhatalmazása alapján lehetséges, tehát a jogos érdek védelme nem lehet az adattovábbítás vagy a nyilvánosságra hozatal jogalapja. A törvény azonban külön rögzíti, hogy bűncselekmények nyomozása érdekében a rendőrség számára a felvételek továbbíthatók. Amennyiben a megfigyelés közterületre vagy nyilvános magánterületre irányul, *megfelelő jelzéssel* az érintetteket e tényről, valamint az adatkezelő személyéről tájékoztatni kell.⁸⁷ A kamerás megfigyelést, mint adatkezelést a törvény 31. §-nak megfelelően *be kell jelenteni az adatvédelmi hatóságnak.*

A közterületi kamerázásra vonatkozó egyéb szabályozásra (pl. rendőrségi törvény) a források nem utalnak. A közterületen elhelyezett CCTV rendszerek nem elterjedtek: egy 2004-es forrás egyetlen – igaz elég kiterjedt – norvég (oszlói) *közterületi CCTV rendszert említ.*⁸⁸

2004 folyamán készült egy felmérés a CCTV rendszerek állampolgárok közötti elfogadottságáról is. A felmérés érdekes eredményt hozott: az – életkor, etnikai

hovatarozás, stb. alapján – többségi csoportokhoz tartozók között a CCTV rendszerek elfogadottsága jelentősen magasabb, mint a kisebbségi csoportokhoz tartozók tagjai között, és alapvetően a többségi csoportok tagjai az „akinek nincs mit rejtegetnie, annak nem kell félnie a kamerától” hozzáállást erősítették meg. A felmérés, amely a CCTV rendszerek kezelőszobáit és kezelő személyzetét is vizsgálta, arra jutott, hogy a kamerás megfigyelés során valóban érvényesül diszkrimináció: a fiatal, láthatóan etnikai vagy nemzetiségi kisebbséghez tartozó (vagy annak vélt), vagy egyébként ápolatlan férfiakat gyakrabban figyelték meg köztéri kamerákkal, mint másokat.⁸⁹

9. Olaszország

Olaszországban a kamerás megfigyelés szabályozásának legfelsőbb szintű forrása az adatvédelmi törvény⁹⁰ 134. §-a, amely felhatalmazza a hatóságot (Garante) arra, hogy a kamerás megfigyeléssel kapcsolatos magatartási kódexet bocsásson ki. A részletszabályok tehát a hatóság által kiadott dokumentumban találhatóak. A hatóság legutóbb 2010-ben adott ki kamerázásra vonatkozó magatartási kódexet.⁹¹ A dokumentum felváltja a korábbi, 2004-ben készült kódexet,⁹² amely az általános adatvédelmi rendelkezéseket és elveket (jogalap, célhoz kötöttség, tájékoztatási kötelezettség, stb.) konkretizálja a kamerás megfigyelésre, mint adatkezelésre.

A 2010. évi kódex főbb rendelkezéseire, és különösen a változások irányára elsősorban sajtóhírekből következtethetünk. Ezek szerint az új dokumentum igyekszik reagálni a 2004 óta eltelt változásokra, amelyek során a kamerarendszerek erőteljes terjedése figyelhető meg. A dokumentum legfontosabb tétele a jelzési kötelezettség, ami a forgalomfigyelő és sebességmérő kamerákra is vonatkozik, kivételt képeznek azonban a közbiztonságot biztosító kamerarendszerek. Az új szabályozás szigorítja a megőrzési időre vonatkozó rendelkezéseket is: a felvételeket 24 órán belül meg kell semmisíteni, kivéve a bankok által készített felvételeket (ahol 7 nap a megőrzési idő), és azokat az eseteket, ahol a felvételek rendőrségi nyomozás céljából szükségesek. A kódex szigorítja a kamerák használatát egyes területeken, így a munkahelyeken, kórházakban, iskolákban és tömegközlekedési eszközökön: Tilos a munkavállalókat ellenőrzés céljából megfigyelni, míg az iskolákban csak az épületen kívülre helyezhetőek el kamerák. A páciensek kamerás megfigyelése csak bizonyos kórtermekben lehetséges, és a felvételekhez csak az arra feljogosított személyek férhetnek hozzá. Az értékelő írás szerint az összességében egyértelműen szigorított szabályozás kihívások elé állíthatja a széles körben bekamerázott városokat (pl. Róma és Milánó),

mivel a jelenleg működő kamerák nem mindegyike felel majd meg az új szabályozásnak.⁹³

10. Románia

A román adatvédelmi hatóság⁹⁴ 2006–2008. évi beszámolói mind önálló fejezetet, kiemelt hangsúlyt szenteltek a kamerás megfigyeléssel kapcsolatos vizsgálatoknak. Az ellenőrzések során az adatkezeléssel kapcsolatos legfontosabb körülményeket: a világos és legitím adatkezelési cél meglétét, a tárolással kapcsolatos körülményeket, az érintettek tájékoztatására és egyéb jogaira vonatkozó szabályok betartását és az adatbiztonsági követelményeket vizsgálták.⁹⁵ A hatóság a jogalap kérdését lényegében nem vizsgálta, de az alkalmazandó jogszabályok között említi a *tárgyak, javak, értékek és személyek védelméről* szóló 333/2003 törvényt,⁹⁶ amely vagyónvédelmi célokból megengedi a kamerás védelmi rendszerek használatát is. Emellett a román adatvédelmi jog is kifejezetten adatkezelési jogalként implementálta az adatvédelmi irányelv 7. cikk f) pontját, amely alapján a személyes adatok kezelése – az érintett hozzájárulásától függetlenül – jogszerű, amennyiben az az adatkezelő vagy a címzett harmadik személy jogos érdekének védelme érdekében szükséges, és ez nem sérti indokolatlanul az érintett érdekeit vagy alapvető jogait.⁹⁷

Az adatvédelmi hatóság *vizsgált ügyek nagyobb része magánterület* (áruház, étterem, kaszinó⁹⁸) kamerás megfigyelésére irányult, és az esetek mindegyikében jogsértést állapított meg: jellemzően az érintettek hiányos vagy teljesen hiányzó tájékoztatása miatt.

A *nyilvános magánterülettel* kapcsolatban két jelentős eset említhető. Az egyikben egy *óvoda* – a szülők egyértelmű és kifejezett kérésére írásba foglalt szerződés alapján – használt kamerarendszert a gyermekek folyamatos megfigyelésére. A szülők Interneten keresztül követhették a valós idejű közvetítést, amely így lehetőséget adott gyermekeik megfigyelésére. A szülők annak a csoportnak a képeihez fértek „csak” hozzá, amelybe a gyermekük is járt. Az óvoda az adminisztratív személyzettől szintén kapott felhatalmazást a felvételek kezelésére. Az adatvédelmi hatóság végül a tájékoztatás hiányossága miatt bírságot szabott ki az óvodára.⁹⁹

Egy másik esetben egy *városi tömegközlekedési vállalat* kívánt kamerákat használni a közlekedési eszközein a vandalizmus megelőzése és az elkövetők azonosítása érdekében. A hatóság a vizsgálata során hiányolta, hogy e célok alátámasztására semmilyen dokumentum nem készült, és az eljárás során a tájékoztatással kapcsolatos aggályok is felmerültek. A kamerarendszer kiépítésre végül a célok pontosabb meghatározását, az érintettek táblákkal való figyel-

meztetését, és adatbiztonsági előírások bevezetését, és a tárolás illetve a felvételekhez való hozzáférés (belső) szabályozását követően kerülhetett sor – az adatkezelés hatósági bejelentése, mint formális követelmény mellett.¹⁰⁰

Végül kifejezetten *közterületi kamerázással* kapcsolatban a 2006-os beszámoló az autópályákon elhaladó járművek kamerás megfigyelését említi, amelynek célja a forgalom ellenőrzése és a jogsértések megakadályozása. A kamera- és radarrendszer össze van kapcsolva a gépkocsi és vezetői engedélyek nyilvántartásával, így a jogsértések elkövetői – de legalábbis a gépkocsi tulajdonosai – beazonosíthatók. A hatóság ez esetben is a bejelentés és tájékoztatás elmaradása miatt szabott ki bírságot. Ágazati szabályozásra a beszámoló nem utalt.¹⁰¹

A CCTV rendszerek tényleges alkalmazásával kapcsolatban megjegyezzük, hogy a források alapján csak a Bukarestben alkalmazott forgalomirányítási és –ellenőrzési rendszer részeként üzemel CCTV rendszer. Ennek adatvédelmi kérdéseiről a beszámolóban nem esett szó, elképzelhető, hogy személyes adatot a kamerarendszer nem rögzít.¹⁰²

11. Spanyolország

A spanyol szabályozási modellben a kamerás megfigyeléssel kapcsolatos szabályok több különböző dokumentumban találhatóak.¹⁰³ Az adatvédelmi törvény kifejezetten utal arra, hogy az ún. *biztonsági erők* (security forces) által a rájuk vonatkozó jogszabályok alapján kezelt hang- és képfelvételek kezelése különös szabályozás hatálya alá esik. A szövegezésből nem derül ki egyértelműen az, hogy ez a kitétel kifejezetten a *közterületi kamerázásra* is vonatkozik-e (véltetően igen) vagy csak az egyéb, pl. titkos adatgyűjtésre. A szövegezésből az olvasható ki, hogy a szervek által végzett kamerás megfigyelés kikerül az adatvédelmi törvény hatálya alól (hasonlóan Görögországhoz).¹⁰⁴

A kamerás megfigyelés kérdésköréről egy 2006. évi adatvédelmi hatósági irányelv rendelkezik,¹⁰⁵ amelyet egy 2009-ben kiadott újabb iránymutatás¹⁰⁶ módosít és egészít ki.¹⁰⁷ Ez az irányelv hatályát tekintve hallgat a közterület és magánterület megfigyelésének különbözőségéről, de általános tilalomként fogalmazza meg, hogy a magánterületen telepített kamerák közterületről nem készíthetnek felvételeket, kivéve, ha az elengedhetlenül szükséges a célok megvalósításához vagy az elhelyezkedéséből adódóan ez elkerülhetetlen. Végső soron tehát szűk körben a valójában magánterület védelmét szolgáló kamerák közterületet is figyelhetnek. Az irányelvek tehát elsősorban a magánterületeken üzemeltett CCTV rendszerekre irányadók.

A magánterületen történő megfigyelés az adatvédelmi törvény hatálya alá tartozó adatkezelés. A megfigyelés jogalapja az érintett hozzájárulása vagy valamely törvényben foglalt jogalap lehet. Törvény lehetővé teszi CCTV rendszer alkalmazását személy- és vagyónbiztonság megőrzése céljából, illetve – szigorú feltételek fennállása esetén, de Európa nem jellemző módon – a munkavállalók munkahelyi kötelezettségének ellenőrzése céljából. Az arányosság követelménye minden esetben vizsgálendő. A megfigyelés tényét a hatóságnak be kell jelenteni, kivéve, ha a CCTV rendszer kizárólag rögzítés nélküli megfigyelésre szolgál. A potenciális érintetteket a megfigyelésről megfelelő módon tájékoztatni kell. A felvételek legfeljebb egy hónapig őrizhetők, kivéve, ha nyomozás céljából arra a hatóságoknak szükségük van. Az adatkezelőnek az adatvédelmi törvényben foglalt adatbiztonsági követelményeket be kell tartaniuk.

Az adatvédelmi hatóság 2008-as összefoglalója alapján Spanyolországban is a kamerarendszerek nagyarányú terjedése figyelhető meg. Míg 2003-ban 67, addig 2006-ban már 700, 2007-ben pedig 5026 CCTV rendszerről értesítették a hatóságot. E drasztikus növekedéshez igazodnak a panaszok számai is: a kamerás megfigyeléssel kapcsolatos ügyek a 3. leggyakoribb ügytípussá váltak.¹⁰⁸

12. Szlovénia

Szlovéniában a közterületi kamerázással kapcsolatban nincs külön törvényi szabályozás. A magánterületek kamerás megfigyelése ugyanakkor létező jelenség, a szlovén adatvédelmi törvény a 74-77. §§-ban, mint szektorális adatkezelés rendelkezik róla, és kiterjedt tényleges- és joggyakorlata is van. Megjegyzendő, hogy a szlovén joggyakorlat alapján a pusztán megfigyelés, amennyiben a felvételek rögzítésére nem kerül sor, nem áll az adatvédelmi szabályozás hatálya alatt.

A szlovén hatóság tájékoztatása alapján a kamerarendszerek alapvetően magánterületeken működnek (volt példa ideiglenesen telepített CCTV rendszerre is pl. futballstadionok területén), és a legtöbbször nem fednek le közterületet. Ez alól kivétel a CCTV rendszerrel rendelkező autópálya-hálózat, az egyéb közterületek (terek, utcák) kamerázását a szlovén adatvédelmi biztos több konkrét esetben is kifejezetten megtiltotta, mivel e kérdés alapvetően szabályozatlan.

A magánterületek kamerás megfigyelésével kapcsolatban az adatvédelmi törvény rendelkezései irányadók, amely mindenekelőtt meghatározott tartalmú jelzési (felvilágosítási) kötelezettséget ír elő. A különböző épületek (akár a magánszektor akár a közsféra épületei) személy- és vagyónvédelmi célból, illetve a be- és kilépők ellenőrzése céljából felszerelhetők kamerákkal. Ehhez formailag valamely hatáskörrel

rendelkező vezető írásos döntése szükséges, amely a kamerás megfigyelés indokait és céljait is rögzíti. Természetesen valamely ágazati jogszabály is előírhat kamerás megfigyelést. A megfigyelésről az érintetteket megfelelően értesíteni kell. A megőrzési idő legfeljebb egy év lehet.

A szlovén jogrendszer lehetővé teszi a társasházak kamerás megfigyelését is, amelyhez a tulajdonosok 70%-ának hozzájárulása szükséges. A megfigyelés csak a közös helyiségekre (pl. lépcsőház) és azok bejárataira terjedhet ki, az egyes lakások bejárati ajtajának megfigyelése kifejezetten tilos. Ugyancsak tilos a felvételeket akár belső kábelhálózat útján akár nyilvánosan hozzáférhető televíziós vagy internetes tartalomként nyilvánosságra hozni.

A szlovén információs biztos szigorúan felügyeli a kamerarendszereket és komoly bírságokat szab ki a jogsértőkre. A 2006-2008-as beszámolók alapján a kamerázással kapcsolatos jellemző jogsértések – amelyek a vizsgált évek alatt lényegében nem változtak – a következők:

- hiányzik vagy hiányos a kamerázással kapcsolatos tájékoztatás (utóbbi esetben az adatkezelő nevének, telefonszámának elhagyása);
- a kamerarendszer kiépítése során hiányzik a vezető írásbeli döntése vagy abban az adatkezelés célja nem található meg;
- kamerázás ruhaüzletek sportlétesítmények próbafülkéiben, öltözőiben;
- társasházi CCTV rendszer üzemeltetése a lakók 70%-nak beleegyezése nélkül;
- a felvételekhez való hozzáférés nem kerül naplózásra, utólag nem lehetséges megállapítani, hogy ki fért hozzá a rögzített adatokhoz.¹⁰⁹

Megjegyezzük, hogy Szlovéniában 2008-ban a kamerás megfigyeléssel kapcsolatos bejelentések a negyedik leggyakoribb ügytípusba tartoztak, az összes 635 ügyből 46 (7,2%) kamerázással kapcsolatos vizsgálat volt.¹¹⁰

II. Értékelés

Kutatásaimban az Európai Unió tagállamainak közterületi kamerás megfigyelésre vonatkozó szabályozását, és – lehetőségeink szerint – a közterületi kamerás megfigyelés tényleges helyzetét és a hatásával kapcsolatos elemzéseket, vitákat vizsgáltam. Az alábbi összefoglalóban a jellemző tendenciákat mutatom be azzal, hogy országoként jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a kamerás megfigyelés tárgy körében.

1. A közterületi kamerázás hatása

A kutatásaink során önmagában is több tanulmányt, illetve egy széles körű tapasztalatokat összegző jelentés eredményeit vizsgáltuk. Ez alapján megállá-

píthatjuk, hogy a kamerarendszerek bűnözésre és állampolgárookra gyakorolt hatása egyaránt összetett kérdés, egyes „közkeletű” feltevések egyáltalán nem, míg mások részben vagy egészében igazolódtak. A kamerarendszerek használata összességében valamelyest csökkenti a bűnözés mértékét, (egyes bűncselekmény típusok esetén a csökkenés jelentős mértékű), de ez a hatás korántsem általános, és kamerarendszerenként – számos tényező miatt – jelentősen eltér: volt olyan vizsgált CCTV hálózat, amelynek területén vagy stagnált, vagy kifejezetten nőtt a bűnözés. A kamerarendszerek hatására ugyanakkor több esetben megfigyelhető, de nem törvényszerű a bűncselekmények területi áthelyeződése. Az állampolgárookra gyakorolt hatás tekintetében megállapítható, hogy a CCTV rendszer általában csökkenti a bűnözéstől való félelmet, ugyanakkor csökkentette az állampolgárok egyéb bűnmegelőző cselekményeit is (óvatosság, egymásra-figyelés), és emiatt egyes esetekben nőtt a bűncselekmények és áldozattá válások száma. A CCTV rendszerek telepítése az emberek viselkedését egyébiránt érdemben alig befolyásolta.

A fentiekből az következik, hogy általános tendenciák lényegében nem vonhatók le, minden egyes telepítendő rendszer esetén a várttól – akár gyökeresen – más hatások lehetnek, akár szélsőségesen pozitív, akár negatív irányban. A fentiek mellett két jelentős tendencia figyelhető meg (amelynek azonban néhány ország kifejezetten ellenáll).

- 1) A CCTV hatásvizsgálatainak ellentmondásaitól függetlenül a közterületi kamerázás (csakúgy, mint a nyilvános magánterületek kamerás megfigyelése) szerte Európában egyértelműen és határozottan terjed.
- 2) Jelentős a technológiai fejlődés a CCTV rendszerek terén: a korábbinál lényegesen jobb képminőséget biztosító, digitális (egyes esetekben IP alapú és wireless) technológiával működő, különböző (rendszer, arcot, mozgásokat) felismerő funkciókkal is bíró rendszerek jelennek meg, amelyek a kamerarendszerek hatékonyságát növelhetik. Ugyanakkor e hatékonyság-növekedés a magánszférára újabb veszélyeket is rejt magában.

2. A közterületi térfigyelés szabályozása

A közterületek (nyílt utcák, terek, stb.) kamerás megfigyelésének szabályozása kapcsán Európa szerte az a megoldás alakult ki, hogy ezen adatkezelésre kizárólag a közbiztonságért felelős hatóságok (tipikusan a rendőrség szervei) jogosultak. Ez alól lényegesen kivétel az Egyesült Királyság, ahol megfelelő jogalappal magánszemélyek is jogosultak közterületi megfigyelést végezni.

A közterületi kamerás megfigyelés szabályozására szinte minden vizsgált államban találtunk ágazati szabályozást. Ritkább esetben általános, minden kamerás megfigyelésre kiterjedő szabályokat is tartalmaz az adatvédelmi törvény. Az esetek döntő többségében – a konkrét szabályozási technikától függetlenül – az adatvédelmi szabályok hatálya és főbb elvei (a CCTV rendszer szükségességének és arányosságának vizsgálata, hatósági bejelentési kötelezettség, érintettek tájékoztatása, érintettek jogainak biztosítása, stb.) kiterjednek a közterületi kamerás megfigyelésre is. Végül több esetben találtunk a törvényi szabályozást kiegészítő vagy pontosító, illetve praktikus megfontolásokat szem előtt tartó hatósági ajánlásokkal is.

3. Magánterületen használt CCTV rendszerek szabályozása

A kutatás elsődleges célja a közterületi kamerás megfigyelés vizsgálata, ám egyes esetekben elemeztük a nyilvános magánterületre vonatkozó szabályozást is. Ennek oka elsősorban az, hogy egyes államok szabályozásánál nem különül el élesen e két témakör, és ezen országokban a jogirodalom is egységes kérdésként kezeli a kamerás megfigyelés adatvédelmi problémáit. Emellett jellemző a közterületek „magánosodása”: a klasszikus közösségi terek (találkozó, beszélgetések színhelyei) a korábbi közterületről (pl. parkok, terek) részben magánterületekre (pl. bevásárlóközpontok közösségi terei) tevődtek át.

A nyilvános magánterületek megfigyelése egyes államokban ágazati jogszabály alapján, míg más esetben az általános adatvédelmi szabályozás, lényegében az adatkezelő jogos érdekének védelme, mint adatkezelési jogalap alapján jogszerű. Az általános adatvédelmi elvek széleskörű alkalmazása és a hatósági ajánlások kibocsátása e területen is jellemző.

Jegyzetek

¹ E tanulmány az adatvédelmi biztos számára 2010-ben végzett kutatás eredményeként készült jelentés átdolgozott és aktualizált változata.

² CCTV – Closed Circuit Television. Mivel a tanulmány a CCTV rendszereket vizsgálja (a gyakorlatban mindenhol e technológia terjedt el) a továbbiakban a CCTV és a kamera-rendszer kifejezéseket szinonimaként használjuk

³ Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000, DSG)

⁴ DSG 50a. § (1)

⁵ Értelmezésünk szerint ez a szakasz egyfajta közszerpelésre vonatkozik.

⁶ DSG 50a. § (2)-(3)

⁷ DSG 50a. § (5)

⁸ DSG 50a. § (6)

⁹ DSG 50b. §

¹⁰ DSG 50c. §

¹¹ DSG 50d. §

¹² DSG 50e. §

¹³ A korábbi gyakorlatból két esetet említ az alábbi összefoglaló: Twelfth Annual Report of the Article 29 Wor-

king Party on Data Protection on the situation regarding the protection of individuals with regard to the processing of personal data and privacy in the European Union and in third countries 2009. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/12th_annual_report_en.pdf [2010.06.05.] 12-13. o.

¹⁴ Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG) StF: BGBl. Nr. 566/1991

¹⁵ Ez lényegében több rendvédelmi hatóság, ideértve a rendőrséget is, összefoglaló elnevezése,

¹⁶ A bécsi rendőrség honlapjának tájékoztatója alapján: http://www.bmi.gv.at/cms/BPD_Wien/video/start.aspx [2011.06.10.]

¹⁷ Polizei mit Videoüberwachung zufrieden. <http://wien.orf.at/stories/130819/> [2011.06.10.]

¹⁸ Kamerás megfigyelés alatt a cseh szabályozás egyértelműen megfigyelést és rögzítést ért. A „surveillance” és a „video recording” kifejezéseket a dokumentum felváltva használja.

¹⁹ Position No. 1/2008 – The installation of camera systems in apartment buildings. <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=22&loc=575&lang=en> [2010.05.11.]

²⁰ Position No. 1/2006 – Operating Video Recording Systems in the Light of Data Protection Law. <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=22&loc=570> [2010.05.11.]

²¹ Címzett alatt a cseh adatvédelmi törvény azt a személyt érti, aki számára a személyes adat megismerhetővé válik. [Art. 4. o.)

²² E szakasz lényegében az adatvédelmi irányelv 7. cikk f) pontjának cseh implementálása.

²³ Act No. 273/2008 Coll.

²⁴ A rendőrségi törvény angol vagy német nyelven nem hozzáférhető, a leírás a cseh Adatvédelmi Iroda tájékoztatása alapján készült.

²⁵ 2006-ban 10, 2007-ben 23, 2008-ban 40 vizsgálat

²⁶ Annual Report 2006. Office for Personal Data Protection. http://www.uouu.cz/files/rep_2006.pdf, [2010.05.11] 21-22. o., Annual Report 2007 – Summary. Office for Personal Data Protection. http://www.uouu.cz/files/rep_2007.pdf [2010.05.11.] 12-14. o., Annual Report Summary 2008. http://www.uouu.cz/files/rep_2008.pdf [2010.05.11.] 26-28. o.

²⁷ Rendőrség alatt érte a fentiek alapján az önkormányzati rendőrséget is.

²⁸ Annual Report Summary 2008. 28. o.

²⁹ Surveillance Camera System is Effective. http://www.praha.eu/jnp/en/extra/pragues_metamorphoses/municipal_police/surveillance_camera_system_is_effective_but_now_grows_at_a_slower_pace.html. [2011.05.11.]

³⁰ Wiecek, Carsten – Sætnan, Ann Rudinow: Restrictive? Permissive? The Contradictory Framing of Video Surveillance in Norway and Denmark. http://www.urbaneye.net/results/ue_wp4.pdf [2010.05.18.] 12-14. o.

³¹ Act. no. 162 of 1 June 2007

³² Key privacy concerns in Denmark 2007. <http://www.edri.org/edriagram/number6.2/privacy-denmark-2007> [2010.05.23.]

³³ Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA), illetve Regulation of Investigatory Powers (Scotland) Act 2000 (RIPSA).

³⁴ Vö. CCTV code of practice. http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data_protection/detailed_specialist_guides/ico_cctvfinal_2301.pdf [2010.05.23.] 5. o.

³⁵ <http://www.ico.gov.uk/>

³⁶ CCTV code of practice

³⁷ CCTV code of practice, 3. fejezet

³⁸ Privacy Impact Assessment Handbook, http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pia_handbook_html_v2/index.html [2011.06.22.]

³⁹ A Data Protection Act 1998 az adatvédelmi irányelv jogalapjait alapelveként vette át, és a törvényhez kapcsolódó jogszabályokban (schedule) található a vonatkozó szabályok.

⁴⁰ Edwards, Lilian: Switching Off the Surveillance Society? Legal Regulation of CCTV in the United Kingdom <http://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/1842/2394/1/legal-regulationofcctv.pdf> [2010.04.22.] 16. o.

⁴¹ Néhány konkrét példával azonban segíti a CCTV rendszer üzemeltetőket: pl. ATM megfigyelése esetén legalább egy hónap megőrzési idő indokolt, mivel a visszaélés gyakran csak a havi elszámolás után jut az ügyfél tudomására. Egy belvárosi teret figyelő kameránál kb. 30 nap megőrzési időt javasol.

⁴² Edwards, Lilian i.m. 16-18. o.

⁴³ Gras, Marianne L.: The Legal Regulation of CCTV in Europe. [http://www.surveillance-and-society.org/articles2\(2\)/regulation.pdf](http://www.surveillance-and-society.org/articles2(2)/regulation.pdf) [2010.05.20.]

⁴⁴ Bár Nagy Britanniában az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján elvileg korábban is létezett a magánélethez való jog, e rendelkezések kamerázással összefüggésben történő alkalmazása nem merült fel a gyakorlatban.

⁴⁵ A törvény lényegében az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt emberi jogi katalógust sorolja fel.

⁴⁶ Gras, Marianne L. i.m. 216-218. o.

⁴⁷ Gill, Martin – Spriggs, Angela: Assessing the impact of CCTV. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, February 2005. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf> [2010.04.22.]

⁴⁸ Welsh, Brandon C. – Farrington, David P.: Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime. The Campbell Collaboration, December 2008. <http://bmdb.danskekommuner.dk/data/1985323/rapport%20om%20over%20%C3%A5gning.pdf> [2010.05.22.]

⁴⁹ Gill, Martin – Spriggs, Angela i.m. v-vi. o.

⁵⁰ Uo. vi-x o.

⁵¹ Uo. 113-114. o.

⁵² Welsh, Brandon C. – Farrington, David P. im. 3. o., 7-8. o.

⁵³ Uo. 2. o., 4. o., 13-16. o.

⁵⁴ Loi n 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Law of 21 January 1995)

⁵⁵ Décret n 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéo-surveillance

⁵⁶ Loi n 95-73 du 21 janvier 1995, 10. cikk

⁵⁷ Loi n 95-73 du 21 janvier 1995, 10-1. cikk

⁵⁸ Video surveillance of public areas. Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights for the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2008.

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11478.htm> [2010.05.12.] 61. pont és Prevailing against terrorism. White Paper on Domestic Security Against Terrorism. Imprimé en France.

http://www.ambafrance-dk.org/IMG/pdf/livre_blanc_english.pdf [2010.05.12.] 68. o.

⁵⁹ Gras, Marianne L. i.m. 222-223. o., valamint Loi n 95-73 du 21 janvier 1995 10. cikk

⁶⁰ Décret n 96-926 du 17 octobre 1996, 7. cikk

⁶¹ Décret n 96-926 du 17 octobre 1996, 1. cikk

⁶² Gras, Marianne L. i.m. 222-223. o., valamint Loi n 95-73 du 21 janvier 1995, 10. cikk

⁶³ Décret n 96-926 du 17 octobre 1996, 16. cikk

⁶⁴ CNIL 2007 Annual Activity Report. <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/en/CNIL-AnnualReport-2008.pdf> [2010.04.22.] 18. o.

⁶⁵ Counter-terrorism law of 23 January 2006

⁶⁶ Prevailing against terrorism. 68. o., valamint Loi n 95-73 du 21 janvier 1995, 10-1 cikk

⁶⁷ More cameras in towns and trains, 2010. március 26. <http://www.connexionfrance.com/cctv-video-surveillance-cameras-france-extra-security-11531-view-article.html> [2010.04.22.]

⁶⁸ Twelfth Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection on the situation regarding the protection of individuals with regard to the processing of personal data and privacy in the European Union and in third countries

2009. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/12th_annual_report_en.pdf [2010.05.20.] 40. o.

⁶⁹ Why the French spot terrorists better than Americans, 2008, [http://www.officer.com/print/Law-Enforcement-Technology/Why-the-French-spot-terrorists-better-than-Americans/1\\$40227](http://www.officer.com/print/Law-Enforcement-Technology/Why-the-French-spot-terrorists-better-than-Americans/1$40227)

⁷⁰ Does Video Surveillance Have a Limit? An open letter to the Mayors of France, <http://www.notbored.org/limits-of-surveillance.html> [2010.05.20.]

⁷¹ Law 2472/1997 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data

⁷² Opinion 1/2009 On the operation of CCTV systems in public areas. Hellenic Republic Data Protection Authority. Athens, 24.07.2009. <http://www.dpa.gr/pls/portal/url/ITEM/77B15C854F021931E040A8C07C24124D> [2010.04.22.]

⁷³ Greece to Allow CCTV, DNA Database, July 16, 2009. <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=8100800> [2010.04.22.]

⁷⁴ Gras, Marianne L. im. 219. o.

⁷⁵ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, hozzáférhető: <http://www.polizei-nrw.de/im/stepone/data/downloads/31/00/00/polgnrw.pdf> [2010.06.11.]

⁷⁶ Kutatásaink alapján közel sem tipikus európai gyakorlat, de Németországban előfordult, hogy – egyébként nem kifejezetten ideiglenes jelleggel felszerelt – kamerák leszerelésére került sor, mivel a további megfigyelés jogalapja nem volt igazolható.

⁷⁷ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, § 15a

⁷⁸ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, § 15

⁷⁹ Utóbbi két helyszín kapcsán a 38. § visszaüt a 19. § (1) 2. és 3. pontokra

⁸⁰ Bundesdatenschutzgesetz, BDSG

⁸¹ Orientierungshilfe zur Videoüberwachung durch öffentliche Stellen im Land Niedersachsen, Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen, Hannover, 2010. April, http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C62908254_L20.pdf [2010.04.22.]

⁸² Bomb Threat Reignites German Debate on Video Surveillance, 2006.08.22. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2142651,00.html> [2010.04.22.]

⁸³ Act of 14 April 2000 No. 31 relating to the processing of personal data (Personal Data Act)

⁸⁴ Data Protection Act, Sec. 36.

⁸⁵ Data Protection Act, Sec. 38. illetve Sec. 8. f)

⁸⁶ Wiecek, Carsten – Sætnan, Ann Rudinow im. 16. o.

⁸⁷ Data Protection Act, Sec. 40.

⁸⁸ Sætnan, Ann Rudinow – Lomell, Heidi Mork – Wiecek Carsten: Controlling CCTV in Public Spaces: Is Privacy the (Only) Issue? Reflections on Norwegian and Danish observations. <http://www.surveillance-and-society.org/articles2%282%29controlling.pdf> [2010.05.20.] 404. o.

⁸⁹ Sætnan, Ann Rudinow – Dahl, Johanne Yttri- Lomell, Heidi Mork: Views from under surveillance. Public opinion in a closely watched area in Oslo. Norwegian Centre for Human Right, Faculty of Law, University of Oslo. http://www.urbaneye.net/results/ue_wp4.pdf [2010.03.12.] 38 o. A kamerás megfigyelés során fellépő diszkriminációról ld. még: Norris, Clive – Armstrong, Gary: CCTV and social structuring of surveillance. http://www.popcenter.org/library/CrimePrevention/Volume_10/06-NorrisArmstrong.pdf [2010.03.19.]

⁹⁰ Personal Data Protection Code - Legislative Decree no. 196 dated 30 June 2003, <http://www.garanteprivacy.it/garante/document?ID=1219452> [2010.03.19.]

⁹¹ A dokumentum kizárólag olasz nyelven férhető hozzá: Il Garante per la Protezione dei Dati Personali - Provvedimento in materia di videosorveglianza, 8 aprile 2010 (Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile 2010), <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1712680> [2010.06.11.]

⁹² Video surveillance - The general provision adopted by the Garante, 29 April 2004, <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1116810> [2010.06.11.]

⁹³ New privacy rules on 'big brother' video surveillance, April 27. 2010, <http://www.lifeinitaly.com/node/26704> [2010.05.20.]

⁹⁴ National Supervisory Authority for Personal Data Processing

⁹⁵ A vizsgálati módszertant a 2008-as beszámoló foglalja össze, de a gyakorlatban a többi dokumentum is ezt a szempontrendszer követi. Ld. National Supervisory Authority for Personal Data Processing Annual Report 2008. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=550> [2010.06.11.]

⁹⁶ Law no. 333/2003 concerning the guard of objectives, goods, values and personal protection

⁹⁷ Law No. 677/2001 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data, Art. 5. (2) e)

⁹⁸ A kaszinók területének kamerázás megfigyelésének kötelezettségéről jogszabály rendelkezik.

⁹⁹ National Supervisory Authority for Personal Data Processing Activity report 2006. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=427> [2010.06.11.] 69. o.

¹⁰⁰ National Supervisory Authority for Personal Data Processing Annual Report 2007. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=428> [2010.05.22.] 35-37. o.

¹⁰¹ National Supervisory Authority for Personal Data Processing Activity report 2006. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=427> [2010.05.22.] 68-69. o.

¹⁰² Intelligent and efficient travel management for European cities, Bucharest http://www.in-time-project.eu/en/project/pilot_cities/bucharest.htm [2011.05.10.]; valamint Popescu, Tudor: Traffic Safety Improvement following the implementation of Bucharest Traffic Management System http://www.esafetysupport.org/download/observers/Bucharest_19/Traffic%20Safety%20Improvement%20by%20Bucharest%20Traffic%20Management%20System.pdf [2011.05.10.]

¹⁰³ E dokumentumok csak részben hozzáférhetőek angol nyelven.

¹⁰⁴ Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Data, Art. 2., 3. e)

¹⁰⁵ Instruction 1/2006, of 8 November, by the Spanish Data Protection Agency, on processing personal data for surveillance purposes through camera or video-camera systems, https://www.agpd.es/portalwebAGPD/english_resources/regulations/common/pdfs/Instruccion_videovigilancia_EN.pdf [2010.06.10.]

¹⁰⁶ GUIA de Videovigilancia, https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/pdfs/guia_videovigilancia.pdf [2010.06.10.]

¹⁰⁷ Csak a 2006-o dokumentum állt angol nyelven rendelkezésre, így az adatvédelmi hatóság szabályozási elveit a 2006-os dokumentum, és Lyon, Christine – Basile, Teresa – Sahouria, Janelle: Spain's Strict New Limitations on Video Surveillance. <http://www.mofo.com/spains-strict-new-limitations-on-video-surveillance-03-25-2009/> [2010.06.10.] tanulmánya alapján foglaljuk össze.

¹⁰⁸ Spanish Data Protection Agency, https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/pdfs/AEPD_en.pdf [2010.06.10.] 5. o.

¹⁰⁹ Information Commissioner Annual Report 2006, http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pocila/annualReport.pdf, [2010.03.19.] 27-28. o.

Information Commissioner Annual Report 2007, http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pocila/Letno-porocilo-07-ang.pdf [2010.03.19.] 25. o. és

Information Commissioner Annual Report 2008 29. o.

¹¹⁰ Information Commissioner Annual Report 2008 20. o.

Várszegi Zsófia
PhD-hallgató

Vármegyei archontológia (1867–1886)

(Önkormányzati karrierek Dél-Dunántúl példáján)

„Különös súlyt helyeznék arra, hogy a közigazgatásnak azok az emberei, akik közvetlenül érintkeznek a közönséggel, mindinkább megteljenek valami pásztori és missziós lelkülettel. Az államhatalom rajtuk keresztül érintkezik az állampolgárokkal: amilyen az ő személyük, bánásmódjuk, megbízhatóságuk, hangsúlyuk, kezüknek tisztasága és kézszerűségük melege, olyan a magyar állampolgárok legnagyobb részének, magának a magyar államnak a képe és értéke.” – vélekedett *Ravasz* László református püspök a vármegyék tisztviselőiről szólva.¹ A vármegyék tisztikarának előmeneteli lehetőségei, karrierje következzen.

1. A vármegyei autonómia

Az 1848 előtti nemesi vármegyének a jogrendszer (a XV–XVI. század óta) széles autonómiát biztosított. *Palugyai* Imre ezt írja: „Mindenik vármegye a hármaskönyv III-ik R. 2. czime szerint-helyhatósági joggal (jure municipalis) bíró egymástól független testület, s mint ilyen a saját területében lakozókat kötelező – a fennálló törvényeinkkel mindazon által egyező –, s időnkint a kor szükségéi kívánta javításokat tárgyzó intézkedéseket tehet, s minden egyes vármegye a kebelbeli karok és rendek öszvegéből alakúl, – s értetennek pedig vármegyei karok és rendek alatt a vármegye területében lakozó s birtokos minden egyházi, országos-zászlós, mágnás és nemes személyek, a miért is a vármegyék nevében kiadni szokott oklevelek következő szavakkal kezdődnek: „Mi NN. Vármegye Egyházi Fő Rendeinek, Országos Fő Zászlósainak, Nagyjainak és Nemeseinek közönsége.” stb.”²

„Mindenik vármegye, helyhatósági minőségén kívül, még más kettősséggel bír: törvényhozói-a menyenyiben a törvényhozó testületnek egyik kiegészítő tagja levén, szabadon önmaga választotta képviselői, s ezeknek szinte szabadon adott utasítása által vesz részt a törvényhozásban „országgyűlés alatt”, a követek – s küldöik közti folytonos viszonyról fogva mindenik vármegye egy-egy elmesurlódási műhelylyé változik,” – és végrehajtói minőséggel: a mennyi-

ben az országgyűlésen, a nemzet s király kölcsönös egyeztetéssel alkotott törvények, s ezek szellemében kiadott felsőbb rendeletek végrehajtásának egyedül törvényes eszközei.

És e kettős minőség köteleességünké teszi I. országgyűléseink,-s II. a megyék intézkedéseik felett örökdő kormányiszékek-nevezetesen a) a Főméltóságú Udvari Cancellaria s b) a nagyméltóságú magyar kir. Helytartó Tanácsról szólanunk.”³

A vármegyék szerephez jutottak az országos jogalkotási folyamatban. Megillette őket a státutum-alkotás joga a törvények által nem szabályozott kérdésekben. Jogkörökkel bírtak az igazságszolgáltatás területén is, kiterjedt hatáskörük a nem nemesek összes polgári és büntetőügyeire, nemesek esetén a kisebb jelentőségű perekre. A törvények végrehajtása területén is bírtak jogokkal. Az állami adók kivetésénél és beszedésénél voltak feladataik. Saját önzagztatásuk területén is rendelkeztek jogokkal: tisztikarukat maguk választották, igazgatási költségeik fedezésére adókat vethettek ki.⁴

„1848 nem csak politikai, de jogi értelemben is határpont volt: az alkotmányos polgári állam alapjait megteremtő áprilisi törvények elfogadása a nemesi megye feudális autonómiájának a végét jelentette. A polgári állam 1848. április 11-ét követő közel százéves története jogalkotási szempontból eme ősi és igen erős autonómia fokozatos sorvadását eredményezte (alig találhatunk e folyamattal ellentétes törvényeket).”⁵

Az 1848. évi törvények megfosztották a megyéket törvényhozási funkcióik egy részétől, illetve az állami adókkal kapcsolatos jogaiktól. Végeredményben elmaradt a megyei közigazgatás polgári átalakítása.⁶

Az 1867. évi kiegyezés után kiépültek a központi állam szervei, a szakigazgatási feladatok bővültek, ezáltal csökkent a vármegye autonómiája.⁷

1867-ben *Kecskeméthy* Aurél ezt írja a megyék állapotáról: „A megyék ... nem folyt be a törvényhozásra, legkevésbé 1867-ben, némelyik bizalmat szavazott, mely ad acta tétetett, egy kettő megkisérté a minoritás iránti rokonszenveit fejezni ki, de azzal sem tettleges sem erkölcsi hatást nem gyakorolhattott. Imé a megye nem törvényhatóság, nem politikai közeg, nem bir erkölcsi testület tekintélyével sem, akár hogy protestálnak ez ellen az avas obscuritás hivei, a traditiók rabjai, az öreg gyerekek, kik most is azzal akarnak játszani, mi fiatalágukat gyönyörködteté, és azon fiatal öregek, kik a volt megyéről némi homályos képzetel birnak csak, melyben egy vonás sem igaz.”⁸

Az 1870:XLII. *törvénycikk* a központi kormány és a megyék közötti kiegyezést hozta létre. A polgári kori középfokú igazgatás, a hazai területi önkor-

mányzati rendszer alaptörvénye lett. Megmutatta a helyi önkormányzat kereteit és a hatékony központi igazgatás feltételeit. Meghagyta a történeti intézményeket, de szerepüket, hatáskörüket megváltoztatta. „Létrejött a polgári centralizáció győzelme volt, a helyi önkormányzat jogaiért harcolók csupán néhány részletkérdésben értek el eredményeket.”⁹

A törvény fenntartotta a helyhatóságok korábbi határait, meghagyta a régi kiváltságos területek önállóságát. Hármass feladatot határozott meg: a köztörvényhatóságok határaik között gyakorolták az önkormányzatot, közvetítették az állami közigazgatást, politikai funkciókat is elláttak – véleményt nyilváníthattak közérdekű, sőt országos ügyekben. 1870-ben végülis nem jött létre valóságos önkormányzati rendszer, hiszen a fent említett döntési autonómiát korlátozták a kormány jóváhagyási jogának, és a főispán felügyeleti jogának kiterjesztésével. A helyi költségvetés megállapításához, ingatlanok eladásához, vételéhez, a kölcsönök felvételéhez belügyminiszteri jóváhagyást kellett kérni. Szabályrendeleteik nem ellenkezettek a miniszter rendelkezéseivel sem, jóváhagyásuk érvényességi kellék volt.

A törvényhatóságok ellenállási joga megszűnt, ehelyett a 16. §. szerint a törvénytörőnek vagy a helyi viszonyok között célszerűtlennek vélt rendeletek ellen egy alkalommal felírhattak, de ha a kormány fenntartotta a rendelet érvényét, akkor azt „azonnal és feltétlenül” végre kellett hajtaniuk. Az 54.§. szerint, ha ezt a megye megtagadta, akkor az adott rendeletet a főispán végrehajthatta, és ehhez minden tisztviselővel közvetlenül rendelkezhetett. A törvény által bevezetett nyers virilizmus olyan eszköz volt, amellyel a kormány magának biztosítani tudta a megyék közgyűlési többségét.

Az önkormányzati jogokat csorbította a *belügyminiszter* terjedelmes hatásköre. Döntött a szabályrendeletek törvényességéről és legfelsőbb bíró volt magánfelek és a törvényhatóságok közötti az önkormányzati jog gyakorlásából eredő jogvitákban. Az árva- és gyámügyek fellebbviteli fóruma szintén a belügyminiszter volt. A közgyűlési jegyzőkönyvek hiteles másolatát hozzá kellett felterjeszteni. Javaslatára nevezték ki a főispánokat, jóváhagyta a főispán rendkívüli intézkedéseit, elbírált az alispán rendelkezései elleni panaszokat. A közgyűlés akarata ellenére is tiszti kereset alá vonhatta bármelyik vétkesnek tartott tisztviselőt. Engedélye kellett a törvényhatósággal felruházott városok rendezett tanácsú városokká vagy nagyközségekké való átalakulásához. Jóváhagyta az új megyei szervezetet létrehozó szabályrendeletet, választókerületi beosztásra vonatkozó megyei tervezetet, a hivatalnokok létszámáról, hatásköréről és fizetéséről összeállított előterjesztést.

A *főispán* kiemelkedő szerepet kapott a törvény rendelkezései által. Az 53. § szerint Ő volt a végrehajtó hatalom képviselője, aki ellenőrizte az önkormányzatot és örködött a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett. A hanyag vagy vétkes tisztviselőkkel szemben eljárás joga, és ehhez kapcsolódó felfüggesztési joga volt. A számonkérő szék üléseit vezette és ellenőrizte a tisztviselők hivatalos eljárását. Ő nevezte ki a levéltarost, a törvényhatósági segéd- és kezelőszemélyzetet. 1871. május 15-én adta ki a belügyminiszter a főispánokkal szembeni elvárásokat tartalmazó rendeletét. Legfőbb kötelezettségük volt, hogy a főispán „egyetértéssel és összhangban legyen a minisztérium politikai intenciójával”¹⁰. „A megyék átszervezése során nem téveszthetik szem elől, hogy egyes, nagyobb befolyású egyének megválasztása, a kerületek mikénti felosztása némely jogosult érdek kielégítése az ország jövő sorsát is meghatározza.”¹¹ Egyik legfontosabb feladatuk a képviselő-választások előkészítése volt, leghatékonyabb eszközük pedig a hivatalok adományozása.

Az 1870:XLII. tc. a *törvényhatósági bizottságok összetételét* is megváltoztatta. A fele választott tagokból, a másik fele a megye területén legtöbb állami adót fizetőkből állt. A bizottság létszáma a lakosság nagyságától függött, a vármegyéknél 128 és 600 közé esett.

A tisztviselőkre is vonatkozott az 1870. évi törvény. Ennek eredményeként 1871-től jobboldali tisztviselői garnitúra jött létre, így például Győr megyében a tisztikar „teljesen Deák-párti”, Szepes megyében négy ellenzéki nézeteket valló kapott helyet, ők is csak azért mert más jelentkező nem volt.¹² A tisztviselőknek egyébként a legnagyobb gondot a tisztviselői fizetés okozta. Mivel a királyi bíróságok alkalmazottainak bére másfélszerese volt a megyei tisztviselőkének. A belügyminiszter nem kifogásolta, hogy a megyék emeljék a fizetéseket, ha az anyagi körülményei engedték. „A miniszter a jó közigazgatás biztosítékát egyébként sem „a dús javadalmazásban, mint inkább az arra hivatott, szellemileg és anyagilag kellő biztosítékot nyújtó elemeknek az önkormányzat körébe való bevonásában” látta.”¹³

Összességében azt mondhatjuk, hogy a törvényhatósági reform centralizációs szellemű volt. A helyi autonómia a gyakorlatban nem érvényesülhetett, mert a törvény maga is sok megszorító intézkedést tartalmazott. Hiányoztak az önkormányzat gyakorlásának anyagi feltételei, és a kormány, a belügyminiszter és a főispán is a helyi önállóságot korlátozó jogosítványokat kapott. A főispánnak amúgy is erős szerepet adtak a törvényhatósági bizottságok alakítása, a tisztviselői kar kiválogatása, a képviselő-választások előkészítése terén.¹⁴

Az 1876. évi VI. törvénycikk felállította a közigazgatási bizottságokat, amelyek feladata a közigazgatás

szakszerűbb irányítása, és a közigazgatási feladatok ellátó különböző törvényhatósági és állami szervek munkájának összehangolása volt.

Az 1886: XXI. tc. a második köztörvényhatósági törvény az 1870. évit deklarálta valamint a megyék autonómiáját még inkább megnyirbálta.

1891. évi XXXIII. törvény cikk által rögzített alapelv: „a közigazgatás a vármegyékben állami feladatot képez” rövid ideig volt érvényben.

A dualizmus során elfogadott törvényekből látszik, hogy az állam egyre inkább saját irányítása alá vonta a középszintű irányítást.¹⁵

2. A vármegyék tisztségviselői

A vármegyei környezetben éltek és dolgoztak a vármegyei tisztviselők. Az egyes tisztségeket szeretném először bemutatni. 1869-ben így írt Róluk *Concha* Győző: „Az önkormányzat sarkpontját a határozatainak megvalósítói, a tisztviselői képezik. Az önkormányzati tisztségek főjellemvonása, hogy a központi kormánytól nem függenek egyenesen, e jellegüket vagy a választás vagy az ingyen-hivataloskodás által nyerik. A nép maga választja meg akaratának végrehajtóit és jutalmazza fáradozásait, miáltal az önkormányzati tisztség is életpályává válik, vagy a központi kormány szemeli ugyan ki az önkormányzat tagjait, de azok fizetését nem húzván, sőt egyenesen áldozatot hozván a közügynek, eme viszonyuknál fogva alapítják meg az önkormányzat önállóságát. ... A nép a tisztviselők választása által nagy jogot gyakorol, a közhatalmat-helyi korlátoltságában-maga alakítván meg és pedig oly egyénekből, kikhez legtöbb bizalma van; de a körülmény, hogy az önkormányzati tisztség, ha fizetéses életpályává lesz, a tisztviselőt függővé teszi, s a nagy elv, hogy a nép önkormányzatában törvényeink végrehajtására polgári kötelességből vállalkozik, erős csorbát szenved. Az ingyenes tisztviselőség által az önkormányzat utóbbi elve a legszebben nyilvánul, de forrása mintegy a népen kívül lévén, szintén mutat hiányokat.”¹⁶

Elsőként a *főispán* következzen. A vármegyék és törvényhatósági jogú városok élén főispán állt. Nem a törvényhatóság, hanem a kormány tisztviselője, de tevékenysége a vármegyéhez, törvényhatósági jogú városhoz kapcsolódott. A belügyminiszter előterjesztésére és ellenjegyzésével az államfő nevezte ki és mentette fel. Így már nem élethossziglan működött, hanem a kormányokkal együtt érkezett és távozott. Nem volt széles intézményi hatásköre, ellentétben felügyeleti jogkörével, ami minden állami és önkormányzati hatóságra kiterjedt. Ellenőrizte a közigazgatás működését, a tisztviselők eljárását. A passzív ellenállással szemben („ha a törvényhatóság vagy első

tisztségviselője megszegné, vagy nem pontosan teljesítené kötelezettségeit”¹⁷) kivételes hatalma volt.

A vármegye *egyedi szervei* közé tartoztak a tisztviselők, akik tisztségüket időközi választással töltötték be ebben a korszakban (1929 után élethossziglan¹⁸), és rendes fizetést kaptak. Minden vármegyének voltak központi és helyi tisztviselői. A központi tisztviselők: az alispán, a főjegyző, a másodfőjegyző, az aljegyzők, a tiszti főügyész, a levéltárnok, az árvaszéki elnök és ülnökök, az állami szakigazgatásnak az alispán mellé beosztott tisztviselői, például a gazdasági felügyelő, számvetőséki főnök. A külső tisztviselők: főszolgabírák, szolgabírák, akik a járásban működtek.

Az *alispán* volt a vármegye első tisztviselője, a vármegyei közigazgatás feje. A vármegye közönségétől hat évre választott legfőbb tisztviselő. A főispánnak nem volt alárendelve, hanem önállóan intézte a megyei közigazgatást, a vármegye központi tisztviselőinek felettese. Ő vezette a megyei közigazgatást, helyettese a vármegyei főjegyző volt. Minden olyan ügyben eljár, ami nem tartozott valamelyik testületi szerv hatáskörébe. Végrehajtotta a törvényhatósági bizottság, kisgyűlés, a főispán, és a kormány rendeleteit. Az alispán egyéniségének fontos szerepe volt, mert sokoldalú tevékenységet fejthet ki, és a közélet sokféle irányába hathat.

A *főjegyző* a vármegye második, alispán után következő központi tisztviselője. Teendőihez tartozik: a közgyűlés, a közigazgatási bizottság, a választmányok, szakbizottságok, küldöttségek jegyzőkönyveinek vezetése, jelentések, levelek, rendeletek megfogalmazása, a vármegye nevében kiállítandó okmányok elkészítése, a közgyűlésen a tárgyak előadása. Rendes teendőiben segédei az *aljegyzők*. 1883. évi I. t.-c. a főjegyzőtől elméleti és gyakorlati képzettséget követel. Az elméleti képzettséghez szükséges ügyvédi oklevél, államtudományi vagy jogtudományi doktorság, vagy legalább négyévi tanfolyamnak bevégezése és az államtudományi államvizsgának sikeres letétele. A gyakorlati képesség az ügynevezett gyakorlati közigazgatási vizsga sikeres letétele lenne.

Az *aljegyző* a vármegyei hatóságnak egyik legfontosabb tisztviselője volt. Előkészítője és előadója volt a központi hatósághoz beérkezett ügyeknek, azoknak, amelyek az alispán elintézése alá tartoztak, és azoknak, amelyek a közgyűlés, a közigazgatási bizottság, és egyéb megyei választmányok és bizottságok hatáskörébe valók voltak. Hatáskörénél fogva a kezében összpontosult a vármegyei közigazgatás minden tárgya. Hat évre választották. A tiszteletbeli aljegyzőt a főispán nevezhette ki, de ez tulajdonképpen csak cím volt. Arra adott alkalmat, hogy a fiatal tisztviselők a választások előtt bebizonyíthatták képességeiket és munkaerejüket.

A *tiszti főügyész* a törvényhatóság jogtanácsosaként tevékenykedett. Minden jogi szempontból fontos ügyben meg kellett hallgatni a véleményét határozathozatal előtt. A törvények, a rendeletek, a szabályrendeletek végrehajtása felett őrködött, a törvényhatóság határozatai ellen a főispán útján fellebbezhetett. Fegyelmi ügyekben közvádoló volt, magánjogi perben a vármegye képviselőjében járt el.

A vármegyei törvényhatóságoknál a számvevősegi teendőket (a vármegye gazdasági életének vivői, akik a törvényeket, rendeleteket előzetesen és utólagosan ellenőrizték gazdasági szempontból) *főszámvevők*, esetleg *alszámvevők* látták el. Hatáskörüket maguk a vármegyék állapították meg, belügyminisztériumi jóváhagyás mellett a vármegyék háztartásáról szóló 1883. XV. tc. határozta meg. A számvevőszék az a hatóság, amely az egész államháztartás fölött a legfőbb ellenőrzést gyakorolta s a számviteli rend fenntartása felett a legfőbb fokon őrködött. A főszámvevő és alszámvevő a számadások vizsgálatával megbízott tisztviselők. A *levéltárnok* levéltár kezelője, különösen, mint a vármegyei levéltár kezelője a vármegye központi tisztviselője volt.

Az *Árvaszék* kollegiális hatóság, állt az elnökből, legalább két ülnökből, jegyzőből, és megfelelő számú segédszemélyzetből. Az Árvaszék a határozatait ülésekben (melyek rendszerint nyilvánosak voltak) szótöbbséggel hozta, és az érdemi határozatok indokolandók voltak. A jogerős határozatok csak a törvényben meghatározott esetekben voltak megtámadhatók. Végrehajtói a szolgabírák és a községi előljáróságok. A törvényhatóságok árvaszékeinél az elnöknek és ülnököknek jogvégeztenek kell lennie.

A vármegye járásokra tagozódott, a *külső tisztviselők* itt dolgoztak. Számukat, beosztásukat és székhelyüket a vármegye a belügyminiszter jóváhagyása mellett szabályrendeletben állapította meg. A járás a vármegye dekoncentrált szerve, tisztviselőit a törvényhatósági bizottság választotta, és a főispán osztotta be őket járásokba.

A *főszolgabíró* a vármegyei törvényhatóság tisztviselője, járásának első tisztviselője volt. A járás élén állt, mellette voltak a szolgabírák és a segédszemélyzet. A főszolgabíró az országos állami közigazgatás ügyeit intézte, felügyelő hatóságként működött a járás területén fekvő kis-és nagyközségekben. Felügyelte a járásbeli községeket, ezzel kapcsolatban fegyelmi hatósága és rendbírságolási joga volt a községi közegekkel szemben. Gondoskodott a törvényhatósági és alispán útján vett kormányrendeletek végrehajtásáról a községek útján. A törvény által hozzá utalt közigazgatási ügyekben határozó vagy törvénykező hatóság volt. Utasításait az alispántól vette és közvetlenül az alispánnal érintkezett. Teendőinek ellátására rendelkezésére álltak a főispán által hozzá beosztott

szolgabírók, a főispán által kinevezett közigazgatási gyakornokok, a kezelést végző járási írnokok és az általa felfogadott díjnokok. Szakértő segédszervei voltak a járási orvos, a magyar királyi járási állatorvos, a járási számvevő. Önállóan hozott sérelmes határozatai 8 nap alatt voltak fellebbezhetők az alispánhoz. Külön pecsétje volt a törvényhatóság címerével és a járás nevét tartalmazó körirattal.

3. Az archontológia fogalma

Az archontológia fogalmának tisztázása szükséges, hiszen a tisztviselői listák voltak a kutatás alapjai, amelyek a Tiszti cím-és névtárakban találhatóak. Az archontológia betű szerint olyan „tudományt” jelent, amelynek tárgya az *archontes*. A görög szó jelentése: uralkodók, vezetők; latinra legjobban a *regentes* szóval fordítható. Az archontológia formai jelentése tehát: „az uralkodók/ vezetők tudománya”. Valójában az archontológia szó a történettudomány műszava, és kétféle értelemben használatos. Elsősorban olyan listákat (névsorokat, névsor jellegű összeállításokat) nevezünk így, amelyek időrendben tartalmazzák adott tisztség (hivatal, méltóság) összes viselőjét, természetesen tisztségviselésük dátumhatáraival együtt. Jelölheti továbbá a szó azt a (történetkutatói) tevékenységet is, amely ilyen listák összeállítására irányul. Az archontológiát a történeti segédtudományok közé sorolják, de alapvetően különbözik tőlük, hiszen nincs olyan eleve adott tárgya, mint a valódi segédtudományoknak (oklevél, kódex, írás, felirat, pecsét, címer). Az archontológia tárgya a tevékenység során keletkezik. Nincs sajátos szókinca sem, sem sajátos módszertana. Helyesebb ezért az archontológiát nem segédtudománynak tekinteni, hanem olyan *tudományos tevékenységnek*, amelynek célja bizonyos típusú történettudományi segédletek összeállítása.

Archontológiai segédletekre a történészeknek mindennap szüksége van. A segédletek összeállítása látszólag egyszerű: össze kell gyűjteni azokat a forrásadatokat, amelyekből egy-egy tisztség viselőinek listája összeállítható. Az archontológia célja, hogy használható segédletekkel könnyítse meg egy történeti téma kutatóinak mindennapi munkáját. Tárgya tehát egy-egy tisztség viselőiről listák készítése, sőt a rokontudományokban igényelt listák készítése is.¹⁹

4. Az 1867. évi állapot

1867. május 16-án Baranya vármegyében *tisztújítás* volt. Érdekes megtudni belőle, hogy hogyan választották a tisztségviselőket. Egyik esetben a főispán je-

lölte ki a lehetséges személyeket, akik közül a megye közönsége választott. Erre néhány példa.

„...főispán Úr Ó Méltósága az első alispáni tisztre a következőket jelölte ki: Jeszenszky Ferencz, Ocskai Antal, Scitovszky Péter.

Közfelkiáltással egyhangulag megválasztott Jeszenszky Ferencz ki alispáni székét a megye közönségéhez intézett köszönete mellett elfoglala.

12. Másodalipánságra kijelöltettek: Ocskai Antal, Goócs József, Sey József.

Közfelkiáltással egyhangulag megválasztott Ocskay Antal, s köszönet nyilvánítása mellett székét elfoglala.

13. Tiszti főügyészségre kijelöltettek: Bánffay Simon, Ribiánszky József, Wárady Ferencz.

Egyhangulag megválasztott Bánffay Simon.

14. Első alügyészségre kijelöltettek: Jeszenszky Géza, Dlábigh Rezső, Erhardt Lajos.

Határozott többséggel megválasztott Jeszenszky Géza.

15. Másod alügyészségre kijelöltettek: Dlábigh Rezső, Erhardt Lajos, Darázs Gábor, Pintér Károly.

Határozott többséggel megválasztott Dlábigh Rezső.

16. Főpénztárnokságra kijelöltettek: Horváth Antal, Cserny János, Szilágyi Antal.

Határozott többséggel megválasztott Horváth Antal.

17. Főszámvevőségre kijelöltettek: Személyi Ferencz, Dánczinger Iván, Gyenes Kletus.

Megválasztott Személyi Ferencz.”²⁰

Ezekből kitűnik, hogy különböző többség volt szükség a megválasztásokhoz. Így egyhangú többség, határozott többség. A fenti példákön kívül a következő tisztségviselőkre vonatkozott ez a kinevezési eljárás: első alszámvevőség, második alszámvevőség, törvényszéki bírák, központi szolgabírák, központi esküdtség, pécsi járásban főszolgabíróságra, alszolgabíróságra, esküdtségre, hegyháti, mohácsi, baranyavári, siklósi, szentlőrinczi járásban főszolgabíróságra, alszolgabíróságra, esküdtségre, főlevéltárnok, allevéltárnok.

A második esetben a főispánnak „az eddigi gyakorlat szerint”²¹ kinevezési joga volt. A vizsgált 1867. évi közgyűlési jegyzőkönyvben a főispán csak abban az esetben kívánt élni ezzel a jogával, ha a megye közönsége önként reáruházta. Felhívta a figyelmet, hogyha valakinek észrevétele lett volna, tegye meg. A Jegyzőkönyvben így jelenik meg.

„62. A megyei közönségnek ezen kijelentése folytán főispán úr Ó Méltósága által kinevezettek.-

Főjegyzőnek Frank József. Az aljegyzői állomások utóbb fogván betöltetni.-

Főmérnöknek Jancsó József almérnöknek Nendtvich Sándor.

Első főorvosnak kinevezetett: Höldbling Miksa.

Másod főorvosnak: Vissy István, börtönorvosnak Mendl Alajos járási orvosi ranggal.

Várkapitánynak: Grabarits Béla tiszteletbeli szolgabírói ranggal.”²²

Rajtuk kívül a főispán kinevezése alá estek a járási orvosok (pécsi, siklósi, baranyavári, szentlőrinci, hegyháti, mohácsi járás), a selyemtenyésztési felügyelő, a telekkönyvi hivatalok tisztviselői, a szentlőrinci járásban a tiszteletbeli főszolgabíró.

A választás és a kinevezések után a jelenlévő tisztviselők az előírt esküt letették, és a megye közönsége „üdv kívánatai”²³következtek.

1867-ben, mint fent leírásra került, az aljegyzői tisztségekre való kinevezés másnapra halasztott. Másnap tehát a főispán kinevezte még az első, másod, harmad aljegyzőt, a törvényszéki jegyzőket, az utibiztosokat a pécsi, mohácsi, szentlőrinci, siklósi, baranyavári, hegyháti járásban. A csendbiztost, a dunabiztost, a drávabiztost, a közigazgatási kiadót, iktatót, a megyei irnokokat, akiknek 400 Ft feletti az évi fizetése, a megyei irnokokat, akiknek 350 Ft az évi fizetése, a törvényszéki kiadót, iktatót.

A Közgyűlési jegyzőkönyv 66. pontjában különleges kinevezés található.

„66. Ó Méltósága továbbá 1848ik év előtt, valamint 1861ik évben is gyakorolt főispáni jogánál fogva kinevezte: Hegedűs Imre középponti alszolgabírót tisztb. törvényszéki ülnöknek.”²⁴

Kinevezett még tiszteletbeli főjegyzőt, aljegyzőt, alügyészt, megyei esküdteket tiszteletbeli szolgabírónak, ez is elismerés volt, ami előmenetel formájában mutatkozott meg. Még tiszteletbeli megyei esküdteket, tiszteletbeli járási orvost is kinevezett.

A Jegyzőkönyvben a kinevezések után a teljes tisztviselői névsor került leírásra, valamint két levél, melyek Baranya vármegye Jegyzői hivatalának (1867. június 20-án kelt), és az ország valamennyi megyéjének és szabad királyi városainak (1867. július 1-jén kelt) szólnak, melyekben megküldik a tisztviselői névsort.

Ezek után egy levél található a levéltári iratok között, melyben „Ó Császári s Apostoli királyi Felsege folyó évi Aprilis 24-én kelt legfelsőbb elhatározásával, előterjesztésem folytán báró Liphay Béla, országgyűlési képviselőt, e vármegye főispánjává legkegyelmesebben kinevezni méltóztatott.-”²⁵

5. Az 1870–71. évi állapot

Vizsgálatot érdemel Baranya Vármegye Törvényhatóságának Szervezési Munkálata 1871-ből, amelyből megtudhatjuk a vármegye felosztását hétszolgabírói járásra, bizottsági választókerületekre. Megtalálható

benne „Kimutatás Baranyavármegye tiszti-, továbbá segéd-, kezelő-, és szolgazemélyzeti létszámáról, s részükre helybenhagyott fizetések, s egyéb járulékokról”, és „Szabályrendelet a megyei tisztviselők hatásköréről”.

Itt kerül leírásra, hogy az *alispán, jegyző és a tiszti ügyész* hatásköre az 1871-ik évi 42-ik t. cz. 58., 59., 60. §-ban van, így a Szervezési Szabályrendeletben csak utalnak e helyekre. Az aljegyző, a központi árvaszék jegyzője és a jegyzők teendőiről a főjegyző intézkedik. A *járási főszolgabíró* hatáskörére a 61.§ irányadó, ami még kiegészül a következő szabályokkal:

- a) gondoskodik járásában a törvények és szabályrendeletek foganatosításáról, a személy- és vagyonbiztonság fenntartásáról,
- b) a fenálló törvények, törvényes gyakorlat s szabályrendeletek alapján intézkedik, illetőleg első hatóságilag határoz mindennemű rendőri ügyekben, mennyiben ezen ügyek nem a bíróságok vagy községek hatásköréhez tartoznak,
- c) örködik a csendrendszabályok pontos megtartása fölött,
- d) közreműködik az adóbehajtás, ujonczállítás s katona elszállásolás ügyeiben,
- e) befolyást gyakorol a népnevelés- s közoktatásra,
- f) felügyel a megyei s mindennemű közlekedési utakra s hidakra, továbbá a vízéptményekre, malmokra, zsilipekre, védgátakra stb.,
- g) intézkedik a természetben leszorgálandó közmunka pontos teljesítéséről, s gondolkodik közmunka váltásági pénzek behajtásáról,
- h) határoz első hatóságilag iparügyekben, s felügyel az iparos egyesületekre,
- i) rendelkezik az előfogatozás ügyében s kiszolgáltatja az előfogati utalványokat,
- j) végrehajtja, illetőleg teljesíti az árvaszék határozatait,
- k) a hozzája érkező pénzes levelekről rendes nyilvántartási jegyzéket vezet.

A *főpénztárnok* kezelte a házi-, közmunka-, árva-ügykezelési, nemesi, s mindennemű letéti pénztárt, s ezek kezeléséről évente beszámol. Közreműködik a költségvetés összeállításánál is. Utasításait a közgyűléstől és az alispántól veszi át.

A *számvevők* feladata volt a megyei-, házi stb. pénztár ellenőrzése, és a főpénztárnok ávi számadásait átvizsgálták. Érvényesítik kifizetés előtt a megye terhére eső számlákat, az építési számlák kivételével, és a tisztviselők és bizottsági tagok úti számláit. Átvizsgálják a községek költségelőirányzatait s évi számadásait.

A *főszámvevő* különös kötelezettsége volt a megyei költségvetés elkészítése, a megye vagyonának leltározása, nyilvántartása.

A *mérnökök* átvizsgálták a közmunka összeírását, a váltásági kimutatásokat, és ezek alapján tervezték az évi költségelőirányzatot, s a természetben leszorgálandó közmunka felosztását. Ellenőrizték a közmunka pénztár terhére eső kiadásokat, és érvényesítették az építkezési és vállalkozási számlákat. Gondoskodtak a megyei utak kiépítéséről, fenntartásáról, hidak és átreszek jókarban tartásáról, és felülvizsgálták az útépitési és fenntartási munkálatokat. Felügyeltek a megyei épületekre, tervezték, és felülvizsgálták az épületek fenntartási munkáit. Részt vettek olyan kiküldetésben, ahol a mérnököknek, mint szakértőknek kellett jelen lenni.

A *főorvos* öre a közegészségnek, elvégezte a orvosrendőri vizsgálatokat, vagy teljesítésük felett örködött. Ügylet a jelentkező járványok és ragályok megelőzésére, megszüntetésére, és az állatjárványokat érintő szabályok betartására. Felügyelte a megye területén lévő közintézményeket. Felügyelte a lencseket, gyógyvizeket, fürdőket, gyógyszertárakat és a mérges anyagokkal teli kereskedéseket. Felügyelte a megyében lakó egészségügyi személyzetet, és megvizsgálta az újonnan letelepedők okmányait. Az újonczállításnál közreműködött. Átvizsgálta és orvosi szempontból érvényesítette a megyét terhelő gyógytári számlákat. Összeállította a himlőoltási névsorokat. Negyedévenként jelentést tett a megye népmozgalmi és egészségügyi viszonyairól, évenként a gyógyszertárak megvizsgálásáról. Véleményt adott a közgyűlés vagy alispán rendeletére a hozzáutastított egészségi és orvosrendőri ügyekben.

Az *állatorvos* hatásköre az egész megyére kiterjedt, és utasításait a főispántól vagy megyei főorvostól kapta. Odafigyelt az állategészségügyre, a hasznos házi állatok szaporodásáról, gondozásáról, a felmerült kórjelekről félévenként jelentést tett. Állatjárvány esetén az illető szolgabíró tudta és közreműködése mellett a helyszínén a szakszerű óv- s gyógyrendszabályokat alkalmazta, a járvány állásáról, valamint a tett intézkedésekről, s ezek eredményéről időszakonként a megyei orvos utján az alispánnak jelentést tett.

A *levéltárnok* átvette, kezelte, s megőrizte a levéltárba átadott hivatalos irományokat az ügykezelési utasítás szerint.

A *várnagy* felügyelete a megyei székesházakat, s ingóságokat, melyekről rendes leltárt, s számadást vezetett. Ellenőrizte a megyei központú csendőrséget, fegyverzetüket, ruházatukat, ezekről és a raktárban lévő ruha és fegyverkészletről leltárt és számadást vezetett.

A *járási szolgabírósegéd* a szolgabíró tiszti segéde, hivatalos távollétében, betegsége vagy szabadságotatása esetén helyettese. Tisztében nem egyedül, hanem minden ügyben csak a szolgabíró megbízásából, nevében és felelőssége alatt járhat.

A járási irnok teendőit a főszolgabíró határozza meg.

A járási orvos utasításait a főorvostól és a szolgabírótól kapta. Kezelte a járási közegészségi és orvosrendőri ügyeit és a felmerülő káros hatások elhárításáról gondoskodott. Teljesítette a himlőoltást. Járvány esetén a főorvosnak rögtön jelentést tett, teljesítette a gyógykezelést, a járvány elfojtásáról illető szolgabíró, s a főorvossal egyetértőleg gondoskodott. Felügyelte a gyógyszertárakat és esetleges visszaéléseiket. Negyedévenként jelentést tett a főorvosnak a közegészségi ügyekről, a népszaporodási mozgalmról, az uralkodó kórnemekről, és az időjárás viszonyokról.

A járási bábák orvosrendőri ügyekben hivatalos felhívásra a vizsgálatban részt vettek. A szegényebb sorsú szülőket segélyben díjtalanul részesítették. A közbábajelőttek elméletileg és amennyiben lehetett gyakorlatilag képezték. A bábajelőttek vizsgáin részt vettek.

A kiadó közvetlenül felügyelte az irodai rendet, kiosztotta a leírandó ügydarabokat s kiadta azokat az ügykezelési utasítás szerint.

Az iktató vezette az alispáni beadványi jegyzőkönyvet, az ügykezelési utasításhoz képest.

Az irnokok és díjnokok végezték az irományok tisztázását a kiadó közvetlen utasítása szerint.²⁶

6. A fizetések

Mint említésre került, megtalálható a Szervezési szabályrendeletben a tisztségviselők fizetési és járulék jegyzéke is. Ebből kitűnik, hogy a legmagasabb díjazásban a járási szolgabíró részesült, hiszen úti átalánnyal 11200 Ft-ot kapott. Őt követte a járási szolgabírósegéd, úti átalánnyal 7000 Ft-ot keresett. A járási orvos úti átalánnyal 2800 Ft-ot, az alispán 2300 Ft-ot, az árvaszéki ülnökök egyenként 220 Ft-ot. A járási irnok 2100 Ft-ot, a törvényhatósági rendes irnok 2000 Ft-ot, az aljegyző 1700 Ft-ot, a főjegyző 1600 Ft-ot, az árvaszéki elnök 1500 Ft-ot, a tiszti főügyész és a főmérnök 1400 Ft-ot kapott. A főpénztárnok, a főszámvevő, a másodmérnök és a főorvos 1200 Ft-ot, a főlevéltárnok 1000 Ft-ot. A többi tisztségviselő 1000 Ft alatti összegeket kapott kézhez.

Ebből az a következtetésünk, hogy a fizetések és járulékok is meghatároznak egyfajta sorrendet a tisztségviselők között. Ez a sorrend egy hierarchia, hiszen akinek magasabb a fizetése, az több tiszteletet kap, nagyobb elismerést, méltóságot jelent. Ezzel együtt a felelőssége is nyilvánvalóan nagyobb, komolyabb. Az alacsonyabb fizetésű tisztségviselők, mint a törvényhatósági iktató, kiadó, törvényhatósági rendes díjnok 600 Ft-ot keresett, a selyemtenyészési

felügyelő, a szedres kertész, a várnagy, az árvaszéki díjnok 300 Ft-ot, a slavonnyelv fordító 100 Ft-ot. Az Ő tisztségük nem annyira meghatározó, mint például az alispáné.²⁷ Összességében elmondható, hogy a nagyobb tisztséggel, elismeréssel magasabb fizetés is járt, tehát ez is ösztönzően hathatott a karrier szempontjából.

7. Karrier

1886-ban számos változás történt már 1873-hoz, 1879-hez, és 1884-hez képest is. Baranya vármegyében a főispán Perczel Miklós volt, az alispán Jeszenszky Ferencz királyi tanácsos, mindketten ugyanúgy mint 1873-ban, 1879-ben és 1884-ben is. A főjegyző Bartoságh Imre maradt, mint 1884-ben. Előtte 1873-ban másod aljegyző volt, 1879-ben a szentlőrinczi járásban szolgabírósegéd volt. Az aljegyzők sem változtak 1884-hez képest, Seh Károly és Devecsery Ákos. A tiszti ügyész Németh Ignác, az alügyész Kovács Alajos maradt. Ügyészi joggyakornok *ifj. Seh Károly* lett, ilyen tisztség 1873-ban volt, de nem szerepelt az 1879-es és az 1884-es címtárban. A főpénztárnok Galamb Gyula, az ellenőr Nagy Jenő, a főszámvevő Gyenes Kletus, az alszámvevő Náray Gyula maradt. A főlevéltárnok Nagyajtay Antal, az alleveáltárnok Sági Lipót, a főorvos dr. Hölbling Miksa nem változott. Az állatorvos *Németh Vilmos* lett, tehát változás történt 1884-hez képest. A várnagy Keller István, az iktató Priczlmayer Antal, a kiadó Nikell Kálmán maradt. A közigazgatási gyakornokok ketten voltak, Koszits Kamill maradt, *Waniss Sándor* az új tisztségviselő. Az irnokok Németh Béni, Vastag Márton, Vogl Károly, Szébenyi Simon maradtak.

Az árvaszék leírásra került 1886-ban is, mint 1873-ban és 1884-ben. Az elnök Jeszenszky Géza, az ülnökök Sey László és Gerdenich József, a jegyző Baros Kálmán és Benyovszky Manó, mint voltak. A közgyámot betöltő személy maradt Igalics Radijov. A főkönyvvivő Preuss Adolf maradt, a könyvvivő segéd tisztsége új, *Kerbolt Ferencz* töltötte be. Az iktató Hegedüs Károly, a kiadó Jeszenszky Kálmán 1886-ban is.

A járasok felosztása nem változott, a tisztségviselők közül a szolgabíró, a segéd-szolgabíró, az orvost, a közigazgatási gyakornokot, az útmestert, az irnokot írja le a Tiszti cím- és névtár. Egy-egy kivétellel ugyanazok a személyek töltötték be a tisztségeket, mint 1884-ben, ezért a kivételeket, eltéréseket emlitem meg. A *baranyavári járásban* a közigazgatási gyakornok *Rapun Aladár* lett, és az irnok *Declava Imre*. A *pécsváradai járásban* a közigazgatási gyakornok *Perczel Béla* lett, *Waniss Sándor* helyett, aki 1886-ban a második közigazgatási gyakornok lett a baranya vár-

megyei központi személyzetben. A *hegyháti járásban* az orvos Dr. Stein Mór lett.²⁸

Somogy megyében 1886-ban a főispán maradt gróf Jankovich László, az alispán Györgyfalvi Csépan Antal, a főjegyző Maár Gyula, mint 1873-ban, 1879-ben és 1884-ben is. Az aljegyzők közül Gabsivits Károly és Trombitás Mihály változatlanul betölti ezt a tisztséget, és harmadik *Plachner Sándor* lett, 1884-ben, 1879-ben, 1873-ban ketten voltak. A tiszti főügyész ifj. Folly József, az alügyész dr. Andorka Elek. Közigazgatási gyakornok van Somogyban 1886-ban, *Barna Lajos*. A főpénztárnok Hodászy Lajos, az ellenőr Bogyay Márton, a könyvelő Máthis Kálmán, a közgyám Jakab József maradt. A főszámvevő Madarász Andor, az alszámvevők Zánkay Zsigmond és Bogyay Géza 1886-ban is. Új a tiszti főorvos, *ifju Folly Hugó* o. tr. Az állatorvos Bettvár Márton maradt.

1873, 1884 után 1886-ban is leírták az árvaszéket, aminek az elnöke Bosnyák László maradt, az ülnökök sem változtak, kivéve, hogy Somogyi Lajos lett az árvaszéki ülnök Mihályfy István helyett, Somogyi Lajos 1884-ben még árvaszéki jegyző volt. Ezért 1886-ban *Varga Lajos* lett az árvaszéki jegyző.

A járások felosztása nem változott, különbség csak abban a négy járásban van, ahol a közigazgatási gyakornokot is feljegyezték a szolgabírókn és a segéd-szolgabírókn kívül, mert Ők mindenhol leírásra kerültek. Tehát az eltérés a *kaposvári járásban* a közigazgatási gyakornok *Bán Lajos* tb. szolg. segéd. A *nagyatádi járásban* *Boné Kálmán* a közigazgatási gyakornok, a *csurgói járásban* *Falussy Gusztáv*, a *tabi járásban* ifj. *Nagy Ferencz*, tb. szolg. segéd. Kaposvár rendezett tanácsú város tisztségviselőit ebben az évben is leírták.²⁹

Tolna megyében változott a főispán személye, *Gróf Széchenyi Sándor* lett. A központi tisztviselők nem változtak, 1886-ban az alispán Perczel Dezső, mint 1879-ben és 1884-ben, a főjegyző Pápe Gyula 1873 óta. Az aljegyzők Madarász Elemér, Moldoványi György, mint voltak is 1884-ben. Maradt a fogalmazó gyakornok, a tiszti ügyész, a főpénztárnok, a főszámvevő, az alszámvevő, a főorvos, az ellenőr, a gyámpénztári könyvvivő, a főlevéltárnok, az alleveáltárnok, az állatorvos, a kiadó, az iktató, az irnokok, az utmesterek. Egyedül a várkapitányi tisztség van kihúzva.

Az árvaszék tisztségviselőit is leírták, történtek változások 1884-hez képest. Az elnök Dóry Pál lett, aki 1884-ben második ülnök volt. Az ülnökök közül az első maradt Korbonich Elek, utána változás, hogy Pap Gyula jött Dóry Pál helyére. Pap Gyula 1884-ben jegyző volt. Ülnökök voltak még Vargha Lajos és Ványek Kálmán, Ők tehát maradtak. A jegyző Korbonich Dezső lett, aki nyilvántartó volt 1884-ben. Ő került Papp Gyula jegyzői helyére 1886-ban. A fogalmazó-gyakornok személyében is történt változás, *Nagy István* lett, mert a Laki Ottomár fogalma-

zó-gyakornoknyilvántartó lett. Maradt a számvevő Fejős Imre, a kiadó Lengyel László, az iktató Cziráky Gusztáv, az irattárnok Szabó Károly. Laki Ottomár lett a nyilvántartó az előbb említett okok miatt. A gyámpénztári segédkönyvvivők maradtak, Szabó Géza, Pappert Ferencz, Antal Ferencz. Az irnok Polacsek Mihály sem változott.

A járásokban néhány változás történt Tolnában is 1884-hez képest, itt csak ezeket szeretném leírni. A *völgységi járásban* a segéd-bíró Kurcz Vilmos lett, aki 1884-ben a dombóvári járásban töltötte be ezt a tisztséget. A *dombóvári járásban* a segéd-szolgabíró személye az előbbi ok miatt változott, báró Jeszenszky László lett.³⁰

Ezekből kitűnik, hogy voltak bizonyos tisztségek, melyek egymás utáni betöltésére lehetőség volt, és ezáltal karrier épült fel. Összefoglalásként leírásra kerül Baranya, Somogy, Tolna megyében néhány jól követhető pályáiv.

Baranya vármegyében Bartosságh Imre 1873-ban másod aljegyző volt, 1879-ben szolgabírósegéd, 1884-ben és 1886-ban főjegyző. Gyenes Kletus 1873-ban másod mérnök, 1879-től főszámvevő. Náray Gyula 1873-ban kiadó, 1879-től alszámvevő. Nagyajtay Antal 1873-ban alleveáltárnok, 1879-től főleveáltárnok. Olyan is történt, hogy ugyanazon tisztséget töltötte be valaki, csak egy másik járásba áthelyezték, így Majer Béla szolgabíró, Szinkovics Pál szolgabírósegéd voltak a pécsi járásban, 1879-ben ugyanezen tisztségeket töltötték be a dombóvári járásban. Sey Lajos 1873-ban hegyháti szolgabírósegéd volt, 1879-ben a mohácsi járásban szolgabíró lett. Trixler Károly a szentlőrinci járásban 1873-ban szolgabírósegéd, 1879-ben szolgabíró volt. Seh Károly 1873-ban és 1879-ben a pécsi járásban szolgabírósegéd, 1884-től aljegyzőként dolgozott. Nikell Kálmán 1873-ban irnok, 1884-ben kiadó lett. Gerdenich József 1873-ban közgyám, 1884-ben lett árvaszéki ülnök. Polgár Jenő 1879-ben a mohácsi járásban szolgabírósegéd, 1884-ben a pécsi járásban szolgabírósegéd. Jeszenszky Gyula 1879-ben másod aljegyző, 1884-ben segéd szolgabíró. Vallus Pál 1873-ban mohácsi járásban irnok, 1884-ben útmester lett. Waniss Sándor 1884-ben a pécsvárad járásban közigazgatási gyakornok, 1886-ban Baranya vármegye központi személyzetében második közigazgatási gyakornok lett.

Somogy megyében Gáspár Pál 1873-ban első aljegyző, 1879-től közgyám. Gosztonyi Lajos 1873-ban a lengyeltóti járásban szolgabíró, 1879-től a kaposi járásban szolgabíró lett. Szini László a lengyeltóti járásban 1873-ban irnok, 1879-től szolgabírósegéd. Fenyőssy Ödön a szigetvári járásban 1873-ban szolgabírósegéd, 1879-ben tiszteletbeli szolgabírósegéd lett. Dr. Andorka Elek 1879-ben árvaszéki ülnök, 1884-től tiszti alügyész lett. Bogyay Márton 1879-ben

alszámvevő, 1884-től ellnőr. Zánkay Zsigmond 1879-ben másod alszámvevő, 1884-től első alszámvevő lett. Bosnyák László 1879-ben árvaszéki ülnök, 1884-től árvaszéki elnök lett. Horváth Gábor a tabi járásban 1873-tól szolgabírósegéd, 1884-től szolgabíró lett. Somogyi Lajos 1884-től árvaszéki jegyző, 1886-tól árvaszéki elnök.

Tolna megyében Szabó Géza 1873-ban aljegyző tiszt, 1879-től árvaszéki ülnök. Lőtinczy Lajos 1873-ban közigazgatási kiadó, 1879-ben másod alszámvevő, 1884-től alszámvevő. Föglein Mihály 1873-ban ellenőr, 1879-ben alpénztárnok. Guzmics Zsigmond 1873 allevéltárnok, 1879-től főlevéltárnok. Daróczy Tamás a duna-földvári járásban 1873-ban szolgabírósegéd, 1879-től szolgabíró lett. Döry Béla 1873-ban Völgyesség járásbeli szolgabírósegéd, 1879-től a dombóvári járásban szolgabírósegéd. Ágoston Károly 1873-ban mérnök, 1884-től főszámvevő. Szeiff Lipót 1873-ban másodmérnök, 1884-től útibiztos. Pozner Lajos 1873-ban második útibiztos, 1884-től útibiztos. Korbonich Elek 1873-ban árvaszéki másod ülnök, 1884-től első ülnök. Fejős Imre 1873-tól közgyám, 1884-ben főszámvevő. Szabó Károly 1873-tól irnok, 1884-től irattárnok. Kurcz Vilmos a dombóvári 1879-ben másod aljegyző volt, 1884-ben segédszolgabíró lett, 1886-ban Völgyesség járásbeli segéd-szolgabíró lett. Döry Pál 1884-ben árvaszéki ülnök, 1886-tól elnök lett. Pap Gyula 1884-ben árvaszéki jegyző, 1886-tól ülnök lett. Korbonich Dezső 1884-ben árvaszéki nyilvántartó, 1886-tól jegyző. Laki Ottomár 1884-től árvaszéki fogalmazó gyakornok, 1886-tól fogalmazó gyakornok nyilvántartó lett.

8. Kitekintés

A főispánok karrierje is vizsgálatot érdemel. Fent az egyes tisztségviselők közötti előmeneteli lehetőségek kerültek megvizsgálásra, most pedig a főispánok útja kerül bemutatásra. Baranya vármegyében megemléltendő *Gróf Batthyány Kázmér*, aki 1848-ban főispán volt, és 1849-ben külügyminiszter lett. Ebből megállapítható, hogy vármegyei tisztségéből kormánytisztségviselővé fel lehetett emelkedni.

Tipikusnak mondható az az út, amelyet bejárt: Baranya vármegye aljegyzője, szolgabírója, a vármegye képviselője, főispánja, ismét országgyűlési képviselője lett. *Vaszka* és kardosfalvi *Kardos Kálmán* a pécsváradi kerületben megválasztott országgyűlési képviselő volt, majd mohácsi képviselő, pécsváradi képviselő, és 1887. március 3-tól Baranya vármegye főispánja lett.

A vizsgált korszakon túl tevékenykedett *Komlós-keresztési dr. Fejérváry Imre* báró, de íves pályája bemutatásra érdemes. Baranya vármegye tiszteletbeli aljegyzője, majd Kardos Kálmán főispáni titkára.

A Belügyminisztériumban fogalmazó, miniszteri segédtitkár, majd a vármegye főispánja lett.

Somogyban *Vachini pribérdi gróf Jankovich László*t *Eötvös Ignác* akkori főispán kinevezte aljegyzőnek, onnan a Királyi Kancelláriára került 1831-ig, amikor Verőcze vármegye képviselője lett. Itt találkozott *Széchenyi István*nal, *Deák Ferenc*cel, szellemükben nőtt fel. 1848-ban Verőcze vármegye főispánjává nevezték ki, majd lemondott az akkori viszonyok miatt. 1860-1861 és 1865. 1886 között Somogy vármegye főispánja.

Vizeki Tallián Béla katonai pályáját befejezve elvégezte a jogot, majd Pozsony vármegye aljegyzője lett, majd Torontálban aljegyző, majd helyettes főszolgabíró, főszolgabíró, innen Török-Kanizsára került. Kormánybiztosság tanácsos és ülnök. Torontál megye főjegyzői helyettese, és alispánja lett. A felső-torontáli belvíz veszélyek tervezetét öt éven keresztül, mint kormánybiztos vezette. 1886-ban nevezték ki Somogy vármegye főispánjává. Balaton szabályozási kormánybiztos, Dráva szabályozási kormánybiztos. 1892-ben Békés és Csongrád vármegyék főispánjává neveztetett ki, és ez idő alatt az alföldi agrárszocialisztikus mozgalmak megfékezésére kormánybiztossá nevezték ki. Török-kanizsai országgyűlési képviselő lett, miután főispáni méltóságaitól megvált. A képviselőház első alelnöke, belső titkos tanácsos. 1902-ben a szerb egyházi kongresszus kormánybiztosa, királyi kiküldöttje.

Tolna vármegyében *Stankovánszky Imre* három ízben volt főispán 1867–1875 között. Utána *Perczel Sándor* 1875–1884, és *Gróf Széchenyi Sándor*. 24 évesen megyei tiszteletbeli aljegyző, utána dunaföldvári járás szolgabírója lett. 1867–1871 a simontornyai járás főszolgabírója. 1884-től Tolna vármegye főispánja lett.³¹

9. A hivatali apparátus stabilitása

A stabilitás vizsgálata során a főszolgabíró, szolgabíró, főjegyző, aljegyző, főügyész, alügyész, alispán tisztséget betöltő személyek változásának gyakorisága került vizsgálatra.

Az alispán *Baranya megyében* 1873-ban *Jeszenszky Ferenc* volt³², 1879-ben is³³, 1884-ben³⁴ is, 1886-ban³⁵ is.

Az alispán Somogy megyében 1873-ban *Györgyfalvi Csépan Antal* volt, és még 1886-ban is változatlanul Ő töltötte be e tisztséget.

Az alispán Tolna megyében 1873-ban *Döry Dénes* volt, 1879-ben *Bonyhády Perczel Dezső*, aki maradt még 1886-ban is.

Ebből kitűnik, hogy az alispáni tisztség stabil, évtizedeken keresztül szilárd volt.

A főjegyző Baranya megyében 1873-ban Frank József volt, 1879-ben is, 1884-ben Bartosságh Imre vette át a tisztséget, és 1886-ban is Ő töltötte be.

A főjegyző Somogy megyében 1873-ban Maár Gyula volt és még 1886-ban is birtokolta a tisztséget.

Tolna megyében 1873-ban Pápé Gyula volt, 1879-ben, 1884-ben, és 1886-ban is, így elmondható, hogy a főjegyzői tisztség is stabil volt.

Az aljegyző Baranya megyében 1873-ban Jamiczky Jenő, Bartosságh Imre voltak, 1879-ben Jamiczky Jenő, Jeszenszky Gyula. 1884-ben Seh Károly, Devecsery Ákos, és 1886-ban is.

Az aljegyző Somogy megyében 1873-ban Gáspár Pál, Benkő Ignác. 1879-ben Gabsovics Károly, Trombitás Mihály, akik 1884-ben és 1886-ban is maradtak és Plachner Sándor került melléjük harmadik aljegyzőként.

Az aljegyző Tolna megyében 1873-ban Eötvös Károly, Döry Dezső, tiszteletbeli aljegyző Geisz László, Ifj. Perczel Sándor. 1879-ben Gerenday Lajos, Kurz Vilmos. 1884-ben Madarász Elemér, Moldoványi Ödön és Ők voltak 1886-ban is.

Ezekből kitűnik, hogy itt már több a változás.

A főügyész Baranya vármegyében 1873-ban Bánfay Simon, 1879-ben Németh Ignác, 1884-ben is és 1886-ban is.

A főügyész Somogy megyében 1873-ban Szabó Kálmán volt, 1879-ben Bárány Gusztáv, 1884-ben Ifj. Folly József, 1886-ban is.

A főügyész Tolna megyében 1873-ban Stann Ferencz, 1879-ben Fördös Vilmos, 1884-ben is, 1886-ban is Ő töltötte be a tisztséget. Itt is alapvetően a stabilitás a meghatározó, kisebb változásokkal.

Az alügyész Baranya megyében 1873-ban Reők Lajos, Danitz Antal, 1879-ben is. 1884-ben Kovács Alajos, 1886-ban is.

Az alügyész Somogy megyében 1873-ban nem szerepel a Tiszti cím- és névtárban, 1879-ben Gruber János, 1884-ben dr. Andorka Elek, 1886-ban is.

Az alügyész Tolna megyében 1873-ban nem szerepel, hanem tiszteletbeli ügyészként Fördös Vilmos, 1879-ben nem szerepel e tisztség a névtárban, 1884-ben sem, 1886-ban sem.

Szolgabírák a járásokban voltak, ahol a vizsgálatok után elmondható, hogy ugyancsak a stabilitás a jellemző, előfordult, hogy valaki egyik járásból átkerült a másikba, esetleg aljegyző lett.

10. A tisztségviselők megbecsültsége-záró gondolatok

„Népünk megértésének és vezetésének feladatát a vármegyei szervezet rátermettséggel teljesíti.... A vármegyei törvényhatóság megadja a lehetősége-

ket, megalkotja az esetleg szükséges szabályrendeletet, a továbbiak már a tisztviselők ..dolga.”³⁶ – írja Vinczehidly Ernő. Valóban a tisztviselőket feladataikon keresztül ismerhetjük meg ezeket. és ezeken keresztül az előmeneteli, karrier lehetőségek kerültek bemutatásra. Választás, kinevezés útján nyerték el tisztségüket, bár egyre több kíváncsi merült fel a kezdő állásoknak verseny útján való kiválasztására. Arra azonban figyelni kell, hogy nem a szakmabeli tudás volt az egyedüli mérvadó szempont, a jellembeli tulajdonságok és az egyéni rátermettség is fontos volt. Kecskeméthy Aurél azt írja, hogy a nép ki tudná választani közvetlenül tisztviselőt, hiszen ismeri a helybeli embereket, van józan elképzelése arról, hogy ki milyen ember, ki a legtisztességesebb, legjobb képességekkel rendelkező személy. Azonban ez csak helyi szinten elképzelhető, távolabbi tisztségviselőknél nem lehetséges.”³⁷ Valóban a népnek, a törvényhatóság lakosságának véleménye volt tisztviselőiről. Tisztelet és megbecsülés övezte őket.

Jegyzetek

¹ Vinczehidly Ernő, *A vármegyei önkormányzat útja*, 173-179. in FEJEZETEK A KÖZJOG ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOG KÖRÉBŐL Némethy Károly emlékkönyv (Szerk. Mártonffy Károly, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest 1932) 175

Ifj. Palugyai Imre, *Megye-rendszer hajdan és most, Második kötet Vármegye története* (Heckenast Gusztáv, Pest MDCCCXLIV)

² Ifj. Palugyai Imre, *Megye-rendszer hajdan és most, Első kötet Megye alkotmány* (Heckenast Gusztáv, Pest MDCCCXLIV), 129.

³ Ibid, 129-130.

⁴ Grünwald Béla, *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. I-III. kötet* (Budapest 1880)

Grünwald Béla, *A törvényhatósági közigazgatási jegyzőkönyv-I-IV.* (Frankl Könyvnyomda, Budapest 1872) Magyar Zoltán, *Magyar közigazgatás* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942)

⁵ Cieger András, *A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848-1918, 27-57.* in AUTONÓMIÁK MAGYARORSZÁGON 1848-2000 I. KÖTET. (Szerk. Gergely Jenő, ELTE Történettudományok Doktori Iskola-L., Harmattan Kiadó, Budapest 2005), 41

⁶ Csizmadia Andor, *a magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig* (Budapest 1976) 35.

⁷ Sarlós Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* (Budapest 1976)

⁸ Kecskeméthy Aurél, *Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio* (Ráth Mór, Pest 1867), 16

⁹ Stipta István, *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására* (Osiris Kiadó, Budapest 1995), 154.

¹⁰ Ibid, 160.

¹¹ Ibid, 160.

¹² Ibid, 166.

¹³ Ibid, 168.

¹⁴ Ibid, 168.

¹⁵ Cieger András, vj.,3., 41-42.

¹⁶ Ibid, 15-16.

¹⁷ *Magyar alkotmánytörténet* (Szerk.: Mezey Barna, Osiris Kiadó, Budapest 2001), 351.

¹⁸ Ibid, 354.

¹⁹ Engel Pál, *Archontológia*, 27-34. in A TÖRTÉNELEM SEGÉDTUDOMÁNYAI. (Szerk. Bertényi Iván, Osiris Kiadó, Budapest 2001), 27-28.

²⁰ Tekintetes Baranya Vármegye Köz és Kis Gyűléseinek Jegyzőkönyve 1867, 11–17. pont

²¹ Ibid, 61. pont

²² Ibid, 62. pont

²³ Ibid, 63. pont

²⁴ Ibid, 66. pont

²⁵ Ibid, 4. pont

²⁶ Baranya Vármegye Törvényhatóságának Szervezési Munkálata 1871 (Nyomtatott Ifj, Madarász Endrénél, k-, Pécssett 1871), 53–59

²⁷ Ibid, 48–50

²⁸ Magyarország Tiszti Czim-és névtára 1886. (A nagyméltóságú földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi magyar királyi Minister úr rendeletéből kiadja Az Országos Magyar Statisztikai Hivatal, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság 1886), 107–108.

²⁹ Ibid, 134–135.

³⁰ Ibid, 142–143.

³¹ Medgyesi Somogyi Zsigmond, *Magyarország főispánjainak története 1000–1093* (Ifj. Keller Ernő, Kő- és Könyvnyomdai Műintézete, Budapest 1902), 21–45.

³² A Magyar királyi Belügyministerium annak felügyelete alatt álló intézetek és törvényhatóságok Tiszti Névtára az 1873-dik évre (Kiadja a Belügyministerium, A Magyar Királyi Államnyomdából, Budán 1873)

³³ Magyarország Tiszti Czim-és Névtára 1879. (A nagyméltóságú földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. minister úr rendeletéből kiadja Az Országos Magyar Statisztikai Hivatal, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest 1879)

³⁴ Magyarország Tiszti Czim-és Névtára 1884. (Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest 1884)

³⁵ Magyarország Tiszti Czim-és Névtára 1886. (Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest 1886)

³⁶ Vinczehidy Ernő, vj., 1., 175.

³⁷ Kecskeméthy Aurél, vj., 3., 75–76.

Forum

ifj. Balla Zoltán
helyettes bírósági végrehajtó

Jogértelmezési problémák az ingatlan-nyilvántartási eljárásban

A földhivatal előtti eljárásokkal kapcsolatos díjfizetések köre jelentősen kiszélesedett 2010. január 1. napjától. Ezek közül az egyik a végrehajtási jog bejegyzése és törlése. A módosítás hatályba lépéséig díjmentes volt az önálló bírósági végrehajtónak az általa lefolytatott végrehajtási eljárással összefüggésben kezdeményezett eljárása. Az új szabályozás hiányosságai miatt azonban az ügyfelek földhivatalonként változó gyakorlattal találják szembe magukat a díjfizetés tekintetében. Bírósági végrehajtóként a saját jogesetemen keresztül kísérlem meg bemutatni a földhivatal és az ügyfél egymással ütköző érveit, hogy kell-e és ha igen, kinek fizetnie díjat olyan eljárásért, amelyet egyszer már lefolytatott a földhivatal.

A 2010-ben hatályos jogszabály úgy rendelkezett, hogy „a díjat annak kell megfizetnie, aki az ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatását kéri, illetve amely szerv az erre irányuló megkeresést előterjeszti. Ha a kérelmet előterjesztő és a bejegyzés által jogot szerző, illetve a jogosult nem azonos, a díjat annak kell megfizetnie, aki a bejegyzés által jogot szerez, illetve jogosulttá válik. Ha az ingatlanon több személy szerez jogot, illetve válik jogosulttá, a feleket egyetemleges díjfizetési kötelezettség terheli.” (Díjtv. 32/E § (1) bek.)

Az általános szabály szerint tehát a díjfizetés a kérelmet előterjesztő személyt, szervet terheli. A jogalkotó figyelembe vette, hogy egyes személyek, szervek nem a saját javukra, hanem valakinek az érdekében járnak el. Erre gondolva a jogalkotó akként egészítette ki a fenti szabályt, hogy amennyiben az eljárás kezdeményezője és a bejegyzés által jogot szerző nem azonos, akkor a jogszerző lesz díjfizető.

A konkrét esetben bírósági végrehajtás volt folyamatban az adóssal szemben, amelyben lefoglalásra került az ingatlana, még 2009-ben. Az adós 2010 novemberében rendezte nálam a tartozását, én pedig az egyéb igazolások mellett átadtam részére a végrehajtási törlési engedélyt. Az adós másnap bevitte a földhivatalba, kifizette a 6600 Ft eljárási díjat, négy nappal később pedig a földhivatal törölte a végrehajtási jogot.

Az ügyfél által indított törlés után – mivel hivatalból a földhivatal felé a törlési eljárás megindítására intézkedni voltam köteles – az ex officio eljárást megindítottam. Okirataim másik ügyintézőhöz kerültek, aki iktatta a kérelmet, majd kiadott egy hiánypótlási felhívást, hogy fizessem meg a 6600 Ft-ot, különben elutasítja megkeresésemet. Válaszomban előadtam, hogy a díjat nem nekem kell megfizetnem, mert nem én szereztem jogot az ingatlanon. Erre kaptam egy végzést, amely arról tájékoztató, hogy a végrehajtási jog törlésére vonatkozó megkeresésemet elutasították, és fizessék 6600 Ft eljárási díjat. Az indoklás szerint a megkeresésem azért nem teljesíthető, mert a megjelölt ingatlanra nincs végrehajtási jog bejegyezve (hiszen azt már az általam indított eljárás előtt az ügyfél kérelmére törölték), illetve továbbra sem fizettem meg a hiánypótlási felhívás alapján a 6.600 Ft-ot. Az eljárásban pedig senki sem vált jogosulttá, így a díjat a megkeresőnek kell fizetnie.

Válaszlevelemben hivatkoztam a korábbiakra, kiegészítve azzal, hogy a megkeresésemet már érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítaniuk, mivel NINCS MÁR ÜGY. Beadványomat fellebbezésnek tekintették, amelynek eredményeként a megyei földhivaltól is kaptam egy elutasító végzést azzal az indokkal, hogy a Ket. 29. § (1) bek. értelmében az elsőfokú eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg, az Inyvtv. 26. § (8) bek. alapján pedig az eljáró hatóság megkeresi a földhivaltal a bejegyzés/törlés iránt, amiből az következik, hogy az eljárás a bírósági végrehajtó, mint ügyfél kérelmére, a kérelem iktatásakor indul meg, és elsőként a díjfizetés kell vizsgálni. Mivel a díjfizetés elmaradt, ezért a hiánypótlás indokolt volt és a nem teljesítés miatt az elutasítás is.

Nézzük az érveket pro és kontra. Érkezik a földhivatalba egy törlési kérelem, amelyet iktatni, kiszignálni, alaki és tartalmi szempontból vizsgálni kell. Azaz megindult az eljárás. A Díjtv. 32/A § (1) bek. értelmében alapesetben pedig ezért díjat kell fizetni, amely kötelezettség a kérelem benyújtásával egyidejűleg kell megfizetni vagy igazolni annak megtörténtét (32/E. § (2) bek.). Mivel a díjfizetés elmaradt, ezért fő szabályként hiánypótlást kell kiadni és az átvételtől számított 10 (akkor még) munkanapon belül ezt meg kell fizetni. Ha ez megtörtént, akkor majd érdemben foglalkoznak a megkereséssel.

Figyelmen kívül maradt a tárgybeli esetben a földhivatal részéről az a tény, hogy az általuk hivatkozott rendelkezés az általános mellett különös szabályt is tartalmaz. A lex specialis derogat legi generalis (vagyis a különös szabály lerontja az általánost) elve alapján ilyen esetben a különös szabály alkalmazandó. Ha a megkereső és ezzel jogot szerző nem azonos, akkor utóbbit kell a díjfizetésre kötelezni. Bírósági végrehaj-

tóként nem szerzek jogot az adós ingatlanán, hiszen másnak a javára, másnak a követelése érdekében járok el. Ebből következően az eljárással felmerülő kiadások sem terhelhetnek engem, aki az adós és a végrehajtást kérő közötti anyagi vitában érdektelen harmadik személy vagyok. A végrehajtási jog jogosultja a végrehajtást kérő; a bejegyzéssel tárgyi fedezete van a követelésére. A végrehajtási jog törlésével az adós gyarapodik, mert tehermentes lesz az ingatlana. Álláspontom szerint a hiánypótlási felhívásban tehát az adóst kellett volna kötelezni a díjfizetésre.

A földhivatal másik elutasító indoka az volt, hogy a megjelölt ingatlanra nincs végrehajtási jog bejegyezve, ezért a bírósági végrehajtói megkeresésem nem teljesíthető. Kétségtelen, nem törölhető olyan jog az ingatlanról, amely abban nem szerepel. Érdemben tehát a földhivatal nem tud foglalkozni a beadvánnyal, jogot sem szerzett senki, ezért a megkereső hatóság fizessen az általános szabály szerint.

Ezt az indokot azért nem lehet elfogadni, mert van némi különbség a „nincs bejegyezve végrehajtási jog” és a „már nincs bejegyezve végrehajtási jog” regisztrációja között. A tulajdoni lapról megállapítható, hogy a végrehajtási jog be volt jegyezve, és a törlésére csak néhány nappal korábban került sor, még hozzá ugyanazon törlési engedély alapján.

A Díjtv. 32/C. § (1) bek. c) pontja kimondja, hogy tárgyánál fogva díjmentes az olyan jog vagy tény törlésére irányuló kérelem, amelynek a megszűnése az ingatlan-nyilvántartásból kétségtelenül megállapítható. A megkeresésem beérkezésekor a végrehajtási jog már nem szerepelt a nyilvántartásban, az tehát megszűnt. Ezt a tényt a földhivatalnak észlelnie kellett volna, még hozzá *hivatalból*. A rendelkezés nem határozza meg – és a hivatalos indoklás sem tartalmaz erre útmutatót –, hogy milyen esetekre kell érteni a megszűnést (pl. egy öt évre szóló vételi jognak lejárt az érvényesítési határideje), illetve hogy a „kétségtelenül megállapítható” kitétel alkalmazható-e olyan ügyben, ahol ugyanazt az eljárást kezdeményezik kétszer, mint az én ügyemben.

Szerintem alkalmazandó a Ket. 30. § e.) pontja is. Ennek tükrében azért törvénysértő a földhivatali

hatósági jogalkalmazás, mert az idézett eljárási szabály alapján nyolc napon belül meg kellett volna állapítani az előzetes vizsgálat keretén belül – amelynek egyébként általában részét képezi a megfelelő díjfizetési kötelezettség teljesítése is –, hogy a kérelem tárgyában már érdemi döntés született, amelyhez képest a tényállás nem változott és a jogi környezet is ugyanaz. Ilyenkor ugyanaz a helyzet, mintha pl. azt kértem volna a földhivaltól, hogy vizsgálja meg van-e adó tartozása az ügybeli ingatlan tulajdonosnak, vagy szórja be sóval a tárgybeli ingatlant.

Érdemi vizsgálat nélküli elutasítási okok ezek hatásköri hiány, illetve a kérelem lehetetlen célra irányultsága miatt, amikor is *nincs* érdemi vizsgálat. Ugyanúgy, mint a Ket. 30. § e.) pontja szerinti esetben: a hatóság a kérelmet (korábban) már érdemben elbíráltta és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelem került beadásra. Ezekben az esetekben, mivel a tényleges érdemi eljárás helyett csupán formai hivatali mechanizmusok érvényesülnek, nem lehet helye díjfizetésnek. Másként: nem teljesül a Díjtv. 32/A§ (1) bekezdésének feltétele: nincs elsőfokú eljárás, amelynek ellenkező esetére kell a *változással* érintett ingatlanokért 6600 Ft összegű díjat fizetni. Vagyis nincs változás, nincs alapeljárás.

Véleményem szerint elfogadhatatlan az a földhivatali attitűd, hogy „senki nem szerzett jogot, ezért fizessen a megkereső hatóság”. A Díjtv. rendelkezései ugyanis erre a tárgybeli ügyben nem adtak lehetőséget a földhivatalnak. Ha az adós nem adja be korábban a törlési engedélyt, akkor a postán érkező megkeresésem alapján lefolytatja a földhivatal az eljárást és a díj megfizetésére az adóst kötelezi. Nekem a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv. 138/A. § alapján kötelességem a törlést kiadni. Erre figyelemmel, valamint a Díjtv. 32/E. (1) bek. alapján nem terhelhet olyan díj megfizetése, ami nem az én jogomat biztosítja. Írásom rögzítésekor (2011 szeptember 1.) az első- és másodfokú határozatok hatályon kívül helyezése iránt közigazgatási per van folyamatban, ítélet később várható.

Balogh Ágnes
egyetemi docens

A XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójáról

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) fővédnökségével 2011. április 18. és 20. között került megrendezésre a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán a XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója.

Az OTDK a hazai felsőoktatás tehetség-gondozásának kiemelt fontosságú eseménye, amely két évente kerül megrendezésre, lehetőséget teremtve arra, hogy a tehetséges fiatal hallgatók a széles szakmai közönség előtt is bemutatassák a korábbi években végzett kutatásaik eredményét. Idén a pécsi Jogi Kar adott otthont a jogi szekció rendezvényeinek, amelynek különös jelentőséget adott, hogy a diákköri mozgalom jubileumát ünnepelte.

A joghallgatók számára szervezett szakmai versengés hosszú időre tekint vissza, hiszen már az első hivatalos Országos Tudományos Diákköri Konferencia előtti évben, 1954-ben megrendezésre került az I. Országos Jogász Diákköri Konferencia, amelyen akkor a budapesti, a szegedi és a pécsi Jogi Karról összesen hat dolgozatot mutattak be a nevezők. Azóta nem volt olyan alkalom, hogy ne indult volna pécsi hallgató a konferencián, a rendezés jogát azonban csak csupán ötször, 1962-ben, 1967-ben, 1973-ban, 1979-ben és 1989-ben sikerült megszereznünk.

Hosszú idő telt tehát el azóta, hogy Pécs utoljára vendégül láthatta a joghallgatókat és oktatóikat. Az azóta eltelt több mint húsz évben nemcsak hazánk társadalmi berendezkedése és jogrendszere alakult át gyökeresen, hanem jelentősen megváltozott a hazai jogi és igazgatási felsőoktatás szerkezete is. A harmincadik diákköri konferenciára jelentősen kibővült a résztvevő intézmények száma, hiszen az idei versengésen már tíz hazai és egy vajdasági felsőoktatási intézmény hallgatói vettek részt: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Miskolci Egyetem ÁJK, PTE ÁJK, Debreceni Egyetem ÁJK, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi

Kar, a Pécsi Püspöki Hittudományi Főiskola és az Újvidéki Egyetem.

Az OTDK szekciói közül kettőben, az orvostudományiban és az állam- és jogtudományiban alakult ki az a gyakorlat, hogy a résztvevő intézmények előre meghatározott számú dolgozatot nevezhetnek. Az ún. kvótarendszer hasznos egyrészt azért, mert általa jobban átláthatóvá, valamilyen szinten egyszerűbbé válik a szervezés, másrészt a diákköri dolgozatok előzetes intézményi értékelése és rangsorolása révén emeli az országos konferencia szakmai színvonalát. Annak ellenére, hogy idén több olyan Jogi Kar is akadt, amelyik nem merítette ki a számára biztosított kvótát, az állam- és jogtudományi szekció továbbra is az egyik legnagyobb konferenciát szervezte: a 2011. évi XXX. Jubileumi OTDK-ra 271 dolgozatot neveztek, és 269-et mutattak be a versenyzők.

Az OTDK részvételre az intézményi TDK nevezés alapján az egyetemi, főiskolai képzésben részt vevő hallgatók, valamint a 2009–2010. években végzetek pályázhattak képzési formától függetlenül, feltéve hogy az intézményi jogosultság megszerzésének időpontjában 35. életévüket még nem töltötték be. A nevezés további fontos feltétele volt, hogy a bemutatásra kerülő pályamunka ne legyen azonos tárgyú vagy témájú az esetlegesen már megvédett diplomamunkával. A külföldi magyar egyetemista és főiskolás önképzőkörösök a hazai felsőoktatásban tanulókkal azonos feltételekkel vehettek részt az OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának munkájában, s bár ez eddig nem volt jellemző gyakorlat, igazán örömkre szolgált, hogy egy Vajdaságban élő és tanuló hallgató élt a lehetőséggel.

A nevezett dolgozatoknak idén is szigorú formai és tartalmi követelményeknek kellett megfelelniük. A nevezés feltétele volt olyan diáktudományos tevékenységet dokumentáló pályamunka, amely a képzési idő alatt önképzési céllal készült. A pályamunkaként beküldött dolgozat maximum 2,5 szerzői ív (100 000 leütés) terjedelmű lehetett, amelyet a rendező intézmény vizsgált.

Az OTDK-ra, az országos döntőre történő nevezés feltétele volt továbbá, hogy a pályamunkát a 2009-es XXIX. OTDK-t követő és a XXX. Jubileumi OTDK nevezési határidejét megelőző időszakban rendezett minősítő „válogató versenyt” jelentő intézményi konferencián a hallgató megmértesse, és azon továbbjusson.

Rendező intézményként szervezési feladataink a nevezési határidő, azaz 2010. december 6. után sokasodtak meg. Vizsgálni kellett mindenekelőtt a nevezések szabályszerűségét, valamint dönteni kellett a pályamunkák tagozati besorolásáról, majd össze kellett állítani a tagozatok zsűrijét és meg kellett szervezni a pályamunkák előzetes bírálatát. Ehhez

a mindenkor rendező intézménynek az Országos Tudományos Diákköri Tanács Titkársága és az Állam- és Jogtudományi Szekció Szakmai Bizottsága nyújt segítséget. Az OTDT alkotja meg a szervezés lebonyolításához szükséges szabályzatokat, működteti a nevezési rendszer informatikai bázisát, rendelkezésre bocsátja azokat a kellékeket, amelyek az egyes konferenciák egységes arculatát voltak hivatva biztosítani (dekoráció, oklevelek, ajándéktárgyak). A Máthé Gábor professzor által vezetett, a résztvevő intézmények képviselőiből álló, paritásos elven működő Szakmai Bizottság döntött az intézményi nevezési kvótákról, a pályamunkák értékelésének elveiről, tagozati besorolásról, a zsűritagokról.

A XXX. Jubileumi OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában harmincegy tagozatban mutatták be pályamunkáikat a hallgatók, az állam- és jogtudományok legkülönbözőbb területeiről. A tagozatok kialakításának szigorú szabályai vannak, többek között az, hogy akkor alakítható ki egy tagozat, ha legalább öt dolgozatot neveznek ugyanarról a tudományterületről. Sajnos emiatt idén nem lehetett önálló kriminalisztikai tagozatot szervezni. A pályamunkák tagozati besorolása is jól mutatja, hogy mely tudományterületek divatosak, melyek iránt nagyobb a hallgatói érdeklődés. Örvendetes, hogy az újabb tudományágak (jogi informatika, versenyjog, környezetvédelmi jog) egyre több hallgatót vonzanak, sajnálattal kell azonban megállapítanunk, hogy némileg megcsappant a klasszikus büntetőjogi és magánjogi pályamunkák száma.

A dolgozatok természetesen oktatói segítséggel, vezetéssel készültek. Országosan több mint száz oktató vett részt a tehetség-gondozásban azzal, hogy a dolgozatot készítő hallgató konzulense, témavezetője volt. Az oktató kollégák a pályamunkák értékelésében is részt vettek. Minden tagozatban egy elnökből

és két tagból álló, háromfős zsűri bírálta el a pályamunkákat. A zsűri tagja csak minősített oktató lehetett, elnöke a legtöbb tagozatban egyetemi professzor volt. A nevezett pályamunkákat a tagozati besorolást követően megküldtük a zsűri elnökének azzal, hogy a zsűri – előre megadott szempontok szerint – alakítson ki előzetes véleményt a dolgozatokról. Az előzetes bírálat egy rövid szöveges értékelésből és pontozásból állt. A konferencián a tagozati zsűri pontozással bírálta a nevező szóbeli előadását is, és ezt követően alakította ki a tagozati sorrendet.

A helyezések és különdíjak odaítélésére az OTDT iránymutatásainak megfelelően került sor. Talán furcsának tűnik, hogy volt olyan tagozat, ahol nem adhatott ki a zsűri harmadik helyezést. Ennek oka, hogy a bemutatott pályamunkáknak csupán harmada kaphatott helyezést, és a fele lehetett díjazott. Így a kisebb létszámú tagozatokban csupán első és második helyezés kiadására kerülhetett sor. Első helyezettjeink harmincezer, a másodikak húszezer, a harmadikak tízezer forint pénzjutalomban részesültek. A harmincegy tagozatban összesen ötven különdíj kiadására került sor, melyet a jogi közélet résztvevői, állami szervek, társadalmi szervezetek, ügyvédi irodák és magánszemélyek ajánlottak fel. Az Állam- és Jogtudományi Szekcióban versenyzők számára az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium húsz, ötvenezer forint értékű különdíjat is ajánlott fel. Ebben a különdíjban azok részesülhettek, akiknek dolgozata az állam működésének, a közigazgatás hatékonyságának és a jogrendszer fejlesztésének szempontjából kreatív és előremutató elméleti felvetéseket, továbbá gyakorlati megoldásokat tartalmazott.

Az OTDK-n a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 40 dolgozatot nevezett, ebből 39 pályamunka került bemutatásra, tekintettel arra, hogy egy hallgató a konferencia előtt visszalépett.

INTÉZMÉNY	I. HELYEZÉS	II. HELYEZÉS	III. HELYEZÉS	KÜLÖNDÍJ	LEGJOBB OPPONENS	KIM-KÜLÖNDÍJ
BCE	1	0	0	1	0	0
DE	2	4	0	4	5	3
ELTE	5	7	1	10	5	3
KRE	1	2	0	7	1	2
ME	3	3	3	4	3	2
PTE	7	6	4	9	4	5
PPKE	5	6	3	6	6	3
SZE	2	3	1	2	1	1
SZTE	5	1	2	7	3	1
ÖSSZESEN	31	31	15	50	28	20

Karunk az OTDK-n 36 opponenssel képviseltette magát.

Rendkívül örömteli számunkra, hogy a 39 induló dolgozat közül hét első helyezést, hat második helyezést, négy harmadik helyezést ért el, kilenc dolgozat különdíjat kapott. A zsűri négy hallgatónak adott opponensi díjat. A helyezések és díjak intézmények közötti megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti.

A XXX. Jubileumi OTDK sikere a pécsi jog kar szempontjából nem pusztán a rendezvény zökkenőmentes lebonyolítását jelentette, hanem feltételezte hallgatóink jó szereplését. A szervezésről természetesen nem alkothatunk véleményt, e sorokban csupán reményünket fejezhetjük ki aziránt, hogy igyekezetünk vendégeink meglegedését szolgálta. Azzal azonban joggal büszkélkedhetünk, hogy hallgatóink ismét bebizonyították: a pécsi Jogi Kart méltán sorolják a magyar jogi és igazgatási felsőoktatás élvonalába.

A pécsi hallgatók közül első helyezést nyertek Handrik Adél (büntető eljárásjog), Rákóczi Dóra (büntetés-végrehajtási jog), László Balázs (magyar jogtörténet), Szentes Barbara (jog- állambölcselet), Greksza Veronika (környezetvédelmi jog), Horváth János Sándor (pénzügyi jog), Kovács Melinda (római jog). Második díjat nyert Naszladi Georgina (alkotmányjog), Berek Gergő (büntetőjog), Eszteri Dániel (jogi informatika), Ilyés Henrietta (közigazgatási jog), Losonci András (polgári jog), Bukli Ádám (polgári jog). Harmadik helyezést ért el Szi-Márton Ádám (alkotmányjog), Huba Lilla Luca (kriminalisztika), Kocsis Gergő (európai közjog) és Marosi Bernadett (kereskedelmi jog). Különdíjban részesült Sebestyén Edit Erika (alkotmányjog), Baumgartner Péter

(büntetőjog), Horváth Orsolya (kriminalisztika), Cseh László István (egyetemes jogtörténet), Kiss Attila (jogi informatika), Fazekas Kornél Sándor (környezetvédelmi jog), Nagy Noémi (kriminológia), Cserepes Luca (munkajog), Mérész Hédi (pénzügyi jog). A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium különdíját Naszladi Georgina, Berek Gergő, Eszteri Dániel, Ilyés Henrietta és Losonci András kapták.

Tévedés lenne azt hinni, hogy az OTDK csak szakmai kérdések megvitatásáról, a hallgatók közötti éles versengésről szól. Az olykor heves viták mellett lehetőséget biztosít a szakmai kapcsolatok kialakítására és ápolására, jóízű baráti beszélgetésekre, új ismeretségek megkötésére és a kikapcsolódásra is. Főleg ez utóbbi célját szolgálta a hivatalos megnyitó műsora, melyen nagy büszkeségünkre a pécsi Jogi Kar hallgatói adtak igen színvonalas műsort. A megnyitóra elfogadta felkérésünket és fergeteges sikert arató koncertet adott a Vivat Bacchus énekegyüttes. A konferencia programjai közül nem hiányozhatott egy könnyűzenei koncert sem, amelyen a pécsi 30Y együttes lépett fel. A konferencia alatt diákjaink vezetésével kis csoportokban lehetősége volt vendégeinknek a város nevezetességeinek megtekintésére is.

A XXX. Jubileumi Országos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának zárására az ünnepélyes díjátadón került sor, ahol megtisztelt bennünket dr. Szendrő Péter, az OTDT elnöke is. Jelenlétében került sor a szervezési staféta átadására dr. Szabó Imrének, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánjának. A magunk részéről pedig ezzel megkezdjük a következő, Szegeden megrendezésre kerülő XXXI. OTDK-ra való felkészülést.

Fülöp Péter
Phd-hallgató

Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozásáról

1. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 2011. május 13-án – a Doktoranduszok Országos Szövetsége által támogatott – konferenciát rendezett jogász doktoranduszok számára. A rendezvény alapvető célja volt, hogy lehetőséget és fórumot teremtsen a hazai és külföldi szakmai kapcsolatok és együttműködések kiépítésére, valamint a doktoranduszok legújabb kutatási eredményeinek prezentálására. A rendezvényt Zeller Gyula a Pécsi Tudományegyetem gazdasági, stratégiai és kommunikációs rektor-helyettese, Maczonkai Mihály, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékán-helyettese valamint Kiss László egyetemi tanár, alkotmánybíró, a Doktori Iskola vezetője nyitották meg. Nagy örömeinkre a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának neves oktatói mellett számos külföldi előadó is elfogadta a meghívást. Délelőtti plenáris ülésen öt magyar- és három idegen nyelvű előadást hallgathatnak meg az érdeklődők, Ádám Antal professor emeritus, volt alkotmánybíró elnökle mellett. Szalayné Sándor Erzsébet egyetemi docens „Luxembourg-Strasbourg korridor – a koherens európai alapjogvédelem új rendje” címmel tartott előadást. Elmondta, hogy az alapjogvédelem Európában már nem tisztán nemzeti feladat: belső kontrollja hagyományosan és elsődlegesen a nemzeti alkotmánybíróságok és a legfelsőbb bíróságok feladata, külső kontrollja – újszerű és szubszidiárius jelleggel – az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának a feladata. Nocht Tibor, tanszékvezető egyetemi docens „Gondolatok polgári jogunk jelenéről és jövőjéről az új Ptk. fényében” című előadásában a magyar polgári jog jelenét és lehetséges fejlődési irányait vázolta. Petrétei József egyetemi tanár „A jogforrási rendszer és a jogalkotás aktuális kérdéseit” elemezte. Ivancsics Imre ny. egyetemi docens „Átalakulóban a közigazgatási szervezetrendszer: kérdések és válaszok” címet viselő előadásában izgalmas kérdésseltevésekkel tűzdelve boncolgatta a magyar közigazgatás elmúlt időszakait. A magyar nyelvű előadások zárásaként Tóth Mihály egyetemi tanár osztotta meg téziseit, aktuálisnak szánt impresszióit a hazai büntetőjog aktuális helyzetéről a hallgatósággal.

Az állófogadást követően külföldi előadóink részvételével – a délelőtti magas színvonal fenntartása

mellett – angol nyelven folytatódott a tanácskozás. Boris Ljubbanovic és Boris Bakota az eszéki jogi kar oktatói „Az állampolgári részvétel, mint a közigazgatás aktív kontrollja” címmel tartottak előadást. Radomir Jakob a Pavol Josef Safarik Egyetem jogi karának oktatója bemutatta a kéréten elektronikus hirdetések európai jogi problémáját. Végül Attila Dudás az újvidéki jogi kar tanársegédje a szerb polgári törvénykönyv kodifikációjáról tartott rendkívül érdekes előadást. A plenáris ülés zárásaként Ádám Antal professor emeritus a tőle megszokott alapos-sággal foglalta össze a délelőtti elhangzott előadásokat. Délután tudományterületenként – alkotmányjog, közigazgatási jog, büntetőjog, gazdasági- és kereskedelmi jog, magánjog, nemzetközi- és európai jog és idegen nyelv – 7 szekcióban a doktoranduszok szereplésével folytatódott a tanácskozás.

2. Az alkotmányjogi szekció vezetését Drinóczi Tímea tanszékvezető egyetemi docens vállalta. Csörgits Lajos az Országgyűlés által 2011. április 18. napján elfogadott Alaptörvény önkormányzatok jogállásával kapcsolatos szabályait elemezte. Kifejtette álláspontját, miszerint a változások nagy hatást gyakorolnak majd a helyi önkormányzatok jogaira, feladataira, kötelezettségeire és finanszírozására. Szintén az új Alaptörvénnyel foglalkozott Erdős Csaba, aki az Országgyűlést érintő változásokra fókuszált. Klein Tamás izgalmas előadásban az új (közszolgálati) médiaszabályozás alkotmányjogi kérdéseit vizsgálta. Hadi Nikolett témája az Egyenlő Bánásmód Hatóság szerepe a fogyatékosok aspektusából volt. Hangot adott annak, hogy a fogyatékos-sággal élő személyekkel kapcsolatban az állam felelőssége, hogy kialakítsa számukra a joggyakorlás kereteit, valamint ezzel együtt biztosítsa számukra a társadalmi élet valamennyi színterén az esélyegyenlőséget is. Képesy Imre figyelmet érdemlő témával kötötte le a hallgatóság figyelmét, a Beneš-dekrétumokat először magyar majd szlovák szemmel megközelítve elemezte. Kazuska Melinda a szülői felügyeleti jog Alkotmányban való érvényesülés kapcsán rögzítette, hogy a gyermek a felnőttekhez hasonlóan lehet az alkotmányos alapjogok alanya. Bemutatta a szülő felügyelet fogalmát, természetét, korlátait és korlátozását. Kis Mónika Dorota „Gondatlanságból elkövetett helyi önkormányzás” címet viselő előadásában arra tett kísérletet, hogy egy konkrét jogeset alapján a környezetjogi tevékenységgel összefüggő büntetőügyet, illetőleg az önkormányzati vonatkozású jogszabályok hiányosságait, jelenleg nem érvényesülő, kontrollálás alatt nem lévő rendelkezéseit elemezze, prezentációjának végén igen hasznos javaslatokat fogalmazott meg a témával összefüggésben. Szekeres Diána tanulmányában a gazdasági migrációról és a magyar választott bírásokról érintő változásokról számolt

be. Taglalta a gazdasági mediáció szerepét és előnyeit, a mediációs eljárás lefolyását. Végül ismertette a választott bíróság működésével összefüggésben közelmúltban ismerté vált lehetséges változtatások alternatíváit. Bódis Szili Réka egy nem mindennapi témát választott. Az otthonszülés alkotmányjogi, büntetőjogi és egészségügyi dilemmáit mutatta be. Részletesen elemezte a közelmúltban a témával összefüggésben hatályba lépett kormányrendelet hiányosságait. *Bíró István* jogtörténeti beállítottságú cikke rendkívül alaposan *Hajnóczy József* – a magyar jakobinus mozgalom egyik kiemelkedő alakja – társadalmi szerződésről alkotott elképzeléseit elemzi. *Mondovics Napsugár* Európa migrációs politikájának dilemmáival kapcsolatban kitűnő kérdésfeltevéssel kezdte előadását, nevezetesen, hogy mennyiben kapcsolódik az emberi jogok kérdésköréhez a bevándorlók integrációjának kudarca, valamint tudunk-e mi európaiként legalább annyira hinni saját értékeinkben, mint a nem európai kultúrkört képviselő bevándorló embertársaink? Álláspontja szerint e két kérdés, nemcsak hogy szorosan összefügg, de választ is ad egymásra. Érdekes példákkal alátámasztva boncolgatta a témát.

3. Az egyik legnagyobb létszámú szekció – a bűnügyi tudományok – vezetését *Gál István László* habilitált egyetemi docens vállalta. *Alföldi Ágnes Dóra* a rendelkezésre álló európai uniós jogszabályokból, zöldkönyvekből, cselekvési tervekkel levont következtetések által – a jelenleg hatályos, valamint a jövőben tervezett egységes európai bizonyítás-felvételi rendszert mutatta be, részletesen kitért az ún. Stockholmi Programra. Rámutatott, hogy az Európai Bizonyítás-felvételi Parancs (a továbbiakban EBP) – mint a tagállamok közötti bizonyítást megalapozó „fő” jogi norma – nem feltétlenül a bűnügyi együttműködés jövője, inkább a „múltja”. Kifejtette, hogy a legfrissebb és a tagállamok közötti bizonyítást elősegítő európai uniós igények azt mutatják, hogy az EBP nem alkalmas a kitűzött jogalkotói cél elérésre.

Császár Kinga a Kaposvári Királyi Törvényszék 1880 és 1904 közötti – a Csemegi-féle Büntető Törvénykönyv (1978. évi V. tc) hatályba lépését követő – ítélkezési gyakorlatán, mintegy 255 jogeset alapján, valamint a curiai döntvényeken és az országos statisztikai mutatókon keresztül az egyik legfontosabb modern polgári jogelvet, a törvény előtti egyenlőséget, azon belül a nemek közötti egyenlőség érvényesülését vizsgálta. *Dinók Henriett* az erőszak kriminológiai és büntetőjogi erőszakfogalmának különböző aspektusait taglalta, elemezte a fogalmi különbségeket és azonosságokat. *Gácsi Anett Erzsébet* a magyar Büntetőeljárás törvény alapján a „Mirtófigyelmeztetések” megnyilvánulását részletezte. *Kerekes Viktória* kriminológiai témájú előadásában

hatalatlan alaposággal az örökzöld témának számító fiatalok kriminalitásának kérdésén belül az ifjúsági szubkultúrák kérdésén boncolgatta. Részletesen kitért az ifjúsági szubkultúrákkal kapcsolatosan megjelenő társadalmi (általában negatív tartalmú) értékítéletre, az úgynevezett stigmatizációra. Az előadás érdekességét emelte, hogy az előadó a pszichológiai alapokat is tüzetesen elemezte. Végül szólt a stigmatizációs folyamatok kriminogén mivoltához kapcsolódva a prevencióról, megelőzésről, illetve a konfliktuskezelésről egyaránt. *Kéryné Kaszás Ágnes Roxán* a korszerű piacgazdaság alapvető feltételének számító világszerte ismerősen csengő fogalom a kartelltilalom összefüggéseit mutatta be a „kartell-offenzíva” buktatói című előadásában. *Király Eszter* a jogbiztonság egyik kulcselemét a jogerő szerepét vizsgálja a büntetőeljárásban. Kifejti, hogy az igazság és az igazságosság érdekében néhány esetben a jogerő feloldása megengedhető. *Mikó-Kis Anita* az angolszász jogrendszerben és ezen belül is elsősorban az amerikai kontinensen a vádalku kialakulásának történetével foglalkozott. Ismertette a vádalku fajtái és a büntetőeljárásban betöltött szerepét. Gazdag történeti összefoglalást adott az igazságszolgáltatás kezdeti szakaszaiban alkalmazott istenítéletektől a XX. századig terjedő időszak szabályozásairól. Azt is kifejtette miként vált egyre gyakoribbá a XVII-XVIII. század fordulóján, az esküdtszéki bíráskodás és a vádalku alkalmazása az angolszász országokban. A vádalku szabályozásával kapcsolatban született különféle szabályozási megoldásokat röviden bemutatta. Érdekessége az előadást, hogy a szerző bemutatta a XX. század ismert amerikai jogászainak vádalkuval kapcsolatos véleményét, illetve említett néhány olyan konkrét ügyet, amely a vádalku XX. századi fejlődését nagyban befolyásolta. *Neparáczki Anna Viktória* előadásában a terrorizmus elleni büntető anyagi jogi fellépés magyar vonatkozásait és a terrorcselekmény szabályozási háttérének módosulásait elemezte, és rámutatott arra, hogy a tényállásban szereplő változatok körének bővítésével párhuzamosan a büntetőjogi felelősséget is mindinkább előrehozva kerülhet sor a terrorista bűnelkövetők felelősségre vonására.

Az Európai Unióban végbement gazdasági és politikai integráció mára megteremtette a lehetőséget a tagállamok büntető igazságszolgáltatásainak egymáshoz való közelítéséhez – fejtette ki izgalmas előadásában *Törő Andrea*. Elmondta, hogy a büntetőeljárásban a határon átnyúló együttműködések kapcsán felhasználható bizonyítékok felhasználását, beszerzését azonban számos tényező akadályozza. A hatályban lévő uniós instrumentumok alkalmazása, az eljárások lassúak és alacsony hatékonyságúak, mivel nincsenek meghatározott határidők a meg-

keresések teljesítését illetően, nincsenek standard formanyomtatványok az átadni kért bizonyítékokra vonatkozóan, és a jogsegélykérelmek teljesítése számos okból megtagadható. Ezekon felül a büntető ügyekben történő bizonyítás felvételnek sincs átfogó szabályozása. *Somogyi Magdolna* – Magyarországon ritkának számító módon – a tettes-áldozat egyezség rezsimjének európai fejlődéstörténetét fejtette ki.

Gárdonyi Gergely előadásában arra keresett választ, hogy a helyszíni szemle alatt a bizottság tagjainak milyen tulajdonságokkal kell rendelkezniük, mely vezetői képességek szükségesek ahhoz, hogy a nyomozati cselekmény eredménye pontos, és objektív legyen. Prezentációjának középpontjában a bizottság vezetője – az ideális helyszínelő – áll, aki szakmai és jogi értelemben egyaránt felelős a helyszínen történtekért. Ő tartja kezében az eseményeket, és irányítja a helyszíni munkát. Véleménye szerint – kivált a nagy kiterjedésű, komoly érdeklődésre számot tartó bűnügyi helyszíneken – olyan vezetőre van szükség, aki karizmatikus személyiség, döntéseiben határozott, tevékenysége szakmailag kifogástalan és képes valamennyi szakembert eszerint irányítani. Az idegen nyelvű szekcióban – *Fábián Adrián*, tanszékvezető egyetemi adjunktus szakmai felügyelete mellett – angol és német nyelven meglehetősen szerteágazó témájú előadásokat hallhattak az érdeklődők. *Csillag Ádám* napjaink világpolitikájának változásait, kihívásait ismertette, *Falus Orsolya* egy nem szokványos témáról, a lepráról, mint a XXI. század stigmájáról referált. Igazgatási perspektívákat boncolgatott *Stipta Zsuzsa*. Az Európai Unió déli tagállamainak fogyasztóvédelmi szabályozásáról adott összehasonlító elemzést *Tárczy Edit*. *Bakos Eszter* jövőbe mutató javaslatokat fogalmazott meg a Médiatanács számára a médiaműveltség előmozdítása tárgyában.

4. A magánjogi szekcióban *Nochta Tibor* tanszékvezető egyetemi docens vezetése mellett hasznos és élvezetes prezentációk hangzottak le. *Csoknya Tünde* előadásának céljaként a commodatumból – amely közismert néven a haszonkölcsön-szerződést, egy dolog használatának ingyenes átengedését jelenti – mint római jogi intézményből fakadó kötelem megszűnésének vizsgálatát tűzte. Párhuzamot vont a modern polgári törvénykönyvek elveivel, szabályaival, egy a Digestába felvett paulusi töredékre fókuszálva. *Grosu Manuela* mondanivalójának középpontjában a választott bírói szerepfelfogás, közelebbről a választott bírósági döntéshozói, illetve békéltetői feladatai álltak, amelyek közül az utóbbit fejtette ki részletesebben. *Hegyes Péter* előadásának legfontosabb kérdései – a magyar földmoratórium kérdését elemezve –, az volt, hogy milyen indokok alapján történt a hároméves kiegészítő derogációs időszak érvénybeléptetésének kezdeményezése, és,

hogy milyen termőföldtulajdonhoz kapcsolódó jogalkotói intézkedések várhatók a meghosszabbított átmeneti időszak alatt, illetve annak lejártakor.

Joó Imre számtalan érdekes megjegyzést fogalmazott meg a hibás teljesítésért való felelősség korlátozásával kapcsolatban. Véleménye szerint a termékek értékesítésekor a gyártótól a végső felhasználóig egy sajátos felelősségi lánc jön létre a szerződések által közvetített kötelezettségek és a regressz igények rendszerén keresztül. A felelősség ugyanakkor a szerződési láncban többszörösen korlátozott lehet számos esetben, amely korlátozások elsősorban a lánc végén álló, a potenciálisan egyébként legmeghatározóbb piaci vásárlóerővel rendelkező végső felhasználók igényérvényesítési lehetőségeinek vonatkozásában jelenik meg. *Lugosi József* a bíróság előtt keresetindítással kezdődő és a perindítás hatályainak beállításáig terjedő eljárési szakaszt vizsgálta és a nemperes eljárásokkal hasonlította össze. A mai *clausula rebus sic stantibus* fogalmakat mutatta be *Lukács Nikolett*, figyelemfelkeltő volt, amikor külön részletezte a jogelv német, spanyol, francia és az olasz jogrendszerben betöltött szerepét. A következő előadó munkajogi témájú előadása színesítette a kínálatot. *Sipka Péter* a munkajogi kárfelelősség általános szabályait összegezte majd vázlatosan áttekintette a kérdés polgári jogi aspektusát különös tekintettel arra, hogy a munkajogi ítélezésben gyakran találunk olyan fogalmat vagy megoldási alapot, amelyet a jogalkalmazó a polgári jogból kölcsönöz, aminek a kereteit az az 1992-es AB határozat jelölte ki, ami a mai napig a nem vagyoni kártérítés egyik legfontosabb alapja a jogalkalmazók számára. *Tamási Anna* előadása nagyban támaszkodott levéltári forrásokra. Az előadó válaszolta, hogy 1894 és 1917 között, hogyan, milyen összetételben, milyen eljárást alkalmazva működött a katolikus szentszék Veszprémben. Bemutatta továbbá, hogy miként befolyásolta az állami házasságkötés bevezetése az egyházi házassági bírászkodást, valamint, hogy az egyház első egységes törvénykönyvének – *Codex Iuris Canonici* – a bevezetése milyen hatással volt a szentszéki törvénykezési gyakorlatra. A szekcióban elhangzott utolsó előadó *Zaccaria Márton* Leó újra munkajogi tárgyú problémát boncolgatott. elsősorban arra a kérdésre kereste a választ, hogy az egyes foglalkoztatási viszonyokban, illetve a munkajogi szabályok körében hogyan, milyen formában beszélhetünk szegregációról, ennek milyen összefüggései lehetnek a munkavállalók közti diszkrimináció tilalmával, illetve az egyes munkavállalókat védő szabályokkal. Vizsgálta, hogy a szegregáció ok vagy következmény abban az összefüggésben, hogy a női munkavállalók alapvetően hátrányos helyzetből indulnak a munkaerőpiacon. Elemezte, hogy milyen okok állnak az

ilyen jellegű megkülönböztetés háttérében, illetve azt is, hogy az ennek kiküszöbölését célzó egyes jogi normák mennyire hatékonyak, mennyire védik a munkavállalókat a konkrét élethelyzetekben. A nagyszámú gazdasági- és kereskedelmi jogi témájú előadásra tekintettel *Kecskés András* egyetemi adjunktus vezetésével a magánjogi szekciótól elkülönítve önálló blokkban tanácskoztak a témában kutató doktoranduszok. *Csécsei Henrietta* a könyvvizsgálati tevékenység felelősségi kérdéseit, a könyvvizsgálat célja és szükségessége, keretei és tartalma által példátlan alaposággal mutatta be a szerző által választott mérlegvizsgálati elem, jelesül az értékhelyesbítés leírásakor, valamint az értékbecsléskor felmerülő gyakorlati problematikák szemléltetésén keresztül.

Dobos István előadásában rávilágított a visszterhes vagyónátruházási illeték szabályozási koncepciójának változásaira az ingatlantulajdonnal rendelkező gazdasági társaságok átalakulásával és a társasági részesedések átruházásával összefüggésben. Aktuális témát elemzett *Mátyás Melinda*, „Gondolatok a vállalati jóhírnév sérelme folytán bekövetkezett károk megtérítéséről” szülő előadásában. Leleményesen világította meg, hogy a személyhez fűződő jogok egyaránt megilletik a természetes és jogi személyeket. A jogi személyek (ideértve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek is) személyiségi jogai főként az üzleti életben nyernek nagy jelentőséget, hiszen az üzlet világában igen nagy verseny folyik a vállalatok között, sokszor maga a lét múlhat egy-egy információn, vagy negatív hírverésen. A jóhírnév védelme ezért nagy jelentőséggel bír, megsértése esetén hatalmas károk keletkezhetnek. *Mélypataki Gábor* meglehetősen aktuális témát választott. A 2010. évi LVIII. törvény hatályba lépésével a jogalkotás megteremtette a közszolgáltatók indoklás nélküli elbocsátásának a lehetőségét. A munkáltatói felmentési jog új szabályai a korábbi gyakorlattal teljesen szembe menve lettek megfogalmazva. Az indoklás nélküliséget a munkajog ez idáig csak a közszolgáltatók rendes lemondása esetén ismerte el főszabályként. Ezt a megoldást a szolgáltatóvállalók védelme indokolta, hiszen a munkajog és ezen belül a közszolgáltatói jog egyik feladata a gyengébbik fél védelme. Mint ismeretes rengeteg alkotmány bírósági beadvány érkezett az újfajta jogi megoldással szemben. Az előadó három csoportba osztva ismertette és elemezte aggályait: alkotmányjogi, magánjogi és közjogi (közigazgatás jogi), valamint európai jogi aggályok. *Németh Csaba*, arra vállalkozott, hogy röviden bemutassa azokat a problémákat, amelyek a banki igényérvényesítés esetén merülhetnek fel. Vizsgálta, hogy a gazdasági válság indukálta magyar bankjogi szabályozás mennyiben befolyásolta a bankok igényérvényesítési lehetőségeit. *Puja János*

az élelmiszereken szereplő megjelölésekkel kapcsolatban készülő magyar termék rendeletet vázolta, amely elsősorban annak az információs hiánynak a megoldását hivatott szolgálni, hogy a külföldről érkező, vagy külföldi alapanyagot tartalmazó termékkel kapcsolatban a fogyasztó számára információs deficit keletkezik. A nyilvánvaló probléma ugyanis nem az, hogy külföldről származó élelmiszerek is kaphatók hazánkban, hanem az, hogy ezek a termékek kifejezetten megtévesztő módon magyar eredetű termékként kerülnek a fogyasztók elé.

5. *Csefkó Ferenc* címzetes egyetemi docens iránymutatásai mellett a közigazgatási jogi szekcióban számtalan érdekes előadás hangzott el. *Bencsik András* a békéltető testületek által megvalósított fogyasztói jogérvényesítő tevékenységet mutatta be és részletesen értékelte a téma hazai szabályozást. *Farkas Zsuzsanna* a magyar nyugdíjrendszer kiegészítő elemeinek – az önkéntes, kölcsönös kiegészítő nyugdíjpénztár, a nyugdíj-előtakarékossági számla, a foglalkoztatói nyugdíj és az üzleti biztosítók által kínált nyugdíjbiztosítási konstrukciók – legfontosabb jellemzőit mutatta be. *Halassy Krisztina* az önkormányzati reform szükségességének vizsgálatát boncolgatta. Előadásában választ keresett többek között arra, hogy vajon a helyi önkormányzati jogállás megváltoztatásának lehetősége, a kötelező társulás elrendelése, és a feladatok- és hatáskörök újratelepítése megoldást jelenthet-e az önkormányzatok számára. Kifejtette véleményét miszerint a helyi önkormányzati rendszer jelenlegi formájában súlyos terheket hordoz, amelyek közül első helyen emelte ki, hogy az utóbbi időben önkormányzatok százai váltak működésképtelenné. Rendkívül érdekes témát vizsgált *Kovács Kinga*, nevezetesen az egészségügyi igazgatás témaköréből a pszichiátriai betegek jogait. A hatályos jogszabályok és a témában keletkezett szakirodalmak ismertetésén keresztül értékelte a törvényi szabályozás gyakorlati problémáit. Színesítette az előadást, hogy megállapításait egy elismert gyakorló intézetvezető pszichiáter szakorvossal történt konzultáció tapasztalatai is alátámasztotta. *Fülöp Péter* előadásában az elektronikus közigazgatás megkerülhetetlenségére hívta fel a figyelmet. Elmondta, hogy az elektronikus közigazgatás mára az európai uniós gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulási törekvéseinek központi tényezőjévé vált és jelentősen hozzájárul a különböző közpolitikák fejlesztéséhez és végrehajtásához, az utóbbi időben pedig különösen komoly szerepet játszik az európai gazdasági innováció és versenyképesség növelésében. Bemutatta az Európai Unió eEurope programját, a hozzá kapcsolódó közösségi akcióterveket valamint az e-kormányzat határokon átnyúló dimenzióinak fejlesztésével összefüggésben az Egységes Európai

Közigazgatási Tér létrehozásának elképzelését. *Pintér* Beatrix részletesen ismertette a – a sokak számára nem közismert – Nemesfémvizsgáló és Hitelesítő Hatóság tevékenységét, eljárását. *Ercsey* Zsombor a személyi jövedelemadóztatás magyar fejlődésének útját a szabályozás legfontosabb elemei alapján és a személyi jövedelemadóról szóló törvény 2010. január 1-jén hatályba lépett változásairól alkotott véleményét osztotta meg a hallgatósággal. Tóth Tamara időszerű kérdéseket vizsgált. Az új Alaptörvény önkormányzatokat érintő változásai kapcsán két problémakörre fókuszált: az önkormányzathoz fűződő kollektív alapjog mellőzésére, a jelenlegi alapjogok feladat- és hatáskörökre történő átnevezésére és az önkormányzatokat érintő kontrollrendszer átfogó változásaira. A nemzetközi- és európai jogi szekció *Mohay* Ágoston egyetemi tanársegéd szakmai felügyelete mellett folytatta a diskurzust. *Baracsi* Katalin egy anonim, gyerekközpontú civil jogsegély szolgálat, a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány jogszaként rendkívül izgalmas előadásában napi tapasztalatairól beszélt. Az előző előadóhoz hasonlóan módfelett érdekes témát elemzett Csatlós Erzsébet, „Enyém, tiéd, miénk? Fókuszban az Arktisz kontinentális talapzata” című prezentációjában. Arra kereste a választ ki jogosult, jogosult-e egyáltalán bárki is az Arktisz kontinentális talapzatát megszerezni? Álláspontja szerint az igen kényes kérdés megoldása kizárólag az államok közti kooperáció lehet. *Knapp* László vizsgálódásának tárgya a Nyugat-Európai Uniót létrehozó brüsszeli szerződésből származó kölcsönös védelemről szóló cikk és a szolidaritási klauzula elemzése. Kifejtette, hogy az Európai Unió védelempolitikája milyen új elemekkel bővült az elmúlt időszakban. Több gyakorlati problémát vetett fel, amelyek nemcsak az EU jellegét változtathatják meg, hanem alapot teremtenek az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez fűződő sokoldalú viszonyrendszer újrafogalmazására is. Nagy Noémi arra a kérdésre kereste a választ, hogy mi lehet az oka az

Európai Unió „szelektív” kisebbségvédelmi politikájának. Feltételezése szerint, hogy az Unió korábbi tagállamai jó példát akarnak nyújtani Kelet-Közép-Európa „újjonnan alakuló demokráciáinak” kisebbségi politikájukra vonatkozóan. Elmondta azonban, hogy a fenti állítás akkor igazolható, ha a nyugat-európai szabályozásokat épp olyan szigorú felülvizsgálat eredményeképpen minősítették megfelelőnek, mint amilyenek a kelet-közép-európai országokat alávetették. Ehhez képest, mint megtudtuk, azt látjuk, hogy a Nemzeti Kisebbségért Felelős Főbiztos összes ajánlása a közép- és kelet-európai régióból származik, a nyugati államok pedig különféle ürügyekre hivatkozva mind kivonják magukat az ellenőrzés alól. A gyermekjogok aktuális nemzetközi jogi dilemmáit ismertette *Nyitrai* Zsuzsanna. Részletesen ismertette az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének főbb pontjait is. Az éghajlatváltozás elleni globális és szektoriális küzdelem kapcsán született nemzetközi egyezményeket és a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységét tekintette át *Putnoki* Zsuzsanna. Felsőoktatás politikai témájú volt Szabó Andrea rendőrtiszti képzés európai modelljeit bemutató előadása.

6. A konferencia zárása, este Villányban kötetlen beszélgetés keretében zajlott, ahol lehetőség nyílt további szakmai- és kötetlen diskurzusokra. Nagy örömmre szolgált, hogy a tudományos tanácskozáson rendkívül magas színvonalú előadások voltak hallhatók. Úgy vélem a konferencia kitűzött céljának megfelelően lehetőséget és fórumot tudott biztosítani a szakmai kapcsolatok kiépítésére, tudományos együttműködések kialakítására. Büszkeséggel tölt el, hogy első alkalommal ilyen nagyszámú előadó vett részt a rendezvényen. Bízom benne, hogy jövőre még nagyobb érdeklődés mellett adhatunk otthont ismét a konferenciának. Végül szeretném megragadni az alkalmat, hogy az érdeklődő Olvasó figyelmébe ajánljam a konferencián elhangzott előadások szerkesztett változatait tartalmazó elektronikus kötetet.

Hamar Zsuzsanna
könyvtár igazgató, Pécs

A Magyar Könyvtárosok Egyesületének 43. Vándorgyűléséről és a Jogi Szekció pécsi üléséről

A Magyar Könyvtárosok Egyesülete (MKE) – a könyvtárosok és szakinformációs tevékenységet végzők, a könyvtárak és szakinformációs intézmények országos hatáskörű, civil, non-profit szervezete – 2010-ben ünnepelte megalapításának 75. évfordulóját. A MKE kezdeményezőleg részt vesz a könyvtárpolitika és szakinformációs politika alakításában; az erre vonatkozó törvényhozási, kormányzati és egyéb társadalmi döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában, képviseli a könyvtárosok, szakinformációs tevékenységet végzők, valamint a könyvtárak és szakinformációs intézmények szakmai érdekeit. A MKE munkáját 35 szervezet – köztük 12 szakmai alapokon szerveződött szekció – támogatja.

A jogalkotást, a jogalkalmazást, a jogi tudományok oktatását napjainkban több mint kétszáz szakképzett könyvtáros és jogvégzett információs szakember segíti Magyarországon. Az elmúlt években több kezdeményezés is született egy szakmai közösség létrehozatalára. Elsőként 1998-ban megalakult a „bírói könyvtárosok csoportja”, amely két alkalommal szervezett konferenciát 1999-ben, majd 2004-ben. A gyakorlatban sajnos csak csekély létszámot sikerült megnyerni a csoport szerveződéséhez, ezért felmerült a gondolat, hogy más egyéb jogi szakkönyvtárak is csatlakozzanak az együttműködéshez.

A társadalmi változások, a jogfejlődés hatására új jogi intézmények jöttek létre, amelyeknek szakember gárdája igényelte a magas színvonalú könyvtári háttérrel. Megszilárdult az önkormányzatiság, felértékelődött a helyi jogalkotás, számos új ügyvédi iroda nyílt, ahol speciális információs igények merültek fel. A nagy országos jogi egyetemek – budapesti, pécsi, debreceni, szegedi – könyvtárainak fejlődése is lendületet kapott az új elvárások alapján.

A MKE 2010. évi bajai vándorgyűlésén *Gerencsér Judit* az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyar Bíróképző Akadémia könyvtárosa, *Haraszti Pálné* nyugdíjas parlamenti könyvtáros, az MKE volt alelnöke, *Sándor Gertrud* a Zala Megyei Bíróság Dr. *Degré Alajos* Jogi Szakkönyvtár könyvtárosa és

Dr. Horváth Sándor Domonkos az MKE elnökségi tagja a győri *Galgóczy Erzsébet* Könyvtár igazgatója baráti beszélgetést folytatott az MKE jogi szekció megalakulásának lehetőségéről. Konceptióalkotás és sok-sok egyeztetés után a szervezők reálisnak látták, hogy 2011. január 28-án az MKE jogi szekciója megalapításának céljából Budapestre az OITH Bíróképző Akadémiáján összehívjanak egy szakmai fórumot, ahol a szekció potenciális tagjai találkoztak. A több mint negyvenfős szakmai fórum résztvevői – bírósági könyvtárosok, jogi egyetemek könyvtárosai, Országgyűlési Könyvtár képviselői, Alkotmánybíróság könyvtárosa, MTA Jogtudományi Könyvtárának könyvtárosai, megyei, városi könyvtárak, jogi könyvkiadók, és ügyvédi irodák képviselői döntést hoztak a szekció megalakításáról.

Az MKE elnökségének hivatalos jóváhagyása után a Magyar Könyvtárosok Egyesületének Jogi Szekciója 2011. március 4-én tartotta alakuló ülését a Budapesti Ügyvédi Kamara Székházában. Ezt követően megvitatták és elfogadták a Szervezeti és Működési Szabályzatot, megvitatták a szekció működési területeit, céljait, lehetőségeit, valamint megválasztották a vezetőséget.

A szekció célja: a jog- és államtudományi, közigazgatási gyűjtőkörű könyvtárakban működő könyvtárosok, információs szakemberek, és valamennyi a könyvtári és jogi szakterület művelésében érintett szakember számára szervezett lehetőség biztosítása az együttműködésre, tapasztalatcserére, informális továbbképzésre, érdekeik képviseletére – a Magyar Könyvtárosok Egyesületének céljaival összhangban, a szakterületi sajátosságoknak megfelelően.

Az MKE 43.vándorgyűlése

A Magyar Könyvtárosok Egyesülete 43. évi vándorgyűlésének 2011. július 14-16 között Pécsen a Dél-Dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont adott otthont. A vándorgyűlés szlogenje: „Tanulás, tudás, műveltség – könyvtárosok a jövő szolgálatában” irányt szabott a szekciókon elhangzott előadások témáinak. A *Jogi Szekció* programja a „*Könyv & Tár & Jog avagy a műveltség, a jog és a könyvtár tükrében*” téma köré szerveződött. A szekcióülés helyszíne a PTE szenátusi terme volt. Nagy érdeklődés kísérte az előadásokat, aki nem tudott személyesen részt venni a vándorgyűlés programjain, élő online közvetítés segítségével bárhonnét követhette a szekcióülésen elhangzottakat.

A megjelenteket e cikk szerzője köszöntötte, majd bemutatta az előadókat és ismertette a szekció egész napos programját. *Dr. Berke Gyula* a PTE Jogi Karának dékánja „*Mit jelent a jogi műveltség napjaink-*

ban?” című előadásában megállapította, hogy a jogi szakkönyvtár egyik alapvető funkciója a hatályos joganyag, a jogszabályok, bírósági döntések és egyéb jogi aktusokat tartalmazó, papír alapú információhordozók gyűjtése feleslegessé vált, hisz megjelentek az informatikai alapú adatbázisok, amelyek mögött jelentős feldolgozó apparátus áll, így a modern jogi könyvtárnak ilyen célra erőforrást biztosítani nem kell. Jelenleg a jogi anyagokat feldolgozó kézikönyvek, kommentárok, jogszabálygyűjtemények nagy számban és változatos minőségben jelennek meg a piacon tisztán üzleti alapon, de előre láthatóan, amint már a joganyag is közvetlen internet kapcsolatok révén jeleníthető meg, úgy a jogalkalmazás piaci igényeit is online kapcsolatok révén fogják kielégíteni. A jogot tudományos módszerekkel feldolgozó könyv és folyóirat irodalom ügyét hazánkban a piac mérete határozza meg, amely nem teszi lehetővé, hogy üzleti alapon jogtudományos irodalom jelenjen meg, sőt az állami támogatások is elapadtak. Drámainak látja a jogtudományos folyóiratok helyzetét is, mivel említésre méltó folyóiratot a hazai környezetben alig talál. Úgy látja, hogy a könyvtári állománygyarapodásra fordított összeg is elapadóban van, mivel egyre szűkülnek a források. A könyvtári tájékoztató tevékenységet illetően arra a megállapításra jutott, hogy egyre kevésbé könyvtárszakmai, sokkal inkább jogász szakmai tevékenységgé vált. Szükségesnek látja a jogi könyvtárak együttműködésében a specializációt, az egyes jogterületeket feldolgozó szakjogi adatbázisok létrehozásával. Az előadó véleménye szerint az európai dokumentációs központok európai joghoz kapcsolódó könyvtári szolgáltatásainak rendszere hosszán nem lesz fenntartható, ezeknek a könyvtári szolgáltatásoknak integrálnia kell az általános jogi könyvtári tevékenységbe.

Dr. Bragyova András alkotmánybíró a könyvtár és jogtudomány kapcsolatát elemezte. A jogi könyvtárak helyzetét kritikusan ítélte meg, a szakkönyvtárak finanszírozása nem kiegyensúlyozott, mivel vannak olyan könyvtárak, amelyek igen rossz anyagi helyzetűek, és vannak jelentős anyagi támogatást élvező könyvtárak is. A könyvtárat úgy definiálta, mint a jogi tudás és ismeret forrását, az információ tárházát, ahol minden könyv megtalálja a maga olvasóját. A jogi tudás őrzője a könyvtár, amelynek feladata a tudás megőrzése és továbbadása. Hangsúlyozta a jogi nyelv ismeretének, rendszerezett használatának fontosságát, hisz az információ kereséséhez mind a könyvtáros, mind az olvasó számára szükséges ennek ismerete. Meglátása szerint a jogi könyvtárak gyűjteménye érdekes, sokszínű, de kevés a tudományos jellegű mű. Szükségesnek látja a különböző jogi könyvtárak együttműködését.

Dr. Sipos Anna Magdolna előadásában az európai integráció és a könyvtárak jogi szabályozásáról szöveg. Bemutatja, hogy az Európa Unióban milyen tényezők határozzák meg a könyvtárügy egységesülési folyamatait és felsorakoztatja az uniós szintű egységes jogi szabályozás ellen és mellett szóló érveket. Részletesen taglalja a könyvtárügy jogi szabályozásának nemzetközi egységesülési folyamatait, az ezekben szerepet játszó nemzetközi szervezetek tevékenységét (IFLA UNESCO, ISO, FID), az egységesülési folyamat fontosabb állomásait. Kulturális téren az EU nem törekszik előíró magatartás tanúsítására a tagországok irányába. Hangsúlyozza, hogy a közösség továbbra is csupán a kapcsolatok szervezésében és erősítésében, valamint a kulturális élet ösztönzésében kíván szerepet vállalni, a döntési jogokat továbbra is a tagállamok gyakorolják. Az EU kulturális magatartásának másik meghatározó jellemzője a *szubszidiaritás elve*, amelynek maradéktalan betartásához a közösség a legmesszebbmenőkig ragaszkodik. Európa Tanács Kulturális Együttműködési Bizottsága, valamint az EBLIDA közzétette a könyvtári jogszabályokra és a könyvtárpolitikára vonatkozó irányelveit. Az irányelvek megfogalmazzák, hogy a könyvtári rendszer legfőbb feladata a vélemény- és információszabadság biztosítása az állampolgárok számára. Az Európa Tanács kezdeményezésének pozitív hatása az, hogy aktív könyvtári törvényhozási folyamat indult el Európában. Sajnálatos módon csak azokban az országokban hozott a jogi szabályozás módosulása megfelelő változásokat, ahol korábban is fejlett könyvtári kultúra volt. Az eddig elért legfőbb eredmény az *európai digitális könyvtár* – az EUROPEANA – létrehozása.

Miszler Tamás a Benedek Ferenc Jogtudományi és Közgazdaságtudományi Szakkönyvtár *Jogi Kutatójáról* szóló előadásában bemutatja a jogi kutató létrejöttének körülményeit és a jövőre vonatkozó terveket. Jogi kutatószoba létrehozásának gondolata már 2003 óta létezett, mivel az ez időben lezajlott épületrekonstrukció során jelentős mennyiségű régi értékes jogi szakkönyv került a tanszékekről a könyvtárba. A jogi kutató terei: a fizikai tér mintegy 1700 kötetből álló állomány, a virtuális tér pedig egy honlap, amely segíti a jogtudománnyal foglalkozó hallgatók, kutatók munkáját. A jogi kutató leendő szolgáltatásai: szaktájékoztató, tematikus bibliográfiák készítése, a PTE Jogi Kar történetével kapcsolatos anyagok közzététele – egykori oktatók életrajza, publikációi, dokumentumok – régi könyvek digitalizálása, hasznos linkek gyűjtése, elektronikus hírlevél küldése stb. Az előadó felsorolja azokat az intézményeket, melyekkel a jövőben szoros kapcsolatokat szeretne kialakítani, majd bemutat néhány kiemelten értékes könyvet a gyűjteményből.

Összefoglalva, az MKE Jogi Szekciójának a vándorgyűlésén tartott szakmai programja – amelyet nagy érdeklődés kísért – lehetőséget adott arra, hogy a jogi területen dolgozó könyvtárszakma találkozhasson célközönsége képviselőivel, megismerje a könyvtár iránti elvárásokat, véleményeket, kitekintést kapott az Európai Unió könyvtárügyi törekvéseiről, jogi szabályozásáról, valamint megismerhette a Benedek Ferenc Jogtudományi és Közgazdaságtudományi Szakkönyvtárának alakulóban levő külön gyűjteményét a Jogi Kutatót.

Felhasznált irodalom

A Magyar Könyvtárosok Egyesületének története 1935–2009. Szerkesztette Bényei Miklós, Budapest: MKE, 2011. (687–725) o.

Gerencsér Judit – Haraszti Pálné – Sándor Gertrud: Megalakult a Magyar Könyvtárosok Egyesületének Jogi Szekciója. In: Könyv, Könyvtár, Könyvtáros 2011. május. 37–43. o.

Az MKE Jogi Szekció szervezeti és működési szabályzata

Lászlóné Kovács Ilona
ny. megyei főjegyző
Baranya Megyei Önkormányzat

45 év a közszolgálatban

I. Munkahelyek

1. Kisközségekben

Érettségi után, 1966-ban, a lakóhelyemmel szomszédos Szágyon, a Községi Tanácson alkalmazott a Sásdi Járási Tanács igazgatási előadóként. Sajátos volt az akkori, összevonás előtt álló tanács hivatala és szervezete. A vb-titkári állás betöltetlensége miatt az apparátust a tanácselnök, az igazgatási előadó és a hivatalsegéd jelentette, tehát bekerültem a mélyvízbe, minden felkészülés nélkül. A „tudatlank magabiztossága” volt a kezdet. Itt találkoztam először a testületi és az ügyintézői munkával. Nem voltak iratminták, módszertani segédanyagok, de rendelkezésre álltak a korábbi jegyzőkönyvek, határozatok, és a döntést előkészítő iratok. A hasonló típusú ügyeknél ezeket tanulmányoztam. Viszonylag rövid idő alatt sikerült megismerkednem e munka szépségeivel, és igyekeztem a hozzám bizalommal forduló ügyfelek ügyes-bajos dolgain segíteni. Következő állomásom egy másik község, Baranyaszentgyörgy volt, ahol a Tanácsakadémián tanuló vb-titkár helyett alkalmaztak. Itt már viszonylag önálló munkát végeztem. Az apparátust rajtam kívül a társadalmi tanácselnök és egy hivatalsegéd alkotta.

1967 őszen a szerződéses állások után, a Baranyajenői Községi Tanácsnál kineveztek adóügyi előadónak a körzeti adóügyi csoportba, amely 8 község adóigazgatását látta el. A munkakör az igazgatási munkának egy szeletét, de nagyon szép területét jelentette. Megismertem az akkori adónemekkel kapcsolatos ügyintézés, a manuális könyvelést, a behajtási eljárást.

1969-ben szülőfalum közös tanács székhelye lett, így lehetőségem nyílt a Tormási Községi Közös Tanácson igazgatási előadóként dolgozni. Pénzügyi előadó nem volt, így a pénzügyi, költségvetési munkában is szerezhettem jártasságot. Teljes körű anyakönyvi szakvizsga birtokában, mindhárom területen anyakönyveztem is. A községi gyakorló éveim nagyon jó alapot, iskolát adtak számomra. A néhány fős apparátusban – ha nem is nagy gyakorisággal – a közigazgatási munka szinte minden területével találkoztam és megismertem az ügyintézés folyamatát,

valamint a testületi munkával kapcsolatos szervező, előkészítő és végrehajtó munkát is.

A korabeli ügyintézés technikai feltételei messze elmaradtak a maitól. Általában egy irodahelyiségben, hagyományos írógéppel adminisztráltunk és „tekerős” telefonnal a távbeszélő központon keresztül bonyolíthattunk hívásokat, 16 óra után a „beperegő” rendszeren keresztül, az egész járás füle hallatára beszélhettünk a hívott féllel. A lakosság, az ügyfelek tájékoztatása a „kiszíró”, vagy hivatalsegéden keresztül „dobolás” útján, esetleg a hangos beszélőn történt. A stencilgép, a különböző nyomdagépek, a fax használata csak jóval később terjedt el, nem is beszélve a modern telekommunikációs eszközökről.

2. Járási hivatalnál

A pécsi jogi egyetemi tanulmányaim befejezése után 1974-ben a Sásdi Járási Hivatal titkárságára neveztek ki osztályvezetőnek. A hivatal mellett ekkor már testület nem volt, de hozzá tartozott többek között a községi tanácsok és szervei törvényességi felügyelete, és egyes speciális ügyek, mint például a gyámügyi, a műszaki, az oktatási, valamint a másodfokú ügyintézés. Titkársági osztályvezetőként összefogtam a helyi tanácsszervek komplex felügyeleti vizsgálatait, ún. összefoglaló értékeléseket készítettem és javaslatokat dolgoztam ki a helyi igazgatási munka javítására. Emellett részt vettem a járási hivatali szervezet munkájának szervezésében. A felügyeleti szerepben is a segítő, megelőző munkára helyeztem a hangsúlyt. Rendszeresen készítettem módszertani anyagokat a megyei tanács által kiadott módszertani füzetekbe. Néhányat említve: az intézményellenőrzésről, a tanácsstagi interpellációkról, a testületi előterjesztések előkészítésének rendjéről.

A sásdi járás megszűnése után, a komló járási hivatalnál folytattam munkámat, ahol fél év múlva elnökhelyettesnek neveztek ki. Járási hivatali elnökhelyettesként az egész járás fejlődését figyelhettem. A járási székhely áthelyezésével érdekes közigazgatási szituáció alakult ki. A pécsi járás megszüntetése egybe esett a pécsi városkörnyék kialakításával, a peremterületek pedig a megmaradó járásokhoz kerültek. Így bővült az áthelyezett – most már komló járás – területe is. (Hosszúhetényvel, Pécsváraddal, Mecseknádasddal, és a hozzájuk tartozó társközségekkel.) A székhely áthelyezés nem érintette alapjaiban a járás intézményrendszerét. A járási hivatali dolgozók reggelente buszra szálltak többek között a bírákkal, ügyészekkel, a tűzoltókkal, az ÁNTSZ, a földhivatal, a népfront, a polgári védelem ügyintézőivel, délután pedig vissza a lakóhelyükre.

A városkörnyéki igazgatás, illetve a közvetlen megyei irányítás szele azonban ekkor már meg-

érintette a járások létét is. Egyre több korszerűsítési javaslatban fogalmazódott meg a járás intézményének kiiktatása, amely 1983. december 31-ével meg is történt. Ekkor már a megyei tanácson dolgoztam, de ma is úgy ítélem meg, hogy a járások megszüntetése komoly gondot okozott a magyar közigazgatásban. Szerepét csak részben tudta átvenni a városkörnyéki közigazgatás, majd a folyamatosan bevezetett közvetlen megyei irányítás, az egyidejűleg kiépülő műszaki ellátási csoport, de nem tökéletes modell a mai kistérségi forma sem. Ezért is örülök annak, hogy a jelenlegi törvényalkotó munka számol a járások visszaállításával.

3. Megyei tanácsnál

1980. szeptember 1-jétől 1989-ig a Baranya Megyei Tanács Szervezési és Jogi Osztályán osztályvezető-helyettesként, 1989-től 90-ig pedig mb. osztályvezetőként dolgoztam. Feladatkörömhöz tartoztak a megyei tanács és bizottságai, a testületi tagok munkájának szervezése, segítése, a terület- és ágazatfelelősi munka irányítása, a helyi felügyeleti és igazgatáskorszerűsítési tevékenység koordinálása, továbbá egyéb szervezési teendők, mint például az országgyűlési és helyi választásokkal, területszervezéssel, konferenciák szervezésével összefüggő munkák. Hasznos együttműködést sikerült kialakítanom elsősorban a vb-titkárokkal, a mai jegyzőkkel, akikkel partnerek voltunk az egyes önkormányzati igazgatási feladatok megoldásában. Példaként említhetem a tanácstagi csoport, az előljárási, a kisvárosi modell, a körzeti műszaki ellátási csoport, a helyi szavazás és a területfelelősi rendszer intézményét.

A tanácsrendszer utolsó éveiben a korszerűsítés jegyében végzett munka részét képezték azok a kísérletek, amikor leendő új intézmények gyakorlatban történő alkalmazását, alkalmazhatóságát teszteltük és, amelyek részben alapját képezték az önkormányzati intézményrendszernek is. Így az előljárási elemeket az önkormányzat, a tanácstagi csoport jellemzőit a részönkormányzat viszi tovább.

4. Megyei önkormányzatnál

Az 1991. évvel kezdődő időszak helykeresés volt, nemcsak a megyei önkormányzat, hanem hivatala számára is. A "lebegő megye", a kezdetben kérdésként megfogalmazott „Európába megy-e a megye?” címszavak is ezt a korszakot jellemzik. Az intézményfenntartáson kívül lényeges feladat- és hatáskör nélkül maradó testület és ennek arányában csökkentett létszámú hivatal a kezdeti megtorpanás után kereste a kitörési pontokat. Érzékeltük azt is, hogy míg a nagyobb önkormányzatoknak nem,

a kisebbeknek hiányzott a megyei segítség. A köztársasági megbízott intézmény kezdetben nem a segítséget, hanem az utólagos ellenőrzést preferálta. Megemlíttem az elhelyezés sajátosságát is. Minden megyében, így Baranyában is a Köztársasági Megbízott (KMB) Hivatala a volt megyei tanács épületében került elhelyezésre. A baranyai talán még azért volt érdekesebb, mert a 2. emelet keleti oldalát az önkormányzati, a nyugati oldalát a KMB vezetés birtokolta, a két szervezet vezetői egymással nem beszéltek, és az egyik fél részéről ez elvárás volt az ügyintézőktől is, pedig a KMB-s ügyintézők nagy része korábban a megyei tanácsi szervezetben dolgozott.

Ebben az időszakban az önkormányzat munkáját közvetlenül segítő önkormányzati csoport vezetője voltam. A testületi munkát tekintve ez mintegy folytatása volt a megyénél korábban megkezdett tevékenységemnek. 1995-ben egy rövid ideig elnöki referensként dolgoztam. A vezetőváltás után azonban nem láttam perspektívát a kijelölt munkakörben, ezért munkahelyet változtattam.

5. Megyei jogú városnál

1995-98-ig Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál dolgoztam jogtanácsosi munkakörben. A községi, járási, megyei közigazgatás gyakorló terét felváltó nagyvárosi igazgatás konkrétsága kihívásul szolgált számomra. Míg munkám korábban többségében a testülethez kötődött, itt a testületi törvényességi munkám kiegészült a jegyző hivatalirányítói, jogalkalmazói hatásköre gyakorlásának elősegítésével. A klasszikus jogi tevékenység keretében, többek között peres ügyek képviselőjét láttam el, jogi véleményt nyilvánítottam, szabályzatokat, nyilatkozatokat, szerződéseket készítettem elő. Munkakörömhöz tartozott többek között a részönkormányzatokkal, a kisebbségi önkormányzatokkal, az egyházi és nagyobb volumenű ingatlanügyekkel kapcsolatos jogi természetű döntés-előkészítés. Utóbbinál az ítéletábra elhelyezésével kapcsolatos előkészítő munkámat említeném.

II. A főjegyzői munkakör

1998-ban pályázatot nyújtottam be a már egy éve betöltetlen megyei főjegyzői munkakör ellátására. A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 1998. július 1-jei hatállyal nevezett ki megyei főjegyzővé. Több mint 13 évet töltöttem ezen a pályán. Úgy lettem főjegyző, hogy nem voltam jegyző, de a jegyzői, korábban vb-titkári jogállást alul és felülnézetből is megismerhettem. Tudtam, hogy mire vállalkozom, azt is, hogy a törvényalkotó sem a megyei testületet,

sem a főjegyzőt nem kényeztette el hatáskörrel. Az Ötv. a megyei hivatalt, így a vezetőjét egyértelműen a testülethez kötötte. Nem volt szándéka a megye szerepének erősítése, de időközben a politikai lobbieredményeként hatósági jogkört is kapott a főjegyző. Az illetékekkel kapcsolatos jogosítványát azonban már korábban, az oktatását a közelmúltban telepítette más szervhez, a területi információs rendszer gyakorlati megvalósítása pedig a szabályozási fogyatékok miatt és a feltételek hiányában csak elképzelés maradt. A hivatal létszáma is ennek következtében hol megduplázódott, hol a felére csökkent. Jelenleg kisebb az apparátus, mint egy közepes városban. A főjegyzői kinevezés megtisztelő kihívás volt számomra, hiszen közigazgatási pályám nagyobb részét a megyei önkormányzatnál töltöttem. A megyei önkormányzat feladat- és hatáskörét a megelőző munkaköreim révén ismertem.

1. A testületi munka

1998 októberéig dolgoztam az akkori testülettel, ezt követően pedig ciklusonként az újonnan megválasztott közgyűlésekkel. A ciklusváltásokkal együtt többségében változott a tisztségviselők személye, új elnök, illetve alelnökök kezdtek meg munkájukat. Meghatározó jelentőségűnek tartottam a közgyűlés és bizottságai munkáját segítő, a döntéseket előkészítő, végrehajtó és szervező tevékenységet. Az előkészítő munka eredményeként a testület olyan szervezeti és működési szabályzatot és hivatali ügyrendet fogadott el, amely megalapozta a szakzerű és törvényes működést az elmúlt időszakban. Az előkészítés igényessége azt eredményezte, hogy törvényességi észrevételre a főjegyzői kinevezésem óta nem került sor. Az új szabályozással kiszélesedett a bizottságokra történő hatáskör átruházás. A közgyűlés tehermentesítésével egyidejűleg különös hangsúlyt helyeztünk a hatáskör gyakorlásáról történő átfogó beszámolásra.

2. A gazdálkodás

A testületi és apparátusi munka szempontjából egyik legfrekvenciáltabb területnek a gazdálkodást tekinttem. A működési kiadások 90%-át az intézmények működtetése jelentette, ezért különösen fontos volt a rendszer hatékonysága. Folytatódott ez idő alatt az intézményi struktúra átalakítása. A hivatal az intézményekkel együttműködve készült fel a pályázati feltételek teljesítésére és a civil szféra erőteljesebb bekapcsolására. Az akkreditációs követelmények teljesítésénél és az ún. Kiváltási programnál szembe kellett néznünk azzal a ténnyel, hogy a jogszabályoknak megfelelő korszerűbb ellátási rendszerhez a feltételek

csak részben biztosítottak, ezért új forrásokat kellett bekapcsolnunk. Lehetséges formaként a hazai és az EU-s pályázatok minél szélesebb körében történő igénybevétele kínálkozott. Közülük is kiemelkedik a kulturális fővárosi cím elnyeréséhez kapcsolódó megyei intézményfejlesztés, amely a könyvtári és a múzeumi hálózat megújításával járt együtt.

3. A hivatal irányítása

Javaslatomra alakította ki a testület a hivatali struktúrát, amely a feladatokhoz jobban igazodott. Az Európai Fejlesztési Iroda, amelyet társulás formájában Pécs Megyei Jogú Várossal hoztunk létre, országszerte elismerést váltott ki. 1997-től 10 évig volt főjegyzői hatáskör az illetékhivatali feladat ellátása. A sikeres bevételi ágat sajnos gyengítette a feladat más hatósághoz való telepítése.

A hivatali feladatok ellátása egyik meghatározó elemének tekintetem a személyzeti munka fejlesztését. A köztisztviselők kiválasztásánál törekedtünk a több diplomás, nyelvismerettel rendelkező, illetve több nyelven kommunikáló személyek alkalmazására, akik készek a változó feladatkörök miatt a mozgatható, innovatív munkakörökre. Kezdeményezésemre a közgyűlés rendeletében meghatározott juttatási rendszer alkalmazásával ismerte el az egyéni teljesítményeket. Úgy érzem, hogy sikerült megteremtennem a hivatal imageát, a testület elfogadta és elismerte munkáját. A hivatal 2000-ben ISO minősítést nyert, amely tanúsítást folyamatosan megújítottuk. 2005-ben kísérleti jelleggel saját személyi, szakmai kapacitással végeztük el az első CAF szerinti önértékelést, a modell folyamatos alkalmazására 2007-től került sor. A hivatal közel 20 éves fennállásának legnagyobb sikerét könyvelhette el, amikor 2009-ben elnyerte a Magyar Közigazgatási Minőségi Díjat. A díj értékét számunkra elsősorban az jelentette, hogy ez nem csupán felülről jövő elismerés, hanem az ügyfelek, az intézmények, a képviselőtestület és az együttműködő partnerek pozitív értékelése is. Nagyszámú egyéni kitüntetéseimről ehelyütt nem szólok.

4. Települési kapcsolatok

A települési önkormányzatokkal, polgármesterekkel, jegyzőkkel, tartalmas kapcsolatot sikerült kialakítanunk. Ebben szerepet játszik az is, hogy a jól felkészült megyei hivatali apparátus ügyintézői különböző szakmai kérdésekben rendszeresen konzultálnak a települési tisztségviselőkkel és jegyzőkkel. A területi kapcsolat meghatározó eleme a 216 önkormányzatot, köztük a megyei önkormányzatot is magában foglaló több mint másfél évtizedig mű-

ködő társulás, amelynek működését alapvetően a megyei önkormányzat, illetve hivatala segítette és menedzselte.

2005-ben az Önkormányzati Minisztérium támogatásával a megyei hivatal gesztorságával létrejött a Regionális Önkormányzati Társulás. A társulás kísérleti jelleggel jött létre, de nem válhatott igazi kísérletté, mert nem kapott jogszabályi felhatalmazással új hatáskört, de így is sikeres volt, különösen a gyermekvédelem területén.

5. A választási feladatok

Markáns feladatomat képezte az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők, az Európai Parlament tagjainak választásával, valamint az országos és helyi népszavazásokkal kapcsolatos teendők ellátása. A választási iroda vezetőjeként gondot fordítottam a választások előkészítésének és lebonyolításának törvényességére, a választásban közreműködő jegyzők, ügyintézők felkészítésére. Ez irányú munkámat az illetékes miniszter több ízben tárgyjalommal ismerte el. Fontos szakmai eredménynek tekintem, hogy Baranyában – ha bár itt is akadtak váratlan, másutt még nem, vagy más formában előforduló érdekes esetek – de végül mindig sikerült a választásokat sikeres keretek között lebonyolítani. Csapatmunka volt ez olyan értelemben is, hogy a pécsi egyetem jogi karának oktatóiból álló területi választási bizottsággal, valamint az országos választási irodával is kiváló szakmai együttműködést alakítottunk ki, és, ha bármilyen gond, probléma merült fel, azt közösen, folyamatosan konzultálva próbáltuk megoldani.

6. Törekvések, javaslatok a középszint 20 éve alatt

A PTE és az MTA RKK Dunántúli Intézete szakértőinek bevonásával a négyévenkénti parlamenti és helyhatósági választások évét kivéve, minden évben megrendeztük az ún. Megyekonferenciát, amelyen a megyei önkormányzatok tisztségviselői, a főjegyzők, a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei és a politikusok a középszintű önkormányzati és államigazgatási kérdésekről cseréltek véleményt. Az első önkormányzati ciklusban a megyei közgyűlés létezésének szükségessége mellett már felmerült az átfogó korrekcióra vonatkozó igény is. Hatáskör-rendezést sürgettek, a regionális és dekoncentrált szervek számának csökkentését és feladataik egy részéren a megyéhez való utalását fogalmazták meg. Az 1994. évi törvénymódosítás pozitívuma a megyei képviselők közvetlen választása, legimitációjának megteremtése. A szabályozás ugyanakkor adós maradt a megyék megerősítését célzó rendelkezésekkel.

A második ciklusban a javaslatok ellenére érdemi előrelépés nem történt, továbbra is rendezetlen maradt a középszint. Ismét felmerült a lét, vagy nem lét kérdése, helyette esetleg a kistérség, vagy régió alakítása. A harmadik ciklusban a regionalizációs törekvések erősödtek fel, elsősorban az EU-s források megszerzése érdekében. A 2002. évet követő konferenciák fontosnak ítélték az együttgondolkodást, és az új, zömében az EU-s csatlakozással járó feladatokat. A 2006. évi helyhatósági választások azonban ismét elodázták az érdemi változtatást.

A 2009. évi konferencián mind a tudomány, mind az önkormányzati vezetők részéről az fogalmazódott meg, hogy a megyék a saját erejükből nem tudnak a felszínen maradni, sorsukról a döntés tovább nem halogatható. Érhető várakozás előzte meg ezért a 2010. évi parlamenti választást. 2010-ben a választás évében nem volt konferencia, 2011-ben pedig anyagi okok miatt nem terveztük. Ennek ellenére most várható elmozdulás. Az évek óta remélt területfejlesztési feladattal a megyei önkormányzatok rendelkeznének, de zajlik az egyeztetés az intézmények átadásáról is. Még nem zárult le az előkészítés tekintetben, hogy az intézményi kör állami lesz-e, vagy más önkormányzathoz kerül. A kormányhivatalok létrejöttével és a folyamatos hatáskör telepítésével erőteljes középszintű állami szerepvállalás érzékelhető. A rendszerváltás előtti évtizedhez való visszatéréshez már csak a terület és a területfejlesztési feladat hiányzik. Ezt a szerepet töltheti be a megyei önkormányzat, de hogy milyen módon, azt a hamarosan beterjesztendő önkormányzati törvény és az ágazati jogszabályok határozhatják meg.

III. Iskolai végzettség, képzés

Közigazgatási pályám első lépcsőjén szerzett tapasztalataim, az igazgatási munka szeretete továbbtanulási szándékomat módosította, így a Pécsi Jogtudományi Egyetemre jelentkeztem, ahova 1968-ban felvételt nyertem a levelező tagozatra. Egyetemi tanulmányaim alatt már tudtam hasznosítani az addigi közigazgatási munkámat. Szakdolgozatomat a sásdi járás végrehajtó bizottsági munkájáról írtam. 1974-ben avattak doktorrá. 1979-ben szakvizsgáztam, amelynek kiegészítő tárgya az igazgatási szervezetek vezetése, munkájuk szervezése volt.

1999-ben már főjegyzőként ingatlanközvetítői és értékbecslői, 2000-ben belső auditori képesítést, 2004-ben európai jogi szakjogász diplomát szereztem. Szakdolgozatomban az EU-s csatlakozás megyei önkormányzati jogharmonizációs teendőit vázoltam fel, amelyeket a közgyűlés a rendeletek felülvizsgálatával azóta meg is valósított.

Igazgatási, pénzügyi és szervezési munkaterületeken szerzett tapasztalataimat folyamatos képzéssel igyekeztem fejleszteni. Pályázatokon, országos közigazgatási versenyeken vettem részt, és magam is közreműködtem tudományos konferenciák szervezésében. A gyakorló államigazgatási szakemberek elméleti felkészültségének érdekében szívesen vállaltam konzulensi feladatokat, illetve előadásokat. Munkám elismerésének tekintettem, hogy különböző szakfolyóiratok közzé tették olyan cikkeimet, amelyekben az államigazgatásban dolgozó szakemberek jogalkalmazásához szakmai és módszertani segítséget kívántam nyújtani.

IV. Társadalmi elfoglaltságok, záró gondolatok

Községi és járási hivatali munkahelyeim mellett aktívan közreműködtem a hazafias népfront és a vöröskereszt helyi és járási szervezetében, a járásnál vezető tisztségeket is betöltöttem.

Alapító tagja vagyok a Magyar Közigazgatási Karnak, 1995-ig a megyei tagozat titkára voltam.

Tagja vagyok a közigazgatási alap- és szakvizsga bizottságnak, esetenként felkérésre közreműködöm a PTE Állam- és Jogtudományi Kara záróvizsgáztatásában.

45 év a közigazgatásban, kisközségi előadóként kezdtem, végig jártam a ranglétrát. Járási hivatalnál, megyei tanácsnál, valamint a megyei és a pécsi önkormányzatnál is dolgoztam. Három év kihagyással 30 évet a megyei testületek mellett dolgoztam. A szakmai szeretet vezérelt, ez adta meg az alapot ahhoz, hogy szakszerűen, törvényesen, kulturáltan, a kölcsönös bizalomra építve végezzem munkámat, amelyet szolgálatnak tekintettem. Hálás vagyok a testületnek, a tisztségviselőknek, a volt munkatársaknak, akik ebben mindig partnerek voltak. Dr. Hargitai János közgyűlési elnökkel néhány évvel ezelőtt, amikor a nyugdíjamat megállapították, abban maradtunk, hogy a 2010-ig tartó ciklusban még együtt dolgozunk. Elnök úr január 1-jétől a megyei kormányhivatal vezetői tisztét tölti be, engem pedig a megyei közgyűlés 2011. augusztus 31-ével felmentett köztisztviselői és a főjegyzői munka alól. Egyéb megbízatásaim és kapcsolataim alapján valószínűsítem, hogy ismereteimet, tapasztalataimat továbbra is hasznosíthatom.

Somfai Balázs
egyetemi docens

„Diákok a gyermekekért” gyermekjogi program II.

A „Jura” 2010. évi 1. számában vázolni kívántam a „Diákok a gyermekekért” program (kísérleti szakasz) indulásának körülményeit és a jövőbeni terveket. Az egy szemeszteres kísérleti szakasz a hallgatók lelkiismeretes és aktív közreműködésének valamint kreatív személyiségének köszönhetően sikeresen zárult és szükségessé tette a „Diákok a gyermekekért” szeminárium(ok) szakmai programjának kidolgozását. Közel két év távlatában – szeretnék bepillantást nyújtani az oktatási program elméleti és gyakorlati felépítésébe, az együttműködési megállapodások tartalmába, valamint a hallgatók önkéntes munkájának eredményeibe.¹

1. Az önkéntes tevékenység fogalma

Az önkéntes munka fogalmát tárgyaló irodalmak megkülönböztetik az új típusú önkéntességet, amely elsősorban a tudás megszerzésére, a szabadidő hasznos eltöltésére, az önismeret fejlesztésére szolgáló tevékenységre fókuszál, míg a régi típusú önkéntes tevékenység a hagyományos polgári értékekhez, szolidaritáshoz, családi indíttatáshoz, esetleg vallásos háttérhez kötődik.²

Napjainkban már nemzetközi viszonylatban is széles körben elfogadott, hogy az önkéntesség a társadalom különböző szintjein kiemelten fontos szerepet tölt be. Az egyes ember számára javítja az életminőséget, és gyakran segít a karrier építésében; a szervezetek szintjén fontos a szerepe a szolgáltatások elérhetővé tételében és minőségük fejlesztésében, s végül, de nem utolsó sorban erősíti a társadalmi tőkét. Az Európa Unió országaiban szinte már mindenütt létezik hivatalos definíció az önkéntességre. Mindegyikben közös három elengedhetetlen kritérium: az önkéntesség soha nem lehet kötelező, nem járhat érte pénzbeli ellenszolgáltatás, s végül mások javát kell szolgálnia. Az önkéntesség a legnagyobb hagyományokkal és történelmi háttérrel az angolszász országokban rendelkezik. Bár a legtöbb európai országban nincsenek az önkéntesek számáról hivatalos adatok, a meglévő számok alapján elmondható, hogy a lakosság önkéntes tevékenységbe történő bekapcsolódása a viszonylag alacsony hollandiai 27%-tól egészen az ausztriai 51%-ig terjed. Általában

önkénteseket minden korosztályban találunk, mégis úgy tűnik, hogy a fiatalok (35 év alattiak) körében kevesebben vannak (kivéve talán Angliát, ahol komoly erőfeszítéseket tesznek a fiatalok motiválására), s a legintenzívebben a 35-55 év közötti korosztály tagjai kapcsolódnak be ilyen tevékenységekbe. A legnépszerűbb területek, ahol a legtöbb önkéntes található, egyértelműen a sport, a szociális ellátás, valamint az egészségügy.³

2. „Diákok a gyermekekért” szeminárium

A nappali tagozatos hallgatók az osztatlan jogászképzés keretében a szabadon választható szemináriumok között találkozhatnak és választhatják a „Diákok a gyermekekért I.”⁴ megnevezésű szemináriumot.

A szeminárium keretében a hallgatók 6 óra keretében elméleti oktatásban részesülnek az önkéntes munka fogalmáról, történetéről, a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény rendelkezéseiről, az önkéntes munka kompetencia hatáiról, az alapvető gyermekvédelmi, egészségügyi és szociális jogi ismeretekről, jogszabályi háttérrel. Az általános elméleti felkészítést követően a hallgatók megtekintik az intézményeket és dönthetnek, hogy szeminaristák maradnak-e és vállalják a – legalább – két szemeszter idejére tervezett, heti két óra önkéntes munkát a rászoruló gyermekek javára vagy másik szemináriumot választanak.⁵

Az eddigi tapasztalatok szerint a jelentkezett hallgatók 85%-a végül kíváncsisággal és érdeklődve vállalta az önkéntes munkában való részvételt.

A „vállalás” első lépése az adatlap kitöltése, amiben a hallgatók a közérdekű önkéntes tevékenységhez kapcsolódó szerződéshez szükséges adataikat adják meg. A féléveken keresztül végzett önkéntes munkához fűződő kapcsolattartáshoz a hallgatók e-mail címének ismerete előfeltétel, ezért az adatlap erre vonatkozó pontot is tartalmaz. A szemináriumnak külön e-mail címe van, amelyen keresztül a hallgatók és oktatók kommunikálnak. A hallgatók az adatlapban röviden kifejtetik az önkéntes munkával kapcsolatos eddigi esetleges tapasztalataikat, ismereteiket vagy esetleges féltéseiket. További fontos információt tudhatunk meg az adatlapból, hiszen a hallgatók a „munkaterületek” (fogadóintézmények) közül is választhatnak, illetve rangsort állíthatnak fel rövid indokolással egy-egy terület mellett vagy ellen. Ez fontos, hiszen több hallgató ennek keretében fogalmazhat meg, közölhet esetleg bizalmasabb jellegű információkat, amik befolyásolhatják későbbi „kihelyezéseket”.

3. Az önkéntes munka „területei”, a fogadóintézmények

2009-ben elsőként a Pécsi Gyermekotthon szakmai vezetőjével, majd Igazgatójával folytattam megbeszéléseket annak érdekében, hogy a szociális munkás és pszichológus hallgatókkal párhuzamosan – akik gyakorlati óráikat töltik alkalmanként az otthon falai között – fogadják intézményünkbe a joghallgatókat is, akik a kötelező gyakorlat helyett önkéntes tevékenységre jelentkeznek. A kifejezetten pozitív fogadtatást együttműködési megállapodás kidolgozása és aláírása követett. A PTE ÁJK Családjogi és Szociális Jogi Csoportja abban állapodott meg az otthonnal, hogy kölcsönös előnyök kihasználása érdekében az otthon fogadja a „Diákok a gyermekekért” szeminárium hallgatóit – heti két nap délután tanulói időben – a nevelésbe vett gyermekek szellemi, erkölcsi és értelmi fejlődése elősegítése céljából.

Az Intézmény vállalta, hogy támogatja és – a kijelölt koordinátorán keresztül – koordinálja a közérdekű önkéntes tevékenységet ellátó hallgatók munkáját a sikeres együttműködés céljából. A Csoport vállalta, hogy a közérdekű önkéntes tevékenységre jelentkező hallgatók létszámáról, személyes adatairól és elérhetőségéről minden szemeszter megkezdésekor (március, szeptember) tájékoztatja az Intézményt.

A Csoport köteles továbbá szemeszterenként aláírásra előkészíteni a fogadó Intézmény és a hallgatók közötti közérdekű önkéntes jogviszony létesítéséről szóló szerződéseket.

2010. szeptembertől – a fenti keretekhez és feltételekhez hasonlóan – további két területen dolgozhatnak a hallgatók. A Pécsi Gyermekklinika a Mosolygó Kórház Alapítvány – több éve sikeresen működő – programjához csatlakozva végezhetnek kórházi önkéntes tevékenységet a szeminaristák. Jelen esetben a Csoport nem közvetlenül az intézménnyel (gyermekklinikával), hanem az intézménnyel kapcsolatban álló Alapítvánnyal kötött együttműködési megállapodást. Az Alapítvány koordinátora segítségével vállalja, hogy programjába – annak szakmai feltételei szerint – befogadja a „Diákok a gyermekekért” szeminárium hallgatóit és koordinálja közérdekű önkéntes tevékenységüket. Ugyancsak 2010-től az *Életminőség-fejlesztő Szolgálatnál* is segítenek a szeminaristák a fogyatékos gyermekek nappali foglalkoztatásában és ellátásában.

4. A hallgató alkalmassága, a fogadóintézmény kijelölése

Felmerülhet joggal a kérdés az olvasóban, vajon minden jelentkező alkalmas arra, hogy gyermekek-

kel foglalkozzon? Eddigi tapasztalatunk szerint a jelentkező hallgatók közül mindenki alkalmas volt, sőt nagyon tehetséges diákokkal is találkoztunk a félévek során. A hallgató pszichés alkalmasságának vizsgálatára, annak vitatására az oktatóknak egyébként sincsen lehetősége. Lehetősége van azonban arra, hogy a hallgató pszichés állapotára vonatkozó vizsgálatot kezdeményezzen az egyetem keretein belül, ha ennek szükségét (veszélyét) érzi oktatói tevékenységével kapcsolatban. Ennek kidolgozására éppen az orvoskaron történt tragikus kimenetelű lövöldözést követően került sor – tudomásom szerint – elsőként az országban a Pécsi Tudományegyetemen.

Ami azonban közelebb áll az önkéntes munka „szűrőrendszeréhez” az, az intézményekben/alapítványoknál dolgozó koordinátorok személye. Ők már a szeminárium kezdetekor találkoznak a hallgatókkal és a szemeszterek során bármikor dönthetnek úgy, hogy valaki nem folytathatja tovább/kezdheti meg önkéntes munkáját intézményünkben. Ekkor ezt a tényt/körülményt jelezni kötelesek a szeminárium vezetőjének, aki egyéb írásbeli feladatot adhat a hallgatóknak a szeminárium teljesítése érdekében. Ilyen eddig nem fordult elő, olyan azonban egy esetben igen, amikor a hallgató döntött az írásbeli feladat mellett.

Az adatlapokkal kapcsolatosan kifejtetteknél említésre került, hogy a hallgató az adatlapon keresztül jelezhet az oktatóknak, melyik területet preferálja, hol végezne önkéntes munkát. Azt, hogy végül melyik hallgató, melyik intézményben kezdheti meg önkéntes tevékenységét, nagyban befolyásolhatja az intézmény befogadó képessége is. Ezért már a szeminárium meghirdetésekor jelezni kell, hogy várhatóan egy-egy területen hány fő vállalhat önkéntes munkát. Továbbá ez alapján érdemes maximalizálni a szeminárium létszámát is. A 2010/2011 tanév I. szemeszterében együttesen 35 hallgató fogadására voltak nyitottak az intézmények.

5. A szerződés

A közérdekű önkéntes tevékenység önkéntes jogviszony keretében végezhető, amely a fogadó szervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel jön létre. A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény⁶ (továbbiakban: Köt.) rendelkezései előírják, hogy mely esetben kell írásbeli szerződéssel kötnie az önkéntesek fogadására jogosult intézménnyel.⁷

A Köt. szerint az önkéntes szerződést írásba kell foglalni, ha az önkéntes szerződést határozatlan időre vagy legalább tíz napra kötik. A hallgatók három

hónapra, a szemeszter idejére kötik szerződésüket, de azt megújíthatják szemeszterenként. A szerződés tartalmára is a Köt. ad iránymutatást. Ennek értelmében a szerződésnek tartalmazni kell:

- a közérdekű önkéntes tevékenység tartalmát,
- a közérdekű önkéntes tevékenység ellátásának helyét,
- a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítandó időt és a pihenőidőt.

Célszerű a szerződésbe foglalni az önkéntes kötelességére vonatkozó jogszabályi előírásokat is. Köteles ugyanis a közérdekű önkéntes:

- tevékenységet a vonatkozó jogszabályok, szakmai és etikai előírások, valamint a fogadó szervezet utasításai szerint személyesen végezni,
- a közérdekű önkéntes tevékenység során tudomására jutott személyes adatot, üzleti és egyéb titkot megőrizni.

A szerződést a szeminárium vezetője készíti elő aláírásra a fogadó intézmények és a hallgatók számára. Az aláírást követően a fogadó intézmény a szerződéseket megőrzi és az általa foglalkoztatott önkéntesekről nyilvántartást vezet. A jogszabály további rendelkezéseiről és az önkéntes munkához kapcsolódó egyéb törvények tartalmáról a hallgatók a részükre összeállított segédanyagból tájékozódhatnak.

6. A hallgatók önkéntes tevékenysége

A három területen részben eltérőek az önkéntes tevékenység konkrét formái.

A gyermekklinikán alapvetően három területen végeznek tevékenységet a hallgatók: mesemondás, bábozás és kézművesség. A hallgatók sikere és fejlődése többek között abban mutatkozik meg, hogyan sokan közülük az idő múlásával egyre súlyosabb állapotú és helyzetű gyermekekkel is foglalkozhatnak.

Az életminőség-fejlesztőben a hallgatók elsősorban a napi fejlesztő foglalkozásokon segítik a szakemberek munkáját, emellett rendszeresen segítenek az étkeztetésben, ami gyakran nagy megterhelést jelent ellátottnak, önkéntesnek egyaránt. Harmadrészt pedig egyéni foglalkozások keretében játszanak, sétálnak, felügyelnek a gyermekekre.

A gyermekotthonban végzett munka során gyakran kiszámíthatatlan, hogy a családjukból kiemelt, lelkiileg megterhelt, tanulmányaikkal birkózó, olykor egymással vagy nevelőikkel harcban álló, néha függőségekkel küzdő, nehéz anyagi körülmények között élő gyermekek éppen miként reagálnak a hozzájuk megértéssel és segítő szándékkal forduló hallgatók

jelenlétére. Mindezen kockázatok ellenére a hallgatók rendszeres látogatása bizalomformáló a gyermekek számára és többnyire várják őket, számítanak rájuk. Tevékenységük kiterjed a közös tanulásra-leckeírásra, a korrepetálásra, kötetlen kortársbeszélgetésre, alapvető jogi tájékoztatásra (ami történhet spontán vagy felkészülés alapján és érintheti a büntetőjog, a családjog vagy éppen a szociális jog területét). A hallgatók részt vehetnek az otthon közös programjain, tanácsot, tájékoztatást adhatnak a gyermekeknek az életpálya választással kapcsolatos kérdésekben, de talán ami a legfontosabb, hogy személyükben jó példaként szolgálhatnak az otthonban élő gyermekek számára.

7. A „visszajelző-lapok”

A hallgatóknak a gyakorlati önkéntes tevékenység mellett írásbeli kötelezettségük is van. Ez a „visszajelző lapok” heti kitöltését jelenti. Eredeti elképzelésem szerint – hasonlóan más önkéntes programokhoz – munkanaplót vezettek volna a hallgatók, de ez technikailag nem volt kivitelezhető. Ezért a cél megfogalmazását követően, azaz legyen visszajelzésünk arról, hogy ki, mikor, hol és mit csinált összeállítottam néhány kérdést és e-mail-ben kértem a hallgatókat azok heti megválaszolására. A *visszajelző-lapokon* a hallgatók heti „jelentést” készítenek tevékenységükről, a pozitív és negatív élményükről és az esetlegesen felmerülő kérdéseiket is megfogalmazhatják. A visszajelző-lapok fontos alapját képezik a hallgatók önkéntes munkáját kísérő szeminárium heti témáinak meghatározásában, kiválasztásában.⁸

8. „A gyermekvédelem pszichológiája” szeminárium

A hallgatók a „Diákok a gyermekekért I.” szemináriummal párhuzamosan kötelesek felvenni a *„Diákok a gyermekekért – a gyermekvédelem pszichológiája, erőszak-elméletek”* című szemináriumot is. Az önkéntes munkára fókuszáló, gyakorlat orientált „alap” szeminárium mellett e másik szeminárium feladata, hogy a „Diákok a gyermekekért” esélyegyenlőségi program jogi és pszichológiai szempontú szakmai bázisát erősítse, a diákokkal közösen alakított szupervízió jellegű foglalkozásokon elősegítse az önkéntes munkával együtt járó nehézségek feldolgozását. A hallgatók abban az esetben képesek komoly eredményeket elérni a gyermeki jogok biztosítását célzó segítő tevékenységükben, ha egy szakmai team állandó jelleggel rendelkezésükre áll, és az ilyen típusú munkában elkerülhetetlenül felmerülő

feszültségeket szakmai és érzelmi megtartás segítségével oldja. A szemináriumot a Polgári Jogi Tanszék Családjogi és Szociális Jogi Csoport, a Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék valamint az Alkotmányjogi Tanszék munkatársai vezetik.⁹ Nem mellékes, hogy a két utóbbi tanszék munkatársai jogász és pszichológus alapidplomával egyaránt rendelkező szakemberek.

9. Az Eredmények

Az eredmények eltérően mérhetők illetve tapasztalhatók a három területen. A gyermekklinikán többnyire változik a beteg gyermekek személye, így az eredmények többnyire rövidtávon mérhetők. Azonnali eredmény, amikor egy gyermek fájdalmai ellenére jókedvre derül a társasjáték közben vagy éppen a beavatkozásoktól való félelme csökken a bábozás során. A másik két intézményben a gyermekek személye többnyire nem változik a szemeszterek során, így hosszabbtávú sikerek is tapasztalhatók. Ilyen volt többek között egy autista kisgyermek magatartásában bekövetkezett pozitív változás, ami kifejezetten az egyik hallgató személyének volt köszönhető vagy éppen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek angol tudásának és érdemjegyének javulása a félév során, tekintettel a heti foglalkozásokra.

Általánosságban a program az alábbi három területen jelenthet segítséget az érintetteknek.

- A hallgatók tevékenysége nagymértékben segíti az *intézményekben dolgozó szakemberek* mindennapi munkáját – akik nagyon eredményesnek és fontosnak tartják a hallgatók jelenlétét –, hiszen a pl. egy nevelőre jutó 8-10 gyermek mellett nem elhanyagolható a 2-3 joghallgató segítsége a tanulóidőben.
- Az *ellátott gyermekek* nagyobb odafigyelést, pozitív példát, kortárs partnereket és ezzel egy jobb minőségű és komplexebb ellátást kapnak. Hitünk szerint mindez a gyermekek esélyegyenlőséghez és emberi méltósághoz való jogaik érvényesülését erősíti.
- A *joghallgatók* tekintetében a két szeminárium olyan tapasztalatszerzésre ad lehetőséget, ami meghatározó szemléletmód váltást eredmé-

nyezhet. Önkéntes munkájuk következményeképpen társadalmi érzékenységük, felelősségük erősödhet, jobban megérthetik a másság mögött húzódó valódi okokat, körülményeket. Átfogó és tisztább képet formálhatnak a hátrányos helyzetű és/vagy fogyatékos, beteg gyermekek/ fiatalok valódi problémáiról, mindennapjaikról, nehézségeiről.

Úgy vélem, a vázolt élmények és ismeretek birtokában hallgatóink mint a jövő nemzedék értelmisége, jogalkotói, ügyvédei, bírói és egyéb szakemberei nagyobb megértéssel és felelősebben végzik majd munkájukat, és alakítják embertársaik sorsát, jövőjét.

Jegyzetek

¹ Az Európai Bizottság 2009 júniusában tett javaslata és az Európai Tanács 2009 novemberében hozott határozata alapján 2011 az Önkéntesség Európai Éve.

² További adatok az önkéntesség hazai alakulására: Czike Klára – Bartal Anna Mária: Önkéntesek és nonprofit szervezetek – az önkéntes tevékenységet végzők motivációi és szervezeti típusok az önkéntesek foglalkoztatásában, Acta Civitalis 2005 és Czike Klára – Kuti Éva: Lakossági adományok és önkéntes tevékenységek; Nonprofit Kutatócsoport Egyesület, Önkéntes Központ Alapítvány, 2005

³ Forrás: Lucas Meijs, Marijke Steenbergen, Tirza van Hal: Volunteering and participation on the agenda (Survey on volunteering policies and partnerships in the European Union), Utrecht, The Netherlands, 2004

⁴ Megkülönböztetünk „Diákok a gyermekekért I.”, „Diákok a gyermekekért II.” és „Diákok a gyermekekért III.” elnevezésű szemináriumokat abból a célból, hogy a hallgatók a szabadon választható szemináriumokat a hosszabb távú önkéntes munka érdekében többször is teljesíteni tudják.

⁵ A Kar tanulmányi rendszere a szemeszter harmadik hetéig biztosít lehetőséget a hallgatóknak arra, hogy szemináriumokra fel illetve a szemináriumokról lejelentkezzenek.

⁶ 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről

⁷ 11. § (1) A fogadó szervezet a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter által vezetett minisztériumnak (a továbbiakban: Minisztérium) a melléklet szerinti Bejelentési lapon köteles előzetesen bejelenteni

- az önkéntesek foglalkoztatását,
- a Bejelentési lapon feltüntetett adatokban bekövetkező változásokat.

⁸ Feldolgozásra várnak még a két félév alatt beérkezett „visszajelző-lapok”, amelynek eredményei reméljük, segítik további munkánkat.

⁹ Dr. Somfai Balázs – Dr. Korinek Beáta – Dr. Kulcsár Gabriella – Dr. Zeller Judit

Tárczy Edit Zsuzsanna
doktorjelölt
Miskolci Egyetem ÁJK

A UCP irányelv átültetése a tagállami jogrendszerbe – önálló jogszabályok alkotása révén implementáló tagállamok

I. Bevezetés

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelvet (továbbiakban: UCP irányelv)¹ az Unió tagállamai alapvetően kétféleképpen vették át: meglévő jogszabály módosítása, vagy önálló, új jogszabály alkotása révén. E cikk célja a második csoportba tartozó államok szabályainak bemutatása és megítélése, alapul véve a UCP irányelv teljes harmonizációs jellegét. A kifejezetten önálló jogszabályt alkotó államok a következők: Lengyelország, a Szlovén Köztársaság, Románia, az Egyesült Királyság, Lettország, Svédország² és Magyarország. Természetesen az önálló jogszabályt alkotó tagállamok is módosítottak egyéb törvényeket az implementálás során, de a kombinált megoldást – módosítás és egyidejűleg önálló jogszabály alkotása – választó államok rendelkeznek további speciális vonásokkal. Így Ciprus mindkét eredeti implementációs tervét megvalósította, és kifejezetten a reklámtörvényt módosította (az új jogszabály megalkotása mellett).³ Litvánia hasonlóképpen járt el.⁴

Cipruson az új jogszabály a 2007. évi 103(I) törvény (Law 103(I) of 2007 – The Unfair Business – to – Consumer Commercial Practices Law) volt, a vállalkozások és a fogyasztók közötti kereskedelmi gyakorlatokról (továbbiakban: ciprusi UCP jogszabály). Olaszország és Portugália pedig rendelettel implementálták az új rendelkezéseket, előbbi ráadásul a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal foglalkozó rendeletet a Fogyasztói Kódexbe helyezte. Finnország igen eredeti megoldással élt: módosította a fogyasztóvédelemről szóló törvényt, viszont a feketelistát kormányrendeletben helyezte el.

II. A jogszabályok szerkezeti felépítése

A szerkezeti felépítések bemutatásánál az Európai Parlament 2009 januárjában kibocsátott állásfoglalásából érdemes kiindulni, amelyben:

- felhívta a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a kis- és középvállalkozások agresszív üzleti gyakorlatokkal szembeni védelmének szükségességét, és indokolt esetben kezdeményezze a kívánt nyomon követő intézkedéseket,
- aggodalmát fejezte ki annak kapcsán, hogy több tagállam „feldarabolta” a feketelistát és úgy implementálta a tényállásokat. A Parlament szerint ez az irányelv alkalmazásának torzulásához vezethet, ezért felhívta a Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve igazítsák ki a nemzeti szabályokat,
- felhívta a tagállamokat, hogy azok biztosítsák a fogyasztók közvetlen jogorvoslati jogát,
- üdvözölte a Bizottság azon kezdeményezését, hogy hozzanak létre nyilvánosan hozzáférhető adatbázist az UCP irányelv átültetése során elfogadott nemzeti intézkedésekről, a vonatkozó joggyakorlatról és egyéb kapcsolódó anyagokról.⁵ Mint látható, az állásfoglalás kifejezetten kritikus pontnak tartja a végrehajtást, főleg a feketelista⁶ szempontjából.

Ezt alapul véve, e fejezetben kiemelten foglalkozom a *feketelista* átvételével, kitérve ugyanakkor az egyes állami jogszabályok egyéb részeire is, ha azok valamilyen sajátosságot hordoznak, mind a UCP irányelv, mind más tagállami jogszabályok szerkezeti felépítéséhez képest. A feketelista átvétele alapján a szóban forgó tagállamok a következő csoportokra oszthatóak.

a) Egy lista a jogszabály végén, abban a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat szétválasztja. Romániában a jogalkotó az irányelvet a 2007. évi 363. sz. törvénnyel (Law 363/2007 on Unfair Commercial Practices and Harmonization of the Regulations with the European legislation regarding consumer protection) implementálta.⁷ A román törvény – szerkezetileg – szinte azonos az irányelvvvel, így a feketelistában pl. a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat elválasztották egymástól. Ugyanakkor eltérést jelent, hogy a megtévesztő tevékenységekről és a megtévesztő mulasztásokról szóló rendelkezések egy fejezetben szerepelnek, nem elválasztva.⁸ Ciprus jogalkotója szintén mellékletbe helyezte a feketelistás gyakorlatokat, és elválasztotta a megtévesztőket az agresszívaktól.⁹

b) Egy lista a jogszabály végén, abban a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat nem választja szét. Az Egyesült Királyságban két szabályzat született az implementálás során. The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (No. 1277) (Szabályzat a Fogyasztók Védelméről a Tisztességtelen Kereskedelemmel szemben, továbbiakban: CPRs). The Business Protection from Misleading Marketing Regulations 2008 (No. 1276)¹⁰

(Szabályzat az Üzleti Védelemről a Megtévesztő Marketinggel szemben, továbbiakban: BPRs). Előbbi a UCP irányelv rendelkezéseit, utóbbi a 2006/114/EK irányelv (a megtévesztő és összehasonlító reklámról) rendelkezéseit vette át.¹¹ A CPRs végén az Első Jegyzék a feketelista.¹²

Magyarországon 2008. szeptember 1-jén lépett hatályba a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (továbbiakban: Fttv.). Az Fttv. hatályba lépésével egyidejűleg számos jelentős jogszabályi módosítás is hatályba lépett. Így változott a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.), a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.), valamint új jogszabály született: a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (továbbiakban: Grtv.). Az Fttv. melléklete a feketelista. A megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat a jogalkotó nem választotta el egymástól.¹³

c) A lista a jogszabályban helyezkedik el, a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat szétválasztja és nem egymás után helyezi el őket. Lengyelországban 2007-ben új törvény (Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices) született az implementálás során. A lengyel jogalkotó a lista megtévesztő gyakorlatait a törvény megtévesztő gyakorlatokról szóló szakaszai, a lista agresszív gyakorlatait pedig a törvény agresszív gyakorlatokról szóló szakaszai után helyezte el.¹⁴ Pozitívum, hogy így megjelenik a fokozatosság, hiszen a fogyasztó láthatja a bizonyos feltételek esetén megtévesztőnek/agresszívnek minősülő – és vizsgálatot igénylő – gyakorlatok után közvetlenül azokat is, melyek esetén az ő panasa már nem igényel majd hosszadalmas vizsgálatot, hiszen azok a gyakorlatok minden körülmény között tisztességtelennek minősülnek. A Szlovén Köztársaságban a jogalkotó a „Fogyasztóvédelem a Tisztességtelen Kereskedelmi Gyakorlatokkal szembeni Jogszabállyal” (Law on the Protection of Consumers against Unfair Commercial Practices) implementálta az irányelv rendelkezéseit. A szlovén jogalkotó is a lengyel megoldást alkalmazta.¹⁵ Lettországon is új jogszabály született (Law on prohibition of unfair commercial practices). A feketelistát illetően a lengyel mintát alkalmazták, és a megjelölésük tükrözi a feketelista szellemét: „kereskedelmi gyakorlatok, melyek megtévesztőek/agresszívok minden körülmény között.”¹⁶

Olaszországban a jogalkotó két törvényalkotási rendelet (legislative decree) megalkotásával implementálta a UCP irányelvet. Az első (Legislative Decree 2 August 2007, No. 146.) a tisztességtelen

kereskedelmi gyakorlatokról, a második (Legislative Decree 2 August 2007, No. 145.) pedig a megtévesztő reklámokról szól, mivel kifejezetten a UCP irányelv 14. cikkét – vagyis a megtévesztő reklámmal foglalkozó 84/450/EGK irányelv módosításait – vette át.¹⁷ Mindkettő 2007. szeptember 21-én lépett hatályba. Olaszországban az első rendelet jelenleg a Fogyasztói Kódexben található meg. Emiatt a félrevezető reklámok helye megváltozott, mivel a megtévesztő (vagy eredetileg: félrevezető) reklámok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok közé kerültek a UCP irányelv implementációját követően, vagyis jelenleg a Fogyasztói Kódexben találhatóak.¹⁸ A kereskedők védelmét célzó, megtévesztő reklámokra vonatkozó szabályok ugyanakkor a fent említett második rendeletben (Legislative Decree 2 August 2007, No. 145.) találhatóak, és nem a Fogyasztói Kódexben, ahogy az 2007 előtt volt.¹⁹ Az olasz Fogyasztói Kódexben is a lengyel megoldással találkozunk.²⁰

Portugália is rendelettel implementálta a UCP irányelv rendelkezéseit (Decreto-Lei n.º 57/2008). Az eddigi államok jogalkotóihoz hasonlóan a portugál jogalkotó is a feketelista megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokat tartalmazó részét a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokról szóló szakaszok után (viszont a tevékenységek után és a mulasztások előtt), a feketelista agresszív kereskedelmi gyakorlatokat tartalmazó részét pedig az agresszív kereskedelmi gyakorlatokról szóló szakaszok után helyezte el.²¹

d) A lista külön jogszabályban helyezkedik el. Finnország – ahogy arról már volt szó – 2008-ban egyrészt módosította a fogyasztóvédelemről szóló törvényt (az 561. sz. törvénnyel), másrészt a feketelistát a 601. sz. kormányrendeletben²² helyezte el (az összehasonlító reklám szabályait ugyanakkor – szintén módosítás révén – az 1978. évi 1061. sz. törvénybe foglalta bele, ami a tisztességtelen üzleti gyakorlatokról szól).²³ Így szerkezetileg a legsajátosabb tagállami megoldással találkozunk: a feketelista nem része a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló rendelkezéseket tartalmazó törvénynek, hanem önálló jogforrásban szerepel. A finn feketelista elválasztja egymástól a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat, de az agresszívok közül két gyakorlat hiányzik. A következők nem szerepelnek.

– Biztosítási kötvénnyel kapcsolatosan kártérítési igényt érvényesíteni kívánó fogyasztótól olyan dokumentumok bemutatásának megkövetelése, amelyek az igény érvényességének megítélése szempontjából ésszerűen nem tekinthetők irányadónak, vagy a vonatkozó írásbeli megkeresésre a válaszadás rendszeres elmulasztása azzal a céllal, hogy ez a fogyasztót visszatartsa szerződéses jogainak gyakorlásától.

- Azonnali, vagy halasztott fizetés követelése a kereskedő által szállított termékekért, illetve azok visszaszállításának, vagy megőrzésének követelése, ha azokat a fogyasztó nem kérte; kivéve, ha a 97/7/EK irányelv 7. cikke (3) bekezdésének megfelelően szolgáltatott helyettesítő termékről van szó (nem kért értékesítés).²⁴

A gyakorlatok hiánya azzal a problémával jár, hogy két, minden körülmény között tisztességtelennek minősülő kereskedelmi gyakorlat hiányzik, amik nem igényelnek vizsgálatot. Hiányuk sérti a fogyasztók érdekeit. A nem kért értékesítés hiánya azért is probléma, mert a fogyasztói jogokról szóló leendő irányelvben szerepelni fog – kifejezetten a nem kért értékesítés esetére – egy, az ellenszolgáltatások alól mentesítő szerződéses jogorvoslati lehetőség. Márpedig a fogyasztó nem tud majd élni ezzel a lehetőséggel, ha nem – és a jogalkalmazó sem – fogja tudni azonosítani a vele szemben folytatott gyakorlatot nem kért értékesítésként, a listabeli hiány miatt.

III. A rendelkezések tartalmi szempontból

E fejezet célja, hogy a UCP irányelv fogalmihoz képest vizsgálja meg a tagállami fogalmakat, mivel ezek esetében fokozottan érvényesülnie kell(ene) a maximális harmonizációnak, hiszen eltérő – vagy egyenesen hiányzó – definíciók esetében a jogalkalmazó már az adott gyakorlat azonosításánál akadályokba ütközhet, a tagállami gyakorlatok pedig eltérhetnek egymástól. A fogalmak közül főleg a jogviszonyok két alanyára – vagyis a fogyasztóra, a kereskedőre – és tárgyára – a termékre – vonatkozó állami megfogalmazások bemutatására kerül sor. A másik cél pedig a nemzeti sajátosságok bemutatása a rendelkezések tartalmát illetően. Ha az alapvető fogalmakat – fogyasztó, kereskedő, termék – nézzük, a következő kategóriák alkothatóak.

a) A fogalmak eltérnek (vagy hiányoznak) a UCP irányelvben találhatóaktól. A szlovén jogszabályban egyes fogalmak – kisebb részleteikben – eltérnek az irányelvben találhatóaktól, de a fogyasztó és a kereskedő – amire az „üzlet/vállalkozás” kifejezést alkalmazza a jogalkotó – fogalmi teljesen eltérnek a UCP irányelvből.²⁵ Finnország esetében megállapítható, hogy a jogalkotó inkább a meglévő rendelkezésekhez igazította a UCP irányelvből (és nem fordítva).²⁶

b) A fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irányelvben találhatóaktól, de azokhoz képest tágabbak is. A lett kereskedelmi gyakorlat folytatója tágabb kategória, mint a UCP irányelvből: „termelő,

szolgáltató, vagy kiskereskedő, aki – gazdasági vagy szakmai tevékenysége részeként – kereskedelmi gyakorlatot folytat, valamint aki a termelő, szolgáltató vagy kiskereskedő nevében vagy javára jár el”.²⁷ Ez azzal a problémával jár, hogy így Lettországból kereskedőnek minősül az is, aki más tagállamban nem, és így indokolatlanul terhelik – a UCP irányelvből fakadó – kötelezettségek.

c) A fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irányelvben találhatóaktól, de azokhoz képest tágabbak és több meghatározás létezik egyszerre. A magyar Fttv. fogalmi sem azonosak a UCP irányelvből. Ennél nagyobb probléma, hogy egyes fogalmak szerepelnek az Fttv.-ben és az Fgytv.-ben is. Így pl. a fogyasztót és a terméket mindkét törvény meghatározza, egymástól eltérően.²⁸

d) A fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irányelvben találhatóaktól, de azoknál szűkebbek is. A lett kereskedelmi gyakorlat fogalma sem azonos a UCP irányelvből: „tevékenység (magatartási forma, megjelenítési mód, kereskedelmi kommunikáció, marketing) vagy a tevékenység hiánya (mulasztás), mely közvetlenül kapcsolódik a fogyasztó részére történő eladásösztönzéshez, áru (materiális vagy immateriális áruk) értékesítéséhez, vagy szolgáltatásnyújtáshoz.”²⁹ A lett fogalom egyrészt a gyakorlat megjelenési formáinak egy részét besorolja a „tevékenység” alá, noha az irányelvben ezek egyenrangúak a tevékenységgel, másrészt a marketing az irányelvben – a reklámmal együtt – a kereskedelmi kommunikáció fogalmi eleme, viszont a lett jogszabályban a tevékenység kategóriájába – a kereskedelmi kommunikációval együtt – tartozik. Harmadszor, a reklám hiányzik a felsorolásból. Végül: a szolgáltatás nyújtása nem fogalmi elem az irányelvben (az áru szolgáltatása viszont igen).³⁰ Összességében a lett fogalom nem felel meg a UCP irányelvből, így az adott gyakorlattal kapcsolatos vizsgálat tárgyát képező tevékenység/mulasztás besorolása után az eset nem a megfelelő (tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetén eljáró) szerv elé kerül majd elbírálásra.

Az Egyesült Királyság CPRs-ében is találkozunk a lett kereskedelmi gyakorlat fogalmánál megismert módszerrel, miszerint a jogalkotó a UCP irányelvből, eredetileg egyenrangú fogalmak közül egyet kiemelt, és a többi ez alá – mint kategória alá – sorolja be.

A CPRs esetében a kiemelt elem az „ipari tevékenység” – a fogyasztó és a kereskedő fogalmánál – mely alá besorolja a kereskedelmi, kézműipari és szakmai tevékenységeket. Sőt, az ipari tevékenység – mint kategória – önálló definícióként szerepel, és a kereskedő fogalmánál már csak annyi található, hogy „az ipari tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el, valamint aki a nevében vagy javára

jár el.” A fogyasztó fogalmánál is csak az ipari tevékenységre utal a szabályzat. A fogalmak általában nem egyeznek meg a UCP irányelvbellekkel (a kereskedőt pl. csak személyként jelölték meg, és nincs utalás arra, hogy lehet-e jogi személy).³¹

e) A UCP irányelvben meghatározott fogalmak közül néhány nem szerepel (de egyéb – a gyakorlatokhoz köthető – definíciók igen). A lengyel törvény nem tartalmazza a fogyasztó fogalmát, csupán utal a Polgári Törvénykönyvben lévőre, viszont a UCP irányelvhez képest több definíció is szerepel benne, pl. az átlagfogyasztóé, vagy az Argentín rendszeré,³² amelynek működtetése tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat.³³ A lett jogszabály csupán a kereskedelmi gyakorlat és a kereskedelmi gyakorlat folytatójának fogalmait tartalmazza. A többi fogalomra nézve a fogyasztói jogok védelméről szóló jogszabálybeli meghatározásokat rendeli alkalmazni a jogalkotó.³⁴

f) A fogalmak azonosak a UCP irányelvben meghatározott fogalmakkal (és egyéb – a gyakorlatokhoz köthető – definíciók is szerepelnek). Olaszország esetében a fogalmak terén nem található eltérés a UCP irányelvhez képest.³⁵ A ciprusi UCP jogszabályban sem, sőt – a lengyel és az észti jogalkotóhoz hasonlóan – a ciprusi jogalkotó is definiálta az átlagfogyasztót: „az a fogyasztó, aki megfelelően informált, figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a szociális, kulturális és nyelvi faktorokat, továbbá a fogyasztók azon jellemzőit is, amelyek különösen kiszolgáltatottá teszik őket a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szemben.”³⁶ A lengyel és észti fogalommal³⁷ megegyezően itt is megtaláljuk a „megfelelően informált, figyelmes és körültekintő” elemeket és a faktorokat, a kiszolgáltatottságot előidéző jellemzőknél viszont a lengyel megoldás köszön vissza, ami szerint figyelembe kell venni az adott fogyasztó speciális fogyasztói csoporthoz való tartozását is.

A három tagállami fogalom közös elemei – informáltság, figyelmesség, körültekintés és a faktorok – tekintetében megemlítem utólag a spanyol jogszabályt is, amely rögzíti, hogy általában a felsoroltakkal definiálják az „átlagfogyasztót”, ugyanakkor a jogszabály hangsúlyozza, hogy a kifejezést nem a jogalkotónak kell meghatároznia, hanem a bíróságok töltik majd azt meg tartalommal az egyes esetek elbírálása során. Ugyanakkor az Egyesült Királyság CPRs-e csupán a „megfelelően informált, figyelmes és körültekintő” elemekkel jellemzi az átlagfogyasztót.³⁸ A UCP irányelv ugyan utal az Európai Bíróság értelmezésére „megfelelően tájékozott, figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a társadalmi, kulturális és nyelvi tényezőket is”³⁹ – de látjuk, hogy az Erika Budaite⁴⁰ – Cees van Dam⁴¹ szerzőpáros aggodalma,⁴² miszerint egyes fogalmak – köztük az átlagfogyasztóé – jelentik majd az egyik

okot, ami miatt megmaradnak a tagállami különbségek, beigazolódnak a fent ismertetett, eltérő tagállami definíciók miatt. Ráadásul a spanyol jogalkotó már egyértelműen a jogalkalmazókra bízta az értelmezést, mégpedig eseti jelleggel.

g) Végül megemlítem, hogy a lett jogszabály egyedi megoldást tartalmaz egyes, kifejezetten a UCP irányelvhez kötődő fogalmakra nézve (a többi – ahogy arról már volt szó – a fogyasztói jogok védelméről szóló jogszabályban található). Ezeket ugyanis a jogalkotó beépítette az ezeket tartalmazó rendelkezések közé. Így pl. megfelelő/jó gyakorlat kódexét közvetlenül az után definiálja, hogy javasolja a gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytatóknak a kódex megalkotását. A kódex fogalma – tartalmilag – a UCP irányelvbeli magatartási kódex fogalmával azonos.⁴³

Az általános rendelkezések és a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokról szóló fejezetek közé a jogalkotó beiktatott egy plusz fejezetet, amiben a szakmai gondosság követelményeinek eleget nem tevő kereskedelmi gyakorlatot úgy határozza meg, hogy leírja a szakmai gondosság UCP irányelvbeli fogalmát, és az annak való megfelelés hiányával definiálja az említett gyakorlatot.⁴⁴ Szintén ebben a fejezetben a fogyasztó gazdasági magatartását negatívan befolyásoló kereskedelmi gyakorlatot a jogalkotó úgy határozza meg, hogy a UCP irányelvbeli jelentős torzítás fogalmát írja le (attól eltekintve, hogy a jogszabály – a döntés meghozatalára vonatkozó képességre nézve – korlátozást, míg az irányelv rontást említ, továbbá, míg a jogszabály szerint a fogyasztó – a negatív befolyásolás eredményeként – szerződéskötésről dönt, addig az irányelv szerint ügyleti döntést hoz meg).⁴⁵ Ezt követően a szerződéskötésről való döntést a jogszabály definiálja, a fogalom hasonlít a UCP irányelvbeli ügyleti döntésre, de nem azonos azzal.⁴⁶

Az irányelvben az adott agresszív gyakorlat rontja az átlagfogyasztó választási szabadságát. Ehhez képest a lett jogszabályban a „negatívan hat rá/befolyásolja”⁴⁷ kitételrel találkozunk, ami egy árnyalattal kevésbé fejezi ki a hatás mértékét, mint a rontja kifejezés.

A jogszabályok egyik kritikus pontja a nemzeti jogszabályokban található kifejezések csoportja. Az Fttv.-ben a kifejezések nem azonosak az irányelvbellekkel – a generálklauzula, és az agresszív gyakorlatok esetében sem – és így nem fejezik ki pontosan – az irányelvvvel egyezően – az adott gyakorlat hatását. A generálklauzula Fttv-beli meghatározásánál az irányelvbeli „torzítás” helyett „rontás” szerepel, ami nem jelent nagy eltérést, de az agresszív gyakorlatoknál „korlátozza (..) szabadságát” szerepel. Ez ugyan azonos az irányelv magyar verziójában

szereplő kifejezéssel, de a magyar fordítás hibás, mivel – az angol verzió alapján – a „rontja” kifejezést kellene használni, ami az adott gyakorlat negatív hatásának nagyobb mértékét sugallja, a korlátozás-hoz képest.⁴⁸

IV. Egyes nemzeti sajátosságok

A lett jogszabály több érdekességgel is szolgál szerkezetileg. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok általános tilalmát követően a jogszabály azok számára, akik gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytatnak – továbbá az ő szakmai szervezeteik számára – röviden meghatározza, hogy a megfelelő/jó gyakorlatról szóló kódexük mit tartalmazzon majd.⁴⁹ A jogalkotó a már említett plusz fejezetben azokat a kereskedelmi gyakorlatokat jellemzi, amik nem felelnek meg a szakmai gondosság követelményeinek és negatívan befolyásolják a fogyasztó gazdasági magatartását. E fejezeten belül helyezte el a jogalkotó a – UCP irányelvben az általános tilalomnál található – rendelkezést a kiszolgáltatót fogyasztókról.⁵⁰

Az olasz jogalkotó a megtévesztő tevékenységről szóló szakaszok végére beiktatott egy plusz szakaszt: „tiszteségtelen kereskedelmi gyakorlatnak tekintendő, ha a termékek valószínűleg sértik/veszélyeztetik a fogyasztók egészségét és biztonságát, e valószínűség alátámasztható/elvethető annak vizsgálatával, hogy a fogyasztókat a gyakorlat arra bírja rá, hogy ne vegye/hogy figyelembe vegye a gondosság és körültekintés normál szempontjait.”⁵¹

E szakasz egyértelműen pozitív lépés volt, mivel a fogyasztók fokozott védelmét írja elő azzal, hogy a védett jogi tárgyak: a fogyasztó egészsége és biztonsága. A valószínűség – mint fogalmi elem – szerepel a megtévesztő és az agresszív gyakorlatok esetében is, de egyrészt, mint alternatíva a ténylegesen bekövetkező cselekmény/mulasztás mellett, másrészt azok eredménye minden esetben az, hogy az átlagfogyasztó olyan ügyleti döntést hoz, melyet egyébként nem hozott volna meg. E rendelkezés esetében viszont a valószínűség a fogalmi elem, ami prevencióra való törekvést sugall, továbbá az egészség és biztonság védelme a cél, nem pedig ügyleti döntés megelőzése, vagy következményeinek orvoslása, továbbá e szakasz tárgyai a jog által tipikusan fokozottan védettek, és sérelmük/veszélyeztetésük is súlyosabb szankciókat von maga után. A gondosság és körültekintés szempontjainak figyelembe vétele vizsgálatának előírása már jellemzően a UCP irányelv szellemében született.

A plusz szakasszal – a fent említettek miatt – a jogalkotó szigorúbb szabályozást vezetett be azokra a

gyakorlatokra nézve, melyek egészségügyi és biztonsági problémákat okozhatnak.⁵² A teljes harmonizációt kívánó jelleg ellenére megtehetette, a UCP irányelv (9) preambulumban – bekezdése miatt, amely – többek között – kivette az irányelv hatálya alól a termékek egészségi és biztonsági jellemzőire vonatkozó nemzeti szabályokat.⁵³ Az olasz rendelethez hasonlóan a ciprusi UCP jogszabályban is a fogyasztók fokozott védelme a cél, amikor a jogalkotó előírja, hogy ha a jogszabályi rendelkezések ellentétbe kerülnek más, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok speciális aspektusát szabályozó jogszabályokkal, akkor ez utóbbiak alkalmazandók a speciális aspektusokra.⁵⁴ Ugyanezt találjuk a portugál rendeletben is, mely rögzíti, hogy a rendelet nem akadályozza azon nemzeti rendelkezések alkalmazását, melyek a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok speciális aspektusait szabályozzák (pl. az információkkal kapcsolatos követelményeket).⁵⁵

Habár Finnországban a fogyasztóvédelmi törvény vette át a UCP irányelvbeli rendelkezéseket, érdekes vonása a törvénynek, hogy szól verseny-cselekményekről is – igaz, csak az információszolgáltatás kapcsán. A törvény ugyanis előírja, hogy tying és bundling – ezekről leírás a függelékben található – esetén a következőket kell egyértelműen megnevezni a marketing során: a) az ajánlat tartalmát és értékét, a csomagbeli termékek önálló árát, kivéve, ha az egyes termékek ára kevesebb, mint tíz euró, továbbá b) az ajánlat feltételeit, különösen az ajánlat időtartamát, valamint a mennyiségi és egyéb korlátozásokat.⁵⁶

V. Összefoglalás

Az önálló jogszabályok alkotása – illetve az önálló jogszabályok alkotása és egyidejűleg módosítás – révén implementáló tagállamok a következő megoldásokkal ültették át a feketelistát:

- listát helyeztek el a jogszabály végén, és abban a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat szétválasztotta (Románia, Ciprus),
- listát helyeztek el a jogszabály végén, és abban a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat nem választotta szét (Egyesült Királyság, Magyarország),
- a listát a jogszabályban helyezték el, a jogalkotó a megtévesztő és az agresszív gyakorlatokat szétválasztotta és nem egymás után helyezte el őket (Lengyelország, Szlovén Köztársaság, Lettország, Olaszország, Portugália),
- a lista külön jogszabályban helyezkedik el (Finnország).

Amennyiben a Parlament – a feketelista fel-
darabolásához kapcsolódó – aggodalmát vesszük
alapul, a fentiek közül a harmadik az, amely nem
fogadható el. Tanulmányomban ezt tartom az egyik
legjobb megoldásnak, mivel – ahogy erről már volt
szó – így megjelenik a fokozatosság, hiszen a fo-
gyasztó láthatja a bizonyos feltételek esetén meg-
tévesztőnek/agresszívnek minősülő – és vizsgálatot
igénylő – gyakorlatok után közvetlenül azokat is,
amelyek esetén az ő panasa már nem igényel majd
hosszadalmas vizsgálatot, hiszen azok a gyakorlatok
minden körülmény között tisztességtelennek minő-
sülnek. A finn megoldás is optimális tekinthető – ha
a feketelista egységének megtartása a cél – de hát-
ránya, hogy a lista nem tekinthető meg közvetlenül
a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló
rendeletek után.

A fogalmakat illetően a tagállamok a következő
csoportokba sorolhatóak:

- a fogalmak eltérnek (vagy hiányoznak) a UCP
irányelvben találhatóakhoz képest (Szlovén
Köztársaság, Finnország),
- a fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irányelv-
ben találhatóakhoz képest, de azokhoz képest
tágabbak (Lettország),
- a fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irány-
elvben találhatóakhoz képest, de azokhoz
képest tágabbak és több meghatározás létezik
egyszerre (Magyarország),
- a fogalmak nemcsak eltérnek a UCP irányelv-
ben találhatóakhoz képest, de azokhoz képest
szűkebbek (Lettország, Egyesült Királyság),
- a UCP irányelvben meghatározott fogalmak
közül néhány nem szerepel (de egyéb – a
gyakorlatokhoz köthető – definíciók igen)
(Lengyelország, Lettország),
- a fogalmak azonosak a UCP irányelvben meg-
határozott fogalmakkal (és egyéb – a gyakor-
latokhoz köthető – definíciók is szerepelnek)
(Olaszország, Ciprus),
- a fogalmakat a jogalkotó beépítette az ezeket
tartalmazó rendelkezések közé (Lettország).

Természetesen ezek a kategóriák képlékenyek,
tovább bonthatóak, vagy összevonhatóak nagyobb
csoportokba, illetve egy-egy tagállam több kategó-
riába is besorolható (pl. Lettország).

Összességében – a UCP irányelv implementá-
lásának megítélése kapcsán – három fő probléma
azonosítható:

- a fogalmakkal kapcsolatos eltérések, hiányok
(valamennyi állam, kivéve Olaszország és
Ciprus),
- a kifejezések pontatlansága (pl. a magyar
jogszabályban az agresszív gyakorlatok meg-
határozása),

- egyes feketelistás gyakorlatok hiánya (pl.
Finnország).

Jegyzetek

¹ A gyakorlatok angol elnevezéséből = unfair commer-
cial practices

² A svéd szabályozás érdekessége, hogy már az imple-
mentálást megelőzően is előírták, hogy a kereskedő köteles
ellátni a fogyasztót minden jelentős információval, és ez az elő-
írás az implementálást követően is megmaradt, a megtévesztő
mulasztásról szóló irányelvbeli rendelkezés feladatát látja el.

Gömöri Tamás: A tisztességtelen kereskedelmi gyako-
rlatokról szóló Irányelv átültetése a tagállamokban és
házánkban 13. p.

<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/949712D46A1107D4.pdf> [2009.10.25.]

³ A módosító, 2007. évi 98(I) törvény – a Megtévesztő és
az Összehasonlító Reklámok Kontrolljáról (Law 98(I) of 2007
on the Control of Misleading and Comparative Advertising)
– pedig az azonos témájú, 2000. évi törvényt módosította (ké-
sőbb újra módosította a 2008. évi 42(I) törvény).

The Unfair Commercial Practices

<http://ec.europa.eu/consumers/rights/> [2011.02.20.]

Andreas Neocleous: Jurisdiction update: Cyprus

<http://www.neocleous.com/assets/modules/neo/publications/1128/docs/Cyprus%20S&B.pdf> [2011.02.21.]

⁴ Gömöri: i.m. 15. p.

⁵ Az Európai Parlament 2009. január 13-i állásfoglalása
a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben
folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló
2005/29/EK irányelv és a megtévesztő és összehasonlító rek-
lámmra vonatkozó 2006/114/EK irányelv átültetéséről, végrehaj-
tásáról és érvényesítéséről

Bevezetés 4., Egységes szerkezetbe foglalás és átültetés
8., Végrehajtás és érvényesítés 12., 20.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0008+0+DOC+XML+V0//HU> [2009.11.03.]

⁶ A feketelista a UCP irányelv melléklete, és a minden
körülmény között tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat
sorolja fel. Amennyiben egy megvalósított gyakorlatra ráillik
az egyik listás gyakorlat leírása, a továbbiakban nincs szükség
vizsgálatra, automatikusan tisztességtelennek minősül, és
vonja maga után megvalósítója felelősségre vonását.

⁷ Romania 12. p.

http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/RO_web_country_profile.pdf [2010.10.21.]

⁸ Law 363/2007 on Unfair Commercial Practices and Har-
monization of the Regulations with the European legislation
regarding consumer protection Titlul I Capitolul II Sectiunea
1, Anexa Nr. 1

http://www.eccromania.ro/assets/comatosepages/1531/508/Lege_nr._363_din_2007_privind_practicile_comerciale_inc corecte.pdf?1295017906 [2011.03.20.]

⁹ Law 103(I) of 2007 – The Unfair Business – to – Con-
sumer Commercial Practices Law Annex I

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=469&languageID=EN> [2011.07.31.]

¹⁰ The Business Protection from Misleading Marketing
Regulations 2008

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=24&languageID=EN> [2011.07.31.]

¹¹ Unfair Commercial Practices Directive (UCPD) – Trans-
position to UK law

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/berr.gov.uk/whatwedo/consumers/buying-selling/ucp/transposition/page29909.html> [2011.01.21.]

¹² The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 Schedule 1

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=23&languageID=EN> [2011.07.31.]

¹³ 2008. évi XLVII. törvény - Melléklet

http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=116458.164953 [2011.08.04.]

¹⁴ Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices Chapter 2 Article 7, Article 9

<http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=7636> [2011.01.31.]

¹⁵ Law on the Protection of Consumers against Unfair Commercial Practices

Act 2. Poglavlje 7. člen, 10. člen

http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/transpos_laws_sl.pdf [2011.03. 22.]

¹⁶ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter III. Article 11., Chapter IV. Article 13.

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=46&languageID=EN> [2011.07.31.]

¹⁷ Francesca Prati: ITALIAN DEVELOPMENTS 2007/2008

Commercial advertising & Unfair Practices: Legislative Decrees of 2 August 2007, No. 145 and 146

<http://www.oasisadvocates.org/italy2008.htm> [2011.01.07.]

¹⁸ Lydia Mendola: Italy gets tough on unfair commercial practices

<http://www.allenoverly.com/AOWEB/AreasOfExpertise/PrintEditorial.aspx?contentTypeID=1&itemID=44837&p-refLangID=410> [2011.01.08.]

¹⁹ Prati: i. m.

²⁰ Legislative Decree no. 206 of 6 September 2005

Consumer Code Chapter II SUBCHAPTER 1 Section 23, SUBCHAPTER II Section 26

http://www.agcm.it/AGCM_ENG/NORMATIV/E_NORMNA.NSF/5ee2c81dd777ecb4c125653d0046d38c/1-7e0d44aa9fb2424802564a4005a9647?OpenDocument [2011.01.08.]

²¹ Decreto-Lei n.º 57/2008 CAPÍTULO I Artigo 8., Artigo 12

http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/transpos_laws_portugal.pdf [2011.04.13.]

²² No 601 Government decree on practices in marketing and customer relationships considered unfair to consumer

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=64&languageID=EN> [2011.07.31.]

²³ No 561 Act amending Chapter 2 of the Consumer Protection Act

No 562 Act amending the Unfair Business Practices Act

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=55&languageID=EN> [2011.07.31.]

²⁴ 2005/29/EK irányelv I. Melléklet 27., 29.

No 601 Government decree on practices in marketing and customer relationships considered unfair to consumer Section 2

²⁵ Law on the Protection of Consumers against Unfair Commercial Practices Chapter 1 Article 3

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=30&languageID=EN> [2011.07.31.]

²⁶ Így pl. a törvény nem „tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról” szól, hanem „alkalmatlan” (inappropriate) gyakorlatokról, és általában a gyakorlatokról szóló szakaszok sem pontosak.

No 561 Act amending Chapter 2 of the Consumer Protection Act Chapter 2 Section 3

²⁷ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter I. Article 1. (1) bek. 1)

²⁸ Rádásul az Fttv. nem „kereskedőről”, hanem „vállalkozásról” beszél, illetve „termék” helyett az „áru” kifejezést használja.

2008. évi XLVII. törvény 2.§ a), c) pont

1997. évi CLV. törvény Első rész I. fejezet 2.§ a), f) pont

²⁹ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter I. Article 1. (1) bek. 2)

³⁰ 2005/29/EK irányelv 1. fejezet 2. cikk d) pont

³¹ The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 Part 1 2. (1) bek.

³² Előbbi: az a fogyasztó, aki megfelelően informált, figyelmes és gondos; ezek vizsgálatához a szociális, kulturális és nyelvi faktorokat és az adott fogyasztó speciális fogyasztói csoporthoz való tartozását is figyelembe kell venni. Utóbbi alatt olyan fogyasztói csoportot kell érteni, amely egyértelműen azonosítható, és különösen fogékony a kereskedelmi gyakorlat, vagy a termék – amelyre nézve alkalmazták a gyakorlatot – által keltezt hatásra, köszönhetően a speciális tényeknek, mint pl. életkor, fizikai, vagy mentális sérülés.

Argentín rendszer: kereskedelmi tevékenység, amely magában foglalja a vagyonekezelést egy, a fogyasztók részvételével létrehozott csoporton belül; a vagyonekezelés célja termékek tagok részére történő vásárlásának finanszírozása.

Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices Chapter 1 Article 2 2), 8), 10)

³³ Act of 23 August 2007 on combating unfair commercial practices Chapter 2 Article 10

³⁴ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter I. Article 1. (2) bek.

³⁵ Legislative Decree no. 206 of 6 September 2005

Consumer Code Chapter I Section 18

³⁶ Law 103(I) of 2007 – The Unfair Business – to – Consumer Commercial Practices Law Part I 2.

³⁷ „fogyasztó, aki megfelelően informált, figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a szociális, kulturális és nyelvi faktorokat.”

Act Amending The Consumer Protection Act and The Law Of Obligations Law 122§ (2) bek.

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=466&languageID=EN> [2011.07.31.]

³⁸ Law 29/2009 of 30 December 2009 amending the statutory regime of unfair competition and advertising in order to enhance protection afforded to consumers and users Preamble II (2. p.)

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=29&languageID=EN> [2011.07.31.]

The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 Part 1 2. (2) bek.

³⁹ 2005/29/EK irányelv (18) preambulum – bekezdés

⁴⁰ Jelenleg a DLA Piper jogi iroda jogi asszisztense, korábban pedig a British Institute of International and Comparative Law (London) kutatója volt

⁴¹ Az amszterdami egyetem professzora

⁴² Erika Budaite – Cees van Dam: The Statutory Frameworks and General Rules on Unfair Commercial Practices in the 25 EU Member States on the Eve of Harmonization 109.-113. p.

<http://www.ceesvandam.info/default.asp?fileid=442> [2011.05.15.]

⁴³ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter I. Article 5. (1), (2) bek.

2005/29/EK irányelv 1. fejezet 2. cikk f) pont

⁴⁴ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter II. Article 6.

⁴⁵ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter II. Article 7. (1) bek.

2005/29/EK irányelv 1. fejezet 2. cikk e) pont

⁴⁶ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter II. Article 7. (2) bek.

⁴⁷ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter IV. Article 12. (1) bek.

⁴⁸ 2008. évi XLVII. törvény 3.§ (2) bek. b) pont, 8.§ (1) bek.

⁴⁹ Tartalmazza iránymutatásokat a tisztességes kereskedelmi gyakorlat és a szakmai gondosság kritériumaira nézve – amelyek megfelelnek az általánosan elfogadott, becsületes piaci gyakorlatnak – továbbá tartalmazza a jóhízeműség elvét, a releváns gazdasági vagy szakmai tevékenységi kör kapcsán.

Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter I. Article 5. (3) bek.

⁵⁰ Law on prohibition of unfair commercial practices Chapter II, Chapter II Article 8.

⁵¹ Legislative Decree no. 206 of 6 September 2005

Consumer Code Chapter II SUBCHAPTER 1 Section 21 3. bek.

⁵² Antonio Mancini: Italian experience in implementing Directive 2005/29/CE on unfair commercial practices 7. p.

<http://www.ofe.hu/inet/ofe/hu/menu/rendezveny/ucpkonf/ucp01/object/Antonio%20Mancini.ppt> [2011.01.08.]

⁵³ „A tagállamoknak így lehetőségük nyílik a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme okán arra, hogy például az alkohol, a dohánytermékek vagy a gyógyszerek tekintetében a kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó korlátozásokat és tilalmakat a saját területükön, a kereskedő fő tevékenységi helyétől függetlenül fenntartsanak vagy bevezessenek.”

2005/29/EK irányelv (9) preambulumból – bekezdés

⁵⁴ Law 103(I) of 2007 – The Unfair Business – to – Consumer Commercial Practices Law

Part I 3. (4) bek.

⁵⁵ Decree – Law No 57/2008 of 26 March Chapter I Article 2 1

<https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=51&languageID=EN> [2011.07.31.]

⁵⁶ A törvény a tying-re és a bundling-re nézve a következő meghatározást tartalmazza: „Ha termékeket egyesített áron kínálnak eladásra, vagy egy termék megvétele mellé egy másikat árengedménnyel kínálnak, vagy ha a vétel speciális előnnyel jár”

No 561 Act amending Chapter 2 of the Consumer Protection Act Chapter 2 Section 12

Visegrády Gábor
közjegyző helyettes
Pécs

A közjegyzők jogállása Indiában

A világ legrégebb jogrendszerének (ld. Védák keletkezését i.e. 2000-1500 között) tekintett hindu jogban a jogot szükséges pillérnek tekintik, sőt magának a társadalomnak az alapját látják benne. A társadalom megalapozott rendje együtt jár a jog elsőbbségével. Az embereknek a jog szerint kell élniük; adott esetben harcolniuk kell a jog győzelméért, sőt a közigazgatásnak is meg kell tartania a jogszabályokat, a bíróságoknak pedig biztosítaniuk kell a jogszabályok tiszteletben tartását. A jog tisztelet tárgya; a bíróságokat, az igazságszolgáltatás templomát benépesítő bírakat tekintély övezi.

A 15 tagállamból álló Indiában a központi parlament kizárólagos hatáskörrel bír bizonyos területeken mint pl. a nagyipar és nagykereskedelem, külkereskedelem, bankszektor, társasági jog és forgalomképes értékpapírok joga. A tagállami parlamentek pedig a helyi jelentőségű ügyekben rendelkeznek kizárólagos hatáskörrel, mint pl. a helyi igazgatás, a rendőrség és a földügy. A hindu családi és öröklési jog lényeges területét szabályozzák szövetségi törvények (a lakosság 85%-a hindu). India magánjoga lényegileg kodifikáltnak tekinthető.

Indiában bíróságok csak az egyes tagállamok és területek keretein belül működnek, kivéve a New Delhiben székelő Szövetségi Legfelsőbb Bíróságot. Az alsófokú bíróságokon kívül polgári ügyekben kerületi bíróságok, büntetőügyekben Sessions Court-ok járnak el, ezek felett állnak a High Court-ok. A Legfelsőbb Bíróság részben rendes, részben Alkotmánybíróságként működik. A bírósági eljárások polgári és büntető ügyekben alapvetően követik a common law-t, ezért a precedensek kötőereje, a bíró helyzete, a jogászok szerepe az eljárásban és még sok minden más az angol modellre emlékeztet. Nem így a perek átlagos időtartama, amely elsőfokon 6-7, másodfokon további 10-15 év.

India a harmadik a világ országaiban található jogászok 1 milliós lakosságra vetített arányát tekintve (230 000 fő). Ebből 3799 közjegyzőt tartottak nyilván 2007-ben. Korunk globalizációs folyamatai többek között közel hozták a világ jogrendszereit. Így talán egy tőlünk távol lévő jogrendszerben működő közjegyzők tevékenységének rövid bemutatása tanulságos lehet a mindennapi munka során.

Az 1952. évi Notaries Act, és az 1956. évi Notaries Rules szerint közjegyzővé az nevezhető ki:

- aki legalább 10 évig ügyvédként tevékenykedett, vagy
- dalit vagy ádivászi vagy ennél alsóbbrendű kasztba tartozó személy esetén, legalább 7 évig ügyvédként tevékenykedett,
- nők esetében, legalább 7 éves ügyvédi gyakorlattal rendelkezik,
- aki, az Indiai Jogi Szolgálatnak tagja,
- aki legalább 10 éve tagja a bírói szervezetnek, a központi kormányzat tisztviselője vagy államügyész, a katonai ügyészségen vagy más katonai szervnél szolgált.

A közjegyzővé kinevezés érdekében a törvényben meghatározott formában hivatalos pályázatot kell benyújtani az illetékes hatósághoz. A pályázatot a jelentkezőnek alá kell írnia és az alábbi személyek ellenjegyzését is csatolni kell hozzá: egy köztisztviselőét, egy állami bank vezetőjét, egy kereskedőt, két tekintélyes lakosét, akik azon a területen élnek, ahol a jelentkező közjegyzőként tevékenykedni szeretne.

A pályázat előzetes elbírálásának keretében az illetékes hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a jelentkező megfelel-e a törvényben támasztott feltételeknek, illetve hogy a jelentkező nem nyújtott-e be 6 hónappal megelőzően pályázatot, amelyet elutasítottak. Ez esetben a pályázatot el kell utasítani és erről a jelentkezőt tájékoztatni kell. Ha ezek alapján a pályázatot nem utasítja el a hatóság, akkor a területi illetékes ügyvédi kamara vagy bármely jogi szerv meghatározott időkereten belül kifogással élhet a közjegyző kinevezésével szemben.

Miután az illetékes hatóság a vizsgálatot lefolytatta, és megadta a pályázónak a lehetőséget arra, hogy az esetlegesen ellene emelt kifogásokkal szemben védekezni tudjon; jelentést készít a helyi kormányzatnak, hogy a pályázatot az adott területre elfogadják vagy elutasítják. Az illetékes hatóság javaslatot tesz arra, hogy a jelentkező a pályázat teljes vagy részleges költségeit, az esetleges meghallgatás költségeit is beleértve milyen mértékben viselje. A jelentés során az illetékes hatóságnak az alábbiak figyelembe vételével kell eljárnia:

- a pályázó azon a területen él-e, ahol közjegyzőként tevékenykedni szeretne,
- a terület kereskedelmi jelentőségét és az ott hivatalban lévő közjegyzők számát figyelembe véve, szükséges-e további közjegyzők kinevezése,
- ha a jelentkező valamilyen ügyvédi irodához tartozik, az irodában dolgozó hivatalban lévő közjegyzők számát figyelembe véve, szükséges-e további jegyző kinevezése az irodán belül,

- ahol a pályázatok még nincsenek elbírálva, meg kell vizsgálni, hogy a jelentkező alkalmasabb-e az adott tisztségre, mint más jelentkezők.

A jelentés beérkezését követően a helyi kormányzat az állam egész területére, vagy a területének egy részére engedélyezi, vagy elutasítja a pályázatot. A pályázót a kormányzat döntéséről tájékoztatni kell, ha a pályázatot elfogadták, a kormányzatnak ki kell neveznie a közjegyzőt, a nevét fel kell venni a közjegyzői nyilvántartásba és ki kell adnia az engedélyt a tevékenység gyakorlásához az előírt díjakkal együtt. A kormányzat 2001. május 9. óta kinevezhet állami vagy uniós területre is közjegyzőt, abban az esetben, ha számuk nem haladja meg az előírtat. Azok a közjegyzők is beleszámolandók a fenti maximális létszámba, akiknek hivatala megújításra került.

A tevékenységi terület kiterjesztése

Az a közjegyző, aki már birtokában van engedélynek adott területen, megfelelő indokkal pályázhat területének kiterjesztésére. Ha az eredeti tanúsítványt az állami kormányzat állította ki, és az új terület az állam határin belül fekszik, akkor a pályázatot az állam kormányához kell benyújtani. Abban az esetben, ha az engedélyt a központi kormányzat állította ki, akkor a pályázatot is a központi kormányzathoz kell benyújtani. Azon pályázatoknál, ahol az új terület az állam határain kívülre, vagy részben a határain belülre, részben kívülre esik, a pályázatot a központi kor-

mányzatnak kell benyújtani, új engedély kiadására irányulóan. Az állami vagy központi kormányzat, az esettől függően, a pályázatban leírtak és más körülmények figyelembe vételével hozza meg döntését. Semmilyen területi kiterjesztés nem terjesztheti ki az érvényességi idejét az eredeti engedélynek a meghatározott 5 éven túlra.

Az engedély után 1000 rúpiát, a terület kiterjesztéséért 750 rúpiát, az engedély megújításáért 500 rúpiát, az engedély hiteles másolatért 300 rúpiát kell fizetni (1 indiai rúpia átlagosan 4 Ft).

A díjszabást a közjegyző köteles az irodájában illetve azon kívül mindenki számára jól látható helyen kifüggeszteni. Ezen felül a jegyző utazási hozzájárulást is felszámolhat, kilométerenként 5 rúpiát.

A közjegyző köteles a törvény függelékében megadott formanyomtatványokat használni. A honoráriumi bevételek mellett a közjegyző regisztrálni köteles a megjegyzéseket, illetve kifogásokat. Minden közjegyző köteles nyilvántartást vezetni a megadott XV. számú formában. Minden közjegyző köteles a nyilvántartás használatba vétele előtt fedőlapot készíteni az oldalak számának feltüntetésével, amelyet aláírásával hitelesít. Minden közjegyző túrni köteles, hogy a kerületi bíró időnként (évente 2-nél nem több alkalommal) a nyilvántartást felülvizsgálja. Ha az eredeti okirat nem angol nyelvű, bármely megjegyzés, vagy kifogás a nyilvántartásba angolul vagy az okirat nyelvén kerül be.

A közjegyző dönthet, tanúsíthat, illetve hitelesíthet dokumentumokat a hivatali pecsétjével, beleértve a tulajdon-átruházást is. Feljegyez és tanúsít általános

A törvény meghatározza a közjegyzői tevékenység végzéséért kiszabható maximális díjakat:

Okirat készítéséért		
	Ha az összege nem haladja meg a 10,000 rúpiát	35 rúpia
	Ha a 10,000 rúpiát meghaladja, de nem éri el a 25,000 rúpiát	75 rúpia
	Ha a 25,000 rúpiát meghaladja, de nem éri el az 50,000 rúpiát	110 rúpia
	Ha meghaladja az 50,000 rúpiát	150 rúpia
Okirat protestálásáért		
	Ha az összege nem haladja meg a 10,000 rúpiát	35 rúpia
	Ha a 10,000 rúpiát meghaladja, de nem éri el a 25,000 rúpiát	75 rúpia
	Ha a 25,000 rúpiát meghaladja, de nem éri el az 100,000 rúpiát	110 rúpia
	Ha meghaladja az 100,000 rúpiát	150 rúpia
Hitelesítésért, tanúsításért, igazolásért, az okirat végrehajtásának tanúsításáért		15 rúpia
Eskü szövegének lejegyzéséért, vagy írásbeli nyilatkozat lejegyzéséért		15 rúpia
Bármely dokumentum fordításáért illetve ennek hitelesítéséért		75 rúpia
A hiteles másolatok hitelesítése		5 rúpia oldalanként

ügyleteket, végrendeletet vagy egyéb végrendeleti dokumentumokat. Különböző célokra előkészít és feljegyez írásbeli nyilatkozatokat.

A közjegyző visszaélésének vizsgálata (*sou motu*) az illetékes hatóság által, vagy panasz formájában kezdeményezhető (XIII.forma). Minden panasznak a következőket kell tartalmaznia:

- a törvénysértéseket és mulasztásokat, amelyek ha bizonyítást nyernek, a közjegyzőt a hatóság alkalmatlanná nyilvánítja feladata végzésére;
- szóbeli vagy írásbeli bizonyítékot a panaszban lévő állítások alátámasztására.

Az illetékes hatóságnak, minden olyan panaszt vissza kell küldenie, amely nem felel meg a formai követelményeknek, illetve amely nem tartalmazza a jelzetteket.

Ha az említett hatóság véleménye szerint a panasz témája ugyanaz, vagy megközelítőleg lefed bármely előzőleg benyújtott panaszt, további alap nélkül a hatóság benyújtja a panaszt és ezzel kapcsolatban a panaszt tevőt tájékoztatja. A panasz benyújtásától számított 60 napon belül a hatóság elküldi a közjegyzőnek a panasz másolatát a Közjegyzői Nyilvántartásban megadott címre. Ha a vizsgálatot a hatóság *sou motu* indította, köteles a közjegyzőnek tájékoztatást küldeni az ellene felhozott vádakról és az ezeket alátámasztó szóbeli vagy írásbeli bizonyítékokról.

A közjegyző, aki ellen vizsgálat indult a beszámoló megérkezését követően 14 napon belül (ezt a hatóság meghosszabbíthatja) küldhet a hatóságnak nyilatkozatot önmaga védelmében.

Ha van írásbeli nyilatkozat, a közjegyzőt érintő jelentős dokumentum, az illetékes hatóság mérlegeli, hogy fennáll-e *prima facie* esete a közjegyzővel szemben, s ha igen, az illetékes hatóságnak vizsgálatot kell indítania. Ha azon a véleményen van, hogy nem áll fenn *prima facie* esete, akkor a panasz vagy vád benyújtandó, a panaszt tevőt és a közjegyzőt erről tájékoztatnia kell. Az illetékes hatóság feladata, hogy az eljáró hatóság tudomására hozzon minden fontos tény, amely a vizsgálat lefolytatásához szük-

séges. A közjegyzőnek joga van önmagát védenie, akár személyesen, akár jogi képviselő vagy egy másik közjegyző által. Hacsak a törvény másként nem rendel, az eljáró hatóság jogosult a vizsgálatot oly módon lefolytatni, ahogy szerinte szükséges, és a vizsgálat ideje alatt tanúkat kihallgatni, illetve újabb bizonyítékokat bemutatni.

Az eljáró hatóság jelentését figyelembe véve az illetékes hatóság:

- elveszi a közjegyző engedélyét és minden további jogi tevékenységtől véglegesen eltiltja;
- meghatározott időre felfüggeszti hivatásának gyakorlása alól;
- megrovással elbocsátja, a vétség súlyosságát és természetét figyelembe véve.

Bármely közjegyző nevének eltávolítását a közjegyzői adatbázisból a hivatalos lapban meg kell jelentetni illetve írásban értesíteni kell róla az érintettet.

Minden közjegyző köteles minden év januárjának első hetében benyújtani az önkormányzatnak egy formanyomtatványt (a XIV. számút), minden tevékenységéről, amelyet a megelőző évben folytatott. Minden közjegyző megfelelő irodával kell, hogy rendelkezzen, ahol jól látható helyen fel kell tüntetnie a nevét és közjegyzői titulussát egy táblán. Ha a közjegyzőnek olyan ügye lenne, amelyet egyik forma sem fed le a megadottak közül, akkor a hozzá leginkább közelálló ügy formuláját kell felhasználnia megfelelő változtatásokkal.

Mint fentebb láthattuk a hazai és az EU országok közjegyzői, valamint Indiában közjegyzői hivatást gyakorlók jogi helyzetében és szerepében találhatók jelentős hasonlóságok.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007
- Peter de Cruz: Comparative Law in a Changing World. Cavendish Publishing Ltd. London 1995
- Notaries Act /1952/
Notaries Rules /1956/

Ad Hoc

Bónis Péter
tanársegéd
KRE ÁJK

**„Tóth J. Zoltán:
A halálbüntetés
intézményének egyetemes
és magyarországi
jogtörténete”***

A könyv megkísérli feldolgozni a halálbüntetésnek, a létező legsúlyosabb büntetőjogi jogkövetkezménynek a történetét az ókortól napjainkig. A könyv célja, hogy e szankciónak ne csak egy-egy speciális történeti aspektusát tekintse át, hanem – bizonyos ésszerű kereten belül – átfogó jelleggel bemutassa a halálbüntetés intézményének történetét a primitív társadalmak kialakulásától kezdve egészen – Magyarország vonatkozásában – 1990 októberéig, a halálbüntetés Alkotmánybíróság általi eltörléséig, illetve – az egyetemes jogtörténet vonatkozásában – 2010-ig, a könyv szövege lezárásának időpontjáig. A könyv tematikáját e két dimenzió, a térbeli, illetve az időbeli dimenzió határozza meg. Szerző először végigköveti a halálbüntetés egyetemes történetét az ókortól a XXI. századig, majd annak magyarországi intézménytörténetét a törzsszövetségi jogtól 1990-ig, sőt az 1990 után történt visszaállítási kísérleteket is bemutatja.

A könyv első, egyetemes jogtörténeti részének I. fejezete az ókori jogrendszerekkel foglalkozik. Ennek során elemzésre kerül nemcsak a számunkra, európaiak számára leginkább fontos római jog, illetve a bibliai büntetések rendszere, hanem az erre épülő zsidó *háláchikus* jog, a (részben) ennek alapjaként szolgáló babiloni jog (különös tekintettel Hammurapi törvényeire), illetve az európaiak által sokszor lenézett vagy mellőzött, világtörténeti hatását tekintve azonban az előbbi kettőnél semmivel sem kevésbé fontos iszlám, kínai és ind jog is. Az első rész II. fejezete a halálbüntetés középkori és kora újkorai történetét dolgozza fel, előbb bemutatja a kortárs büntetőjog általános jellemzőit, majd részletezi a főbb európai országok és az egyházi (katolikus)

büntetőjog ezzel kapcsolatos (szintén elsősorban tételes jogi) szabályozását.

Végül az első rész III. fejezete bemutatja a halálbüntetés eltörlésének célját vállaló ún. abolicionista mozgalom létrejöttének okait és körülményeit, illetve az abolicionista eszme térhódításának azt a folyamatát, amely oda vezetett, hogy a Föld országainak többsége nem alkalmazza ezt a büntetési nemet. A könyv ismerteti a fontosabb európai országok, illetve az Egyesült Államok halálbüntetésre vonatkozó szabályozásának időbeli változásait, bepillantást enged a Föld államainak jelenlegi helyzetébe is, külön kitérve – természetesen – arra, hogy mely országokban van jelenleg (azaz a könyv lezárásának 2010-es időpontjában) a jogi szabályozás szintjén halálbüntetés, és melyekben nincs, illetve ahol van, ott tényleg alkalmazzák is ezt a jogkövetkezményt vagy nem, és ha igen, akkor milyen gyakran; ahol pedig nincs, ott mikor és milyen (alkotmányi, törvény, alkotmánybírósági, bírói vagy államfői kegyelmi/moratóriumi) szinten törölték azt el.

A könyv második része a halálbüntetés magyarországi szabályozásával foglalkozik. Ennek keretében a IV. fejezetben mindenekelőtt szól a magyar feudális büntetőjog általános vonásairól, majd azokról az eljárási normákról, amelyek a halálbüntetés kiszabására irányadóak voltak, végül ismerteti azokat a konkrét bűncselekményeket, amelyek esetében lehetőség volt e szankció igénybevételére. Ez utóbbi vonatkozásában egy olyan klasszifikációt használ, mely azon alapul, hogy az adott bűncselekmény elkövetőjével szemben milyen szankció alkalmazható. Így Szerző a törvény által meghatározott bűncselekményeket (praktikus és didaktikai okokból idesorolva a Tripartitumban találhatóakat is) három csoportba osztja: a fő- és jószágvesztéssel büntethető hűtlenségi (*nota infidelitatis*), a fő- vagy jószágvesztéssel fenyegetett hatalmaskodási (*potentia, actus potentiae*), később „nagyobb hatalmaskodási” (*potentia maior, actus maioris potentiae*), illetve a „sima” halálbüntetéssel szankcionált közönséges vagy nyilvános bűncselekmények (*casus criminales*) körébe. E törvényi (vagy inkább: írottjogi) bűncselekményeket Szerző teljes körűen végigveszi; ennek érdekében feldolgozza a teljes Corpus Juris Hungaricit, és utal minden olyan dekretális szabályozásra, amelynek szankciójaként a halálbüntetés is lehetséges, avagy éppen kötelező volt. E fejezet zárásaként pedig a könyv számbavevési azokat a bűncselekményeket is, amelyeket a nem írott (azaz a szokás-) jog szabályozott (ide nem értve a Hármaskönyvet) úgy, hogy bizonyos korszak(ok)ban és egyes földrajzi területeken azok elkövetése halálbüntetést is maga után vonhatott.

Az V. fejezet bemutatja a felvilágosodás kori és a magyar reformkori szabályozást, illetve azokat

* Századvég Kiadó, Budapest 2010. 385 o.

a törekvéseket, amelyek arra irányultak, hogy megszülessen Magyarország első büntető törvénykönyve. Részletesen elemzi a XIX. században már-már rendes (amennyiben folyamatosan hatályban levő) processzussá vált „rendkívüli” (elsősorban a statáriális) szabályozást. Bemutatja a Csemegi-kódexnek a témába vágó rendelkezéseit, valamint az ehhez kapcsolódó eljárási és végrehajtási normákat. E korszak (a XIX. század vége, XX. század eleje) azért különösen figyelemre méltó, mert a magyar történelem más korszakaihoz képest olyan kevés halálos ítélet született, és a kiszabott halálbüntetéseket olyan kis számban hajtották végre, hogy sokakban felmerülhetett az a gondolat, miszerint nincs már messze az az idő, amikor a halálbüntetést legalább a köztörvényes bűncselekmények vonatkozásában teljesen eltörölhetik. Amint azonban a szerző a VI. fejezetben bemutatja, ez az elképzelés az I. világháború, illetve az arra való készülődés miatt illuzórikussá vált, és nemhogy csökkent volna a halállal fenyegetett bűncselekmények és a kiszabott halálos ítéletek száma, hanem a sokszorosára emelkedett. Ebben leginkább az ismét széles körben alkalmazott statárium, majd a Tanácsköztársaság forradalmi bírászkodása játszott szerepet, melynek során olyan anyagi jogi normák alkotására került sor, melyek az emberi életet közvetlenül nem érintő deliktumok széles körére tették lehetővé a legsúlyosabb ítélet kiszabását is.

A Horthy-korszak első két évtizede ebben a vonatkozásában mind a jogalkotás, mind a törvénykezés konszolidációját jelentette; bár a statárium megmaradt, és időről időre születtek a rögtönbíráskodásra vonatkozó (néha azt kiterjesztő, néha korlátozó) jogszabályok, egy rövid időszakot (1931/32) leszámítva a halálbüntetés újra a legsúlyosabb köztörvényes bűntettek elkövetőinek kivételes büntetésévé vált. A II. világháború azonban ismét megakasztotta ezt a lassú abolicionista tendenciát, és 1939-től egyre-másra jelentek meg azok a jogszabályok, amelyek újabb és újabb bűncselekményekre tették lehetővé a halálbüntetés alkalmazását, illetve a későbbiekben a rögtönítélő eljárás igénybe vételét. Ezek a rendeletek

teljes körű és részletes ismertetése megtalálható a könyvben. A háború és a német megszállás végével a statárium visszaszorult, de nem szűnt meg, sőt új bírászkodási formák jelentek meg (illetve kaptak egyes régi fórumok új hatáskört), melyeknek halálbüntetés meghozatalára is lehetőségük volt. Így az átmenet éveiben nemcsak a rendes, a katonai és a rögtönítélő bíróságok, hanem a háborús és emberiség elleni bűntettek miatti felelősségre vonásra jogosult népbíróságok, továbbá a (gazdasági jellegű deliktumok elkövetői feletti ítélezést végző) uzsorabíróságok, illetve az uzsorabírósági különtanácsok is szabhattak ki saját hatáskörükben halálbüntetést. Mindezen fórumoknak a halálbüntetés meghozatalának jogát érintő eljárási és anyagi jogi szabályainak kimerítő elemzése úgyszintén fontos része a könyvnek, mint ahogy az államszocializmus első évtizedének kaotikus szabályanyagát is (beleértve az 1956-os megtorlások alapjául szolgáló normákat is) rendszerbe foglaltnak bemutatja a szerző.

Végül a könyv VII. fejezete a konszolidált államszocializmus büntetőjogát tárgyalja, melynek kezdetét (és egyszerűsített az 1912-től a magyar büntetőjogot jellemző „rendkívüli büntetőjog” korszakának a végét) 1962-től, az új Btk. (1961. évi V. törvény) hatályba lépésének évétől számítja. E fejezet keretében a szerző végigveszi a büntető törvénykönyv(ek) halálbüntetést (is) lehetővé tevő anyagi jogi normáiban történt változásokat, valamint az eljárási és végrehajtási jogszabályok szabályozásának módosulásait, végül a halálbüntetés 1989/1990-ben megvalósult kétlépcsős eltörlésének folyamatát (melynek során előbb az 1989. évi XVI. törvénnyel eltörölték a politikai, vagyis az állam elleni bűncselekmények halállal büntethetőségét, majd 1990 októberében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a halálbüntetést, és megsemmisített minden ezzel kapcsolatos jogszabályi rendelkezést). A könyv azzal a konklúzióval zárul, miszerint „a politikai környezetet tekintve jelenleg úgy tűnik, hogy 1990-ben a halálbüntetés korszaka Magyarországon egy teljes évezred után egyszer s mindenkorra véget ért”.

Dobos István

doktorandusz

SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr

„Dr. Gál Judit – Dr. Adorján Csaba: A gazdasági társaságok átalakulása”*

Dr. Gál Judit és Dr. Adorján Csaba hiánypótló kézikönyve 2010. őszén jelent meg, „A gazdasági társaságok átalakulása” címmel. A kötet egy, a Gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény** hatálybalépése óta egyre jobban táguló rést hivatott betölteni a társasági jogi szakirodalomban, hiszen az átalakulással foglalkozó önálló kiadvány utoljára 1999-ben jelent meg. Igaz, az elmúlt tíz évben a gazdasági társaságok átalakulásával foglalkozó, az 1997. évi CXLIV. törvénnyel megállapított anyagi jogi szabályozás csekély mértékben változott, azonban lényeges eljárásjogi és pénzügyi jogi vonatkozású változások mentek végbe a tárgyalt időszakban. Egy, a gazdasági társaságok átalakulásával foglalkozó önálló kiadvány léte megkérdőjelezhetetlenül szükséges, hiszen a gazdasági társaságok átalakulásának joganyagát meglehetősen összetett társasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotják. Ezzel a témával a cégeljárás szempontjából is érdemes foglalkozni, sőt ez a tárgykör közgazdaságtani nézőpontból is jelentősnek mondható. Ilyen összetett jogintézmény megkívánja azt, hogy a Gt. kommentárok terjedelmi kereteit meghaladva, önálló kézikönyv foglalkozzon az átalakulással kapcsolatos kérdésekkel.

A kézikönyv nyolc fejezetre tagolódik, valamint iratmintatárt is tartalmaz, amely jelentősen megkönnyíti az átalakulással foglalkozó gyakorló szakemberek munkáját. A nyolc fejezetből hat dolgozza fel a vonatkozó anyagi jogi szabályozást, egy-egy fejezet pedig az átalakulás eljárásjogi, illetve pénzügyi jogi szabályait mutatja be.

Az első fejezet kifejezetten olvasmányossá teszi a szakkönyvet, hiszen e részben a szerzők még nem a tételes jogi szabályozás elemzését kezdik meg, hanem mintegy bevezetőként, az átalakulás és a privatizáció közötti kapcsolatra is kitérve, rövid történeti áttekintést végeznek, illetve foglalkoznak az átalakulás, mint jogintézmény szabályozási módszereivel, előkérdéseivel. Véleményem szerint a privatizációval foglalkozó alfejezet e kézikönyvbe való illesztése – ellentétben az eddig megjelent művek túlzottan csak

a tételes joganyagra koncentráló szemléletmódjával – jó döntés volt a szerzőpáros részéről, hiszen a rendszerváltásukat élő közép-európai országok jogrendszereiben az átalakulási jogalkotás a tulajdonosi struktúra átalakításának egyik fontos segédeszköze volt, és a szabályok megalkotásában akkoriban elődelegesen e feladatra voltak figyelemmel. A fejezet végén elvégzett csoportosítás (az átalakulás fajtái), a témában esetleg nem túl járatos olvasók számára összefoglalja az átalakulás típusait, ezzel megkönnyíti a könyv további részeinek megértését.

A második fejezet az átalakulás alapelvei szintű szabályaival foglalkozik. E rész hozzájárul ahhoz, hogy a műre ne kizárólag a gyakorlati szakemberek számára írott szakkönyvként tekinthessünk, hiszen a fejezet olyan, dogmatikai szempontból lényegesen tekinthető kérdéssel foglalkozik, amelyekre az eddig megjelent kommentárok nem fektettek megfelelő hangsúlyt. Különösen ilyen az egyetemleges és különös jogutódlás kérdése. E téma vonatkozásában kiemelésre kerül, hogy az általános jogutódlás, mint a Gt. 70. § (1) bekezdésében található generálklauzula nem minden átalakulásra igaz, hanem mint főszabály érvényesül, amely alól a kiválás és a szétválás lényeges kivétel. Az elméleti fejtegetés és a jogutódlással kapcsolatos bírósági gyakorlat elemzése után olvashatunk egyéb, az átalakulás alapelvei szintű szabályairól, mint például az alapítási szabályok érvényesülése, az átalakulási tilalmak köre, illetve a tagi felelősség és az átalakulás kapcsolata.

Az elméleti előkérdések, illetve az átalakulásra vonatkozó általános szabályok ismertetése után a Gt. tételes jogi szabályaihoz igazodva halad előre a mű az átalakulás folyamatának az ismertetésével. Így a harmadik, legrövidebb, az átalakulás elhatározásának előkészítéséről szóló fejezet után kezdik meg a szerzők az átalakulás folyamatának részletes ismertetését. Ennek megfelelően a negyedik fejezet foglalkozik a legfőbb szerv átalakulási ülésével, illetve döntéseivel. E fejezet nem csupán a vonatkozó tételes jogi szabályozás részletes ismertetését adja, hanem kritikai vizsgálat után *de lege ferenda* jellegű javaslattal is szolgál a Gt. 71. § (1) bekezdés vonatkozásában.

Az ötödik fejezet az átalakulás eljárási rendjével foglalkozik, amelynek keretében a szerző több mint harminc oldalon át elemzi a vonatkozó törvényi szabályozást. Olvashatunk többek között az első és második legfőbb szervi ülésről, az átalakulás végleges elhatározása utáni teendőkről és egyéb, Gt.-ben szabályozott átalakulás során releváns kérdésekről. A szerzőpáros történeti keretbe ágyazva utal a hatályos Gt. biztosította, átalakulások rugalmasságát szolgáló jogintézményekre, úgy mint az átalakulási fordulónap szabad megválasztásának a lehetősége,

* HVG-Orac, Budapest 2010. 296 o.

** Továbbiakban: „Gt.”

illetve az átalakult társaság vagyonának az átértékelése. Természetesen az utóbbi kérdésre a szerzők még a számviteli feladatokkal foglalkozó nyolcadik fejezetben visszatérnek. E fejezet, a szakkönyvi jelleg követelményeinek megfelelően, túlmutat a hiánytalan és pontos törvényszöveg-ismertetésen, hiszen több helyen is utal a releváns bírói gyakorlatra, illetve a szerzők saját véleményére is.

Az anyagi jogi jogszabályok elemző bemutatása után a hatodik fejezet a releváns eljárásjogi szabályozással foglalkozik. Az átalakulás bejegyzése iránti eljárásban –az eset összes körülményeitől függően – törlési, új cég bejegyzési, illetve változásbejegyzési elemek keverednek, összességében véve egy sajátos, összetett változásbejegyzési eljárásnak tekinthető. Ezen összetettség egy szakkönyvtől megkívánja azt a mélységű jogszabályelemzést és értelmezést, amelynek e mű maradéktalanul eleget tesz. A gyakorlatias szempontú vizsgálódást itt is koherensen egészíti ki a fejezet elején található elméleti fejtegetés az átalakulás bejegyzésére irányuló eljárás jogi jellegéről. Ezen elméleti alapvetés után következik az eljárási rend részletes bemutatása. Külön kiemelés érdemel, hogy a könyv az eljárási rend bemutatása során nem csupán a Ctv. vonatkozó rendelkezéseire koncentrál, hanem szót ejt az illeték, illetve a közzétételi díj megfizetéséről is, amelyek a gyakorlatban legalább olyan fajsúlyos kérdések, mint amiket a szűkebb értelemben vett társasági jogi jogszabályok rendeznek.

Az átalakulás „általános része” után a hetedik fejezetben esik szó az átalakulás „különös eseteiről”, az egyesülésről és szétválásról. A gazdasági társaságok egyesülése esetén nem lehet a vonatkozó versenyjogi normák figyelembevételétől eltekinteni, így e fejezetbe került az egyesülés versenyjogi vonatkozásainak az elemzése. A téma jelentősége talán megkívánná, hogy e részterület részletesebb és mélyebb feldolgozásra kerüljön. Figyelembe véve azonban azt a tényt, hogy a fúziókontroll szabályainak struktúrája alap-

vetően eltér a társasági jogi rendelkezésektől, hiszen számos közigazgatási jogi rendelkezést tartalmaz, érthető e kérdéskör csupán szűkszavú elemzése a műben. Ebben a részben, az előző fejezetekhez hasonló, pontos tételes jogi ismertetést, illetve ezen túlmutató kommentárt is olvashatunk. Külön kiemelő, hogy a szerzők vizsgálódási horizontja, a kor követelményeinek megfelelően, nem áll meg a magyar jogrendszer határainál, hanem foglalkoznak a részvénytársaságok országhatárokon átnyúló átalakulásával, illetve az európai részvénytársaság (SE) egyesüléssel történő alapításával.

A nyolcadik fejezet tárgyköre a vonatkozó pénzügyi jogi szabályozás. Az átalakulással foglalkozó eddigi kiadványok, kommentárok gyakran csak nagyon felületes ismertetést adták az átalakulás e szegmensének, annak ellenére, hogy a gyakorlatban e szabályok az átalakulás lényegi részét alkotják. Szerzők az általános számviteli alapvetések ismertetése után külön foglalkoznak az egyes átalakulási típusok esetén felmerülő számviteli feladatokkal. Egyértelmű pozitívuma a könyvnek, hogy e fejezetben külön foglalkozik az elmúlt időszakban e területen történt legnagyobb szabályozási koncepció-változással, a kedvezményezett átalakulás, és a 2010. január 1-jéig hatályban volt illetékmentesség kérdésével.

Az átalakulásra vonatkozó szabályanyag a társasági jog legbonyolultabb és legösszetettebb szegmensét alkotja, így e témával foglalkozó szakkönyvtől az átlátható, világos rendszeralkotás alapvető követelmény, amelynek a recenzeált mű teljes mértékben eleget tesz. A terjedelmes tételes jogi szabályozás elemzésén és a vonatkozó bírósági gyakorlat bemutatásán túl szerzők saját véleményük, illetve az esetlegesen felmerülő *de lege ferenda* javaslatok ismertetésétől sem tekintenek el, így nemcsak a gyakorlatban, a jogintézménnyel foglalkozó szakemberek számára pótolhatatlan a könyv, hanem az elméleti kérdések iránt érdeklődő szakemberek számára is izgalmas feldolgozás.

Herger Csabáné
egyetemi docens

Kajtár István
tanszékvezető egyetemi tanár

„Grundlagen der österreichischen Rechtskultur. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag”*

2010 nyárutóján Werner Ogris** 75. születésnapja alkalmából a Böhlau Kiadó gondozásában olyan gyűjteményes kötet jelent meg, amely – az őszinte szerkesztői előszó szerint – egy köszönetnyilvánítást testesít meg: a tanítványok és többnyire bécsi, közvetlen kollégák köszönetét az értékes munkáért, amit a jubiláns az elmúlt mintegy fél évszázadnyi időben a jogtörténet-tudomány területén, a kutatásban és az oktatásban végzett. A kötet 31 tisztelgő tanulmányt, valamint a 2003-ban megjelent „Elemente Europäischer Rechtskultur” című kötetet kiegészítő, 2003 után publikált tudományos közlemények jegyzékét tartalmazza.

Nem csak a könyveknek, a levéltáraknak is saját sorsa van. Elfogadott, hogy a levéltárak államutódlásnál követik a területi változásokat, 1809 végén azonban a Birodalmi Udvari Tanács (RHR) archívumát erőszakkal hurcolták el. Leopold Auer (Bécs) úgy véli, Napóleon előtt – a műkincsek párizsi gyűjteményéhez hasonlóan – egy birodalmi (európai) archívum képe lebeghetett. Metternich kísérletet tett a levéltár visszaszerzésére, mondván: a dokumentáció a franciák számára közvetlen hasznot nem hajt, de a kérdést csak Napóleon bukása oldotta meg.

Werner Ogrisnak a Bratislavská Vysoká Škola Práva dékánjaként végzett tevékenysége okán közölte Wilhelm Brandstätter (Bécs) az ünnepi kötetben „A magánegyetemek akkreditálása Ausztriában” című tanulmányát, amely a hazai (nem állami) felsőoktatási intézményalapítások vonatkozásában is értékes információkat adhat, különösen az akkreditációs tanács működésének, az akkreditáció előfeltételeinek, magának az eljárásnak és az akkreditáció hatásának a bemutatásával.

* (Thomas Olechowski – Christian Neschwara – Alina Lengauer) Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar 2010. 606 pp

** Werner Ogris 1962 és 1966 között a Berliini Szabadegyetemen, az FU-n, 1966-tól a Bécsi Egyetemen oktatott professzorként 2003-ban történt emeritálásáig.

Más tudományágakhoz hasonlóan a jogtörténet sem mentes a tévedésektől. Ha pedig a tévedések az új kutatások eredményei ellenére is továbbélnek, a jogtörténet tévedéseiből már a tévedések jogtörténete lesz. Ezen állításból kiindulva Wilhelm Brauner (Bécs) tanulmányában többek között a nyugat-galíciai törvénykönyv érvényesülési területét pontosítja. Kísérleti jellegét legendának minősíti, mint ahogy ezt teszi a tarnowi városi jog állítólagos hatása kapcsán is. Az osztrák I. Köztársaság születését helyesen 1918. október 30-ra teszi, majd – számos más megszokott tévedést is kiigazítva – a példák sorával bizonyítja, hogy a császárságot a külvilágtól nem védte „kínai fal”.

Ernst Bruckmüller (Bécs) „Adalékok a két világháború közötti csehszlovák földreformhoz a Német Rend birtokainak példáján” című tanulmánya adatgazdag, számtalan jogi részletkérdést felvető agrártörténeti miniatűrként dicsérhető.

Hans Kelsen akadémiai pályafutásának korai, 1908 és 1918 közötti bécsi éveibe ad bepillantást Jürgen Busch (Bécs) tanulmánya, igazodva a jubiláns azon meggyőződéséhez, hogy a jogászletrajzok a jogtörténet sajátos forrását képezik. A Kereskedelmi Múzeumban, illetve az Exportakadémián eltöltött évek szakmai eredményeinek ismertetésén túl a tanulmány érdekessége – magyar szemmel – azon kurzusok sora, amelyeket Kelsen a mai Gazdasági Egyetem elődjének tekinthető Exportakadémián „kínált” hallgatóinak: Kelsen (többek között) a magyar alkotmányjog-történet illetve alkotmányjog, valamint a magyar politika és gazdasági kapcsolatok kiváló ismerője is volt.

„A jogtudomány fő és járulékos feladatai” című tanulmányában Franz Bydlinski (Bécs) az elsők közé a jogdogmatikai szakmai működést, a jogász közreműködés nélkül megvalósíthatatlan *lege ferenda* tevékenységet valamint a felek tanácsokkal való ellátását, jogi irányítását sorolja. Úgy véli, a járulékos feladatok közé a szívességi tanácsok (pl. barátok, rokonok részére), felvilágosítás vagy a téves jogi közlések (pl. újság) helyreigazítása és végezetül a közönség általános jogi nevelése tartozik, melyek mind pedagógiai ismereteket is igénylő tevékenységek.

Friedrich Faulhammer és Alina Lengauer (Bécs) a jubiláns előtt számos felsőoktatási tisztsége okán tisztelegve az Európai Unió egyetemeire való felvétel kérdését elemzi – konkrét jogesetek kapcsán. A szerzőpáros következtetései a magyar egyetemek és diákok számára is fontosak lehetnek.

Peter Fischer (Bécs–Pozsony) jogtörténeti munkásságán túl a nemzetközi tőkebefektetések és koncessziók globalizált jogának szakértője. Ez a kettősség „Besztercebánya ügye a Thurzó bányavállalattal, 1519. Adalék a nemzetközi befektetési

és koncessziójog történetéhez” című tanulmánya esetében különösen szerencsés. A korai jogtörténeti előképek közül az említett ügy valóban figyelemre méltó. A város tradicionális bányaművelési módja, életformája a modern koncesszionális üzemmóddal szemben panaszok áradatát eredményezte, a király azonban ezekkel szemben, maradéktalanul a Thurzóknak adott igazat.

A linzi szerzőpáros, Ursula Flossmann és Herbert Kalb az Enns feletti tartományi jogban, elsősorban az 1616. évi általános rendtartás (Landtafel) tervezetében a végrendelkezési jog példáján vizsgálja az „európai hatást”, a *ius commune* recepcióját illetve annak intenzitását. A protestáns tartományi nemesség szolgálatában álló, württembergi Abraham Schwarz által készített tervezet magánjoga a *ius commune*t különösen ott vette igénybe, ahol ez dogmatikai szempontból vagy a rendszert tekintve elkerülhetetlen volt – igazodva az európai jogi tradícióhoz, de megőrizve a hazai joggyakorlatban rögzült sajátosságokat. Flossmann és Kalb úgy véli, a tudományelméleti szempontból nyitott és az európai jogeszmény iránt elkötelezett osztrák (magán)jogtörténet-tudomány létjogosultságát ezek a jellemzők különösen indokoltá teszik.

„Két fazék zsír, egy font sáfrány és az összes alma a pincében” című írásában Gerhard Jaritz (Budapest-Krems/Donau) későközépkori bécsi és alsó-ausztriai végrendeleteket vizsgál abból a szempontból, hogy azok milyen információkat tartalmaznak a lakosság egyes rétegeinek életvitelére, tárgyi kultúrájára és vagyoni viszonyaira nézve. Figyelemre méltó, hogy a szerző megállapításait komparatív módszert alkalmazva, a nemzetközi szakirodalmi elemzések fényében teszi meg.

Gernot Kocher (Graz) „A szótól a képig – az 'egyéb' jogtörténeti adatok” című tanulmányának témaválasztása az ünnepektől és a szerző munkásságához egyaránt igazodik. Werner Ogris, aki mintegy 133 – túlnyomórészt magánjog-történeti – lexikon-címszó szerzője a *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte* hasábjain, a klasszikus középkori jogforrások közül rendszerint a Szász tükröt hívja segítségül a címszavak kifejtéséhez. Kocher, a jogi ikonográfia európai „nagymestere” ezek közül ötöt, a vagyon-elkülönítés, az ingatlan tulajdonjogának átruházása, a követelés, a birtokba való bevezetés és a tág értelemben vett kártérítés témakörét választotta ki ahhoz, hogy igazolja: absztrakt és összetett fogalmak esetén is alkalmasak lehetnek a képek, ez esetben a Szász tükrő heidelbergi, oldenburgi illetve wolfenbütteli képes kéziratának ábrázolásai arra, hogy a jogi tartalmat közvetítsék.

A tiroli erdők jogviszonyai többnyire még a 19. században is áttekinthetetlenek voltak. A modern

viszonyok kialakítását célzó jogszabályok sorát 1847-ben egy pátens nyitotta meg, melynek központi kategóriája egy agrárközösség (erdő)községe volt. Gerald Kohl (Bécs) „Megfontolások a tiroli erdőreguláció 'község' kategóriájához” című tanulmányában a jogszabályok és a szakirodalom elemzésével ad fogalmi meghatározást, és határolja el a politikai község tulajdonától az előbbit. A szerző úgy látja, hogy a jogtörténeti perspektíva – ez esetben is – hozzájárul a hatályos jog megértéséhez.

Heinz Krejci (Bécs) vitaanyagának szánja „Hét posztulátum a jogászképzéshez Ausztriában” című tanulmányát. Az általa felállított követelmények a következők: 1. ismét egység az egyre erősödő széttagoltság helyett; 2. a jogi karok őrizzék meg univerzális jellegüket a túlzott specializáció helyett; 3. nem elégséges a jogszabályokra koncentrálni, hanem tanítani kell a jog „környezetét” is; 4. a pusztán jogszabályismeret kevés, ezen túlmenően az önálló jogászai gondolkodás fejlesztésére is szükség van; 5. hangsúlyt kell helyezni a tárgyak közötti összefüggésekre ahelyett, hogy azokat egymástól elszigetelten oktassák; 6. a vizsgarendszert fejleszteni kell és 7. az ún. Bologna-modell nem vezethető be a jogtudományok területén. A recenzens úgy véli, a szerző által felvetett vita a fenti követelményekről nem csak Ausztriában időszerű.

Alfred Verdross, az egykori Kelsen tanítvány munkásságát a „mester” alapvető téziseinek fényében mutatja be Gerhard Luf (Bécs) „Természetjogi gondolkodás Kelsen után. Adalékok Kelsen és Verdross viszonyához” című tanulmányában. Az antik jogfilozófiát, különösen Arisztotelész téziseit segítségül hívva Verdross arra törekedett, hogy a teleologikus természetfelfogás rehabilitálásával – Kelsen formalizmusát túllépve – a pozitív jogba transzformálja annak elveit. „Hans Kelsen jogelmélete” (1930), „Az alapvető emberi jogok eszméje” (1954) vagy „Az anyagi jogfilozófia megújítása” (1957) című műveit görcső alá véve Luf arra vállalkozott, hogy Verdross téziseit az osztrák jogászok generációira meghatározó befolyást gyakorló „mester” munkásságának tükrében vizsgálja.

Az osztrák büntető törvénykönyv köztisztviselő fogalmát a „Stadt Wien – Wiener Wohnen” vállalkozás példáján keresztül értelmezi tisztelgő tanulmányában Heinz Mayer (Bécs). Eredetileg jogi szakvéleményként jegyzett elemzésében arra az eredményre jut, hogy azon személyek, akik Bécs város valamely vállalkozásában tevékenykednek, önkormányzati feladatot látnak el. A város nevében járnak el, aktusaik a város aktusai, és köztisztviselőnek minősülnek.

Mondják, törvényhozóvá válni: nem nehéz, de a törvény valódi atyjaként alkotni meg azt: annál

inkább. Sőt, az utókor nem ritkán szélsőséges értékeléssel „hálálja” meg ezt az atyaságot. Franz von Zeillert méltatták már „tökéletes kantianusként”, aki az OPTK-ban a Tiszta Észtt vitte diadalra, de szellemi szülőgyilkosként is, aki mentorához, Karl Anton von Martinihez nem a kellő lojalitással viszonyult, vagy a női jogegyenlőség patriarchális szemléletű hátráltatójaként. Franz Stefan Meissel (Bécs) tanulmányában a „polgári szabadság látnokaként” aposztrofált Zeiller tevékenysége a szélsőségektől mentesen nyer átfogó értékelést, elsősorban abból a szempontból, ahogy a Code Civil eredményeit az OPTK előkészítése során a jog-összehasonlítás módszerével görcső alá vette.

A feledés homálya fedte jogforrások (újra) felfedezése valódi jogtörténeti feladat, amelyet Christian Neschwara (Bécs) „habent sua fata fontes iuris: egy 1648-ból származó osztrák ügyvédi rendtartás újrafelfedezése” című tanulmányában a vadászat izgalmaéhoz hasonlítja. A hagyományos módszereket az internettel kiegészítve szemrevaló eredményre jut: a „zsákmány” leírásán túl a rendtartás két oldalának hasonmását, valamint ügyvédi esküszövegeket is közöl írásában.

Az alkotmánytörténeti változások fényében, a magánjogi kodifikáció menetével sokhelyütt párhuzamot vonva írja le tanulmányában Thomas Olechowski (Bécs) az 1852. évi osztrák büntetőtörvénykönyv keletkezéstörténetét. Az eszmetörténeti háttér főbb elemeit felvillantva mutatja be a kodifikáció vezető személyiségeit, majd az előmunkálatok politikai háttérét az 1851 szilveszteréig formálisan még alkotmányos monarchia keretei között. Tanulmányában végül a 37 millió lakosra és mintegy 670.000 km² nagyságú területre, azaz a határőrvidék kivételével a Habsburg uralmi térség egészére nézve hatályba helyezett törvénykönyv elveit vázolja fel.

A Német-római Birodalom újkori működésének két legfontosabb intézménye a Birodalmi Udvari Tanács (RHR) és a Birodalmi Gyűlés volt. Az RHR elmúlt évek során digitalizált aktái alapján Eva Ortlieb (Bécs) e két szerv közötti, valamint a Birodalmi Kamarai Bíróság és ezek közötti kapcsolatot vizsgálja tanulmányában. A RHR-hoz forduló felek földrajzi és szociális meghatározottságát elemezve megállapítja, hogy a Birodalmi Gyűlés helyszíne igazukat kereső felek sokaságát vonzotta, itt az ügyek jól elintézhetőek voltak, és a peres ügyek, kérelmek mellett a RHR politikai ügyeket is előkészített.

Theo Öhlinger (Bécs) „Népszavazások Európáról” című tanulmányában megállapítja, hogy a nemzeti népszavazások száma az európai integrációval (többek között az EK-ba illetve az EU-ba való belépéssel, a nizzai vagy a lisszaboni szerződéssel) kapcsolatban az elmúlt időszakban tetemesen emelkedett, amivel a népszavazások kérdésköre az EU egyik központi

témája lett. Az ausztriai népszavazásokat a szerző közjogi szempontból elemzi, majd ezt politológiai fejtegetésekkel egészíti ki. Nem hagyhatja vizsgálódási körén kívül az egész unióra kiterjedő referendumot sem, amellyel kapcsolatosan annak konzultatív vagy kötelező jellege és a szavazati arányok kapcsán fogalmazza meg kérdéseit.

Miután az Osztrák-Magyar Monarchia 1908-ban Boszniát és Hercegovinát annektálta, a térség alkotmányos berendezkedését az 1910. évi tartományi statútummal kívánta kiépíteni. Mivel pedig a statútum alapjogi katalógusa a szerb ortodox, a római és görög katolikus, a lutheránus, a kálvini és az izraelita felekezetek mellett az iszlám felekezetet is elismert egyházként nevesítette, az állami egyházjog területén új kihívásokkal kellett szembenézni a birodalom Ciszlajtán részében is. Richard Potz (Bécs) tanulmányában arra keresi a választ, hogy az említett elismert egyházi státusz milyen hatást gyakorolt az Ausztriában kisebbséget képező iszlám hitűek és az állam viszonyára, illetve az 1912. július 15-én hatályba lépő ún. iszlámtörvény hogyan volt képes a 20. század második felében megteremteni az iszlám vallású népesség jogi integrálásának elsődleges feltételeit Ausztriában.

Mivel Walter H. Rechberger (Bécs) véleménye szerint az európai fizetési meghagyásos eljárást szabályozó 1896/2006. számú EU rendelet túlnyomó részt az osztrák modellt követi, arra vállalkozott, hogy az eljárásjog-történet iránt (is) elkötelezett jubiláns tiszteletére írt tanulmányában a fizetési meghagyásos eljárás ausztriai fejlődéstörténetét mutatja be az 1873. évi törvényi szabályozástól kezdődően, tekintettel annak közvetlen, német tartományi jogi előzményeire is.

A „nemzetek türannizát” látja Ilse Reiter-Zatloukal (Bécs) a politikai okokból történő állampolgárságtól való megfosztás intézményében, a rendszer ellenségeivel szemben alkalmazott terror sajátos eszközében, legyen szó háborús időszokról vagy a 20. századi diktatúrákról. Az állampolgárság etikai tartalma, a hűség és engedelmesség tanúsítására irányuló kötelezettség olyan értelmezést nyert, amely, ha nem volt kikényszeríthető, az állam kötelékéből való kiutasítást vonta maga után. Bár kivételesen demokráciák is alkalmazták ezt az eszközt politikai stabilitásuk biztosítására, a szerző kétli, hogy az állampolgárságtól való megfosztás az európai jogi kultúrában helyt kaphat.

„Az alapítványok állami felügyeletének kezdetei Ausztriában” című tanulmányában Gabriele Schneider (Bécs) a felügyeleti jog történeti összefoglalását tárja az olvasó elé. Az uralkodói ius supremæ inspectionis I. Ferdinándtól fokozatosan érvényesült, Mária Terézia uralkodása alatt az alapítványok felügyelete

általánossá vált, majd II. József és II. Lipót idején állami közigazgatási szervek hatáskörébe utalták az alapítványi jogot. Az 1993-ban hatályba léptetett magánalapítvány-törvény ennek a folyamatnak vetett véget azzal, hogy bármiféle állami felügyelet nélkül adott lehetőséget alapítvány létrehozására, törvényben megengedett célra.

A jogi pozitívizmus korai formájának tekinti Thomas Simon (Bécs) a virágzó középkorban megjelenő jogtudat-változást, amely – a római jog mellett – a skolasztika Arisztotelésztől kölcsönzött eszmerendszeréből táplálkozott: nem a fejedelem jogalkotási hatásköréről, hanem a jogalkotás optimális módjáról és a politikai szükségszerűségről volt szó. Simon az állam kiépítése és a jogalkotás közötti összefüggést elemző tanulmányában azt állítja, hogy ez a szükségszerűség biztosított elméleti alapot a monarcháknak a jogi normák tudatos, tervszerű újjáteremtésére a szokásjoggal szemben.

Az 1960-as években, az ún. nagyszámítógépek használatával vetődött fel az egyén védelmének szükségessége a személyes adatokkal történő visszaélésekkel szemben. Az európai adatvédelmi jog ezt követő fejlődéstörténetét foglalja össze tisztelgő tanulmányában Eva Southrada-Kirchmayer (Bécs) rövid amerikai kitekintéssel, a hangsúlyt az EK/EU irányelvek ismertetésére helyezve.

Goethe Faustjának ún. „diákjelenetét” dolgozza fel tanulmányában Gerhard Strejcek (Bécs) annak a szemináriumnak az emlékére, melynek keretében a jubiláns Grazban, 1982 tavaszán a német irodalom e remekművének átfogó, jogi elemzésére vállalkozott. A szerző úgy véli, a „diákjelenet” kommentátora, ha maga nem jogász, a titkos tanácsos jogászköltő művében könnyen félreértheti a főcinikus, Mefisztó szájába adott kritikát. A tanulmány, bár nem jogtörténeti munka, színes része az ünnepi kötetnek.

Ahogy azt a középkori német mondás kifejezte, a gyámolt vagyonával a gyám (többnyire) köteles volt elszámolni, azaz ez a vagyon „nőjön bár, vagy vesszen, megmarad, mint a vas”. Bár a kapcsolódó anyagi jogi és eljárásjogi intézmények is merőben mások voltak az antik Athénban, Hüpereidész „Tímandrosz ellen” című törvénytörvénybeszéde arról győzte meg Gerhard Thürt (Bécs), hogy az athéni történeti jogrend a középkori német szokásjoghoz

igen hasonló választ adott. „A gyámolt vagyona: a haszonbér az antik Athénban” című tanulmányában Thür az eddig ismert forrásokat a nemrégiben napvilágra került, említett beszéddel veti össze.

Egy tudományos tan elsősorban könyvek és cikkek lapjain jelenik meg. Híres jogtudósoknak azonban, mint Hans Kelsen, Adolf Merkl vagy Alfred Verdross, az utókor másként is emléket állít. Robert Walter (Bécs) „egy jogi tan maradandó emlékeit” számba véve megemlékezik Kelsen számos mellszobráról, a szokásos emléktáblákról, melyeket veretes ünnepi beszédekkel kísérvé avatnak fel, az emlékbélyegekről és az utcanévadásban megnyilvánuló tiszteletadásról is. A szerző szerint ebbe a sorba illeszkedik az is, hogy Merkl dízsírhelyet kapott a bécsi központi temetőben, Kelsen és felesége hamvait pedig óhajuknak megfelelően a Csendes-óceánba szórták.

A jubiláns Werner Ogris olyan jogtudós, aki szívesen kitekint a jogrend keretein túlra, hogy „figyelemre méltó” és „nevezetes” dolgokat fedezzen fel, legyen az akár mosolyt keltő is. Rudolf Welsler (Bécs) „A figyelemre méltó és a nevezetes a jogban” című tanulmánya ehhez kapcsolódóan szellemes előadómódban, mozaikkövekként tárgyalja a jogászrend szatirikus-gonoszkodó leírásait, a kautelar-jogászkodás árnyoldalait és magánjogi szemszögből nézve Puccini Turandot”-ját.

Gunther Wesener (Graz) az ún. történeti iskola ausztriai megjelenését, a római jog oktatásának és kutatásának a kezdeteit mutatja be tanulmányában. Részletesen elemzi a pandektista Ludwig Arndts von Arnesberg (1803-1878) munkásságát, és rávilágít arra a kultúrpolitikai célra is, amely a történeti iskola előtt Ausztriában utat nyitott: Leo Thun-Hohenstein gróf oktatási reformjai az 1850-es években a történeti képzés előtérbe helyezésével a hallgatók konzervatív, katolikus szellemű nevelését szolgálták.

Az ünnepi tanulmánykötet méltán tarthat számot a magyar jogász olvasóközönség érdeklődésére. Ha pedig ez az érdeklődés valóban fennáll, a történeti aspektus kézzelfogható „hasznaként” számos tárgyalt intézmény vagy kérdés (legyen szó az 1912. évi osztrák iszlámtörvényről, vagy a nemzetközi befektetési- és koncessziójogról) szélesebb körű megvilágításba kerül, mint amit önmagában a hatályos jogi elemzés adhatna.

Ihász Boglárka
PhD-hallgató

Ünnepi Tanulmánykötet Filó Erika születésnapjára

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata sorozatának 148. kötete Filó Erika kandidátus, egyetemi docens 70. születésnapja alkalmából került kiadásra.

A kötet huszonnégy dolgozatot tartalmaz a családjog és társtudományai művelőinek, karunk oktatóinak és a jogalkalmazásban tevékenykedő kollégák tollából. A tanulmányok megírására számos tudományterületről vállalkozó szerzők írásaikkal fejezik ki tiszteletüket és megbecsülésüket. Filó Erikát – kérésére – a Kar dékánja és igazgatója, valamint közvetlen kollégái szűk, „családias” körben ünnepelték.

I.

Berke Gyula dékán köszöntőjéből idézem: „Akik személyesen is ismerik, jól tudják, hogy szinte hihetetlennek tűnik a tény: Filó Erika hetven éves. Noha az évkönyvek, hivatalos iratok és publikációs jegyzékek kétségtelenné teszik e tény, azonban Erika (talán szabad itt is a megszokott megszólítást alkalmazni) ma is Karunk tudományos és közéletének, oktatási tevékenységének egyik legaktívabb polgára és tegyük hozzá (talán ez sem tolokodás) kifejezetten fiatalos megjelenése is határozottan cáfolja azt, hogy Karunk elmúlt közel fél századának tanúja. A hetvenes évek eleje óta számos tankönyv, monográfia, tanulmány szerzője, a hazai családjogtudomány kiemelkedő képviselője. Meghatározó és máig ható szerepe volt Karunk Továbbképző Intézetének létrehozásában, a szakirányú továbbképzések szervezésében és vezetésében. Tudományos, oktatói és vezetői ténykedése mellett azonban valamennyien köszöntjük a mindig kedves kollégánőt, aki általában jókedvet és vidámságot csalt ki a kollégákból, akinek mindig volt egy-egy biztató, bátorító szava hozzánk és aki sokunk számára példát adott a családjára iránti elkötelezettségével.”

Kecskés László professzor Filó Erika életútját ismertette, miszerint az 1973/74. tanévtől a PTE ÁJK Családjogi Tanszéken egyetemi adjunktusként, 1985. évtől egyetemi docensként tanít. 1977-ben a Családjogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék vezetője, majd a tanszékek összevonása óta a Családjogi és

Szociális Jogi Csoport vezetője (2005-ig 65. életévének betöltéséig). Kiemelte, hogy a hazai és nemzetközi konferenciákra készült tanulmányok és számos cikk mellett már 1979-ben kari jegyzetet ír, majd országos tananyagot készít Pap professzor tankönyvének átdolgozásával (Pap-Filó: Családjog, KJK, Bp. 1981. 340 oldal). Ma is országos tananyag a „Magyar családjog” című tankönyv (HVG ORAC Bp. 2001. 400 oldal, átdolgozott kiadás 2003, társszerző Csiky Ottó). Kandidátusi értekezését 1984-ben „A házasság felbontását követő szülői felügyelet” címmel védte meg. Társszerzője a családjogi kézikönyveknek, családjogi kommentároknak, a családjogi törvény magyarázatainak 1988-tól napjainkig.

Kecskés professzor befejező gondolatai szerint Filó Erika egyetemi docens négy évtizedes családjogi oktatását a PTE ÁJK hagyományainak továbbvitele mellett, az igényes komplex szemléletet tükröző alapképzés jellemzi, amely gyakorlatorientált speciális ismereteket nyújtó szakirányú továbbképzéssel zárul. 70. születésnapján e kötet átadásával gratulál és kívánja, hogy derűs és nyitott egyéniségének megtartása mellett, tudását továbbra is átadva tevékenykedjen közöttünk.

Filó Erika docens 30 éves posztgraduális képzésben végzett munkásságát Karunk 2004-ben a Pro Facultate Juridico Politica Universitatis Quinqueecclesiensis érdemérem arany fokozatával, míg 2007-ben Egyetemünk kezdeményezésére a Magyar Köztársaság Elnöke a Köztársasági Érdemrend Lovagkeresztje kitüntetéssel ismerte el oktatói és kutatói tevékenységét.

II.

A szerkesztő Somfai Balázs docens olyan szerzőket kért fel a kötetben való publikálásra, akikkel az ünnepelt az egyetemi oktatás, szakirányú továbbképzések, konferenciák, tudományos ülések megrendezése és tanulmányok kiadása alkalmával, továbbá mentorként és kollégaként is kitűnő szakmai kapcsolatokat ápol. A megjelent tanulmányokat olvasva, az alábbi értékes gondolatot emelném ki.

Barzó Tímea (PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK Polgári Jogi Tanszék): *A házassági vagyoni szerződés múltja, jelene és jövője*

A tanulmány a házassági vagyoni szerződésnek, egy „nem éppen népszerű, de igen fontos és egyedi jogintézménye” történelmi fejlődési vonalának bemutatására vállalkozik. A jelenleg hatályos szabályozás rendelkezései lehetővé teszik a házasságkötés és házastársak számára, hogy egymással házassági vagyoni szerződést kössenek, mellyel teljesen ile-

tőleg részleteiben eltérjenek a törvényes vagyoni jogi rendszertől. A dolgozat felhívja a figyelmet azokra a gyakorlatban előforduló nehézségekre, kérdésekre amelyek azért lényegesek, hogy a szerződések betölthessék elérni kívánt szerepüket. Részletezi az új Polgári Törvénykönyv tervezet házassági vagyoni jogi szerződésre vonatkozó szabályozását, részletesen kitérve a normaszövegnek a házastársak hitelezőinek védelme érdekében megalkotott korlátozó szabályaira.

*Banicz Erika (bíró, Legfelsőbb Bíróság):
Néhány gondolat a házassági vagyoni jogi szerződés
múltjáról és jelenéről*

Szerző a házassági vagyoni jogi szerződés szerepét ismerteti a házassági vagyoni jogban a vagyoni jog szabályainak általános áttekintésével, majd összefoglalja a Csjt. hatálybalépését megelőző szabályozás lényeges elemeit. Gondolatokat olvashatunk a házassági vagyoni jogi szerződés hatályos szabályozásáról a szerződő alanyok köréről, szerződés időbeli hatályáról, a módosítások és a megszűnés kapcsán felmerülő elméleti és gyakorlati problémákról, valamint a szabályozás Csjt.-beli hiányosságairól. A harmadik személyek védelmének problematikájával, és a kártérítési kötelezettség lehetőségével külön fejezet foglalkozik. A bírónő tapasztalatai szerint a „magyar néplélek” által köttetett, zömmel érzelmi alapú házasságok a gyakorlati tapasztalatok szerint kizárják ezen újjáéledt szerződés kötése iránti kedvet.

*Bencze Lászlóné (nyugalmazott tanácselnök, Legfelsőbb
Bíróság): Konceptió és megvalósulás Gyermektartásdíj
a Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvében*

A családjogi tartásra vonatkozó normákat egységesen és összefoglalóan kodifikáló Családjogi Törvény és novelláris módosításait követően „Magyarországon olyan mélyreható társadalmi, gazdasági átalakulás következett be, mely elengedhetlenné tette egy új, a nemzetközi normákhoz igazodó és a joggyakorlat igényeinek is megfelelő, egységes családjogi törvény megalkotását”¹ hívja fel az olvasó figyelmét a kodifikáció szükségességére a Legfelsőbb Bíróság nyugalmazott tanácselnöke. A 1003/2003. (I.25.) Kormányhatározattal elfogadott új Polgári Törvénykönyvre vonatkozó koncepciója a gyermektartásról szóló fejezetében egységesen helyezi el a kiskorú és a továbbtanuló nagykorú gyermek tartását, mivel közöttük koherensebb az összefüggés a rokонтartás más szabályainál. A Konceptió lényegi változtatásainak áttekintését követően a 2009. évi CXX. Törvénnyel elfogadott, de jelenleg nem hatályos új Polgári Tör-

vénykönyv rendelkezéseit tekinti át a szerző. Az új Ptk. a rokонтartásra vonatkozó normaanyagot három fejezetre tagolja: közös szabályok, kiskorú gyermek tartása és azt követően külön fejezetben a továbbtanuló nagykorú gyermekre vonatkozó szabályok. A tanulmány olyan kérdéskörökre is kitér, mint a százalékos marasztalás, a tartásra való rászorultság megszűnése, egyszeri pénzösszeg – vagyontárgy juttatása, a nagykorú gyermek tartása esetén felmerülő konkrét életkori korhatár kérdése. Szerző a törvény két vitatható rendelkezését boncolgatja: a tartásdíj visszamenőleges érvényesíthetőségének szabályozatlanságát, valamint a Csjk. 3. 219§ (3) bekezdésében megfogalmazott időintervallum értelmezésének gyakorlati nehézségeit.

*Béres Judit (PhD, c. egyetemi docens, PTE ÁOK Orvosi
Népegészségtani Intézet): Kakukktójas, avagy miért is
oktat egy humán genetikus családjogászokat, betegjogi
képviselőket?*

Béres Judit személyes ismeretsége történetét idézi az ünnepelttel bevezetőjében. Majd részletezi a humán genetikát tárgyából kiemelt témaköröket, amelyeknek létjogosultsága lehet a Pécsi Tudományegyetem ÁJK zakirányú továbbképzéseiben. Az érdekesebbnél, érdekesebb témák közül a szerző kiemeli a hazai ma élő népesség genetikai stukturájáról szólót, melyben Ádám és Éva nyomába eredve összefoglalja a mai magyar populáció finn-ugor, valamint indoeurópai nyelvcsaládok populációival mutatott genetikai távolságokat-egyezéseket. A hazai roma lakosság eltérő betegségspektrumát bemutató rész szintén meglepő kutatási eredményekkel és adatokkal szolgál még a nem egészségügyi szemlélettel rendelkező olvasó számára is. Végül az ikerkutatás jelentőségébe, így a veleszületett adottságok illetve a környezet szerepébe nyerhetünk bepillantást.

*Bíró Endre (ügyvéd, Jogismeret Alapítvány szakmai
vezető, Betegjogi-, Ellátottjogi és Gyermekjogi
Közalapítvány kurátor): A civil forrásbevonás
lehetőségei a gyermekjóléti és gyermekvédelmi
tevékenységben és a gyermeki jogok érvényesülésének
biztosításában*

A civil nonprofit szektor szereplőinek jellegzetességeit, társadalmi környezetének bemutatása után az Európai Unióban kiemelkedően fontos és pontosan kimunkált „részvétel elvének megfelelést” fejt ki a szerző. A gyermekvédelmet segítő civil nonprofit szervezetek száma a legfrissebb statisztikai adatok szerint körülbelül 700 lehet, amelyek közül 70%-uk alapítványi, míg a fennmaradó 30% egyesületi formában működik. Szerző a gyermeki jogok érvényesítésébe a civil részvétel, közreműködés és

¹ Somfai Balázs (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Filó Erika kandidátus egyetemi docens 70. születésnapjára 51. o. Pécs 2010

a civil forrásbevonás lehetőségeit mutatja be. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága, mely fő feladatául a Gyermek Jogairól szóló New York-i Egyezmény érvényesülését vizsgálja Átfogó Kommentárjaiban is megjeleníti a civil erőforrásbevonást, részvételt, mint az „általános végrehajtási intézkedések” kívánatos módját. Az átfogó kommentárok, ajánlások egyes gyermeki jogokhoz kapcsolódóan is kifejezik a „civil” részvételének szükségességét pl. kortársképzés, szabad egyesülési jog, gyermekszegénység elleni stratégiák, játék, pihenés, szórakozás jogát korlátozó tényezők. A dolgozat záró fejezetében az önkéntesség, ezen belül is a közérdekű önkéntes tevékenység lehetőségeit, a gyermekjóléti és védelmi rendszerben való foglalkoztatás akadályait (képesítés hiánya, jogviszonyhoz kötöttség problematikája, minimumlétszám teljesíthetősége stb.) foglalja össze Bíró Endre. Az önkéntesség témafelvetésének teljességét pedig a jogi felelősség (gyermek jogsérelme, illetve a gyermek által okozott jogsérelme), valamint a „rábízás” problémakör áttekintése teszi komplexé.

Dudás Attiláné dr. Korinek Beáta Zsófia (LLM. egyetemi tanársegéd PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék Családjogi és Szociális Jogi Csoport): Egyenlő esélyek büntetéssel?

A gyermeknevelésről folytatott beszélgetéseinkben számtalanszor kerül szóba a szülői felelősségen túl a pedagógusok, az oktatási intézmények szerepvállalásának jelentősége. A tanulmány az esélyegyenlőségről, mint az Európai Unió egyik lényeges közösségi politikájáról és annak hazai „gyakorlatából” kiindulva ismereti a gyermekszegénység Magyarországi helyzetét és primer okait, valamint a családi erőszak és a kirekesztettség témához kapcsolódó vetületeit. A magyarországi romák helyzetével kapcsolatosan számos aktuális kérdést, problémát vet fel Szerző, így többek között azt, hogy „a cél és az eszköz hiányzik az egyenlő esélyek megteremtéséhez”, a jelenlegi oktatási struktúra középosztálybeli értékeket követ, amely a korholás és büntetések következtében állandó frusztrálódási helyszínné válhat. Hazánkban nincs igazi képe a romák integrációjának, és nem világos a megőrzendő és az integrációt gátló hagyományaik elhatárolása sem. A gyermekek egyik alapvető joga a tanuláshoz való jog, mely magában foglalhatja az oktatásban való részvételt is. A dolgozat boncolgatja az oktatás és nevelés feladatköreit, valamint a nevelési stílusok és a büntetés szerepét, különösen kiemelve a „jó” büntetés / fegyelmezés ismérveit. Szerző pozitív példaként állítja az olvasó elé a pécsi Gandhi Gimnázium képzési rendszerét, valamint az intézmény esélyegyenlőség megteremtését célzó programját.

Grád András (PhD, habil. egyetemi docens, az ELTE ÁJK tiszteletbeli tanára, Jogsociológia Tanszék): Az Embari Jogok Európai Bíróságának családon belüli erőszakkal összefüggő joggyakorlata

Az 1950-ben létrejött Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok sérelme, és egyéb törvényes felételek fennállása esetén fordulhat a kérelmező az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Grád András általános áttekintésében leírja, hogy az Egyezmény az emberi jogokat tömören felsoroló rendelkezéseit a Bírósági esetjog töltötte meg valódi tartalommal. „A Bíróság...számtalan ítéletet hozott, azonban egészen a legutóbbi időkig semmilyen formában nem foglalkozott a családon belüli erőszak problémakörével.” Az elmúlt esztendő azonban változást hoztak e téren is, és az Egyezmény három cikke: az élethez való jog (2. cikk), a kínzás tilalma (3. cikk), valamint a magán – és családi élet tiszteletben tartásához való jog (8. cikk) körében ítéletek születtek a családon belüli erőszakkal összefüggésben. A szerző hat eset részletesebb leírásán keresztül ismerteti a fentiekben megjelölt cikkekben foglalt jogok érvényesülését, illetve ezek hiányát valamint az államok pozitív, tevéleges kötelezettségeinek elmaradását. A Bíróság esetjogában napvilágot látott esetek valamennyi Egyezményben részes tagállam számára intő jelek lehetnek bizonyos normák meghozatala, intézményrendszer átalakítása etc. vonatkozásában. Szerző a családnak, mint rendszernek a szemléletére tesz javaslatot, továbbá a „probléma lényegének és összefüggéseinek értésén alapuló érdemi intézkedések” meghozatalát sürgeti.

Gyenge Eszter (gyermekpszichiáter): Óvjuk meg gyermekeinket együtt az erőszaktól? Gyermekpszichiáterként a gyermekbántalmazásról

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának szakirányú továbbképzései keretében oktatott gyermekpszichiátria fontosságára és mint speciális ismereteket adó, a gyermekvédelmi ismeretekhez igazodó kurzusok létjogosultságára hívja fel az olvasó figyelmét Gyenge Eszter. A gyermekpszichiátria és a gyermekvédelem közös célja, hogy elősegítse a gyermekek harmónikus személyiségfejlődését annak érdekében, hogy a lehető legjobban tudjanak beilleszkedni a társadalomba, egészséges, kiegyensúlyozott felnőttek lehessenek. A gyermekbántalmazás témaköre kiemelt probléma, márcsak azért is, mivel adataink bizonytalanok, erősen torzítottak. A gyermekek bántalmazásának többféle megnyilvánulási formája ismert, amelyek közül Szerző a fizikai bántalmazás hatásait emeli ki témaválasztásában. A testi fenytés teljes tilalmának deklarálása, a bántalmazás hatása a lelki fejlődésre, a trauma átélése, feldolgozása és a felnőttkori személyiségzavarok kialakulására vala-

mint a gyermekkorban történő bántalmazás közötti összefüggésekre világít rá a szerző. Részletezi a bántalmazás felismerésének nehézségeit, a bántalmazó családdal, bántalmazott gyemekkel való kapcsolat kialakítás problémáit, felhíva a figyelmet a megelőzés kiemelkedő jelentőségére.

Herger Csabáné (PhD, dr. habil. egyetemi docens, PTE ÁJK Jogtörténeti Tanszék): A házastársi hűség szerepe a magyar szekularizált házassági köteléki jogban
A témaválasztás okát „olyan örökérvényű érték” – a házastársi hűség – adja, „amely nélkül a kiegyensúlyozott család képe ma sem képzelhető el”. A hűség szerepét tekinti át a szerző az Osztrák Polgári Törvénykönyv rendelkezésitől egészen az 1894. évi XXXI. Törvénycikkbe foglalt Házassági Törvényig (Ht.). A Ht. által intézményesített bontójog a vétkeség elvén alapult, amely mellett kiegészítő jelleggel a feldúltság elvét alkalmazta oly módon, hogy mind az abszolút, mind a relatív bontó okok körében kiemelt helyet foglaltak el a házastársi hűséget megsértő, vétkes magatartással megvalósított okok. A törvénycikkben számos anyagi és eljárási intézmény szolgálta a házasság védelmét (pl. kötelelelés a házassági életközösség visszaállítására) sokszor szolid eredménnyel. Szerző kutatásainak eredményeként Baranyában a XIX. század fordulóján a leggyakoribb házassági konfliktus a házastársi hűség hiányából fakadt. Napjainkban a házasság „olyan erkölcsi közösség”, amelyben az erkölcsök lazulása ellenére még a házastársi hűség él.

Herczog Mária (szociológia tudomány kandidátusa, ENSZ Gyermekjogi Bizottságának tagja): Roma gyerekek örökbefogadása
Herczog Mária tanulmányában olyan komplex kérdések áttekintését végzi el, mint miképpen definiálható a gyermekek etnikai hovatartozása, ez ki által és hogyan történik? A gyermekvédelmi szakellátásban került/kerülő gyermekek jogainak érvényesülését, esélyeiket, az etnikai hovatartozás miként befolyásolja, majd külön részletességgel foglalkozik a roma gyerekek örökbefogadási gyakorlatáról, lehetőségeiről. A szakember számos problémát feszeget, így a gyermekvédelem „következménynélküliségét”, az utánkövetéses vizsgálatok, életút elemzések stb. teljes hiátusát, amelyek segíthetnék a szakembereket, döntéshozókat a tévedések és elkerülése, és a helyes gyakorlat kialakításában. Tényszerű adatokat sorakoztat az állítások alátámasztása érdekében. A roma gyerekek örökbefogadásával foglalkozó rész nyíltan taglalja azon problémaköröket, melyek szakmai körökben nem titkoltak így a közvélemény részéről érkező nyomás az eljárások gyorsítása végett, a kötelező örökbefogadói felkészítés szükségessége, az

„örökbefogadási adatbank” lérejtőének és működésének miertjét. A tanulmány ismertet egy kérdéssort egy kutatás során létrehozott történet alapján, melyben a szakellátásban dolgozók és az örökbefogadással érintett szülők részletesen publikált válaszai jól tükrözik a roma gyerekek örökbefogadási problémáit. A szerző kitűntett figyelmet szentel a kudarcos örökbefogadások felbontásának tarthatatlanságára.

Katonáné Pehr Erika (c. egyetemi docens, Európa jogi szakjogász, SZMM főosztályvezető): A gyermekbántalmazás nemzetközi megítélése
A testi fenyegetés megengedhetőségére az elmúlt évtizedekig a pedagógiai szakirodalom, más tudományágak, valamint a köznapi publicitás is, mint egy teljesen elfogadható nevelési eszközre tekintettek. A gyermekbántalmazás fogalma a gyermekgyógyászati szakirodalomban tűnik fel először, majd a '70-es évek végére a „megvert gyermek szindrómája” is ismert a szakirodalomban. A gyermekek jogainak fokozatos elismerése magával hozta azt, hogy a gyermekek bántalmazását az emberi jogok durva megsértésének tekintik mára. A nemzetközi szervezetek felismerve a családon belüli erőszak, a gyermekbántalmazás helyzetét azt nemzetközi dokumentumokban utasították el, fogalmaztak meg ajánlásokat. Bár ennek eredményeként számtalan, közvetlenül, illetőleg közvetve a gyermekek érdekét szolgáló norma született, de a testi fenyegetés kellő szankcionáltsága a mai napig számos országban nem megoldott. A téma kényessége okán is számos megoldási lehetőségben gondolkodtak az államok (kizárólag családjogi jellegű szabályok; családjogi szabályok kiegészülnek büntetőjogi normákkal stb.). Szerző áttekinti tanulmányában az egyes országok „kezelési” módjait, külön kiemelve a „zéró tolerancia elvét” megalkotó Svédországot. Katonáné Pehr Erika hangsúlyozza a témával kapcsolatban a közvélemény tájékoztatásának jelentőségét és tanulmánya befejezéseként néhány ilyen követendő projectet mutat be.

Kecskés László (DSc, tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék): Az osztrák polgári jog fejlődése
A PTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszékének vezetője tisztelgő tanulmányát volt tanárának és kollégájának azzal ajánlja, hogy az osztrák polgári jog fejlődéstörténetében számos házassági, családi vonatkozású elem vált meghatározó fontosságúvá. Az ajánláshoz híven áttekintést nyújt Ausztria korai jogtörténetéről kitérve például a különféle házassági vagyoni rendszerek létrejöttére. A polgári jog osztrák kodifikációjának története „a római jognak és két domináns tartományi jognak

az egybeolvasztása..melyre kétségtelenül befolyást gyakorolt a porosz Landrecht is". Történelmi adatokkal kiegészített leírást olvashatunk az előkészítés előmunkálatairól, a Codex Theresianus megszületéséről, és II. József, valamint II. Lipót uralkodása alatt történt változásokról, melyek az ABGB végső tervezetének megfogalmazásához vezető utat övezték. Az osztrák polgári törvénykönyv fogadtatásának és értékelésének ismertetése során olyan értékek kerülnek kiemelésre, mint a jól megválasztott alapelvek, az igazságosság eszményítése, a parasztság hagyományainak tisztelete, valamint az elő- és kora kapitalista viszonyokat tükröző fiziokratizmusa. Részleteiben olvashatunk a Joseph Unger törvénykönyvet illető kritikai javaslatairól és az ennek hatására végbevett három módosító résznovelláról.

Képiró Angéla (PhD-hallgató):

A gyermek helyzete a gyermekvédelmi szakellátásban
A gyermekvédelem kezdeteit Szent István törvénykönyvétől felvezető tanulmány a legfontosabb állomásokat kiemelve jut el a gyermekek védelméről szóló 1997. évi XXXI. törvény által deklarált komplex szakellátó rendszerig. Szerző statisztikai célú megközelítést választ elemzéséhez, amelyben elsőnek a gondoskodási formákat, (ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti nevelt, tartós nevelt és intézeti elhelyezett gyermekek) majd a korösszetételt és a szakellátásban résztvevő gyermekszámot veszi górcső alá. A gyermekvédelmi szakellátásba be illetve kikerülő gyermeklétszám adatait figyelembe véve megállapítható, hogy a „vérszerinti családba történő visszahelyezés” aránya az utóbbi évekbe tartós csökkenést mutat, mely hatékonyabb lehetőségek kimunkálására, alkalmazására kell hogy ösztönözze a döntéshozókat, szakembereket. A jogintézmények közül részletesen foglalkozik a hazagondozás, az örökbefogadhatóvá nyilvánítás, valamint az utógondozói ellátás igénybevételeivel. Képiró Angéla hangsúlyozza, hogy „a védelem professzionálisan, de csak a szükséges mértékben kísérje a gyermek életútját”.

Kőrös András (tanácselnök, Legfelsőbb Bíróság):

A házastársak közös rendelkezési joga és e jog megsértésének jogkövetkezményei
„A házassági vagyontársaság szabályainak egyik legfontosabb része a házastársak közös rendelkezési joga”, amelyet kifejezetten szűkszavúan szabályoz Családjogi Törvényünk. A Csjt. 27. § (1) bek. kimondja, hogy a vagyontársasághoz tartozó vagyontárgyak (ide értve a vagyontárgy tágabb fogalmát) a házastársak osztatlan közös tulajdonában állnak. A Csjt. 30. § (1) bekezdését kiegészítette az I. Csjt. Novella, amely az életközösség megszűn-

sétől a közös vagyontársaságig terjedő időben fennálló függő jogi helyzetet oldotta fel. A közös egyetértésen alapuló rendelkezési jog tágabb a polgári jogi tulajdonközösség tulajdonostársainak rendelkezési jogától, valamint ez előbbibe benne foglaltatik a „közös vagyont érintő más jogokról való rendelkezés is”. A Csjt. nem rendezi a közös rendelkezési jog megsértésének jogkövetkezményeit, sem a házastársak „inner” viszonyában, sem pedig harmadik személyekkel szembeni jogviszonyában. Szerző megállapítása szerint a bírói gyakorlat különbséget tesz – oldva ezzel a Csjt. merev szabályozását – tágabb és szűkebb rendelkezési jog között, valamint ingóságokkal és ingatlanokkal kapcsolatos rendelkezési jog között. „A közös rendelkezési jog megsértésével kötött ügylet jogkövetkezményeinek tisztázatlansága leginkább az ingatlanok körében vet fel problémákat.” A bírói gyakorlatban többféle megoldás ismeretes: semmisség, az ingatlannyilvántartás közhitelességének elve érvényesül a házastársi közös szerzés vélelmével szemben, valamint a Legfelsőbb Bíróság által alkalmazott megoldás, mely a házastársak belső jogviszonyában a megbízás nélküli ügyvitel szabályait alkalmazza azzal, hogy a házastársat akár kártérítési kötelezettség is terhelheti házastársával szemben. Az új Ptk. Családjogi Könyve a Legfelsőbb Bíróság fenti gyakorlatát emeli szabályai közé.

Mécsné Bujdosó Györgyi (kandidátus, egyetemi docens Semmelweis Egyetem ÁOK): Ternszettudományi bizonyítékok a polgári eljárásjogi perekben

A Semmelweis Egyetem ÁOK Igazságügyi Orvostani Intézetének munkatársa feladatuként fogalmazza meg a házasságon kívül született gyermekek jogállásának tisztázását a természettudományos bizonyítékok segítségével, amelyekhez szociológiai jellegű felméréseket is készítenek. A humángenetika foglalkozik antropológiával, populációkat érintő környezeti hatások vizsgálatával és módszerei természetesen jelentős szerepet kapnak a származás megállapítására irányuló peres eljárások során is. A származás megállapításához fűződő egyéni és ösztársadami érdekhez nem férhet kétség, amelynek révén hagyományosnak és modernnek mondott vizsgálati módszereket ismerhetünk meg. Ha jogászként olvasunk a természettudományos vizsgálatok számos válfajáról – így a születési lelet értékelése, a nemzőképességi vizsgálatok, a különböző kromoszóma, vércsoport és DNS vizsgálatokról – felmerülhet, hogy miért is fontos ez? A válasz nem csupán abban keresendő, hogy interdiszciplinális ismereteink révén tájékozottabbak legyünk, hanem a nevezett vizsgálatok kapcsán adható orvosi szakvélemény eredményét, módszereit is tisztán láthassuk.

Molnár Margit (CSc, egyetemi docens, PTE BTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék):

A nők, a serdületlenek és a fiatal felnőttek védelme a római magánjogban

A római magánjogban bőségesen találunk olyan intézményeket, amelyek a „a gyengébbek védelmét célozták” és hát kétségtelenül közéjük sorolhatók a nők, a serdületlenek, valamint a fiatal felnőttkorba lépett személyek. A nők védelmét vizsgálva fontos tisztában lennünk a szabad római nő jogi státuszával – mind magánjogi, mind politikai jogait illetően – továbbá az eltarásával kapcsolatos rendelkezések és a „nagy kockázattal járó ügyletektől” való távontartásával kapcsolatos szabályozással. A hozomány nélküli, ún. vidua inops nők helyzetéről történő rendelkezések előre vetítik a hazai jogrendszerben is ismeretes özvegyi jog intézményét. A „nővédelmi rendszabályok” között nevesíti a tanulmány a más helyett való kötelezettségvállalás tilalmát (intercessio tilalma) továbbá a női gyámság (tutela mulierum) intézményét, valamint a nőket is megillető – a jog nem ismerése miatti – hátrányos következmények alóli mentesítést. A római jog a serdületlen korban lévőkhöz mellé gyámot rendelt, akinek elsődleges feladata a vagyonkezelés volt. A gyámság különböző formái is ismeretesek. Megemlítenők a serdültté vált gyámolt védelmére hozott szabályok (lex Plautia), az önjogú serdületlenek védelme – amelyet a II. század derekán hozott Antonius Pius – valamint a házasságon kívül született gyermek és a rabszolganő gyermekére vonatkozó rendelkezések. A tanulmány foglalkozik továbbá a jótékony célú állami alapítványokkal, amelyek a rászoruló fiatalok részére alinentatio-t biztosítottak, valamint a III. századtól fejlődésnek induló piaie causae azaz a kegyesalapítványok rendeltetésével.

Németh László (ügyvéd, Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi Közalapítóány Kuratóriumának elnökhelyettese): A gyermekvédelmi gondoskodás keretében szakellátás megvalósításaként speciális gyermekotthonban élő gyermekek szabadságjogai korlátozása

A tanulmány címében foglaltak szerint a gyermekvédelmi szakellátás részét képező speciális gyermekotthonban élő gyermek szabadságjogai korlátozásának eszközrendszerével foglalkozik a szerző. A szabadságkorlátozás kapcsán megfogalmazódik, hogy a szakellátásba bekerülő „gyermekek rendkívül rossz személyiség állapotúak”, amelynek számtalan oka közül Szerző a fokozódó értékvesztést és agressziót emeli ki. A szakellátó rendszer – különösen kamaszok esetében – nem alkalmas maradéktalanul arra, hogy „a családjából kikerült gyermekek óvó, védő nevelését, gondozását” ellássa. Kritikai

észrevételekkel illeti Németh László a „bekerülés során” gyermekkel kapcsolatba kerülő TEGYESZ által működtetett szakértői bizottságok „lekötését és alkalmazotti viszonyban való tartását”, amelyek függetlenségét tartaná kívánatosnak. Súlyos problémaként fogalmazza meg a családból történő kiemelés időpontját, valamint a szakellátásban dolgozók folyamatos továbbképzésének és szakmai tapasztalatsere megvalósulásának hiányát. A Gyvt. rendelkezéseit ismertetve a speciális gyermekotthon és a gyermek otthon speciális csoportjába történő bekerülés együttes feltételeit elemzi, kitérve a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet vonatkozó szabályozására. Ezen intézmények kapcsán a biztonsági elkülönítő fogalmának konkretizálását, valamint a gyermekjogi képviselő kötelező értesítésének szabályai pontosítását sürgeti Szerző. Részletesen ír a Gyermekvédelmi törvényben szabályozásra kerülő nevelési felügyelet jogintézményéről, javaslatot tesz, hogy amennyiben az ideiglenes hatályú beutalást követően szülői felügyelet megszüntetése tárgyában perindításra kerül sor kapjon speciális elnevezést és legyen önálló jogintézményünk. A deklarált határidőkkel kapcsolatosan a Gyvt 81/B. §. (2) bekezdésének megfogalmazását, míg a (4)-(6) bekezdések határidő túllépésének szankcionálatlanságára hívja fel a figyelmet.

Németh Rita (jogász, igazságügyi pszichológus szakértő, Semmelweis Egyetem ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-órvostani Intézet): Az igazságügyi pszichológus szakértő szerepe a családjogi perekben

Szerző témaválasztásának indokai abban keresendők, hogy „az igazságügyi pszichológus szakértők egyre gyakoribb szereplői az egyes családjogi pereknek” (gyermekelhelyezési per, elhelyezés megváltoztatása iránti per, kapcsolattartás újr szabályozása, valamint a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti per). A gyermekeket érintő azon – fentiekben megnevezett – perekben, amelyekben a szülők megegyezni nem tudnak, a bíróságnak kell döntést hoznia a gyermek kedvezőbb testi, értelmi, erkölcsi fejlődése érdekében. Németh Rita hiányolja az érzelmi fejlődésre való jogszabályi rendelkezést, amelyet az új Ptk. Családjogi könyvében sem nevesítettek így konkrétan. A dolgozat a válást, mint lélektani folyamatot mutatja be, majd korcsoportok (kisdéd, kisiskolás, serdüló stb.) szerint elemzi a gyermekek válásra adott lehetséges reakcióit. A perek hátterében húzódó motívumok közül a leggyakoribbakat emeli ki a szerző, úgymint az érzelmi sértettséget, az anyagi érdeket, a lelkiismeret megnyugtatósa, támadó védekezést valamint a mások biztatását. Az elhelyezésről szóló döntés meghozataláig a gyermek igen bizonytalan helyzetbe kerülhet, főként, ha a szülők külön élnek és egyikük sem kíván lemondani arról, hogy a gyermek

az ő gondozásában tartózkodjon ebben az átmeneti időszakban. A tanulmány foglalkozik a pszichológus illetőleg pszichiáter szakértő kirendelés eltéréseinek lényegével, azzal, hogy milyen pszichológus szakértőt lehet ezen perek során bevonni, továbbá magával a szakértői vizsgálattal és a pszichológus működésének kompetenciai-hatáiraival. Összegezi a szakértőnek leggyakrabban feltett kérdéseket az elhelyezési perekben, valamint a leggyakrabban alkalmazott módszereket. A Legfelsőbb Bíróság 24. számú Irányelvével módosított 17. számú Irányelvében kiemelt szempontokat a szakértő szemszögéből elemzi Szerző (pl. állandóság, testvérkapcsolatok jelentősége ect.) Végül az egyre gyakrabban megjelenő magánszakvélemények kérdéséről szól.

Révész György (PhD habil. egyetemi docens, igazgató-helyettes, PTE BTK Általános- és Evolúciós Pszichológiai Tanszék): Felnőttek-szülők-gyerekek. A rossz bánásmód – bántalmazás, elhanyagolás – transzgenerációs mechanizmusai

A tanulmány pszichológiai megközelítésből mutatja be a felnőttek gyermekekhez való viszonyát, majd értékeli a társadalmunkra ható olyan trendeket, mint a házassági hajlandóság csökkenése, a nők munkavállalásával a gyermekekre jutó idő csökkenése stb. Ezek mellett olyan, kevésbé ismert témákat is hoz Szerző, mint az „uniage” kora. A szakember nem rejti véka alá, hogy a XXI. században a „gyermekeknek számtalan kritikus problémával kell szembenéznük”, amelyek közül az egyik legnagyobb társadalmi visszhangot keltő a gyermekbántalmazás kérdésköre. A tanulmány bemutatja a téma napi rendre kerülésének történetét, melynek során részletesen kitér a bántalmazás és elhanyagolás közötti különbségekre, az elhanyagolás „kilenc komponensére”. A rossz bánásmód magyarázatára többféle modellt dolgoztak ki, melyek közül némelyek a megtanulás, míg mások a genetikai predispozíciók jelentőségét hangsúlyozzák. Az azonban biztosnak látszik, hogy az okok között az egyéni, családihat, társadalmi és kulturális kölcsönhatások érvényesülnek. A dolgozat foglalkozik továbbá a korai anya-gyermek kapcsolat, kötődés (attachment) minőségével, mely a „rossz bánásmód áthagyományozásának egyik pszichológiai közvetítő mechanizmusa”.

Somfai Balázs (PhD egyetemi docens, PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék Családjogi és Szociális Jogi Csoport):

A gyermek legfőbb érdeke, mint eljárás alapelv

A Gyermek Jogairól szóló New York-i Egyezmény elfogadása óta húsz esztendő telt el. Ezidő alatt óriási fejlődésnek lehetünk tanúi, óriási eredményeket ért el az állami és civil szektor szereplői, amelynek eredményeként „a gyermekre már mint autonóm

személyre tekinthetünk, aki ítélőképessége birtokában...szabadon fejtheti ki véleményét az őt (is) érintő eljárásokban.” Somfai Balázs a reményteljes eredmények mellett felhívja a figyelmet a hiányosságokra, hibákra is, melyek figyelembevételével a gyermek legjobb/legfőbb érdeke a gyakorlatban – különösen a családjogi, gyermekvédelmi jogviták intézése során – mindinkább érvényesülhet. Az Egyezmény 3. cikkében megfogalmazott „the child’s best interest” /fordításban legfőbb, míg az Egyezmény hivatalos fordításában és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben (Gyvt.) a gyermek mindennek felett álló érdeke/ kifejezés áthatja az egész Egyezményt, és azt „mind jogalkotási, mind eljárásjogi szempontból követelményként fogalmazza meg”. Ezen elvet valamennyi jogág területén, a normaalkotás során, egyedi döntések meghozatalakor figyelembe kell(ene) venni. A tanulmány részletesen foglalkozik az eljárási alapelv kötelezettjeivel, valamint azzal, hogy az alapelv miként jelenik meg az Egyezmény konkrét jogokat deklaráló cikkeiben. (szülői felelősség, örökbefogadás stb.) A gyermek legfőbb/legjobb érdeke elv végrehajtásának módjára vonatkozó állásfoglalást az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága bocsájtotta ki, melyben kimondja a rövid és hosszútávú vizsgálatok szükségességét mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás során. A legjobb érdek megjelölés magában rejti az esetleges érdekösszeütközések problémáját (pl. gyermekek egymás között, gyermekcsoportok között stb.) Az eljárási alapelv megjelenését a hazai jogszabályok közül a Gyvt.-ben, a Családjogi Törvényben, az új Ptk. Családjogi könyvében kell elsődlegesen kiemelni. A hazai gyakorlatban az alapelvet sértő ügyintézés, eljárás számos hipotetikus megvalósulási formáját, esetét sorolja a szerző, amelyeket olvasva nagyon is ezek realitását érezhetjük.

Svetlana Bartolo (PhD-hallgató): A többnejűségről

Volt hallgatótársam jóvoltából érdekes bepillantást nyerhet az olvasó a Kazah Köztársaságban létező, de nem legalizált „többnejűségi helyzetre”. Kazahsztán számos, a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos nemzetközi szerződést ratifikált az elmúlt két évtizedben, melyek jogi és politikai alapot teremtettek olyan jogszabályok megalkotására mint például a „A férfiak és a nők egyenlő jogairól és esélyegyenlőségének állami garanciájáról szóló törvény”. A jogi normák megalkotásán túl azonban számos intézkedés meghozatalára, intézményrendszer (pl. ideigenes otthonok, krízisközpontok) felállítására volt és van szükség ahhoz, hogy a nemek közötti egyenlőség a gyakorlatban is megvalósuljon vallja a szerző. A többnejűséggel általában foglalkozó tanulmányrész áttekinti a kazah jogegyenlőségért

küzdő mozgalmak szerepét az ország történetében, valamint a szovjet hatalom által támogatott „trendeket”. A jogi szabályozás ismertetése során kitér a családjogi törvényben szabályozott házassági korhatárok 1998. évi megváltoztatására, az új, 1997. évi (16.07) Büntető Törvénykönyvből törlésre kerülő „nőrablás”, házasságra kényszerítés, valamint két- és többnejűség szankcionálásának hiátusaira. Jelenleg a Kazah Köztársaságban a többnejűség intézménye de facto kialakult, de expressis verbis kimondásra nem került. A legalizálásának szakaszait, a felmerülő jogi és társadalmi kérdések megválaszolatlanságát hangsúlyozza Szerző, kiemelve, hogy „végtelenségig meg kellene szüntetni a többnejűség legalizálásának lehetőségét.”

Tóthné Fábián Eszter (CSc, c. egyetemi tanár SZTE ÁJK Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék): A polgári jogi kodifikáció és a családjog (a Vitatervezet előzményei)
A szegedi pályatárs tanulmányában a magyar polgári törvénykönyv megalkotásának 1848. évi elrendelésétől villantja fel a magánjogi jogalkotás legfontosabb állomásait az 1959. évi IV. Törvény (Ptk.) hatálybalépéséig, majd megfogalmazza a társadalmi-gazdasági változások miatt elengedhetetlen új polgári törvénykönyv megalkotásának szükségességét. A szerző felidézi az új törvény megalkotásához vezető kodifikációs folyamatot (a Főbizottság és Szerkesztőbizottság működését) valamint a monista megoldás egyszerű megállapítását. Tóthné Fábián Eszter a családjog kifejezés helyett következetesen a családi jog megnevezést használja, mivel álláspontja szerint az új Ptk. rendelkezései is csupán „a családtagok jogviszonyáról szól...és nem tartalmaz különböző olyan szabályokat, amelyek valamely családhoz tartozás okán érintik az embert”. Az említett monista felfogás kapcsán félelmeit fogalmazza meg akként, hogy „nem a Csjt. lesz a családi vagy családi jellegű jogviszonyok alaptörvénye”. Javaslatában legszívesebben Magánjogi Kódexnek nevezné az új Ptk.-t. A tanulmány második részében – az új Ptk. megalkotása során az ún. II. Koncepció által is kiemelt – öt témakör rövid ismertetését tartja fontosnak, ezek az alapelvek, házassági vagyoni jog, élettársak kapcsolatai, szülő-gyermek kapcsolat, valamint az örökbefogadás.

Weiss Emília (professor emeritus ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék): Az Európai Családjogi Bizottság – Commission on European Family Law – elvei a szülői felügyeleti jogok kérdéskörében

Az Európai Családjogi Bizottság (CELF) 2001. évi megalakulása óta az európai országok családjogi szabályozásának közelítését és harmonizációját, valamint közös elvek kidolgozását tűzte ki céljaul.

A megfogalmazott elvek nem kötelező erejűek, megalkotásuk során ilyen szándék nem is vezette a Bizottságot. A tanulmány a szülői felügyelet (szülői felelősség) kérdéskörében kiadott preambulum és azt követő VIII. Fejezetbe foglalt 39 elvet tekinti át. A CELF megfogalmazása szerint elvek szintjént azért lényeges a szülői felügyeleti jogok ilyen módon történő deklarálása, mert az „a gyermek jogainak erősítését szolgáló közös európai értékhez való hozzájárulás”, valamint a „családi viszonyokra...is kiható Európán belüli szabad mozgás megkönnyítését kívánja szolgálni”. Az I. Fejezet a szülői felelősség fogalmát és jogosultjait, viselőit definiálja, míg a II. meghatározza a gyermek jogait a szülői felügyelet körében (a gyermek érdekeinek, jogainak elsődlegessége; autonómia – fejlődési fokához mért önálló cselekvési lehetőség biztosítása; a hátrányos megkülönböztetés tilalma; valamint a gyermek érdekei védelmének elsődlegességét). A III. Fejezet a szülői felügyeleti jogok jogosultjaira vonatkozóan fejt ki három elvet (a szülők, mint jogosultak; a harmadik személyek jogosultsága; a szülők különélésének esetköre) A következő fejezet a szülői felelősség gyakorlására vonatkozó elveket rögzíti, majd az V. Fejezet a felügyeleti jog tartalmát foglalja két alfejezetbe (személyi és vagyoni jogok; személyi kapcsolat megtartásához való jog). A három utolsó fejezet sorrendben a szülői felügyeleti jog megszűnésével, megvonásával, visszaállításának kérdéseivel, valamint a témához kapcsolódó eljárási kérdésekkel foglalkozik. A tanulmány világos áttekintést ad a Bizottság által kimunkált elvekről, amelyeket Szerző a magyar családjog szabályaival hasonlítja össze.

Zámbó Géza (PhD egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék): A kiskorúak átmeneti gondozására vonatkozó szabályok bírálata

A Gyermekvédelemről és a Gyámügyi Igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. Törvény szabályozza a gyermekek átmeneti gondozásának lehetséges formáit. Az átmeneti gondozás megvalósulhat gyermekek átmeneti otthonában, családok átmeneti otthonában, valamint a szerző által jelen tanulmányban elemzett helyettes szülői ellátás keretében. A helyettes szülői ellátáshoz hasonlatos külföldi intézményeket mutat be dolgozatában Zámbó Géza, így az amerikai Homebuilder és Home-Start programokat, az Ausztráliában megvalósuló Share Care helyettes szülői programját, míg európai példák közül az osztrák helyettes szülői ellátást, valamint a bajorországi készenléti családmodellt hozza. A fenti külföldi példákban egységes a rövid tartamú gondozás. A dolgozat továbbá bemutatja a helyettes szülő jogállására és feladataira vonatkozó hazai jogszabályokat, és az ellátás lényegét

(egyéni gondozási-nevelési terv készítése, a gyermek mielőbbi visszakerülése családjába, a szülői felügyeleti jog „érintetlenül” maradása, a vérszerinti szülő kapcsolattartásának megállapodásban való rögzítése stb.). A jogintézmény pozitívumainak elismerése és méltatása mellett kritikai észrevételt fogalmaz meg a tekintetben, hogy a hatályos szabályozás alapján

akár 18 hónapi időtartamra is fennállhat az átmeneti gondozás. Ezen határidő hat hónapra történő maximalizálását javasolja a gyermeki jogok sérelmének elkerülése érdekében.

Ez az ünnepi tanulmánykötet méltán tiszteleg Filó Erika gazdag, magas színvonalú munkássága előtt. Isten éltesse még egyszer és sokáig Tanárnó!

Korinek László
akadémikus, egyetemi tanár

In memoriam Szabó András

(Elhangzott
2011 augusztus 26-án Budapesten)

A halál emlékeztet egy robbanáshoz. Előtte volt a szép, szabályos rend, egy olyan galaxis, melyet az elhunyt tartott össze, Ő volt a középpont, körülötte keringtünk mi, rokonok, barátok, ismerősök, s aztán mindez a halállal hirtelen semmivé vált. Szétszakadt. Ebben az összetételben, ahogy most vagyunk, már sohasem leszünk többé így együtt. Mindnyájan elindulunk valami önálló pályán, de immár fájdalmasan nélkülük.

Erdély, Marosradnót, 1928. február 19., Magyarország, Pilisborosjenő, 2011. július 30. A kezdet és a vég. S közte hazánk történelme egy kiváló jellem sorsában.

Honnan is eredeztethető Szabó András kiválósága? Talán a középkorból? A székely katonaősök helytállásából? Vagy a protestáns lelkipásztorok rendíthetetlen hitéből? Netán egyik felmenője, makfalvai Dósa Elek erdélyországi jogtudós szellemi örökségéből? Ezt már valószínűleg sosem fogjuk megtudni. De bizonyosan valahol itt kéne keresni jellemének forrásvidékét, a harcot, a kiállást, a megalkuvást nem ismerő hűsége eredetét.

Az elszakított Erdélyben született. Édesapja hivatását nem gyakorló állatorvos, aki nem volt hajlandó esküt tenni az általa soha el nem ismert román impériumra, és innen már közvetlenül is nyomon követhetjük Szabó András töretlen elvhűségének kezdetét.

Katonaiskolás, és 16 évesen, ahogy ő mondta, „lóru szállt” huszárként az 1944. őszi román-szovjet betöréskor már vérével védi „görbe hazáját” és csak súlyos sebesülése miatt engedi magát kivonni a tűzvonalból. Tábori kórház, hadifogság, majd hazatérve Magyarországon befejezi immár a civil középiskolát, majd az elkezdett jogi egyetemen rá kell döbbsennie, hogy Erdély a hangzatos kelet Svájca helyett a jogaitól megfosztott, éppen csak megtúrt magyarság lakhelye.

Átszökik Magyarországra. Folytatja, és szép eredménnyel befejezi jogi tanulmányait. Hisz abban, hogy a baloldaliság kiút a kelet-európai zsákutcából.

Tanít, s fiatal kora ellenére a Jogtudományi Intézetben máris nagyon termékeny kutató. Időközben újra katona, s ott ejtőernyős balesete akkor még megmentti egy koncepció pertől.

1956-ban aztán XII. kerületi tanácstag, s októberben, mint katonaviselt ember, természetes módon lép be a Nemzetőrségbe. De hiába védett meg a lincseléstől ávós tisztet, 1957-ben már utoléri a megtorlás. Kilenc hónap magánzárka, visszatérő ütlegetés, étel-ital megvonás, majd ismét a gondviselés keze. A lazuló megtorló gépezetben egy volt évfolyamtársa ügyészként meri vállalni, hogy Szabó András nem követett el semmit, és szabadlábra helyezik.

Bár visszakapja állását, de sokszor mellőzik, és az „ellenforradalmár” stigmát 1990-ig viseli. Persze így sem szűnt meg véleményéért kiállni, a jogfosztottakért szavát felemelni. 1988-ban az erdélyi falurombolások ellen tiltakozva petíciót intéz Nicolae Ceaușescu diktátorhoz, amiben kristálytisza jogi és történelmi logikával bizonyítja a román jogtiprások tarthatatlanságát.

Számára aztán 1990 tényleg annus mirabilis, a csodák éve lett. Szabad választások Magyarországon, Erdélyben, alkotmánybírói talár, és magánéletében boldog házasság, mely abban a kis erdélyi kálvinista templomban kötöttet, ahol legátusként hajdan maga is ígét hirdetett.

Ahogy pályatársa, Szabó Dénes őt találóan nevezte, András bíró szellemisége ekkor bontakozott ki igazán. Pár éve az akadémiai székkfoglalómban a magyar jogállamiság büntetőjogi pilléréről a következőket mondtam: „Fontos küldetést teljesített az alkotmánybírósság abban, hogy döntéseivel hozzájárult a jogállami büntetőjog elveinek kimunkálásához. Az igazságosság és a jogbiztonság kettős követelménye, a büntetőjog zárkó funkciója, a visszaható hatály tilalma, valamint annak kimondása, hogy a jogsértésekkel szemben sem lehet jogsértő módon fellépni, a büntetőjogról való gondolkodásunk egészének átfarmálását jelentette, ezúttal a civilizált demokratikus társadalmak szellemiségének megfelelően.”

És ahogy ott is, most itt is megismétlem, mindez Szabó András alkotmánybíró műve, mi több, életműve! S mint 19. századi erdélyi jogtudós őse makfalvai Dósa Elek az „Erdélyhoni” jogon, úgy Szabó András a magyarországi jogon – reméljük hosszú évszázadokra – rajta hagyja keze nyomát. Ez az ő életművének igazi koronája!

Szabó Andrással a történelem nem bánt kesztyűs kézzel, ellenkezőleg, igen csak megpróbálta. Lehet, hogy az alkotmánybírói, az egyetemi tanári, vagy az akadémiai cím jöhetett volna előbb is. De az ő kitartása, a székely katonaősök férfias helytállni-, megmaradni parancsa végül diadalmaskodott, és a halál egy olyan sikeres életpályát tört meg, amely méltó Finkey Ferenchez, Angyal Pálhoz, Molnár Kálmánhoz, mindazon magyar 20. századi jogtudósokhoz, akik az ő szellemiségében folytatódtak.

Hiba lenne azonban, ha Szabó András mint örök-ké viaskodó, állandóan harcban álló, zord karakter maradna meg emlékezetünkben. Ő az ellenfeivel, meg aztán az igazságtalansággal volt csak ilyen. A segítségre szorulókkal, a szívéhez közel állókkal kifejezetten gyengéd, szeretetteljes. A férfias gyengédsége, segítőkészsége tette őt igazán azeretnivaló férfivá, akinek képet szívében őrizük.

A Teremtő jó halált tartogatott a megalkuvást nem ismerő Szabó Andrásnak. Katonaembernek is, tudósak is hozzá illőt. Villámcsapásként, őrhelyén, az íróasztalánál érte utol a végzet. Méltó befejezése ez nagy ívű életének.

Képviselőtemben gyászolja őt a magyar Tudóstársaság, különösen annak IX. Gazdaság- és Jogtudományi Osztálya, valamint mindazok, akik tanítójuknak, szakmai és emberi példaképüknek tekintették.

Most, mikor innen ravatalától utunkra indulunk, szomorúak vagyunk és gyászoljuk, hogy elvesztettük. De örvendezik szívé, mert nem megyünk üres kézzel, adott nekünk valamit: magunkkal viszünk egy felemelő érzést, hogy mi – méltatlan utódok – még ismerhettük Szabó Andrást, a legutolsó 19. századi jellemet.

Nyugodjék békében!

Petrétei József
egyetemi tanár

„Korinek László: Kriminológia I-II.”*

A magyar kriminológia történetében kiemelkedő és egyedülálló vállalkozásnak tekinthető Korinek László akadémikus, egyetemi tanár közel ezerötyszáz oldalas, kétkötetes műve, amely „egyszerűs” munkaként átfogó, alapos és lényegre törő betekintést ad a kriminológia tudományának fejlődésébe, és sikeres kísérletet tesz e tárgykör eddigi ismeretanyagának szintetizálására, illetve tömör összefoglalására. Az első kötet tartalmazza a kriminológia fogalmának, feladatának, a társadalomban és a bűnügyi tudományokban elfoglalt helyének meghatározását, és részletes áttekintést ad a kriminológiai elméletek fejlődéséről – beleértve a magyar kriminológia történeti összefoglalását is – továbbá röviden taglalja a tudományág kutatási módszereit, a gyakorlat és az elmélet viszonyát, valamint a kriminológiai kutatás folyamatát. E kötet tárgyalja a latens bűnözés, a viktimológia, a pönológia, a bűncselekmények megelőzésének kérdéseit, és a büntető igazságszolgáltatás rendszerét. Ez utóbbi felöleli a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok kriminológiai szempontú vizsgálatát, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeti és működési kérdéseit, valamint a pártfogó felügyelet szerepét boncolgatja. A második kötetben kapott helyet az egyes bűncselekményfajták kriminológiai sajátosságainak elemzése, így a fiatalkorú és gyermekkorú bűnözés, az erőszakos és a vagyon elleni bűnözés, a hatalom kriminológiája, a szervezeti, a szervezett és a nemzetközi kriminalitás, a terrorizmus, a közrend elleni bűncselekmények, továbbá a közlekedési és a gondatlan bűncselekmények kriminológiai problémái, valamint a katonai bűncselekmények kérdései. A kötetet befejezőként a kriminológia jövőjével foglalkozó rész zárja. A mű alaposságát a több mint száz oldalon felsorolt – és a könyvben feldolgozott, hivatkozott – szakirodalom is bizonyítja, és kézikönyvként történő használatát a közel hetvenoldalas tárgy- és névmutató könnyíti meg.

Külön kiemelendő, hogy Korinek László e munkájában mindvégig *mellőzhetetlen szempontnak* tekinti a *kriminológia és az alkotmányjog*, illetőleg az *alkotmányosság összefüggéseinek* beható vizsgálatát, és

ennek érdekében – többek között – következetesen törekszik a vonatkozó magyar alkotmánybírósági gyakorlat feldolgozására. A kötetben szinte egyetlen olyan szűkebb témakör sincs, ahol ne történelem említés – vagy minimum utalás – a kriminológia alkotmányos sajátosságaira. Ez akár természetesnek is mondható, mivel a kriminológia által vizsgált kérdések szinte minden esetben alkotmányos megfontolásokat vetnek fel, vagy legalábbis alkotmányjogi szempontból szintén értékelhetők. Hogy ez mégsem magától értetendő, az visszavezethető arra is, hogy a kriminológia „örökké többfrontos harcban áll a tömegtájékoztató szennázókeresésével, a meghaladott kriminál-politikai elveket valló és gyakran előítéletes lakossággal és a demagóg politikusokkal, akiknek a bűnözés még valahol kapóra is jön a választások megnyeréséhez.” (I. 13. o.) Az itt említett negatív megfontolások gyakran az alkotmányos szempontokat is háttérbe szoríthatják, és így könnyen vezethetnek az alkotmányi értékek csorbításához, sőt akár negligálásához.

A kriminológiában az alkotmányjogi megfontolások már e tudományág kezdetéhez, az első nagy iskolához visszavezethető olyan alkotmányi értékeket – különösen alapelveket és alapvető jogokat – vettek figyelembe, amelyek máig az alkotmányos demokrácia, a demokratikus jogállam meghatározó és mellőzhetetlen értéktartalmú elemei. Cesare Beccaria – az ún. *klasszikus iskola* megalapítója és kiemelkedő képviselője – a tettazonosság elvének megfogalmazásával a jogegyenlőség elvét kapcsolta össze a bűn elleni fellépés eredményességével: „a tett egyenlősít, nincs tekintettel az elkövető társadalmi állására, nemesi vagy bármilyen származására” (I. 37. o.), és a büntetésnek a lehető legteljesebb mértékben a tethöz kell igazodnia. Szerinte a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvei nem csupán az egyének számára garantálnak jogbiztonságot, hanem a közhatalom gyakorlása korlátjának kijelölésével az egész alkotmányos rend szempontjából is kiemelkedő fontosságú követelmények. (uo.) Napjainkban különös jelentősége van annak, amit Beccaria a kínvallatásról mondott: ennek alkalmazása ellentétben áll az ártatlanság vélelmével; a kínzás korlátozza a szabad akaratot, a tortúrának alávetett terheltnék lényegében a szenvedéstől való megszabaduláshoz vezető legrövidebb út választása marad nyitva, ráadásul a fizikai gyötrelmek az érzékeny lelkületű embereket fogja először megtörni, tehát nem feltétlenül a bűnösöket, az erős gazembereket. (I. 38. o.) Alkotmányjogi szempontból szintén fontos konklúzió, hogy „a terhelten tehát semmilyen módon nem szabad védekezésében akadályozni, ellenkezőleg: lehetővé kell tenni neki a váddal szembeni érvek kidolgozásához szükséges időt és eszközöket.” (uo.)

* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 1487 o.

A Korinek professzor által tárgyalt kriminológiai elméletek és irányzatok közül több olyan is említendő, amely szintén érint alkotmányos kérdéseket. Ezek közül az *új társadalomvédelem irányzata* azt a lényeges megállapítást tette, hogy „amennyiben az emberi jogok nem kapnak feltétlen védelmet a büntető jogalkalmazásban és nem születik meg egy humanista büntetőpolitika, egyetlen lehetséges válaszként a bűnözés kihívására, akkor a büntetőhatalom torzulásának veszélyei nem háríthatók el, a politika kriminalizálása és büntetőjog átpolitizálása állandó veszély marad.” (I. 206. o.) A *béketeremtő kriminológia* kapcsán pedig az a dilemma fogalmazható meg, ami ma különösen a terrorizmus elleni harccal összefüggésben kerül erőteljesen a középpontba: „a közhatalom a legsúlyosabb jogsértések elleni fellépés céljából megszerzett hatásköröket a csekélyebb deliktumok visszaszorítására is felhasználja. Az egyes személyekre összpontosító, alapjogi garanciákkal alátámasztott büntetőeljárás helyett a társadalom háborús helyzetbe sodrása az alkotmányos rend lényegét rendíti meg.” (I. 224. o.) Az *intézményes anómia elméletének* egyik képviselője (Ch. Ch. Logan) azt tartja kiemelendőnek, hogy a közhatalomnak szigorúan korlátozottnak kell lennie: az állam csak azt teheti meg, amit a polgárok törvények által kifejezetten a feladatkörébe, illetve az egyes szervek hatáskörébe utalnak. A civil társadalom ezzel szemben – a közhatalomra átruházott jogokat leszámítva – fő szabályként az „amit nem tilt törvény, azt szabad” elven működik. (I. 163. o.) A *morális pánik elmélete* szerint e pánikot „úgy lehet meghatározni, mint olyan veszélytudatot, amelyet egy csoport vagy egy csoporthoz tartozó jelenség vált ki azzal, hogy megkérdőjelezi a társadalom idealizált rendjét (hagyományos életmódját, alapvető értékeit). A média szenzációhajhász és leegyszerűsítő közvetítése miatt a fenyegetést hordozó csoport könnyen azonosíthatóvá válik. A kialakult közvélekedés hatalmi megoldásokat sürget, a jogalkotó tipikusan törvényi szigorításokkal válaszol a kihívásokra. A fokozott intézményes figyelem hatására növekszik a jelenség statisztikailag rögzített eseteinek a száma, ezzel az említett hatalmi reakció legitimációt kap.” (I. 185. o.)

Talán e rövid áttekintésből is érzékelhető, hogy az egyes kriminológiai megközelítések elsősorban alapvető jogok garanciális szerepére, illetőleg a közhatalom alkotmányos korlátozására vannak tekintettel. A bűnözés okainak kutatása és magyarázata, de főként a bűnözés elleni küzdelem tehát nem hagyhatja figyelmen kívül az alkotmányossági követelményeket. Így az is kézenfekvő, hogy az ún. alkotmányos büntetőjog kidolgozásában és összevetőinek meghatározásában a magyar Alkotmánybíró-

ság eddigi gyakorlata szintén meghatározó szerepet játszott. A testület az értelmező tevékenységével kijelölte a büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás legfontosabb alkotmányos kereteit, meghatározta a széles értelemben felfogott büntető igazságszolgáltatás szervezeti és működési szabályainak tartalmát. Már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kimondta, hogy „[a] büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós záróköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.” Messzemenően egyet lehet érteni Korinek professzor megállapításával, amely szerint „fontos küldetést teljesített az Alkotmánybíróság abban, hogy döntéseivel hozzájárult a jogállami büntetőjog elveinek kimunkálásához. Az igazságosság és a jogbiztonság kettős követelménye, a büntetőjog záróköve funkciója, a visszaható hatály tilalma, valamint annak kimondása, hogy a jogsértésekkel szemben sem lehet jogsértő módon fellépni, a büntetőjogról való gondolkodásunk egészének átformálását jelentette, ezúttal a civilizált demokratikus társadalmak szellemiségének megfelelően.” (I. 280. o.) Ugyanakkor nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy a kriminalitás elleni fellépés normarendszere, a bűnüldözés, valamint a büntető igazságszolgáltatás joga a kockázatokról és a biztonságról való gondoskodás jegyében az ultima ratio elvet is egyre inkább újraértelmezi. „Egyre kevésbé lehet úgy felfogni a végső eszköz követelményét, hogy az csak akkor vehető igénybe, ha az egyénre már semmilyen más módon nem lehet hatni. Ennek a hagyományos felfogásnak a feladását jelzi például a jogi személyek felelősségének intézményesítése.” (II. 491. o.)

Az alkotmányos garanciák hangsúlyozása azonban nem korlátozódik pusztán a kriminológiai irányzatok bemutatásánál és értékelésénél alkalmazott megközelítésre. Szerző az egyes kriminológiai részterületek feldolgozásánál is következetes abban, hogy az alkotmányos értékek hangsúlyos és orientáló szerepet töltsenek be. A *viktimológiával* összefüggő kérdés – többek között – például az, hogy a sértett igényei elérik-e az alapjogi védettség szintjét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem, mert egyrészt a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntetőigény érvényesítésében csak korlátozott mértékben játszik szerepet, mivel büntetőigénye az államnak és nem az egyéneknek van – lévén a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja –, az Alkotmányból nem következik olyan szabályozás szükségessége, amely a sértettnek feltétlen jogot adna a büntetőigény bíróság előtt

való érvényesítésének követelésére. Másrészt az áldozatok részére biztosított állami segítségnyújtás – ezen belül az állami kárenyhítés – nem valamely alapjogból származtatható, ennél fogva lényegében az állam jóindulatán múlik, hogy működtet-e valamilyen kompenzációs rendszert. Korinek László joggal fogalmazza meg: „Elvi – de nem direkt módon viktimológiai – kérdésként vetődik fel, hogy az Alkotmánybíróságnak joga van-e elvitatni a törvényhozás azon elhatározását, hogy valamely döntését akár közvetve, akár közvetlenül az alapjogokból származtassa.” (I. 374. o.) E felvetéssel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság – autentikus és erga omnes értelmezést végző testületként – interpretációjával juthat erre a következtetésre. Korinek professzor szerint az igazságszolgáltatásnak is lehetnek áldozatai – mert mindenki, így az igazságszolgáltatásban dolgozók is tévedhetnek –, ezért az egyik fontos tanulság, hogy „az eljárásokat az ártatlanság vélelmének maximális érvényesítése mellett, a kétséget kizáró bizonyítás követelményét tiszteletben tartva kell lefolytatni. A másik viszont az, hogy ha már bekövetkezik egy-egy ilyen eset, akkor elvárható, hogy a közhatalom azonnal intézkedjen a jogsértés orvoslására.” (I. 391. o.) Ebből az következik – fogalmaz egyértelműen a szerző – hogy „az államnak mindent meg kell tennie a büntető igazságszolgáltatási rendszer közvetlenül és közvetve viktimizáló hatásának megelőzésére, és a bekövetkezett tévedések leghatározottabb orvoslására.” (uo.)

A *pönológia* szempontjából az egyik legjelentősebb alkotmányossági kérdés a *halálbüntetés* megítélése. Korinek professzor véleménye szerint a magyar Alkotmány által kifejezett értékek hierarchiájából – amelyben legmagasabb szinten az élet és attól elválaszthatatlanul az emberi méltóság áll – az következik, hogy az Alkotmánybíróság alappal vezette le a halálbüntetés tilalmát: „Fontos tétel, hogy az emberi életek egyenrangúak. A gyilkosnak az élethez való joga tehát ebben a rendszerben nem értékelődik le azáltal, hogy mást megölt, hiszen az emberi életet – beleértve a gyilkosét is – nem lehet értékesnek vagy kevésbé értékesnek minősíteni. Ennek az ellenkezője beláthatatlan következményekre vezetne.” (I. 436. o.) Szerfelett aktuális problémát jelent az ún. „*tényleges*” *életfogytig tartó szabadságelvonás*, vagyis az a büntetés, amikor a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége kizárt. Korinek László egyértelművé teszi, hogy a *tényleges életfogytiglani szabadságvesztés* kriminológiai-pönológiai értelemben nem sokban különbözik a halálbüntetéstől, mert az elkövető megjavítása, reszocializálása – mint cél – intézményesen kiesik, noha elvileg nem zárható ki az elítélt személyiségének pozitív változása. (I. 438. o.) Szerző karakterisztikus – és a pönológiával kapcsolatban összességként

is kiemelhető – megállapítása, hogy az alkotmányos demokráciákban a hatalom elsődleges kötelezettsége az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme, ami egyben az erkölcsi elveknek a jogi szabályozás számára való alkalmazásához is kereteket ad. „A szankciók kiszabásának és végrehajtásának rendjét tehát csak az alaptörvényi értékek érvényesítése mellett lehet a célszerűség és a hasznosság követelményeihez igazítani. Természetes, hogy a sértett és a közösség tagjainak az emberi jogai is az állam általi védelem körébe tartoznak, ezért a legszigorúbb szabadságelvonás (de nem a szabadulás tényleges esélye nélküli életfogytig tartó elzárás) szükséges egyes elkövetői kategóriák esetén. Mindazonáltal az e körbe nem tartozó elítéltek esetében indokolt a börtönbüntetés visszaszorítása, a közösségi és egyéb szankciókkal való kiváltása.” (I. 456. o.)

A *bűncselekmények megelőzésének* kriminológiai vizsgálata kapcsán lényeges megállapításnak minősíthető, hogy a megelőzés mindenekelőtt az elfogadott rend erősítését és a társadalmi célok elérését segíti elő. Korinek László szerint a prevenció esetében is figyelmet kell azonban fordítani arra, hogy „a polgári alkotmányosság követelményei jelentős akadályokat emelnek az egyébként kívánatosnak tekintett megoldások elé”, mert „a törvények uralmának elve és a jogbiztonság iránti elismert igény a politikai állam és a civil társadalom szigorú elválasztása mellett kevésbé teszi lehetővé, hogy a közhatalom akkor is fellépjen valaki ellen, ha az illető nem követett el semmiféle jogszegést.” (I. 461. o.) Az ártatlanság vélelmét nyilvánvalóan minden olyan közhatalmi megnyilvánulás érinti, amely azon alapul, hogy meghatározott személyek bűncselekményt fognak elkövetni. Ilyen feltételezés hiányában ugyanis értelemszerűen prevencióról sem lehetne beszélni. (uo.) A polgári alkotmányosság és a prevenció gyakorlati szükségletei közötti ellentmondást a valóságban kompromisszumokkal oldották és oldják fel, (mint pl. a jogerős ítélet hiányában ártatlannak tekintendő terhelt előzetes letartóztatása). (I. 462. o.) Kiváltképpen egyet lehet érteni szerzőnek azzal a megállapításával, hogy a klasszikus alkotmányossági elvek keretében nincs lehetőség a pusztá gondolat, a szándék szankcionálására. „Aki megsértette a jogot, azzal szemben a közhatalom eljárhat, aki pedig nem lépte át a szigorúan és formálisan rögzített határokat, azt békén kell hagyni. Ez a követelmény azonban soha nem valósul meg maradéktalanul. A fegyelmező, illetőleg kockázati társadalomban már meglehetősen irreális a törvények uralmának ez a merev értelmezése. Ezzel együtt, részben az alkotmányjognak az új helyzetre való alkalmazásával, például korábban nem ismert alapjogok (például információs önrendelkezés, a közérdekű adatok nyilvánossága) létrehozásával to-

vábbra is sikerült korlátokat szabni a prevenció célú beavatkozásoknak.” (I. 475. o.) Általánosítható megállapításként fogadható el, hogy az idők változásával a bűnmegelőzés, valamint a bűnüldözés eszköztára is változik, azonban az alapjogok korlátozásának megengedhetőségét eldöntő szükségesség-arányosság mérce azt is megköveteli, hogy ha bármely okból eljut a közhatalom a megszorítások indokoltságának elismeréséig, akkor körültekintően meg kell vizsgálni az ellensúlyozás lehetőségeit. (I. 482. o.) Szerző hivatkozik arra, hogy a magyar Alkotmánybíróság – korábbi döntéseivel összhangban – a bűnmegelőzési érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismeri el, amelynek garantálása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. A testület azonban rámutatott arra is, hogy „ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jobbiztonság követelményrendszer, és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.” (I. 486. o.) Maximálisan egyet kell érteni a következő megállapítással is: „A demokrácia intézményeinek megfelelő működése és az emberi jogok intézményes garanciáinak érvényesülése szükséges ahhoz, hogy az emberi biztonság követelményeinek is megfelelő, valóban hatékony bűnmegelőzési rendszer alakuljon ki és maradjon fenn.” (I. 492. o.)

Izgalmas problémát vet fel napjaink ún. „kockázati” társadalmában az emberi biztonság új felfogása, amely nem egyszerűen a közösséget fenyegető különféle veszélyeket hangsúlyozza, hanem ezeket – illetőleg a rájuk adott válaszok kialakítását – magának a társadalomnak a szervező elveként fogja fel. Korábban a társadalom alapvetően a külső veszélyekkel szemben lépett fel, míg ma egyre inkább a saját maga által teremtett kockázatokkal kell megküzdenie. A rizikótársadalom egyik sajátos következménye – mutat rá Korinek László – hogy a közhatalom „a fenyegetések komplex természetére hivatkozva a biztonság korábban eltérő területein, eltérő eszközökkel dolgozó szervezeteket, de legfőképpen a számukra lényeges adatokat is valamiféle egységes veszélyelhárító rendszerben kívánja kezelni, így óriási hatalmat koncentrálnak, az emberek pedig egyre kiszolgáltatottabbá válhatnak a rájuk vigyázó szervezeteknek.” (I. 531. o.) A közhatalom jogosítványainak bővítése, a különleges felhatalmazások alkalmat adhatnak a közhatalom, illetve az abban tevékenykedő személyek visszaéléseire. Az alapjogokba való súlyos beavatkozások ugyanis kellő ellenőrzés, valamint garanciák hiányában politikai célokra is felhasználhatók. (II. 380–381. o.) A „biztonság vagy szabadság” dilemmájának megoldása korszakunk egyik legfontosabb kérdése: hogyan le-

het úgy garantálni a biztonságot – mint alkotmányi értéket – hogy az alapvető jogok ne sérüljenek, illetőleg védelmi területük ne csökkenjen. Nyilvánvaló, hogy e dilemma megoldásánál – különösen a *terrorizmus* elleni harc esetében – a kriminológia elsődleges célja lesz annak elősegítése, hogy „a büntetőjog mind hatékonyabb eszközként szolgáljon a terror leküzdésében, az előkészületi magatartások tilalmazásával képes legyen a lehető legkorábban felismerni és megszakítani a terroristák terveit, és eközben ne kelljen feladni a büntetőfelelősség érvényesítésének alkotmányos értékeit, a törvényességet és a humánusot.” (II. 429. o.) Ezért az ún. „*ellenség-büntetőjog*” koncepcióját – vagyis lényegében az emberi jogokat bizonyos személyekkel szemben figyelmen kívül hagyó bűnüldözés lehetőségét és szükségességét – nem szabad támogatni, még annak ellenére sem, hogy ez a büntetőjog az Egyesült Államokban már valóság. „A 2006-ban elfogadott Military Commissions Act (a katonai bizottságokról szóló törvény) az idegen, törvénytelen ellenséges hadviselőket megfosztotta az amerikai polgárokat és a külföldieket is megillető alapvető eljárási jogoktól, egyben rájuk nézve kizárta a humanitárius nemzetközi jogot rögzítő genfi egyezmények alkalmazását is.” (I. 536. o.) Az alkotmányos demokráciákban a kínvallatás még a terrorizmus elleni harc eszköztárának bővítése érdekében sem engedhető meg. (II. 292–297. o.) Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a büntetőjogi szabályozás fontos szempontja és követelménye az emberi jogok tiszteletben tartása. Az alkotmányos demokrácia nem ismeri el az alapjogok „*eljárásának*” tételét, vagyis azt, hogy a törvénszegők korlátozás nélkül megfoszthatók e jogaiktól: az emberi jogok és a hozzájuk kapcsolódó általános jogképeség független a büntetőjogi bűnösségtől. A bűnözőket megilletik a törvény – és azon alapulva a hatóságok döntései – által (értelemszerűen a szükségesség-arányosság elvét betartva) korlátozott alapjogokon kívül mindazok a szabadságok és lehetőségek, amelyek a többi embert. (I. 539. o.) Korinek László szembeszáll azzal a felfogással is, hogy valamiféle fordított viszony lenne a formális *eljárásjogi rendelkezések* és az anyagi igazság feltárása között. E nézőpont szerint ugyanis a jog megköti a bűnüldözők kezét, a processzuális előírások – de különösen a terhelteket védő garanciák – csak hátráltatják a gyors és hatékony bűnüldözést, továbbá a túlzott jogvédelem hozzájárulhat a cselekmények elszaporodásához, és így bűnözést gerjesztő hatással járhat. (I. 539. o.) Ezzel szemben sokkal inkább arról van szó, hogy „az alapvető jogok garantálása nem vezet szükségszerűen és tartósan a kriminalitás növekedéséhez. Egyet lehet érteni azzal a vélekedéssel is, amely szerint az emberek jogkövető magatartását előmozdítja a szabályok megfelelésé-

gének (a célok elérésére való alkalmasságának) elfogadása, az anyagi jog erkölcsi igazolása és – nem utolsósorban – a tisztességes eljárás megtapasztalása, illetőleg az arról szerzett tudomás.” Az a tétel látszik igazolhatónak, hogy az eljárási szabályok szigorú betartása inkább jogszerű magatartásra ösztönzi az embereket, tehát a bűnözés ellen hat. (I. 540. o.)

A közvéleményben, a politikusi érvelésekben, de gyakran még szakemberek között is elterjedt az a téves, félrevezető, vagy félreértett felfogás, amely szerint az alkotmányos értékek – különösen az alapvető jogok – és az eredményes, hatékony bűnüldözés egymást kizáró ellentétek. Ezzel szemben sokkal inkább azt szükséges megállapítani, hogy az alkotmányos jogállamban az egész közhatalom – ezen belül a büntető igazságszolgáltatási rendszer működése is – a különleges garanciák mellett elfogadott alapvető normákhoz igazodik. Az alkotmányos demokrácia alapvető ismérvei között kell megemlíteni a büntető igazságszolgáltatás rendszerével – elsősorban a bíróságokkal, az ügyészséggel, de a rendőrséggel és a büntetés-végrehajtással – összefüggő alkotmányos követelményeket, mint pl. a bírói függetlenség elvének következetes érvényesítését, a fegyveregyenlőség elvének megvalósulását, a védelemhez való jog garantálását. „Az alkotmány nem csupán a deliktumok felderítésének, valamint az elkövetők megbüntetésének korlátait jelöli ki, hanem maga határozza meg az e körbe tartozó célokat is.” (I. 541. o.) Az alkotmányos büntetőjog követelményeit a magyar Alkotmánybíróság is több határozatában kifejtette és magyarázta. Kimondta például, hogy az állam büntetőhatalmának korlátait még akkor sem lehet áttörni – bármely, önmagában egyébként méltánylandó cél érdekében –, amikor más jogok bizonyos esetekben megszoríthatók, esetleg felfüggeszthetők. Az Alkotmánybíróság kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a jogbiztonság alkotmányos értékének is, ami kriminológiai szempontból azért lényeges, „mert a jogkövető magatartás formálása – nem

csupán a normák megfogalmazása révén, hanem a jogalkalmazási gyakorlat és más közvetítők (például tömegtájékoztatás) segítségével is csak akkor lehet eredményes, ha kellő idő áll rendelkezésre az elvárt minták elsajátítására és a hozzájuk való alkalmazkodásra. Nyilvánvaló, hogy a visszamenőleges jogalkotás ilyen hatást nem tud kiváltani, illetőleg elősegíteni. De a gyakori módosítások sem igazán teszik lehetővé a következetes prevenció rendjének kialakítását és működtetését.” (I. 546. o.)

Alkotmányjogi szempontból az egyik kiemelten jelentős probléma a szólásszabadság és a szabad véleménynyilvánítás büntetőjogi megítélése. Ezzel összefüggésben – hivatkozva az Alkotmánybíróság döntéseire – Korinek László arra hívja fel a figyelmet, hogy a büntető jogszabályoknak elvileg egységes, ellentmondásmentes rendszert kell alkotniuk. „Ha a köznyugalmat a jogalkotó védendőnek tekinti egy durva verekedés hatásaitól – akkor is, ha ez a konfliktus egyébként önmagában tényleg csak két személy között áll fenn –, akkor kérdés, hogy miért kell egyes társadalmi csoportoknak a legdurvább, adott esetben a kiirtásuk módozatait taglaló megnyilatkozásokat zokszó, de legalábbis a büntetőjogi oltalom esélye nélkül eltűnniük.” (II. 444. o.) Szerinte a köznyugalmat oltalmazni kívánó büntetőjogi normák jövőbeni alakítása során a tartalmi koherencia szempontjait is figyelembe kellene venni.

Feltehetően e rövid ismertetésből is kirajzolódik, hogy a bűnözés okainak magyarázata, egyúttal a bűnözés elleni harc eszköztárának meghatározása során nem lehet eltekinteni az alkotmányos értékek védelméről, illetőleg érvényesülésük garantálásáról sem. Korinek professzor világossá teszi, hogy a kriminológia tudománya által vizsgált problématerületekre mellőzhetetlen hatást gyakorolnak az emberi jogok egyetemes tiszteletben tartásának követelményei, továbbá a közhatalom alkotmányi korlátok közé szorításának elve. Az alkotmányos jogállam kriminál-politikájának ezekkel minden körülmények között számolnia kell.

A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke**I. évfolyam 1. szám***Studium***Lábady Tamás:** Az eszmei kártérítés antikja*Colloquium***Fabó Tibor:** A jótállás**Bodnár Imre:** A visszaesés szabályozása a hatályos magyar büntetőjogban**Komanovics Adrienne:** Az Európai Unió intézményei I.*Antiquarium*

Válságban van-e a parlamentarizmus?

*Jurisprudentia***Bérecsi 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.**Bérecsi 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. törvényjavaslatához**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:** Érdemek és adományok**Bérecsi 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 tükör és a mai jog**Chronowski Nóra:** „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgáltatásában”*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:** Értékredezés az ezredfordulón**Kajtár István:** „C.S.S. Alabama” (Adalék a tengeri háborúk jogtörténetéhez)*Colloquium***Bérecsi Zoltán:** A polgári jog alapelveinek fejlődése a Magánjogi Törvényjavaslatról napjainkig**Herke Csongor:** A fiatalkorúak elleni büntetőeljárás*Jurisprudentia***Bérecsi 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 szokások történetében*Universitas***Pókecz Kovács Attila:** A franciaországi jogi doktori (PhD) tanulmányok*Forum***Bérecsi 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**Bruhács János:** A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény**Visegrády 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 természetes 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 világuj jog néhány alapkérdése az ezredfordulón**Kajtár István:** Községi önkormányzat és modernizáció a 19. századi Közép- és Kelet-Európában**Kertész Imre:** Miért túlszűfoltak a börtönök?**Meleg Csilla:** Társadalmi változások és jogászai gondolkodásmód*Colloquium***Ádám Antal:** Molnár Kálmán**Benedek Ferenc:** Óriás Nándor**Blutman László:** A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány**Chronowski Nóra:** Az alkotmánybíráskodás**Drinóczi Tímea:** A jogi segítségnyújtással kapcsolatos problémák és a kezdeti megoldási lehetőségek az Európai Unióban**Fenyvesi Csaba:** A védelem ügymegismerési korlátozása**Bognerné 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 diákkélet 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 bűntettéről

Kiss György: Az egyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban

Komanovics Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton

Lábaday Tamás: A deliktuális 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 Rendőrtiszti Főiskolát végzettek 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 elutasításától 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 bűnügyi 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 esetvonalak 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 jogforrási 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 ítéltáblákkal 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 bünszövevény, 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 keresztútjában

Kiss György: A munkajog jogforrási rendszere és az alapjogok II.

Petrik Ferenc: Melyiket válasszuk? (A közigazgatási bíráskodás modelljei)

Schanda Balázs: Állami egyházjog a kibővülő Európában

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

Vértési 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

Stúdium

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 Zdravecic – 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

Kajtar 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 Gidro – 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

Kajtar István: Az osztrák kormányzat válságos időkben

Peres Zsuzsanna: Néhány szóban az államalapítás millénniumi tanulmánykötetéről

Than Alexandra Katalin: Vargha László professzorra emlékezünk

Zelnik Istvánné: Dr. Szűcs Stefánia (1915. október 23.–2003. október 25.)

X. évfolyam 2. szám

Stúdium

Bankó Zoltán: A távmunka a Munka Törvénykönyve speciális szabályainak rendszerében

Csapó Zsuzsanna: Európa biztonságpolitikai architektúrája

Drinóczi 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 körében

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 Községek versenyjogáról

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

Stúdium

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 világregend 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 márk: 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 doktorrá 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

Szabados József: Egy „tisztultabb, szintetikus módszertani felfogás” – Irk Albert jogbölcseleti munkássága

Szilágyi András: Hatósági szerződések Magyarországon

Zsidai Ágnes: A jog genus proximuma (Horváth Barna processzualis 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: Európai jogi 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 Pécssett

Szalayné Sándor Erzsébet: A pécsi Jogi Kar 2006–2007. tanévét megnyitom...

Ad Hoc

Hajdú Mária – Miklósa Mónika – Pető Beáta: Az Alkotmányjogi TDK Németországban

Jancsák Ramóna: Fogvatartottak az Európai Unióban, a világ börtönnépességének listája alapján

Kajtár István: Históriai-joghistoriái kötetek déli szomszédállamaink 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

Stúdium

Andrássy György: Az 1956-os forradalom 50. évfordulójára

Bessenýó 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 közvetítói törvények összehasonlítása, különös tekintettel az egészségügyi közvetítói eljárásra

Vild Éva: A Szenszék 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”

Hergel 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

Stúdium

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

Grezu Katalin: A bírósági tolmács helye és szerepe az ombudsmani döntések tükrében

Jiri 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 – jogtörténeti 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*Studium*

- Ádám Antal:** Hans Kelsen tiszta jogtanáról
- Herger Csabáné:** „Szabad egyház szabad államban” – A katolikus autonómiamozgalom 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 lova
- Kondorosi Ferenc:** A gyűlöletbeszéd büntetethezősége a nemzetközi emberi jogi okmányok tükrében
- Korinek László:** Út a statisztikától a rendészet elméletéig
- Damjan Korošec:** Neueste Modernisierungsversuche des Sexualstrafrechts Sloweniens
- Herbert Küpper:** A gyűlekezési alapjog Magyarországon és Németországban
- Viorel Pasca:** Discrimination and the fight against it by means of criminal law
- Petrétei József:** Az alkotmányozó hatalomról
- Constantin Dragoş 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 kiegyezés 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

XIV. évfolyam 2. szám*Studium*

- Dobai Sándor:** Globalizáció és jog
- Fenyvesi Csaba:** A büntetőeljárás szembesítés helye és szerepe az európai uniós államokban
- Halmi Gábor:** Népszavazás és képvisleti demokrácia
- Adi Oroveanu Hanţiu:** 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

- Rác 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 bölcseszépek
- 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:** Joghatal 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. kötetéről
- Moizs Attila:** Wim Fonteyne: „Szövetkezeti Bankok Európában – politikai kérdések”

XV. évfolyam 1. szám*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 Mónika Dorota:** A falugyűlés hatásköre a községekben
- Herbert Küpper:** A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.
- Moizs Attila:** A vagyonnevesítés etikai és jogi problémái a takarékszövetkezeteknél
- Nagy Zoltán András:** A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről
- Náthón 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 kormánzata hatalompolitikai kurzusváltás előtt

Kajtár István: A népi jogéletről Makón (1781–1821)

Kun Tibor: „Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokratiázódási 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”

XV. évfolyam 2. szám

Studium

Csapláros Diána: „Az eltűnt fedezet nyomában” – gondolatok a Ptk. 203. szakaszáról

Drinóczi Tímea: A vállalkozásokat érintő adminisztratív költségek és terhek mérésének előfeltételei

Drinóczi Tímea – Petrétei József: A jogalkotás tervezése és koordinációja

Hajas Barnabás: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól

Herger Csabáné: Az asszimiláció útján? Az izraeliták egyházi autonómiája

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alkotmánybíróági értelmezéseiről

Kondorosi Ferenc: A gazdasági válság hatása a nemzetközi kapcsolatokra és az államok politikájára

Kozmáné Szigeti Andrea: Új külön bíróság a török bírósági szervezetben

Herbert Küpper: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.

László János: Felelősségtulajdonítás és nyelvi konstrukció

Petrétei József: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról

Pókecz Kovács Attila: A római köztársaság válsága I. (i. e. 133–44)

Schweighardt Zsanett: Áldozatvédelem, áldozatsegítés és a büntető felelősségre vonás

Simon Károly László: A perhalmozás tilalma: a perfüggőség

Máté Szabó: Disobedience and Criticism. The Ethos of Ombudsman's Institution and the "East-European Revolution of Human Rights"

Colloquium

Csanád Antal: Legal transplantation in India?

Bencsik András: A közigazgatási szerződésekről – különös tekintettel a hatósági szerződésekre

Máté Julesz: The Central Budget is not an Everyday Financial Plan

Samu Mihály: A magyar alkotmányozás új útja

Heinrich Scholler: Über die zwanzigjährige Zusammenarbeit zwischen deutschen und ungarischen Vertretern des öffentlichen Rechts

Forum

Ádám Antal: Kiemelt megállapítások „Boros János: A demokrácia antropológiája” c. művéből és néhány kapcsolódó megjegyzés

Ad Hoc

Ádám Antal: „Csíkszentmihályi Mihály: A kreativitás. A flow és a felfedezés, avagy a találekonyosság pszichológiája”

Kajtár István: Osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek az Októberi Diploma kiadását követő hónapokból

Karoliny Eszter – Szappanyos Melinda: Vendégoktatóként Koreában

Visegrády Antal: „Zsidai Ágnes: Jobbölcséleti torzó”

XVI. évfolyam 1. szám

Studium

Andrássy György: A szlovák államnyelv-törvény módosítása és az emberi jogok

Andrzej Bisztyga: Poland on the way to the accession to eu-rozone. Constitutional aspects of the issue

Imre Garaczi: Von der Weltkrise zur Tradition

Hadi Nikolett: Fogyatékoság – nyelvi jogok – jelnyelv

Herger Csabáné: Egyházi modernizáció Franciaországban 1789-től 1905-ig

András Kecskés: The Legal Theory of Stakeholder Protection

Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely: A magyarországi doktori képzés állapota – interdiszciplináris megközelítésben

Madarászne Ifju Bernadett: A családtámogatási ellátások

András László Pap: Ethno-racial profiling and discrimination in the criminal justice system: notes on current anti-terrorist legislation and law enforcement measures

Pókecz Kovács Attila: A római köztársaság válsága II. (i. e. 133–44)

Sándor Judit: Biobankok: Egy sikeres fikció a tudomány szolgálatában?

Vogl Márk: A Szlovák Köztársaság államnyelvtörvénye a 2009. évi módosítások után

Ya Nan Zhang: An overview and Evaluation of Civil Judgment Enforcement System. In the People's Republic of China

Colloquium

Máté Julesz: The Collectivization of the Individuals' Right to a Healthy Environment

Somfai Balázs: A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény egyes rendelkezései a hazai jogszabályokban

Várszegi Zsófia Mária: Szabályrendelet alkotás Baranya vármegyében 1867 és 1886 között

Forum

Kun Tibor: Világméretű korrupció az oktatásban?

Petrétei Kristóf: Gondolatok az országgyűlési képviselők 2010. évi általános választásának időpontjáról

Somfai Balázs – Harmath Gabriella: „Diákok a gyermekekért” gyermekjogi program

Szabó Gábor: Rawls igazságosság elmélete és kritikái

Varga Károly: Ibükosz darvai a hazai igazságszolgáltatásban

Zlinszky János: Észrevételek a magánjog új törvénykönyvéhez

Ad Hoc

Ádám Antal: In memoriam Herczegh Géza

Császár Kinga: „Symbols and Ceremonies in the European Legal History”. Joggötörténeti konferencia a pécsi Jogi Karon

Halász Vendel: Recht ohne Grenzen – A jogtörténet sem ismer határokat

Jusztinger János – Pókecz Kovács Attila: A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója (2009)

Nagy Zoltán: In memoriam Földvári József

XVI. évfolyam 2. szám*Studium*

Borbás Beatrix: A bíróságok kárfelelőssége az ítélkezési tevékenységért, mint közhatalom-gyakorlásért – a közhatalmi felelősség tükrében

Bordás Mária: A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I.

Horváth Csaba: A 2010. évi parlamenti választások és előzményeik

Máté Julesz: Space Waste and Environmental Space Law

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás normatív szabályozása

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia mozgáster

Herbert Küpper: A „távolsági honosítással” járó nemzetközi jogi kérdések

Petrétei József: A köztársasági elnök mint Magyarország államfője

Tóth Mihály: Gondolatok büntetőjogunk fejlődésének újabb dilemmáiról és távlatairól

Lukasz Żukowski: Novellierung der Verfassung der Republik Polen bei der Perspektive der vollen Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Colloquium

Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről

Bényey Noémi: Az örökbefogadás

Köbel Szilvia: A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény módosítására irányuló törekvések 1990 és 2010 között

Nagy Zoltán András: A kutatómunka öröme és aggodalma

Máté Paksy – Csaba Varga: Ideas of Natural Law in Hungary, Past and Present

Pfeffer Zsolt: A közbeszerzési törvény és a Polgári Törvénykönyv viszonya: magánjogi jogintézmények és szerződések a pénzügyi jogban (Első rész)

Szabóné Mojzes Angelika: Az expanzió kialakulásához vezető út

Judith Maria Wallat: Übertragung betrieblicher Daueraufgaben im Befristungsrecht

Forum

Gelányi Anikó: A zaklatás bűncselekményének jellemzése, különös tekintettel annak telekommunikációs eszköz útján történő megvalósítására

Ad Hoc

Bencsik András: „Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára”

Berke Gyula: Búcszóbeszéd Erdősy Emil professzor 2010 augusztus 16-i temetésén

Borgulya István: „Nagy Zoltán András: Bűncselekmények számítógépes környezetben”

Brassói Attila: „Az emberi jogok és a nyelvek”

Tóth Csenge Diána: „Kiss Anna: Bűntények a könyvtárszobából”

Visegrády Antal: „Péteri Zoltán: Jogösszehasonlítás (Történeti, rendszertani és módszertani problémák)”

XVII. évfolyam 1. szám*Studium*

Bélyácz Iván: Cáfolja-e a globális pénzügyi válság a hatékony piac hipotézist?

Bordás Mária: Az állami tulajdon kezelésének és a közpénzek felhasználásának hatékonysága

Herke Csongor: A súlyosítási tilalom elméleti és gyakorlati kérdései

Keckés László: A választottbíráskodás történeti alapjai

Kondorosi Ferenc: Vallásszabadság kultúrák keresztútján

Kovács Erika: A kollektív szerződés jogi természete

Attila Moizs: The Reorganization of Ownership Relations in Savings Cooperatives

Petrétei József: Az ellenjegyzés intézményéről

Attila Pókecz Kovács: Schaffung der Handelsgesetze von 1840 durch die ungarische Nationalversammlung und deren Anwendung bis 1849

Szabó Gábor: Intellego ut credam, megértem, hogy higgyem – Gondolatok középkori istenbizonyításokról

Ivana Tucak: Analysis of Freedom of Speech

Marek Zirk-Sadowski: Court as judges interpretative community

Colloquium

Borbás Beatrix: Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkeségi elvtől való eltávolodás tükrében

Bordás Mária: A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései II.

Darai Péter: A Btk. 30. §-a a bírói gyakorlatban

Pfeffer Zsolt: A közbeszerzési törvény és a Polgári Törvénykönyv viszonya – magánjogi jogintézmények és szerződések a pénzügyi jogban (Második rész)

Forum

Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz

Zsolt Hetesy: Legislative Questions Concerning the Direction of the National Security Services

Julesz Máté: A gettósodás környezeti jogszociológiája

László Balázs: Politika – mint az új generációk felelőssége

Ad Hoc

Ádám Antal: „Heinrich Scholler: Grundrechte und Rechtskultur auf dem Weg nach Europa”

Cseh Balázs: Institutions of Legal History and their Legal Cultural – Historical background

Jogtörténeti alapintézmények és jogi kultúrtörténeti hátterük

Erdős Zoltán: „Korpics Márta – Wildmann János: Vallások és egyházak az egyesült Európában”

Hubay Dalma Gabriella: Beszámoló a „Budapest-Berlin” szemináriumról

Jusztinger János: A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója (2010)

Polgár Miklós: A jogbölcselet és a jogösszehasonlítás aktuális kérdései a XXI. század elején